

# Reformasi Birokrasi Lokal Melalui Pelayanan Terpadu

Oleh:  
R. Siti Zuhro

## Abstract

*During the transition period, societal forces participated much more in the formation of policy. This suggests that the real and significant role of societal forces and the strengthening of the political participation of the people has become crucial in contemporary Indonesia. Decentralization and regional autonomy would be hard to realize without the local bureaucracy being reformed. Thus, the establishment of best practices in some regions in Indonesia shows clearly that as a matter of fact, although the benefit of decentralization has not been substantively felt by most regions, some regions have been capable of making positive breakthroughs in the form of improvement of their public services, either in the education sector or in healthcare like what has happened in Jembrana Regency (Bali), or services to attract investment like what the Sidoarjo Regency (East Java), Gianyar (Bali), and Tarakan (East Kalimantan) have shown.*

## Pendahuluan

Isu reformasi birokrasi sangat krusial dan menjadi tolok ukur utama bagi aktivitas otonomi daerah, khususnya bila dikaitkan dengan pengelolaan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah tidak hanya bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan menyejahterakan masyarakat, tetapi juga untuk meningkatkan dinamika perekonomian daerah. Dalam konteks ini, otonomi daerah merupakan proses pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten dan kota. Seiring dengan itu, aparat birokrasi diharapkan dapat mendeteksi langsung persoalan-persoalan di masyarakat dan dapat melayani langsung kebutuhan masyarakat tanpa harus menunggu rantai birokrasi yang panjang dari Jakarta. Pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas untuk langsung melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Hal tersebut menunjukkan adanya hubungan yang saling terkait antara birokrasi dan otonomi daerah. Birokrasi yang profesional, netral, dan akuntabel akan mendorong pelaksanaan otonomi daerah dan peningkatan perekonomian daerah.

Roda pembangunan ekonomi daerah digerakkan oleh sebuah mesin birokrasi. Sebagai mesin yang sangat vital, birokrasi biasanya

memiliki sistem dan standar kerja baku sebagai syarat untuk bisa menjadi profesional. Untuk itu, perlu diciptakan sistem dan standar kerja birokrasi dari pusat sampai daerah. Gangguan terhadap sistem dan standar kerja akan menimbulkan distorsi hebat dalam efisiensi dan efektivitas sebuah pemerintahan.

Tulisan ini akan membahas peran birokrasi daerah dalam mendorong terwujudnya daya saing ekonomi daerah, dengan mengkaji birokrasi di empat daerah sebagai fokus bahasan. Studi kasus di keempat daerah tersebut akan diuraikan dengan mengaitkan realisasi otonomi daerah yang berlangsung sejak 2001.

## Tantangan Birokrasi

Hambatan pembangunan sistem dan standar kerja birokrasi yang profesional berasal dari lingkungan internal dan eksternal birokrasi. Dilihat dari lingkungan internalnya terdapat dua hambatan utama. *Pertama*, budaya birokrasi. Budaya itu terwujud dalam perilaku yang korup dan tidak berorientasi pada pelayanan. Di kalangan internal birokrasi, masih kuat dianut etos kerja yang bertentangan dengan kebutuhan memfungsikan birokrasi untuk meningkatkan daya saing ekonomi. Bagi sebagian besar elit dan pegawai birokrasi, yang dipandang sebagai perilaku menyimpang di dalam kehidupan

birokrasi sehari-hari adalah mereka yang tidak mau ikut korupsi, baik korupsi uang maupun waktu. Sementara dalam urusan pelayanan, orientasi memberikan pelayanan optimal atau memuaskan kepada pengguna jasa pemerintahan masih dirasakan asing oleh kalangan birokrat. Padahal, budaya korup dan tidak berorientasi melayani jelas sangat bertentangan dengan tuntutan saat ini, yang mensyaratkan keharusan birokrasi mengadopsi sebagian besar nilai-nilai organisasi korporasi, seperti berorientasi melayani dan meningkatkan hasil, efisien, akuntabel, transparan, dan efektif.

*Kedua*, di Indonesia kelompok birokrat sudah lama menjadi kelompok kepentingan ekonomi. Elit birokrat berusaha membangun solidaritas seluruh pegawai untuk mengamankan kepentingan material masing-masing. Sebagai konsekuensi dari eksistensinya birokrat sebagai kelompok kepentingan, mereka sangat berkepentingan dengan bentuk organisasi yang besar dan memiliki rentang yang panjang. Oleh karena itu, resistensi terhadap upaya rasionalisasi birokrasi selalu muncul dari kalangan dalam birokrat sendiri, baik secara terbuka maupun diam-diam. Alasan mereka jelas, yakni untuk mempertahankan bentuk rumah yang telah memberikan kenyamanan bagi mereka sebagai kelompok kepentingan.

Akan tetapi, upaya untuk membangun dan menjalankan sistem dan standar kerja birokrasi yang profesional tersebut tidaklah mudah. Apalagi ditambah dengan hambatan eksternal dan internal. Adanya hambatan tersebut membuat birokrasi menjadi lamban dalam melaksanakan tugas pembangunan dan kurang mampu menjalankan sistem dan standar kerja yang profesional.

Dari sisi eksternal, hambatan tersebut terutama berasal dari politisi dan partai politik. Bagi mereka birokrasi dipandang sebagai sarana untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan. Di era Orde Baru, misalnya, pegawai negeri sipil (PNS) dan birokrasi telah dijadikan sebagai mesin politik. Birokrasi yang mestinya bekerja secara efisien dan efektif dalam melayani dan mewujudkan kesejahteraan rakyat berubah menjadi semacam kekuatan politik yang mengejar target partai dan rezim yang berkuasa.

Sorotan terhadap birokrasi mencuat kembali akhir-akhir ini ketika Menteri Dalam Negeri, M. Ma'ruf (2006), mengingatkan para pejabat untuk tidak membawa 'gerbong politik' mereka selama

menjabat, baik sebagai gubernur, bupati atau walikota.<sup>1</sup> Dalam pelaksanaan pilkada kedudukan birokrasi lokal menjadi sangat rentan karena sering dijadikan ajang tarik-menarik kepentingan para calon kepala daerah dalam pilkada, khususnya, dari calon yang berstatus *incumbent*.

Banyak kalangan yang menyebutkan bahwa kesulitan utama birokrasi Indonesia untuk menjadi netral dan profesional adalah karena sejarahnya yang selalu dipolitisasi oleh rezim yang memerintah. Baik di era Soekarno maupun Soeharto, birokrasi tidak pernah absen dari tarik-menarik kepentingan partai politik. Birokrasi dijadikan ajang perebutan kepentingan politik. Sebagai akibatnya, upaya untuk mewujudkan cita-cita birokrasi sebagai 'abdi masyarakat' menjadi sulit. Di satu sisi, pegawai negeri sipil (PNS) condong mengedepankan posisinya sebagai "abdi pemerintah" atau penguasa dan bukannya sebagai 'abdi negara'.

Di sisi lain, UU dan peraturan tentang kepegawaian belum cukup mujarab menjadikan birokrasi sebagai institusi yang profesional dan netral karena UU dan peraturan tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat. Sebagai contoh, diterapkannya UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan PP No. 5/1999 serta PP No. 12/1999 tentang PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik, belum memberikan pengaruh signifikan terhadap realisasi netralitas birokrasi. Hal ini makin mencolok dan kasat mata ketika pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung dilaksanakan sejak Juli 2005. Birokrasi lokal sulit menjaga netralitasnya dan sebagai akibatnya soliditas birokrasi terancam dan terkotak-kotak oleh kepentingan *incumbent* dan calon lain.

Birokrasi belum dianggap sebagai masalah yang serius untuk dibenahi. Agenda reformasi birokrasi juga belum mempunyai landasan hukum yang kuat sehingga cetak biru birokrasi juga belum disusun secara komprehensif. Keadaan ini perlu perhatian khusus karena untuk mengatasi

---

<sup>1</sup> Sudah menjadi rahasia umum bahwa gubernur, bupati dan walikota yang memenangkan pemilihan kepala daerah langsung, termasuk menteri yang mewakili partai dalam kabinet, membawa orang-orangnya ke dalam birokrasi selama mereka menjabat. Umumnya mereka adalah yang berjasa selama pertarungan pilkada, baik sebagai pemikir maupun sebagai cukong yang tergabung dalam tim sukses. Celakanya, mereka ini cenderung mengotak-atik agar diisi dengan orang-orangnya. Bahkan, mereka bisa menjadi mesin yang menentukan penyingkiran pegawai atau pejabat yang selama proses pilkada bertentangan atau tidak mendukung pejabat bersangkutan. Kecenderungan serupa juga terjadi dalam seleksi dan pemihakan di bidang proyek-proyek pemerintah, *Media Indonesia*, 6 September 2006.

semua permasalahan dalam birokrasi membutuhkan kemauan politik dari para pemimpin. Setiap pemerintahan seharusnya mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan program reformasi birokrasi. Pemerintah perlu mendesain regulasi birokrasi yang komprehensif dengan mencabut, merevisi, mensinkronkan, dan menyusun regulasi baru.

Dalam kaitan tersebut perlu diwujudkan program pembaruan tata kelola pemerintahan (PTKP) untuk menjadi salah satu agenda reformasi birokrasi. Meskipun beberapa instansi dan daerah telah mengambil inisiatif untuk menyusun tata kelola pemerintahan yang baik, dampak yang ditimbulkannya masih terbatas. Melalui program tersebut diharapkan adanya peningkatan efisiensi, efektivitas, dan kemampuan beradaptasi serta kapasitas berinovasi oleh birokrasi.

Yang menjadi penentu dalam melakukan reformasi birokrasi di tingkat lokal tentunya adalah kepala daerah (bupati, walikota, gubernur). Selama ini, kepala daerah cenderung lebih memfokuskan diri pada APBD, baik dari segi penerimaan maupun pengeluaran. Padahal, rata-rata APBD hanya berkontribusi 20% terhadap perekonomian daerah, sedangkan yang 80% adalah konsumsi (urutan pertama) dan investasi daerah (urutan kedua). Pemerintah daerah tidak mungkin mendorong masyarakat untuk terus berkonsumsi. Oleh karena itu, yang harus difokuskan juga adalah bagaimana menciptakan daya saing agar investor tertarik untuk datang ke daerahnya. Hal inilah yang semestinya menjadi kerangka pemikiran seorang kepala daerah.

Untuk menciptakan daya saing, daerah harus memiliki hal-hal berikut. Pertama, insentif. UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah hampir tidak memberikan insentif fiskal kepada pemerintah daerah karena ruang untuk melakukan hal itu tidak ada. Kedua, menghapus ekonomi biaya tinggi, baik berupa pungutan-pungutan *legal* maupun *illegal* yang memberatkan investor. Oleh karena itu, persaingan daerah ke depan lebih terfokus pada upaya meminimalisasi biaya ekonomi. Untuk bisa memenangkan persaingan diperlukan kebijakan ekonomi lokal. Salah satu contoh kebijakan ekonomi lokal yang dianggap sebagai *best practices* adalah kebijakan yang mendorong suatu komoditas untuk menjadi komoditas unggulan di

daerah. Akan tetapi, dalam praktiknya tak banyak daerah yang mempunyai kebijakan seperti itu.

Contoh *best practices* dalam menarik investasi untuk level kabupaten/kota adalah yang diperlihatkan kabupaten Sidoarjo, kota Tarakan, dan kabupaten Gianyar. Kabupaten Sidoarjo tampak berbeda dengan kota-kota lain di Jawa Timur karena terobosan yang dibuat bupati mengedepankan pelayanan di bidang perizinan. Kota Tarakan relatif berhasil dalam menarik investasi. Inisiatif walikota Tarakan dalam memajukan daerahnya memegang peran penting. Kota ini memiliki PLN sendiri yang menjamin ketersediaan listrik bagi masyarakatnya, sedangkan kabupaten Gianyar relatif berhasil dalam memberikan kemudahan pada dunia usaha. Sebagai daerah yang memiliki keindahan alam dan pusat kerajinan, pemerintah daerah Gianyar berkepentingan untuk memberikan fasilitas dan kemudahan berusaha untuk memajukan perekonomian daerahnya.

Menurut temuan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan lembaga asing (Bank Dunia dan Doing Business, 2007), salah satu komponen yang paling berpengaruh dalam daya saing adalah kualitas institusi lokal atau birokrasi. Dari survei tersebut diketahui bahwa sebagian besar birokrat lokal tidak bersahabat kepada investor lokal dan luar negeri. Hal ini menjadi permasalahan karena setelah enam tahun pelaksanaan desentralisasi, Indonesia belum memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional. Jika dibiarkan, hal ini akan menjadi beban bagi perekonomian nasional.

## **Situasi Problematik dalam Birokrasi Negara**

Kesejahteraan, pelayanan, dan kemakmuran rakyat adalah produk sistem administrasi negara secara keseluruhan. Sebagai sebuah sistem, administrasi negara sangat dipengaruhi oleh subsistem lainnya, seperti subsistem ekonomi, hukum, politik, sosial, dan budaya. Keseluruhan subsistem tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan memengaruhi tugas negara dalam memberikan pelayanan publik dan pemenuhan hak-hak sipil warga.

Di Indonesia sistem administrasi negara yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Pertama,

sebagai fakta sejarah bangsa sistem administrasi yang sekarang adalah peninggalan pemerintah kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur birokrasi, norma, nilai, dan regulasi yang ada masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan hak sipil warga negara.<sup>2</sup> Tidak mengherankan jika struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat sebagai pelayan, bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misi utama administrasi negara dengan paham kolonial tersebut adalah untuk mempertahankan kekuasaan dan mengontrol perilaku individu.

Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai, dan regulasi yang berorientasi kolonial tersebut telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Oleh karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kemerdekaan.

Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik (lihat Dwiyanto, 2004). Tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan berbelit-belit, dan harga pelayanan publik tidak transparan. Sebagai konsekuensinya, masyarakat membayar mahal pelayanan yang seharusnya menjadi tanggung jawab konstitusional negara dan pemerintah. Pungutan ilegal tersebut merupakan biaya ketidakpastian (*cost of uncertainty*) yang harus dikeluarkan oleh masyarakat setiap kali berhadapan dengan birokrasi untuk mendapatkan pelayanan publik. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa pungutan liar dalam pelayanan publik dianggap sebagai hal biasa dan normal. Pungutan liar dan

sogokan dalam pelayanan publik telah diterima sebagai budaya yang sangat sulit dihapuskan.

Kesulitan untuk mengurangi atau menghilangkan pungutan liar dan sogokan dalam pelayanan publik di Indonesia diperburuk dengan budaya afiliasi dan *patron-client relationship* yang telah berakar. Proses pelayanan publik dari hulu sampai ke hilir sarat dipenuhi dengan hubungan pertemanan, etnisitas, agama, dan afiliasi politik. Sudah bukan rahasia lagi bahwa proses pengadaan barang dan jasa, pemberian izin dan lisensi, dan pemberian pelayanan publik lainnya sangat dipengaruhi oleh siapa mendapatkan apa dan dalam hubungan apa. Gejala yang mengarah pada *moral hazard* tersebut merupakan faktor terpenting penyebab sulitnya reformasi pelayanan publik di Indonesia. Dalam era otonomi daerah, budaya afiliasi dan *patron client relationship* semakin subur, di mana hubungan-hubungan birokrasi sangat diwarnai oleh etnisitas, budaya, dan politik.

Faktor lain yang menjadi situasi problematik pelayanan publik di Indonesia adalah masalah kualitas dan kompetensi aparat birokrasi (*lack of competencies*). Ketidaksiharian antara kebutuhan dan kompetensi yang dimiliki oleh aparat birokrasi telah menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik. Hal ini bermula dari proses rekrutmen yang tidak berbasis *job analysis*, di mana syarat-syarat kompetensi yang dibutuhkan tertulis, dan berlanjut dengan proses dan isi pendidikan dan latihan yang tidak menunjang penciptaan profesionalisme aparat. Sistem rekrutmen dan promosi masih tidak didasarkan pada meritokrasi, tetapi pada hubungan-hubungan pertemanan, keluarga, dan politik. Sistem perekrutan yang demikian telah menyebabkan tumbuhnya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Di sisi lain, gagalnya pembangunan di Indonesia, khususnya belum optimalnya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam birokrasi (kleptokrasi), juga disebabkan oleh ketiadaan *grand design* reformasi dan reposisi peran administrasi negara (birokrasi). Hal ini pula yang menyebabkan birokrasi belum dipandang sebagai faktor terpenting penggerak pembangunan. Dalam konteks ini, ada yang selalu terlupakan oleh elit pemimpin bangsa Indonesia tentang pentingnya birokrasi negara dalam menata strategi pembangunan. Bahkan, peran administrasi pembangunan dan pembangunan administrasi dapat dikatakan sangat

<sup>2</sup> Miifah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004).

termarginalisasi oleh prioritas pembangunan ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Penataan sistem penggajian PNS adalah salah satu agenda besar dan harus menjadi bagian revitalisasi administrasi negara. Sulit dipungkiri bahwa salah satu penyebab tidak optimal –atau mungkin gagal– pembangunan bangsa ini adalah pengabaian peran birokrasi negara untuk pembangunan, termasuk pembangunan birokrasi negara.

### **Faktor-faktor yang Saling Mempengaruhi**

Kualitas birokrasi negara merupakan fungsi dari berbagai faktor yang saling memengaruhi. Faktor-faktor tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam tiga level, yaitu level kebijakan, institusional, dan operasional. Praktik korupsi dalam birokrasi telah menimbulkan ekonomi biaya tinggi karena tidak terkait dengan kegiatan produksi penciptaan nilai. Secara individual perilaku korupsi dianggap sangat fungsional untuk mengatasi problem rendahnya gaji pegawai negeri. Perilaku tersebut merugikan rakyat banyak karena pada akhirnya mereka menerapkan prinsip *zero sum game*, di mana apabila ada pihak yang diuntungkan, selalu ada pihak yang dirugikan. Biaya yang harus ditanggung akibat perilaku korupsi merupakan beban masyarakat. Sebagai pengguna pelayanan publik, masyarakat menanggung biaya ganda, yaitu pembayaran legal dalam bentuk pajak dan pembayaran ilegal dalam bentuk pungutan liar dan sogokan yang merupakan bagian dari perilaku korupsi.

Kompleksitas permasalahan korupsi dalam birokrasi merupakan lingkaran setan yang sangat dipengaruhi faktor budaya, individu, organisasi, dan kelembagaan (Kasim, 2004). Budaya korupsi seakan-akan sudah diterima sebagai sebuah tradisi dalam birokrasi. Budaya yang terinternalisasi dalam waktu yang lama diterima menjadi bagian dari birokrasi. Misalnya, sering kali pemberian uang suap kepada aparat atau pejabat disebabkan orang tersebut merasa perlu memberi sejumlah uang sebagai imbalan atas pelayanan yang diterimanya, meskipun hal itu bukan merupakan bagian dari prosedur administrasi. Inilah yang disebut sebagai budaya *sungkan* atau budaya tidak enak dari masyarakat Indonesia.

#### 1) Faktor Budaya

Dari sisi para pejabat pungutan ilegal dipandang sebagai uang administrasi atau uang rokok dari warga masyarakat yang memerlukan pelayanan. Perilaku tersebut yang dianggap sebagai tindakan korupsi dalam perspektif hukum, tetapi diterima masyarakat sebagai suatu hal yang normal dan wajar karena gaji pegawai negeri yang tidak mencukupi. Korupsi sudah menjadi bagian dari praktik sehari-hari pelayanan publik di Indonesia. Bahkan, perilaku korupsi bukan hanya merupakan tindakan pribadi, melainkan sudah terlembaga dan melibatkan semua pihak terkait, yang saling menjaga rahasia dan melindungi. Dalam taraf tertentu aparat pengawas yang seharusnya mencegah terjadinya korupsi juga menjadi bagian dari sistem tersebut. Secara hukum, budaya korupsi tersebut sulit diperiksa karena hal tersebut umumnya dilakukan tanpa bukti dan transaksi tertulis.

Budaya korupsi tersebut akan menjadi-jadi ketika syarat-syarat administratif yang diminta semakin berat, peluangnya sangat terbatas, dan nilai bisnis yang akan diterima tinggi. Sudah bukan rahasia lagi bila *kick back* dalam proses pengadaan barang dan jasa untuk pelayanan publik berkisar antara 10 sampai dengan 50 persen. Transaksi tersebut dilakukan secara informal dan menjadi bagian budaya tahu sama tahu antara swasta dan pemerintah. Setiap instansi pemerintah umumnya memiliki tata cara atau mekanisme informal yang profesional untuk mengelola *kick back* sebagai pembenarnya dan sebagai bagian laporan pertanggungjawaban kepada atasan.

#### 2) Faktor Individu

Perilaku individu merupakan faktor yang juga memengaruhi kualitas birokrasi. Perilaku individu adalah perilaku aparat dan politisi yang terkait dengan pelayanan publik dalam birokrasi. Perilaku individu bersifat unik dan sangat tergantung pada mentalitas dan moralitas yang diyakini sebagai kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Perilaku moral ini sangat terkait dengan kesempatan yang dimiliki oleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai pemegang otoritas dan jabatan. Individu-individu yang tidak memiliki moralitas terhadap tanggung jawab sering kali berupaya memanfaatkan otoritas jabatan untuk kepentingan dirinya sendiri. Dalam sistem yang

korup, perilaku oportunistik individual tersebut akan semakin hidup ketika manfaat yang diterima dan penyalahgunaan kekuasaan lebih besar daripada sanksi hukumnya. Individu-individu yang memiliki moralitas baik sering kali dianggap menyimpang dan tidak mendapatkan tempat dalam sistem pelayanan publik yang ada.

### 3) Faktor Organisasi dan Manajemen

Faktor penting lainnya dalam birokrasi adalah kelembagaan dan manajemen. Faktor ini secara umum dapat dibagi menjadi empat subfaktor, yaitu struktur, proses, kepegawaian, dan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Birokrasi di Indonesia pada umumnya belum melaksanakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam empat hal tersebut. Organisasi instansi pemerintah sering kali tidak memiliki keseimbangan antara tugas, wewenang, dan tanggung jawab bagi anggota organisasi. Dalam hal struktur, misalnya, organisasi pelayanan publik masih bersifat hierarkis sentralistik. Struktur organisasi masih gemuk, besar, dan tidak memungkinkan tanggung jawab terdesentralisasi pada individu. Dengan kata lain, struktur organisasi tersebut tidak mengedepankan potensi *human capital* untuk bermanuver dan membuat keputusan atas inisiatif dan pertimbangan sendiri. Tidak sulit untuk mencari contoh dalam hal ini. Otoritas penandatanganan dokumen pelayanan KTP atau paspor masih dilakukan oleh pejabat atasan sebuah kantor dan bukan oleh petugas yang berada di depan loket yang bertanggung jawab atas hal tersebut. Akibatnya, waktu pelayanan semakin lama, jabatan dan tanggung jawab cenderung termonopoli, dan aparat birokrasi tidak memiliki inisiatif dan kreativitas.

Dalam hal proses pelayanan birokrasi umumnya tidak memiliki prinsip-prinsip efisiensi, transparansi, efektivitas, dan keadilan. Proses pelayanan publik tidak memiliki transparansi dalam hal waktu, biaya, dan prosedur yang harus dilalui. Kalaupun ada, standar prosedur pelayanan publik sering kali hanya menjadi pajangan dan standar formal. Ketidaktransparanan prosedur, waktu, dan biaya pelayanan sengaja diciptakan untuk membuat ketergantungan masyarakat pada aparat pemberi pelayanan. Prosedur dibuat secara berbelit-belit agar biaya yang dikenakan kepada masyarakat menjadi lebih mahal. Karena masyarakat tidak

memiliki daya tawar terhadap prosedur tersebut, masyarakat yang ingin mendapat pelayanan secara lebih cepat harus membayar harga yang lebih mahal. Praktik semacam ini jelas sangat kontraproduktif dengan upaya untuk menciptakan pelayanan publik yang efisien (baik waktu maupun biaya), efektif, dan berkeadilan. Tanpa memandang kelas dan ekonominya, setiap warga negara seharusnya memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dan cepat.

Upaya untuk mengurangi hal tersebut sebenarnya sudah dilakukan dengan memperkenalkan konsep *one stop services* dan *electronic public services*. Akan tetapi, hal tersebut masih belum dilaksanakan secara optimal karena tidak disertai dengan pendistribusian otoritas, baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi-instansi lain yang terkait dalam pelayanan publik. Kepala instansi pemerintah yang terlibat dalam *one stop services* masih menyadari pentingnya otoritas untuk kepentingan diri sendiri (*rent seeking*) sehingga pendelegasian otoritas kepada bawahan atau instansi lain tidak terjadi.

Aspek organisasi pelayanan publik di Indonesia bertambah parah karena kepemimpinan yang tidak kredibel, tidak memiliki integritas pribadi, dan tidak memiliki visi organisasi. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan publik di Indonesia sangat tergantung pada peran pemimpin instansi pemerintahan (*top down approach*). Organisasi-organisasi yang memiliki pemimpin yang kredibel, berintegritas tinggi, dan memiliki visi masa depan dapat menjadi panutan dan inovator bagi reformasi pelayanan publik. Sebaliknya, organisasi yang tidak memiliki pemimpin yang baik pada akhirnya akan menumbuhkan budaya organisasi yang permisif yang tidak berorientasi pada pelanggan dan menganggap perilaku-perilaku korupsi dalam pelayanan publik sebagai sesuatu yang normal dan wajar.

Aspek organisasi yang lain adalah masalah kepegawaian. Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia umumnya disebabkan oleh rendahnya kapabilitas, kompetensi, dan pengetahuan yang memadai dari aparat birokrasi. Hal tersebut yang dimaknai sebagai *lack of competencies*. Wujud *lack of competencies* tersebut adalah kualitas pelayanan publik yang tidak responsif, berempati, *reliable*, dan tidak memiliki jaminan. Seperti telah dijelaskan

sebelumnya, hal itu juga disebabkan oleh proses rekrutmen yang tidak berbasis pada kompetensi dan pendidikan latihan yang tidak memadai. Perlu dicatat juga masalah sumber daya ini terkait dengan gaji yang diperoleh pegawai negeri sipil.

Hal penting lainnya adalah hubungan antara masyarakat dan instansi pemerintah yang masih belum setara. Masyarakat masih belum dianggap sebagai partner pemerintah dalam birokrasi sehingga pelayanan publik yang dilakukan birokrasi sering kali merupakan upaya untuk mengontrol perilaku masyarakat guna mendapatkan keuntungan ekonomi, sosial, dan politik. Belum adanya perubahan paradigma dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam birokrasi telah menyebabkan pelayanan publik jauh dari harapan masyarakat.

## Menuju Reformasi Birokrasi

Apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas birokrasi dalam rangka menciptakan *Good Governance*? Dalam kaitan ini, ada beberapa hal penting yang harus dimiliki dan dilakukan sebagai prasyarat reformasi birokrasi. Beberapa hal tersebut akan diuraikan di bawah ini.

### 1) Komitmen dan Kepemimpinan Nasional

Reformasi birokrasi negara harus bermula dari visi dan komitmen orang nomor satu di negeri ini. Ia harus menjadi kekuatan gerakan nasional (*national movement*) tentang pentingnya melakukan reposisi dan revitalisasi administrasi negara. Sebagai perbandingan, misalnya, Korea Selatan telah melakukan reposisi dan revitalisasi peran administrasi negara sejak tahun 1980-an. Beberapa reformasi yang dilakukannya adalah melalui *civil servant ethics act* pada tahun 1981, *civil servant property registration*, *civil servant gifts control*, *civil servant consciousness reform movement*, dan *social purification movement*. Pada masa pemerintahan Rho Tae Woo tahun 1988, reformasi administrasi negara diperkuat melalui deregulasi dan simplifikasi prosedur, restrukturisasi pemerintah pusat, dan penguatan peran komisi reformasi administrasi. Semua usaha Korea Selatan untuk merevitalisasi administrasi negara tidaklah sia-sia. Administrasi negara menjadi efisien, profesional, bersih, dan berwibawa. Berdasarkan hal tersebut, kunci terjadinya reposisi dan revitalisasi administrasi

adalah komitmen dan visi dari *political leadership* negara untuk mengagendakan hal tersebut menjadi gerakan nasional pembaharuan administrasi negara. Hal ini harus bisa diresapi oleh setiap pemimpin politik dan penyelenggara negara.

Ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan, dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara telah menyebabkan reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, kehilangan roh, dan berjalan sangat sporadis. Sampai sekarang tidak terlihat bentuk atau *grand design* yang diinginkan dalam rangka reformasi birokrasi, dan tidak adanya kemauan politik dari pemerintah. Semua bentuk reformasi yang dijalankan di negara lain diadopsi tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidapkahaman ini bukan saja menyebabkan gagalannya program pembangunan, melainkan juga termarjinalisasinya peningkatan kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan.

Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan *national leadership* dalam reformasi birokrasi. *Pertama*, komitmen untuk melakukan modernisasi birokrasi, dan *kedua*, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokratis mulai dari penyimpangan administrasi, korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kedua komitmen tersebut harus diberikan tidak saja oleh pemerintah, dan terutama presiden sebagai kepala negara, tetapi juga oleh lembaga-lembaga tinggi lainnya, seperti DPR, BPK, dan MA.

### 2) De-kooptasi dan Netralisasi Birokrasi oleh Parpol

*Grand design* reformasi birokrasi semestinya mengacu pada masalah utama yang sedang dihadapi. Birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan terintervensi oleh partai politik yang mempersiapkan kemenangan pemilu bagi partainya. Sebagaimana diketahui, sejak zaman Orde Baru kedudukan birokrasi tidak netral. Pada masa itu, struktur dan kultur kelembagaan birokrasi dikuasai oleh dan dalam kerangka kepentingan *single majority* Golkar. Tidak ada perbedaan antara pejabat karir dan pejabat politik. Keadaan itu berlarut-larut dan membentuk sikap, perilaku, nilai, kultur, sistem kerja dan cara pandang birokrat, dan budaya interaksi rakyat terhadap birokrasi. Itulah sebabnya cara berpikir birokrat lebih berorientasi pada kekuasaan

daripada pelayanan. Sebaliknya, dari sisi rakyat tidak ada yang gratis yang diperoleh dari penguasa birokrasi sekalipun hal tersebut menjadi haknya.

Oleh karena itu, reformasi birokrasi bukan sekadar perubahan struktur dan reposisi birokrasi, tetapi juga meliputi perubahan sistem politik, hukum, sikap mental, budaya (birokrat dan masyarakat), *mindset*, serta komitmen pemerintah dan partai politik. Harus ada kejelasan batas antara pejabat karir dan politik, baik birokrasi pusat maupun daerah. Hal ini juga dimaksudkan untuk membatasi pejabat politik dalam birokrasi. Sebagaimana di negara maju, pejabat politik hanya dimungkinkan jika dipilih secara langsung oleh rakyat atau mendapatkan persetujuan dari pejabat terpilih. Oleh karena itu, profesionalitas dan netralitas birokrasi harus menjadi sasaran utama reformasi birokrasi.

### 3) Profesionalitas Birokrasi

Berdasarkan pengalaman negara-negara berkembang yang telah berhasil menjadi negara maju, reformasi birokrasi merupakan langkah awal dan prioritas dalam pembangunan. Birokrasi menjadi sektor pembangunan (*Administrative Development*) sekaligus instrumen penting pembangunan (*Development Administration*). Reformasi birokrasi di negara-negara tersebut pada umumnya dilakukan melalui dua strategi, yaitu (1) merevitalisasi kedudukan, peran, dan fungsi kelembagaan yang menjadi motor penggerak reformasi administrasi, dan (2) menata kembali sistem administrasi negara dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia (PNS) serta relasi antara negara dan masyarakat. Strategi pertama dapat dilakukan melalui penguatan peran dan fungsi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Lembaga Administrasi Negara sebagai motor reformasi administrasi. Maka dari itu, kedua lembaga tersebut harus diberi kewenangan yang bersifat *policy* (*policy agency*) dan juga kewenangan yang bersifat eksekusi (*executing agency*).

Adapun menyangkut penataan sistem birokrasi negara harus dilakukan program yang terintegrasi dari hulu sampai hilir dalam bidang-bidang pembangunan administrasi. Strategi tersebut dapat dimulai dari proses rekrutmen pegawai, sistem promosi pegawai berdasarkan

kinerja, perubahan paradigma dan spirit administrasi publik, sistem dan besarnya penggajian, perubahan struktur dan proses kerja, sampai pengawasan disiplin pegawai negeri sipil. Mengingat banyaknya hal yang perlu dilakukan dalam reformasi birokrasi, perlu dibuat rencana prioritas. Untuk itu, diperlukan penataan kembali proses rekrutmen dan sistem penggajian PNS, pengawasan dan penegakan hukum terhadap kekayaan pegawai negeri sipil, termasuk hadiah yang diterimanya, restrukturisasi pemerintah pusat (dalam konteks desentralisasi), deregulasi dan simplikasi prosedur administrasi, serta penguatan peran masyarakat dalam mengontrol pelaksanaan pemerintahan.

### 4) Pengaturan Prosedur Administrasi

Pemerintahan (*Administrative Procedure Act*)

Hal lain yang harus dilakukan untuk meningkatkan daya saing ekonomi adalah penyusunan undang-undang prosedur administrasi pemerintahan. Di beberapa negara undang-undang tersebut menjadi dasar dalam pembuatan keputusan administrasi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. Dengan proses administrasi pemerintahan yang semakin baik dan akuntabel, kepercayaan pelaku bisnis juga semakin meningkat. Hal ini tentu saja akan semakin kondusif bagi iklim investasi. Rancangan undang-undang administrasi pemerintahan yang disiapkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sedang dalam proses legislasi.

### 5) Pakta Integritas dan Komitmen Semua Pihak

Reformasi birokrasi tidak akan berjalan tanpa adanya komitmen semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun pelaku bisnis. Oleh karena itu, salah satu instrumen penting dalam reformasi birokrasi adalah pakta *integritas*. Ketiga pihak tersebut perlu membuat komitmen bersama untuk menekankan asas, seperti tidak memikirkan diri sendiri, berintegritas tinggi, obyektif, akuntabel, terbuka, jujur, mengabdikan pada kepentingan publik, dan tidak melakukan praktik KKN. Hanya dengan komitmen tersebut akan tercipta birokrasi yang bersih dan berwibawa yang mampu menciptakan iklim investasi berdaya saing tinggi.

## 6) Pelayanan Terpadu dalam Konteks Daya Saing di Beberapa Daerah

Harapan agar realisasi desentralisasi dapat menumbuhkembangkan ekonomi daerah tampak sangat besar. Tidak sedikit daerah yang sangat bersemangat untuk memajukan daerahnya dan membuat terobosan-terobosan penting untuk memecahkan kebekuan birokrasi lokal, seperti melalui pelayanan terpadu.<sup>3</sup> Data empiris juga menunjukkan adanya berbagai undang-undang (UU) dan peraturan yang diberlakukan bagi perbaikan birokrasi dan daya saing ekonomi daerah. Studi di delapan kabupaten/kota di empat provinsi menunjukkan bahwa desentralisasi belum berkorelasi positif terhadap daya saing ekonomi daerah.<sup>4</sup> Dari keempat provinsi yang diteliti, hanya provinsi Jawa Timur yang menunjukkan respons relatif positif. Lebih dari 5 kota/kabupaten di Jawa Timur memiliki unit pelayanan terpadu (UPT) atau *one stop services* (OSS). Bali dan Kalimantan Timur masih dalam proses mewujudkan OSS yang ditandai dengan terbentuknya sekitar dua OSS di masing-masing provinsi tersebut. Sementara itu, Sumatera Barat sedang membenahi birokrasinya, khususnya di kabupaten/kota Solok. Kebutuhan akan OSS di

<sup>3</sup> Pelayanan terpadu merupakan sebuah satuan kerja di tingkat kabupaten/kota yang memberikan pelayanan pemrosesan berbagai dokumen publik, khususnya perizinan usaha dan investasi. Unit pelayanan terpadu (UPT) yang didirikan di beberapa daerah dimaksudkan untuk merespons permasalahan yang muncul berkaitan dengan urusan perizinan usaha dan investasi selama ini. Dengan berdirinya UPT di daerah, masalah-masalah tersebut diharapkan bisa diatasi karena pelayanan diberikan dalam satu atap atau satu pintu. Dengan kata lain, UPT menjadi ujung tombak pelayanan perizinan.

<sup>4</sup> Studi ini membahas keterkaitan antara regulasi dan daya saing lokal di Jawa Timur, Kalimantan Timur, Sumatera Barat, dan Bali dengan mengambil sampel daerah-daerah, seperti Sidoarjo, Surabaya, Gianyar, Denpasar, Samarinda, Tarakan, Payakumbuh, dan Padang. Lihat, antara lain: R. Siti Zuhro (Ed.), *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi untuk Mewujudkan Daya Saing Ekonomi Lokal*, (Jakarta: THC dan HSF, 2007). Berdasarkan pengamatan di daerah penelitian, beberapa daerah yang telah memiliki UPT cenderung memberikan kemudahan dan menciptakan iklim yang kondusif bagi dunia usaha. Selain melayani perizinan, UPT dapat dijadikan sebagai sarana bagi pemerintah daerah untuk memberikan semua informasi yang diperlukan masyarakat. Dengan meningkatnya kompetisi bisnis, baik di level nasional maupun lokal, UPT cukup relevan untuk menjawab kebutuhan daerah. Di beberapa daerah yang diteliti, seperti Sidoarjo, Gianyar, dan Tarakan, misalnya, UPT terbukti berkorelasi positif terhadap perbaikan pelayanan publik (investor), baik PMA maupun PMDN dan pebisnis lokal. Sebagai salah satu pusat industri di Jatim, Sidoarjo tampak makin maju setelah dibentuknya Dinas Perizinan dan Penanaman Modal (pelayanan satu pintu yang prima) tahun 2001, khususnya sebelum musibah lumpur panas Lapindo.

provinsi tersebut belum cukup besar dibandingkan dengan daerah-daerah lain yang diteliti.

Di bawah adalah tabel pelayanan terpadu di beberapa daerah yang diteliti. Jawa Timur relatif berhasil mengimplementasikan institusi birokrasi yang profesional dan netral meskipun masih diwarnai oleh individu PNS/birokrat yang partisan. Sementara itu, Bali masih berjuang mewujudkan birokrasi yang profesional dan netral dan keluar dari model birokrasi patrimonial yang sarat dengan sistem patron-klien. Demikian juga, dengan Kalimantan Timur dan Sumatera Barat yang sedang berbenah diri dan memperbaiki kualitas birokrasinya. Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana daerah-daerah itu mampu mengatasi kebekuan birokrasi yang tidak kontributif terhadap pembangunan ekonomi dan daya saing ekonomi daerah. Meskipun tantangan yang dihadapi tidaklah kecil, tarikan untuk menjadikan institusi tersebut profesional dan netral cukup besar. Fenomena ini mengindikasikan bahwa tidak hanya *state capacity* di level pusat saja yang dipertaruhkan untuk mewujudkan daya saing ekonomi, tapi juga di level daerah.

Peran kepemimpinan (*leadership*) kepala daerah ikut menentukan dalam mendorong daya saing ekonomi daerah. Dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, kenyamanan investasi membutuhkan keberanian pemimpin dalam mengambil keputusan untuk merevisi semua peraturan yang menghambat investor. Terobosan kebijakan yang dilakukan kepala daerah acapkali membuahkan hasil positif bagi daerah berupa *best practices*. Terobosan kebijakan atau regulasi daerah bisa jadi menciptakan kepastian hukum, keamanan, dan mengeliminasi pungutan liar yang acapkali dikeluhkan para investor. Di level nasional kebijakan investasi guna mengatasi kelesuan investasi merupakan terobosan positif dan menjanjikan. Di level lokal, pimpinan daerah diharapkan dapat mendukungnya dengan penerapan peraturan daerah yang probisnis sehingga aktivitas dunia usaha tidak terhambat.

Temuan lapangan di delapan daerah penelitian menunjukkan upaya pemerintah pusat dan daerah dalam memperbaiki iklim investasi. Meskipun demikian, tak jarang pemerintah pusat tampak kurang konsisten pula dengan UU dan PP yang dikeluarkannya. Sementara itu, pemda juga acapkali menciptakan peraturan daerah

Tabel 1. Pelayanan Terpadu di Beberapa Daerah

	Jawa Timur		B a l i		Kalimantan Timur		Sumatera Barat	
	Sidoarjo	Surabaya	Gianyar	Denpasar	Tarakan	Samarinda	Padang	Payakumbuh
<b>Jenis</b>	Dinas Perizinan dan Penanaman Modal (pelayanan satu pintu yang prima)	Unit Pelayanan Terpadu (UPT)	Kantor Pelayanan Terpadu (Bidang: Perizinan; Non Perizinan; dan Pelayanan Pengaduan)	Unit Pelayanan Terpadu (UPT)	Gedung Gabungan Dinas Kembar	Unit Pelayanan Terpadu (UPT)	-	Unit Pelayanan Umum Sistem Satu Pintu
<b>Persyaratan</b>	Jelas dan informatif di CD dan brosur	Jelas dan informatif di brosur	Jelas dan informatif di buku dan brosur	Jelas dan informatif di buku dan brosur	-	Terlampir di buku dan brosur	-	Terlampir dalam buku peraturan
<b>Waktu perizinan</b>	3-14 hari	-	1-15 hari sejak persyaratan terpenuhi	3-40 hari	Hitungan jam	7-15 hari kerja	-	-
<b>Biaya</b>	Rp100.000 – Rp500.000	Tergantung ukuran bangunan	Persentase (0,5-1,5%) Nominal (max Rp 1.000.000)	Persentase (0,6-10%) Nominal (maks. Rp 5.000.000)	-	Maks. Rp 300.000	-	-
<b>Tanda terima</b>	Sesuai permohonan	Sesuai permohonan	Sesuai permohonan	Sesuai permohonan	Sesuai permohonan	Sesuai permohonan	-	Sesuai permohonan
<b>Penghargaan dan sertifikat ISO</b>	ISO 9001	-	-	-	Best of the Best e-Government (2003). Acknowledge dari General ASEAN (2005). Kota Terbaik Otonomi Award (2005)	Piagam Penghargaan dari Dirjen Pemerintahan Umum (2003). Menteri PAN (2004)	-	-
<b>Survei kepuasan konsumen</b>	Dilakukan secara reguler melalui penyebaran kuesioner, FGD dan indept-interview	-	Melalui radio setiap hari Rabu, jam 12.00	Dilakukan secara reguler dengan kuesioner dan siaran radio.	-	-	-	-
<b>Mekanisme komplain atas penyimpangan pelayanan</b>	Sudah dilembagakan (lembaga komplain)	-	Melalui radio setiap hari Rabu, jam 12.00	Dilakukan secara reguler dengan kuesioner dan siaran radio.	Pengaduan langsung setiap saat ke walikota melalui HP	-	-	-

Sumber: Diolah dari data primer dan sekunder penelitian lapangan di Jatim, Bali, Kaltim, dan Sumbar, 2007.

(perda) yang justru tidak probisnis dan bahkan mengancam aktivitas investasi. Masalahnya, karena daerah-daerah berupaya mencari atau 'mengais-ngais' tambahan pendapatan daerah meskipun dengan cara yang bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Celaknya, banyak yang tidak mengetahui karena ketidakjelasan peraturan di atasnya.

Sebagaimana disebutkan di atas, masalah perda juga dinilai ikut menghambat pasang-surutnya investasi. Delapan daerah yang diteliti

menunjukkan hal itu. Sebagian perda yang berkaitan dengan perizinan cenderung membebani rakyat. Semangat untuk memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah membuat peraturan yang dikeluarkan pemprov dan pemkab/pemkot bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sebagai contoh, perda tentang pajak dan retribusi yang dikeluarkan daerah-daerah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi karena menurunkan minat investasi. Dengan kata lain, perda dan investasi tidak

berkorelasi positif. Dampaknya sangat negatif karena tidak membuat dunia usaha menjadi kondusif.

Dari perspektif investor, rumitnya perizinan investasi di Indonesia dinilai sebagai penghambat utama. Ketika dipersoalkan, Pusat dan Daerah saling lempar tanggung jawab. Sementara itu, tarik-menarik kepentingan dan kewenangan untuk menguasai sumber-sumber pendapatan sulit dihindarkan. Namun, persoalan penting, seperti pemberian pelayanan terbaik kepada investor, penciptaan rasa aman, dan penyediaan infrastruktur kurang mendapat perhatian.

Oleh karena itu, peluang untuk menata kelembagaan yang lebih jelas sangat diperlukan agar fungsi kelembagaan lebih berguna dalam menarik investasi. Melalui UU Penanaman Modal yang disahkan pemerintah (2007), nasib investasi diharapkan akan lebih pasti. UU ini juga menganut prinsip persamaan dalam pelayanan terhadap semua investor. Investor wajib dilayani secara efisien oleh birokrasi, diberikan pelayanan standar, dan fasilitas yang baik. Pemberian fasilitas ini penting mengingat Indonesia harus bersaing dengan negara-negara lain, baik di tingkat regional maupun global.

#### **Dari *Local Bureaucratic Authoritarian* ke *Local Bureaucratic Pluralism***

Pergeseran dari sentralisasi ke desentralisasi memberikan pengaruh yang relatif signifikan bagi perkembangan politik lokal. Sulit dibantah telah terjadi kebangkitan politik lokal dengan berkembangnya jumlah aktor yang ikut berperan dalam menentukan kebijakan publik, baik di level pusat maupun daerah. Tak sedikit pakar asing tentang Indonesia yang mencatat bahwa dalam beberapa hal pemerintah pusat telah kehilangan kekuasaannya karena tekanan berbagai kekuatan sosial, baik dari dalam maupun luar negeri. Pada saat yang sama, aktor-aktor politik lokal memperkuat posisinya.

Fenomena tersebut memperkuat argumen bahwa politik Indonesia saat ini dapat dipahami dalam koridor '*bureaucratic pluralism*' yang dicirikan oleh peranan dan pengaruh besar kekuatan nonbirokrasi atau kekuatan sosial (*societal forces*) dalam proses pembuatan keputusan. Sistem ini disebut '*bureaucratic pluralism*' karena pergantian rezim merupakan hasil pengelolaan kekuasaan yang diputuskan melalui kompetisi dalam pemilu/pilkada. Sistem

multipartai *exist* dan pemilu/pilkada dilaksanakan secara independen. Lebih dari itu, pluralisme birokrasi Indonesia cenderung merealisasikan bentuk demokrasi yang partisipatoris di mana partai politik mampu mengontrol birokrasi dan memengaruhi kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif. Selama era transisi atau desentralisasi, kelompok kepentingan, partai politik, dan kekuatan sosial secara konsisten mampu memengaruhi kebijakan penting yang menentukan kebijakan publik.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa birokrasi di era transisi cenderung menciptakan birokrasi yang plural yang ditandai dengan sistem politik yang makin plural pula dan terbuka terhadap pengaruh kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat. Salah satu indikator penting ciri pluralisme birokrasi adalah tidak satu pun kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah pusat ataupun daerah yang tidak mendapatkan sorotan atau kritikan masyarakat. Meskipun tidak semua keberatan, publik dapat menggagalkan kebijakan pemerintah pusat/daerah, atau sebagian kebijakan itu mengalami penundaan karena resistensi yang besar dari masyarakat. Hal ini tentunya tidak pernah terjadi di era Orde Baru.

Pengalaman di Jawa Timur, Bali, Kalimantan Timur, dan Sumatera Barat menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut cenderung mempraktikkan model pluralisme birokrasi dengan kadar yang berbeda dari satu daerah ke daerah lain. Jawa Timur dengan semangat *arek-nya* memberikan pengaruh positif terhadap berkembang dan berperannya kekuatan sosial dalam masyarakat. Hampir semua daerah di Jawa Timur berhasil melakukan peran yang signifikan. Demikian juga dengan kota Surabaya dan kabupaten Sidoarjo. Kedua daerah tersebut tergolong dalam daerah yang memiliki LSM/aktivis, pers, intelektual, dan mahasiswa yang cukup vokal dan senantiasa mengkritisi kinerja pemerintah daerah. Hubungan antara *local state* dan *society* relatif berimbang. *Local state* tidak mendominasi dan relatif mau mendengar aspirasi dan kepentingan *society*. Sementara itu, era pemilihan langsung sekarang ini memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut berperan serta dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sementara itu, di Bali, Kalimantan Timur, dan Sumatera Barat relatif tidak memiliki perbedaan yang mencolok dalam hal peran dan kekuatan sosial dalam memengaruhi kebijakan publik. Meskipun peran mereka tidak sevakal

atau signifikan kekuatan sosial di Jawa Timur, namun secara perlahan posisi dan peran kekuatan sosial di ketiga daerah tersebut mulai diperlukan untuk mengimbangi *local state*. Hubungan antara *local state* dan *society* secara perlahan mulai cair. Kekuatan sosial mulai memberikan pengaruh dan mendapatkan tempat dalam dinamika politik lokal meskipun tidak dalam bentuk yang komplis. Ke depan, hal tersebut cukup menjanjikan karena akan berdampak positif terhadap realisasi pluralisme birokrasi pada khususnya dan reformasi birokrasi pada umumnya.

Saat ini gerakan nasional reformasi dan netralitas birokrasi telah menjadi suatu hal yang niscaya guna menerobos kebekuan birokrasi. Gaungnya sangat diperlukan bagi Indonesia, khususnya daerah, agar segera bangkit dan membenahi masalah yang dihadapi birokrasi lokal, terutama dalam mendukung daya saing ekonomi daerah.

### **Model Birokrasi Profesional dan Netral untuk Mendukung Daya Saing Ekonomi Daerah**

Model birokrasi profesional dan netral ditandai dengan penataan birokrasi yang mendukung secara luas terciptanya ruang partisipasi publik, pemberdayaan, dan peningkatan kreativitas masyarakat. Dengan kata lain, model birokrasi tersebut adalah yang kompetitif di dalam dan antarbagiannya karena ada institusi pesaing, *participant-autonomous-outsourcing*, pemberdayaan publik (demokratisasi, membuat inisiatif, dan peringatan dini untuk publik), standar pelayanan publik yang profesional {transparan dalam hal biaya dan waktu: *public accountability, merit system* (pengangkatan berdasarkan keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)}, kompetisi institusi dalam memberikan pelayanan publik, dan netral secara politik.

Reformasi birokrasi bisa dilakukan, baik secara internal maupun eksternal. Faktor-faktor internal meliputi reorientasi kekuasaan yang prorakyat, memiliki komitmen, mampu menciptakan *new image*, rasionalisasi, peningkatan kualitas SDM, dan payung hukum yang jelas, tegas serta mengikat. Sebaliknya, faktor-faktor eksternal meliputi komitmen atas keteladanan elit dan pengawasan oleh rakyat. Dengan kata lain, pemerintah perlu mendesain regulasi birokrasi yang komprehensif dengan

mencabut, merevisi, menyinkronkan, dan menyusun regulasi baru.

Di era multipartai sekarang ini, birokrasi daerah harus netral dari politik, berpihak pada kepentingan masyarakat, dan melindungi kepentingan ekonomi lokal. Pemerintah daerah perlu mengapresiasi pelaku dunia usaha dengan cara mendorong pengusaha untuk berkompetisi membangun daerahnya. Diperlukan pemerintahan daerah yang adil dalam membuat kebijakan berkaitan dengan dunia usaha. Bahkan, pemerintah daerah juga perlu melakukan perbandingan dengan negara-negara lain yang berhasil meningkatkan daya saingnya. China, misalnya, merupakan negara yang telah memberikan kemudahan bagi pengusaha di awal usahanya. Sebaliknya, Indonesia justru mempersulit langkah awal pengusaha dalam melakukan aktivitas usahanya. Lebih dari itu, pengendalian dan pengawasan juga tidak dilakukan pemerintah dengan baik.

Potensi investasi tidak hanya terdapat di satu daerah, tetapi juga hampir di setiap provinsi atau kabupaten dan kota. Penyebaran kekayaan alam yang relatif merata mensyaratkan setiap daerah harus saling bersaing menjangkit investor. Dengan kata lain, perlu diciptakan berbagai kemudahan agar investor bersedia menanamkan modalnya.

Pemerintah daerah perlu melakukan langkah penting, seperti pendataan potensi investasi yang akurat dan komprehensif. Data yang disuguhkan untuk publik, khususnya kepada investor, seharusnya merupakan data yang senantiasa diperbarui (*up date*). Strategi jitu yang perlu dilakukan pemda saat ini adalah melakukan aksi promosi dan penjangkitan investasi yang lebih terfokus.

Era desentralisasi belum mampu mengatasi pengangguran dan kemiskinan yang jumlahnya semakin besar. Untuk itu, diperlukan peningkatan pembangunan daerah yang didukung investasi swasta. Kebijakan pelayanan satu pintu (yang menjamin informasi dan biaya yang transparan) menjadi kebutuhan mendesak daerah untuk mendukung aktivitas dunia usaha. Ketika potensi daerah bukan merupakan satu-satunya faktor penarik investor, kualitas pelayanan melalui pelayanan satu atap dan satu pintu (OSS) menjadi daya tarik tersendiri bagi pelaku usaha.

Ke depan, perlu ada transparansi antara pemerintah pusat dan daerah dalam menata investasi. Hal ini diperlukan supaya tidak ada rasa saling menyalahkan dan membenarkan, baik oleh

pemerintah pusat maupun daerah. Selain harus mampu meyakinkan investor tentang potensi yang dimiliki daerah, pemerintah juga harus mampu membangun kepercayaan investor tentang prospek penanaman modalnya di daerah.

Untuk mereformasi birokrasi, perlu dibentuk *Civil Service Commission* (CSC). Hal ini penting karena lembaga tersebut memiliki ciri-ciri yang meliputi *independence*, *selection*, *merit*, dan *unification*. Pembentukan CSC ini juga diatur dalam pasal 13 (3) UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dengan tugas: (a) merumuskan kebijakan umum kepegawaian; (b) merumuskan kebijakan penggajian dan kesejahteraan PNS; dan (c) memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang presiden.

Anggota tetap CSC diangkat dari PNS senior dari instansi/ perguruan tinggi dan staf senior Badan Kepegawaian Negara (BKN), sedangkan anggota tidak tetap diangkat dari PNS senior dari departemen terkait, wakil organisasi pegawai negeri, dan tokoh masyarakat yang mempunyai keahlian. CSC dibentuk melalui keputusan presiden dan bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan pertimbangan tertentu. CSC terdiri atas kepala dan wakil kepala, 3 anggota tidak tetap dan 2 anggota tetap (ketua dan sekretaris). Semua anggota diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bersidang sekali dalam setahun.

Kiranya jelas bahwa sudah waktunya amanat pasal 13 UU No. 33/1999 untuk diwujudkan agar reformasi birokrasi yang riil dapat terwujud. Tujuannya agar ada pemisahan yang tegas antara institusi yang merumuskan, mengawasi, dan yang melaksanakan. Tidak seperti sekarang ini, di mana semua tugas dan tanggung jawab seolah-olah dipusatkan di kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Untuk jangka menengah pembentukan CSC tersebut tidak hanya menjadi solusi reformasi birokrasi, melainkan juga menjadi mekanisme penting untuk menata kembali keberadaan kantor MenPAN, BKN, dan LAN.<sup>5</sup> Di era efisiensi

sekarang ini, mempertahankan eksisnya suatu institusi tanpa mempertimbangkan secara sungguh-sungguh peran, fungsi, kompetensi, dan kewenangan (*executing power*) yang dimilikinya, akan berakibat buruk pada institusi itu sendiri. Hal yang sulit pula dielakkan adalah memperbaiki kerusakan moral aparat PNS/birokrat yang terlanjur sudah akut.

Kerusakan moral itu juga dipicu oleh ketiadaan payung hukum yang mengatur etika pemerintahan. Krisis legitimasi pemerintahan muncul akibat adanya kevakuman etika. Oleh karena itu, bisa dipahami bila pemerintah tak mampu membangun konsensus-konsensus etik secara konsisten sebagaimana terjadi di Amerika Serikat (*bill of government ethics*). Absennya peraturan atau UU semacam *bill of government ethics* tersebut telah menyuburkan KKN dan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien. Bahkan, *good governance* semakin sulit diwujudkan di negeri ini.

Untuk jangka pendek, yang harus dilaksanakan kepala daerah adalah membuat terobosan-terobosan kebijakan yang inovatif dan kondusif. Sambil menunggu ditetapkannya UU Pelayanan Publik dan UU Administrasi Pemerintahan, daerah-daerah bisa melakukan gebrakan-gebrakan yang signifikan bagi daerah mereka. Untuk mendobrak kelesuan daya saing ekonomi daerah, mereka perlu membuat kebijakan daerah atau perda yang memberi rasa aman dan nyaman pada dunia usaha. Perlu juga digarisbawahi bahwa untuk 2–3 tahun ke depan fokus yang perlu digarap secara serius adalah pelayanan publik dengan penekanan pada kualitas pelayanan (*service quality*).

Seiring dengan itu, pemerintah pusat semestinya ikut mendukung dan bersikap lebih tegas dalam menerapkan *reward and punishment* kepada para birokrat, baik yang berprestasi maupun yang melakukan penyelewengan dan tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik. Selain itu, setiap institusi terkait (seperti kantor MenPAN, BKN, LAN) diwajibkan untuk melaksanakan programnya dengan sistem target. Hal ini dimaksudkan agar institusi yang berkenaan langsung dengan reformasi birokrasi bisa melaksanakan tugasnya secara serius.

---

<sup>5</sup> Penataan kembali ketiga institusi itu bisa jadi dilakukan dengan mengubah nama kantornya, misalnya menjadi "Kantor Kementerian Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik". Penamaan ini menjadi penting untuk memberikan pengaruh positif terhadap PNS/birokrat sebagai aparat pemerintah.

## Penutup dan Rekomendasi

Pada dasarnya kebijakan desentralisasi dan reformasi birokrasi memiliki kaitan yang erat dalam meningkatkan perekonomian daerah. Dengan kata lain, keberhasilan realisasi desentralisasi dan otonomi daerah mensyaratkan adanya pembenahan birokrasi. Hal ini meliputi pula perbaikan kualitas PNS sebagai pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu, sebagai pelayan publik, PNS dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima.

Temuan lapangan di empat provinsi yang diteliti menunjukkan bahwa pemerintah daerah kurang memperhatikan standar minimum pelayanan publik. Secara umum, kualitas pelayanan publik masih buruk. Sebanyak 45–50 persen narasumber lokal mengatakan bahwa pelayanan publik tidak mengalami banyak perubahan dan sekitar 70% narasumber mengungkapkan bahwa sistem perizinan di daerah belum transparan.

Oleh karena itu, masalah pelayanan publik menjadi sangat krusial, khususnya berkaitan dengan perbaikan sistem perizinan yang dapat mendukung aktivitas dunia usaha.<sup>6</sup> Masalah ini, bahkan, sangat relevan melihat lemahnya daya saing ekonomi daerah sekarang ini. Idealnya, era desentralisasi dan otonomi daerah memberikan dampak positif terhadap daya saing ekonomi. Pemrov dan pemkab/pemkot diharapkan dapat membuat gebrakan kebijakan yang bisa memajukan daerahnya. Masalahnya, kebanyakan mereka terbentur pada *political commitment* dan konsistensi daerah untuk selalu merealisasikan kebijakan dan programnya secara berkesinambungan.

Yang diperlukan daerah ke depan adalah perbaikan sistem dan peningkatan peran *leadership* pimpinan daerah dalam memajukan perekonomian melalui investasi. Hal tersebut dipandang penting karena pemerintah pusat tak bisa diharapkan berbuat banyak dalam mendukung kemajuan daerah. Apalagi dewasa ini pemerintah pusat masih didera oleh banyaknya permasalahan yang harus dipecahkan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Dalam kondisi seperti ini tak ada pilihan bagi daerah

selain harus mengatasi permasalahannya sendiri, baik melalui kerja sama antardaerah maupun dengan membentuk hubungan yang bersinergi dengan *stakeholders* lokal.

Ada beberapa agenda ke depan yang perlu diprioritaskan dalam pelayanan terpadu di daerah. *Pertama*, perlunya konsistensi kebijakan atau peraturan dan penegakannya sehingga tercipta iklim yang kondusif bagi realisasi kebijakan atau peraturan tersebut. *Kedua*, penyediaan infrastruktur dasar, seperti jalan, jembatan, pelabuhan, air, telepon, dan listrik. Dalam hal ini, pemerintah daerah bisa bersinergi dengan pemerintah pusat dan swasta. *Ketiga*, peningkatan kualitas pelayanan birokrasi agar tercipta birokrasi yang profesional dan efisien. Dalam kaitan ini, diperlukan penyusunan kriteria khusus dalam rekrutmen pegawai baru atau pelatihan ulang pegawai lama dengan menerapkan asas meritokrasi berdasarkan kompetensi. Keberhasilan daerah, seperti Gorontalo dalam hal *public services reform* disebabkan oleh ketegasan daerah dalam melakukan rasionalisasi pegawai dan ketegasan penegakan sistem pelayanan yang ditetapkan.

*Keempat*, penggunaan modul-modul khusus promosi potensi daerah bagi kalangan investor dengan cara menonjolkan keunggulan komparatif daerah, misalnya melalui *website*, VCD, dan penggunaan teknologi multimedia. *Kelima*, perlunya manajemen pelayanan publik satu atap (*one stop services*), baik per daerah, per bidang, maupun per kawasan pembangunan, seperti Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET). *Keenam*, pembentukan pusat-pusat latihan, studi sampai analisis mengenai pelayanan publik yang mempertimbangkan *local values*, *local wisdom*, dan *local genius*, baik di tingkat universitas, *civil society*, maupun rubrik-rubrik khusus media massa lokal. *Ketujuh*, pembuatan sistem *data base* pelayanan publik yang mudah diakses, baik dari segi sumber daya manusia, anggaran, maupun jangka waktu pelayanan. *Kedelapan*, pembuatan akta pelayanan publik di kantor-kantor pemerintah. *Kesembilan*, merumuskan dan menetapkan visi pelayanan publik 10 atau 20 tahun.

<sup>6</sup> Faktor negatif iklim usaha meliputi pajak dan retribusi, pungutan liar, minimnya infrastruktur, hambatan *nontariff*, dan kurangnya keamanan.

## Daftar Kepustakaan

- Dwiyanto, Agus. 2004. "Administrative Reforms: What should be done? How?: The case of Indonesia". Jakarta. Makalah dalam seminar.
- Kettle, Donald F. 2005. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Zeithaml, Valerie. Parasuraman, A., Berry, Leonard L. 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectation*. New York: The Free Press.
- Makka, A. Makmur (Ed.). 2006. *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: The Habibie Center.
- Zuhro, R. Siti, dkk. 2007. *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah (Studi di Empat Provinsi)*. Jakarta: The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation.