

## STRATEGI PERUBAHAN STRUKTUR PEMERINTAHAN KOTA BERORIENTASI GOOD GOVERNANCE

Oleh:

Drs. Desi Fernanda, M.Soc. Sc.

*Adanya semangat yang diusung oleh UU terbaru tersebut, tentu akan melahirkan adanya tuntutan perubahan struktur pemerintahan maupun sikap dan perilaku atau pola tindak serta kapasitas aparatur di daerah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari. Struktur pemerintahan yang tidak ramping dan citra lamban, mahal serta tidak efisien, yang sejak lama telah melekat dengan cukup kuat dalam wajah aparat dan birokrasi pemerintahan dengan sendirinya harus segera diubah. Struktur pemerintahan dan birokrasi di Daerah dituntut lebih menyesuaikan diri dengan permasalahan di daerahnya.*

### Pendahuluan

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara efektif diberlakukan pada tanggal 7 Mei 2001, memberikan nuansa baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Salah satu yang dibawa oleh undang-undang ini adalah mengedepankan otonomi daerah sebagai paradigma baru dalam pengurusan dan pengelolaan negara. Dimana, otonomi daerah tidak lagi semata-mata didefinisikan hanya sebagai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, akan tetapi telah diartikan sebagai Kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan paraturan perundang-undangan. Dengan demikian, otonomi daerah tidak lagi diartikan sebagai penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada birokrasi lokal /

Pemerintah Daerah semata, sehingga birokrasi daerah cenderung “*vested* atau *self oriented*”, tetapi Otonomi Daerah adalah sebagai hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi dan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah yang dimilikinya.

Semangat yang diusung dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat berdasarkan aspirasi dan prakarsa masyarakat daerah itu sendiri. Konsekuensi dari itu, berarti pengelolaan pemerintahan seharusnya mampu mengedepankan prinsip “*good governance*”, yaitu pengelolaan negara yang memiliki keterbukaan serta pertanggungjawaban terhadap publiknya.

Semangat dan prinsip tersebut sesungguhnya memiliki peluang yang sangat besar untuk bisa direalisasikan. Sebab dengan titik tumpu otonomi pada Daerah Kota / Kabupaten, memungkinkan proses pengelolaan pemerintahan menjadi pendek dan langsung

berhubungan dengan kepentingan publiknya, sehingga dimungkinkan pula saluran aspirasi dan kepentingan sekaligus kontrol masyarakat menjadi lebih dekat dan tidak terhambat oleh jalur birokrasi yang berbelit-belit. Birokrasi dan aparatur di Daerah Kota/Kabupaten pada masa yang akan datang akan secara langsung mempertanggungjawabkan semua kinerjanya kepada publiknya. Begitu pula dengan masyarakatnya akan sangat mudah untuk melakukan kontrol, jika saja ada kinerja pemerintah yang menyimpang.

Adanya semangat yang diusung oleh UU terbaru tersebut, tentu akan melahirkan adanya tuntutan perubahan struktur pemerintahan maupun sikap dan perilaku atau pola tindak serta kapasitas aparatur di daerah dalam menjalankan tugasnya sehari-hari. Struktur pemerintahan yang tidak ramping dan citra lamban, mahal serta tidak efisien, yang sejak lama telah melekat dengan cukup kuat dalam wajah aparat dan birokrasi pemerintahan dengan sendirinya harus segera diubah. Struktur pemerintahan dan birokrasi di Daerah dituntut lebih menyesuaikan diri dengan permasalahan di daerahnya.

Potret birokrasi daerah yang dulu sangat dikenal kurang bersih dan tidak peka terhadap masyarakatnya, untuk saat ini (dan kedepan), tentu akan segera mendapatkan tantangan dari perkembangan paradigma baru dalam hubungan kelembagaan dan sosial kemasyarakatan di daerah. Di masa yang akan datang dengan prinsip *good governance*, lembaga legislatif dan organisasi-organisasi kemasyarakatan akan semakin memiliki kekuatan dan keberdayaan dalam melakukan kontrol politik maupun sosial terhadap Pemerintah Daerahnya.

## Potret Buram Wajah Pemerintahan dan Birokrasi Indonesia.

GINANJAR (1995) pada saat pengu-  
kuan Doctor Honoris Causa dirinya di  
UGM, menyatakan bahwa wajah birokrasi di  
negara berkembang, termasuk di Indonesia  
dengan kewenangannya yang besar seringkali  
memanfaatkan kewenangan itu bukan untuk  
kepentingan rakyat, tapi justru lebih  
mengutamakan kepentingan sendiri (*self-  
serving*), cenderung terpusat (*centralized*) dan  
mempertahankan status quo, sehingga  
struktur pemerintahan dan birokrasi yang  
tercipta pun seringkali mengabaikan prinsip-  
prinsip "*good governance*".

Menurut Herman Suwardi (1997),  
secara historis, munculnya ketidakefisienan  
sistem pemerintahan dan birokrasi, tidak bisa  
lepas dari kultur budaya yang ada dan  
berkembang dalam masyarakat. Budaya  
paternalistik yang merupakan warisan  
kolonial, diakui atau tidak secara substansi  
masih hidup dalam masyarakat kita, dan  
secara sadar atau tidak memberikan penga-  
ruh terhadap semua sektor kehidupan kita,  
termasuk pada sistem birokrasi, baik di pusat  
maupun di daerah.

Untuk menjelaskan dan memahami  
fenomena hubungan sistem nilai atau budaya  
dengan sistem pemerintahan dan birokrasi,  
bisa merujuk kepada pendapat Mosher (1968)  
yang mengemukakan bahwa:

*Pertama*, bahwa kebijakan birokrasi  
memiliki pengaruh yang besar terhadap  
karakter dan perkembangan masyarakat,  
ekonomi maupun kebijakan / hukum negara.

*Kedua*, hampir seluruh kebijakan dan tindakan birokrasi/pemerintah akan ditentukan atau dipengaruhi oleh pejabat administratif yang melingkupinya (sebagai contoh: kebijakan seorang Menteri akan sangat ditentukan oleh Dirjen dan Sekjen; sedangkan di Daerah, kebijakan Kepala Daerah akan diwarnai oleh sikap atau opini para Kepala Dinas/ Badan atau Sekda.

*Ketiga*, Macam dan jenis keputusan atau tindakan yang dilaksanakan dan ditetapkan oleh birokrat tergantung kepada kapabilitas, orientasi dan nilai yang melekat dari setiap individu yang bersangkutan.

Sedangkan, *keempat*, bahwa kapabilitas, orientasi dan nilai di atas, ditentukan oleh latar belakang sosial ekonomi mereka, latihan dan pendidikan, serta lingkungan kelompok tertentu, tempat dimana individu yang bersangkutan berhubungan dan berkomunikasi.

Keempat kesimpulan hasil penelitian tersebut di atas, jika diterapkan kepada kondisi sistem pemerintahan dan birokrasi di daerah saat ini, cenderung mendekati kesamaan faktual. Artinya kurang baiknya sistem pemerintahan dan birokrasi kita saat ini, paling bisa dikatakan sebagai cerminan budaya kita yang cenderung mengabaikan nilai-nilai yang sesuai dengan prinsip pengelolaan pemerintahan modern. Satu contoh kecil, misalnya yang terjadi pada saat ini di beberapa daerah, pada saat menyusun struktur pemerintahan sebagai konsekuensi otonomi daerah, yang mengemuka justru seringkali bukan pada pertimbangan kebutuhan dan efisiensi pelaksanaan program namun pada kepentingan lain di luar itu, salah satunya misalnya daya tampung bagi sejumlah jabatan.

Akibat lain dari kuatnya pengaruh budaya paternalistik tersebut, maka proses pengambilan keputusan oleh pimpinan cenderung ditetapkan oleh Kepala Daerah secara intuitif atau cenderung berdasar kekuasaan paternalistik pula. Hal ini dimungkinkan terutama karena para pejabat eselon yang berada di bawahnya cenderung "mencari aman" dan lebih memilih menjadi "good boys" dengan bersikap sebagai "yes man". Jarang sekali kita dapati aparatur Daerah yang memiliki "courage" berdasarkan pengalamannya untuk berbeda pendapat dengan Kepala Daerah, karena khawatir akan terjadi sesuatu pada dirinya, misalnya mutasi jabatan atau pencopotan dari jabatan yang didudukinya. Dengan itulah pula, mengapa fenomena setiap pergantian jabatan di lingkungan Pemda selalu jadi buah bibir dan sekaligus jadi momok yang menakutkan.

Disisi lain, kurangnya profesionalisme serta tingginya tingkat "kesewenangan" dan KKN di lingkungan aparatur daerah, dalam banyak hal juga disebabkan oleh tiadanya kontrol politik maupun kontrol masyarakat selama masa orde baru. Bahkan kondisi tersebut dalam masa transisi reformasi sekarang ini masih juga terjadi di banyak daerah.

Terdapat kecenderungan bahwa di beberapa Daerah tertentu, bahkan sebagian oknum anggota legislatif daerah dengan kekuasaannya yang "merasa lebih berdaya" dewasa ini, cenderung terkooptasi dan malah terlibat KKN atau perkeliwaan secara sistematis dengan pihak eksekutif. Sebagai contoh adanya indikasi "money politics" dalam pemilihan Calon Kepala Daerah, bahkan dalam pencalonan Sekretaris Daerah.

Bahkan, untuk itu otonomi daerah saat ini diplesetkan menjadi sebagai ajang perebutan, harkat (kehormatan), derajat (kedudukan), martabat (kehormatan) dan berekat (kekayaan).

### Proses Transformasi Pemerintahan dan Birokrasi

Semangat utama yang diusung oleh undang-undang tersebut adalah “demokratisasi, keadilan, pemerataan”, sebagaimana tertuang dalam penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999, “Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokratisasi, keadilan dan pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah”. Dari ketiga kata itu, walaupun memiliki perbedaan makna, tapi semuanya bermuara pada satu kata yaitu demokratisasi. Dengan demikian proses otonomi daerah, sesungguhnya bermuara pada proses transformasi menuju satu pemerintahan yang demokratis.

Sedangkan kata “demokratisasi” itu sendiri menurut Abraham Lincoln, yang juga mantan Presiden Amerika, mengemukakan bahwa demokrasi pengertiannya sama dengan “persamaan hak”. Konsep persamaan ini sendiri, berawal dari kenyataan bahwa manusia dilahirkan ke dunia dalam kesetaraan hak yang sama. Inilah konsep dan pengertian demokrasi yang paling sederhana, namun diakui bahwa konsep ini pula yang dianggap paling substansial dari pengertian “demokrasi” itu sendiri.

Berdasarkan konsep tersebut, maka pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang memandang rakyat dengan

kesetaraan yang sama. Dengan demikian pemerintahan yang dianggap paling demokratis adalah pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Pengertian ini mengandung arti bahwa: *pertama*, pemerintahan dari rakyat artinya pejabat yang diangkat dan dipilih dari rakyat; *kedua* pemerintahan untuk rakyat artinya semua kinerja yang dihasilkan oleh pemerintahan adalah untuk rakyat. Namun yang *ketiga*, dari konsep ini sesungguhnya menimbulkan pertanyaan besar yaitu bagaimana pemerintahan yang oleh rakyat itu?

Jawabannya adalah pemerintahan oleh seluruh rakyat. Artinya setiap kebijakan yang akan diambil harus selalu dirumuskan melalui serangkaian diskusi dan perdebatan yang melibatkan seluruh masyarakat. Pada skala yang kecil hal ini sangat mudah dilakukan, namun dalam skala yang lebih besar tentu pola ini akan mendapatkan banyak kendala, sebut saja, soal waktu, biaya dan juga ongkos sosial lainnya, belum lagi persoalan kemungkinan kebutuhan akibat tidak adanya kesepakatan dan penyelesaian masalah, akibat dari beragamnya kepentingan yang ada dan berkembang di masyarakat.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka pada tahap berikutnya, munculah pola pemerintahan yang didasarkan kepada model perwakilan dan pertanggungjawaban (*representation and accountability*), yang dipilih oleh rakyat melalui perwakilan, dan mereka itu bertanggungjawab kepada yang memilihnya. Orang yang dipilih akan mendapat sejumlah kewenangan sekaligus pembatasan, agar kepentingan rakyat yang memilihnya akan selalu terjaga.

Akan tetapi pada prakteknya, sesungguhnya model perwakilan ini mengalami proses dan perkembangan yang justru semakin menjauh dari konsep demokratis itu sendiri. Menurut Mosher (1968) dalam mengikuti dan sekaligus mengantisipasi semakin luasnya masalah yang harus ditangani pemerintahan dan birokrasi, maka ada tiga tahapan perkembangan dari model perwakilan dalam penetapan aparat dan birokrasi ini:

*Tahap Pertama:* Semua pejabat dipilih melalui perwakilan, dan semua pejabat/ aparat itu bertanggungjawab kepada yang memilihnya yaitu masyarakat.

*Tahap kedua:* Pejabat/aparat yang dipilih, kemudian memilih dan mendelegasikan wewenangnya kepada pejabat/aparat lainnya dimana pejabat/aparat yang diangkat tersebut bertanggungjawab kepada pejabat/aparat yang mengangkatnya. Contoh Menteri diangkat oleh presiden, maka menteri tersebut bertanggungjawab kepada presiden.

*Tahap ketiga:* Pada tahap ini proses pengangkatan tidak lagi didasarkan kepada pengangkatan secara politis, tapi lebih didasarkan kepada kriteria-kriteria yang berkembang pada kelembagaan tersebut, misalnya, pemilihan Gubernur memakai pendekatan kriteria putra daerah, latar belakang kemampuan profesional, dan sebagainya.

Lebih jauh dikemukakan oleh Mosher (1968), bahwa pada kebanyakan negara, termasuk negara berkembang, justru lebih banyak memakai model tahap ketiga. Pada model ini memang sangat dimungkinkan munculnya nepotisme, seperti yang menjadi "isu" di negara kita saat ini. Namun sebenarnya model ini tidak selamanya selalu harus jelek, sebab jika proses penentuan kriteria itu lebih

didasarkan kepada profesionalisme, yang terjadi justru akan sebaliknya. Sehingga jika kita gambarkan, pada tahap ketiga ini sangat dimungkinkan variasi model pemerintahan yang ada akan bergerak pada garis kontinum dari yang terjelek (*bad system*) sebagai satu titik ekstrim, dan yang terbaik (*merit system*) pada titik ekstrim lainnya.

Juga perlu difahami, sebenarnya transformasi perilaku aparat dan birokrasi yang demokratis itu adalah sesungguhnya proses pergerakan dari birokrasi yang otokratif yang diwarnai dengan fenomena-fenomena nepotisme, *spoil system* yang tidak bertanggungjawab, sehingga berdampak munculnya kesewenangan, kolusi dan korupsi atau *bad system*, menuju ke arah yang lebih mengandalkan profesionalisme (*merit system*) dan praktek *Good Governance*.

### **Model Transformasi Pemerintahan dan Birokrasi Daerah**

Dalam menghadapi tuntutan masyarakat yang makin tinggi akibat perubahan yang melanda masyarakat dunia, maka kajian birokrasi mengalami proses perubahan dalam paradigma, model pendekatan, metode dan teknik operasionalnya. Bahkan birokrasi dewasa ini sedang dan telah menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan nyata di lapangan yang terus berubah, salah satunya aparatur dan birokrasi harus semakin memfokuskan pada upaya menghasilkan barang dan pelayanan jasa yang semakin berkualitas dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan transformasi pemerintahan dan birokrasi dalam menghadapi percepatan

perubahan tuntutan masyarakat ini telah dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992) dengan konsepnya, yang dituangkan dalam bukunya yang berjudul "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*". Pada buku tersebut disajikan sejumlah prinsip yang dinyatakan sebagai prinsip-prinsip fundamental birokrasi di masa depan. Kehadiran konsep ini dianggap sebagai paradigma baru, sehingga banyak dikutip dan dijadikan rujukan kajian dan perkembangan aparatur dan birokrasi hampir di semua negara, termasuk Indonesia.

Lahirnya konsep ini bagi David Osborne dan Ted Gaebler lebih banyak didasari dari latar belakang fundamental lembaga birokrasi (*publik*) yang berseberangan dengan lembaga bisnis (*privat*). Bagi lembaga bisnis pendapatan terbesar mereka dari pelanggan mereka sedangkan bagi birokrasi sebagian terbesar didapat dari pajak. Bagi lembaga bisnis persaingan adalah segalanya, sedangkan bagi birokrasi lebih banyak mengandalkan monopoli. Motif bagi kalangan bisnis adalah profit, sedangkan bagi kalangan birokrasi di Indonesia khususnya, ini merupakan pengejawantahan amanat UUD 1945, bahwa penguasaan oleh negara (monopoli) atas beberapa sektor ekonomi dan sumber daya alam dimaksudkan untuk menjamin kepentingan hidup orang banyak. Namun demikian terdapat kecenderungan pada sebagian unsur birokrasi bahwa kewenangan dan kekuasaan yang besar itu digunakan justru untuk kepentingan pribadi atau kelompok, yang pada giliran berikutnya memperhatikan status quo.

Perbedaan fundamental tersebut telah menimbulkan perangsang yang berbeda pada sektor birokrasi (*publik*). Walaupun begitu bagi

sektor birokrasi (*publik*) perbedaan ini bukan harus merubah diri jadi lembaga bisnis, sebab walaupun bagaimana ada perbedaan yang harus melekat pada lembaga birokrasi jika dibandingkan dengan lembaga bisnis. Diantaranya, sektor publik harus menganut keterbukaan sehingga hal ini akan menyebabkan birokrasi relatif lambat dibandingkan sektor bisnis dalam mengambil keputusan. Sektor publik secara fundamental tujuannya adalah amat baik dan penuh pertimbangan moral, sehingga kalkulus untung-rugi tidak bisa dilaksanakan secara ekstrim, seperti dilakukan oleh lembaga bisnis.

Jadi, untuk itu sebenarnya konsep *reinventing government*, menawarkan satu konsep kewirausahaan sebagai satu konsep yang bisa dijalankan oleh lembaga publik atau pun lembaga-lembaga non profit lainnya. Konsep ini menggeser spektrum semangat kewirausahaan ke birokrasi, dengan satu dasar bahwa hal ini bisa diterapkan adalah sistem birokrasi dan administrasi di kedua lembaga tersebut banyak kesamaannya. Sesuai dengan yang diungkapkan oleh penulis buku tersebut.

... *we must change the basic incentives that drive our Governments, we must turn bureaucratic institution into entrepreneurial institution, ready to kill off absolute initiatives, willing to do more with less, eager to absorb new idea...*" (David Osborne dan Ted Gaebler, 1992).

Di Indonesia sendiri, konsep ini sesungguhnya sudah banyak dikutip banyak pihak, namun sesungguhnya dalam menjawab kebutuhan transformasi pemerintahan dan birokrasi di daerah, prinsip-prinsip tersebut masih sangat relevan. Konsep tersebut diharapkan akan menjadi prinsip fundamental

pemerintahan dan birokrasi daerah di masa depan. Adapun kesepuluh prinsip tersebut, yakni:

1. Pemerintah dan birokrasi berperan sebagai katalisator, yang tidak harus melaksanakan sendiri pembangunan tapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat;
2. Pemerintah dan birokrasi harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanan. Organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti Koperasi, LSM dan sebagainya, perlu diajak untuk memecahkan permasalahannya sendiri, seperti masalah keamanan, kebersihan, kebutuhan sekolah, pemukiman murah dan lain-lain.
3. Pemerintah dan birokrasi harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan.
4. Pemerintah dan birokrasi harus melakukan aktivitas yang menekankan kepada pencapaian apa yang merupakan "misinya" daripada menekankan pada peraturan-peraturan.
5. Pemerintah dan birokrasi hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik. Instansi yang demikian harus diberi kesempatan yang lebih besar dibanding instansi yang kinerjanya kurang.
6. Pemerintah dan birokrasi harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan kebutuhan dirinya sendiri.
7. Pemerintah dan birokrasi harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya.
8. Pemerintah dan birokrasi yang antisipatif. Lebih baik mencegah daripada menanggulangi. Dengan demikian akan terjadi "mental switch" dalam aparat di daerah.
9. Diperlukan desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan pengembangan kerjasama tim. Dengan demikian organisasi bawahan akan leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan.
10. Pemerintah dan birokrasi harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan pada kebutuhan atau permintaan pasar.

### Strategi Transformasi Pemerintahan dan Birokrasi Di Daerah

Selanjutnya bagaimana mengembangkan konsep tersebut, Osborne dalam buku lanjutannya yang ditulis bersama rekannya Peter Plastrik (1996), yang berjudul *Banishing Bureaucracy: the five strategies for reinventing government*, menyampaikan lima strategi untuk pengembangan konsep *reinventing government*. Adapun kelima strategi ini dikenal dengan *The Five C's* yaitu:

1. Strategi Inti (*core strategy*), yaitu strategi perumusan kembali tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk otonomi daerah, melalui penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, arah kebijakan, serta peran-peran kelembagaan serta individu aparat penyelenggaraan pemerintahan.
2. Strategi Konsekuensi (*Consequency Strategy*), dalam hal ini perlu dirumuskan dan ditata kembali pola-pola insentif kelembagaan maupun individual, baik melalui pendekatan manajemen kompetitif, manajemen bisnis (korporatisasi dan privatisasi), atau manajemen kinerja (*performance management*).

3. Strategi Pemakai Jasa (*Customer Strategy*), aparaturnya birokrasi dalam hal ini perlu melakukan reorientasi dari kepentingan politik pemerintahan, serta orientasi pada kepentingan kelebagaannya, ke arah kepentingan-kepentingan pemenuhan kebutuhan berdasarkan pilihan-pilihan masyarakat (pemakai jasa publik), peningkatan kualitas layanan, serta kompetisi pasar yang sehat.
4. Strategi Pengendalian (*Control Strategy*), yaitu adanya perumusan kembali dalam upaya pengendalian organisasi, mulai dari: (1) pengendalian strategis yang merupakan proses perumusan dan penetapan sasaran organisasi; (2) pengendalian manajemen, yang merupakan pengendalian dalam menjaga agar pelaksanaan tugas (*actuating*) sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan; (3) pengendalian tugas sebagai pengendalian yang sifatnya pelaksanaan (operasional). Ketiga pengendalian ini bisa dikembangkan melalui pengembangan

- struktur organisasi kelembagaan yang bertumpu pada kekuatan aparaturnya seperti gugus kendali mutu (*Total Quality Control*)
5. Strategi Budaya/ Kultur (*Culture Strategy*), yaitu adanya upaya reorientasi perilaku dan budaya aparaturnya dan birokrasi yang lebih terbuka dan mampu merevitalisasi dan mengadopsi nilai-nilai budaya (baik budaya lama maupun baru), yang lebih menyentuh nilai-nilai keadilan dan hati nurani. Sesungguhnya strategi kelima ini, untuk konteks ketimuran sangatlah tepat, dimana kita fahami bersama bahwa nilai agama tidak menjadi sesuatu yang terpisah dalam sistem pemerintahan kita. Namun barangkali kalaulah dianggap penting dari strategi ini adalah melakukan transformasi nilai-nilai agama dalam perilaku aparat dan birokrasi Indonesia yang lebih nyata, bukan sekedar "retorika, verbalisme dan simbolisme" semata. Selengkapnya kelima strategi tersebut digambarkan dalam tabel berikut:

Jenjang	Strategi	Pendekatan
Tujuan	Core Strategy (Strategi Inti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kejelasan tujuan</li> <li>• Kejelasan peran</li> <li>• Kejelasan arahan</li> </ul>
Insentif	Consequency Strategy (Strategi Konsekuensi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengelola kompetisi</li> <li>• Manajemen Bisnis/Perusahaan</li> <li>• Manajemen Kinerja/Performance</li> </ul>
Pertanggungjawaban	Customer Strategy (Strategi Pemakai)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilihan Pemakai</li> <li>• Pilihan Persaingan</li> <li>• Jaminan Kualitas Pemakai</li> </ul>
Kekuatan	Control Strategy (Strategi Pengendalian)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengorganisasian</li> <li>• Pemberdayaan</li> <li>• Pemberdayaan Pekerja</li> <li>• Pemberdayaan Komunitas</li> </ul>
Kultur/Budaya	Culture Strategy (Strategi Kultur/Budaya)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merubah kebiasaan (yang buruk)</li> <li>• Menyentuh Nurani (kalbu)</li> <li>• Mempengaruhi</li> </ul>

Berbicara bagaimana transformasi pemerintahan dan birokrasi daerah, yang saat ini sedang melaksanakan reformasi, tentunya bukan suatu pekerjaan yang mudah seperti kita membalikan telapak tangan, terlampau banyak masalah yang melingkupinya. Tapi walaupun demikian bukan berarti langka itu tak perlu dimulai. Ada beberapa langkah yang bisa dilakukan sehubungan untuk menuju lembaga pemerintahan yang demokratis.

Langkah pertama, kita mulai dari pemahanan kembali pengertian mengenai konsepsi pemerintahan atau governance yang akan menjadi rujukan dan tujuan proses transformasi birokrasi di negara kita. Salah satunya bisa dikedepankan pendapat dari Pinto (1994) bahwa pemerintahan atau governance adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Sedangkan birokrasi adalah alat pemerintahan suatu negara untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut, yang memperoleh kekuasaan dan kewenangan untuk melaksanakan tugasnya itu berdasarkan mandat dari rakyat. Rakyat telah membiayai operasi birokrasi dengan cara membayar pajak, retribusi dan berbagai biaya lain, sehingga sangat wajar jika masyarakat menuntut birokrasi untuk bertanggungjawab dan responsif kepada tuntutan aspirasi dan kebutuhan mereka. Dengan perkataan lain pemerintahan dan birokrasi harus mampu mencerminkan dan melaksanakan asas-asas demokrasi.

Jadi sebenarnya inti proses pendemokrasian adalah pertanggungjawaban dan daya tanggap dari pemerintahan dan birokrasi

itu. Pemerintahan dan birokrasi yang demokratis adalah pemerintahan dan birokrasi yang akan bertindak secara efisien, tidak menggunakan keuangan negara yang berasal dari rakyat secara sewenang-wenang. Aparatur dan birokrasi akan melayani masyarakat tanpa membedakan status sosial, sehingga prinsip *equitable* setiap warga negara akan nampak. Dengan dua prinsip itu maka diharapkan aparatur dan birokrasi akan terbuka terhadap kontrol dari masyarakat maupun lembaga lainnya.

Secara lebih mendalam proses pendemokrasian akan mengandung dua aspek integral yang sangat penting yaitu pembangunan dalam rangka pemenuhan kebutuhan manusia (*the fulfillment of people's needs*), dan pemanfaatan kemampuan yang dimilikinya itu dalam memelihara kelangsungan pembangunan (*the use of the people's capacities in sustaining development effort*).

Tuntutan yang semakin besar dalam memberikan kesempatan kepada masyarakat, akan membawa konsekuensi terhadap perubahan atau peralihan kekuatan dan posisi birokrasi dalam pembangunan. Dalam proses di masa yang akan datang birokrasi akan lebih banyak mengurus persoalan-persoalan strategis, merumuskan kebijakan, mengorganisasikan serta memberikan peluang yang sebesar-besarnya kepada gerak pembangunan dari partisipasi masyarakat. Pergeseran fungsi dan peran birokrasi ini adalah konsekuensi logis dari arus demokratisasi yang semakin besar dalam kehidupan bernegara kita.

Dan sebagai langkah selanjutnya, proses demokratisasi aparatur dan birokrasi yang diharapkan terjadi di Indonesia harus mencerminkan ciri-ciri pokok pemerintahan

yang bersih dan berwibawa (*good governance*) sebagai berikut yang telah dikemukakan oleh UNDP (1996), yang menyatakan bahwa pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang:

*Pertama*, bahwa legitimasi pemerintah diakui dan diterima secara umum oleh rakyatnya;

*Kedua*, bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik;

*Ketiga*, bahwa kerangka landasan hukum telah terbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat;

*Keempat*, bahwa pemerintahan memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijaksanaannya;

*Kelima*, bahwa pemerintah selalu menyediakan informasi yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

Dan agar lembaga pemerintahan di daerah mampu melaksanakan fungsinya dengan bercirikan *good governance* itu, maka perlu diciptakan suatu kerangka sistem birokrasi yang mengandung unsur-unsur terciptanya suatu sistem kolaborasi dan koperasi, serta pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat, yaitu dengan menciptakan:

- 1) kerangka kerja tim (*teamwork*) antar organisasi, departemen dan antar wilayah;
- 2) Hubungan kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan (jadi tidak hanya sekedar kemitraan internal diantara sesama jajaran instansi pemerintahan saja);
- 3) Pemahaman dan komitmen akan manfaat dan arti pentingnya tanggungjawab

bersama dan kerjasama (koperasi) 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 realistik 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 dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani;
- 6) Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (*client centered*); inklusif (mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat bangsa yang bersangkutan, tanpa perkecualian); administrasi pelayanan publik yang mudah dijangkau (*accessible*) masyarakat dan bersifat bersahabat (*user friendly*); berdasarkan pemerataan yang berkeadilan (*equitable*) dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat; mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya (tidak bermuka dua) atau tidak menerapkan standar ganda (*double standard*) dalam menentukan kebijaksanaan dan memberikan layanan terhadap masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah (*outward focused*); bersikap profesional; dan bersikap tidak memihak (*non-partisan*) (Institute On Governance, 1996).