

**REFORMASI BIROKRASI UNTUK MEWUJUDKAN
PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK
(GOOD LOCAL GOVERNANCE)**

Oleh :

Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs, SH,MS.*)

Bismillaahirrahmaannirrahiim

Yang terhormat, Koordinator Kopertis Wilayah IV Jabar dan Banten

Yang terhormat, Bapak Bupati Kabupaten Sukabumi

Yang terhormat, Ketua Umum Yayasan Sukabumi Mandiri

Yang terhormat, Ketua BPH Yayasan Sukabumi Mandiri

Yang terhormat, Ketua STISIP Widyapuri Mandiri

Yang terhormat, Anggota Senat STISIP Widyapuri Mandiri

Yang terhormat, Para Dosen dan Civitas Akademik STISIP Widyapuri Mandiri

Para wisudawan dan wisudawati yang berbahagia

Ibu dan Bapak, serta hadirin para undangan yang saya hormati.

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Pada hari yang penuh rahmat dan kebahagiaan ini, perkenankanlah saya menyampaikan rasa syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT yang telah memperkenankan kita semua berkumpul dalam acara wisuda ini. Saya mengucapkan selamat kepada STISIP Widyapuri Mandiri yang telah mewisuda anak didiknya.

*) Guru Besar Ilmu Administrasi Publik FISIP UNPAD. Orasi ilmiah, disampaikan pada Acara Wisuda Mahasiswa STISIP Widyapuri Mandiri, pada tanggal 4 Agustus 2005 bertempat di Gedung Anton Soedjarwo Secapa POLRI Sukabumi.

Khusus untuk seluruh wisudawan dan seluruh keluarga wisudawan yang berbahagia, saya ucapkan selamat atas prestasi yang telah diraih wisudawan, yang disertai pengorbanan dan ketekunan. Saya merasa bahagia pada hari ini, karena dapat bersilaturahmi akademik dengan Ibu/Bapak, serta wisudawan dalam bentuk penyajian orasi ilmiah.

Tema orasi ilmiah dalam rangka wisuda STISIP Widyapuri Mandiri adalah “Reformasi Birokrasi Untuk Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Baik (*Good Local Governance*)”

A. Pendahuluan

Perwujudan *good local governance* di negara kita telah didukung oleh *political will* dari pemerintah melalui implementasi kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah telah memberi peluang kepada pemerintah daerah, swasta dan masyarakat menjadi lebih berdaya. Pada gilirannya nanti, keberdayaan ini akan menjadi fondasi yang kokoh bagi perwujudan *good local governance* di Indonesia. Untuk itu, perlu diciptakan kondisi kompetitif di antara lembaga pemerintah dan swasta, antara swasta dengan swasta atau antara lembaga pemerintah baik yang menyangkut kualitas pelayanan maupun mutu hasil kerja.

Hanya saja, birokrasi masih menunjukkan kesan negatif disebabkan karena birokrasi selama ini tidak bisa merespon keinginan warga masyarakat. Birokrasi yang selama ini bekerja lambat, berhati-hati dan metodologinya sudah tidak dapat diterima oleh orang yang perlu layanan cepat, efisien, tepat waktu dan sederhana. Untuk meningkatkan daya saing yang kian kompetitif diperlukan reformasi birokrasi yang dapat menghasilkan birokrasi profesional dan ramping yang bebas hambatan. Hal inilah yang menjadi prasyarat penyelenggaraan *good local governance*, dengan menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi dan keterbukaan, efisiensi dan

efektifitas, serta partisipasi, yang dilakukan secara demokratis sebagai suatu kesatuan yang utuh.

Seharusnya, birokrasi bisa berperan strategis dalam menumbuhkan semangat peningkatan keberdayaan masyarakat sebab keberdayaan tersebut justru akan mengurangi beban pemerintah daerah pada saat ketersediaan sumber-sumber publik semakin langka. Akibatnya, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah akan menjadi kian efektif, 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 lainnya. Lebih jauh, hal tersebut akan mendorong daya saing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan efisiensi, responsifitas, dan merangsang inovasi serta gairah kerja aparat pemerintah daerah.

Munculnya fenomena baru mengenai perubahan peran birokrat dari pelaksanaan 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.

Sistem penyediaan pelayanan publik yang biasanya ditangani melalui mekanisme administratif menjadi suatu penyediaan pelayanan publik yang berdasarkan insentif pasar. Untuk itu, budaya birokrasi harus dapat membangun tumbuhnya budaya demokrasi yang akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah .

Kenyataan getir birokrasi kita saat ini adalah birokrasi besar yang menekankan pada kewenangan tetapi tidak didukung oleh aparatur yang profesional dengan kompetensi yang sesuai dengan bidang fungsi yang dilaksanakan. Sistem kepegawaian

kita belum didasarkan pada sistem merit, padahal, sistem merit memiliki konsekuensi politis. Sebagai ilustrasi, bila jumlah dan kualifikasi PNS dibuat sesuai dengan kebutuhan, dampak yang akan ditimbulkannya adalah akan banyak PNS yang dipensiunkan. Dalam kondisi swasta belum dapat menciptakan lapangan kerja, pelaksanaan pensiun dini semacam itu dapat menimbulkan gejolak tingginya angka pengangguran. Hal inilah yang menyebabkan birokrasi pemerintah daerah mengganggu beban yang cukup akibat perkembangan lingkungan yang tidak mendukungnya.

Netralitas PNS secara terus menerus diupayakan agar tidak dijadikan kendaraan politik dari kepentingan politik suatu golongan atau kelompok. Sebagai aparatur negara, PNS yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan nasional dituntut kesetiaan dan ketaatannya kepada Pancasila dan UUD 1945, bekerja secara profesional dan tanggung gugat (*akuntabel*), serta berorientasi pada hasil (*outcome*), bukan pada *input*.

Kalangan pakar administrasi mulai mengamati adanya alur pikir baru yang ditunjang dengan seperangkat teori yang melahirkan paradigma baru dalam dunia ilmu administrasi negara. Paradigma baru tersebut memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan tidak lagi semata-mata hanya melakukan tugas-tugas pemerintahan akan barang-barang publik (*public goods*), tetapi juga melakukan dorongan dan menjadi motivator bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat. Birokrasi yang demikian, tidak lagi berpikir tentang 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 telah mengubah pola pembiayaan secara lebih efisien serta memungkinkan mengukur produktivitas kerja birokrasi.

Sebagai penyelenggara aktivitas pemerintahan, birokrasi diharapkan berperan dalam banyak hal. *Pertama*, peranan sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, peranan birokrasi berkaitan dengan fungsi peraturan. *Ketiga*, peranan berkenaan pemberdayaan masyarakat.

Selain itu, birokrasi juga sangat berperan sebagai “pendidik” masyarakat. Melalui kegiatan-kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi mengajarkan kepada masyarakat kebijakan dan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya. Terlebih lagi unit-unit pemerintahan daerah itu diletakan sedekat mungkin ke masyarakat yang dilayani.

Dengan kedekatan itu, pelayanan pemerintahan tidak saja bisa lebih memuaskan, tetapi peluang bagi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pemerintahan daerah akan lebih lapang. Efeknya akan mempengaruhi isi dan cara kerja lembaga pemerintah daerah menjadi lebih akuntabel dan transparan kepada masyarakat, masyarakat pun akan lebih mudah menjangkau dan berkesempatan memberi kontribusi berupa informasi tentang kebutuhan, kemampuan, prioritas, dan pilihan kebijakan yang mungkin tidak tersedia secara lengkap pada pemerintah daerah.

B. Pergeseran Paradigma Birokrasi Pemerintah

Dengan adanya revolusi transformasi, komunikasi dan informasi tidak ada lagi bagian dunia yang masih 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 tersebut dapat terlihat dalam 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, kolusi, 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. Public lebih ditekankan pada pemahaman negara. Oleh karena itu corak serba negara lebih menonjol ketimbang corak yang berserba 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 kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Dengan alasan seperti itu 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.

C. Konsep Birokrasi Ideal

Konsep birokrasi mendapatkan arti pentingnya secara sempurna di dalam teori politik Mill seperti tertera dalam *Consideration on Representative Government* (1861). Dalam memperbandingkan tipe-tipe pemerintahan, ia menegaskan bahwa di luar bentuk perwakilan, hanya bentuk birokrasilah yang memiliki keterampilan dan kemampuan politik yang tinggi, bahkan ketika dijalankan dengan nama monarkhi atau

aristokrasi. “Pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi arti birokrasi”.

Pemerintahan seperti itu “mengakumulasikan pengalaman, memerlukan latihan yang baik dan tata krama tradisional yang dipandang baik, dan mensyaratkan pengetahuan praktis yang tepat, yang dengan orang memiliki tingkah laku bekerja sesungguhnya. Tetapi birokrasi akan mati karena beban tugas sehari-harinya. “Birokrasi mati karena kekekalan tata kramanya”. Hanya unsur rakyat dalam pemerintahan, yang dapat membolehkan tampilnya konsepsi manusia jenius secara alamiah mengungguli orang biasa yang terlatih. Pemerintah Cina dan Rusia adalah contoh-contoh tentang apa yang terjadi manakala birokrasi memegang kekuasaan. Perangkat administrasi tentu diperlukan, tetapi harus berada di bawah pengawasan badan-badan umum yang mewakili seluruh rakyat.

Rumusan-rumusan Mill itu singkat, tetapi amat berpengaruh. Pertentangan tajam yang disismaknya antara birokrasi dan demokrasi telah diujinya berkali-kali sejak ia menulis. Tetapi sama pentingnya dengan demokrasi konstitusional – yang didalamnya konsep birokrasi disoroti – adalah isu analitis tentang kriteria apa yang tepat untuk mengelompokkan pemerintahan. Dalam membandingkan demokrasi dengan birokrasi, penekanan Mill bertumpu pada letak pengambilan keputusan dan kekuasaan yang sesungguhnya, tidak pada proses seleksi formal bagi badan-badan yang mungkin memegang kekuasaan tertinggi.

Mengenai arti birokrasi, Miftah mengatakan bahwa birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai “*officialdom*” atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-raja dan bangsawannya dari suatu bentuk organisasi kerajaan yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam wilayah yang menjadi yuridiksi resmi

mereka. Di dalam yuridiksi tersebut, seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya.

Disamping itu, dalam kerajaan pejabat tersebut proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis. Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat yaitu orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat itu amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu selalu ditentukan oleh orang yang menjabatnya. Jabatan-jabatan disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di atas mempunyai kekuasaan yang besar daripada jabatan yang berada di bawahnya. Semua jabatan lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hierarki “kerajaan” pejabat terdapat rakyat yang tidak mempunyai kekuasaan di hadapan pejabat birokrasi tersebut, itulah sebabnya birokrasi acapkali disebut kerajaan yang jauh dari rakyat.

Weber menulis banyak sekali tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat modern. Baginya ia merupakan sebuah tipe peranan sosial yang makin penting. Ciri-ciri yang berbeda dari peranan ini adalah : *pertama*, seseorang memiliki tugas-tugas khusus untuk dilakukan. *Kedua*, bahwa fasilitas dan sumber yang diperlukan untuk memenuhi tugas-tugas itu diberikan oleh orang lain, bukan oleh pemegang peranan itu. Dalam hal ini, pejabat memiliki posisi yang sama dengan pekerja pabrik, sedangkan Weber secara modern mengartikannya sebagai individu dari alat-alat produksi. Tetapi pejabat memiliki ciri yang membedakannya dengan pekerja: ia memiliki otoritas. Karena pejabat memiliki otoritas dan pada saat yang sama, inilah

sumbangannya, ia berlaku hampir tanpa penjelasan bahwa suatu jabatan tercakup dalam administrasi (“setiap bentuk otoritas mengekspresikan dirinya sendiri dan fungsinya sebagai administrasi”). Bagi Weber membicarakan pejabat-pejabat administrasi adalah bertele-tele. Meskipun demikian konsep tersebut muncul pertama kalinya. Perwira Tentara Modern, Pendeta Roma Katolik, Manajer Pabrik semuanya juga pejabat, menghabiskan banyak waktu di kantor untuk menginterpretasikan dan memindahkan Instruksi tertulis. Namun, Weber tidak memasukkan semua pejabat yang ada dalam konsep birokrasinya.

Ia menolak untuk menyebut birokrasi bagi pejabat yang dipilih atau seseorang yang diseleksi oleh sekumpulan orang. Ciri pokok pejabat birokratis, bahwa ia adalah orang yang diangkat. Dengan mengatakan ini, Weber telah hampir sampai pada definisi umumnya yang dikenakan terhadap birokrasi. Ia menulis “tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar birokratis, yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontraktual”.

Weber memandang birokrasi rasional atau ideal sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Di antara yang lain-lain, proses ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip memimpin organisasi sosial. Dengan sendirinya hal ini memudahkan dan mendorong konseptualisasi ilmu sosial dan bantuan konseptual teori Weber tentang birokrasi, terletak pada penjelasan ketika ia mendiskusikan tipe rasional yang murni (Martin Albow, 1989 : 32).

Karya Max Weber itu sekarang dikenal sebagai konsep birokrasi ideal. Menurut Weber yang secara singkat disebutkan dalam bukunya Miftah Thoha menyatakan birokrasi ideal yang rasional itu singkatnya dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut : *Pertama*, individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi

oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya; *Kedua*, jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan bawahan dan ada pula yang menyanggah kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil; *Ketiga*, tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya; *Keempat*, setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak; *Kelima*, setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan melalui ujian kompetitif; *Keenam*, setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu; *Ketujuh*, terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif; *Kedelapan*, setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya; *Kesembilan*, setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Miftah Toha, 2002 : 16-17).

Secara garis besar, konsep birokrasi ideal di atas juga didukung oleh Michael Parenti dalam Ryaas Rasyid, yang menyimpulkan karakteristik birokrasi ideal di atas secara garis besar adalah (1) mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan; (2) pemanfaatan tenaga-tenaga karir

yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan, dan yang batas-batas yuridiksinya telah ditetapkan secara spesifik; dan (3) spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada suatu otoritas atau konstituensi. (Ryaas Rasyid, 1995 : 5).

Konsep birokrasi ideal Weber tersebut menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan. Memahami upaya Weber dalam menciptakan konsep tersebut, perlu kiranya kita hargai logika pendekatan yang digunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya mencerminkan keadaan semasa hidupnya. Birokrasi ideal tersebut merupakan konstruksi abstrak yang membantu konstruksi kita memahami kehidupan sosial. Satu hal yang amat penting ialah memahami Mengapa birokrasi itu dapat diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Dengan demikian, konsep birokrasi ideal itu dapat memberikan penjelasan kepada kita bahwa mengabstraksikan aspek-aspek penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dan yang lain. Menurut Weber konsep ideal tersebut dapat dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Membedakan antara kejadian senyatanya dan konsep ideal organisasi tertentu, maka kita dapat menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut dapat terjadi dan faktor-faktor apa yang membedakannya. Lebih lanjut menurutnya, konsep ideal itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi pemerintahan itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah “rasional” itu merupakan kunci dari konsep birokrasi ideal Weberian.

Di dalam praktek di Indonesia, birokrasi ideal itu tidak diterapkan dengan benar, terutama tentang kualifikasi profesionalitas. Seringkali profesionalitas

dikalahkan oleh kedekatan pejabat dengan bawahannya. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan promosi yang berdasarkan pada sistem merit. Di kebanyakan daerah, rekrutmen pegawai lebih didasarkan kepada sistem keluarga atau kawan atau kerabat (*spoil system*) dan juga uang (*money*). Inilah yang kemudian membuat birokrasi kita menjadi rusak, sehingga pemikiran birokrasi ideal Weber tersebut sulit dicapai di Indonesia.

Dharma Setyawan Salam, menegaskan bahwa di samping kualitas intelektual Penyelenggara (birokrat), efektivitas penyelenggaraan negara terutama pelayanan kepada masyarakat juga sangat ditentukan oleh sistem manajemen pemerintahan. Penyelenggara negara yang baik dan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai, jiwa profesional dan kewirausahaan tinggi, tidak akan mampu berbuat banyak manakala sistem manajemen pemerintahannya bobrok (D.S. Salam, 2002:7). Jadi, tolok ukur keberhasilan pemerintahan suatu negara dapat dilihat dari manajemen birokrasinya atau dengan kata lain manajemen kepegawaian dari pemerintahannya.

Konsep pegawai di semua negara sebenarnya ada kesamaan sebagai berikut :

- (1) terdapat sistem pembinaan berdasarkan disiplin, landasan aturan dan peraturan, serta semangat yang tinggi melakukan pengabdian kepada negara;
- (2) pembinaan dan pengembangan secara profesional;
- (3) pembinaan kerjasama, baik dalam satu biro maupun dalam hubungan tugas dengan biro-biro lain;
- (4) mengutamakan keberhasilan biro daripada keberhasilan tugas pribadi;
- (5) pembinaan dan penyusunan semua posisi agar merupakan mata rantai Pertanggung jawaban yang sekaligus sebagai jenjang karier.

Untuk memahami perbedaan dan persamaan konsep dan sistem pegawai negeri di berbagai negara, berikut ini beberapa contoh perkembangan pegawai negeri di sejumlah negara. (Dharma Setyawan, 2002 : 171).

Peranan birokrasi terasa lebih penting di negara-negara sedang berkembang. Menurut Palmer yang dikutip oleh Riyaas Rasyid, ada tiga sebab mengapa peranan di negara-negara sedang berkembang itu lebih sulit dan penting. Sebab yang *Pertama*, berbeda dengan di negara-negara yang sudah maju yang infrastruktur sosial ekonominya sudah tersedia dalam jumlah yang cukup, dengan demikian birokrasinya hanya bertanggung jawab memelihara infrastruktur itu. Birokrasi di negara berkembang justru bertanggung jawab menyediakan dan memeliharanya. Peranan mereka memang penting, tetapi juga sulit, karena harus merencanakan, melaksanakan dan memelihara pembangunan ekonomi; *Kedua*, birokrasi di negara sedang berkembang memperoleh sedikit sekali bantuan dari sektor swasta dalam mengejar tujuan-tujuan pembangunan ekonomi dan sosialnya. Hal ini disebabkan karena memang sektor swasta di negara sedang berkembang masih dalam tahap membangun dirinya sendiri. Dalam banyak hal, justru sektor swasta yang memperoleh bantuan dari pemerintah agar usaha mereka bisa berkembang. Jadi, keadaan di negara sedang berkembang sangat berbeda dengan di negara maju yang ekonominya telah berkembang lebih dulu dalam era ekspansi kapitalisme. Sektor swasta di negara sedang berkembang memainkan peranan yang sangat kecil dalam membantu pemerintah membangun infrastruktur sosial dan ekonomi bagi kepentingan umum. Akibatnya, birokrasi di negara sedang berkembang harus bekerja keras untuk mendorong agar sektor swasta mau melakukan investasi dan ikut memajukan perekonomian negara. Dengan kata lain, merekalah yang justru menetapkan prioritas ekonomi yang harus diikuti dalam upaya pengembangan sektor swasta; *Ketiga*, birokrasi di negara sedang berkembang juga berperan memobilisasi massa agar mau mengambil bagian dalam proses politik, sosial dan ekonomi. Masih lemahnya berbagai institusi politik, sosial dan ekonomi di negara sedang berkembang

menyebabkan birokrasi harus mengambil sebagian dari peranan mereka demi memacu gerak pembangunan. (Ryaas Rasyid, 1999 : 8).

Hal itu, dikarenakan sebagai Penyelenggara aktivitas pemerintahan, birokrasi di negara sedang berkembang diharapkan berperan dalam banyak hal. *Pertama*, peranan sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peranan ini, birokrasi diharapkan harus dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak (sejahtera) dan lebih bermartabat. Sedangkan *kedua*, peranan birokrasi berkaitan dengan fungsi peraturan. Melalui peranan ini, birokrasi terlibat banyak dengan pengarah atau pembahasan perilaku masyarakat. *Ketiga*, peranan berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan itu sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memampukan masyarakat sebagai warga negara. Peran itu biasanya dikaitkan pula dengan peran yang dihubungkan dengan fungsi pembangunan pada umumnya.

Selain itu, birokrasi di negara sedang berkembang juga sangat berperan sebagai “pendidikan” masyarakat (Muchlis Hamdi, 2002 : 83). Melalui kegiatan-kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi mengajarkan kepada masyarakat kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya. Isi dan cara kegiatan-kegiatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah secara nyata, dan merupakan bahan ajaran bagi masyarakat tentang makna dan manfaat penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep-konsep pemerintahan modern yang membahas isu kebijakan domestik sering mengacu pada sistem pemerintahan demokratis yang cenderung mempercayai asumsi bahwa kehadiran pemerintahan desentralisasi dapat membuat meningkatnya kualitas demokrasi, karena “*that local authorities can enable for more people to participate in government*” (Stewart, 1996 : 39). Lebih-lebih lagi bila unit-unit

pemerintahan daerah itu diletakkan sedekat mungkin ke masyarakat yang dilayani, *the closer the government to the people the better their services*.

Dengan kedekatan itu, tidak saja pelayanan pemerintahan bisa lebih memuaskan, tetapi peluang bagi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pemerintahan daerah akan lebih lapang. Hal ini perlu digarisbawahi mengingat “*Local Government is not just a matter of delivering services to the public, it is about making choices for a locality*” (Commission for local Democracy dalam Stewart, 1996 : 39). Efeknya akan mempengaruhi isi dan cara kerja lembaga pemerintah daerah menjadi lebih akuntabel dan transparan kepada masyarakat, masyarakat pun akan lebih mudah menjangkau dan berkesempatan memberi kontribusi berupa informasi tentang kebutuhan, kemampuan, prioritas dan pilihan kebijakan yang mungkin tidak tersedia secara lengkap pada pemerintah daerah. Selain itu, partisipasi juga dilihat sebagai sarana untuk memperlancar pelaksanaan suatu program pemerintah daerah. Karena pelaksanaan suatu program pemerintah daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat setempat akan cenderung lebih berhasil. Bahkan partisipasi juga akan menguatkan demokrasi lokal melalui keterlibatan rakyat dalam Pemilu dan dalam setiap pembuatan kebijakan pemerintah daerah.

D. Reformasi Birokrasi Daerah dalam Mewujudkan Good Local Governance

Yang dimaksud dengan “*governance*” itu 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*” itu adalah adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan yang partisipatif bagi masyarakatnya dan akuntabilitas.

Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut sebagai antisipatif 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*).

Supaya pemerintah mampu melaksanakan fungsinya dengan bercirikan *good governance*, maka perlu diciptakan suatu kerangka administrasi publik yang mengandung unsur-unsur terciptanya suatu sistem kooperasi serta pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat.

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 berlebihan (*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, dorongan untuk mengurangi biaya (*cost reduction drive*), 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 pemeritahan 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 constraintment;*
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 local governance di daerah dimasa yang akan diperlukan langkah-langkah pelaksanaan secara terencana dengan sistematis dan terpadu. UNDP (1997 : 43) mengemukakan 10 langkah pelaksanaan pewujudan good governance, 10 langkah itu adalah 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, informations and knowledge on regular basis;*
8. *Revision of procedures and legislation and mid-course corrections;*
9. *Regular review of performance;*
10. *Scaling 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 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 melakukan Proses Publik Sector Reform di Korea dilakukan dalam dua tahapan yaitu :

1. Merampingkan Besaran Pemerintah, mengurangi pemborosan dan ineffisiensi, 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 pengalaman negara-negara lain dalam melakukan reformasi birokrasinya. Indonesia pun tidak ketinggalan untuk melakukan reformasi birokrasi. Untuk melakukan reformasi birokrasinya dibutuhkan adanya 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 *dipetakan permasalahan atau kendala yang dihadapi*. Kendala atau permasalahan dalam Birokrasi adalah sebagai berikut :

1. Kendala Politik

Kondisi politik di Indonesia pada saat ini, baik di 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 seperti itu 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 dirubah, daya resistensi yang begitu tinggi terutama dari elite-elite birokrasi yang telah menikmati keuntungan-keuntungan dari sistem yang ada menjadikan 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/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-kendala perubahan yang terjadi. Praktek-praktek itu antara lain :

- a. Selalu harus berdasarkan aturan/regulasi tertentu apabila melakukan suatu tindakan. Perubahan atau kreativitas yang reformatif tidak bisa berjalan karena tidak ada aturannya. Padahal aturan yang dibuat terkadang tidak jelas dan tidak rasional, dengan tetap diikutinya.

- b. Birokrasi ditempatkan sebagai organisasi yang tertutup dan elitis tidak semua orang bisa akses kedalamnya. Kalaupun mencoba masuk kedalamnya akan dihadang oleh serangkaian prosedur yang mengada-ada. Birokrasi ditempatkan sebagai suatu organisasi yang tidak bisa dipengaruhi tapi dia mempengaruhi.
- c. Birokrasi sangat memegang teguh prosedur. Prosedur yang dibuat sedemikian 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 out put atau kualitas dari pada out put 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 kualitas pekerjaan tidak menjadi perhatian. 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 akan lebih menghormati orang yang memiliki kekayaan dari pada yang biasa-bisa sehingga pelayanan yang diberikan akan 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, Propinsi 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/Desa. 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.

D. Penutup

Pada bagian akhir orasi ilmiah ini, perkenankanlah saya membuat simpulan sebagai berikut :

1. Prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik (*good local governance*) haruslah diarahkan kepada substansi yang bersifat strategis, seperti hubungan Pusat dan Daerah, penegasan hierarki dalam sistem pemerintahan, pembagian kewenangan dan urusan pada tingkat pemerintahan, dan penataan kembali sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan.
2. Mewujudkan pengembangan satu kesatuan sistem antara sistem pemerintahan nasional dengan sub sistem pemerintahan daerah secara sinergis sehingga

tercipta stabilitas, akuntabilitas, serta efektivitas dan efisiensi penyelenggaran pemerintahan daerah.

3. Dalam menciptakan *good local governance* musuh utamanya adalah KKN. Untuk menanggulangnya perlu penanaman modal agama yang baik dari sektor pemerintah, swasta, maupun masyarakat dan menjadikan norma hukum sebagai fondasi utamanya.
4. Moral harus dijadikan pertimbangan utama dalam rekrutmen, promosi dan penempatan pejabat birokrasi Pemerintah Daerah.
5. Birokrasi Pemerintah Daerah harus memiliki netralitas politik, transparan, responsibel, berakuntabilitas, bersih dan berwibawa. Untuk itu diperlukan aturan yang tidak membolehkan rangkap jabatan politik dengan jabatan publik sehingga tercipta netralitas birokrasi.
6. Birokrasi yang profesional harus diwujudkan karena pengguna jasa birokrasi tidak hanya masyarakat domestik, melainkan juga masyarakat internasional. Untuk itu diperlukan standar pelayanan birokrasi (ISO 9000) sehingga dapat menyesuaikan dengan perkembangan negara maju.
7. Birokrasi Pemerintah Daerah yang Profesional tidak dibebankan dengan akibat krisis moneter, sehingga dapat lebih adaptif menyesuaikan dengan perkembangan zaman.
8. 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, dengan tidak terlepas dari pekerjaan-pekerjaan politik.

9. Sistem pemerintahan daerah harus berpihak kepada kehendak masyarakat bukan pada kehendak kalangan tertentu yang menginginkan kelanjutan pemerintahan (*representatif elitis*). Pemerintah untuk rakyat bukan rakyat untuk pemerintah.

Demikianlah beberapa pokok pikiran yang saya sampaikan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*Good local governance*). Terima kasih atas perhatiannya, mohon maaf atas kekurangannya. Akhirnya dengan mengucapkan puji syukur kekhadirat Allah SWT, saya akhiri orasi ini.

Wassalamuálaikum Wr. Wb.

Sukabumi, 4 Agustus 2005

H.A. Kartiwa

DAFTAR PUSTAKA

- Bellone, Carl. K (1980), *Organization Theory and the New Public Administrator*. Allyn and Bacou, Inc. Boston-London-Sidney-Toronto.
- Carley Michael and Jan Christie (1992), *Managing Sustainable Development*, Earthcan Publication Ltd, London.
- David and Ted Gaebler, (1992). *Reinventing Government : How the Entepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Hodson-Wesley Publishing Company, Inc, New York.
- Esman J. Milton (1991), *Management Dimentions of Development*, Kumarian Press.
- E. S. Savas, (1987), Privatization, *The Key to Better Government*, Chatman House Publisher, Inc, New Jersey.
- Fernanda, Desi (1999), *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum*, Makalah, Fisip Unpad.
- Indarwanto, (2001), *Teori Administrasi Publik dan Birokrasi*,
- Kartiwa, Asep (1995), *Penyempurnaan Manajemen Pemerintah Daerah untuk Peningkatan Pelayanan Sektor Publik*, Orasi Ilmiah Unla Bandung.
- Kristiadi, JB. (1997), *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*, STIA Press Jakarta.
- Mills, C. Wright (1959), *The Power Elite*, Oxford University Press, New York.
- Osborne, David and Peter Plastrik, (1997), *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, Hodson-Wesley Publishing Company Inc, New York.
- Pilliang Indra Ramdani, Pribadi (2003), *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Yayasan Harkat Bangsa.
- Saefullah, A.D. (1999), *Konsep dan Metode Pemberian Pelayanan Umum yang Baik*, Makalah, FISIP Unpad.
- Salam, Setyawan, Dharma, (2002), *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Jambatan.
- Sarumdayang, (2003), *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta.

- Suryawikarta, Bay, (1999), *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum*, Makalah, Fisip Unpad.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryaas Rasyid, (2002), *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Thoha, Miftah (2003), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raya Grafindo Persada, Jakarta.
- Wasistiono, Sadu (1999), *Konsep dan Metode Pelayanan Umum*, Makalah, 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*, The Free Press, USA.
- _____, (2000), Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.