

GOOD LOCAL GOVERNANCE: MEMBANGUN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH YANG BERSIH DAN AKUNTABEL

Oleh:

Prof. Dr. H.A. Kartiwa^{*)}

Pendahuluan

Pada hakekatnya, Otonomi Daerah memberikan kebebasan bagi daerah untuk lebih leluasa mengembangkan peran serta dan prakarsanya guna memikirkan, mengembangkan dan memajukan daerah. Otonomi Daerah membuat daerah dan masyarakatnya menjadi lebih berdaya, sehingga ketergantungan kepada Pemerintah Pusat berkurang. Perangkat Daerah berfungsi sebagai *front line management*, yang bekerja atas dasar misi dan potensi nyata yang ada di daerahnya. Perangkat Pemerintah Daerah yang berorientasi kepada pelayanan publik akan menimbulkan keberdayaan (*empowerment*) dan bukan ketergantungan masyarakat. Dalam konteks keberdayaan tersebut, partisipasi masyarakat tumbuh bukan karena dimobilisasi melainkan karena *self efficacy*. Dengan demikian harus ada perubahan dalam birokrasi Pemerintah Daerah. Perubahan tersebut harus dilakukan meskipun memakan waktu yang cukup lama. Hal ini juga akan menjadi lebih lama apabila tidak diakomodasi oleh figur kepemimpinan daerah yang mempunyai komitmen untuk kepentingan masyarakat dengan orientasi jauh ke depan.

Kepemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada Pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat di samping adanya tuntutan globalisasi. Pergeseran paradigma pemerintahan dari *rulling government* yang terus berproses menuju *good governance*, dipahami sebagai suatu fenomena berdemokrasi secara adil. Buruknya kinerja birokrasi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan lambatnya proses mengatasi krisis multi-dimensi yang terjadi. Kunci utama perubahan adalah konsep pelayanan oleh birokrat, yaitu bukan berorientasi pada pemberian pelayanan secara struktural kepada atasan dan golongan tertentu, tetapi berorientasi pada pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Kekecewaan terhadap pelayanan publik dan birokrasi pemerintah sudah sering kita dengar. Keinginan untuk mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintah nyaris tinggal harapan saja. Rasanya tidak heran bila kemudian gagasan Osborne dan Gaebler menjadi begitu populer. Berbagai masalah publik bisa diatasi karena adanya semangat entrepreneurial (kewirausahaan) pada birokrasi di tingkat daerah yang berhasil mengembangkan inisiatif dan kreativitas warga masyarakatnya.

Seiring dengan hal tersebut, pemerintah perlu menciptakan kondisi kompetitif diantara lembaga pemerintah dan swasta, antara swasta dan swasta atau antara lembaga pemerintah baik yang menyangkut kualitas pelayanan maupun mutu hasil kerja. Kondisi kompetitif ini diciptakan oleh pemerintah dengan harapan akan memberi manfaat besar,

^{*)} Guru Besar Ilmu Administrasi Publik FISIP UNPAD & Dekan FISIP UNPAD

berupa peningkatan efisiensi dan timbulnya pembaharuan pelayanan, baik yang menyangkut biaya operasional maupun kualitas pelayanan.

Dimensi peran Pemerintah Daerah dalam penyediaan pelayanan publik secara tidak disadari telah menempatkan usaha pembangunan pada umumnya dan pelayanan publik pada khususnya sebagai milik birokrasi. Dominasi birokrasi ini menciptakan suatu gambaran birokrasi yang serba bisa, dan serba tahu di satu sisi, dan masyarakat serba lemah dan bergantung pada birokrasi, di sisi lain pelayanan publik dalam lingkungan semacam ini menimbulkan mentalitas ketergantungan, mematikan inisiatif dan kreatifitas masyarakat.

Bagi Pemerintah Daerah, hubungan semacam ini menjadi beban berat dan menguras sumber daya pada usaha yang tidak produktif. Jadi *empowering rather than service* adalah semangat yang perlu ditimbulkan di kalangan aparat pemerintah, karena keberdayaan masyarakat akan mengurangi beban Pemerintah Daerah pada saat ketersediaan sumber-sumber publik semakin langka. Masyarakat tidak hanya dibebani dengan berbagai kewajiban, tetapi hak-haknya juga perlu diperhatikan. Dengan demikian, akan banyak pelayanan publik dalam masyarakat dapat terpecahkan, karena masyarakat memiliki kontrol yang lebih besar, masyarakat memahami permasalahannya lebih baik, dan usaha pemberian pelayanan dari masyarakat diharapkan lebih murah dibandingkan dengan usaha profesional. Dengan demikian, hal ini dapat mendorong daya saing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan efisiensi, lebih bersikap responsif, dan merangsang inovasi dan gairah kerja aparat Pemerintah Daerah.

Pelayanan publik yang diberikan oleh Birokrasi Pemerintah Daerah dilakukan secara efisien dengan tidak mengurangi dan mengubah pola pikir bahwa birokrasi menjadi lebih komersial, tetapi tetap pada upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan profesionalisme aparat dan keberdayaan birokrasi diharapkan mampu melayani tuntutan pelayanan sektor publik. Dengan demikian akan menghilangkan kesan bahwa pelayanan publik yang diberikan birokrasi pada masyarakat sering dibuat dengan suatu ukuran yang menurut birokrasi baik dan perlu, bukan kesesuaian dengan para penggunaannya dalam hal ini kebutuhan masyarakat.

Munculnya fenomena baru mengenai perubahan peran birokrat dari pelaksana menjadi motivator, dinamisator, dan fasilitator pembangunan serta sumber daya atau kemampuan objektif Pemerintah Daerah yang semakin terbatas, menimbulkan pemikiran di kalangan birokrat untuk meniru kelompok swasta yang tetap *exist* dan *survive* meskipun dengan sumber daya seadanya, untuk itu perlu merumuskan kembali makna dan hakikat pelayanan publik dan menciptakan organisasi Pemerintah Daerah yang ramping tetapi kuat dan efisien. Perubahan menuju suatu birokrasi yang berorientasi pada prestasi, mampu menciptakan pelayanan prima, mengutamakan kemanfaatan daripada hasil, dan berorientasi pada tujuan yang telah ditetapkan bersama. Suatu sistem penyediaan pelayanan publik yang biasanya ditangani melalui mekanisme administratif menjadi suatu penyediaan pelayanan publik yang berdasarkan pada insentif pasar. Untuk itu, budaya birokrasi harus dapat membangun tumbuhnya budaya demokrasi. Dengan demikian, akan tumbuh kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Daerah, yang pada akhirnya dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan.

Kondisi Birokrasi Pemerintah Daerah Saat Ini

Kecenderungan adanya perubahan peran birokrasi telah memberi nuansa baru. Fenomena pembaharuan dan penyempurnaan birokrasi bukan menjadi monopoli negara industri baru ataupun negara berkembang lainnya. Negara maju pun merasakan kurang-puasnya peran birokrasi sehingga berupaya untuk mencari identitas baru bagi birokrasinya. Hal ini dapat disimak dari berbagai program pemerintah di negara maju, yang secara serius memperhatikan penyempurnaan birokrasinya.

Dengan terjadinya fenomena baru berupa perubahan peran birokrasi tersebut, terlihat para pakar administrasi mulai mengamati adanya alur pikir baru yang ditunjang dengan seperangkat teori sehingga melahirkan paradigma baru dalam dunia ilmu administrasi negara. Paradigma baru yang memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan tidak lagi semata-mata melakukan tugas-tugas pemerintahan terhadap barang-barang publik (*public goods*), tetapi juga mendorong dan memotivasi bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat.

Pertumbuhan ciri birokrasi tradisional kearah birokrasi modern menjadi suatu kenyataan yang bersifat implikatif. Masyarakat yang dinamis berkembang dalam berbagai bidang kegiatan, semakin membutuhkan tenaga-tenaga profesional. Seiring dengan berbagai kemajuan yang diraih oleh masyarakat, kebutuhan terhadap pelayanan juga semakin kompleks serta menuntut kualitas pelayanan yang semakin baik. Birokrasi yang berada di tengah-tengah masyarakat tersebut tidak dapat tinggal diam, tetapi harus lebih mampu memberikan berbagai pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Birokrasi modern tidak lagi berpikir bagaimana membelanjakan dana yang tersedia dalam anggaran yang terbatas dengan se-efisien mungkin, dan manfaat apa yang akan diperoleh dari hasil pembelanjaan tersebut (*cost and benefit*). Pendekatan ini akan merubah pola pembiayaan secara lebih efisien serta memungkinkan untuk mengukur produktivitas kerja birokrasi.

Praktek birokrasi acapkali tidak sejalan dengan pemahaman Konsep Schmoller dalam Albrow (1998: 43), yang menyebutkan bahwa birokrasi selalu cenderung kearah penyimpangan pathologis (masih dapat diobati) dari jalan normal administrasi yang sehat. Robbins (1994: 343-347) mengidentifikasi penyelewengan fungsi birokrasi meliputi: (1) Penyimpangan tujuan; (2) Penerapan peraturan yang tidak tepat; (3) Keterasingan pegawai; (4) Konsentrasi kekuasaan; (5) Frustrasi diri yang bukan anggota.

Hiks dan Gulet (1987: 234-245), dalam G. Kartasaputra memaparkan fungsi birokrasi karena :

1. **Rigiditas**; kritik birokrasi terhadap peraturan, karena sifat birokrasi yang statis dan kaku.
2. **Impersonalitas**; karena penekanannya tata tertib, membuat birokrasi disebut sebagai model organisasi yang steril. Maksudnya, birokrasi mengabaikan orang-orang sebagai unsur utama dalam suatu organisasi.

3. **Pengalihan tujuan;** sejalan dengan perubahan, acapkali program yang diimplementasikan ternyata kalah cepat dengan perubahan. Saat implementasi program diberlakukan, saat itu telah terjadi perubahan tuntutan publik.
4. **Pembatasan kategorisasi (penggolongan);** untuk menjamin manfaat pengkoordinasian dan spesialisasi dilaksanakan penggolongan yang tegas. Namun di pihak lain, penggolongan dapat menimbulkan birokratis, prosedur yang lamban dan masalah koordinasi.
5. **Mempertahankan dan pembentukan kemutlakan sendiri;** seringkali bagi seorang birokrat yang memikirkan bahwa memegang suatu jabatan memberikannya kepemilikan secara pribadi atas kemampuan dalam hak-hak istimewa.
6. **Nilai pengendalian;** pengaturan yang diharapkan merupakan prosedur dalam suatu birokrasi, tidak menciptakan nilai manfaat pada pelaksanaan kerja.
7. **Kekhawatiran;** tekanan menyesuaikan diri dan memperbaiki status dalam suatu birokrasi sering menghasilkan kekhawatiran atau kecemasan.

Sifat rasionalitas birokrasi dapat mengarah pada penyelewengan, seperti yang dikemukakan Michaels (1962: 191) bahwa: *"Bureaucracy is a real opponent of individual freedom. Bureaucratic spirit damages characteristics and invokes moral decline. At each bureaucracy we observe hunts of places, promotional fever, and enslavement of those running that promotion, there's arrogance towards subordinates and the attitude like that of slaves to towards their superiors."* Penyelewengan birokrasi dalam pelaksanaan acapkali menimbulkan cemoohan masyarakat. Birokrat Pemerintah Daerah kurang dikagumi tetapi dipandang berkuasa. Henry (1995: 3) menyatakan bahwa meskipun terjadi antipati, tetapi pada kenyataannya jumlah birokrat Pemerintah Daerah di setiap negara cukup besar. Satu hal yang tidak dapat dipungkiri adalah bahwa birokrasi memiliki kepiawaian untuk merinci urusan yang kompleks. Birokrasi telah dikembangkan untuk memberikan konsistensi dan universalitas dalam penerapan peraturan yang dituntut oleh hukum maupun konsepsi keadilan "modern", karena itu birokrasi merupakan instrumen penting pemerintah.

Fenomena krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi terjadi. Birokrasi dicemoohkan, disepelekan, bahkan ditentang kebijakan dan tindakannya. Terjadinya kesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap birokrasi tersebut disebabkan karena birokrasi selama ini tidak bisa merespon keinginan masyarakat. Oleh karenanya, usaha untuk memperbaiki struktur dan peran birokrasi sekarang adalah suatu hal yang tidak terelakkan. Sebagaimana dikembangkan oleh Mauk dalam Budi Setiono (2002: 109) yang menyatakan : *"We need to change the culture of public administrator organizations;... slowness turn to quickness, top-down approaches to a bottom up philosophy, bureaucracy turn to neighborhoods, bigness to smallness."*

Birokrasi yang selama ini didesain untuk bekerja lambat dan berhati-hati, metodologinya sudah tidak diterima oleh orang yang perlu layanan cepat, efisien, tepat waktu dan sederhana. Dalam era globalisasi yang penuh kompetisi, gerak cepat dan tindakan tepat aparat pemerintah merupakan suatu keharusan. Untuk meningkatkan daya saing yang kian kompetitif diperlukan reformasi birokrasi yang dapat menghasilkan birokrasi profesional dan ramping yang bebas hambatan. Untuk itu, diperlukan penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) dengan menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi dan keterbukaan, efisiensi dan efektifitas, serta partisipasi, yang pelaksanaannya dilakukan secara demokratis sebagai suatu kesatuan yang utuh.

Birokrasi Pemerintah Daerah saat ini mencerminkan birokrasi yang besar yang selalu menekankan pada kewenangan dan didukung oleh seperangkat pegawai yang tidak profesional serta kompetensi yang dimiliki tidak sesuai dengan bidang fungsi yang dilaksanakannya. Di samping itu, dalam sistem kepegawaian perlu diterapkan *sistem merit*. *Sistem merit* memiliki konsekuensi politis, dimana bila jumlah dan kualifikasi PNS dibuat sesuai dengan kebutuhan, akan banyak PNS yang dipensiunkan. Pada kondisi dimana swasta belum dapat menciptakan lapangan kerja, pelaksanaan pensiun dini dapat menimbulkan gejolak. Dengan demikian, pada masa krisis ini birokrasi Pemerintah Daerah menanggung beban yang cukup banyak. Untuk itu, pegawai yang profesional sesuai dengan konsep birokrasi ideal masih sangat jauh dari harapan.

Pergeseran Paradigma Birokrasi Pemerintah

Dengan adanya revolusi transformasi, komunikasi dan informasi, tidak ada lagi bagian dunia yang tertutup. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa sedang dan akan terus terjadi pergeseran dalam sistem nilai sosial budaya yang dianut oleh manusia. Pergeseran tersebut menjadi tantangan karena pada satu pihak suatu bangsa ingin mempertahankan jati dirinya dan dipihak lain dituntut melakukan berbagai bentuk penyesuaian agar mampu mengikuti irama dan perkembangan zaman. Tantangan tersebut lebih terasa lagi karena pergeseran nilai dapat terlihat dalam berbagai bidang, baik bidang politik, ekonomi dan kehidupan sosial.

Cakrawala baru birokrasi telah terbuka untuk lebih berperan dalam percepatan proses perubahan sosial masyarakat, dari masyarakat tradisional menjadi masyarakat yang semakin maju dan modern. Birokrasi yang selama ini dikenal dengan konotasi negatif karena lamban, prosedur yang berbelit, kolusif, korupsi, tambun dan sebagainya, tampaknya sudah sangat mendesak untuk melakukan perubahan, penyempurnaan dan perubahan yang relatif mendasar dalam rangka meningkatkan vitalitas birokrasi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat.

Di Indonesia istilah administrasi negara dikenal berbarengan dengan pendekatan yang dipergunakan dalam mengelola negara ini yang menekankan pada orientasi kekuasaan negara. Orientasi kekuasaan yang berasal dari negara ini membuat segala upaya penyelenggaraan administrasi pemerintahan bercorak serba negara. Publik lebih ditekankan pada pemahaman negara. Oleh karena itu corak serba negara lebih menonjol ketimbang corak yang serba masyarakat atau rakyat. Sekarang paradigma ilmu administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah dari yang serba negara ke serba masyarakat. Oleh karena itu pemahaman dari istilah *public* seperti yang dilekatkan sebagai predikat pada istilah *administration* hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut. Dengan demikian istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

Pemahaman seperti ini hakekatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan yang tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya.

Dalam pemahaman seperti itu maka kekuasaan yang selama ini berada pada penguasa telah beralih lokusnya berdomisili pada masyarakat. Segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijakannya oleh pemerintah bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan rakyat atau masyarakat. Administrasi Publik berperan untuk membuat agar kekuasaan yang lokusnya telah direalisasikan bagi kepentingan masyarakat.

Administrasi negara di Indonesia pada saat ini lebih tepat dikatakan sebagai alat untuk menegakkan kekuasaan negara bukan kekuasaan rakyat. Itulah sebabnya realitas administrasi negara saat itu lebih banyak sebagai gambaran atau lukisan daripada realitanya. Perubahan paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik menekankan adanya peranan rakyat. Orientasi administrasi publik sekarang ini diarahkan pada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Dengan alasan tersebut, Ilmu Administrasi Publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan rakyat dan masyarakat, sehingga eksistensi Ilmu Administrasi Publik tidak hanya sekedar teori saja melainkan ada manfaatnya bagi kepentingan orang banyak.

Strategi REformasi Birokrasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Local Governance di Daerah

Yang dimaksud dengan "*governance*" adalah penataan hubungan antara lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara, termasuk juga hubungannya dengan masyarakat yang memiliki kedaulatan dalam suatu negara demokrasi. Syarat bagi tercapainya "*good governance*" adalah adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan yang partisipatif bagi masyarakat dan akuntabilitas.

Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggung-jawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut sebagai antisipasi atas tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan. Implementasi akuntabilitas dan pemeriksaan eksternal itu sendiri sangat dibutuhkan sebagai salah satu pilar bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*).

Agar pemerintah mampu melaksanakan fungsinya yang bercirikan *good governance*, maka perlu diciptakan suatu kerangka administrasi publik yang mengandung unsur-unsur tertentu agar tercipta suatu sistem kooperasi serta pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat. Menurut *Institute on Governance* (1996), untuk menciptakan "*good governance*" perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut:

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen dan duta wilayah.

2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan.
3. Pemahaman dan komitmen akan manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerja sama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.
5. Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (kode etik) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan disanjung secara bersama-sama oleh masyarakat yang dilayani.
6. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat, adanya publik yang mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional dan bersikap tidak memihak (*non partisan*).

Pada sektor publik, dimana negara dan sistem pemerintah menjadi tumpuan pelayanan atas warga negara yang harus memperoleh jaminan atas hak-haknya, penataan manajemen kelembagaan sektor ini bukanlah persoalan sederhana. Sistem politik, berbagai regulasi yang menjadi bagian sistem birokrasi penataan suatu negara, budaya organisasi birokrasi yang memberi tempat pada kewenangan yang berlebih (*over authority*) sektor pemerintahan atas swasta atau negara atas rakyatnya dapat menjadi urusan penghambat munculnya sistem pelayanan prima dalam sektor publik. Dalam hal ini revitalisasi birokrasi dan cara-cara menemukan kembali penataan sistem manajemen publik dalam mengantisipasi tuntutan untuk melayani sektor swasta serta rakyat pada umumnya menjadi *crucial*.

Kebutuhan mendesak ini menemukan momentumnya manakala globalisasi pasar bebas memacu tingkat kompetisi yang sangat tinggi dari seluruh elemen kelembagaan negara, khususnya Pemerintah Daerah maupun sektor swasta. Pada tingkat kompetisi yang akan semakin terbuka, timbul dorongan untuk mengurangi biaya (*cost reduction drive*), dan dorongan untuk memenangkan segmen jasa yang tersedia (*market drive*). Manajemen mutu pelayanan semakin strategis dan menjadi variabel penentu dalam memenangkan kompetisi ini. Oleh karenanya, selain secara internal setiap organisasi, perusahaan maupun birokrasi pemerintahan daerah dihadapkan kepada keharusan memenuhi perubahan apresiasi atas kemampuan organisasi memenuhi tujuan mereka, juga secara eksternal akan dihadapkan pada kenyataan yang menghendaki keharusan untuk melakukan adaptasi.

Langkah-langkah inovatif kemudian menjadi salah satu pilihan yang harus diambil agar setiap elemen internal maupun eksternal secara sinergis membangun kemampuan memenangkan persaingan dan memberi jaminan pelayanan internal atas tuntutan mendasar yang terus berubah. Dinamika pasar, dinamika global, serta tarikan-tarikan kekuatan eksternal, karenanya harus secara taktis diantisipasi secara *pro-active* bukan

bahkan secara relatif. Persoalan yang paling mendasar adalah bagaimana Birokrasi Pemerintah Daerah mampu menciptakan suatu nilai dan moral untuk melayani bukan dilayani.

Bukan jalan yang mudah untuk menciptakan sistem manajemen pelayanan prima, tetapi jalan pikiran yang sedang mengarah secara terencana ke arah upaya-upaya meningkatkan kemampuan manajemen sektor publik maupun swasta untuk mencapai pelayanan yang tinggi seperti ketepatan waktu (*delivery on time*), keunggulan mutu produk (*high quality of products*), penunjang biaya untuk memperoleh pelayanan (*cost reduction*), serta perlakuan yang semakin menempatkan konsumen atau rakyat sebagai pihak yang memiliki martabat dan kedaulatan, semakin menemukan bentuknya. Modal yang paling mendasar adalah memenangkan kompetisi jasa masa depan, sebuah perlakuan yang menempatkan konsumen pada tingkat yang terhormat, akan menjadi kekuatan yang penting. Upaya untuk membuat konsumen dapat dilakukan dengan mendesain fungsi dan peranan pelayanan konsumen yang lebih efektif dan efisien. Dalam hal ini, peranan teknologi modern merupakan faktor penunjang utama.

Reformasi Birokrasi merupakan suatu kebutuhan baik di negara-negara yang sedang berkembang maupun di negara-negara yang relatif sudah mapan. Negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) (1996 : 16) melakukan langkah-langkah untuk mengadakan perubahan dalam birokrasinya dengan melakukan :

1. *Decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government;*
2. *A re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and what it should neither do nor pay for;*
3. *Downsizing the public service and privatisation and corporatisation of activities;*
4. *Consideration of more cost-effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms and user charges;*
5. *Customer orientation, including explicit quality standards for public services;*
6. *Benchmarking and measuring performance and;*
7. *Reforms designed to simplify regulation and reduce its costs.*

Sedangkan Inggris dalam melaksanakan reformnya dengan istilah *New Public Management* menurut Minogue (1996:23) melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. *Restructuring of the public sector particularly through privatisation;*
2. *The introduction of principles of competition, through privatization, market testing of internal government services and efficiency audits;*
3. *Cost contrainment;*

4. *Customer – contractor relationships rather than needs-based services;*
5. *Focus on outcomes, outputs and results rather than inputs and processes;*
6. *Accountability to the customer/consumer, not the claimant/patient;*
7. *A regulatory, hands-off role for the state with decentralisation to autonomous entrepreneurial state agencies;*
8. *Efficient, improved management based on performance appraisal and incentives.*

Dalam mewujudkan *good governance* di daerah dimasa yang akan datang diperlukan langkah-langkah pelaksanaan secara terencana dengan sistematis dan terpadu. UNDP (1997 : 43) mengemukakan 10 langkah pelaksanaan pewujudan *good governance*, sebagai berikut:

1. *Understanding and appreciating the potential of good governance for equitable development;*
2. *Overcoming distrust among partners and gaining mutual respect;*
3. *Consensus building on core principles of partnership, formalizing partnership, formalizing partnerships and assigning specific responsibilities;*
4. *Planning municipal development revenue and mobilizing new resources;*
5. *Reviewing municipal revenue and mobilizing new resources*
6. *Reviewing and upgrading management tools for governance and partnerships;*
7. *Setting un system to obtain skills, information and knowledge on regular basis;*
8. *Revision of procedures and legislation and mid-course corrections;*
9. *Regular review of performance;*
10. *Scalling up Good Governance practice.*

Adapun Negara Asia yang juga menerapkan pembaharuan pemerintahan (*public sector reform*) dan berhasil menyelamatkan negaranya dari keterpurukan yaitu Korea Selatan. *Public Sector Reform* di Korea Selatan bertujuan untuk mentransformasi pemerintahan menjadi lembaga yang kecil dan efisien yang mampu memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Untuk pencapaian tujuan ini, pemerintah memperkenalkan Prinsip *Market Oriented, Performance Oriented* dan *Customer Oriented*. *Public Sector Reform* yang dilakukan meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN dan lembaga-lembaga lain yang terkait dengan pemerintahan. Dalam proses *Public Sector Reform* di Korea Selatan dilakukan dalam dua tahapan yaitu:

1. Merampingkan besaran pemerintah, mengurangi pemborosan dan inefisiensi, memfasilitasi pengalokasian sumber secara efisien, meningkatkan kreativitas, kewiraswastaan dan inisiatif di sektor swasta dengan mengecilkan sektor publik.

2. Pengembangan kemampuan pemerintah dengan meningkatkan kualitas pelayanan.

Dengan berkaca pada pengalaman negara-negara lain dalam melakukan reformasi birokrasinya, Indonesia pun tidak mau ketinggalan untuk melakukan reformasi birokrasi. Untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia, dibutuhkan serangkaian langkah dan tindakan dalam menentukan strategi yang akan dipilih dan digunakan. Untuk merumuskan strategi Reformasi Birokrasi (*bureaucracy reform*) dalam mewujudkan *Good Governance* di daerah terlebih dahulu perlu dilakukan pemetaan permasalahan atau kendala yang dihadapi. Kendala atau permasalahan dalam birokrasi adalah sebagai berikut :

1. Kendala Politik

Kondisi politik di Indonesia pada saat ini, baik infrastruktur maupun suprastruktur masih belum stabil, kompetisi antar partai politik tidak dilakukan dengan sehat tetapi dengan menggunakan cara dan strategi yang dapat menimbulkan konflik baru. Kedewasaan para elite politik yang masih sangat memprihatinkan dan memberikan contoh yang kurang baik bagi masyarakat menjadi salah satu hal yang menciptakan kondisi politik kurang kondusif di Indonesia. Dengan kondisi seperti itu, politik yang biasanya sebagai pengendali birokrasi tidak bisa menjalankan perannya secara optimal, bahkan para elite politik yang berkuasa menghendaki birokrasi menjadi miliknya yang akan dijadikan alat untuk melanggengkan kekuasaan. Intervensi politik terhadap birokrasi yang begitu kuat baik dari legislatif terlebih dari pimpinan eksekutif menimbulkan netralitas birokrasi hanya dalam tatanan konsep.

Namun demikian, birokrasi tidak bisa dikuasai dengan mudah, birokrasi yang telah dibentuk sejak sebelum kemerdekaan dan telah memiliki pola pikir tersendiri. Sehingga pergantian elite politik atau rejim yang berkuasa tidak serta merta akan merubah pola pikir dan kebiasaan yang ada pada birokrasi. Bahkan tidak tertutup kemungkinan para elite politik akan tergiring atau terbawa arus pada pola pikir dan kebiasaan birokrasi. Kebijakan-kebijakan yang reformis di tingkat elite politik tidak bisa diturunkan atau dilaksanakan di lapangan karena birokrasi memiliki kebijaksanaan dan kepentingan tersendiri. Akhirnya kebijakan-kebijakan tersebut tidak pernah dapat direalisasikan.

2. Kendala Dalam Sistem Birokrasi

Sistem, prosedur dan kebiasaan yang sekian lama tertanam dan terbentuk dalam birokrasi tidak serta merta dapat diubah. Daya resistensi yang begitu tinggi terutama dari elite-elite birokrasi yang telah menikmati keuntungan-keuntungan dari sistem yang ada, menjadikan mereka ingin tetap mempertahankannya. Adanya resistensi tersebut diperkuat dengan suatu aturan yang menempatkan kekuasaan tersentralisir di tangan pimpinan tertinggi organisasi. Perubahan sulit dilakukan dari bawah karena akhirnya bermuara ke atas dan yang menentukan adalah dari atas atau pimpinan. Ide dan gagasan yang konstruktif dan reformatif dari bawah akan menghasilkan kebijakan dan kebijaksanaan konservatif yang defensif dari atas.

Praktek-praktek birokrasi yang masih menganut birokrasi idealis dari Max Weber menjadi kendala pada perubahan yang terjadi. Praktek-praktek itu antara lain :

- a. Selalu harus berdasarkan aturan atau regulasi tertentu apabila melakukan suatu tindakan. Perubahan atau kreativitas yang reformatif tidak bisa berjalan karena tidak ada aturannya. Padahal aturan yang dibuat kadang tidak jelas dan tidak rasional, tetapi tetap diikuti.
- b. Birokrasi ditempatkan sebagai organisasi yang tertutup dan elitis dimana tidak semua orang bisa mengakses kedalamnya. Kalaupun mencoba masuk akan dihadang oleh serangkaian prosedur yang mengada-ada. Birokrasi ditempatkan sebagai suatu organisasi yang tidak bisa dipengaruhi tapi mampu mempengaruhi.
- c. Birokrasi sangat memegang teguh prosedur. Prosedur yang dibuat sedemikian rupa ditujukan supaya orang tidak mudah mendapatkannya, walaupun tujuannya untuk kehati-hatian dan tertib administratif. Namun hal tersebut menimbulkan birokratisme, sesuatu urusan tidak bisa selesai oleh satu meja tapi harus melalui beberapa meja dan melalui jenjang atau hierarki yang berurut.
- d. Sistem pengawasan yang masih lemah yang lebih menitik-beratkan pada laporan administratif, tidak pada output atau kualitas output bahkan tidak memperhatikan *outcome* dan *benefit* yang dihasilkan.
- e. Kualitas SDM Aparatur yang masih lemah disebabkan baik oleh proses rekrutmen maupun pembinaan atau pengembangannya yang tidak menyandarkan pada dasar-dasar profesionalisme dan kepentingan jangka panjang.

3. Kendala Sosial Budaya

Aspek sosial budaya baik yang ada dalam birokrasi maupun yang melingkupi birokrasi turut serta berperan dalam mempengaruhi proses reformasi birokrasi, tanpa dukungan sosial budaya proses reformasi akan sulit dilakukan. Kegagalan penerapan sistem-sistem barat yang diadopsi negara berkembang disebabkan oleh tidak sinkron atau kurang memperhatikan aspek sosial budaya. Aspek sosial budaya yang ada akan membentuk perilaku dan pola pikir aparat birokrasi dan masyarakat. Perilaku dan pola pikir yang berkembang di masyarakat dan aparat birokrasi yang kurang mendukung antara lain:

- a. Budaya kita yang terlalu mengagung-agungkan simbol, mendorong birokrasi kita lebih menonjolkan aspek formalitas. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan asal dapat terlaksana tanpa memperhatikan kualitas pekerjaan. Begitu juga halnya orang melihat orang lain bukan didasarkan pada keahliannya tetapi kepada sertifikat/ijazah (simbol) yang dimilikinya.
- b. Kesuksesan seseorang hanya dilihat dari aspek materi, orang lebih menghormati sesamanya yang memiliki kekayaan dari pada yang biasa-biasa sehingga pelayanan yang diberikan berbeda-beda.
- c. Budaya paternalisme dan senioritas, pimpinan selalu dianggap yang serba tahu dan harus memberikan suri tauladan dan bawahan akan berpatokan pada contoh-contoh yang diberikan pimpinannya. Untuk menjadi pimpinan dilakukan dengan

pendekatan senioritas dengan asumsi orang yang lebih tua telah memiliki asam garam yang lebih banyak dan tentu saja akan memiliki keahlian dan kemampuan yang lebih baik.

- d. Budaya kekerabatan (nepotisme) yang kental dalam masyarakat kita dan dalam birokrasi kita, penerapannya dilakukan secara buta tanpa memandang aspek atau faktor yang lain. Dalam prakteknya pengangkatan pejabat atau penerimaan pegawai tanpa memandang keahlian dan kemampuan tapi hanya melihat siapa dia apakah kerabat atau bukan kerabat.
- e. Budaya permisif, masyarakat terkadang terlalu mentolelir kelakuan-kelakuan yang menyimpang sehingga menjadi kebiasaan dan orang tidak takut melakukannya bahkan karena dibiarkan menjadi dianggap benar dan orang lain ikut melakukannya.

Dengan dipetakannya dan dipahaminya kendala dan permasalahan yang dihadapi, kemudian dibandingkan dengan kondisi ideal yang ingin diwujudkan yakni birokrasi yang menerapkan organisasi dan manajemen modern, maka akan diketahui *positioning* Birokrasi Indonesia. Didasarkan pada kenyataan tersebut, maka langkah Reformasi Birokrasi harus dilakukan secara terintegrasi dan terpadu serta dilakukan secara sistematis. Untuk itu langkah berikutnya adalah merumuskan dan menetapkan *Grand Design (Blue Print)* Reformasi Birokrasi sebagai rencana strategis dalam menata birokrasi di Indonesia. *Grand Design* ini berisikan objek atau substansi, tahapan dan strategi Reformasi Birokrasi.

Dengan adanya *Grand Design* Reformasi Birokrasi maka pelaksanaan reformasi birokrasi yang akan dilaksanakan harus bersandar atau mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut. Untuk tetap menjaga kelangsungan reformasi, dimana pelaksanaan sering dihadapkan pada berbagai kendala baik yang bersifat internal maupun eksternal maka dibutuhkan adanya pengendalian. Pengendalian dimaksudkan untuk menjaga, mengkoreksi dan meluruskan kembali apabila terjadi penyimpangan dari rencana strategis yang telah ditentukan. Akhirnya untuk tetap menjaga agar reformasi tetap sesuai dengan kebutuhan maka perlu dilakukan evaluasi secara berkala.

Reformasi Birokrasi yang dikehendaki meliputi organisasi dan manajemen pemerintah. Organisasi Pemerintah Daerah tidak lagi bersifat homogen, tetapi disesuaikan dengan karakteristik pekerjaan sehingga model organisasi Pemerintah Daerah tidak hanya *line and staff* tapi bisa mengembangkan organisasi fungsional atau organisasi matriks. Reformasi manajemen pemerintahan dilakukan dengan menyempurnakan pengelolaan SDM (Sistem Rekrutmen, Sistem Pengembangan Pegawai, Sistem Karier, Sistem Penggajian, Sistem kesejahteraan, Sistem penilaian kinerja pegawai, Sistem pemberhentian pegawai), Pengelolaan Keuangan (Sistem Penganggaran, Sistem Pertanggungjawaban Keuangan), Pengelolaan Sarana dan Prasarana (Sistem Pengadaan, Pemeliharaan, Penghapusan) serta Prosedur Kerja (Hubungan Kerja, Koordinasi). Menyempurnakan Proses Perencanaan (integrasi rencana Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota), Pengorganisasian, Pelaksanaan dan Pengawasan serta Pengendalian.

Untuk mewujudkan *good local governance*, Reformasi Birokrasi di Pemerintah Daerah dapat dilakukan dengan mengadakan pembaharuan dalam hal-hal antara lain:

1. Penyelenggaraan Pemerintahan dengan semangat desentralisasi, kewenangan tidak tersentralisasi di pemerintah kabupaten/kota tetapi dapat didesentralisasikan dengan pola delegasi ke pemerintah kecamatan dan pemerintah kelurahan. Semangat ini dilakukan untuk memberdayakan pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik.
2. Dikembangkannya kelembagaan yang semi otonom yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dan merasionalisasi (*right seizing*) kelembagaan unsur lini yang tidak memberikan layanan langsung dengan mengembangkan organisasi matriks atau organisasi fungsional.
3. Dikembangkannya lembaga pengawas independen yang bebas dari pengaruh eksekutif dan legislatif. Bawasda yang ada saat ini merupakan pengawas internal Pemerintah Daerah dan tidak memiliki otoritas melakukan pengawasan kepada legislatif.
4. Masyarakat Indonesia yang masih belum bisa menempatkan peran sesuai dengan posisi atau kedudukannya, maka untuk mencegah intervensi politik terhadap birokrasi atau untuk mencegah terjadinya politisasi birokrasi maka konsepsi dikotomi politik - administrasi memungkinkan untuk dikembangkan kembali. Perwujudan dikotomi politik dan administrasi dapat dilakukan dengan mengurangi kewenangan pejabat politik dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat birokrasi.
5. Reformasi dilakukan secara sistematis dan terpadu, pembaharuan satu aspek harus didukung oleh pembaharuan aspek yang lain. Misalnya pembaharuan dengan meningkatkan kesejahteraan pegawai akan sia-sia apabila tidak didukung oleh sistem penilaian kinerja dan sistem sanksi (*punishment*).

Dengan adanya pembaharuan dalam sistem administrasi pemerintahan pada tahap selanjutnya akan merubah pola pikir dan budaya birokrasi. Dengan adanya perubahan sistem yang didukung oleh perubahan perilaku birokrasi maka akhirnya akan meningkatkan kinerja pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan baik pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat.

Penutup

1. Dalam membangun Birokrasi Pemerintah Daerah menuju *good local governance* diperlukan keteladanan dari Pimpinan Daerah.
2. Dalam menciptakan *good local governance* musuh utamanya adalah KKN. Untuk menanggulangnya perlu penanaman moral agama yang baik dari sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat dan menjadikan norma hukum sebagai fondasi utamanya.
3. Moral harus dijadikan pertimbangan utama dalam rekrutmen, promosi dan penempatan pejabat birokrasi Pemerintah Daerah.

4. Birokrasi Pemerintah Daerah harus memiliki netralitas politik, transparan, responsibel, akuntabel, bersih dan berwibawa. Untuk itu diperlukan aturan yang tidak membolehkan rangkap jabatan politik dengan jabatan publik sehingga tercipta netralitas birokrasi.
5. Dalam mewujudkan *good local governance* diperlukan penerapan *sistem merit* tidak hanya pada jabatan karier melainkan juga jabatan politis sehingga dapat memiliki keahlian yang sesuai dengan kebutuhan jabatan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Media Sarana Press.
- Ahmad Sanusi Abdullah. 2003. *The Malaysian Bureaucracy, Four Decades of Development*. Pearson Prentice Hall.
- Bellone, Carl K. 1980. *Organization Theory and the New Public Administrator*. Boston-London-Sidney-Toronto: Allyn and Bacou, Inc.
- Berkley and Rouse. 1997. *The Craft of Public Administration*. Seventh Edition, Brown and Bench mark Publisher.
- Bowman Edward, Kogut Bruce. 1995. *Redesigning the Firm*. Oxford University Press.
- Carley Michael and Jan Christie. 1992. *Managing Sustainable Development*. London: Earthcan Publication Ltd.
- David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entepreuneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Hodson-Wesley Publishing Company, Inc.
- Den Hardt B. Robert. 2000. *Theories Public Organization*. Third edition, Headcourt Brace College Publishers.
- Esman J. Milton. 1991. *Management Dimentions of Development*. Kumarian Press.
- Evens Peter. 1978. *The Alliance of Multinational State and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princetown University Press.
- E. S. Savas. 1987. *Privatization, The Key to Better Government*. New Jersey: Chatman House Publisher, Inc.
- Fernanda, Desi. 1999. *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum*. Makalah, Bandung: Fisip Unpad.

- Ferris R. Gerald, B. Ronald, Fedor B. Donald. 2002. *Human Resources Management*, Prentice Hall.
- Fukuyama, Francis. 2004. *The State Building, Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Profile Books Limited.
- Gaus Chain. 2003. *The Limits of Naturalism*. Crambridge University Press.
- G.F. Harold, Jeane Bell Nicholson. 1999. *Organization Theory A Public Administration Perspective*. Second Edition, Hadcourt Brace College Publishers.
- Gouldart J. Francis, Kelly N. James. 1995. *Transforming the Organization*. Mc. Graw-Hill, Inc.
- Hugs. E. Owen. 1998. *Public Management and Administration, an Introduction*. Palgrade Publisher.
- Kartiwa, Asep. 1995. *Penyempurnaan Manajemen Pemerintah Daerah untuk Peningkatan Pelayanan Sektor Publik*. Orasi Ilmiah Universitas Langlangbuana Bandung.
- Kristiadi, JB. 1997. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: STIA Press.
- Kouzman Alexander. 1983. *Public Sector Administration New Perspective*. Longman Cheshire.
- Mc. Grew Anthony. 1997. *The Transformation of Democracy*. Polity Press the Open University.
- Maidment, Richard, Goldblatt David, and Mitchell Jeremy. 1998. *Governance in the Asia Pacific*. USA: Routledge.
- Mills, C. Wright. 1959. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Nisjar S. Karhi. 1997. Beberapa Catatan Tentang "Good Governance". *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 2. Jakarta: Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Hodson-Wesley Publishing Company Inc.
- Pilliang Indra Ramdani, Pribadi. 2003. *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Yayasan Harkat Bangsa.
- Pietersen Willie. 2002. *Reiventing Strategy*, John Wily and Sons, Inc.
- Rosenbloom H. David. 1998. *Public Administration Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. Second Edition, Mc. Graw-Hill International Edition.
- Saefullah, A.D. 1999. Konsep dan Metode Pemberian Pelayanan Umum yang Baik. Makalah. Bandung: FISIP Unpad.

- Salam, Setyawan, Dharma. 2002. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Jambatan.
- Sarundayang. 2003. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- _____. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Savage. M. Charles. 1990. *Fifth Generation Management*. Digital Press.
- Senge M. Peth. 2002. *The Fifth Discipline Fieldbook*, Terjemahan Ir. Hari. S, Inter Aksara.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung: Mandar Maju.
- Siti Hawa Ali. 1989. *Imperialisme Profesional, Kerja Sosial di Dunia Ketiga*. Malaysia: University Sains Malaysia.
- Sobandi, Baban. 2004. *Etika Kebijakan Publik, Moralitas-Profetis dan Profesionalisme Kinerja*. Bandung: Humaniora.
- Suk Lee Mei Ling. Tanpa tahun. *Liberalisation and Deregulation of Malaysians Service Sector*. Malaysia: University of Malaysia Press.
- Suryawikarta, Bay. 1999. *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum*, Makalah, Bandung: FISIP Unpad.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryaas Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Swanson A. Richard. 1996. *Analysis for Improving Performance*. San Francisco: Berret-Kochler Publishers.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raya Grafindo Persada.
- Wasistiono, Sadu. 1999. *Konsep dan Metode Pelayanan Umum*. Makalah, Bandung: FISIP Unpad.
- Widodo, Joko. 2003. *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Penerbit Insan Cendikia.
- Zeethari, Valarie, A, A. Patasuraman and Leonard L. Bery. 1990. *Delivering Quality Service - Balancing Customer. Perception and Expectation*. USA: The Free Press.