

Meretas Jalan Menuju Good Governance

Bunga Rampai Hasil Diskusi Terbatas
Tentang Isu Aktual



**Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara**

Meretas Jalan Menuju Good Governance

Bunga Rampai Hasil Diskusi Terbatas
Tentang Isu Aktual



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Meretas Jalan Menuju Good Governance : bunga
rampai hasil diskusi terbatas tentang isu-isu
aktual 2008 / tim penyusun Agus Wahyuadianto
.... [et al.], : editor Agus Wahyuadianto
Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan
Pelatihan Aparatur I LAN, 2008.
322 hlm. ; 21 cm

Bibliografi : 16 hlm.
ISBN 978-979-3382-25-8

1. Indonesia – Politik dan pemerintahan.
I. Agus Wahyuadianto

320.959 8

Diterbitkan oleh :
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN
(PKP2A I LAN)

DISKUSI TERBATAS ISU AKTUAL

Tim Penyusun

1. Agus Wahyuadianto, S.Psi., SE.
2. Putri Wulandari, S.Si.
3. Drs. Joni Dawud, DEA.
4. Dr. H. Deddy Mulyadi, M.Si.
5. Harida Indraswari, S.Sos.
6. Wuri Indri, S.Sos.

Editor : Agus Wahyuadianto, S.Psi., SE.

Tim Pelaksana

1. Dr. H.Deddy Mulyadi, M.Si.
2. Drs. Joni Dawud, DEA.
3. Putri Wulandari, S.Si.
4. Krismiyati, ST.
5. Wawan D. Setiawan, SH., M.Si.
6. Dra. Edah Jubaedah, MA.
7. Dra. Enni Iriani, M.Ed.
8. Drs. Dayat Hidayat, M.Si.
9. Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si.
10. Emma Komalaningsih, S.Sos.
11. Dra. Rina Christina
12. Anita Ilyas, S.Sos.
13. Ir. Euis Nurmalia
14. Lilis Multati, S.Sos.
15. Tanti Piani Puspita, A.Md.
16. Kurnia Anggraeni
17. Tia Setiawati, A.Md.
18. Budi Permana
19. Tino Trisno Mulya
20. Priswanti Rahayu
21. Indra Risni Utami
22. Herdi Erawan
23. Jujun Junaedi
24. Dana Sutisna

Desain Cover : Agus Wahyuadianto, S.Psi., SE.

Penerbit

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN), Jalan Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat INDONESIA

ISBN : ISBN 978-979-3382-25-8

SEKAPUR SIRIH

Assalamu'alaikum wr.wb.

Puji syukur selalu kita panjatkan kehadiran Allah SWT., karena hanya berkat ridhanya kita bisa menghirup udara dalam keadaan sehat dan merdeka. Kemerdekaan bukan hanya bebas dari penjajahan semata, tetapi lebih dari itu, merupakan kebebasan untuk berpikir, menyampaikan gagasan, hidup bermasyarakat tanpa mengurangi hak orang lain dan tetap menjunjung etika. Oleh karena itu, kemerdekaan merupakan sebuah karunia yang tidak terhingga, yang sesungguhnya merupakan hak asasi setiap manusia. Berangkat dari kemerdekaan itulah kita membangun negara ini, sehingga terwujud tatanan yang kita inginkan, negara Indonesia.

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) ingin terus berupaya memberikan kontribusi untuk terwujudnya tatanan administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang efektif dan efisien, sekaligus adaptif terhadap perubahan. Oleh karena itu, sepanjang tahun 2008 PKP2A I LAN menyelenggarakan dua Seminar/ Diskusi Isu Terbatas tentang Isu-isu Aktual. Seminar ini dilaksanakan dengan landasan berpikir *"Bagaimana merumuskan, mengkaji dan memperbaiki berbagai kebijakan tentang penyelenggaraan pelayanan publik, SDM Aparatur, kelembagaan, serta kewenangan pemerintah yang sesuai dengan perubahan dan dinamika lingkungan yang terjadi"*. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka PKP2A I LAN mengambil tema yang sangat strategis bagi Pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Tema yang diambil, yaitu :

- Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah
- Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Seminar yang pertama diselenggarakan sebagai tindak lanjut dari pengesahan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sedangkan seminar kedua merupakan seminar internasional yang menghadirkan Prof. Jin Park dari Korea Selatan sebagai narasumber.

Untuk mempertajam saran rekomendasi dan hasil dari seminar tersebut, maka PKP2A I LAN menyusun sebuah buku sebagai hasil dari kedua seminar tersebut. Buku ini tidak hanya diisi materi para narasumber pada saat seminar, akan tetapi dimasukkan

pula tulisan-tulisan terbaik dari para narasumber yang terdiri dari pakar terpilih di bidang administrasi negara. Sehingga buku ini menjadi bacaan penting bagi setiap orang yang ingin memperluas wawasannya di bidang administrasi negara, baik secara konseptual maupun dalam tataran praktis.

Dengan mengucapkan terima kasih kepada semua narasumber yang telah memberikan usaha terbaiknya untuk kesuksesan penyelenggaraan Seminar/ Diskusi Isu Terbatas tentang Isu-isu Aktual dan terwujudnya buku ini. Tak lupa kami ucapkan selamat kepada Tim Penyelenggara Seminar dan Tim Penyusun Buku atas kinerja yang telah diberikan. Kami yakin buku yang berjudul **“Meretas Jalan Menuju Good Governance : Bunga Rampai Hasil Diskusi Terbatas Tentang Isu-isu Aktual 2008”** ini, akan memberikan kontribusi yang sangat berarti pengembangan ilmu pengetahuan dan khususnya bagi pembaca. Akhirul kalam, kami ucapkan selamat membaca buku ini dan semoga Allah melindungi kita semua.

Wassalamu’alaikum wr. wb.

Sumedang, Desember 2008

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan
Aparatur I LAN

Kepala,

Dr. H. Deddy Mulyadi, M.Si.

DAFTAR ISI

Tim Penyusun	i
Sekapur Sirih	iii
Daftar Isi	iv

BAB I

Laporan Kepala PKP2A I LAN.....	1
Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah	3
Strategi Pemekaran dan Penggabungan Daerah Otonomi di Masa Mendatang	7
Evaluasi Penataan Daerah Otonom untuk Meningkatkan Kapasitas Pemerintah Daerah ...	15
Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah : Sudahkah Mengakomodasi Aspek <i>Learning Organization</i> ?	27
<i>Social Audit</i> Sebagai Alternatif Pengukuran Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah.....	40
Evaluasi Kinerja Melahirkan Pemerintahan yang Akuntabel agar Tercipta Reformasi Birokrasi yang Sehat untuk Percepatan Pembangunan dan Daya Saing Daerah	57
Bentang Otonomi Daerah, <i>Good Governance</i> dan Problem Struktural.....	91
Pengukuran Kinerja Sebagai Upaya Membangun Pemerintah Daerah Berbasis Manajemen Kinerja (internet)	103
Grand Strategy Implementasi Otonomi Daerah.....	119
Startegi Pembentukan Daerah Otonomi di Masa Mendatang.....	133
Startegi Pemekaran dan Penggabungan Daerah Otonomi di Masa Mendatang.....	140
Pemekaran dan Pneggabungan Daerah Otonomi Berbasis Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	144
Pengembangan Sistem Manajemen Kinerja Prima Otonomi Daerah (S-MaKin Prima Otda)	148

Artikel Media Massa

Depdagri Evaluasi Kinerja Otda	164
Evaluasi Kinerja, Siapa Takut.	165

BAB II

Sambutan Kepala PKP2A I LAN.....	167
Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (<i>To Develop Government Innovation for Improving Public Services</i>)	170
Membangun Birokrasi Pelayanan Indonesia yang Efisien, Berorientasi pada Pengguna dan Kompetitif : Belajar dari Pengalaman Amerika Serikat.....	174

Peningkatan Pelayanan Publik Melalui Pendekatan Pengelolaan Kolaboratif: Suatu Tinjauan Teoritis	188
Reformasi Budaya Birokrasi untuk Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	206
Belajar Reformasi Negara dan Pembangunan dari Jembrana	223
Memfasilitasi Inovasi Pelayanan Publik di Daerah : Peran Organisasi <i>Civil Society</i>	242
Langkah-langkah Reformasi Birokrasi Indonesia	258
<i>Servant Leadership</i> Sebagai Solusi Kepemimpinan Bangsa Menuju Masyarakat Sejahtera ..	276
Public Sector Reform in Korea	285
Service Delivery in the United States: An effort to Benchmark Indonesian Bureaucracy Againts the US Bereaucracy	295
Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara Seminar Internasional :Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik: Pengalaman Korea Selatan, Jerman, Inggris dan Indonesia	297
Artikel Media Massa	
Inovasi Pemerintahan Daerah : Mempertanyakan Partisipasi Masyarakat	316
Walikota Mendapatkan Penghargaan Inovasi Penunjang Pelayanan Publik dari Presiden	319
E-GOV Solution Day, Inovasi untuk Peningkatan Layanan Publik.....	321

BAB. I

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI KINERJA DALAM PENINGKATAN KAPASITAS PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

LAPORAN
KEPALA PUSAT KAJIAN & PENDIDIKAN & PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PADA ACARA
SEMINAR ISU-ISU AKTUAL
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI KINERJA DALAM
PENINGKATAN KAPASITAS PENYELENGGARAAN
OTONOMI DAERAH**

SUMEDANG, 6 MEI 2008

Yth. Bapak Menteri Dalam Negeri RI;
Yth. Bapak Kepala Lembaga Administrasi Negara;
Yth. Bapak Ditjen Otonomi Daerah, Depdagri
Yth. Bapak Deputy III Lembaga Administrasi Negara;
Yth. Para nasasumber seminar dan para peserta seminar yang berbahagia,

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Selamat pagi salam sejahtera bagi kita semua,

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat dan rahmatnya kita dapat bersama-sama berkumpul di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara di Jatinangor untuk menghadiri **"Seminar Isu-Isu Aktual Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja Dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah"**.

Sebelum acara ini secara resmi dibuka oleh Bapak Kepala LAN, perkenankanlah kami membacakan laporan penyelenggaraan kegiatan ini.

Seminar isu-isu aktual pada hari ini, Selasa tanggal 6 Mei 2008, diselenggarakan oleh Bidang Litbang Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, sebagai salah satu perwujudan tugas dan fungsi kami dalam mengkaji berbagai isu-isu yang sedang berkembang dalam bidang pembangunan administrasi Negara.

Penyelenggaraan Seminar Isu-isu Aktual ini bertujuan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang harus dilakukan berbagai instansi terkait dalam melaksanakan atau mengimplementasikan berbagai kebijakan evaluasi kinerja dalam rangka meningkatkan kapasitas penyelenggaraan otonomi daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut kami telah mengundang beberapa pakar untuk membahas berbagai isu berkaitan dengan implementasi kebijakan evaluasi kinerja dalam rangka

peningkatan kapasitas penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun pembicara yang direncanakan akan memberikan sumbangan pemikirannya adalah sebagai berikut:

- 1 Menteri Dalam Negeri sebagai *Keynote Speaker*, yang akan membahas topik tentang "Strategi Peningkatan Kinerja Pemerintahan Daerah dalam Mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia".
- 2 Deputy III LAN, Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. akan membahas topik tentang "Evaluasi Kinerja sebagai Instrumen untuk Percepatan Pembangunan dan Peningkatan Daya Saing Daerah"
- 3 Ditjen Otonomi Daerah, Depdagri, Dr. Sodjuangon Situmorang, M.Si., tentang "Strategi Pemekaran dan Penggabungan Daerah Otonom di Masa Mendatang"
- 4 Dr. Deddy Bratakusuma, Mag.Rer.Publ., tentang "Strategi Pemekaran dan Penggabungan Daerah Otonom di Masa Mendatang"
- 5 Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si., akan membahas topik "Pemekaran dan Penggabungan Daerah Otonom Berbasis Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah"

Adapun peserta yang kami undang untuk mengikuti Seminar ini adalah sebanyak 200 (dua ratus) orang yang berasal dari:

- a. Pemerintah Daerah dari berbagai daerah
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- c. Kalangan akademisi dari Perguruan Tinggi
- d. Organisasi Profesi

Demikianlah pokok-pokok laporan penyelenggaraan Seminar Isu-isu Aktual "Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah". Akhir kata kami mohon perkenan Bapak Kepala LAN untuk membuka acara seminar ini secara resmi.

Wabillahittaufik Walhidayah
Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Bandung, 6 Mei 2008

Kepala PKP2A I LAN

Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN EVALUASI KINERJA DALAM PENINGKATAN KAPASITAS PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Kebijakan Otonomi Daerah yang digulirkan Pemerintah sejak tahun 1999, secara umum dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa pemerintah daerah lah yang dipandang paling dekat dengan masyarakat, sehingga pemerintah daerah dinilai lebih memahami kebutuhan riil masyarakatnya. Sampai dengan saat ini, pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan serangkaian kebijakan berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Salah satu Peraturan Pemerintah yang lahir baru-baru ini terkait dengan evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi daerah adalah PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, serta PP No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Secara umum, keluarnya PP No. 78 Tahun 2007 didasarkan atas pertimbangan bahwa tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga perlu diganti. Selain itu, dengan didasarkan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 8, maka dipandang perlu untuk menetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Sementara itu, lahirnya PP No. 6 Tahun 2008 didasari oleh dua hal, yaitu *Pertama*, dilihat dari *Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah*, keluarnya PP tersebut didasarkan atas pertimbangan perlunya suatu upaya untuk menciptakan dan mendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas umum tata kelola pemerintahan yang baik (*good local governance*). Sementara yang *kedua*, dilihat dari *Aspek Kebutuhan Lokal Daerah*, keluarnya PP tersebut dimaksudkan untuk mengukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan hak dan kewajiban daerah untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang ingin mewujudkan : 1) kesejahteraan masyarakat; 2) pelayanan publik; dan 3) daya saing daerah. Kedua aspek tersebut perlu dievaluasi mengingat tidak semua daerah telah berhasil mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Selain itu, evaluasi terhadap kedua aspek tersebut tidak dapat dipisahkan mengingat pada kenyataannya tidak semua daerah yang telah berhasil mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) secara bersamaan mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah.

Pada dasarnya, keluarnya kedua peraturan pemerintah tersebut dimaksudkan untuk menindaklanjuti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan dalam Pasal 6 ayat (3) bahwa Daerah dapat dihapus dan digabung apabila tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah setelah dilakukan evaluasi. Disebutkan bahwa evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah. Terkait dengan hal tersebut, telah terbit Peraturan Pemerintah mengenai Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yaitu PP No. 78 Tahun 2007. Selain itu pada pasal 27 dari UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah yang digunakan sebagai dasar evaluasi dan bahan pembinaan lebih lanjut. Untuk pengaturan tersebut telah dikeluarkan PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD).

Di dalam PP No. 6 Tahun 2008 itu sendiri, disebutkan bahwa Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), merupakan suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk. EPPD ini meliputi 3 hal yaitu:

- Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) yaitu suatu evaluasi untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya peningkatan kinerja berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik.
- Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD) yaitu suatu evaluasi untuk menilai kemampuan daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah yang meliputi peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan umum, dan kemampuan daya saing daerah.
- Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB) adalah suatu evaluasi untuk memantau perkembangan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Daerah yang baru dibentuk.

Untuk melakukan evaluasi tersebut, dibentuklah tim nasional Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang beranggotakan sepuluh anggota yang terdiri dari menteri dan kepala lembaga negara, yakni Mendagri, Meneg PAN, Menkum HAM, Menkeu, Mensesneg, Meneg PPN, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Kepala BPKP, Kepala BPS dan Kepala LAN. Timnas tersebut melaksanakan evaluasi terhadap 33 provinsi yang pada pelaksanaannya dilakukan oleh tim teknis yang beranggotakan unsur-unsur dari Departemen/LPND yang ada dalam Timnas EPPD. Sementara, evaluasi untuk kabupaten/kota dilakukan oleh Tim Daerah EPPD di bawah tanggung jawab gubernur. Timnas EPPD menyampaikan laporan kepada Presiden melalui Mendagri paling lama 12 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya,

pemerintah menetapkan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional untuk provinsi, kabupaten, dan kota dengan Keputusan Mendagri.

Pada Pasal 27 ayat 3 dari PP No. 6 tahun 2008, peringkat kinerja ditetapkan dengan pengelompokan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kelompok berprestasi Sangat Tinggi, Tinggi, Sedang, dan Rendah. Berdasarkan peringkat kinerja, pemerintah menetapkan tiga besar penyelenggaraan pemerintahan provinsi yang berprestasi paling tinggi dan tiga besar penyelenggara pemerintahan provinsi yang berprestasi paling rendah. Sementara pemerintahan kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 terbaik dan 10 terendah. Selanjutnya pada Pasal 42 disebutkan bahwa apabila sebuah daerah masuk kelompok berprestasi rendah selama tiga tahun berturut-turut, maka pemerintah dapat melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi daerah, dengan menilai 3 aspek yaitu aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Hasil evaluasi tersebut, selanjutnya akan disampaikan kepada Presiden melalui Mendagri sebagai bahan pertimbangan kebijakan penghapusan dan penggabungan daerah.

Di tengah tingginya hasrat untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan perlunya meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah, serta di tengah maraknya pembentukan Daerah Otonom Baru berikut kompleksitas permasalahan yang mengikutinya, keluarnya PP No. 78 Tahun 2007 dan PP No. 6 Tahun 2008 ini memang memberikan semangat baru untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik pada daerah otonom yang sudah lama terbentuk maupun daerah otonom baru yang merupakan hasil pemekaran. Terkait dengan pembentukan daerah otonom baru sendiri, sejak digulirkannya Otonomi Daerah pada tahun 1999, telah banyak melahirkan daerah otonom baru. Hal ini terlihat dari pertambahan jumlah daerah otonom baru; propinsi yang semula berjumlah 26 sekarang telah menjadi 33, begitu pula dengan kabupaten dan kota yang pada mulanya berjumlah 256, sekarang telah mencapai 465 lebih. Kedepannya, jumlah ini sangat dimungkinkan untuk bertambah lagi. Memang berbagai alasan dikemukakan seiring dengan semangat otonomi. Sebagai sebuah konsep, pemekaran wilayah, dilihat dari beberapa tinjauan teoritis, merupakan salah satu strategi pembangunan, namun sekarang ini persoalan pemekaran wilayah menjadi semakin pelik ketika terjadi "pemaksaan" didalamnya. Terkadang, dalam pemekaran wilayah tidak jelas dasar dan kepentingan di belakangnya. Kepentingan ini bisa saja berupa kepentingan jangka panjang yang membangun (*konstruktif*) atau kepentingan jangka pendek yang justru merusak (*destruktif*).

Didasari berbagai kepentingan ini pemekaran wilayah nampaknya menjadi *trend* tersendiri di saat otonomi daerah. Akibatnya sejumlah kabupaten/kota bermunculan hanya dengan modal desakan dan lobi politik sekelompok orang. Ditinjau dari sisi regulasi, memang dimungkinkan untuk melakukan pemekaran wilayah atau pembentukan

daerah otonom baru, karena dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yaitu pada Bab II Pasal 4-9, dinyatakan bahwa apabila suatu daerah telah memenuhi syarat dan mampu menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri, maka daerah tersebut dapat dimekarkan, namun jika sebaliknya, tidak menutup kemungkinan suatu daerah dapat digabung. Jadi, perlu dipahami bahwa pasal tersebut memuat suatu prasyarat tertentu yang harus dipenuhi agar pembentukan daerah otonom dapat dilakukan, dan bukan hanya semata-mata karena “sekedar” ada kemauan dari segelintir orang. Otonomi daerah telah memberikan peluang kepada daerah yang berdampak pada munculnya keinginan beberapa pihak untuk memekarkan wilayah propinsi dan kabupaten/kota yang telah ada. Usulan ini memang perlu ditanggapi dengan positif namun perlu juga dibarengi dengan bijaksana melalui serangkaian proses selektif mengingat pemekaran wilayah mengandung berbagai konsekuensi positif dan negatif.

Prinsipnya, pemekaran wilayah dilakukan dengan tujuan untuk mengoptimalkan pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah, namun seringkali, dalam prakteknya pemekaran wilayah tidak sesuai dengan prinsip dan tujuan dari otonomi tersebut. Pemekaran wilayah tidak boleh mengabaikan hal tersebut karena dapat berakibat pada tidak tercapainya tujuan dari otonomi daerah sebagaimana dijelaskan di atas, selain juga dapat berakibat munculnya daerah-daerah otonom yang beban baru bagi pemerintah dan masyarakat. Oleh karenanya, selain dengan keluarnya PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, kedepan perlu dipikirkan suatu strategi pemekaran dan penggabungan Daerah Otonom di Masa Mendatang. Keluarnya PP No. 6 Tahun 2008 ini salah satunya juga dimaksudkan untuk mengantisipasi berbagai persoalan terkait dengan pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru tersebut, selain dalam kerangka mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Lembaga Administrasi Negara yang merupakan salah satu anggota Timnas Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersama 9 lembaga lain, memandang perlu untuk mengantisipasi berbagai kelemahan atau kendala dalam implementasi kebijakan-kebijakan terkait dengan evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi di daerah. Untuk mengetahui perihal tersebut Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara menyelenggarakan Seminar Isu-isu Aktual tentang Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

STRATEGI PEMEKARAN DAN PENGABUNGAN DAERAH OTONOM DI MASA MENDATANG

Drs. Abdul Fatah¹

1. UMUM

Kebijakan desentralisasi merupakan program Pemerintah yang salah satu tujuannya adalah mempercepat laju pembangunan yang merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sisi pemerintahan daerah desentralisasi menjadi hal penting untuk mewujudkan keadilan di bidang politik (*political equity*) dimana diharapkan akan mampu memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan politik di tingkat lokal. Selain itu, desentralisasi diyakini mampu mewujudkan tanggungjawab Pemerintah Daerah (*local responsibility*) dan kemampuan masyarakat merespon Pemerintah Daerah.

Dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat 2 elemen penting, yaitu pembentukan daerah otonom baru dan penyerahan urusan kewenangan. Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri :

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat ditingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Pelayanan yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (*public regulation*) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dan sebagainya. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan *public goods*, yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat

1. Penulis saat ini menjabat sebagai Direktur Penataan Daerah dan Otonomi Khusus di Ditjen Otonomi Daerah DEPDA GRI

seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dan sebagainya. Apapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemerintah Daerah haruslah menjawab kebutuhan riil warganya. Tanpa itu, Pemerintah Daerah akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Untuk itulah maka seluas apapun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah, haruslah kewenangan tersebut berkorelasi dengan kebutuhan riil masyarakat. Kewenangan tersebut yang memungkinkan daerah mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sisi demokratisasi pada Pemerintah Daerah berimplikasi bahwa penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis dan dalam menjalankan misinya mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta meng-agregasikan aspirasi rakyat tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Perlu menjadi perhatian kita bersama kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Kebijakan pembentukan daerah baru pada prinsipnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan dan demokratisasi tingkat lokal. Kita menyadari bahwa dalam konteks Nasional, pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia belum merata, ada yang perkembangan pembangunannya begitu pesat dan ada yang tertinggal. Ketidakmerataan pembangunan ini memicu konspirasi masyarakat untuk membentuk daerah otonom baru. Hal ini memang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan, dimana sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pembentukan daerah otonom baru diawali dengan kemauan politik daerah yang dituangkan sebagai persyaratan administrasi, kelayakan untuk dimekarkan dan membentuk daerah otonom baru sebagai persyaratan teknis dan kesiapan lainnya sebagai persyaratan fisik kewilayahan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa persyaratan teknis yang menjadi dasar pembentukan daerah mencakup pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, yang selanjutnya ketentuan ini dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

2. **FENOMENA PEMEKARAN DAERAH**

Salah satu wujud demokrasi yang sangat menonjol di era otonomi yang sedang berjalan saat ini adalah keinginan untuk berpartisipasi aktif dalam membangun daerah dengan melalui pembentukan daerah. Hal ini dapat dilihat dari maraknya bermunculan

tuntutan aspirasi masyarakat untuk membentuk daerah otonom baru, baik aspirasi pembentukan provinsi maupun kabupaten/kota. Dinamika tuntutan masyarakat untuk membentuk Daerah Otonom Baru telah disikapi oleh Pemerintah dan DPR-RI bersama-sama membentuk Undang-undang pembentukan daerah otonom baru. Dari catatan yang ada, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2008 telah dibentuk sebanyak 179 daerah otonom, termasuk 6 kabupaten yang belum diresmikan di Provinsi Papua. Dengan demikian jumlah daerah otonom yang ada dan diresmikan saat ini sebanyak 504 daerah otonom terdiri dari 33 provinsi, 376 kabupaten dan 95 kota termasuk 5 kota dan 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI.

Disamping daerah yang telah dibentuk, Pemerintah dan Komisi II DPR-RI akan melakukan pembahasan terhadap 12 RUU pembentukan daerah otonom inisiatif DPR-RI yang disampaikan pada tanggal 25 Oktober 2007 dan 15 RUU pembentukan daerah otonom inisiatif DPR-RI yang disampaikan kepada Presiden tanggal 10 Desember 2007. Selain itu telah terinventarisasi di Departemen Dalam Negeri sebanyak 22 (dua puluh dua) usulan pembentukan provinsi, 62 (enam puluh dua) usulan pembentukan kabupaten, dan 10 (sepuluh) usulan pembentukan kota, sehingga total usulan pembentukan daerah otonom baru sebanyak 94 (sembilan puluh empat) usulan.

Maraknya aspirasi usulan pembentukan daerah didasari dengan berbagai latar belakang dan pertimbangan antara lain : latar belakang etnis, historis kedaerahan dan rentang kendali serta kurang memperhatikan kemampuan ekonomi, potensi daerah dan sumber daya manusianya yang dimiliki oleh daerah.

Kalau kita mencoba melihat sepintas ke belakang mengenai alasan-alasan yang lazim diutarakan oleh masyarakat untuk mengusulkan pembentukan pada umumnya hampir sama yaitu wilayah yang akan dibentuk ditinjau dari berbagai hal perlu dimekarkan, namun alasan umum dalam kajian yang dilakukan oleh daerah sangat sarat dengan pertimbangan-pertimbangan: etnis, historis kedaerahan, rentang kendali. Kelompok etnis tertentu merasa tidak diperhatikan oleh Pemerintah daerah setempat sehingga pembangunan di wilayah mereka tertinggal jauh dibandingkan dengan wilayah lainnya pada daerah yang sama. Dengan alasan bahwa wilayah yang dulu pernah menjadi salah satu wilayah *afdeling* (dianggap setara dengan kabupaten) atau keresidenan (dianggap setara dengan provinsi) sekarang tidak direalisasikan. Waktu yang digunakan oleh masyarakat jika akan berurusan dengan pemerintah sangat lama karena pusat pemerintahan sangat jauh, sehingga perlu dibentuk daerah baru.

Usulan pemekaran selain didorong oleh alasan-alasan seperti disebut di atas juga dipengaruhi *isu-isu klasik yang sarat dengan kepentingan kelompok tertentu diantaranya:*

1. Ketidakpuasan masyarakat daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah induk dalam memberikan pelayanan umum yang tidak merata kepada masyarakat di satu daerah.

2. Perspektif kondisi politik yang sedang berjalan, dimana isu pemekaran terjadi karena adanya akumulasi keinginan masyarakat berupa aspirasi masyarakat sebagai langkah awal untuk membentuk daerah otonom baru.
3. Penafsiran yang kurang tepat terhadap pemekaran, dengan kebijakan fiskal nasional diartikan sebagai suatu perjuangan untuk memperoleh dana dari Pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK).
4. Keinginan terselubung segelintir elit untuk mendapatkan posisi yang lebih baik di wilayah calon daerah otonom baru.

Selain beberapa hal yang telah disebutkan ini, isu pemekaran pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah semakin menguat ketika Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yang dianggap cukup longgar. Persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan relatif lebih mudah. Sebagai contoh : Aspirasi Masyarakat dapat direpresentasikan oleh DPRD maupun LSM serta kelompok masyarakat yang belum tentu mewakili sebagian besar masyarakat di daerah. Persyaratan teknis yang perhitungan faktor dan indikator hanya dengan membandingkan ke daerah induk yang hasilnya tentu akan selalu baik. Persyaratan fisik kewilayahan yang tidak secara jelas mengatur sarana dan prasarana pemerintahan minimal yang harus dipenuhi oleh calon daerah otonom baru. Adanya kelonggaran ini secara tidak langsung mendorong daerah untuk membentuk daerah otonom baru.

Dalam perjalanan kurun waktu 1999-2004, Pemerintah melalui DPOD-Depdagri yang kemudian disetujui melalui proses politik di DPR telah melahirkan 148 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 114 kabupaten dan 27 kota. Sedangkan pada tahun 2006 dan 2007 telah terbentuk 25 daerah otonom baru, yang terdiri dari 21 kabupaten dan 4 kota, pada tahun 2008 dibentuk 6 kabupaten di Provinsi Papua, sehingga jumlah daerah otonom baru menjadi 179 (7 provinsi, 139 kabupaten dan 33 kota).

Melihat kondisi jumlah daerah otonom yang cukup besar di atas sudah barang tentu berdampak positif bila dilihat dari perspektif pengakomodasian aspirasi lokal. Namun apakah hal ini berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama pemekaran daerah masih akan dilakukan kajian dan *evaluasi yang lebih komprehensif* khususnya setelah ditetapkan Peraturannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut diharapkan akan dapat diketahui sejauh mana tujuan pemekaran dapat dicapai.

3. **TANTANGAN PEMEKARAN DAERAH**

Tujuan pembentukan daerah otonom baru sudah jelas yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan demokratisasi lokal, namun tidak ada jaminan bahwa hal itu

akan tercapai dan walaupun tercapai sudah barang tentu memerlukan waktu yang cukup, selain itu keberhasilan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan juga tergantung kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tidak ada jaminan daerah yang kaya (daerah otonom yang mempunyai potensi besar) maka masyarakatnya pasti sejahtera dan daerah dengan potensi yang tidak terlalu besar tidak dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Terlepas dari bagaimana pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, namun realita yang ada dan berkembang saat ini menunjukkan bahwa pemekaran daerah masih menjadi impian dan keinginan banyak orang. Berbagai alasan dan latar belakang yang dianggap mendukung untuk keinginan dimaksud. Pada umumnya masyarakat belum dapat memprediksi dan memikirkan secara jernih akan dampak positif dan negatif pelayanan yang diterima sebagai akibat dari pemekaran daerah dalam kehidupan sehari-hari. Berbeda dengan daerah maju yang sudah dengan pola pikir modern yang telah memikirkan efisiensi pelayanan.

Terkait dengan pembentukan daerah dan masih banyaknya usulan pembentukan daerah yang disampaikan kepada Pemerintah akhir-akhir ini, menjadi perhatian dan pertimbangan bagi Pemerintah antara lain : peran pemerintah dalam pembentukan daerah, dampak terhadap kebijakan negara khususnya APBN, keberadaan instansi vertikal, kemungkinan penggabungan daerah otonom.

Kebijakan mengenai pemekaran daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan peluang besar kepada daerah untuk membentuk daerah. Ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bagian penjelasan mengatur mengenai persyaratan pembentukan daerah yang diawali dengan adanya aspirasi masyarakat, artinya jika aspirasi masyarakat mendapat respon dari Pemerintahan Daerah, dengan melengkapi persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan maka usulan pembentukan daerah harus diproses dan ditetapkan menjadi daerah otonom baru melalui undang-undang.

Kebijakan desentralisasi pemerintahan berimplikasi terhadap semua aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pengalokasian anggaran bagi daerah otonom. Penyerahan kewenangan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah diikuti dengan penyerahan pengelolaan keuangan. Pembagian Dana Alokasi Umum kepada seluruh daerah otonom di Indonesia sebesar 26% dari pagu APBN selain ditentukan oleh masing-masing celah fiskal juga ditentukan oleh jumlah daerah otonom yang ada. Semakin banyak jumlah daerah otonom, maka besaran nominal Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diterima oleh masing-masing daerah otonom akan semakin kecil dengan kata lain pembentukan daerah otonom baru secara tidak langsung akan berimplikasi terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) seluruh daerah otonom.

Pada dasarnya daerah otonom baru diharapkan dapat berjalan mandiri artinya pembangunan sarana dan prasarana akan menjadi tanggung jawab masing-masing daerah, namun dalam kenyataannya bahwa biaya yang diperlukan oleh daerah otonom baru untuk pembangunan sarana dan prasarana khususnya sarana perkantoran yang membutuhkan biaya besar masih mengharapkan bantuan dari Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) yang akhirnya akan membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jika pembentukan daerah otonom berjalan tanpa terkendali ke depan dikhawatirkan akan menimbulkan permasalahan dalam pengelolaan APBN.

Sebagaimana layaknya daerah otonom lainnya, untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru akan dilengkapi dengan lembaga/instansi vertikal yang perlu di daerah otonom antara lain kepolisian, militer, pengadilan, kejaksaan, keuangan dan lainnya. Untuk melengkapi instansi tersebut dibutuhkan kesiapan dari masing-masing instansi baik dari kesiapan sumber daya manusia maupun pendanaan. Dalam waktu tertentu kelembagaan dimaksud masih dapat menginduk kepada daerah induk pemekaran, namun pada akhirnya akan mempunyai lembaga tersendiri tanpa harus bergantung kepada induk pemekaran.

4. **KEBIJAKAN PEMEKARAN DAN PENGABUNGAN DAERAH**

Beranjak dari beberapa alasan seperti diuraikan di atas, Pemerintah perlu mengambil kebijakan yang pada dasarnya *dapat mengurangi laju pemekaran daerah serta diharapkan dapat menyeimbangkan antara keperluan Pemerintah sebagai Pengelola Manajemen Pemerintahan secara keseluruhan dan keperluan daerah dalam pelayanan kepada masyarakat melalui :*

- 1) Penataan ulang terhadap ketentuan yang mengatur mekanisme dan proses pemekaran dengan mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah,
- 2) Evaluasi Daerah Otonom termasuk didalamnya Daerah Otonom Baru.
Telah disebut bahwa salah satu penyebab banyaknya daerah otonom baru yang dibentuk setelah berlakunya otonomi daerah adalah longgarnya ketentuan persyaratan yang diatur dalam PP Nomor 129 Tahun 2000. Perbedaan mendasar antara PP Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah dengan PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, antara lain:
 - a. Syarat administrasi, dimana aspirasi masyarakat yang harus diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau Forum Komunikasi Kelurahan (FK) yang

dituangkan dalam Keputusan BPD/FK, Keputusan Bupati induk dan Keputusan Gubernur.

- b. Syarat Teknis terdiri dari sebelas faktor dimana kelulusan selain ditentukan oleh **total skor seluruh faktor**, juga ditentukan oleh empat faktor dominan, yaitu faktor kependudukan, kemampuan ekonomi, kemampuan keuangan dan potensi daerah harus memenuhi nilai minimum. Sebelumnya hanya 7 faktor, dan sangat dimungkinkan subsidi silang skor antar faktor untuk mencapai nilai minimum total skor kelulusan.
- c. Syarat Fisik Kewilayahan, antara lain meliputi cakupan wilayah minimum untuk membentuk daerah otonom baru, ketersediaan sarana dan prasarana, penetapan calon ibu kota, usia daerah otonom untuk dapat dimekarkan.
- d. Ketentuan lainnya seperti pembiayaan dalam rangka proses pembentukan daerah dan pendanaan paska pembentukan daerah otonom baru, format peta lampiran undang-undang, pembinaan dan fasilitasi daerah otonom baru, insentif bagi daerah yang bersedia dihapus dan digabung dengan daerah lainnya.

Pada dasarnya pemberian pembentukan daerah otonom mempunyai dua tujuan utama meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Artinya jika kedua hal tersebut tidak tercapai berarti tujuan pembentukan daerah tidak tercapai, dengan kata lain keberadaan daerah otonom dimaksud dipertimbangkan keberadaannya. Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa "Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah". Ketentuan ini mengamanatkan bahwa ke depan dimungkinkan adanya penghapusan daerah. Ketentuan ini mengamanatkan bahwa ke depan dimungkinkan adanya penghapusan daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah

Pemerintah telah merencanakan evaluasi secara lebih komperhensif terhadap daerah otonom setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tujuan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) untuk mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan evaluasi ini diharapkan akan tergambar dengan jelas tentang kinerja masing-masing daerah otonom.

Elemen Pedoman EPPD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 meliputi 3 (tiga) lingkup evaluasi yaitu Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), dan Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB).

Hasil evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah ke depan akan dimanfaatkan sebagai bahan pertimbangan Presiden dalam menyusun rancangan kebijakan otonomi daerah berupa pembentukan, penghapusan dan penggabungan suatu daerah serta untuk menilai dan menetapkan tingkat pencapaian standar kinerja yang telah ditetapkan untuk setiap urusan pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan daerah. Untuk lebih mendetail mengenai evaluasi akan dibahas tersendiri.

Untuk mendukung pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru pada khususnya dan di setiap tingkatan pemerintahan pada umumnya tentunya tidak terlepas dari bagaimana mengelola tata pemerintahan dengan baik. Praktek pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pengelolaan dan keputusan manajemen publik harus dilakukan secara terbuka (transparan) dan akuntabel dengan ruang partisipasi sebesar-besarnya terutama keputusan yang mengikat publik.

Parameter yang digunakan untuk mengukur penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi, Proses Transisi Administrasi Pemerintahan, Administrasi Pemerintahan Daerah, Kesejahteraan Masyarakat, Pelayanan Publik dan Daya Saing Daerah. Diharapkan melalui hasil evaluasi yang sedang dilakukan dapat diambil kebijakan yang relevan sesuai dengan perkembangan daerah otonom masing-masing.

5. PENUTUP

Strategi Pemekaran Daerah Otonom di masa mendatang sebagai salah satu kebijakan pelaksanaan otonomi daerah perlu mendapat perhatian penting, bukan hanya oleh Pemerintah, tetapi oleh setiap elemen-elemen lembaga yang terkait baik pra maupun pasca pemekaran.

EVALUASI PENATAAN DAERAH OTONOM UNTUK MENINGKATKAN KAPASITAS PEMERINTAHAN DAERAH

Dr. Dede Mariana, M.Si.¹

Pengantar

Esensi dari kebijakan desentralisasi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga melalui pelimpahan kewenangan tersebut, daerah memiliki kebebasan untuk berinovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan demi memenuhi kebutuhan masyarakat di daerahnya. Peningkatan kesejahteraan ini secara konkret dapat diukur dari berbagai indikator, antara lain dengan menggunakan indikator ekonomi makro yang berfokus pada peningkatan kapasitas ekonomi suatu daerah dan indikator pembangunan manusia yang berfokus pada peningkatan kualitas hidup masyarakat daerah dalam aspek pendidikan, kesehatan, dan daya beli. Apapun indikator yang digunakan untuk menilai peningkatan kesejahteraan, pada dasarnya mengacu pada seberapa besar daerah mampu memperluas akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang berkualitas. Dengan kata lain, peningkatan kesejahteraan yang menjadi esensi desentralisasi hanya dapat terwujud bila ditopang oleh peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dengan kerangka berpikir demikian, penataan wilayah (*teritorial reform*) sebagai bagian dari penjabaran desentralisasi pun seyogianya diarahkan untuk mencapai peningkatan kualitas pelayanan publik. Melalui penataan wilayah, diharapkan akan mampu mengatasi kendala-kendala dalam rentang kendali dan aksesibilitas pelayanan, sehingga masyarakat lebih mudah menjangkau berbagai fasilitas pelayanan publik. Namun, pada praktiknya, penataan wilayah lebih banyak dipahami dalam dimensi politis sebagai bentuk kompromi untuk mengakomodasi tuntutan yang muncul akibat ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat atau pemerintah daerah induk. Kesenjangan pembangunan dan tuntutan akan pengakuan identitas lokal (baik secara historis maupun sosio-kultural) menjadi argumen utama yang melandasi maraknya pembentukan daerah otonom baru di Indonesia.

Praktik pembentukan daerah otonom baru sebenarnya sudah sejak lama dilakukan, namun pascareformasi, terjadi peningkatan jumlah daerah otonom baru secara drastis. Bila tahun 1998 baru terdapat 293 daerah kabupaten/kota terdiri dari 291 daerah induk dan 2 daerah pemekaran, namun tahun 2006 jumlah daerah telah menjadi 450 terdiri dari 434 daerah induk dan 16 daerah pemekaran (Kompas, 10 Maret 2007). Dilihat dari

1. Doktor Ilmu-Ilmu Sosial. Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Pascasarjana Unpad. Kepala Puslit Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.

jumlah daerah, pemekaran terbanyak terjadi pada tahun 2003 (49 daerah), disusul tahun 1999 (43) dan 2002 (37). Pada tahun 2001 dan 2006 tercatat "hanya" dibentuk masing 12 dan 16 daerah baru. Secara keseluruhan, dalam periode 1999 sampai 2006 terjadi pembentukan 159 daerah baru (kabupaten/kota). Sebagai perbandingan, pada periode 1956-1960 di Indonesia terjadi pembentukan 145 daerah baru (Brata, 2007).

Jumlah daerah masih mungkin untuk terus bertambah, jika tidak ada pencegahan. Ada kehendak memorandum usulan kebijakan pemekaran daerah. Pihak terkait (pemerintah, DPR dan DPD) telah sepakat akan hal ini. Namun, yang memprihatinkan, moratorium ini tampak lebih dikaitkan dengan Pemilu mendatang, bukan pada persoalan hasil pemekaran bagi masyarakat. Ketua DPR Agung Laksono, ketika menyampaikan pidato penutupan Masa Persidangan III tahun 2006/2007 mengatakan bahwa moratorium tersebut penting dalam konteks penetapan daerah pemilihan Pemilu 2009. Ini menyiratkan belum ada kehendak serius untuk menilai atau mengevaluasi hasil pemekaran secara seksama. Padahal, ada pemilu atau pun tidak ada pemilu, kesejahteraan masyarakat di daerah haruslah dikedepankan.

PP No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memberikan dasar hukum untuk melaksanakan evaluasi terhadap daerah-daerah otonom, termasuk juga daerah otonom baru. Hasil evaluasi ini menjadi bahan untuk melakukan penataan wilayah secara komprehensif, yang nantinya dapat mengkritisi kebijakan penataan daerah otonom secara umum, apakah masih relevan dengan kondisi sekarang atau perlu disempurnakan. Hasil evaluasi juga dapat menjadi bahan pertimbangan obyektif agar wacana pemekaran atau pembentukan daerah otonom tidak direspon secara apriori, prasangka negatif, bahkan konflik antara daerah induk dengan daerah calon pemekaran.

Karena itu, evaluasi daerah-daerah otonom perlu didahului dengan kejelasan konsep penataan daerah untuk membangun kesamaan visi dan pemahaman, bahwa penataan daerah bukan hanya pemekaran tapi bisa juga penggabungan daerah; bahwa penataan daerah tidak harus selalu menghasilkan daerah otonom baru tapi bisa juga berupa kawasan khusus yang bersifat administratif, bahwa penataan daerah bisa memunculkan model alternatif manajemen pemerintahan, seperti pelimpahan kewenangan, pembentukan unit-unit pelayanan, pembentukan manajer kota, penyelenggaraan kerjasama antar daerah, dll. Apapun pilihan yang dihasilkan dari penataan daerah ini, orientasi utamanya harus diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga biaya politiknya dapat ditekan seminimal mungkin.

Penataan Daerah dalam Perspektif Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan

sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan di tingkat lokal diperlukan untuk efisiensi dan efektivitas dalam hal keuangan, penegakan hukum, pendaftaran tanah, dan urusan-urusan lain yang akan sulit dilakukan hanya oleh pemerintah pusat. Karena itu, pemencaran kekuasaan secara teritorial juga akan berkaitan dengan penentuan fungsi dan kewenangan apa yang paling tepat untuk dilaksanakan oleh level nasional, level provinsi, ataupun level kota/kabupaten. Dengan kata lain, desentralisasi teritorial akan diikuti oleh desentralisasi kewenangan. Hal ini akan menentukan jumlah urusan yang dilaksanakan oleh daerah otonom tersebut.

Dalam konsep negara kesatuan seperti yang diterapkan di Indonesia, desentralisasi teritorial tidak menyebabkan terjadinya pengurangan wilayah negara meskipun terjadi pemekaran, penggabungan ataupun penghapusan daerah otonom. Daerah-daerah otonom yang berupa kabupaten/kota tetap menjadi bagian dari wilayah provinsi, dan wilayah-wilayah provinsi tetap menjadi wilayah dari negara. Yang berbeda antara negara (pusat), provinsi, kabupaten/kota bahkan desa hanyalah kewenangan atau otoritasnya yang tercermin dari urusan dan fungsi yang menjadi kewenangannya.

Desentralisasi berimplikasi pada lokalisasi pembuatan kebijakan di mana setiap daerah berwenang membuat kebijakannya sendiri. Implikasinya banyak permasalahan yang tidak dapat dibatasi oleh wilayah administrasi (*territorial administrative*) dan isu teritorial (*territorial issue*), seperti pelayanan, pengelolaan sungai, pintu air, pendidikan dan pariwisata. Suatu tempat wisata yang lokasinya berada di perbatasan antara dua daerah otonom, seperti pantai atau pegunungan, seringkali menimbulkan konflik dalam hal pemeliharannya karena daerah yang satu merasa tidak mendapat pendapatan dari obyek wisata itu sehingga menyerahkan pemeliharannya pada daerah yang mendapat pendapatan. Sementara daerah yang memperoleh pendapatan dari obyek wisata itu justru menyerahkan pemeliharannya pada daerah yang wilayahnya menjadi lokasi obyek wisata itu. Demikian juga dengan masalah pendidikan, perbedaan kurikulum antar daerah akan mempersulit tercapainya standar pelayanan minimal. Untuk mengatasi kemungkinan ini, perlu ditetapkan suatu mekanisme kerja sama antar daerah atau melalui penerapan wewenang koordinasi pemerintah provinsi.

Pemikiran dan praktik perencanaan wilayah mengalami pergeseran sejak beberapa tahun terakhir. Secara tradisional, pada awalnya perencanaan wilayah berorientasi pada bagaimana mewujudkan suatu bentuk kota atau *urban form* tertentu². Dalam pemikiran ini, perencanaan adalah suatu kegiatan teknis-estetis untuk memproyeksikan dan memaksakan satu wujud kota tertentu pada masa yang akan datang. Karena itu, proses penataan wilayah cenderung menjadi kegiatan yang rasionalistik, sentralistik, dan elitis.

2. Bakti Setiawan. *Dimensi Sosial-Politik dalam Penataan Ruang dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan* Vol. 1 No. 2 Desember 1993, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta, hal. 7.

Konsep-konsep perencanaan wilayah yang sifatnya tradisional tersebut, dikritik oleh kalangan modern, antara lain dikemukakan oleh Forester dalam bukunya *Planning in the Face of Power*³, yang mengatakan bahwa sesungguhnya yang dapat dilakukan perencana adalah lebih pada bagaimana memfasilitasi suatu proses perubahan yang tidak selalu dapat diantisipasi. Dengan demikian, perencanaan bukanlah suatu kegiatan yang semata-mata bersifat rasionalistik, teknis, dan estetis tapi juga merupakan proses sosial politik yang dinamis dan sarat dengan konflik.

Selama masa Orde Baru, strategi pengembangan wilayah menggunakan konsep *growth centre*⁴ dengan menetapkan daerah-daerah unggulan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan perekonomian daerah yang tertinggal atau tidak berkembang dilakukan dengan cara mengkonsentrasikan investasi, terutama di bidang industri pada pusat-pusat pertumbuhan tersebut. Dengan demikian, diharapkan tidak saja daerah tersebut mampu berkembang sekaligus mampu memacu pertumbuhan daerah di sekitarnya.

Konsep ini ternyata tidak membawa dampak yang diharapkan pada daerah-daerah sekitar pusat pertumbuhan ekonomi karena hanya menyerap sedikit tenaga kerja. Selain itu, perbedaan struktur sosial masyarakat antara masyarakat industri di pusat-pusat ekonomi dengan masyarakat agraris di daerah sekitar pusat ekonomi menyebabkan masyarakat di daerah sekitar semakin tersingkirkan dalam perkembangan pembangunan. Implikasi selanjutnya adalah melebarnya kesenjangan antara daerah-daerah yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan dengan daerah-daerah lainnya yang kemudian dapat mengarah pada munculnya ketidakpuasan sosial dan konflik masyarakat.

Penataan daerah otonom atau penataan wilayah, sebenarnya merupakan hal yang umum dilakukan dalam kaitannya dengan manajemen pemerintahan karena berkaitan dengan rentang kendali. Rentang kendali ini berkaitan dengan kapasitas koordinasi dan aksesibilitas dalam pelayanan publik. Dengan kondisi geografis yang beragam, kemampuan koordinasi dan aksesibilitas pelayanan akan berbeda pula. Semakin luas suatu daerah, akan semakin sulit rentang kendalinya. Demikian pula, semakin banyak bagian dari suatu daerah, kapasitas koordinasi dan pelayanan akan semakin kecil. Di sinilah diperlukan adanya penataan wilayah, sebagai suatu mekanisme untuk mengelola wilayah suatu daerah agar rentang kendali dan aksesibilitas pelayanan publik dapat dinikmati secara merata.

Territorial reform atau penataan wilayah, dalam pengertian yang sempit mencakup pemekaran daerah (USAID, 2006 : 5), yaitu pembentukan, penggabungan, maupun

3. dalam *Ibid*, hal. 7.

4. Riyadi Masykur. Pembangunan Daerah melalui Pengembangan Wilayah. Bappenas : Jakarta, 2000, hal. 5.

pemecahan suatu wilayah menjadi wilayah-wilayah baru yang berdiri sendiri dalam sebuah wilayah negara. Terkait erat dengan pengertian ini adalah *political geography* dan *politics of land ownership*. Tetapi, pada dasarnya terdapat pengertian yang lebih luas dari sekedar pemekaran yang fokusnya terletak pada garis batas wilayah (*border*), yaitu penataan kelembagaan pemerintahan, mencakup struktur dan sumberdaya, serta penataan hubungan lembaga pemerintahan dengan institusi-institusi non-pemerintah, yang terdiri dari *market* dan *civil society* dalam kerangka *governance*.

Dimensi wilayah mempunyai arti penting dalam pembangunan karena setiap kegiatan pembangunan pasti akan berlangsung dan membutuhkan sumber daya yang berupa lahan. Dalam dimensi spatial, lahan merupakan sumber daya lingkungan yang menjadi ruang bagi berlangsungnya kegiatan dan juga pendukung struktural wadah kegiatan regional⁵. Karena sifat dan posisinya inilah maka perencanaan daerah yang berdimensi spatial dapat memainkan posisi strategis dalam menjembatani persoalan desentralisasi dan otonomi daerah terutama yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan.

Territorial reform pada dasarnya bukan hanya sekedar perkara perubahan garis batas wilayah administrasi sebuah daerah. Tetapi, esensi penting dari *territorial reform* itu sendiri adalah pada penataan institusi daerah lama maupun daerah baru hasil *territorial reform*. Setidaknya *territorial reform* yang dilakukan sebenarnya mencoba untuk memenuhi 3 permintaan, yaitu: (1) sebagai instrumen resolusi konflik, (2) dalam rangka penyesuaian teritorial untuk mendukung daya tarik ekonomi, (3) dalam rangka perbaikan serta peningkatan efektivitas pemerintah lokal. Begitu juga dengan *territorial reform* dalam konteks Indonesia, sebagaimana sering disebut sebagai pemekaran wilayah. Kebijakan pemekaran wilayah yang diterapkan di Indonesia sebenarnya diharapkan mampu menjadi *panacea* untuk menjawab persoalan nasional seperti disparitas pembangunan ekonomi dan sosial, kerapuhan identitas ke-Indonesiaan, dan kerapuhan penjagaan kewilayahan aktif (Lay dan Santoso 2006:8). Namun, yang terjadi justru pemekaran menjadi instrumen penguatan identitas lokal.

Penataan daerah adalah kebijakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah dalam pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah, penataan daerah dilakukan melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;

5. Bondan Hermanislamet. Desentralisasi Perencanaan Pembangunan dan Otonomi Daerah dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan Vol. 1 No. 2 Desember 1993, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta, hal. 16.

4. Percepatan pengelolaan potensi daerah;
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban;
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah;

Sedangkan yang dimaksud dengan pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah kabupaten dan daerah kota. Pemekaran daerah adalah pemekaran sebagai wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Penghapusan daerah adalah pencabutan status sebagai daerah kabupaten/kota dan penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapus kepada daerah lain.

Mengenai motivasi pembentukan daerah baru, Fitrani *et al*, menyusun empat hipotesis umum yang kemudian diuji secara empiris, yaitu: (a) penyebaran geografis; (b) preferensi akan homogenitas; (c) limpahan fiskal (*fiscal spoils*); dan (d) pemburuan rente birokratis dan politik (*bureaucratic and political rent seeking*) yang semuanya dapat saja muncul bersamaan (Fitrani, Fitria., Bert Hofman dan Kai Kaiser, 2005: 57-79). Dalam hal penyebaran geografis, yuridiksi mungkin terlalu luas dan penduduk yang terlalu tersebar untuk memenuhi akses masyarakat secara efektif kepada, dan representasi oleh pemerintah daerah. Sedangkan preferensi homogenitas terkait dengan kemungkinan bahwa masyarakat lebih suka hidup dalam satuan wilayah yang lebih homogen dalam hal etnis, bahasa, agama, ciri-ciri perkotaan-perdesaan ataupun juga dalam hal tingkat pendapatan. Hipotesis limpahan fiskal menunjuk kepada kemungkinan bahwa pemisahan dapat membawa tambahan sumber fiskal seperti dari bagi hasil ataupun peningkatan penerimaan asli daerah (PAD). Ada pun mengenai pemburuan rente birokratis dan politik adalah karena pembentukan pemerintahan daerah yang baru dapat menguntungkan birokrat lokal dan kelompok kepentingan lainnya secara langsung, utamanya bila tambahan penerimaan fiskal akan terjadi dengan bertambahnya administrasi baru. Juga, partai-partai politik akan berhasrat untuk memekarkan wilayah bila mereka percaya bahwa masa depannya akan lebih baik ketimbang di daerah induk. Suatu partai politik yang kuat di beberapa kecamatan misalnya, akan mengusung terbentuknya daerah baru yang terdiri dari kecamatan-kecamatan itu, dengan maksud di masa depan akan bisa menguasai legislatif di daerah hasil pemekaran tersebut. Faktor-faktor pendorong ini makin menegaskan bahwa kepentingan politik elit lokal lebih menonjol dalam menjelaskan terjadinya pemekaran daerah di Indonesia, bukan soal perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Implikasi politik yang harus dipertimbangkan dari kebijakan penataan daerah otonom yang menyangkut pemekaran, penggabungan atau penghapusan daerah-daerah otonom adalah kemungkinan terjadinya konflik antar daerah yang menyangkut batas-batas teritorial yang ada kaitannya dengan wilayah potensi sumber daya alam. Kepemilikan

akan sumber daya alam yang potensial dapat memicu tuntutan untuk membentuk daerah otonom baru. Kasus konflik antara Kabupaten Kutai Kertanegara dan Kutai Timur dapat menjadi contoh. Konflik muncul karena kedua daerah saling mempertahankan batas wilayahnya yang di dalamnya terdapat sumber minyak bumi.

Pembentukan atau pemekaran daerah otonom memang dapat menambah ruang politik lokal bagi tumbuhnya partisipasi politik dan demokratisasi di tingkat lokal. Namun, kebijakan ini juga harus mempertimbangkan ketersediaan anggaran nasional maupun propinsi untuk membiayai daerah baru tersebut. Pembiayaan di sini maksudnya adalah alokasi Dana Perimbangan dan DAU yang harus diperhitungkan untuk daerah yang bersangkutan.

Banyak kasus mengenai pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru diawali oleh ketidakpuasan politik maupun ekonomi, misalnya kasus terbentuknya Provinsi Banten karena merasa kontribusi ekonomi yang diberikan tidak sebanding dengan yang kembali pada masyarakat Banten. Akan tetapi, seringkali tuntutan pemekaran atau pembentukan daerah baru tidak disertai perhitungan ekonomi maupun politik yang cermat dan akurat. Aspek kesiapan aparat dan kesiapan masyarakat setempat kurang diperhitungkan. Ketika daerah tersebut sudah terbentuk baru dipikirkan bagaimana mengisi keanggotaan DPRD atau berapa jumlah aparat birokrasi yang diperlukan untuk mengelola manajemen pemerintahan. Karena itu, dalam menentukan keputusan pembentukan atau pemekaran daerah, haruslah diketahui dahulu isu strategis apa yang melatarbelakangi tuntutan tersebut serta bagaimana dinamika politik lokal di daerah itu.

Dari sejumlah alternatif penataan daerah otonom, tampaknya alternatif penggabungan wilayah kurang populer bahkan dianggap sebagai refleksi kegagalan pemerintah setempat dalam mengemban fungsinya. Padahal penggabungan daerah dapat menjadi solusi terbaik untuk daerah-daerah yang mempunyai wilayah geografis luas tapi jumlah penduduknya sedikit atau bagi daerah-daerah yang kemampuan ekonominya masih rendah. Tentu saja untuk penggabungan daerah-daerah ini ada syarat geografis yang harus dipenuhi, yakni kedekatan jarak antar daerah.

Dengan demikian, dalam dimensi politik, penataan daerah otonom tidak sekedar ditentukan oleh perhitungan kemampuan ekonomi daerah tersebut tapi juga implikasi yang ditimbulkannya terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang paling penting untuk dijawab dalam merumuskan kebijakan penataan daerah otonom adalah apakah kebijakan itu dapat (1) mewujudkan distribusi pertumbuhan ekonomi yang serasi dan merata antar daerah; (2) mewujudkan distribusi kewenangan yang sesuai dengan kesiapan pemerintah dan masyarakat lokal; (3) penciptaan ruang politik bagi pemberdayaan dan partisipasi institusi-institusi politik lokal; serta (4) mewujudkan distribusi layanan publik yang mudah dijangkau oleh masyarakat.

Penataan Daerah Otonom dan Peningkatan Kapasitas Pemerintahan

Tantangan baru yang dihadapi sebagai konsekuensi dari kebijakan penataan daerah adalah penataan institusi baik bagi daerah baru maupun daerah lama. Penataan institusi tersebut akan sangat terkait pada bagaimana daerah yang bersangkutan membangun sinergi dan konsolidasi antar aktor dalam kerangka *governance*. Asumsinya, proses penataan daerah yang tidak dibarengi dengan penataan institusi justru akan menyebabkan kegagalan bagi daerah tersebut, atau bahkan lebih jauh lagi justru memberi kontribusi bagi proses kegagalan negara (*failed state*).

Dalam kaitannya dengan pemekaran wilayah, penataan institusi bagi daerah hasil pemekaran maupun bagi daerah lama akan menjadi titik krusial bagi daerah yang bersangkutan untuk dapat menjalankan fungsi dasarnya memberikan pelayanan bagi masyarakat. Penataan struktur internal yang berhubungan dengan persiapan perangkat administrasi di daerah dan sumberdaya yang lebih berhubungan erat dengan ketidakmampuan daerah dalam membangun sumber-sumber ekonominya. Kedua elemen tersebut menjadi kunci penting dalam penataan institusi daerah-daerah tersebut.

Pangalaman pemekaran wilayah di Indonesia selama ini menunjukkan fakta yang terjadi sebaliknya karena ada indikasi kegagalan daerah baru produk pemekaran, adanya problem *incapacity* daerah dalam menata institusi baru mereka. Dengan demikian, di samping berkaitan dengan *border*, penting juga untuk memberikan tekanan yang besar pada penguatan kapasitas institusi sebagai pengejawantahan dari penataan daerah.

Beberapa kelebihan menjadi daerah baru dalam kerangka *territorial reform* adalah setidaknya ia terlepas dari sejarah patologi birokrasi yang menjadi tipikal institusi pemerintahan di Indonesia. Menjadi baru, dengan demikian berarti kesempatan yang lebih besar untuk memberi corak yang lebih progresif pada institusi yang akan dibentuk. Hanya saja, ada prasyaratnya, yaitu adanya *political will* yang kuat, dan bahwa pemekaran diasumsikan untuk memajukan kehidupan bersama, bukan sebagai penegasan identitas primordial.

Menjadi baru, juga merupakan kesempatan bagi terciptanya ruang dan tatanan berdemokrasi yang baru, yang lebih luas. Karena, pada umumnya alasan utama pemekaran adalah sempitnya ruang berapresiasi di kabupaten atau propinsi yang sebelumnya cakupannya lebih luas, maka pembentukan daerah baru adalah merupakan pelepasan atas segala sempitnya partisipasi, baik secara politik, ekonomi dan budaya (Erlingsson dalam Alfirdaus, 2007). Hanya saja, jika menjadi daerah baru justru memicu munculnya konflik, terutama berkaitan dengan perebutan sumberdaya dengan daerah lama, tentu keinginan dan kebijakan pemekaran menstimulasi tanda tanya besar atas efektivitasnya dan justifikasi untuk memekarkan diri justru menjadi lemah (Alfirdaus, 2007).

Dengan demikian, konflik sebisa mungkin harus dihindari, atau, jikapun tidak, mestinya bisa dibangun instrumen untuk mengatasinya. Daerah baru sangat rentan dengan konflik, karena institusi yang belum tertata mapan. Jika terdapat lebih banyak aktor yang berkepentingan, kontestasi kekuasaan akan lebih terasa karena seperti memperebutkan lahan kosong. Perkara lain yang juga krusial adalah pembentukan ideologi dan identitas politik. Bagaimana karakter masyarakat akan terbentuk, akan sangat tergantung pada bagaimana elit membangun opini, menata institusi dan berinteraksi satu sama lain. Jika tidak, kemunculan sebagai daerah baru melalui pemekaran hanya akan menjadi pemicu konflik berbasis identitas sempit.

Karena tatanan, lembaga dan aturan belum berdiri secara mapan, kesadaran tinggi akan konsensus dan *deliberative democracy* adalah mutlak untuk menghindari pemekaran yang bersifat kontraproduktif. Dalam hal ini, kehadiran pemerintah yang mampu mendisiplinkan antar aktor sangat krusial.

Sementara itu, bagi daerah lama, *territorial reform* lebih ditekankan pada penguatan institusi- institusi yang sudah *established* tapi tidak berfungsi secara baik. Dengan demikian, identifikasi permasalahan dan upaya prioritisasinya lebih mudah dibandingkan dengan daerah baru. Daerah lama juga relatif tidak terlalu mengalami disorientasi dan kekosongan politik identitas. Akan tetapi, masalah menjadi berbeda jika ternyata patologi birokrasi sudah sedemikian parah, sementara struktur politik, sosial dan budaya tidak kondusif.

Sinergi dan konsolidasi *local governance* merupakan elemen kunci dalam *territorial reform* yang merupakan kerangka bagi penguatan kelembagaan (*institutions building*). Daerah yang baru terbentuk sangat rentan dengan lembaga pemerintahan yang masih belum mapan, juga komunitas yang masih segmented dan bersifat sangat terbuka. Penguatan kapasitas lembaga pemerintah dengan menguatkan fungsi regulasinya menjadi prasyarat awal *reform* untuk memungkinkan terkonsolidasikannya *civil society* yang kaya dengan *social capital* dan terfasilitasinya *safety net* untuk menjaga kohesi sosial pada masa transisi. *Local governance reform* juga penting ditujukan untuk pengorientasian identitas komunitas yang lebih positif, juga untuk mendorong peran market yang konstruktif. Pentingnya penguatan institusi *governance* dalam *territorial reform* adalah untuk memperkuat kapasitas di dalam menjawab permasalahan baik pada level lokal, nasional, dan global, meskipun pemekaran, pada awalnya, sebagian besar dipicu oleh fenomena penguatan identitas primordial yang bersifat kedaerahan.

Model Penataan Daerah Otonom di Masa Depan

Di masa mendatang, pembentukan daerah otonom baru harus benar-benar selektif. Dasar pertimbangannya bukan sekedar memenuhi kriteria normatif dan ada aspirasi politik masyarakat, tapi juga didasarkan pada hasil evaluasi kapasitas pemerintahan di

daerah yang bersangkutan. UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya telah mengamanatkan evaluasi otonomi daerah untuk menilai pelaksanaan otonomi daerah, namun hingga sekarang belum ada peraturan pelaksanaannya, sehingga nuansa politik memang lebih terasa dibanding kebutuhan rasional untuk melakukan penataan wilayah secara keseluruhan.

Di sisi lain, perlu ada perubahan *mindset* atau pola pikir yang menyamakan pemekaran daerah dengan perpecahan atau disintegrasi wilayah. Pemekaran dan penggabungan daerah perlu diletakkan dalam kerangka manajemen penataan wilayah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Artinya, bila ada wacana pemekaran daerah, jangan lantas ditanggapi secara emosional, tapi sebaiknya direspon dengan kajian yang komprehensif dan obyektif untuk mengevaluasi dan mengkaji kelayakan tuntutan tersebut. Sekalipun Pemerintah Pusat telah mengisyaratkan moratorium untuk pemekaran daerah, tapi kajian-kajian tentang hal ini bisa tetap dilakukan sebagai bahan perencanaan pembangunan wilayah (*spatial development planning*) yang berkelanjutan.

Pengembangan suatu wilayah adalah suatu keniscayaan seiring dengan dinamika sosial dan kependudukan, sehingga walaupun terjadi pemekaran bahkan penggabungan daerah sesungguhnya hal yang wajar. Namun, penataan wilayah tersebut tetap harus didasari oleh perencanaan yang rasional, sehingga analisis biaya dan manfaatnya dapat dihitung secara matang dan potensi konflik dapat dikelola sebaik mungkin. Keterkaitan antar daerah dalam bentuk kerjasama daerah perlu didesain sebagai bagian dari penataan wilayah, terutama untuk menjembatani isu-isu yang bersifat lintas teritorial, seperti masalah lingkungan hidup, pengelolaan pelayanan transportasi, sampah, penyediaan air bersih, dll. Dengan kata lain, ada keterkaitan antara penataan wilayah dengan perencanaan tata ruang di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga ada kejelasan konsep mengenai arah penataan wilayah; kejelasan *time frame* (kerangka waktu) kapan suatu daerah dimekarkan atau digabungkan; dan langkah apa yang harus dilakukan untuk mempersiapkannya.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi peluang untuk menafsirkan ulang konsep penataan wilayah demi peningkatan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Penataan wilayah bukanlah semata-mata pemekaran daerah, tetapi dapat juga berupa penggabungan daerah atau juga penghapusan. UU No. 32 Tahun 2004 pasal 4 ayat 3 misalnya menyebutkan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Kemungkinan perlunya penggabungan daerah hasil pemekaran, jika kinerjanya tidak membaik, dengan daerah lain juga sudah terlontar, berikut insentifnya dalam bentuk skema bantuan keuangan.

Setidaknya ada sejumlah alternatif penataan wilayah yang dapat diterapkan di Indonesia. *Pertama*, menerapkan model manajemen transisi untuk daerah-daerah calon dimekarkan atau digabungkan, misalnya dengan memodifikasi konsep kota administratif yang sempat digunakan pada masa UU No. 5 Tahun 1974. Konsep ini sebenarnya masih cukup relevan diterapkan pada masa sekarang, hanya perlu disesuaikan dengan kondisi

kekinian sehingga tidak bernuansa resentralisasi. Modifikasi yang dilakukan, misalnya dengan menyelenggarakan program *capacity building* di calon daerah baru untuk mempersiapkan sumber daya manusia (aparatur dan masyarakat) agar siap ketika nantinya daerah baru terbentuk. Daerah yang baru terbentuk sangat rentan dengan lembaga pemerintahan yang masih belum mapan, juga komunitas yang masih *segmented* dan bersifat sangat terbuka. Penguatan kapasitas lembaga pemerintah dengan menguatkan fungsi regulasinya menjadi prasyarat awal *capacity building* untuk memungkinkan terkonsolidasikannya *civil society* yang kaya dengan *social capital* dan terfasilitasinya *safety net* untuk menjaga kohesi sosial pada masa transisi.

Kedua, Pemerintah perlu punya instrumen dan tolok ukur yang jelas dalam penataan wilayah, tidak hanya melalui evaluasi otonomi daerah tapi juga ada mekanisme manajemen konflik yang jelas bila ada sengketa pemekaran, mekanisme insentif dan disinsentif untuk mengelola daerah-daerah kabupaten/kota, sehingga tuntutan pemekaran dapat diminimalkan, serta manajemen pemerintahan yang lebih modern untuk mengatasi kendala-kendala rentang kendali. Kebijakan penataan ruang, sistem transportasi, dan infrastruktur merupakan contoh-contoh kebijakan penunjang yang perlu disiapkan dalam kerangka penataan wilayah. Hal ini diperlukan untuk mengatasi kesenjangan pembangunan yang selama ini menjadi alasan utama bagi daerah untuk menuntut pemekaran. Pemerintah harusnya dapat membuka akses yang lebih luas ke seluruh pelosok daerah, sehingga efek domino pertumbuhan ekonomi tidak hanya dinikmati pusat-pusat pertumbuhan atau di wilayah perkotaan semata, sehingga daerah-daerah yang lamban perkembangannya dapat dibantu untuk bangkit.

Ketiga, untuk sejumlah daerah yang memiliki potensi ekonomi atau perkembangan sosial-budayanya pesat, bisa dibentuk menjadi kawasan khusus yang sifatnya administratif. Model ini sebenarnya bisa meminimalkan biaya birokrasi dan politik karena tidak harus membentuk DPRD baru dan penyelenggaraan pemerintahan bisa dikelola oleh *board manager* yang bersifat *multi-stakeholders*. Dengan model ini, peluang kemitraan pemerintah dan swasta bisa lebih dioptimalkan. Kelemahannya, hingga saat ini, juklak dan juknis mengenai kawasan khusus belum ada. Praktik penataan wilayah di level nasional tampaknya masih berorientasi pemekaran, sehingga peluang bagi terbentuknya kawasan khusus (meski telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004) belum dioperasionalkan dalam peraturan pemerintah.

Keempat, gagasan penggabungan (konsolidasi) daerah juga perlu dipertimbangkan secara komprehensif sebelum diterapkan. Berbagai penyebab tidak membaiknya kinerja daerah pasca-desentralisasi maupun pemekaran daerah harus benar-benar teridentifikasi. Sebagai contoh, kalau pemekaran daerah lebih dipacu oleh pemburuan rente birokrasi-politik karena adanya pasokan dana untuk anggaran daerah baru, maka pemberian insentif bagi penggabungan daerah pun pada dasarnya akan rawan dengan praktik pemburuan rente ini. Artinya, tujuan yang hendak dicapai melalui konsolidasi daerah akan gagal karena kepentingan jangka pendek segelintir elit saja yang mengemuka, bukan kepentingan jangka panjang masyarakat. Ini berarti biaya untuk insentif penggabungan itu pun perlu dihitung secara cermat, jangan sampai hanya melanjutkan beban keuangan

yang ditanggung publik, dalam bentuk yang berbeda. Di sisi lain, ada juga kekhawatiran bahwa gagasan konsolidasi akan mendapatkan resistensi politik dari daerah yang sudah dimekarkan. Resistensi akan sangat mudah merebak kalau gagasan konsolidasi dicurigai sebagai bentuk samar dari campur tangan yang berlebihan terhadap daerah, atau ekstrimnya, bentuk samar dari resentralisasi.

Secara keseluruhan, perlu digarisbawahi bahwa ketergesa-gesaan dalam menentukan keputusan penataan wilayah hendaknya dihindari. Apa yang terjadi beberapa tahun terakhir telah menunjukkan bahwa pemekaran yang tanpa diawali strategi penataan wilayah terbukti tidak banyak meningkatkan kualitas pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Alfirdaus, Laila Kholid dan Longgina Novadona Bayo. 2007. "Penataan Daerah sebagai Penataan Institusi (*Territorial Reform as Institutional Building and Reform*). Makalah, disampaikan pada Seminar Internasional ke-8 "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 17 – 20 Juli.
- Barry, Bryan W. 1986. *Strategic Planning Workbook for Non Profit Organizations*. Minneapolis : Anherth H. Wilder Foundation.
- Brata, Aloysius Gunadi. 2007. "Konsolidasi Daerah dan Pelayanan Publik". Makalah, disampaikan pada Seminar Internasional ke-8 "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (*Territorial Reform*) dan Dinamikanya", yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik, Salatiga – Jawa Tengah, pada tanggal 17 – 20 Juli.
- Fitriani, Fitria, Bert Hofman dan Kai Kaiser. 2005. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralizing Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 41 (1).
- Fox, William F. dan Tami Gurley. 2006. "Will Consolidation Improve Sub-National Governments?", World Bank Policy Research Working Paper 3913, <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/05/05/000016406_20060505110205/Rendered/PDF/wps3913.pdf>
- Hermanislamet, Bondan. 1993. *Desentralisasi Perencanaan Pembangunan dan Otonomi Daerah* dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan Vol. 1 No. 2 Desember, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta.
- Setiawan, Bakti. 1993. *Dimensi Sosial-Politik dalam Penataan Ruang* dalam Jurnal Forum Perencanaan Pembangunan Vol. 1 No. 2 Desember, Puslit Perencanaan Pembangunan Nasional UGM : Yogyakarta.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*. London : George Allen & Unwin.
- Rondinelli, Dennis A. 1985. *Applied Methods of Regional Analysis : The Spatial Dimensions of Development Policy*. Boulder & London : Westview Press Inc.

EVALUASI KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH: SUDAHKAN MENGAKOMODASI ASPEK *LEARNING ORGANIZATION*?

Prof. Juni Pranoto, M.Pd.

Pendahuluan

Manajemen Kinerja (*Performance Management*) sebagai sebuah sistem yang mengintegrasikan berbagai komponen dalam organisasi, pengembangan mekanisme kontrol dan evaluasinya dalam sebuah framework yang nyata untuk mencapai tujuan organisasi. Reformasi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia juga mengakomodasi manajemen kinerja ini. Hal ini ditunjukkan dengan pengembangan strategi manajemen pemerintah daerah baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi maupun pelaporannya.

Sebagai salah satu komponen penting dalam manajemen kinerja, evaluasi kinerja saat ini digunakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah untuk menilai kinerja yang dilakukan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan dilaksanakannya desentralisasi.

Beberapa manfaat dilakukannya evaluasi antara lain:

- Evaluasi dapat digunakan sebagai indikator keberhasilan/kegagalan berbagai kegiatan pemerintah (pusat dan nasional),
- Memberikan kontribusi penting dalam pengambilan keputusan selanjutnya (perbaikan dan pengembangan),
- Sebagai 'sumber' akuntabilitas kepada publik (stakeholders lain),
- Menilai kinerja penyelenggaraan suatu organisasi/unit kerja,
- Kesatuan dan kejelasan arah.

Otonomi daerah sebagai strategi penting dalam penciptaan Good Governance di Indonesia mengalami berbagai perubahan manajemennya. Melalui Undang-Undang No 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan otonomi daerah telah berkembang dengan pesatnya di Indonesia. Dengan berbagai program dan strategi yang dikembangkan secara mandiri, daerah telah melaksanakan berbagai inovasi kegiatan yang diarahkan untuk mencapai tujuan otonomi yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik serta daya saing.

Untuk penilai kinerja pemerintahan daerah tersebut, berbagai organisasi baik swasta maupun publik sudah mengembangkan berbagai metode evaluasi. Hasilnya sering sekali kita mendapatkan informasi baik melalui media massa maupun laporan kajian tentang pemingkatan daerah dari berbagai sisi misalnya kelembagaan, daya saing dan lain-lain. Sedangkan pemerintah yang terkait langsung dengan evaluasi pelaksanaan otonomi

daerah pada tahun 2008 mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang pada intinya mewajibkan daerah untuk mengembangkan sistem evaluasi pencapaian tujuan otonomi didaerahnya masing-masing dan secara reguler melaporkannya pada pemerintah pusat. EPPD adalah suatu proses pengumpulan data dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk.

Sebagai sebuah kebijakan pemerintah kita mengharapkan bahwa sistem dan metode evaluasi yang ditawarkan PP ini mampu memberikan manfaat bagi peningkatan kinerja daerah, dengan memberikan informasi yang relevan untuk pengambilan keputusan, perbaikan strategi pencapaian tujuan otonomi maupun mendukung pengembangan sistem *reward and punishment* secara adil dan berkesinambungan.

Kesinambungan menjadi sisi yang menarik dalam pembangunan daerah. Kita sering mendengar cerita tentang keberhasilan kepemimpinan daerah tertentu dalam memimpin daerahnya. Pemimpin tersebut berhasil mengembangkan inovasi yang membawa daerahnya berhasil dalam peningkatan kesejahteraan, namun apakah keberhasilan yang dibawa seorang pemimpin ini akan mampu diteruskan penggantinya? Siklus dan suksesi kepemimpinan selalu terjadi dalam sebuah organisasi, gaya dan model kepemimpinan beraneka ragam.

Hal ini akan memberikan pemikiran pada kita, apa yang harus dilakukan seorang pemimpin agar semangat belajar, berinovasi, berkembang, dan membangun tetap ada dan terinternalisasi dalam suatu organisasi. Dalam konsep manajemen dan kepemimpinan kita juga mengenal istilah *Learning and Knowing Organization*, yaitu sebuah organisasi yang cerdas dan selalu belajar untuk menciptakan sebuah organisasi yang sehat dan selalu *up-to-date* dalam menghadapi tantangan lingkungan internal dan eksternal. Pemimpin memiliki kewajiban untuk mendidik organisasinya untuk berkembang, dewasa dan cerdas, pemimpin harus mengembangkan strategi untuk menciptakan *Learning and Knowing Organization*.

Makalah ini akan membahas mengenai apakah kewajiban pemimpin untuk menciptakan organisasi yang selalu belajar ini juga diukur dalam evaluasi kinerja pemerintahan daerah, khususnya dengan PP. No 6 Tahun 2008? Evaluasi kinerja perlu mencantumkan indikator ini sebagai indikasi bahwa pemimpin memiliki peran dan tanggung jawab yang besar untuk memastikan bahwa pembangunan dan program yang ada memiliki aspek keberlanjutan dan tidak tergantung pada sosok pimpinan tertentu. Gaya dan model kepemimpinan berbeda dan memegang peranan penting dalam

pembangunan daerah, namun organisasi juga memegang peranan yang tidak kalah penting untuk menjamin keselarasan dan keberlanjutan/kontinuitas pembangunan.

Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintah baru-baru ini mengeluarkan PP No 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang pada intinya menegaskan pentingnya dilakukan evaluasi untuk berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan (EPPD). Kegiatan evaluasi diarahkan untuk mendukung upaya:

- Penciptaan dan mendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas umum tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Local Governance*)
- Mengukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan hak & kewajiban daerah untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah: 1) kesejahteraan masyarakat, 2) pelayanan publik, dan 3) daya saing daerah.

Evaluasi disini diartikan sebagai sebuah proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap 3 aspek utama penyelenggaraan otonomi daerah yaitu:

- a. kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah
- b. kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah
- c. kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan (diperuntukkan khusus untuk pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk).

EPPD meliputi:

1. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) diarahkan untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya peningkatan kinerja berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik. Evaluasi ini diarahkan pada:

- a. Tataran Pengambil Kebijakan dengan aspek penilaian:
 - Ketentraman dan ketertiban umum daerah;
 - Keselarasan dan efektivitas hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintah serta antar pemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah;
 - Keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan pemerintah;
 - Efektivitas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD;
 - Efektivitas proses pengambilan keputusan oleh DPRD beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan;

- Efektivitas proses pengambilan keputusan oleh kepala daerah beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan;
 - Ketaatan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada peraturan perundang-undangan;
 - Intensitas dan efektivitas proses konsultasi publik antara pemerintah daerah dengan masyarakat atas penetapan kebijakan publik yang strategis dan relevan untuk daerah;
 - Transparansi dalam pemanfaatan alokasi, pencairan dan penyerapan DAU, DAK dan bagi hasil;
 - Intensitas, efektivitas dan transparansi pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pinjaman/obligasi daerah;
 - Efektivitas perencanaan, penyusunan, pelaksanaan tata usaha, pertanggungjawaban dan pengawasan APBD;
 - Pengelolaan potensi daerah; dan
 - Terobosan/inovasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. dan Tataran Pelaksana Kebijakan.
- Kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan;
 - Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
 - Tingkat capaian SPM;
 - Penataan kelembagaan daerah;
 - Pengelolaan kepegawaian daerah;
 - Pengelolaan pembangunan daerah;
 - Pengelolaan keuangan daerah;
 - Pengelolaan barang milik daerah; dan
 - Pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.
2. Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD) diarahkan untuk menilai kemampuan daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah yang meliputi peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan umum, dan kemampuan daya saing daerah. Evaluasi diarahkan pada Tujuan Otonomi Daerah yaitu:
- a. Kesejahteraan masyarakat;
 - b. Pelayanan umum; dan
 - c. Daya saing daerah.
3. Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB) diarahkan untuk memantau perkembangan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Daerah yang baru dibentuk. Evaluasi diarahkan pada kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Daerah yg baru dibentuk yaitu:

- a. Penyusunan perangkat daerah
- b. Pengisian personil
- c. Pengisian keanggotaan DPRD
- d. Penyelenggaraan urusan wajib dan pilihan
- e. Pembiayaan
- f. Pengalihan aset dan dokumen
- g. Pelaksanaan penetapan batas wilayah
- h. Penyediaan sarpras pemerintahan
- i. Pemindahan ibukota bagi daerah yang ibukotanya dipindahkan.

Berbagai aspek penilaian pada masing-masing evaluasi perlu diterjemahkan lebih lanjut dalam berbagai indikator kinerja kunci. Penetapan indikator kunci ini menjadi tahapan yang menarik dan penting karena akan mencerminkan 'indikasi', 'arti' dan 'definisi' masing-masing aspek yang disebutkan di atas. Kecermatan pengembangan indikator kinerja kunci akan mencerminkan keberhasilan atau kegagalan dalam memotret kinerja daerah sesungguhnya dalam mencapai tujuan otonomi dan kesinambungan pembangunan di daerah.

Untuk mendukung metode evaluasi, asas yang digunakan dalam PP ini adalah (Pasal 3):

- a. Spesifik mengandung pengertian bahwa EPPD dilaksanakan secara khusus untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan LPPD dan laporan lain yang diterima oleh Pemerintah.
- b. Obyektif mengandung pengertian bahwa EPPD dilaksanakan dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja yang baku dan tidak menimbulkan penafsiran ganda.
- c. Berkesinambungan mengandung pengertian bahwa EPPD dilaksanakan secara reguler setiap tahun sehingga dapat diperoleh gambaran perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari waktu ke waktu.
- d. Terukur mengandung pengertian bahwa EPPD dilaksanakan dengan memanfaatkan data kuantitatif dan/atau kualitatif yang dapat diukur, dan menggunakan alat ukur kuantitatif sehingga hasilnya dapat disajikan secara kuantitatif.
- e. Dapat diperbandingkan mengandung pengertian bahwa EPPD dilaksanakan dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja dan indikator kinerja kunci yang sama untuk semua daerah.
- f. Dapat dipertanggungjawabkan mengandung pengertian bahwa EPPD menggunakan data dari LPPD yang dikirim oleh Kepala Daerah, dan diolah secara transparan, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan.

Salah satu asas yang menarik disini adalah kesinambungan dimana kegiatan evaluasi harus dilakukan secara reguler setiap tahun sehingga dapat memberikan gambaran mengenai perkembangan penyelenggaraan otonomi daerah. Berkaitan dengan adanya kewajiban Tim EPPD Nasional untuk mengembangkan indikator kinerja kunci, seperti

disebutkan di atas bahwa indikator kinerja kunci harus disusun secara cermat karena indikatornya akan digunakan secara terus-menerus. Indikator yang dikembangkan adalah sebuah indikator yang progresif dan flexible, dalam arti selalu up-to-date dan relevan dengan kondisi otonomi daerah di Indonesia. Indikator kinerja kunci yang dikembangkan benar-benar mencerminkan dan mewakili aspek dan sub aspek yang penting dan menggambarkan kinerja daerah yang sesungguhnya, termasuk aspek berkelanjutan bagi pembangunan suatu daerah. Kesalahan dalam mengembangkan indikator kinerja kunci, akan berakibat pada salahnya evaluasi penyelenggaraan otonomi daerah.

Bagian selanjutnya akan membahas mengenai apakah aspek Learning Organization sebagai faktor penting dalam menciptakan pembangunan daerah yang berkelanjutan juga diakomodasi dalam pengembangan aspek, sub-aspek dan juga indikator kinerja kunci.

Learning Organization dan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Pada saat ini kita menjumpai berbagai *Best Practices* Kepemimpinan Daerah seperti keberhasilan Gubernur Gorontalo, Bupati Sragen dan Walikota Tarakan. Ketiga Kepala Daerah tersebut berhasil menciptakan berbagai inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kuatnya nilai-nilai publik yang berimbas pada meningkatnya kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat ini berujung pada dukungan dan partisipasinya dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Secara sistemik, kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah menjadi semakin dapat dibandingkan pada daerah ini.

Figur Kepala Daerah memegang peranan penting dalam fenomena ini, dan dalam berbagai evaluasi kinerja peningkatan kesejahteraan, daya saing dan kualitas pelayanan akan mendapatkan point yang cukup tinggi. Evaluasi akan menempatkan figur-figur ini dalam kelompok 'sangat berhasil' dalam pelaksanaan otonomi daerah. Namun apakah keberhasilan ini akan tetap dicapai Pemerintah Daerah tersebut jika figur kepemimpinan ini berganti. Apakah evaluasi yang dilakukan terhadap Kepala Daerah juga mengukur kemampuan seorang pemimpin untuk membelajarkan organisasi, sehingga keberlanjutan pembangunan daerah tetap dapat dilaksanakan.

Hal ini membawa kita pada pertanyaan apakah Kepala Daerah memiliki kewajiban untuk selalu membelajarkan organisasi dan menciptakan lingkungan pembelajaran yang kondusif di organisasinya? Dengan kata lain apakah keberhasilan seorang Kepala Daerah juga harus diukur dalam keberhasilannya menciptakan Learning Organization.

Dalam manajemen modern, disebutkan bahwa pemimpin memiliki berbagai peran seperti yang disebutkan Senge sebagai designer, teacher dan juga steward bahkan pendorong dan pencipta inovasi dalam organisasinya. Seorang pemimpin harus dapat menciptakan sebuah organisasi yang selalu dinamis dan inovatif. Marquards (1994)

menggambarkan organisasi yang dinamis dan inovatif sebagai sebuah organisasi yang mampu mengaktualisasikan/mempraktekkan pembelajaran dengan komponen sebagai berikut:

1. Adanya dinamika kegiatan pembelajaran baik perorangan, kelompok/team, dan keseluruhan organisasi. Setiap pegawai dan tim secara berkelanjutan belajar, berbagi/*sharing*, berinteraksi dan berkomunikasi, berpikir terbuka, sistemik. Organisasi selalu berupaya mengembangkan berbagai pelatihan yang dibutuhkan organisasi dan pegawai serta melakukan kegiatan *coaching* untuk memperluas pengetahuan.
2. Adanya pemberdayaan SDM, kegiatan pemberdayaan dilakukan terhadap semua individu yang ada dalam organisasi, manajer, stakeholder, bahkan masyarakat. Desentralisasi dan delegasi pekerjaan adalah strategi dalam aktualisasinya.
3. Adanya transformasi organisasi dalam komponen-komponen visi, misi, nilai, budaya, strategi kebijakan, struktur dan komitmen bersama agar mendukung terciptanya learning organization. Organisasi di disain untuk memaksimalkan komunikasi dan situasi pembelajaran antar unit dalam organisasi.
4. Adanya penerapan manajemen berbasis pengetahuan dalam bentuk akuisisi pengetahuan, menciptakan pengetahuan, menyimpan pengetahuan, dan mentransfer/memanfaatkan pengetahuan untuk pengembangan organisasi secara terus-menerus. Akses didisain secara baik sehingga memungkinkan semua individu dalam organisasi maupun stakeholders untuk mengakses informasi tersebut, membuka kesempatan bagi individu dalam organisasi untuk melihat keberhasilan orang lain melalui berbagai media dan pembelajaran.
5. Mengaplikasikan teknologi informasi, seperti disebutkan di atas bahwa penerapan manajemen berbasis pengetahuan mensyaratkan adanya aplikasi teknologi informasi, sehingga akses informasi kedalam maupun keluar organisasi dapat berjalan dengan baik. Pembangunan system informasi, menset teknologi informasi berbasis pembelajaran, dan membangun system dukungan peningkatkan kinerja berbasis elektronik, e-learning, e-library dan sebagainya adalah beberapa indikator aplikasi teknologi informasi.

Tanggung jawab pemimpin seperti disebutkan di atas memperlihatkan pada kita bahwa pemimpin memiliki kewajiban yang besar untuk menciptakan Learning Organization. Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa keberadaan (eksistensi) organisasi sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan, melakukan inovasi secara berkelanjutan, serta mengambil keputusan yang penting dan strategis untuk mencapai tujuan organisasi. Menciptakan organisasi yang cecik atau menciptakan organisasi yang:

- memiliki informasi dan pengetahuan;

- mengetahui berbagai informasi, secara mental sensitif, dan memiliki kejelasan atas berbagai kondisi sehingga mampu berkomunikasi dengan pihak lain.
- atau lebih dalam lagi yakni organisasi yang memiliki informasi dan pengertian sebagai keunggulannya (*specific advantage*), sehingga dapat mengembangkan rencana/taktik secara cerdas, kreatif dan unik, serta cerdas.

Kewajiban ini dapat dilihat dalam berbagai pendekatan dan strategi yang dilakukan Kepala Daerah dalam beberapa indikasi spesifik seperti:

- Apakah seorang pemimpin (Kepala Daerah) sensitif dan memahami lingkungan. Tahap ini merupakan indikator awal untuk menyiapkan proses adaptasi dalam membentuk *knowing organization*.
- Apakah seorang pemimpin memiliki informasi dan memahami ketrampilan dan keahlian pegawai. Tahap ini merupakan tahapan pengembangan proses pembelajaran dan inovasi berkelanjutan dalam *knowing organization*.
- Apakah seorang pemimpin mengembangkan keputusan yang strategis secara rutin sehingga mampu memilih dan melakukan tindakan yang tepat sesuai dengan kondisi dinamis lingkungan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jantung dari *knowing organization* adalah manajemen proses informasi dengan tiga komponen utama yaitu *sense making* (pengembangan sensitifitas), *knowledge creation* (pengembangan pengetahuan), dan *decision making* (pembuatan keputusan).

Sebuah organisasi jika ingin menjadi *knowing organization*, maka harus:

- Sensitif dan mampu memahami informasi dari luar organisasi sehingga mampu untuk beradaptasi dan mendapatkan sukses.
- Mampu memobilisasi berbagai pengetahuan dan keahlian dalam organisasi sehingga mampu belajar secara konstan dan mengembangkan inovasi.
- Mampu mengembangkan desain dan keputusan yang rutin berdasarkan pengetahuan dan keyakinan anggota organisasi, sehingga mampu untuk memilih dan berkomitmen dalam pelaksanaan.

Konsep *Learning Organization* dan *Knowing Organization* di atas memperlihatkan bahwa pengetahuan adalah inti keberhasilan dan keberlanjutan keberhasilan sebuah organisasi. Dan seorang pemimpin memiliki kewajiban untuk menciptakan organisasi yang selalu belajar dan cerdas ini, dan seyogyanya keberhasilan pemimpin untuk membentuk *Learning* dan *Knowing Organization* ini juga diukur dalam kegiatan evaluasi kinerja (penyelenggaraan otonomi daerah).

Jika kita lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Kewajiban Kepala Daerah kita mendapatkan indikator sebagai berikut:



Sumber: PKKOD-LAN, 2008

Gambaran tersebut memperlihatkan bahwa dalam kewajiban Kepada Daerah tidak tercermin secara eksplisit sebuah kewajiban untuk menciptakan organisasi yang cerdas dengan menciptakan suatu situasi lingkungan pembelajaran. Sebagai akibatnya, ketika berbagai pihak mengembangkan metode dan teknik evaluasi, komitmen untuk menciptakan Learning Organization tidak menjadi point tersendiri, namun demikian tidak berarti bahwa aspek dan indikator dalam Learning dan Knowing Organization tidak diakomodasi.

Dalam PP 6 Tahun 2008 terdapat beberapa indikator yang jika ditindaklanjuti dengan indikator kinerja kunci yang tepat akan mengindikasikan adanya evaluasi terhadap Learning dan Knowing Organization. Beberapa aspek tersebut antara lain:

1. Pengambilan keputusan dan pelaksanaannya baik yang dilakukan oleh DPRD maupun Kepala Daerah, dalam evaluasi EKKPD. Knowing Organization menyebutkan bahwa salah satu indikasi menciptakan knowing organization adalah melalui manajemen dalam pengambilan keputusan. Apakah berbagai keputusan diambil dengan cara partisipatif, team-work, secara teknis baik, aspek politis yang etis, dan lain-lain yang pada intinya memberikan kesempatan bagi berbagai pihak untuk berkontribusi dalam pengambilan keputusan maupun pelaksanaannya.
2. Terobosan/inovasi yang merupakan salah satu aspek dalam evaluasi EKKPD mencerminkan bahwa evaluasi ini mengakomodasi berbagai inisiatif dan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Dan untuk menciptakan inovasi ini diperlukan sebuah organisasi yang selalu belajar dan haus informasi, dua hal yang menjadi indikator dalam Learning and Knowing Organization.
3. Pengelolaan Kepegawaian Daerah dalam EKKPD mencerminkan bahwa evaluasi ini juga menilai berbagai strategi dan manajemen Kepala Daerah dalam mengelola pegawai daerahnya termasuk mengidentifikasi kemampuan organisasi dan personel yang ada didalamnya. Baik Knowing maupun Learning Organization menyebutkan pentingnya manajemen Sumber Daya Manusia ini. Dalam knowing organization disebutkan bahwa memobilisasi berbagai pengetahuan dan keahlian dalam organisasi sangat penting untuk menciptakan situasi belajar secara konstan dan mengembangkan inovasi. Pemberdayaan ini dilakukan terhadap semua individu yang terkait dalam organisasi, baik pegawai, manajer, stakeholder, bahkan masyarakat.

Gambaran diatas memperlihatkan bahwa secara tersirat evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi daerah sudah memasukkan aspek learning dan knowing organization, namun karena tujuan evaluasi tidak menyebutkan mengenai arah keberlanjutan pembangunan daerah dan peran kepemimpinan, maka dikhawatirkan bahwa indikator kinerja utama yang dikembangkan untuk mengukur berbagai aspek di atas tidak mencerminkan indikator-indikator learning organization seperti people empowerment, learning dynamics, dan upaya transformasi organisasi.

Karena aspek evaluasi dalam PP No. 6 Tahun 2008 ini masih bersifat umum maka tantangan terbesar adalah mengembangkan indikator utama yang menggambarkan pentingnya pengukuran kinerja Kepala Daerah dalam menciptakan learning dan knowing organization sehingga keberhasilan dan keberlangsungan pembangunan daerah dapat dicapai.

Asas keberlanjutan dalam evaluasi ini dapat dijawab, karena mampu melakukan evaluasi secara regular dan berkelanjutan karena organisasi sudah di-disain untuk selalu

bekerja dengan baik dalam situasi organisasi pembelajaran dan cerdas, terlepas perbedaan manajemen dan kebijakan serta strategi kepemimpinan yang baru.

Evaluasi Kinerja Sebagai Proses *Learning Organization* (LO)

Ketika kinerja pemimpin dalam membangun LO menjadi indikator kinerja utama dalam evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada implikasi penting yang harus dilakukan kepemimpinan daerah. Internalisasi proses evaluasi dan partisipasi setiap individu dalam organisasi dalam proses evaluasi akan menjamin asas kesinambungan dalam evaluasi kinerja.

Beberapa strategi yang dapat dilakukan pemimpin dalam membangun komitmen terhadap evaluasi pada setiap individu dalam organisasinya dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain:

1. Proses evaluasi harus dijadikan komitmen bersama baik jajaran pimpinan, individu dalam organisasi dan stakeholders lainnya. Pembangunan sistem evaluasi dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak, sehingga setiap individu dalam organisasi mengetahui apa yang akan dievaluasi, bagaimana cara mengevaluasi dan juga manfaat evaluasi. Dalam proses ini, komunikasi dilakukan secara terbuka, baik dalam bentuk formal maupun informal. Strategi peningkatan kompetensi pegawai juga menjadi sasaran dalam proses evaluasi maupun sebagai tindak lanjut dari proses evaluasi, bentuk yang digunakan bisa berupa pelatihan maupun mekanisme self and team learning.
2. Desentralisasi dan pemberdayaan dalam kegiatan evaluasi. Pengembangan sistem dan proses evaluasi diserahkan untuk dibangun dan dikelola pegawai dengan supervisi pimpinan. Ketika evaluasi kinerja menjadi komitmen bersama dalam organisasi, maka berbagai proses yang ada didalamnya menjadi tanggung jawab bersama, dan bukan mutlak menjadi kewenangan pimpinan.
3. Organisasi diarahkan untuk selalu menciptakan situasi pembelajaran dan ini dituangkan dalam visi, misi, nilai, budaya, strategi kebijakan dan struktur organisasi. Kondisi ini akan mendukung suatu proses manajemen kinerja yang kondusif sehingga memudahkan proses evaluasi secara keseluruhan.
4. Mengembangkan teknologi informasi dalam organisasi sehingga mendukung proses evaluasi. Dengan penerapan teknologi informasi proses evaluasi dapat dilaksanakan dengan lebih baik, baik dalam proses pengumpulan data, pengolahan, penyimpanan, pelaporan dan publikasinya. Konsistensi data yang terekam dalam sistem informasi akan mempermudah dan menjamin asas kesinambungan evaluasi dalam sebuah organisasi.

Berbagai strategi pengembangan LO tersebut diatas memperlihatkan bahwa dalam proses kepemimpinan, proses juga merupakan hal yang penting. Jika manajemen kinerja

saat ini begitu hebatnya menekankan pada hasil (outcomes), tidak berarti bahwa proses seperti yang ada dalam LO tidak penting untuk diperhatikan.

Organisasi yang berkinerja tinggi dalam segi outcomes, tapi menghadapi masalah dengan tingginya tingkat stress dalam organisasi, konflik antara individu yang tinggi, dan juga tingkat absentism yang tinggi, tidak berarti bahwa organisasi ini memiliki 'kinerja' tinggi dalam arti yang sebenarnya.

Orientasi 'keluar' dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang berupa kesejahteraan, daya saing dan kualitas pelayanan juga harus diimbangi dengan komitmen untuk menciptakan LO dan Knowing Organization. LO dan Knowing Organization akan membantu menciptakan kesinambungan dalam orientasi keluar (pelayanan, kesejahteraan dan daya saing).

Penutup

Manfaat evaluasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak diragukan lagi karena akan memberikan informasi penting dalam pengambilan keputusan, mekanisme reward and punishment dan juga sebagai sebuah proses pembelajaran untuk manajemen yang lebih baik.

Keberhasilan metode evaluasi sangat ditentukan dengan ketepatannya mengembangkan indicator-indikator sebagai bahan pengumpulan informasi kinerja. Kesalahan dalam penentuan indicator mempengaruhi evaluasi secara keseluruhan sehingga keputusan yang diambil berdasarkan informasi tersebut juga tidak akan valid.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemimpin memiliki kewajiban untuk menciptakan Learning dan Knowing Organization sehingga pembangunan daerah tidak begitu terganggu dengan adanya suksesi kepemimpinan. Meskipun aspek ini tidak disebutkan dalam kewajiban Kepala Daerah dan juga tidak secara eksplisit diterjemahkan dalam evaluasi kinerja pemerintahan daerah dalam PP No 6 Tahun 2008, namun ada beberapa indikasi bahwa beberapa ciri Learning dan Knowing Organization ada dalam aspek evaluasi PP ini.

PP ini masih menyisakan tugas yang penting bagi Tim EPPD Nasional untuk mengembangkan indikator kinerja utama, yang sangat diharapkan mampu mengakomodasi kewajiban Kepala Daerah untuk menciptakan Learning dan Knowing Organization.

DAFTAR PUSTAKA

- LAN, Membangun Organization pembelajaran, (Building Learning Organization), Jakarta.
- Kim, Daniel H.,(1999), Introduction of System Thingking, Pegasus.com.
- Petersense (1990), The Fifth Discipline, The Art and Practice off Learning Organization.
- Margaret Michael J, (1996), Building The Learning Organization, A System Approach to Quantum Improvement, and Global Succes, New York, Mc. Graw Hill,
- Baker, Wayne E, Networking Smart : How to Build Relesioship for Personal and Organizational Succes, New York,
- Soedijarto, H, Prof. SE, 1998 Pendidikan Sebagai Sarana Reformasi Mental Dalam Pembangunan Bangsa, Jakarta , Balai Pustaka.
- Brook Field Stephen, 1998 adult Learner, Adult Educatioan and The Community, New York, Columbia University.
- Tobing, Paul, L dan Tanri Abeng (2007), Knowledge Management : Konsep,Arsitektur dan Implementasi, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- LAN, Akuntabilitas dan Good Governance, Jakarta, LAN – BPKP.
- Muhammad Ismail (dalam Cahaya Ahmadiyah, 2002), Esensi Kebijakan Impres No. 7 Tahun 1999, PP No. 10 dan PP. 108 Tahun 2000 (Kohesi: Propeda, Rentra dan LP2), Jakarta, STIA-LAN.
- Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008: Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah, LAN

SOCIAL AUDIT SEBAGAI ALTERNATIF PENGUKURAN KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN OTONOMI DAERAH

Gabriel Lele, PhD¹

Pendahuluan

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan kredo baru dalam literatur ilmu politik dan administrasi publik yang gemanya tidak kalah dibandingkan dengan demokratisasi dan globalisasi (Oxhorn 2004:3). Bahkan ketiganya – desentralisasi, demokratisasi dan globalisasi – merupakan tonggak-tonggak penting yang membedakan tatanan dunia di penghujung abad 20 dan awal abad 21 dari tatanan dunia sebelumnya yang umumnya diwarnai oleh sentralisasi pemerintahan, otoritarianisme kekuasaan dan relatif terbatasnya interaksi antar negara atas nama kedaulatan.

Terdapat sejumlah argumen yang dilontarkan sejumlah ahli tentang pentingnya menerapkan desentralisasi. Sebagian menyatakan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah merupakan instrumen kebijakan yang efektif untuk mengelola pluralitas berbasis suku, agama, atau ras – yang sebagian bermuara pada terjadinya konflik. Dalam konteks itu, desentralisasi didesain tidak saja untuk mengakomodasi pluralitas tetapi juga menjadi instrumen distribusi kekuasaan dan sumberdaya demi terciptanya stabilitas atau bahkan integrasi nasional. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia yang dimulai sejak tahun 2001 sebagian dilatarbelakangi oleh kalkulasi tersebut. Pertimbangan tersebut dapat ditemukan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam klausul konsiderans “pemerataan”, atau “potensi dan keanekaragaman daerah”.

Ahli yang lain berpendapat bahwa desentralisasi akan memperbaiki kualitas tata kelola penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik. Dari sisi ini, terdapat 3 nilai yang ingin digapai oleh desentralisasi yakni peningkatan efisiensi alokasi sumberdaya dan akuntabilitas, pemberantasan korupsi, serta perbaikan *cost-recovery*. Sebagaimana dirangkum dalam laporan Azfar dkk (1999), terdapat variasi yang tinggi pada tercapai tidaknya nilai-nilai tersebut secara komparatif di berbagai belahan dunia dengan kecenderungan bahwa desentralisasi memperburuk nilai-nilai tersebut terutama pada fase-fase awal implementasinya sebelum mampu memperbaikinya. Untuk konteks Indonesia, ketiga nilai tersebut juga turut menjadi pertimbangan kebijakan otonomi daerah. Tingkat pencapaian ketiga nilai tersebut juga bervariasi antara satu daerah dengan daerah yang lain.

1. Penulis adalah staf pengajar pada program S1 dan S2 Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM, Magister Administrasi Publik UGM dan Magister Studi Kebijakan UGM. Yogyakarta.

Dalam menilai apakah desentralisasi telah membawa perubahan atau hasil yang diinginkan, pengukuran kinerja adalah hal yang sangat penting. Pengukuran kinerja mempunyai 2 tujuan utama yakni akuntabilitas dan *lesson-learning* (OECD 2001; Connely 2004). Oleh karena itu, pengukuran kinerja tidak saja bertujuan untuk melihat tingkat pencapaian suatu program atau kebijakan tetapi juga menyiapkan ajang refleksi untuk belajar tentang apa yang sudah dicapai dan apa yang belum dicapai dan menjelaskan faktor-faktor penentu pencapaian kinerja tertentu. Tujuan yang kedua seringkali jauh lebih penting daripada sekedar menjawab tuntutan akuntabilitas. Dengan demikian, pengukuran kinerja bukanlah instrumen koersif untuk menghukum pelaksana program yang dinilai gagal menjalankan mandat yang sudah diberikan tetapi lebih sebagai wahana untuk refleksi dan koreksi demi tercapainya sebuah tujuan yang sudah ditetapkan. Dunn (2000) menambahkan bahwa evaluasi mempunyai setidaknya 3 fungsi, yakni memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan (seberapa jauh kebutuhan, nilai, tujuan dan target telah dicapai), memberikan kontribusi bagi proses klarifikasi dan kritik atas nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target kebijakan, dan menjadi dasar bagi perumusan masalah serta rekomendasi bagi intervensi kebijakan selanjutnya. Tegasnya, terdapat tujuan dan fungsi prosedural serta tujuan dan fungsi substantif.

Selama ini, Pemerintah Indonesia sudah melakukan pengukuran kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah secara berkala. Evaluasi tersebut dilakukan dengan menggunakan berbagai instrumen dan regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat dan diterapkan di tingkat daerah. Hasil evaluasi yang dilakukan itu sejauh ini telah membawa beberapa perubahan berarti dalam proses implementasi otonomi daerah. Namun, bersamaan dengan itu, muncul reaksi negatif terutama dari pemerintah daerah sebagai pihak yang dievaluasi yang bermuara pada penolakan atas hasil evaluasi dimaksud serta berbagai bentuk rekomendasi kebijakan yang dihasilkannya. Pada titik yang paling ekstrim, muncul konflik diametrikal di antara pemerintah pusat di satu sisi dan pemerintah daerah di sisi lain. Lewat berbagai asosiasi yang mewadahnya, baik pada tingkat kabupaten/kota maupun propinsi, pemerintah daerah melancarkan kritik dan protes tidak saja terhadap hasil evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga terhadap pemerintah pusat itu sendiri. Jika hal ini dibiarkan maka mimpi integrasi nasional, optimalisasi pelayanan publik, percepatan pembangunan, dan tujuan ideal lainnya yang menjadi dasar keluarnya kebijakan otonomi daerah niscaya akan sirna.

Mengapa hal ini terjadi? Bagaimana mengatasinya? Inilah dua pertanyaan penting yang akan dijawab dalam tulisan ini. Argumennya adalah bahwa evaluasi terhadap kinerja pemerintah daerah (atau bahkan kinerja otonomi daerah) yang dilakukan selama ini mengandung beberapa kelemahan yang harus segera diperbaiki. Kuncinya terletak pada

bagaimana menegakkan kredibilitas instrumen, proses dan hasil evaluasi sehingga berbagai langkah pembenahan pun harus difokuskan pada aspek-aspek itu.

Untuk mengembangkan argumen di atas, tulisan ini akan dibagi atas 3 bagian. Bagian pertama akan mendiskusikan beberapa instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah yang ada selama ini serta beberapa kelemahan yang dimilikinya. Selanjutnya akan didiskusikan beberapa aspek normatif yang harus diperhatikan di dalam proses evaluasi. Bagian ketiga akan membahas salah satu alternatif kebijakan pembenahan mekanisme evaluasi kinerja pemerintah daerah, yakni *social audit*. Pada bagian akhir akan disajikan kesimpulan umum dari tulisan ini.

Konflik dalam Evaluasi Kinerja

Sejak implementasi otonomi daerah pada tahun 2001, pemerintah pusat telah mengembangkan dan melaksanakan beberapa kebijakan dan instrumen monitoring dan evaluasi. Beberapa yang bisa dicatat di sini adalah PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah, PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP Nomor 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat, dan PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PEPPD).

Berikut ini disajikan penilaian terhadap berbagai perangkat evaluasi kinerja yang difokuskan pada instrumen regulasi terbaru, yakni PP Nomor 6 Tahun 2008. *Pertama*, evaluasi dilakukan untuk menilai kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 32 Tahun 2004. Informasi yang dihasilkan dari proses evaluasi tersebut akan dijadikan pedoman untuk menghapus suatu daerah dan menggabungkannya dengan daerah lain.

Kedua, untuk mengukur kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dari aspek input, proses, output, hasil, manfaat, dan/atau dampak, maka pemerintah pusat melakukan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD). EPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk. EPPD dilakukan melalui (1) Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), yakni suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja; (2) Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), yakni suatu

proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah; dan (3) Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB), yakni suatu proses evaluasi terhadap perkembangan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada daerah yang baru dibentuk (lihat pasal 2 PP 6 Tahun 2008). Dengan menggunakan ketiga pendekatan tersebut, evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sebuah proses komprehensif yang penting, tidak saja dilihat dari sudut pandang kepentingan pemerintah tetapi juga masyarakat.

Ketiga, sudah ada upaya pemerintah untuk mengembangkan kriteria penilaian yang lebih inklusif dan menyentuh langsung kebutuhan masyarakat. Misalnya, di dalam Pasal 18 PP Nomor 6 Tahun 2008 diatur bahwa evaluasi pada tataran pengambil kebijakan mencakup beberapa aspek seperti ketentraman dan ketertiban umum daerah; keselarasan dan efektivitas hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintah pusat, serta antar pemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah; keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan pemerintah pusat; efektivitas hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD; efektivitas proses pengambilan keputusan oleh DPRD beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan; efektivitas proses pengambilan keputusan oleh kepala daerah beserta tindak lanjut pelaksanaan keputusan; ketaatan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada peraturan perundang-undangan; intensitas dan efektivitas proses konsultasi publik antara pemerintah daerah dengan masyarakat atas penetapan kebijakan publik yang strategis dan relevan untuk daerah; transparansi dalam pemanfaatan alokasi, pencairan dan penyerapan DAU, DAK, dan bagi hasil; intensitas, efektivitas, dan transparansi pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pinjaman/obligasi daerah; efektivitas perencanaan, penyusunan, pelaksanaan tata usaha, pertanggungjawaban, dan pengawasan APBD; pengelolaan potensi daerah; dan terobosan/inovasi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sedangkan untuk penilaian kinerja pada tataran pelaksana kebijakan daerah, Pasal 19 menegaskan beberapa aspek berikut: kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan; ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan; tingkat capaian standar pelayanan minimal (SPM); penataan kelembagaan daerah; pengelolaan kepegawaian daerah; perencanaan pembangunan daerah; pengelolaan keuangan daerah; pengelolaan barang milik daerah; dan pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.

Sementara itu, untuk pengukuran kinerja kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah (EKPOD), aspek-aspek penilaian yang digunakan adalah kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah (Pasal 45). Sedangkan untuk daerah otonomi baru, evaluasi meliputi penilaian terhadap aspek perkembangan penyusunan perangkat daerah, pengisian personil, pengisian keanggotaan DPRD, penyelenggaraan urusan wajib

dan pilihan, pembiayaan, pengalihan aset dan dokumen, pelaksanaan penetapan batas wilayah, penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan, dan pemindahan ibukota bagi daerah yang ibukotanya dipindahkan (Pasal 48).

Keempat, tentang manfaat evaluasi kinerja, pemerintah juga telah memperhatikan beberapa standar utilisasi hasil evaluasi. Di antaranya adalah sebagai alat penilaian tingkat pencapaian tujuan, alat deteksi dini dan tindakan koreksi, alat pengawasan, bahan pertimbangan dalam penetapan kebijakan otonomi daerah, alat identifikasi kebutuhan pengembangan kapasitas, alat ukur pemenuhan kebutuhan masyarakat dan kelompok sasaran, serta alat identifikasi kebutuhan untuk melakukan kerjasama antar daerah. Informasi hasil evaluasi tersebut selanjutnya digunakan sebagai bahan tindak lanjut monitoring dan evaluasi (Pasal 50 dan 51). Dengan demikian, terdapat sejumlah nilai dan tujuan strategis yang ingin dipromosikan dan dicapai oleh pemerintah (pusat) dari kebijakan evaluasi.

Kelima, pemerintah juga sudah mulai menyadari posisi dan peran penting masyarakat. Untuk itu, di dalam Pasal 53 ditegaskan bahwa pemerintah (pusat) mengumumkan hasil EPPD kepada masyarakat melalui media massa. Pemerintah (pusat) juga menyediakan akses informasi EPPD kepada masyarakat melalui teknologi informasi. Selanjutnya masyarakat dapat memberikan tanggapan terhadap hasil EPPD kepada pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah. Ini merupakan terobosan penting karena masyarakat sudah diperlakukan sebagai stakeholders penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kelima poin penting tersebut serta hal-hal spesifik lainnya yang diatur melalui PP Nomor 6 Tahun 2008 seolah menjadi jawaban atas berbagai kritik yang dilontarkan selama ini berkaitan dengan instrumen dan strategi evaluasi yang dijalankan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Dengan sedikit perkecualian untuk PP Nomor 6 Tahun 2008, berbagai instrumen dan regulasi evaluasi yang ada selama ini paling tidak mengidap 2 kelemahan mendasar.

Pertama, masih kuatnya orientasi kepatuhan (*compliance*) yang menjadi nilai dasar dari pengukuran kinerja desentralisasi. Artinya, kinerja pemerintah daerah hanya akan dinilai baik sejauh terdapat tingkat kepatuhan terhadap berbagai kebijakan atau regulasi yang tinggi. Tipikal pengukuran kinerja yang demikian bisa dikategorikan sebagai *standards-based approach* (Rudman 1996). Dalam pendekatan ini, penilaian kinerja cenderung legalistik dan prosedural serta jarang menguak nilai-nilai atau aspek-aspek yang lebih substantif. Se jauh pelaksana patuh pada aturan atau arahan kebijakan, maka kinerjanya dinilai tinggi. Sebaliknya, jika terjadi penyimpangan dari aturan atau arahan kebijakan, walaupun penyimpangan tersebut demi lebih mengakomodasi situasi dan kebutuhan riil di lapangan, maka kinerja pelaksana akan dinilai rendah. Berbagai standar atau kriteria penilaian juga ditentukan sepenuhnya oleh perumus kebijakan tanpa memperhatikan kondisi riil di lapangan. Ciri khas lain dari pendekatan ini adalah fokus

evaluasi yang diletakkan pada sisi input dan proses. Hal-hal yang berkaitan dengan hasil atau output apalagi dampak kebijakan jarang disentuh.

Pendekatan kepatuhan seringkali dianggap efektif untuk mencegah penyelewengan serta menegakkan akuntabilitas politik dan administratif. Namun pada saat yang sama, pendekatan ini cenderung menimbulkan kekakuan, mengekang berkembangnya inovasi dan kreativitas, dan memperkuat orientasi vertikal, yang bermuara pada terabaikannya kepentingan masyarakat yang lebih besar.

Dominannya orientasi kepatuhan juga menimbulkan resistensi daerah. Bagi pemerintah daerah, otonomi daerah seharusnya memberikan mereka lebih banyak ruang gerak agar mereka lebih luwes dalam merespon berbagai isu dan masalah di tingkat lokal yang tentu saja berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Pengetatan tuntutan kepatuhan menjadi hambatan besar bagi terwadahnya kebutuhan tersebut sekaligus menjadi batu sandungan yang serius bagi spirit otonomi daerah itu sendiri. Tidak akan ada kemandirian selama orientasi kepatuhan dijadikan tujuan evaluasi yang menyebabkan tidak terjadinya transformasi yang signifikan di era desentralisasi. Bahkan, orientasi kepatuhan telah menjadikan desentralisasi sama dengan sentralisasi ketika pemerintah pusat memegang kendali atas semua aspek penyelenggaraan pemerintahan. Tegasnya, orientasi kepatuhan justru menghambat tumbuhnya inovasi, kreativitas dan kemandirian lokal dan, oleh karenanya, bertentangan dengan semangat dasar desentralisasi.

Kelemahan kedua, pendekatan evaluasi yang dijalankan selama ini mengandung bias kepentingan karena evaluator adalah pelaksana kebijakan itu sendiri. Sama seperti ketika pemain sekaligus bertindak sebagai wasit, maka kecenderungan subyektif sulit untuk dihindari dalam proses evaluasi. Walaupun yang melakukan penilaian kinerja adalah pemerintah pusat sedangkan yang dinilai adalah pemerintah daerah, namun keduanya merepresentasikan aktor yang sebetulnya sama, yakni pemerintah. Idealnya, yang melakukan evaluasi adalah pihak independen dan masyarakat sebagai sasaran utama desentralisasi juga harus diperlakukan sebagai *focal point* evaluasi. Dengan kata lain, cara paling efektif untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan atau program adalah dengan menjadikan para penerima manfaat atau kelompok sasaran sebagai sumber informasinya, bahkan pelaku evaluasi itu sendiri.

Kelemahan kedua ini dapat dilihat pada pengaturan yang ada di dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 15 PP Nomor 6 Tahun 2008. Di dalamnya, pemerintah mengatur bahwa pelaksanaan evaluasi harus dilakukan dengan memperhatikan asas-asas spesifik, obyektif, berkesinambungan, terukur, dapat diperbandingkan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Asas-asas tersebut menjadi tidak berarti, atau minimal sulit ditegakkan, ketika pelaksanaan evaluasi sepenuhnya berasal dari pemerintah. Tidak dapat dihindari bahwa proses yang demikian akan menimbulkan bias kepentingan sehingga bertentangan dengan asas obyektif. Hasilnya juga sulit memenuhi asas “dapat diperbandingkan” karena ruang untuk

itu tidak difasilitasi oleh perangkat regulasi yang ada. Pendekatan seperti itu mungkin bisa memenuhi asas yang terakhir (dapat dipertanggungjawabkan) sejauh akuntabilitas tersebut dimaknai sebagai akuntabilitas vertikal, bukan akuntabilitas substantif langsung kepada masyarakat. Dengan demikian, walaupun sudah terdapat pengaturan tentang akses masyarakat atas informasi hasil evaluasi, namun masyarakat tidak dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah.

Kedua kelemahan pokok tersebut memang menjadi cacat bawaan ketika proses evaluasi atas kebijakan yang diinisiasi dan diimplementasikan oleh pemerintah dilakukan oleh pemerintah sendiri (*government-led evaluation*). Akibat langsung dari pendekatan semacam ini adalah rendahnya kredibilitas hasil evaluasi. Pemerintah daerah merasa dijadikan kambing hitam dan hasil evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak sensitif terhadap keanekaragaman lokal. Krisis kredibilitas juga ditemukan pada hasil-hasil evaluasi yang memberikan apresiasi terhadap keberhasilan yang dicapai oleh pemerintah. Akibatnya muncul krisis legitimasi sosial ketika masyarakat menaruh rasa curiga, prasangka, tidak percaya, atau bahkan bersikap apatis terhadap pemerintah dan segala aktivitasnya. Lebih lanjut kondisi ini akan memperlebar jarak antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini kontras dengan salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh desentralisasi yakni semakin mendekatkan pemerintah pada masyarakat dan, sebaliknya, masyarakat pada pemerintah.

Prinsip-Prinsip dan Pendekatan Evaluasi Kinerja

Terdapat banyak literatur yang dapat dirujuk dalam mengembangkan desain evaluasi kinerja otonomi daerah atau pemerintahan daerah yang ideal dan dapat diterima semua pihak. Dua aspek evaluasi yang akan mendapat perhatian khusus di sini adalah prinsip-prinsip dan pendekatan evaluasi. Kedua aspek tersebut akan sangat menentukan tidak saja kredibilitas hasil evaluasi tetapi juga utilitas hasil evaluasi.

Berkaitan dengan prinsip evaluasi, salah satu pertanyaan mendasar yang harus dijawab sebelum memutuskan dilakukannya evaluasi adalah evaluabilitas, yakni sejauh mana sebuah kebijakan atau program dapat dievaluasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Dunn (2000:620-621), sebuah kebijakan atau program hanya dapat dievaluasi jika memenuhi 3 kriteria, yakni (1) kebijakan atau program tersebut diartikulasikan secara jelas, (2) adanya tujuan atau konsekuensi yang juga dirumuskan secara jelas, dan (3) adanya serangkaian asumsi eksplisit yang menghubungkan aksi dengan konsekuensi. Aspek lain yang juga berkaitan dengan prinsip evaluabilitas adalah hukum kausalitas atau sebab-akibat, yakni bahwa harus ada perlakuan tertentu (sebab) sebelum muncul hasil tertentu (akibat).

Prinsip-prinsip ini dapat digunakan untuk menilai evaluabilitas kebijakan otonomi daerah selama ini. Pertanyaan pertama adalah “apakah kebijakan otonomi daerah sudah

dirumuskan secara jelas?" Sebagian menjawab "ya" namun sebagian lagi menjawab "tidak". Jawaban pertama terutama muncul dari pemerintah pusat selaku perumus kebijakan sedangkan respon yang kedua muncul terutama dari pemerintah daerah dan kalangan akademisi yang pro desentralisasi. Menurut kelompok yang kedua, masih ada beberapa aspek yang belum tuntas pengaturannya seperti pembagian kewenangan atau tanggung jawab antara pusat, propinsi dan kabupaten/kota, hubungan antara propinsi dengan kabupaten/kota, serta hubungan antar pemerintah daerah. Beberapa kekaburan inilah yang dinilai telah menyebabkan tidak optimalnya implementasi otonomi daerah.

Pertanyaan kedua yang juga penting diajukan dan dijawab adalah "apakah tujuan dan atau dampak kebijakan otonomi daerah sudah dirumuskan secara tegas?" Baik UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 nampaknya tidak menjawab pertanyaan ini secara tegas. Tujuan kebijakan otonomi daerah hanya disamarkan pada bagian "menimbang", yakni "mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia" serta "efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara". Tujuan yang sedikit lebih tegas baru disisipkan pada Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 yakni "meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah".

Jika boleh diparafrase, tujuan kebijakan otonomi daerah di Indonesia sebenarnya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun jika ditelusuri lebih dalam, maka tujuan kebijakan otonomi daerah tidak memenuhi kriteria SMART: *specific, measurable, attainable, realistic, timely*. Tujuan tersebut cenderung ambisius, bahkan ambigius. Misalnya, apakah tujuan kebijakan otonomi daerah adalah untuk "mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat" atau "meningkatkan kesejahteraan masyarakat"? Ini dua terminologi yang berbeda yang menuntut kriteria pengukuran yang juga berbeda. Tanpa tujuan yang dirumuskan secara jelas, maka kemungkinan untuk "tersesat" sangat besar. Masalah tersebut jauh lebih serius ketimbang sekedar menempuh jalan yang sesat. Layaknya orang berjalan atau berlayar tetapi tidak ada tujuan yang pasti. Dengan demikian, agar evaluasi bisa dilakukan secara obyektif, penetapan tujuan otonomi daerah yang jelas menjadi suatu keharusan.

Tidak adanya tujuan otonomi daerah yang jelas membuka pintu bagi masuknya selera-selera individu para elit di tingkat pusat maupun daerah dalam mengembangkan kriteria keberhasilan serta instrumen pengukurannya. Jika otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah, maka evaluasi pun seharusnya difokuskan pada pengukuran tingkat pencapaian di tiga area tersebut. Pertanyaan kunci serta instrumen pengukurannya, dengan demikian, harus diarahkan untuk menguak kondisi kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik serta tingkat daya saing daerah. Oleh karena itu, kriteria kepatuhan sebagaimana diterapkan selama ini bukan saja keliru secara metodologis tetapi juga salah secara substantif, walaupun ia penting untuk tujuan akuntabilitas politik dan administratif. Hal ini kiranya menjadi catatan penting untuk pengembangan instrumen-instrumen evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan atau kinerja otonomi daerah di masa-masa yang akan datang.

Pertanyaan ketiga berkaitan dengan serangkaian asumsi eksplisit yang menghubungkan aksi dengan konsekuensi. Prinsip pokok evaluasi adalah bahwa aksi harus mendahului hasil. Artinya harus ada hubungan logis antara kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan dengan tujuan otonomi daerah itu sendiri. Beberapa pertanyaan kecil yang bisa diajukan adalah apakah ada kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik serta tingkat daya saing daerah? Apakah kebijakan-kebijakan tersebut dikembangkan berdasarkan asumsi teoritis tentang kausalitas yang jelas? Pertanyaan itu penting untuk dijawab karena terdapat banyak kebijakan yang tidak berhubungan dengan upaya untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah tetapi terlanjur dianggap relevan. Muncul berbagai intervensi kebijakan yang tidak terarah, bahkan tidak memiliki hubungan kausalitas yang kuat dengan tujuan otonomi daerah, tetapi dianggap sebagai bagian dari intervensi untuk mencapai tujuan otonomi daerah. Di atas kekaburan cara kerja tersebut, pemerintah pusat secara tiba-tiba mengklaim bahwa sudah ada berbagai intervensi kebijakan yang dilakukan tetapi gagal mewujudkan tujuan otonomi daerah. Yang dikambinghitamkan tentu saja adalah pelaksanaan kebijakan (pemerintah daerah).

Kekaburan tentang hubungan kausalitas tersebut juga menyebabkan dilakukannya evaluasi untuk suatu kebijakan yang tidak memenuhi kriteria evaluabilitas. Tanpa intervensi yang memadai, pemerintah daerah seringkali dinilai tidak mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selain itu, tidak ada langkah sistematis untuk menyiapkan *enabling conditions* yang menentukan terwujud tidaknya tujuan suatu kebijakan. Sejak awal, daerah memang tidak dipersiapkan secara khusus untuk menerapkan kebijakan otonomi daerah. Bahkan, kebijakan tersebut diberikan pada saat daerah sesungguhnya belum siap untuk menerapkannya. Mereka sudah terlanjur dilanda sindrom *learned disability*, suatu kondisi ketidakberdayaan yang muncul dari proses belajar akibat intervensi sistematis dalam sebuah kultur politik dan pemerintahan yang sangat

sentralistis. Parahnya lagi, sama sekali tidak ada ruang eksperimentasi atau *margin of error* di mana kesempatan untuk melakukan kesalahan sengaja dibuka agar daerah bisa belajar dari pengalamannya sendiri. Nilai absolut yang selalu dituntut dari daerah adalah kepatuhan. Begitu absolutnya nilai tersebut hingga kepatuhan dilihat sebagai tujuan itu sendiri ketimbang sarana untuk mewujudkan tujuan yang lain.

Selama kebijakan otonomi daerah tidak bisa memberikan jawaban afirmatif dan konklusif atas ketiga dimensi evaluabilitas tersebut di atas, maka secara metodologis evaluasi tidak bisa dilakukan. Kalaupun terpaksa dilakukan, maka evaluasi akan terjebak pada berbagai kesalahan metodologis sehingga hasil yang diharapkan tidak akan tercapai dan sulit diterima banyak pihak, apalagi mengharapkan evaluasi sebagai bahan masukan bagi berbagai tindakan korektif demi optimalisasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Bahkan ketika terdapat jawaban afirmatif yang konklusif atas ketiga aspek evaluabilitas tersebut di atas, permasalahan evaluasi belumlah selesai. Aspek kedua yang juga penting untuk diperhatikan adalah pendekatan dalam evaluasi. Terdapat sejumlah pendekatan atau metode yang bisa digunakan seperti model eksperimental, semi eksperimental, time series, before-and-after studies, cross-sectional studies, studi panel, dan masih banyak lagi (Dunn 2000; Rossi dan Freeman 1993). Dari berbagai metode tersebut, model eksperimental acak adalah metode yang paling kuat dalam membantu menunjukkan kausalitas. Model ini cocok jika evaluator ingin menunjukkan kausalitas antara kebijakan otonomi daerah dengan tujuan yang ingin dicapai dan ia bisa memisahkan output atau dampak bersih dari hasil atau dampak kotor. Metode lain yang lebih sederhana juga bisa digunakan sesuai dengan tujuan evaluasi.

Salah satu isu sentral berkaitan dengan pendekatan evaluasi adalah bagaimana mengembangkan indikator dan standar penilaian. Seringkali indikator evaluasi yang dikembangkan tidak menggambarkan apa yang seharusnya diukur. Ini berkaitan dengan isu validitas dan reliabilitas. Potensi masalah ini makin tinggi jika tujuan kebijakan tidak dirumuskan secara SMART. Dalam konteks desentralisasi, apakah indikator kinerja pemerintahan dan otonomi daerah sudah memenuhi kriteria tersebut? Jika belum ada jawaban afirmatif, sebaliknya evaluasi ditunda dulu.

Selain penetapan indikator evaluasi, masih ada simpul persoalan lain yang harus disikapi dengan hati-hati, yakni penetapan standar penilaian. Bagaimana menentukan bahwa sebuah daerah berhasil melaksanakan otonomi daerah sedangkan daerah lain gagal dan daerah yang lain lain berada di antara keduanya? Seringkali, sebuah daerah dinyatakan gagal bukan karena dia gagal mewujudkan tujuan otonomi daerah, tetapi karena standar penilaian yang ditetapkan mengharuskan daerah tersebut untuk gagal. Ini berlaku untuk standar penilaian yang terlalu tinggi sementara kebijakan yang diterapkan bersifat kompleks dan pelaksana tidak memiliki kapasitas yang memadai. Otonomi daerah di Indonesia adalah tipikal kebijakan semacam itu. Hal yang sebaliknya berlaku

untuk standar penilaian yang terlalu longgar. Agar bisa menjembatani kedua ketegangan tersebut, dapat dilakukan *benchmarking* jika semua prakondisi atau *enabling conditions* sudah dipenuhi. Alternatif lain adalah penilaian para ahli (*expert judgment*) agar standar penilaian yang dikembangkan lebih kontekstual. Alternatif yang lain lagi adalah mengembalikan kriteria penilaian kinerja pemerintahan dan otonomi daerah kepada masing-masing daerah dalam sebuah skema yang partisipatif dan inklusif. Alternatif yang terakhir ini lebih mengukur kinerja dari segi indikator proses yang seringkali tidak kalah penting dibandingkan dengan indikator hasil yang diharapkan.

Bagi Indonesia, konstataksi terakhir sangat mendesak untuk diperhatikan. Pertama, kebijakan desentralisasi adalah inisiatif perubahan yang relatif baru dibandingkan dengan sistem sentralisasi yang sudah dijalankan sekian lama. Kedua, sebagai sebuah inisiatif yang relatif baru, kebijakan desentralisasi bersifat kompleks dan mengandung berbagai kekaburan di beberapa titik penting terutama kejelasan tujuan dan kausalitas intervensi. Ketiga, daerah sebagai pelaksana desentralisasi memiliki variasi yang tinggi dari aspek kondisi geografis, konfigurasi sosio-kultural, kapasitas administratif dan finansial, dan masih banyak lagi. Menerapkan sebuah instrumen evaluasi pada semua daerah dengan berbagai variasi tersebut jelas bermasalah dan pasti akan menimbulkan resistensi. Sebuah kabupaten di pedalaman Papua, misalnya, jelas tidak bisa diperlakukan sama dengan kabupaten-kabupaten lain di wilayah perkotaan, apalagi di Jawa. Sensitivitas seperti itu perlu ditingkatkan agar evaluasi tidak menjelma menjadi instrumen penghakiman. Sensitivitas seperti itu semakin diperlukan mengingat pemerintah pusat ingin mengembangkan sebuah sistem *reward and punishment* dengan memberikan peringkat kinerja (Pasal 27 PP Nomor 6 Tahun 2008). Sistem yang demikian hanya bisa diterapkan jika semua daerah memiliki karakteristik yang relatif sama. Dengan memperhatikan kondisi keragaman daerah di Indonesia, sistem semacam ini hanya bisa digunakan untuk sekedar memacu kinerja, bukan untuk menilainya lalu memberikan hadiah kepada yang berprestasi dan hukuman bagi yang tidak berkinerja.

Sebuah refleksi yang jujur dengan bersandar pada dua aspek evaluasi yang baru saja didiskusikan – prinsip dan pendekatan evaluasi – akan sampai pada kesimpulan bahwa terdapat masalah yang sangat serius dalam berbagai instrumen dan kebijakan evaluasi kinerja pemerintahan dan otonomi daerah selama ini. Berbagai kekaburan baik dalam aspek prinsip maupun pendekatan telah menyebabkan rendahnya kredibilitas evaluasi yang bermuara pada munculnya konflik antara pihak yang mengevaluasi dengan pihak yang dievaluasi. Alih-alih menjadi bahan masukan bagi langkah-langkah perbaikan, hasil evaluasi justru menjadi simpul konflik baru antara pemerintah pusat dan daerah.

Untuk menyikapi berbagai kesulitan tersebut, bagian berikut akan mendiskusikan sebuah tawaran yang selama ini sudah diterapkan di berbagai negara, yakni *social audit*. Dalam konteks penilaian kinerja pemerintahan dan otonomi daerah, *social audit* diyakini bisa

menjawab berbagai kekurangan dari sistem evaluasi yang diterapkan selama ini serta memenuhi dua kriteria kunci evaluasi sebagaimana sudah didiskusikan sebelumnya.

Social Audit Sebagai Sebuah Alternatif

Social audit adalah sebuah pendekatan yang sebenarnya sudah ada di dalam berbagai literatur evaluasi sejak tahun 1950an (Srivastava 2008). Pendekatan ini lahir sebagai pelengkap – untuk tidak mengatakan pengganti – berbagai pendekatan konvensional yang hanya memberikan perhatian pada aspek-aspek ekonomi atau finansial yang terukur sebagaimana ada dalam pendekatan *regularity audit*, *propriety audit*, *value-for-money audit*, atau, yang paling belakangan muncul, *performance audit* (Parthasarathy 2008). Pendekatan ini berusaha memberi perhatian pada dan mengangkat isu-isu penting yang berhubungan langsung dengan kelompok penerima manfaat yang menjadi sasaran suatu program atau kebijakan yang selama ini cenderung diperlakukan sebagai obyek.

Secara sederhana, social audit dapat dipahami sebagai “*a process in which, details of the resource, both financial and non-financial, used by public agencies for development initiatives are shared with the people, often through a public platform. Social audits allow people to enforce accountability and transparency, providing the ultimate users an opportunity to scrutinize development initiatives*” (Sabha dan Raj 2005:4).

Ahli yang lain mendefinisikan social audit sebagai “*a way of measuring, understanding, reporting and ultimately improving an organization’s social and ethical performance. A social audit helps to narrow gaps between vision/goal and reality, between efficiency and effectiveness. It is a technique to understand, measure, verify, report on and to improve the social performance of the organization*” (Srivastave 2008). Penekanan yang terakhir patut mendapatkan perhatian khusus. Social audit merupakan instrumen penting untuk memperbaiki legitimasi sosial dari sebuah organisasi dengan menjembatani berbagai kriteria penilaian kinerja yang ada.

Selaras dengan itu, Boyd (1998) menyatakan bahwa *social audit* adalah sebuah proses yang memungkinkan sebuah organisasi untuk mengukur dan menunjukkan keuntungan dan keterbatasan sosial, ekonomi dan lingkungannya. *Social audit* juga merupakan metode untuk mengukur sejauh mana suatu organisasi mampu mewujudkan nilai-nilai dan tujuan bersama yang telah ditetapkan dengan memberi perhatian terutama pada aspek-aspek non-finansial dilihat dari kaca mata stakeholders.

Kunci dari *social audit* adalah pelibatan stakeholders, yakni semua pihak yang memiliki kepentingan atau taruhan langsung maupun tidak langsung di dalam sebuah kebijakan atau program. Dalam konteks desentralisasi, stakeholders mencakup tidak saja pemerintah daerah tetapi juga masyarakat lokal yang menjadi sasaran utama desentralisasi, pelaku usaha, pers, dan sebagainya. Dengan demikian, salah satu ciri khas

utama yang membedakan *social audit* dari pendekatan audit atau evaluasi lainnya adalah orientasinya yang bersifat *bottom-up*. Jika pendekatan-pendekatan audit atau evaluasi lainnya lebih menekankan pada terciptanya akuntabilitas administratif yang bersifat vertikal, maka *social audit* justru mendorong terwujudnya *downward accountability*. Dengan orientasi yang demikian, *social audit* membuka ruang partisipasi bagi masyarakat luas, termasuk kaum miskin, rentan dan marginal yang dalam berbagai pendekatan evaluasi konvensional tidak memiliki peran apa-apa untuk tidak mengatakan sama sekali tidak relevan.

Para pendukung *social audit* mengungkapkan sejumlah kelebihan atau keuntungan yang bisa diperoleh dari penerapan teknik evaluasi ini. *Pertama* dan yang paling utama adalah bahwa *social audit* memberikan kesempatan kepada masyarakat dan stakeholders lain di luar pemerintah untuk memberikan penilaian terhadap berhasil tidaknya sebuah kebijakan atau program. Pendekatan yang seperti ini sangat penting untuk menjamin kredibilitas dan legitimasi sosial hasil sebuah evaluasi. Sebagaimana dinyatakan Adams dan Evans (2004), kredibilitas merupakan salah satu aspek penting bagi terwujudnya akuntabilitas publik.

Kedua, selain mendongkrak kredibilitas, *social audit* juga memberikan perhatian pada salah satu aspek kunci yang relatif terabaikan oleh pendekatan-pendekatan konvensional, yakni lebih merefleksikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Dengan demikian, secara prosedural maupun substantif, pendekatan *social audit* lebih mampu merefleksikan cita-cita kebijakan desentralisasi. Melalui pendekatan yang partisipatif dan inklusif, ia mampu memastikan relevansi sebuah intervensi kebijakan atau program bagi kebutuhan masyarakat. Nilai yang seperti ini lebih dari sekedar kriteria efektivitas atau efisiensi dalam berbagai pendekatan konvensional.

Ketiga, *social audit* juga membantu memastikan bahwa kebijakan atau program yang diimplementasikan mampu menemui sasaran dengan tepat. Penilaian semacam ini seringkali luput dari pengamatan pendekatan evaluasi lain. Melalui pendekatan ini, masyarakat dan stakeholders terkait diminta untuk menilai apakah berbagai inisiatif pemerintah tidak saja sesuai dengan kebutuhan mereka tetapi telah menemui sasaran yang seharusnya. Kriteria ini penting terutama untuk tipikal inisiatif dengan karakter alokatif dan distributif yang umumnya diperuntukkan bagi kelompok sasaran tertentu.

Keempat, dengan menggunakan *social audit*, pemerintah selaku perumus kebijakan juga memiliki kesempatan untuk menjajaki berbagai peluang penggunaan solusi serta sumberdaya lokal untuk menyikapi berbagai persoalan di tingkat lokal yang tidak saja variatif tetapi juga seringkali jauh lebih kompleks daripada yang dibayangkan para perumus kebijakan. Utilisasi potensi dan sumberdaya lokal selanjutnya tidak saja meringankan beban tugas pemerintah, tetapi juga pada saat yang bersamaan mampu

meningkatkan rasa memiliki dan komitmen pada komunitas lokal. Dua hal terakhir ini menjadi prasyarat penting bagi keberlanjutan sebuah kebijakan atau program (Ife 1996).

Kelima, pendekatan *social audit* merupakan salah satu instrumen penting bagi terwujudnya *good governance*. Sebagaimana ditegaskan Srivastava (2008), *social audit* dilaksanakan berdasarkan prinsip bahwa tata kelola di tingkat lokal harus dikelola dengan persetujuan dan pemahaman bersama dari semua pihak terkait. Dengan demikian, *social audit* bukanlah sekedar sebuah aktivitas, tetapi lebih merupakan sebuah proses. Melalui skema ini apa yang menjadi kepentingan semua stakeholders benar-benar diperhatikan. Para stakeholders tersebut juga dilibatkan di dalam keseluruhan tahap atau proses evaluasi sehingga terjadi partisipasi dan keterlibatan yang sebenarnya.

Di samping berbagai kelebihan atau keuntungan tersebut, *social audit* memiliki satu kelemahan yang harus diperhitungkan secara serius. Seringkali, nilai-nilai partisipasi dan inklusivitas harus berhadapan dengan nilai lain yang juga penting yakni pengukuran. Memperhatikan berbagai aspirasi, kepentingan dan kebutuhan mengandung makna bahwa desain evaluasi yang akan dikembangkan harus dikemas secara hati-hati. Pada titik yang paling ekstrim, akan sulit menemukan titik persinggungan antara berbagai aspirasi, kepentingan atau kebutuhan tersebut sehingga sebuah kriteria evaluasi yang terukur, valid dan terpercaya tidak bisa dikembangkan. Niat untuk menghindari dominasi pemerintah seringkali berakhir dengan oligarki elit lokal yang juga memegang peran penting di dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu perlu dikembangkan prakondisi agar pendekatan ini bisa diterapkan dan itu berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat. Tanpa itu, desentralisasi kekuasaan dan sumberdaya dari pemerintah pusat ke tingkat daerah hanya akan mempertegas terciptanya basis-basis kekuasaan baru di tingkat lokal yang dikuasai hanya oleh segelintir elit.

Selain melakukan pemberdayaan masyarakat, demi terpenuhinya kriteria evaluasi umum seperti validitas dan reliabilitas, *social audit* harus dilengkapi dengan kriteria-kriteria yang relatif obyektif, valid, reliabel, dan terukur. Data yang digunakan pun harus bisa diverifikasi oleh pihak mana pun (Boele dan Kemp 2005). Tanpa itu, *social audit* hanya akan melahirkan masalah kredibilitas yang lain. Pemerintah sebagai perumus kebijakan seringkali mengambil sikap pasif bahkan apatis terhadap apa yang dihasilkan oleh *social audit* jika pendekatan yang digunakan dan informasi yang dihasilkan dinilai tidak obyektif, tidak valid atau tidak reliabel. Sama halnya dengan dampak krisis kredibilitas pemerintah di mata masyarakat, kondisi ini akan menjauhkan masyarakat dari pemerintah.

Prakondisi lain yang juga penting adalah, tentu saja, kerelaan dan kesiapan pemerintah untuk bisa berbagi informasi dengan masyarakat serta membuka ruang

keterlibatan yang seluas-luasnya, terutama bagi masyarakat rentan dan miskin, kaum wanita, serta pihak-pihak marginal lainnya (Srivasta 2008). Untuk itu diperlukan pengaturan tentang keterbukaan informasi serta pelibatan masyarakat.

Selain kerelaan dan kesiapan pemerintah untuk berbagi informasi dan membuka partisipasi publik, diterapkannya *social audit* juga tergantung pada komitmen, keseriusan serta tanggung jawab yang jelas dari para wakil rakyat untuk menindaklanjuti hasil evaluasi. Jika wakil rakyat tidak bisa mengambil peran aktif maka peran kelompok penekan dan kelompok kepentingan juga harus ditingkatkan. Mereka inilah yang menjadi fasilitator sekaligus mediator antar pemerintah dengan masyarakat.

Terlepas dari berbagai kekuatan maupun kelemahan *social audit* tersebut, satu hal yang pasti adalah bahwa penerapan *social audit* sangat relevan dengan semangat otonomi daerah. Dalam hal ini, masyarakat yang dalam kebijakan otonomi daerah menjadi sasaran utama harus diberi peran sentral untuk menilai apakah aktivitas-aktivitas pemerintahan yang dilakukan sudah sesuai atau menjawab kebutuhan mereka. Dengan rekayasa instrumen tertentu atas prinsip *social audit*, penilaian masyarakat akan menjadi evaluasi yang jauh lebih obyektif ketimbang menyerahkan urusan evaluasi kepada pemerintah vertikal yang kepentingan utamanya adalah memastikan kepatuhan pemerintah daerah. Informasi yang dihasilkan dari proses evaluasi oleh masyarakat akan menjadi masukan yang penting dan otentik bagi perumusan berbagai langkah intervensi lanjutan demi optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah. Melalui proses yang demikian, masyarakat pun semakin diberdayakan dan pemerintah daerah difasilitasi untuk lebih sensitif terhadap apa yang menjadi aspirasi atau kebutuhan masyarakat lokal. Nilai ini seharusnya ditempatkan sejajar dengan, bahkan lebih tinggi dari, keharusan bagi pemerintah daerah untuk patuh pada arahan pusat demi tetap terjaganya integrasi nasional. Sebaliknya, berbagai langkah evaluasi yang menekankan nilai kepatuhan vertikal hanya akan semakin menjauhkan pemerintah dari masyarakat dan masyarakat dari pemerintah dan hal itu bertentangan dengan nilai dasar desentralisasi. Kontribusi semacam ini, secara prosedural maupun substantif, menjadikan *social audit* sebagai agenda yang mendesak dalam konteks penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah di masa-masa yang akan datang.

Penutup

Tulisan ini sudah mendiskusikan praktek evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah yang ada selama ini. Beberapa kelemahan mendasar sudah coba diperbaiki walaupun masih terdapat beberapa hal yang perlu pembenahan lebih lanjut. Apa pun instrumen evaluasi kinerja yang digunakan hanya akan efektif dan berdaya guna jika mampu menjawab isu kredibilitas yang merupakan kunci bagi terwujudnya akuntabilitas publik dalam pengertian yang lebih substantif. Tingkat

kredibilitas bisa diperbaiki dengan membenahi dua aspek kunci dalam evaluasi yakni prinsip-prinsip evaluasi serta pendekatan yang memenuhi standar validitas dan reliabilitas. Pengabaian atas kedua aspek tersebut tidak hanya akan memperburuk kualitas kredibilitas tetapi juga utilitas hasil evaluasi serta hubungan antara pihak yang mengevaluasi (pemerintah pusat) dan pihak yang dievaluasi (pemerintah daerah).

Dengan mempertimbangkan berbagai kekuatan maupun kelemahan instrumen evaluasi yang digunakan selama ini, tulisan ini merekomendasikan diterapkannya *social audit* sebagai pendekatan alternatif. Pendekatan ini lebih mampu meningkatkan kredibilitas dan legitimasi sosial karena melibatkan stakeholders, terutama masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan otonomi daerah, dalam proses evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah. Pendekatan ini jauh lebih sensitif terhadap apa yang menjadi aspirasi atau kebutuhan masyarakat dengan kriteria-kriteria penilaian yang lebih spesifik dan jauh lebih inklusif dibandingkan dengan pendekatan konvensional lainnya. Agar pendekatan ini bisa diterapkan maka salah satu kunci suksesnya terletak pada kerelaan dan kesiapan pemerintah untuk berbagi informasi dan membuka partisipasi yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Kunci sukses yang lain terletak pada kemampuan masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam proses evaluasi sehingga langkah-langkah pemberdayaan dan peningkatan kapasitas menjadi bagian integral dari upaya adopsi usulan ini. Taruhannya terlalu besar untuk diabaikan dan ini berkaitan dengan semangat dasar kebijakan otonomi daerah yakni pelibatan masyarakat di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, C.A., dan Evans, R., 2004. "Accountability, completeness, credibility and the audit expectations gap," *The Journal of Corporate Citizenship*, 14 (Summer):97-115.
- Azfar, O., 1999. *Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements - A Review of the Literature*, Working Paper, IRIS Center, University of Maryland.
- Boele, R., dan Kemp, D., 2005. "Social auditors: Illegitimate offspring of the audit family? Finding Legitimacy through a hybrid approach," *The Journal of Corporate Citizenship*, 17 (Spring): 109-119.
- Boyd, G., 1998. *Social auditing - A Method of Determining Impact*, Alana Albee Consultants and Associates, Irlandia.
- Connelly, M.C., 2004. *Basic Principles of Monitoring and Evaluation for Service Providers*, Report, Lanarkshire Alcohol and Drug Action Team, Hamilton.
- Dunn, W.N., 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ife, J., 1996. *Community Development: Creating Community Alternatives - Vision, Analysis and Practice*, Addison Wesley Longman, Melbourne.
- OECD, 2001. *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, Report No 5, OECD Evaluation and Effectiveness Series.
- Oxhorn, P., 2004. "Unraveling the puzzle of decentralization," dalam P. Oxhorn, J.S. Tulchin dan A.D. Selee (eds), *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, the Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Parthasarathy, M., 2008. *Social audit and Its Relevance to Audit of Public Utilities*, Office of Comptroller and Auditor General, India.
- Rossi, P.H., dan Freeman, H.E., 1993. *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, London.
- Rudman, R., 1996. *Performance Planning and Review*, Pitman Publishing, Melbourne.
- Sabha, G., dan Raj, P., 2005. *Social audit*, Planning Commission Government of India, New Delhi.
- Srivastava, K. B., 2008. *Training Modul on Social audit*, National Institute of Rural Development (NIRD), New Delhi.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

EVALUASI KINERJA MELAHIRKAN PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL AGAR TERCIPTA REFORMASI BIROKRASI YANG SEHAT UNTUK PERCEPATAN PEMBANGUNAN DAN DAYA SAING DAERAH

Prof. Dr. H. Veithzal Rivai, MM., MBA¹

Pendahuluan

Dari waktu ke waktu keprihatinan masyarakat cenderung meningkat dengan semakin menurunnya tingkat kesejahteraan (sementara itu kebutuhan terus meningkat), sejalan dengan kenaikan harga yang tidak tertahankan, sementara itu kemampuan menghasilkan pendapatanpun cenderung menurun sehingga berakibat income rill masyarakat terpaksa dipangkas oleh inflasi. Di mana-mana terdengar suara sumbang PHK sebagai akibat banyaknya perusahaan yang belum berumur setahun jagung terpaksa diistirahatkan untuk selamanya. Di sisi lain mencari pekerjaan terasa semakin sulit, karena berbagai persyaratan yang sulit dipenuhi pencari kerja baru.

Kemampuan daerah (terutama setelah dinyatakan otonom) relatif belum terlihat geliatnya, belum mampu membangun aktivitas ekonomi baru sehingga secara otomatis belum mampu menciptakan peluang bisnis baru yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, akhirnya dari waktu ke waktu jumlah angkatan kerja baru (termasuk angkatan kerja yang terkena PHK) yang belum mendapatkan peluang kerja cenderung meningkat. Rendahnya upaya daerah dalam meningkatkan PAD, yang sesungguhnya dapat dijadikan sebagai salah satu ukuran kompetensi dan prestasi pemerintah daerah dalam memimpin dan membangun daerah secara mandiri dengan kemampuan daerah sendiri, tanpa hanya mengandalkan DAU

Memang disadari ketika lahirnya pilihan membentuk daerah menjadi otonom, hanya karena desakan politik yang kuat tanpa melalui kajian/riset yang mendalam telah melahirkan distorsi terhadap sistem perekonomian, sistim sosial dan bahkan sistim politik yang hingga saat ini masih membekas dan terlanjur terburu-buru otonom sementara itu kemampuan dan kesiapan aparat belum seperti yang diharapkan, berakibat adanya daerah yang jalan ditempat dan bahkan mundur ke kondisi yang tidak sebaik sebelum otonom diberlakukan. Lemahnya upaya daerah secara cerdas dan kreatif menciptakan peluang ekonomi baru (inovasi), dan nampaknya daerah lebih cenderung hanya melahirkan peluang kekuasaan baru yang akhirnya di isi oleh aparat-aparat yang belum siap secara intelektual, rohani dan kompetensi, sehingga kepentingan politis lebih

1. Penulis adalah Guru Besar di beberapa Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta

menonjol dari pada upayanya membawa daerah lebih maju dari waktu ke waktu, dan banyaknya daerah yang lebih mengandalkan DAU dari pada PAD dalam membiayai pembangunan daerah.

Lemahnya evaluasi, kontrol dan tidak berjalannya feed back baik secara sistem maupun oleh unit-unit yang memang bertugas untuk itu, sehingga penyalahgunaan dalam berbagai hal terjadi di sana sini. Ketidakberfungsi-an kontrol (termasuk self control) dan tidak berjalannya evaluasi kinerja yang terencana mengakibatkan setiap pekerjaan menjadi sia-sia saja. Keberadaan evaluasi kinerja ini bagi daerah seharusnya menjadi sarana untuk membuktikan kepada masyarakat bahwa daerah telah akuntabel.

Kaburnya fungsi Bawasda, yang sepatutnya sebagai pembina pada setiap daerah akan tetapi dalam praktiknya memposisikan sama dan bahkan lebih dari BPK, mengakibatkan fungsi pengawasan tidak berjalan secara efektif, dan bahkan penyalahgunaan cenderung terjadi di mana-mana dalam segala tingkatan manajemen.

Sepatutnya dengan terselenggaranya otonomi daerah, maka NKRI yang secara geografis berbentuk kepulauan dan memiliki karakteristik yang berbeda dengan berbagai negara lain di dunia, karena NKRI terdiri dari sekitar 17.000 pulau besar dan kecil yang tersebar dari Sabang sampai ke Merauke. Kondisi ini menunjukkan bahwa tidak mungkin NKRI dikelola secara sentralistik oleh Pemerintah Pusat, sehingga perlu didelegasikan dengan mendesentralisasikan melalui pembentukan daerah Provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota, sebagai wujud dari pelaksanaan Undang-undang Dasar 1945 pasal 18.

Akhirnya dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menjadi langkah awal pemberian otonomi kepada daerah dan sekaligus tonggak sejarah desentralisasi. Selanjutnya Undang-undang di atas diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dengan tujuan agar pengelolaan daerah semakin menjadi lebih baik, karena tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat laju pembangunan yang merata di seluruh wilayah NKRI.

Arti, Tujuan dan Konsep Akuntabilitas Kinerja

Akuntabilitas merupakan elemen penting yang menentukan keefektif-an jalannya pemerintah. Sejak keberhasilan dalam mendorong pengembangan dan perluasan proses pelaksanaan akuntabilitas, pada saat yang bersamaan diperoleh keinginan, yang mendorong dan mempromosikan akuntabilitas di sektor publik/pemerintah. Juga adanya keinginan untuk memperluas bagaimana mengukur akuntabilitas yang dapat memberikan sumbangan pada administrasi pemerintah agar menjadi lebih efisien.

Akuntabilitas berasal dari kata “account” yang artinya hasil pekerjaan itu tidak hanya untuk dirinya sendiri akan tetapi juga harus dapat dipertanggung jawab kepada orang

lain. Atau dengan pengertian lain: Kewajiban memberikan jawaban dan menjelaskan tentang perbuatannya atau hasil kerjanya, dengan menunjukkan kebenarannya.

Di awal abad 21, semakin dirasakan adanya reformasi di negara berkembang atupun negara yang sudah maju. Fenomena apakah yang mewarnai gerakan reformasi tersebut ? Yaitu adanya tuntutan perubahan definisi tentang peranan dari pelayanan masyarakat pada tahun-tahun terakhir ini dan paradigma pelayanan publik pada umumnya yang disebut "*greater transparency*" atau "*greater accountability*". Nampaknya ada kehendak dari rakyat atau yang disebut *inner order of society*, yaitu perubahan sikap masyarakat terhadap fungsi negara baik fungsi reguler maupun fungsi pembangunan. Saat ini reformasi disegala bidang telah berjalan di seluruh pelosok tanah air dan telah menjadi perhatian dari seluruh kalangan pemerintah, swasta, maupun pihak luar atau internasional terutama yang sangat berkepentingan dengan Indonesia dan bahkan telah menjadi tuntutan rakyat banyak.

Kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang sedang membenahi dirinya dan berjuang mengatasi krisis, dan yang masih dirasakan berat bagi rakyat Indonesia, terutama dalam menghadapi era globalisasi. Pesatnya perkembangan situasi sosial (perubahan sikap masyarakat terhadap fungsi negara), dan politik (yang menghendaki antara lain kebebasan menyampaikan pendapat dimuka umum dan kebebasan berserikat, perbaikan lingkungan sosial, pelayanan kesehatan, peningkatan taraf hidup, memperoleh pekerjaan yang layak) yang berdampak pada keseimbangan nilai-nilai budaya bangsa memberikan tantangan yang sangat serius bagi pemerintah beserta aparatnya untuk dapat menghilangkan segala bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme melalui pemerintahan yang baik (*good governance*) benar, terpercaya, amanah, populis dengan ciri-ciri:

1. *Transparency*, yakni kebutuhan akan keterbukaan dalam pengelolaan pemerintah dan pengelolaan lingkungan ekonomi.
2. *Accountability*, yang berarti pelaksanaan kebijakan ekonomi dan sosial yang baik dan bertanggung jawaban keuangan yang baik pula.
3. *Partisipatif*, yang bermakna penerapan pengambilan keputusan yang demokratis dan pengakuan atas hak kebebasan manusia/hak azasi manusia, kebebasan pers dan kebebasan ekspresi aspirasi masyarakat.

Krisis kepercayaan yang memicu kondisi negara akhir-akhir terasa begitu cepatnya, yang merambat pada krisis sosial, krisis politik dan krisis ketatanegaraan. Pelaksanaan pemerintahan dengan segala birokrasi, dan administrasi publik pada masa lalu menjadi sumber timbulnya persoalan tersebut.

Pada saat diungkapkan oleh pihak luar bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang tinggi tingkat korupsinya, bahkan Bank Dunia pun mengatakan banyaknya bantuan

bank dunia yang dikorup oleh pejabat pemerintah negara RI, ini menjadikan pembicaraan yang ramai dimasyarakat tentang perlunya pemerintahan yang bersih, yang selama ini sebenarnya telah didengungkan oleh pemerintah sendiri, namun demikian praktiknya tidak sebagaimana yang didengungkan. Bahkan akhir-akhir ini telah menjadi tontonan dan konsumsi publik yang setiap saat dijumpai apakah di media cetak ataupun media elektronik (televisi) digaruknya pejabat Negara ataupun mantan pejabat Negara (legislatif hingga eksekutif dan bahkan termasuk diantaranya yudikatif) yang dengan fulgar tanpa malu melakukan perbuatan tidak terpuji sebagai koruptor dengan berbagai dalih dan tipu daya tanpa ada perasaan berdosa berdusta. Kita menyadari bahwa pada hakekatnya semua pemerintahan mengemban amanah yang dirumuskan oleh dirinya sendiri atau pihak lainnya yang seperti MPR atau lembaga rakyat. Komitmen rakyat menimbulkan adanya pemerintah yang akan melaksanakan komitmennya, sekalipun itu merupakan pemerintahan yang tirani atau ditaktor. Dalam melaksanakan komitmen rakyat, pemerintah bukan sekedar memenuhi komitmen tersebut akan tetapi harus diikuti adanya pengukuran kinerja yang dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat/masyarakatnya baik masyarakat ilmiah, masyarakat umum, bisnis atau masyarakat birokrasi. Pemerintahan yang bersih menjadi tuntutan zaman sekarang ini, dan merupakan persoalan yang serius untuk diwujudkan dinegara Indonesia.

Kita tentu masih ingat reformasi yang dimotori oleh mahasiswa telah membangunkan bangsa Indonesia dari tidur nyenyak selama lebih dari tiga dekade sebagai akibat pil tidur yang disebut sebagai korupsi, kolusi, nepotisme (KKN). KKN yang mewarnai suatu pemerintahan manapun merupakan sumber keruntuhan pemerintahan. Dalam keadaan pemerintahan yang KKN, pemerintahan yang bersih masih merupakan impian panjang belaka.

Pemerintahan yang bersih akan terwujud melalui sarana yang efektif yaitu Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dengan pendekatan ini maka masyarakat dapat berdialog dengan pemerintah dan sebaliknya pemerintah juga dapat berdialog dengan masyarakat, secara terbuka, saling percaya dan saling mengisi dalam suatu kerjasama yang harmoni.

Akuntabilitas Kinerja instansi pemerintah merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran periodik. Dengan pengertian tersebut dimaksudkan bahwa setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggung jawabkan pencapaian hasil organisasi dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya yang meliputi penerimaan, pengalokasian, pengamanan dan pengembangannya.

Dengan akuntabilitas diartikan bahwa suatu instansi pemerintah telah menetapkan dan mempunyai tujuan dan sasaran yang jelas terhadap program kerja yang telah, sedang, atau akan dijalankan. Dengan akuntabilitas juga akan dapat diukur mengenai bagaimana mereka menyelenggarakan dan mempertahankan tanggung jawab terhadap pencapaian hasil.

Media pertanggung jawaban yang memuat akuntabilitas seseorang atau suatu organisasi yang menjelaskan kinerja dan hasil-hasil yang telah dicapai lazim disebut laporan akuntabilitas kinerja. Laporan ini sangat penting untuk digunakan sebagai umpan balik bagi pihak eksekutif instansi. Laporan akuntabilitas kinerja memuat informasi yang relevan bagi para pengguna laporan tersebut yaitu para pejabat berbagai eselon, unsur pengawasan, dan unsur perencanaan. Informasi yang dimaksud bukan hanya bersifat historikal, akan tetapi mencakup status masa kini dan bahkan informasi yang berguna untuk masa mendatang.

Mekanisme akuntabilitas yang teratur dan handal merupakan bentuk perwujudan disiplin nasional. Setiap instansi akan terbiasa mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dan bagi masyarakat pengguna jasanya atau masyarakat yang terkena dampak dari program pemerintah yang bersangkutan.

Melalui mekanisme akuntabilitas akan dapat diketahui pencapaian hasil suatu instansi pemerintah dan keterkaitannya dengan pencapaian misi instansi pemerintah tersebut sebagai andilnya dalam pembangunan nasional.

Melalui akuntabilitas akan dapat dinilai keberhasilan dan tingkat kinerja instansi pemerintah baik jangka pendek maupun kaitan tujuan jangka panjangnya.

Dengan demikian akan tumbuh suatu kondisi di mana semua instansi pemerintah akan merasakan kebutuhan yang mendasar terhadap informasi kinerja instansinya dan instansi lainnya melalui mekanisme laporan akuntabilitas. Tanpa akuntabilitas dan evaluasinya tidak mungkin diketahui secara tepat peta permasalahan dan tindakan-tindakan tepat bagaimana yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (terutama yang berkaitan dengan pencapaian visi dan misi instansi).

Konsep akuntabilitas kinerja dalam dunia sekarang ini nampak sebagai suatu *phenomena* yang tidak dapat diingat lagi asal usulnya (*inmemorial*). Di sana selalu ada seorang superior yang ingin dan berkehendak agar bawahannya dapat mempertanggung gugatkan perbuatannya dan ketidak berbuatannya (kepasifannya). Disatu pihak konsep akuntabilitas merupakan konsep yang modern, walaupun sesungguhnya sebagian dari akuntabilitas telah lama ada di negara-negara manapun. Tetapi, ide akuntabilitas berkembang bersamaan dengan kebijakan demokrasi dan adanya pengurangan kekuasaan Raja. Ini terjadi pada pertengahan abad 19 telah lahir konsep pelayanan yang profesional

pada sektor publik dan aparatur pemerintah yang mulai bekerja untuk memberikan pelayanan pada masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen.

Aparat pemerintah bertanggung jawab penuh pada hukum dan peraturan yang menetapkan kegiatan pelayanan masyarakat dan memberikan jawaban atas komplain terhadap perbuatan dan kebijakan yang dibuat oleh administrasi publik berdasarkan hukum dan peraturan.

Setiap tahun pemerintah (termasuk pemerintah daerah) membuat laporan pertanggung jawaban atas tugas pokok dan fungsinya yang telah dilaksanakan yang kemudian dihipung dalam laporan kepala daerah yang disampaikan dalam pidato laporan pertanggung jawaban dihadapan sidang paripurna DPRD. Namun laporan itu sesungguhnya belum mencerminkan akuntabilitas kinerja dari instansi pemerintah daerah sebagaimana konsep akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Laporan itu masih sekedar laporan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada hakekatnya merupakan sinergi dari akuntabilitas manajerial, akuntabilitas proses, dan akuntabilitas program yang saling mendukung dan saling terkait satu sama lainnya.

1. Akuntabilitas Manajerial, mengedepankan efisiensi dalam penggunaan dana, harta kekayaan, SDM dan sumber daya lainnya. Akuntabilitas ini mensyaratkan agar pegawai tidak hanya menjawab yang berkaitan dengan peraturan yang ada, akan tetapi juga menetapkan suatu proses yang berkelanjutan seperti perencanaan dan penganggaran sehingga memungkinkan penyelenggaraan pelayanan yang terbaik.
2. Akuntabilitas Proses, mengedepankan pada kebijakan dan kegiatan mendukung pencapaian misi organisasi.
3. Akuntabilitas Program, memberikan perhatian yang besar pada pencapaian hasil kegiatan pemerintah. Dalam hal ini seluruh aparat pemerintahan dipandang berkemampuan menjawab pencapaian hasil yang berawal dari misi organisasi, bukan hanya sekedar kepatuhan terhadap kebutuhan hirarki dan prosedur.

Agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat tumbuh dan berkembang maka perlu didefinisikan dengan jelas faktor-faktor lingkungan yang sangat berpengaruh dalam membentuk, memperkuat, ataupun memperlemah efektifitas pertanggung jawaban instansi pemerintah.

Media pertanggung jawaban yang memuat akuntabilitas kinerja seseorang atau suatu organisasi yang menjelaskan kinerja dan hasil-hasil yang telah dicapai lazimnya disebut sebagai laporan akuntabilitas kinerja. Laporan ini sangat penting untuk digunakan sebagai umpan balik bagi eksekutif. Laporan akuntabilitas kinerja memuat informasi yang relevan bagi para pengguna laporan tersebut yaitu para pejabat berbagai eselon,

unsur pengawasan, dan unsur perencanaan. Informasi yang dimaksud bukan hanya bersifat historikal (masa lalu), akan tetapi mencakup masa kini, dan bahkan informasi yang berguna untuk masa mendatang.

Media tersebut berbentuk pelaporan dan penggunaan informasi kinerja. Laporan hasil kinerja yang berkaitan dengan program pembiayaan, dengan menetapkan unit biaya per out put dan out come menjadi penting, yaitu pertama membantu pemerintah dalam kebijakan mengalokasikan anggaran dengan tepat, dan ada yang kedua, memberikan informasi kepada pemerintah tentang pemanfaatan dana yang dialokasikan ke unit yang bersangkutan.

Pelaporan informasi kinerja secara formal sebagai pendorong semua pihak yang terlibat meningkatkan tanggung jawab atas pencapaian hasil yang diharapkan. Oleh karena itu pelaporan ini mempunyai konsekuensi yang paralel dengan sistem penghargaan dan sanksi yang berlaku disetiap organisasi. Untuk itu para pembuat kebijakan harus hati-hati dalam menetapkan indikator kinerja yang digunakan untuk menilai keberhasilan masing-masing manajer dalam melaksanakan tugasnya. Insentif yang positif untuk itu harus selalu dipertahankan dan insentif negatif harus ditekankan serendah mungkin.

Laporan yang berisi informasi kinerja suatu satuan kerja organisasi atau suatu program harus tertulis dengan jelas dan dapat mengungkapkan riwayatnya. Informasi ini harus meliputi angka-angka dan grafik, jika perlu dan disiapkan tepat waktu. Beberapa laporan harus disusun secara reguler, jadi pejabat yang berminat atau siapa saja pengguna sah yang berminat tentang kebijakan dan program tertentu dapat mengantisipasi hasilnya. Dan yang lainnya harus disiapkan untuk pengguna tertentu, seperti untuk proses pembahasan anggaran dan pendapat dengan DPRD.

Penggunaan informasi kinerja untuk pengambilan keputusan. Pengguna informasi kinerja tergantung pada pihak yang menerima laporan hasil evaluasi kinerja secara formal. Pada tingkat program kinerja, program seharusnya diperbaiki berdasarkan data pengukuran kinerja yang diterima dalam periode berjalan. Pada tingkat kabupaten, penggunaan informasi kinerja tergantung pada tingkat kepentingan, ruang lingkup, dan akibat relatif dari program terhadap misi keseluruhan unit.

Pada tingkat yang lebih tinggi (provinsi), penggunaan informasi kinerja akan berbeda, tergantung pada kondisi apa yang sedang dicoba untuk dilaksanakan atau dicapai pada saat data tersedia. Satu program dapat mempunyai dampak yang besar pada kebijakan pemerintah, sedangkan program lainnya mungkin tidak mempunyai akibat apapun, atau sama sekali tidak mendapatkan perhatian pemerintah.

Jika hal-hal tersebut dilakukan dan kondisi tersebut dipenuhi, maka akuntabilitas kinerja menjadi suatu cara yang menyenangkan dan efektif untuk mematahkan tentang

efektifitas pemerintahan. Banyak orang yang skeptif tentang kebijakan dan program-program untuk membuat hidup lebih baik bagi mereka sendiri (terutama yg terkena program) atau bagi setiap orang. Informasi kinerja dapat membantu mematahkan skeptisme, dan membantu mengembalikan kepercayaan pada kemampuan kita untuk memenuhi kebutuhan orang banyak melalui program-program pemerintah, misalnya pelayanan kemanusiaan dan pengentasan kemiskinan.

Birokrasi yang Sehat dan Profesional

Untuk menuju birokrasi profesional, birokrasi harus menjadi profesi mandiri. Dengan demikian, peluang kemampuan birokrasi semakin terbuka sehingga tercipta birokrasi profesional. Kemandirian profesi bisa menciptakan panggilan tugas. Dalam menjalankan tugas, birokrasi bukan semata mencari uang. Profesi juga mengajarkan untuk berbakti kepada masyarakat, mengurangi proseduralisme atau formalisme, mendorong orang melakukan sesuatu pada organisasi. Dengan kemandirian profesi birokrasi juga akan memperkecil kesenjangan antara teori dan praktik. Pengembangan praktik harus didukung teori keilmuan dan dapat memperkecil kesenjangan terhadap masyarakat, sehingga masyarakat tidak dapat ditipu.

Di samping perlunya birokrasi menjadi profesi mandiri, menjaga netralitas, birokrasi juga perlu dipertimbangkan dalam rangka mewujudkan birokrasi profesional. Dengan kata lain, birokrasi harus mampu menghindarkan diri menjadi alat parpol tertentu. Pejabat politik yaitu menteri, Gubernur, Bupati, walikota berkewajiban merumuskan kebijakan politik yang akan dilaksanakan selama memimpin. Jabatan bersifat politis sebagai wakil rakyat yang ikut menentukan berbagai kebijakan, sekaligus ikut mengontrol seberapa jauh kebijakan yang dibuat telah dilaksanakan birokrasi. Namun demikian, kedudukan jabatan politis ini tidak strukturalis masuk ke tatanan birokrasi. Jabatan politik ini tidak ada hubungan hirarki dengan jabatan birokrasi.

Alternatif lain yang dapat ditempuh dalam upaya mewujudkan birokrasi profesional adalah menempatkan dan mengembangkan peran media massa sebagai sarana pengawasan publik terhadap kinerja birokrasi. Media massa mempunyai kemampuan dan peluang sangat besar untuk melakukan investigasi dan pelaporan terhadap pelanggaran yang dilakukan birokrasi. Keluhan, kritik dan masukan masyarakat melalui media akan sangat memengaruhi birokrasi untuk menjadi sosok yang lebih baik, karena ada rasa malu kekurangannya diekspose secara luas oleh media massa.

Dalam rangka mendorong terciptanya birokrasi profesional, juga perlu ditekankan adanya mekanisme punish and reward serta insentif dan disinsentif. Penghargaan diberikan kepada yang berprestasi dan sanksi kepada yang melanggar norma hukum.

Birokrasi adalah struktur organisasi tertentu yang dicirikan oleh pembagian kerja, hierarki kekuasaan yang jelas, formalisasi yang tinggi, hubungan yang tidak bersifat

pribadi (impersonal), keputusan-keputusan tentang jabatan/pekerjaan yang didasarkan atas kepatutan, jalur karier bagi para pegawai, dan pemisahan yang jelas antara kehidupan organisasi dan pribadi. Keunggulan birokrasi terletak pada standarisasi yang tinggi. Organisasi lebih efisien karena perilaku para pegawai dikendalikan dan dapat diprediksi. Kelemahannya adalah birokrasi akan menghasilkan penyimpangan tujuan, penerapan peraturan yang secara tidak tepat, keterasingan para pegawai, konsentrasi kekuasaan di tangan beberapa orang saja, dan frustrasi bagi para pelanggan dan konsumen yang harus berhadapan dengan para birokrat yang impersonal dan terikat pada peraturan.

Sementara itu *adhocracy* adalah sistem organisasi yang dapat berubah dengan cepat, adaptif, biasanya hanya berlaku sementara dan diorganisasikan di sekitar masalah yang harus dipecahkan oleh kelompok atau orang yang relatif tidak saling kenal dan mempunyai berbagai keterampilan profesional. Keunggulan, *adhocracy* merupakan alat yang sangat baik untuk menjawab perubahan, membantu inovasi, dan mengkoordinasikan spesialis yang beraneka ragam. Kelemahan, *adhocracy* menciptakan konflik internal dan cenderung untuk lebih tidak efisien dibandingkan birokrasi.

Reformasi Birokrasi Tidak Menjamin Kepuasan

Jika saja kita berandai-andai katakanlah birokrasi telah sehat dan profesional, dan bahkan birokrasi tersebut telah diakreditasi dengan diterapkannya sistem jaminan mutu ISO 9001-2000. Benarkah melalui sertifikasi jaminan mutu tersebut mampu menjadikan pelayanan publik menjadi semakin baik? Apakah jika mendapatkan ISO masyarakat bisa merasakan langsung dampaknya? Dalam hal ini, yang harus dipahami dan disikapi dengan kritis adalah pada awalnya sertifikasi standar mutu semacam ISO hanya diterapkan pada sektor swasta (*private sector*), misalnya, perusahaan yang menghasilkan sebuah produk barang ataupun jasa.

Jaminan mutu merupakan kegiatan terencana dan sistematis yang diimplementasikan di dalam sistem mutu untuk memberikan suatu keyakinan yang memadai bahwa jasa yang diberikan akan memenuhi persyaratan mutu yang ditetapkan. Bila kebutuhan dan harapan stakeholder tidak sepenuhnya tercapai oleh standar manual, prosedur dan instruksi kerja, maka sistem jaminan mutu perlu disempurnakan agar dapat memenuhi tuntutan/persyaratan yang telah disepakati. Dari pimpinan teratas sampai dengan pegawai yang terendah hendaknya berkomitmen untuk melaksanakan standar sistem jaminan mutu secara total dan konsisten. Untuk menyeragamkan kerangka kerja menyeluruh maka ditetapkan manual/pedoman, prosedur dan instruksi kerja secara tertulis dalam suatu pedoman kerja sistem jaminan mutu yang diterapkan dan dipelihara secara terus menerus.

Bagi perusahaan swasta, konsumen adalah entitas independen yang tidak berhubungan secara langsung dalam proses produksi. Dengan kata lain, konsumen hanya membeli barang atau produk jasa sesuai dengan kebutuhan dan keperluannya. Konsumen

tidak turut memiliki dan mensubsidi dana untuk perusahaan, sehingga dalam kaitannya dengan standardisasi ISO, standar mutu hanya ditentukan provider ISO dengan perusahaan. Konsumen tidak dilibatkan dalam menentukan standar manajemen mutu yang akan disepakati. Itu sah-sah saja dalam sektor swasta.

Perlu disadari tujuan mutu bagi pemerintah daerah, khususnya agar:

1. Terciptanya standar dan peningkatan mutu proses pengelolaan unit satuan kerja (USK) yang efisien, efektif, produktif dan konsisten.
2. Terpenuhinya kepuasan dan harapan pelanggan, mitra kerja, pemerintah, masyarakat dan karyawan.

Selain itu perlu pula ditetapkan sasaran mutu yang ingin diraih dan dijabarkan oleh masing-masing USK (misalnya) adalah:

1. Peningkatan penerimaan pajak dari cukai tembakau, pajak pembangunan, dan lain-lain
2. Diperolehnya sertifikat Sertifikat Jaminan Mutu untuk bidang pengelolaan sumberdaya pada akhir bulan Desember 2007 dan dapat dipertahankan secara berkelanjutan.
3. Berkurangnya keluhan pelanggan, mitra kerja, pemerintah, masyarakat dan karyawan setelah penerapan Sistem jaminan mutu berjalan efektif selama 1 (satu) tahun.
4. Ketepatan waktu pelayanan administratif sesuai batas waktu yang ditetapkan.

Penerapan jaminan mutu di perusahaan swasta tentu berbeda dengan sektor publik (*public sector*) seperti unit pelayanan pemerintah. Pada sektor publik, penyedia layanan bukanlah entitas independen yang bisa membuat keputusan sendiri. Sektor publik mengenal dan menganut asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, karena masyarakat sebagai stakeholders layanan publik yang ikut memiliki dan mensubsidi unit pelayanan publik, selain sebagai konsumen pelayanan, masyarakat merupakan "pemegang saham" pada unit pelayanan publik. Oleh karena itu, harus ada pelibatan dan pertanggungjawaban publik dalam setiap keputusan yang diambil, termasuk keputusan untuk menentukan standar manajemen mutu pelayanan. Selama ini, penentuan standar pelayanan dan mutu hanya berdasar tawar-menawar antara provider ISO dan unit pelayanan, tanpa melibatkan masyarakat sebagai stakeholder. Masyarakat sebagai pengguna layanan ikut secara aktif dilibatkan dalam penentuan standar pelayanan yang diberikan unit pelayanan. Mungkin saja, sertifikasi ISO sementara waktu hanya bisa meningkatkan kapasitas penyelenggara layanan. Sebab, dengan ISO, pegawai menjadi lebih melek komputer, disiplin waktu, dan terukur kinerjanya. Apakah kondisi itu berkorelasi dengan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan? Tampaknya, itu harus diuji lagi. Reformasi birokrasi, ya. Kepuasan masyarakat, nanti dulu.

Jika Standar Pelayanan Prima di Jawa Timur dapat dijadikan sebagai contoh pelayanan publik. Salah satu yang mereka banggakan ialah penerapan sertifikasi ISO di beberapa unit pelayanan. Adakah kendala penerapan sertifikasi ISO bagi pelayanan publik? Di Jawa Timur sudah sekitar 100 unit satuan kerja (USK) yang memperoleh ISO 9001-2000. Ini merupakan perkembangan yang baik untuk pelayanan publik di Jawa Timur, sehingga Jawa Timur dapat menjadi contoh pelayanan publik. Upaya ini merupakan bagian dari kompetisi sehat antarunit untuk mengubah birokrasi. Apa motivasi memperoleh sertifikat ISO? Apakah pelayanan publik ataupun reformasi birokrasi yang dilakukan? Tentu saja keduanya, tuntutan utama dari reformasi birokrasi adalah terwujudnya pelayanan publik yang mampu memenuhi standar pelayanan prima sebagaimana ekspektasi masyarakat yang terus meningkat.

Apakah sertifikasi ISO dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik? Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepuasan masyarakat atas pelayanan publik, khususnya dalam hal ketepatan waktu, prosedur, dan biaya, menunjukkan angka yang semakin membaik. Untuk hal di atas Jawa Timur menduduki peringkat kedua setelah Gorontalo. Yang menjadi masalah USK atau bidang pelayanan publik mana saja yang mendesak untuk segera mendapatkan sertifikat ISO saat ini? Targetnya adalah semua unit pelayanan, terutama yang bersentuhan langsung dengan publik. Seperti, layanan bidang kesehatan dan pendidikan. Banyak pemerintah daerah (USK) lebih bersemangat mengejar standar ISO. Pertanyaannya, apakah pemerintah pusat tidak menyediakan semacam standar mutu yang bisa menjadi acuan? Jika satu USK memperoleh ISO, bisa dipastikan beban kerja stafnya menjadi lebih berat daripada PNS di daerah, adakah mekanisme insentif untuk staf USK yang telah memperoleh ISO?, hal ini yang perlu dijawab. Dengan telah memiliki ISO maka diikuti dengan Standard Operating Prosedur (SOP) yang menjadikan perdoman kerja disetiap unit pelayanan dan konsekuensinya pimpinn unit kerja tentu perlu menyiapkan bentuk reward kepada mereka yang berprestasi.

Apakah ada kendala dalam meng-ISO-kan birokrasi?, secara teoretis jika untuk perusahaan swasta relatif tidak ada masalah karena perubahan sudah merupakan kebutuhan dan tuntutan pegawai dan perusahaan, akan tetapi bagaimana halnya dengan instansi pemerintah?, untuk hal ini kuncinya adalah komitmen dan kesungguhan. Jika masa berlaku sertifikat ISO berakhir, mekanisme apa yang bisa dipakai untuk tetap menjaga standar mutu USK yang pernah mendapat ISO? Caranya adalah mendorong untuk memperpanjang masa berlakunya sehingga *good governance* akan menjadi budaya dan kebutuhan birokrasi. Karena itu, paradigmanya juga harus berubah, yakni tidak lagi sebagai penguasa, tetapi pelayan.

Perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan tuntutan masyarakat yang semakin meningkat sejalan dengan semakin meningkatnya pengetahuan

mereka. Masyarakat menuntut pelayanan yang lebih baik, peningkatan akuntabilitas dan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat (publik). Pemerintahan yang baik mensyaratkan tumbuh dan berkembangnya sinergisitas 3 (tiga) pilar, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Fungsi pemerintah diarahkan untuk lebih berperan sebagai fasilitating dan enabling (fasilitasi dan kemudahan). Melalui penciptaan kondisi lingkungan politik yang kondusif dan adanya kepastian dan penegakan hukum serta kebijakan pemerintah yang jelas.

Sektor swasta sebagai pelaku ekonomi menciptakan kesempatan usaha dan lapangan kerja seluas-luasnya, dengan membangun perekonomian berbasis kerakyatan. Partisipasi masyarakat lebih dikembangkan dalam perumusan dan pelaksanaan serta pengevaluasian kebijakan publik. Selanjutnya melalui pemerintahan yang baik, menuntut unit kerja harus mampu meningkatkan kinerjanya. Sasaran yang menjadi prioritas adalah dengan segera dapat mewujudkan pelayanan masyarakat yang efisien dan berkualitas, sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan daya saing, yang bermuara pada meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap tiap unit kerja. Salah satu sisi yang perlu menjadi perhatian adalah terkait dengan kinerja tiap unit organisasi yang selama ini dinilai oleh masyarakat belum menunjukkan hasil yang optimal. Namun dari sisi lain terdapat penilaian yang berbeda dengan penilaian tersebut.

Kinerja instansi pemerintah merupakan permasalahan yang kompleks dan dinamis. Kinerja instansi pemerintah akan terkait dengan banyak faktor lainnya seperti struktur (besaran) organisasi, sistem dan prosedur kerja, gaya kepemimpinan, strategi dan nilai budaya serta faktor lingkungan seperti sistem politik, hukum, pengaruh globalisasi dan lain sebagainya. Perbedaan penilaian terhadap kinerja masing-masing unit kerja merupakan hal yang lumrah dikarenakan perbedaan terhadap obyek yang dianalisis atau dengan kata lain adanya perbedaan pandangan tentang kinerja yang diukur, atau perbedaan menggunakan pendekatan dalam menganalisis kinerja organisasi pemerintah, sehingga masing-masing berbeda persepsi dalam melihat kinerja organisasi pemerintah, bahkan mungkin karena kurangnya pemahaman melakukan analisis terhadap kinerja organisasi.

Kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu lembaga untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi lembaganya dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Kinerja instansi pemerintah perlu dinilai berdasarkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap hasil pelaksanaan tugasnya. Oleh karena itu perlu diketahui tentang obyek yang dianalisis, berbagai pendekatan untuk menganalisis kinerja organisasi termasuk organisasi pemerintah dan bagaimana melakukan analisis terhadap kinerja organisasi pemerintah. Dengan diketahuinya obyek, pendekatan dan bagaimana melakukan analisis terhadap kinerja organisasi pemerintah, maka pihak-pihak yang

berkepentingan dalam menganalisis kinerja organisasi pemerintah dapat mempunyai persepsi yang sama sehingga betul-betul dapat diperoleh hasil analisis yang optimal tentang kinerja organisasi. Pengawasan kinerja organisasi secara berkesinambungan merupakan salah satu upaya di samping upaya-upaya lainnya untuk mewujudkan unit kerja yang berkinerja tinggi.

Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Otonomi daerah yang diberlakukan secara efektif mulai Januari 2001 membawa konsekuensi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan kinerja terhadap kelembagaan pada hakekatnya tidak terlepas dari prinsip manajemen modern, dimana fungsi manajemen senantiasa berjalan secara simultan, proporsional dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi. Fungsi organik manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dalam rangka pencapaian sasaran dan tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Dalam rangka meningkatkan kinerja masing-masing unit kerja sehingga sasaran pengawasan kinerja tidak hanya pada unit kerja tertentu saja, tetapi juga kelembagaan pemerintahan daerah.

Hal ini karena Pemerintahan Daerah pada hakekatnya merupakan sub-sistem dari pemerintahan pusat sehingga secara implisit aktivitas pengawasan kinerja kelembagaan Pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diklasifikasikan sebagian urusan pemerintahan yang dibagi bersama di antara tingkatan dan/atau susunan pemerintahan (*concurrent*). Pada setiap satuan kerja senantiasa selalu terdapat aktivitas yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, ada pula porsi yang diserahkan kepada Provinsi, dan demikian pula ada yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Pembagian urusan antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, didasarkan kepada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan mempertimbangkan keserasian relasi pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Eksternalitas adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan Pemerintahan. Apabila dampaknya bersifat lokal, maka bagian urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota. Namun apabila dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota dan/atau regional maka bagian urusan itu menjadi kewenangannya pemerintahan provinsi; dan apabila dampaknya bersifat lintas provinsi dan/atau nasional, maka bagian urusan itu menjadi kewenangannya Pemerintah Pusat.

Akuntabilitas adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan pertanggungjawaban pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan tertentu kepada masyarakat.

Apabila dampaknya penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung hanya dialami secara lokal (satu kabupaten/kota), maka pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurusinya. Apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung dialami oleh lebih dari satu kabupaten/kota dan/atau bersifat regional, maka pemerintahan provinsi yang bertanggung jawab mengatur dan mengurusinya. Namun apabila dampak penyelenggaraan urusan pemerintahan dialami lebih dari satu provinsi dan/atau bersifat nasional maka Pemerintah (Pusat) bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurusinya.

Efisiensi adalah kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdaya guna apabila ditangani pemerintahan kabupaten/kota, maka diserahkan kepada pemerintahan kabupaten/kota, namun apabila lebih berdaya guna jika ditangani pemerintahan provinsi, maka diserahkan kepada pemerintahan provinsi. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan pemerintahan lebih berdaya guna dan berhasil guna jika ditangani pemerintah (Pusat) maka akan tetap menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat).

Pemerintah (Pusat) memiliki wewenang membuat norma-norma, standar, prosedur, supervisi, fasilitasi (pembinaan) dan melaksanakan urusan dengan eksternalitas nasional. Pemerintah Provinsi memiliki wewenang mengatur dan mengurus urusan dengan eksternalitas regional (lintas kabupaten/kota). Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan dengan eksternalitas lokal (dalam satu Kabupaten/Kota).

Perbaikan kinerja instansi pemerintah merupakan proses pembelajaran (*cognitive, behavioural, dan emotional learning process*) bagi seluruh pihak yang berkepentingan. Untuk itu perlu dilakukan pengawasan terhadap kinerja melalui pengukuran kinerjanya. Untuk masalah ini, belum ada sistem pengukuran kinerja yang benar-benar aplikatif dalam arti dapat mengukur atau menilai kinerja lembaga secara obyektif. Sistem pengukuran yang aplikatif sepatutnya memiliki beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk mengawasi kinerja organisasi seperti:

1. Visi dan Misi Terumuskan Secara Jelas. Pernyataan visi dan misi merupakan instrumen yang ampuh yang dimiliki organisasi untuk melaksanakan tugas organisasi dan sekaligus sebagai alat untuk melakukan perubahan. Metode yang paling efektif untuk memastikan bahwa semua individu yang ada dalam organisasi dapat memahami tujuan organisasi dengan baik adalah dengan merumuskan pernyataan misi organisasi dengan jelas yang tidak menimbulkan keraguan apapun dalam pemikiran setiap individu yang berada dalam organisasi.

2. Menetapkan Hasil Kerja fokus Pada Pencapaian Keberhasilan. Organisasi secara spesifik perlu menetapkan hasil apa saja yang hendak diraih dalam rangka pencapaian visi dan misi organisasinya. Di dalam menetapkan atau merumuskan hasil yang akan dicapai memerlukan keterlibatan baik anggota organisasi maupun pihak terkait dengan organisasi tersebut. Oleh karena itu, dituntut pula pengembangan ukuran kinerja yang akan dijadikan instrumen bagi organisasi untuk mengetahui apakah hasil yang telah ditetapkan sudah tercapai atau belum.
 3. Memberdayakan Pegawai. Pegawai merupakan asset yang paling berharga dalam suatu organisasi. Untuk mencapai kinerja yang tinggi, maka pegawai perlu diberdayakan untuk mengaplikasikan ketrampilan, kreativitas, dan kemampuannya terutama dalam mengantisipasi perubahan. Pegawai juga diharapkan menjadi pembelajar (learners) yang terus-menerus dalam rangka mencapai misi organisasi. Setiap pimpinan organisasi bertanggung jawab dan berperan penting dalam menciptakan atmosfir lingkungan kerja yang dapat mendorong para pegawai untuk berkinerja tinggi. Salah satu usaha yang dapat dilakukan pimpinan adalah dengan membentuk kelompok kerja yang dicirikan *'based on their interest in meeting the outcomes and mission of the organization, they are not limited by organizational boundaries'* (Mark G Popovich, 1998) suatu kelompok kerja yang terdiri dari individu yang memiliki kepentingan sama dalam memenuhi outcome dan misi suatu organisasi; dan individu dalam kelompok kerja berasal dari lintas-unit organisasi.
 4. Memotivasi Pegawai Dalam Organisasi Untuk Meraih Sukses. Pegawai didorong untuk selalu bekerja sama dan dimotivasi untuk dapat mengembangkan produktivitas atau pemikiran baru dalam rangka mencapai hasil yang telah ditetapkan. Dalam hal ini juga termasuk bagaimana para pegawai mengevaluasi kembali tugas yang ada agar selalu terkait dengan visi dan misi organisasi secara keseluruhan.
 5. Bersifat Fleksibel dan Selalu Menyesuaikan Diri Dengan Kondisi. Organisasi yang fleksibel adalah organisasi dimana interaksi individu yang berada dalam organisasi tidak terkait secara kaku pada hubungan formal yang ada. Siapapun yang terlibat dalam pencapaian misi organisasi dapat dengan mudah atau leluasa menjalankan fungsi dan aktivitas mereka. Sebaliknya organisasi yang kaku dan terkotak-kotak dalam pelaksanaan kegiatannya dapat menimbulkan pemborosan-pemborosan. Sumber daya (baik SDM dan fasilitas) yang pada dasarnya dapat dimanfaatkan secara bersama-sama ternyata tidak dapat dimanfaatkan dengan baik. Oleh karena itu organisasi yang kaku akan sulit untuk mampu memberikan pelayanan yang cepat, efisien, dan berkualitas.
- Konsekuensi logis dari organisasi yang fleksibel dan dapat cepat menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi adalah para anggota organisasinya dituntut untuk selalu mempunyai inisiatif, inovatif dan berani mengambil resiko. Mereka akan dipromosikan berdasarkan penilaian kinerja yang obyektif. Dalam organisasi yang

fleksibel pimpinan organisasi mulai dari pimpinan puncak, pimpinan menengah, pimpinan tingkat bawah serta para pegawai, seluruhnya sangat peduli terhadap peningkatan pengetahuan dan perbaikan kinerja terus-menerus.

6. Selalu Berkompetisi Meningkatkan Kinerja. Setiap individu dalam organisasi harus mengetahui misi organisasi dengan baik dan kebijakan atau program apa saja yang perlu mereka tetapkan dalam rangka pencapaian misi organisasi. Pemahaman tentang hal ini akan memberikan kesempatan bagi para anggota organisasi untuk berkompetisi secara positif antara mereka dan juga berkompetisi dengan organisasi lain.

Dalam era globalisasi dewasa ini dimana organisasi pemerintah hidup dalam alam kompetisi, maka semangat kompetisi harus pula ditanamkan kepada seluruh pegawai pemerintah. Dalam kaitan ini *injecting competition into service delivery* sebagaimana dikemukakan Osborne dan Gaebler (1992) sudah harus menjadi salah satu prinsip yang perlu dipegang teguh oleh pemerintah dalam rangka mengelola organisasi pemerintahan yang berada dalam era globalisasi dewasa ini. Melalui kompetisi akan dapat dicapai efisiensi, inofasi dan pada gilirannya hal ini akan dapat meningkatkan kebanggaan, semangat dan moral pegawai pemerintah.

7. Selalu Menyempurnakan Prosedur Kerja. Organisasi yang berkinerja tinggi sangat peduli (*committed*) pada peningkatan kualitas dan kepuasan pelanggan. Artinya bahwa organisasi yang berkinerja tinggi, selalu mengutamakan pencapaian misi organisasi dan selalu melibatkan pihak-pihak terkait dalam rangka usaha meningkatkan kinerja daripada hanya terkait pada aturan baku yang telah ditetapkan. Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat seperti pemberian izin maupun berkaitan dengan pengelolaan anggaran dan kepegawaian misalnya yang dapat menghambat tercapainya misi organisasi harus dihindarkan.
8. Selalu Berkomunikasi dengan Stakeholders. Hal ini dimaksudkan agar pihak-pihak terkait selalu dilibatkan dalam proses peningkatan kinerja yang terus-menerus. Dengan komunikasi yang efektif dapat diperoleh informasi tentang pencapaian hasil dan misi organisasi. Disamping itu dengan adanya komunikasi yang efektif juga dapat memunculkan ide-ide baru yang dapat dijadikan masukan-masukan bagi penyempurnaan tugas-tugas organisasi sekaligus bagaimana cara pencapaiannya.

Metode Analisis Kinerja Organisasi

Beberapa kriteria untuk mengukur kinerja menurut Kreitner dan Kinicki (2001), yaitu:

1. Pencapaian Tujuan: Kriteria ini merupakan kriteria yang paling umum digunakan dalam menilai kinerja organisasi, dimana output dan atau hasil yang ada dibandingkan dengan hasil sebelumnya dan rencana/target yang telah ditetapkan.

Pendekatan ini digunakan untuk menilai sampai seberapa jauh pencapaian tujuan organisasi.

2. Perolehan Sumber: Kriteria ini lebih terkait pada input daripada output. Kinerja organisasi lebih dilihat sebagai kemampuan organisasi dalam mendapatkan input/sumber seperti bahan, pegawai, dana/modal, tenaga ahli dan sebagainya.
3. Proses Internal: Organisasi yang berkinerja tinggi harus memiliki internal proses yang sehat. Organisasi memiliki internal sistem yang sehat jika arus informasi berjalan baik, pegawai mempunyai loyalitas, komitmen, kepuasan kerja dan saling percaya. Selain itu kriteria yang lain adalah minimalnya konflik yang tidak perlu terjadi serta tidak ada manuver politik yang merusak dari para anggota.
4. Kepuasan Konstituen Strategis: Organisasi tergantung pada orang-orang dan sekaligus mempengaruhi hidup orang-orang tersebut. Oleh karena itu tingkat kepuasan tiap-tiap pihak yang terlibat merupakan kriteria penting bagi kinerja organisasi.

Di samping itu, menurut Jones (1994) terdapat beberapa pendekatan lainnya yang biasa juga digunakan untuk mengukur kinerja organisasi, yaitu:

1. *External Resource Approach* (Pendekatan sumber eksternal). Pendekatan ini kinerja yang diukur adalah kemampuan organisasi mengatur dan mempengaruhi lingkungan eksternalnya. Indikator yang bisa digunakan untuk mengukurnya adalah kemampuan menekan harga bahan (input), menjaga kualitas pada bahan barang dan pekerja, meningkatnya pangsa pasar dan meningkatnya dukungan stakeholder.

Internal Resource Approach (Pendekatan sumber internal). Pendekatan ini yang diukur adalah seberapa bagus organisasi berjalan dan berfungsi, yaitu kemampuan organisasi dalam berinovasi, kecepatan dan responsivitasnya. Indikator yang bisa digunakan untuk mengukurnya antara lain pemotongan waktu pengambilan keputusan, naiknya inovasi produk, meningkatnya koordinasi dan motivasi pekerja, pengurangan konflik dan pengurangan waktu saat berhubungan dengan pasar/konsumen.

2. *Technical Approach* (Pendekatan teknis). Pendekatan ini yang diukur adalah seberapa efisien organisasi menggunakan sejumlah kemampuan dan sumberdaya dalam menyelesaikan suatu produk barang atau jasa. Indikator yang bisa digunakan untuk mengukurnya adalah meningkatnya kualitas produk, pengurangan biaya produksi, peningkatan pelayanan konsumen dan pengurangan waktu dalam pengiriman layanan pada konsumen.

Selain itu, terdapat beberapa pendekatan (Robbins, 2007) yang juga dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi, yaitu:

1. Pendekatan Pencapaian Tujuan. Pendekatan ini, kinerja kelembagaan pemerintah dinilai sehubungan dengan tercapai tidaknya tujuan yang telah ditetapkan. Organisasi

yang berkinerja tinggi adalah organisasi yang mampu mencapai tujuannya, karena sebuah organisasi diciptakan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan organisasi dapat dibedakan menjadi: (a) tujuan resmi (*official goal*) yang biasa tercermin pada pernyataan misi organisasi. Tujuan resmi ini menjelaskan mengapa organisasi eksis dan apa yang akan dilakukannya. (b) tujuan operatif yang merupakan tujuan spesifik jangka pendek dan jangka panjang sebagai panduan bagi pimpinan dan pekerja menjalankan tugasnya. Dengan tujuan operatif ini pimpinan dapat mengukur efektivitas organisasi.

Prasyarat untuk menggunakan pendekatan ini adalah: (1) Organisasi pemerintah mempunyai tujuan akhir yang jelas, yang setidaknya tercermin dari visi dan misi yang dimiliki; (2) Tujuan tersebut diidentifikasi dan ditetapkan dengan baik agar dapat dimengerti; (3) Tujuan tersebut sedikit saja agar mudah dikelola; (4) Ada konsensus mengenai tujuan tersebut; (5) Kemampuan kearah pencapaian tujuan dapat diukur.

Namun demikian ada beberapa kritik dan atau kendala jika menggunakan pendekatan ini, terutama jika dikaitkan dengan kondisi kelembagaan pemerintah sekarang ini. Hambatan tersebut antara lain: (1) Banyak tujuan resmi kelembagaan pemerintah bukan merupakan tujuan yang sebenarnya, tetapi cenderung dipengaruhi standar/kondisi sosial yang ada. Sebagai contoh adalah memberi pelayanan prima lebih cenderung sebagai reaksi atas adanya tuntutan masyarakat dan jargon tersebut hanya mengenakan telinga tetapi kurang memberi kontribusi pengertian terhadap hal yang sebenarnya ingin dicapai. (2) Adanya kondisi yang menyebabkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang menjadi berbeda. Sebagai contoh yang terjadi di daerah yang mendapat limpahan begitu banyak pegawai dari pemerintah pusat. Untuk jangka panjang pemerintah daerah tentu ingin menciptakan organisasi pemerintah daerah yang efektif dan efisien sedangkan untuk jangka pendek yang perlu segera dilakukan adalah bagaimana menampung seluruh pegawai yang ada sehingga berakibat pada mengembangkannya ukuran organisasi. Dengan kondisi ini akan timbul kesulitan tujuan mana yang akan dijadikan ukuran untuk melihat tingkat kinerja organisasi tersebut. (3) Adanya beberapa tujuan yang mungkin saling bertentangan, seperti adanya tujuan menghasilkan pelayanan yang berkualitas dengan biaya yang murah. Sehingga dengan pendekatan prinsip ekonomis, maka untuk sesuatu yang berkualitas tentulah tidak ada yang murah, yang berkualitas sudah pasti mahal (mungkin lebih mahal). (4) Dalam banyak kasus, tujuan adalah rasionalisasi dari keadaan masa lalu dan bukannya panduan ke masa depan. Tujuan menurunkan tingkat kematian ibu melahirkan di tahun depan misalnya, adalah reaksi dari tingginya angka kematian ibu pada tahun sebelumnya.

2. Pendekatan Sistem. Pendekatan ini lebih menekankan kriteria yang dalam jangka panjang akan meningkatkan kelangsungan hidup organisasi, seperti memperoleh sumber daya, mempertahankan dirinya secara internal dan berintegrasi dengan lingkungan eksternalnya. Tujuan akhir tidak diabaikan, tetapi hanya dipandang sebagai satu elemen di dalam kumpulan kriteria yang lebih kompleks. Pendekatan ini lebih menekankan pada cara untuk mencapai tujuan.

Asumsi yang digunakan adalah: (1) Organisasi terdiri dari sub-subbagian yang saling berhubungan, dimana jika salah satu bagian mempunyai kinerja yang buruk akan berpengaruh terhadap keseluruhan organisasi. (2) Interaksi yang berhasil dengan lingkungan, sehingga manajemen tidak boleh gagal dalam mempertahankan hubungan baik dengan pelanggan, serikat pekerja, dan lainnya. (3) Kelangsungan hidup membutuhkan sumberdaya, oleh karena itu harus dilakukan penggantian terus-menerus terhadap bahan baku, lowongan/ kekurangan pegawai diisi, perubahan pelanggan diantisipasi dan sebagainya.

Pendekatan sistem ini akan berguna jika ada hubungan yang jelas antara masukan (input) dan keluaran (output) dan sebaliknya ada beberapa kendala karena kesulitan mengembangkan alat ukur, misalnya untuk melihat kejelasan komunikasi intern.

3. Pendekatan Konstituensi Strategis. Organisasi pemerintah dikatakan efektif dan atau berkinerja tinggi jika dapat memenuhi tuntutan dari konstituen yang mendukung kelanjutan eksistensi organisasi tersebut. Konstituen adalah orang atau sekelompok orang yang mempunyai pengaruh terhadap kelangsungan hidup organisasi, seperti penyedia sumber daya, pelanggan dan lain-lainnya. Penting bagi organisasi yang mampu mengidentifikasi konstituen-nya, kemampuan menilai pola preferensi konstituen tersebut dan mampu memenuhi tuntutannya serta pada akhirnya organisasi harus mengejar sejumlah tujuan yang dipilih sebagai respon terhadap kelompok-kelompok kepentingan.

Pendekatan ini akan berguna ketika konstituen mempunyai pengaruh yang kuat terhadap organisasi pemerintah. Seperti yang terjadi sekarang ini dimana masyarakat, LSM dan Dewan Perwakilan Rakyat begitu kuat tuntutannya kepada pemerintah untuk bisa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya.

Kesulitan yang mungkin akan dihadapi ketika menggunakan pendekatan ini, antara lain penentuan konstituen strategis pada lingkungan yang besar yang prakteknya sangat sulit, karena lingkungan berubah dengan cepat. Hal lain adalah pada masing-masing bagian/unit organisasi bisa saja mempunyai konstituen strategis yang berbeda. Sehingga organisasi akan kesulitan menetapkan konstituen mana yang harus dipenuhi tuntutannya.

4. Pendekatan Faktor Bersaing. Pendekatan ini seluruh unsur yang mempengaruhi efektivitas organisasi diidentifikasi, kemudian ditentukan bagaimana unsur tersebut saling berhubungan. Hal ini karena menurut pendekatan ini, tidak ada pendekatan/kriteria yang paling baik untuk menilai kinerja organisasi. Tidak ada tujuan tunggal yang dapat disetujui semua orang dan tidak ada konsensus yang menetapkan tujuan mana yang harus didahulukan. Oleh karena itu berbagai pendekatan tersebut dikonsolidasikan/ dikombinasikan sehingga membentuk kumpulan dasar nilai bersaing.

Dari kombinasi yang dilakukan didapat tiga kumpulan dasar nilai bersaing, yaitu: (a) Fleksibilitas versus kontrol yang merupakan dimensi yang saling berlawanan. Fleksibilitas menghargai inovasi, penyesuaian dan perubahan. Pengawasan lebih menekankan stabilitas, ketentraman dan kemungkinan prediksi; (b) Kepentingan manusia versus kepentingan organisasi, yaitu penekanan terhadap kebutuhan dan kesejahteraan manusia atau pengembangan dan produktivitas organisasi; (c) Cara versus tujuan organisasi, yaitu penekanan terhadap proses internal dan jangka panjang atau penekanan terhadap tujuan akhir dan jangka pendek.

Teknik Pengukuran Kinerja

Pengawasan kinerja dapat dilakukan dengan:

1. Kejelasan Visi dan Misi. Kejelasan visi dan misi dapat terlaksana apabila seluruh komponen organisasi terlibat dalam perumusan visi dan misi organisasi, sehingga seluruh individu yang ada dalam organisasi obyek pemeriksaan dapat memahami tujuan organisasinya. Untuk memperoleh gambaran tentang pemahaman visi dan misi tersebut dapat dilakukan dengan melakukan wawancara baik secara terstruktur kepada individu-individu dalam organisasi obyek pemeriksaan secara acak. Jumlah responden diupayakan agar mewakili unit organisasi tersebut.
2. Pencapaian Hasil. Organisasi yang berkinerja tinggi adalah organisasi yang senantiasa berusaha untuk mencapai tujuan secara maksimal. Oleh karena itu pencapaian hasil kerja merupakan tujuan operasional suatu organisasi. Untuk melihat bagaimana pencapaian hasil organisasi obyek pemeriksaan, maka tahapannya dapat dilakukan sebagai berikut:
 - a) Mengidentifikasi tujuan organisasi. Tahapan ini dilakukan dengan cara melihat rumusan TUPOKSI dan Uraian Tugas unit organisasi. Informasi ini dapat diperoleh dari SK Organisasi dan Tata Kerja dan SK tentang Uraian Jabatan Struktural. Sebagai contoh misi utama Biro Hukum dan Organisasi adalah 2 (dua) substansi tugas yang sama kompleksnya, yaitu: (1) membangun dan sistem hukum; (2) membangun serta mengembangkan sistem pemerintahan. Pengaplikasian sistem hukum adalah mulailah dari penyusunan peraturan, pelaksanaan, penegakkannya (*law enforcement*) termasuk penerapan sanksi,

hingga kepada evaluasinya. Demikian juga dalam hal misi membangun dan mengembangkan sistem pemerintahan mulai dari tahapan perumusan kewenangan pemerintah, pelaksanaan (termasuk peningkatan kapasitas kelembagaan), monitoring dan evaluasi, fasilitas hingga supervisinya. Dari gambaran tersebut maka dapat dievaluasi apakah struktur organisasinya cukup berimbang atau ada kesenjangan maupun hal-hal yang lainnya.

- b) Mengidentifikasi tujuan operasional. Berdasarkan TUPOKSI dan Uraian Tugas tersebut, selanjutnya dapat diidentifikasi kebijakan ataupun program yang menjadi prioritas. Tujuan operasional tersebut biasanya akan tertuang dalam rencana kerja organisasi, yaitu mulai dari rencana strategis (lima tahunan) hingga kepada rencana tahunan. Kesenambungan antara rencana strategis dengan rencana tahunan mencerminkan adanya keselarasan antara tujuan organisasi dengan tujuan operasionalnya.
 - c) Mengidentifikasi hasil yang diperolehnya. Berdasarkan tujuan tersebut biasanya dari hasil kerjanya tidak hanya dalam bentuk output proyek, akan tetapi hasil lainnya yang bukan output proyek saja akan tetapi merupakan hasil pekerjaan yang telah dilakukannya. Selama ini banyak hasil kerja suatu organisasi yang hanya disesuaikan dengan output proyek, sebagai contoh ada sebagian unit organisasi yang hasil kerja tahunnya hanya memperbaiki JUKLAK.
3. Perolehan Sumber. Selama ini terdapat pemahaman yang kurang tepat mengenai sumber (personil, anggaran, dan sarana prasarana). Unit organisasi yang memperoleh sumber yang besar dianggap memiliki kinerja yang baik, demikian pula sebaliknya. Sehingga terjadi kesalahan penilaian seperti unit organisasi yang merencanakan dan mengalokasikan anggaran seolah-olah sebagai unit organisasi yang memiliki kinerja yang baik. Padahal kinerja yang sesungguhnya adalah bagaimana efektifitas menggunakan sumber (personil, anggaran, dan sarana prasarana) dalam rangka pencapaian tujuan organisasinya.
 4. Proses Pencapaian. Proses pencapaian tujuan organisasi selama ini jarang dilirik sebagai hasil kerja. Padahal proses pencapaian tujuan organisasi yang merupakan konsekuensi logis dari doktrin *structure follows strategy and system support structure*. Berbagai perubahan lingkungan strategis mengakibatkan semakin cepatnya perubahan teknologi, pesaing dan pasar, sehingga peranan manajer organisasi dalam hal mengalokasikan sumberdaya, memberi tanggung jawab, dan sebagai pengendali efektivitas manajemen, agar menjadi lebih dinamis dan terbuka dalam hal inovasi dan kreatif perubahan.

Dalam rangka pencapaian tugas tersebut terkadang memerlukan energi yang cukup besar, akan tetapi proses pembelajaran organisasi seperti ini kurang dihargai padahal proses tersebut sangat penting untuk meningkatkan kinerja organisasi. Oleh karena itu maka proses pencapaian tujuan seperti perubahan sistem kerja, pemberdayaan

personil, maupun hal-hal yang lainnya, perlu dilihat sebagai proses pencapaian tujuan.

Proses peningkatan kinerja pada beberapa USK adalah sebagai proses pembelajaran (*cognitive, behavioural, dan emotional learning process*) bagi seluruh kelompok yang berkepentingan, sehingga memerlukan waktu yang relatif panjang. Tanpa adanya pemahaman makna pengukuran kinerja akan menimbulkan kekeliruan terhadap kinerja organisasi, dikarenakan pada saat ini sedang berkembang pendapat yang bersumber dari bias pemahaman kinerja (paradoks) seperti di bawah ini :

- a) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan alokasi anggaran dan kegiatan yang lebih besar. Kenyataannya bahwa penyaluran dana yang besar ke dalam instansi pemerintah hanya menimbulkan pemborosan karena tidak menghasilkan sebagaimana yang diinginkan karena faktor lain yang terkait dengan instansi pemerintah tidak dibenahi.
- b) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan alokasi anggaran dan kegiatan yang lebih sedikit. Kenyataannya memperketat alokasi anggaran dan kegiatan mungkin akan menghemat anggaran, akan tetapi tidak dapat meningkatkan kinerjanya. Contohnya perampingan organisasi (*downsizing*) tidak berpengaruh positif terhadap kinerjanya.
- c) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan mengelolanya seperti lembaga bisnis. Kenyataannya teknik manajemen bisnis sering dapat membantu, akan tetapi tidak dapat menyelesaikan seluruh masalah karena hakekatnya sektor publik berbeda dengan sektor bisnis. Sektor publik akan melihat permasalahan dari perspektif sosial dan kepentingan seluruh stakeholders dan memperhitungkan eksternalitas.
- d) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan meningkatkan gaji pegawai. Kenyataannya kinerja pegawai negeri tidak hanya ditentukan oleh gaji akan tetapi banyak faktor lainnya seperti faktor internal dan lingkungannya.
- e) Kinerja instansi pemerintah dapat diperbaiki dengan merekrut SDM baru yang bermutu. Kenyataannya tidak selalu demikian karena yang menjadi masalah utamanya bukan SDM karena SDM yang tersedia cukup bermutu akan tetapi sistem organisasi dan manajemen yang menjerat mereka sehingga mempersulit pelaksanaan tugas dan tidak ada kebebasan berinovasi.

Implikasi Kebijakan Evaluasi Kinerja

Permasalahan birokrasi yang mengemuka dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa dewasa ini antaranya adalah “tatanan organisasi dan manajemen pemerintahan yang belum mantap, desentralisasi yang menyulitkan koordinasi, format perangkat pemerintahan di daerah yang duplikatif, kompetensi aparatur yang

memperhatikan, dan agenda kebijakan yang tidak efektif dalam menghadapi permasalahan dan tantangan pembangunan bangsa”. Selain itu, adanya indikasi lemahnya pelaksanaan pelayanan prima dan disiplin aparatur, termasuk dalam penegakan hukum.

Semua itu mengindikasikan diperlukannya adanya “*grand strategy*” dalam penataan birokrasi secara sistemik, yang mempertimbangkan bukan saja keseluruhan kondisi internal birokrasi tetapi juga permasalahan dan tantangan strategik yang dihadapi lingkungannya. Dalam konteks perubahan internal tersebut, reformasi birokrasi nasional perlu diarahkan pada (1) penyesuaian visi, misi, dan strategi, (2) perampingan organisasi dan penyederhanaan tata kerja, (3) pemantapan sistem manajemen, dan (4) peningkatan kompetensi sumber daya manusia; secara keseluruhan semua itu disesuaikan dengan dimensi-dimensi spiritual, nilai dan prinsip Good Governance, dan tantangan lingkungan strategik yang dihadapi.

Birokrasi Pemerintah Pusat dan Daerah (organisasi dan manajemen, dan SDMnya) perlu memiliki visi, misi, strategi, agenda kebijakan, kompetensi, dan komitmen pembangunan dan pelayanan yang jelas dilandasi dimensi spiritual dan tegas yang fokus pada permasalahan yang mendesak perlu di atasi, dan terarah pada perwujudan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara. Dengan visi, misi, strategi yang didasarkan pada paradigma pembangunan dan agenda kebijakan yang tepat, didukung dengan sistem manajemen yang berorientasi pada penerapan nilai dan prinsip Good Governance, disertai kompetensi dan komitmen yang kuat dalam keseluruhan tatanan organisasinya yang tersusun secara tepat disertai pelimpahan kewenangan yang seimbang, pemerintah akan dapat mencapai kinerja yang optimal dalam menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa. Selain itu, tantangan lingkungan strategik mengharuskan pula pilihan-pilihan kritis terhadap paradigma pembangunan yang harus dipilih sebagai landasan strategi dan kebijakan pembangunan bangsa. Hal ini juga mensyaratkan manajemen pemerintahan yang “canggih” dan kompetensi SDM yang teruji.

Penataan Organisasi dan Tata Kerja. Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana; dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi yang ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggung jawaban, terbuka, dan aksesif, serta terjalin dengan jelas satu sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional. Seiring dengan itu, penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antar aparatur, serta antara aparatur dan masyarakat dikembangkan terarah pada penerapan pelayanan prima yang efektif, dan mendorong peningkatan produktivitas kegiatan pelayanan aparatur dan masyarakat.

Pemantapan Sistem Manajemen. Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, pengembangan sistem manajemen pemerintahan diprioritaskan pada revitalisasi pelaksanaan fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang kondusif, transparan, dan akuntabel, disertai dukungan sistem informatika yang sudah terarah pada pengembangan e-government. Peran birokrasi lebih fokus sebagai agen pembaharuan, sebagai motivator dan fasilitator bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya serta meningkatnya kompetensi masyarakat dan dunia usaha. Dengan demikian, dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu kepada terwujudnya daya saing tinggi.

Peningkatan Kompetensi SDM Aparatur. Mengantisipasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara perlu mengacu pada standar kompetensi internasional. Sosok aparatur masa depan penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, rasional, inovatif, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berikut: (a) mempunyai komitmen yang tinggi terhadap pencapaian cita-cita dan tujuan bernegara, (b) memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, (c) mampu melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif, dan inovatif, (d) disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, (e) memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (*akuntabilitas*), (f) memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan (g) memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas.

Sementara itu, untuk mengaktualisasikan potensi masyarakat, dan untuk mengatasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi bangsa, perlu dijamin perkembangannya kreativitas dan oto-aktivitas masyarakat bangsa yang terarah pada pemberdayaan, peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta ketahanan dan daya saing perekonomian bangsa. Dalam rangka itu, reformasi sistem birokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan baik di pusat maupun di daerah-daerah, juga perlu diperhatikan antara lain prinsip-prinsip pelayanan, pemberdayaan, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, transparansi, konsistensi kebijakan, kepastian hukum, dan akuntabilitas.

Dalam upaya peningkatan kehidupan demokrasi, pemberdayaan, perluasan partisipasi, peningkatan pembangunan daerah dan pemberian pelayanan guna meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di daerah, sekaligus juga terpeliharanya kesatuan dan persatuan bangsa, negara, dan tanah air, diperlukan pengembangan sistem dan kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah yang mantap,

berfokus pada desentralisasi kewenangan tertentu dalam pengelolaan kebijakan dan penyelenggaraan tugas pelayanan pemerintah kepada masyarakat, berdasarkan pedoman berisikan norma, standar, dan prosedur nasional. Pedoman nasional dalam pengelolaan kebijakan yang berorientasi pada meningkatnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah harus dapat memperlancar aparatur daerah dalam melakukan pengelolaan kebijakan dan pelayanan prima kepada masyarakat di daerah.

Pemberdayaan masyarakat menyentuh nilai-nilai kemanusiaan dan pengakuan terhadap hak dan kewajiban masyarakat dalam negara hukum yang demokratis. Hidupnya demokrasi dalam suatu negara bangsa, dicerminkan oleh adanya pengakuan dan penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, serta terbukanya peluang untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan pembangunan. Dalam upaya memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggung jawab pembangunan, reformasi birokrasi pemerintah perlu diarahkan antara lain pada (a) pengurangan hambatan dan kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, (b) perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan (c) pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Upaya pemberdayaan masyarakat memerlukan semangat untuk melayani masyarakat, dan menjadi mitra masyarakat; atau melakukan kerja sama dengan masyarakat. Dalam pada itu *pelayanan* mempunyai makna pengabdian atau pengelolaan pemberian bantuan yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang". Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya "melayani publik", harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

Desentralisasi merupakan wujud nyata pelaksanaan otonomi daerah. Perbedaan perkembangan antar daerah mempunyai implikasi yang berbeda pada macam dan intensitas peranan pemerintah, namun pada umumnya masyarakat dan dunia usaha memerlukan (a) desentralisasi dalam pemberian perizinan, dan efisiensi pelayanan birokrasi bagi kegiatan-kegiatan dunia usaha di bidang sosial ekonomi, (b) penyesuaian kebijakan pajak dan perkreditan yang lebih nyata bagi pembangunan di kawasan tertinggal, dan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sesuai

dengan kontribusi dan potensi pembangunan daerah, serta (c) ketersediaan dan kemudahan mendapatkan informasi mengenai potensi dan peluang bisnis di daerah dan di wilayah lainnya kepada daerah di dalam upaya peningkatan pembangunan daerah.

Tegaknya hukum yang berkeadilan merupakan jasa pemerintahan yang sulit diwujudkan, namun mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, justru di tengah kemajemukan, berbagai ketidak pastian perkembangan lingkungan, dan ketatnya persaingan. Peningkatan dan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum. Adanya kepastian hukum merupakan indikator profesionalisme dan syarat bagi kredibilitas pemerintahan, sebab bersifat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta dalam pengembangan hubungan internasional. Tegaknya kepastian hukum juga mensyaratkan kecermatan dalam penyusunan berbagai kebijaksanaan pembangunan. Sebab berbagai kebijaksanaan publik tersebut pada akhirnya harus ditungkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum, dan harus mengandung kepastian hukum.

Dalam era globalisasi, ekonomi yang makin terbuka, meskipun untuk meningkatkan efisiensi perekonomian harus diarahkan kepada ekonomi pasar, namun intervensi pemerintah harus menjamin bahwa persaingan berjalan dengan berimbang, dan pemerataan terpelihara. Yang terutama harus dicegah terjadinya proses kesenjangan yang makin melebar, karena kesempatan yang muncul dari ekonomi yang terbuka hanya dapat dimanfaatkan oleh wilayah, sektor, atau golongan ekonomi yang lebih maju. Peranan pemerintah dituntut untuk lebih dicurahkan pada upaya pemerataan dan pemberdayaan. Penyelenggara negara harus mempunyai komitmen yang kuat untuk kepentingan rakyat dan cita-cita keadilan sosial.

Untuk itu, keserasian dan keterpaduan antar berbagai kebijakan pembangunan harus diupayakan baik pada tingkat nasional maupun daerah. Pengentasan kemiskinan, kesenjangan, peningkatan kualitas SDM pembangunan, dan pemeliharaan prasarana dasar, serta peningkatan kuantitas, kualitas, dan diversifikasi produksi yang berorientasi ekspor ataupun yang dapat mengurangi impor harus pula dijadikan prioritas dalam agenda kebijakan pembangunan nasional dan daerah. Upaya mendasar di bidang industri dan perdagangan perlu mendapatkan perhatian khusus, dan diarahkan untuk memperkuat basis ekonomi dan daya saing, agar memberikan dampak positif dalam persaingan global yang juga berlangsung di tengah kehidupan masyarakat kita di seluruh wilayah tanah air.

Pemerintah melalui berbagai perangkat kebijakan makro ekonomi yang tepat, dan berbagai kebijakan lainnya di sektor riil, disertai pembenahan kelembagaan dapat mendorong peningkatan efisiensi, efektivitas, produktivitas, pemerataan alokasi dan pemanfaatan sumber daya ekonomi. Selain itu, melalui kebijakan anggaran, aparatur

pemerintah harus dapat mengarahkan dan memperlancar aliran sumber daya untuk mendorong pemberdayaan, pemerataan dan pertumbuhan, penguasaan iptek, dan pengembangan sistem manajemen modern seiring dengan peningkatan kualitas SDM dan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya berbagai upaya perlu dilakukan untuk memperkuat daya saing ekonomi nasional, mendorong demokratisasi kehidupan perekonomian, memantapkan stabilitas nasional yang dinamis, memperkuat posisi neraca pembayaran, meningkatkan ketahanan nasional dan daya saing perekonomian bangsa dalam arena persaingan dunia.

Untuk terwujudnya maksud di atas perlu diperhatikan prinsip-prinsip: (a) peningkatan kompetensi SDM secara optimal, melalui mendayagunakan jabatan fungsional sehingga akan mengurangi tingkatan hirarkhi, bentuk organisasi berubah kearah matriks dan flat; (b) Tugas-tugas Departemen/LPND sebagai berikut: (1) Instansi pusat difokuskan pada (i) penentuan kebijakan (policy), (ii) perencanaan berskala nasional/regional, (iii) pembinaan dan pengarahan melalui pengembangan norma, prinsip, standar, sesuai sektornya, (iv) desentralisasi perijinan, (v) Restrukturisasi tugas kedinasan; dan (vi) Pembinaan Kemampuan Profesional Aparatur Daerah; (2) Tugas-tugas operasional pada skala regional dan lokal dapat didekonstrasikan pada aparaturnya provinsi, namun umumnya didesentralisasikan pada aparaturnya Kabupaten/Kota; (3) Seoptimal mungkin memanfaatkan potensi masyarakat melalui pola kemitraan, privatisasi, ataupun sistem kontrak; dan (c) Tugas-tugas Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota: (1) Tugas Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan instansi pusat, mengacu pada pembinaan teknis dari instansi sektoral yang berwenang, (2) Kebijakan teknis mengacu pada pedoman yang ditetapkan instansi pusat yang berwenang dan memiliki kompetensi, dan (3) Mengembangkan sistem dan prosedur pelayanan prima.

Desentralisasi merupakan inti otonomi daerah yang pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan prakarsa masyarakat dalam pembangunan daerah. Sehubungan dengan itu, peletakan Otonomi Daerah pada Kabupaten/Kotamadya merupakan pilihan yang tepat. Otonomi Daerah harus lebih memungkinkan semakin tumbuhnya pemerintahan dan masyarakat daerah dalam mendorong bertumbuh kembangnya potensi sosial dan ekonomi daerah. Oleh karena itu sepatutnya melalui desentralisasi akan menghasilkan pemerintah daerah yang efisien, efektif dan produktif serta lebih tanggap terhadap keluhan dan kebutuhan rakyat, akan tetapi kenyataannya belum seperti yang diharapkan, di mana kita tidak dapat menutup mata setiap ada masalah di daerah selalu saja yang dipersalahkan pemerintah pusat, hal ini menunjukkan ketidak mampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah dan sekaligus menggambarkan kualitas kepemimpinan pemerintah daerah.

Kemungkinan Penerapan Balanced Scorecard Sebagai Alternatif untuk Mengukur Kinerja Pegawai dilingkungan Pemerintah Daerah

Bilamana di atas diurai tentang evaluasi kinerja daerah dan akuntabilitas, berikut ini dirasa perlu untuk mengurai perlunya penyempurnaan evaluasi aparatur daerah, yang dimaksud di sini adalah pegawai yang bekerja di pemerintah daerah, karena baik buruknya kinerja daerah sangat ditentukan oleh kualitas aparaturanya. Kita mengetahui bahwa penggunaan DP3 sebagai sarana untuk mengukur kinerja pegawai dilingkungan aparatur yang telah berjalan sekitar 40 tahun dirasakan sudah tidak relevan dan perlu dipertimbangkan diganti sebagai konsekuensi untuk menciptakan good governance serta meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas dilingkungan pegawai negeri. Hendaknya disadari bahwa perkembangan dunia bisnis yang semakin kompetitif menyebabkan perubahan besar luar biasa dalam persaingan dan pengelolaan SDM, dan penanganan kegiatan antara organisasi dengan stakeholders dan pegawai dengan organisasi. Persaingan yang bersifat global dan tajam menyebabkan terjadinya penciptaan hasil yang diperoleh organisasi yang memasuki persaingan tingkat dunia. Hanya organisasi yang memiliki keunggulan pada tingkat dunia yang mampu memuaskan atau memenuhi kebutuhan konsumen, mampu menghasilkan produk yang bermutu, dan cost effective (Mulyadi, 1997).

Perubahan tersebut mendorong organisasi untuk lebih mempersiapkan dirinya agar bisa diterima di lingkungan global. Keadaan ini memaksa manajemen untuk berupaya menyiapkan, menyempurnakan ataupun mencari strategi-strategi baru yang menjadikan organisasi mampu bertahan dan berkembang dalam persaingan tingkat dunia. Oleh karena itu organisasi dalam hal ini manajemen harus mampu mengkaji ulang prinsip-prinsip yang selama ini digunakan agar dapat bertahan dan bertumbuh dalam persaingan yang semakin ketat untuk dapat menghasilkan produk dan jasa bagi masyarakat.

Kunci persaingan dalam pasar global adalah kualitas total yang mencakup pengutamaan pada kualitas produk, kualitas biaya atau harga, kualitas pelayanan, kualitas penyerahan tepat waktu, kualitas estetika dan bentuk-bentuk kualitas lain yang terus berkembang guna memberikan kepuasan terus menerus kepada pelanggan agar tercipta pelanggan yang loyal (Hansen dan Mowen, 1999). Sehingga meningkatnya persaingan di era globalisasi memacu manajemen untuk lebih memperhatikan sedikitnya dua hal penting yaitu "keunggulan" dan "nilai".

Penilaian atau pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang penting dalam organisasi. Selain digunakan untuk menilai keberhasilan organisasi, pengukuran kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan sistem imbalan dalam perusahaan, misalnya untuk menentukan tingkat gaji karyawan maupun reward yang layak. Pihak

manajemen juga dapat menggunakan pengukuran kinerja perusahaan sebagai alat untuk mengevaluasi pada periode yang lalu.

Dalam akuntansi manajemen dikenal alat analisis yang bertujuan untuk menunjang proses manajemen yang disebut dengan *Balanced Scorecard* yang dikembangkan oleh Norton pada tahun 1990. *Balanced Scorecard* merupakan suatu ukuran yang cukup komprehensif dalam mewujudkan kinerja, yang mana keberhasilan yang dicapai perusahaan bersifat jangka panjang (Mulyadi dan Johny Setyawan, 1999). *Balanced Scorecard* tidak hanya sekedar alat pengukur kinerja organisasi tetapi merupakan suatu bentuk transformasi strategik secara total kepada seluruh tingkatan dalam organisasi. Dengan pengukuran kinerja yang komprehensif tidak hanya ukuran keuangan tetapi penggabungan ukuran-ukuran keuangan dan non keuangan maka organisasi dapat menjalankan kegiatannya dengan lebih baik.

1. Kinerja dan Penilaian Kinerja

Kinerja adalah tampilan keadaan secara utuh atas organisasi selama periode waktu tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional organisasi dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki (Helfert, 1996). Kinerja merupakan suatu istilah secara umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya-biaya masa lalu atau yang diproyeksikan, dengan dasar efisiensi, pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen dan semacamnya.

Tujuan utama dari penilaian kinerja adalah untuk memotivasi personal dalam mencapai sasaran organisasi dan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan oleh organisasi (Mulyadi dan Johny Setyawan, 1999).

Penilaian kinerja dapat digunakan untuk menekan perilaku yang tidak semestinya dan untuk merangsang serta menegakkan perilaku yang semestinya diinginkan, melalui umpan balik hasil kinerja pada waktunya serta pemberian penghargaan, baik yang bersifat intrinsik maupun ekstrinsik. Dengan adanya penilaian kinerja yang komprehensif, pimpinan USK dapat memperoleh dasar yang obyektif untuk memberikan kompensasi sesuai dengan prestasi yang disumbangkan masing-masing pusat pertanggungjawaban kepada organisasi secara keseluruhan. Semua ini diharapkan dapat membentuk motivasi dan rangsangan pada masing-masing bagian untuk bekerja lebih efektif dan efisien.

2. *Balanced Scorecard*.

Balanced scorecard merupakan suatu metode penilaian kinerja organisasi dengan mempertimbangkan empat perspektif untuk mengukur kinerja perusahaan yaitu:

perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal serta proses pembelajaran dan pertumbuhan. Dari keempat perspektif tersebut dapat dilihat bahwa balanced scorecard menekankan perspektif keuangan dan non keuangan. Pendekatan Balanced Scorecard dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan pokok yaitu (Kaplan dan Norton, 1996): (a) Bagaimana penampilan organisasi dimata para pemegang stakeholder?. (perspektif keuangan). (b) Bagaimana pandangan para pelanggan terhadap organisasi? (Perspektif pelanggan). (c) Apa yang menjadi keunggulan organisasi? (Perspektif proses internal). (d) Apa perusahaan harus terus menerus melakukan perbaikan dan menciptakan nilai secara berkesinambungan? (Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan).

a) **Konsep *Balanced Scorecard*.**

Konsep *balanced scorecard* berkembang sejalan dengan perkembangan implementasi konsep tersebut. Kaplan dan Norton, 1996 menyatakan bahwa *Balanced scorecard* terdiri dari kartu skor (*scorecard*) dan berimbang (*balanced*). Kartu skor adalah kartu yang digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja seseorang. Kartu skor juga dapat digunakan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan oleh peronil di masa depan. Melalui kartu skor, skor yang akan diwujudkan personil di masa depan dibandingkan dengan hasil kinerja sesungguhnya. Hasil perbandingan ini digunakan untuk melakukan evaluasi atas kinerja personil yang bersangkutan. Kata berimbang dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa kinerja personil diukur secara berimbang dari dua aspek: keuangan dan non keuangan, jangka pendek dan jangka panjang, intern dan ekstern, sehingga tiap personil harus mempertimbangkan keseimbangan antara pencapaian kinerja keuangan dan non keuangan, antara kinerja jangka pendek dan jangka panjang, serta antara kinerja yang bersifat intern dan yang bersifat ekstern jika kartu skor personil digunakan untuk merencanakan skor yang hendak diwujudkan di masa depan.

Balanced scorecard memperkenalkan empat proses manajemen yang baru, yang terbagi dan terkombinasi antara tujuan strategik jangka panjang dengan peristiwa-peristiwa jangka pendek. Keempat proses tersebut adalah (Kaplan dan Norton, 1996):

- 1) Menterjemahkan visi, misi dan strategi perusahaan. Untuk menentukan ukuran kinerja, visi organisasi perlu dijabarkan dalam tujuan dan sasaran. Visi adalah gambaran kondisi yang akan diwujudkan oleh perusahaan di masa mendatang. Untuk mewujudkan kondisi yang digambarkan dalam visi, perusahaan perlu merumuskan strategi. Tujuan ini menjadi salah satu landasan bagi perumusan strategi untuk mewujudkannya. Dalam proses

perencanaan strategik, tujuan ini kemudian dijabarkan ke dalam sasaran strategik dengan ukuran pencapaiannya.

- 2) Komunikasi dan Hubungan. *Balanced scorecard* memperlihatkan kepada setiap karyawan apa yang dilakukan perusahaan untuk mencapai apa yang menjadi keinginan para pemegang saham dan konsumen karena oleh tujuan tersebut dibutuhkan kinerja karyawan yang baik. Untuk itu, *balanced scorecard* menunjukkan strategi yang menyeluruh yang terdiri dari tiga kegiatan: (a) *Communicating and educating*; (b) *Setting Goals*, dan (c) *Linking Reward to Performance Measures*
 - 3) Rencana Bisnis. Rencana bisnis memungkinkan organisasi mengintegrasikan antara rencana bisnis dan rencana keuangan. Hampir semua organisasi saat mengimplementasikan berbagai macam program yang mempunyai keunggulan masing-masing saling bersaing antara satu dengan yang lainnya. Keadaan tersebut membuat manajer mengalami kesulitan untuk mengintegrasikan ide-ide yang muncul dan berbeda di setiap departemen. Akan tetapi dengan menggunakan *balanced scorecard* sebagai dasar untuk mengalokasikan sumber daya dan mengatur mana yang lebih penting untuk diprioritaskan, akan menggerakkan ke arah tujuan jangka panjang perusahaan secara menyeluruh.
 - 4) Umpan Balik dan Pembelajaran. Proses keempat ini akan memberikan *strategic learning* kepada perusahaan. Dengan *balanced scorecard* sebagai pusat sistem perusahaan, maka perusahaan dapat melakukan monitoring terhadap apa yang telah dihasilkan perusahaan dalam jangka pendek, dari tiga perspektif yang ada yaitu: konsumen, proses bisnis internal serta pembelajaran dan pertumbuhan untuk dijadikan sebagai umpan balik dalam mengevaluasi strategi. Keempat proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:
- b) Tolok Ukur dalam *Balanced Scorecard*.
- 1) Perspektif Keuangan. Perspektif keuangan tetap menjadi perhatian dalam *balanced scorecard* karena ukuran keuangan merupakan ikhtisar dari konsekuensi ekonomi yang terjadi akibat keputusan dan tindakan ekonomi yang diambil. Tujuan pencapaian kinerja keuangan yang baik merupakan fokus dari tujuan-tujuan yang ada dalam tiga perspektif lainnya.
 - 2) Perspektif Pelanggan. Pada masa lalu seringkali perusahaan mengkonsentrasikan diri pada kemampuan internal dan kurang memperhatikan kebutuhan konsumen. Sekarang strategi perusahaan telah bergeser fokusnya dari internal ke eksternal. Jika suatu unit bisnis ingin mencapai kinerja keuangan yang superior dalam jangka panjang, mereka harus menciptakan dan menyajikan suatu produk atau jasa yang bernilai

- dari biaya perolehannya. Dan suatu produk akan semakin bernilai apabila kinerjanya semakin mendekati atau bahkan melebihi dari apa yang diharapkan dan mempersiapkan konsumen (Heppy Julianto, 2000).
- 3) Perspektif Proses Bisnis Internal. Menurut Kaplan dan Norton 1996, dalam proses bisnis internal, manajer harus bisa mengidentifikasi proses internal yang penting dimana perusahaan diharuskan melakukan dengan baik karena proses internal tersebut mempunyai nilai-nilai yang diinginkan konsumen dan dapat memberikan pengembalian yang diharapkan oleh para pemegang saham.
 - 4) Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan. Perspektif keempat dalam *balanced scorecard* mengembangkan pengukuran dan tujuan untuk mendorong organisasi agar berjalan dan tumbuh. Tujuan dari perspektif pembelajaran dan pertumbuhan adalah menyediakan infrastruktur untuk mendukung pencapaian tiga perspektif sebelumnya. Perspektif keuangan, pelanggan dan sasaran dari proses bisnis internal dapat mengungkapkan kesenjangan antara kemampuan yang ada dari orang, sistem dan prosedur dengan apa yang dibutuhkan untuk mencapai suatu kinerja yang handal. Untuk memperkecil kesenjangan tersebut perusahaan harus melakukan investasi dalam bentuk *reskilling employees*.

Daftar Pustaka

- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: an new vision for managing in government*. (LA: University of California Press)
- Dwiyanto, Agus dan Kusumasari. 2001. *Public Service Performance dalam Policy Brief (CPPS-Gadjah Mada University)*
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta (PSKK-UGM)
- Gibson, James L., dkk, 2005. *Organizations Behaviour Structure and Process*. (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin Inc)
- Gunawan, Barbara, 2000, *Menilai Kinerja Dengan Balanced Scorecard*, Manajemen, No 145, September.
- Grindle, M.S. (Editor). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. (Boston, MA: Harvard Institute for International Development.)

- Hughes, O. 1994. *Public Management and Administration: An introduction*. (New York: St.Martin Press.)
- Hansen dan Mowen, 2000, *Management Accounting*, (International Thompson Publishing, Ohio.)
- Haris, R. Abdul, 2004, *Pengaruh Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik Terhadap Kinerja BUMD Serta Implikasinya dalam PAD Kota/Kabupaten di Jawa Timur*, Disertasi Program Pasca Sarjana Merdeka Malang.
- Helfert, Erich. A, 1996, *Teknik Analisis Keuangan (Petunjuk Praktis Untuk Mengelola dan Mengukur Kinerja Perusahaan)*, Edisi 8, (Jakarta: Erlangga.)
- Julianto, Heppy, 2000, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, Manajemen, No 138, Februari.
- Kaplan, Robert S dan David P. Norton, 1996, *Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, (Boston: Havard Business School Press).
- Komorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Lembada Administrasi Negara. 2004. *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*. (Jakarta: Pusat kajian Kinerja Kelembagaan LAN).
- Morisawa, Toru, 2002, *Building Performance Measurement System with the Balanced Scorecard Approach*, NRI Papers. No. 45, 1 April 2002.
- Mulyadi, 1999, *Strategic Management System Dengan Pendekatan Balanced Scorecard (Bagian Pertama Dari Dua Tulisan)*, Usahawan, No 02, Tahun XXVIII, Februari'
- , *Strategic Management System Dengan Pendekatan Balanced Scorecard (Bagian Akhir Dari Dua Tulisan)*, Usahawan, No 03, Tahun XXVIII, Maret,
- Mulyadi dan Johny Setyawan, 1999, *Sistem Perencanaan Dan Pengendalian Manajemen*, (Yogyakarta: Aditya Media).
- Murphy, Kevin dan Randy Russell, 2002, *To Beat the odds against succesful CRM, Use Gartner's CRM Process map together with the Balanced Scorecard framework*, Report Internet, July 2002.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000, *Memangkas Birokrasi: Lima strategi menuju Pemerintahan Wira Usaha*, (Jakarta: PPM)

- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentrasformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik.* (Jakarta : Penerbit Pustaka Binaman Pressindo).
- Peter, B. Guy. 1984. *American Public Policy.* Franklin Watts, New York : Tulano University.
- Ratna Djuwita Wahab, Staf Ahli Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Bidang Perencanaan Ketenagakerjaan Nasional, Kebijakan Nasional Pembinaan Buku Kompetensi dan Standar Kualifikasi Tenaag Kerja Profesional Menyongsong Tata perekonomian Global Masyarakat 1996.
- Rivai, Veithzal. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan* (Jakarta: RajaGrafindo Persada)
-(dkk). 2008. *Performance Appraisal* (Jakarta: RajaGrafindo Persada)
- Salamoen Soeharyo, Majalah manajemen pembangunan no. 28 tahun VIII, Nopember 1999, Profesionalisasi Aparatur Pemerintahan, Jakarta 1999.
- Stephen H. Rhienesmith, 2001. *L Panduan bagi Manajemen Menuju Globalisasi*, Batam
- Soetjipto, Budi W, 1997, *Mengukur Kinerja Bisnis Dengan Balanced Scorecard*, Usahawan, No 06, Tahun XXVI, Juni.
- Silo, Akbar. 2005. *Kinerja Pemerintahan Dalam Rangka Pelayanan Publik di Kabupaten Sarmi. Laporan Penelitian kerjasama UNDP dan UNCEN.*
- Silo, Akbar. Dkk. 2004. *Penguatan Institusi Pendidikan yang Responsif.* Policy Brief No. 19/PB/2004.. PSKK-UGM. Yogyakarta.
- Siagian, Sondang P. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi.* (Jakarta: Bumi Aksara).
- Sunoto, 1992. *Aspek Manusia dalam Organisasi: Dasar Pemikiran dan Implikasi Metode Penelitian*, dalam Effendi, dkk. 1992. *Membangun Martabat Manusia, Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan.* (Jakarta: Gadjah Mada University Press).
- Susanto, Agus. 2005. *Manajemen Pelayanan Publik.* Makalah. Publikasi Internet: <http://www.ombudsman.or.id/pdf/SO2.pdf>
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik.* Jakarta:Grasindo
- Willy Sosilo, 2002. *Audit SDM, Panduan Komprehensif auditor dan Praktisi Manajemen SDM serta Pimpinan organisasi/perusahaan*, (Depok: Agustus)

BENTANG OTONOMI DAERAH, *GOOD GOVERNANCE* DAN PROBLEM STRUKTURAL

Arie Sujito, S.Sos., M.Si.¹

REFORMASI telah menerbitkan banyak harapan perubahan sistem kekuasaan Indonesia. Fase pasca otoriterisme, memasuki babak transisional memberikan semangat pembaharuan sistem kekuasaan yang berorientasi pada desentralisasi kekuasaan pada aras lokal (IRE, 2004). Energi untuk membenahi sistem pemerintahan makin teralokasi, dengan dilandasi suatu prinsip bahwa, agenda otonomi daerah, desentralisasi, dan demokratisasi merupakan paket utama menu perbaikan hubungan pusat dan daerah.

Konsekuensi dari itu semua, tuntutan perombakan tata pemerintahan Indonesia menuju sistem yang lebih baik (*good governance*) dibawah disain demokratisasi, telah menjadi kesadaran bersama. Ini bisa kita lacak dalam berbagai episode pembaharuan. Pada aras negara misalnya, birokrasi di level pusat hingga daerah-daerah berniat mereformulasi peran dan fungsinya. Parlemen (DPR, DPRD), sebagai institusi strategis menyeimbangkan jalannya kekuasaan eksekutif melakukan agenda-agenda revitalisasi. Contoh yang populer soal kebutuhan bagi anggota dewan untuk peningkatan kapasitasnya yakni dengan model training *capacity building*, menyangkut tugas dan fungsinya kelembagaan yang diembannya. Lembaga yudikatif makin gencar membangun kepercayaan baru melalui visi independensi. Dapat disebut misalnya gerak pemberantasan korupsi dalam mafia peradilan makin disasar untuk dirombak. Kehadiran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), dan gebrakan kejaksaan agung dalam menyusur liku jalan penegakan hukum merupakan fakta yang harus diakui. Demikian pula kebangkitan partai politik memberikan jaminan saluran aspirasi, artikulasi dan agregasinya dalam mengawal harapan konstituen dewasa ini. (Arie Sujito, 2008). Betatapun hujatan dan kecaman habis-habisan terhadap parpol berlangsung, tetapi dorongan pembaharuan internal parpol juga makin terasa. Apalagi, sistem elektoral juga makin dibenahi, dengan model proporsional terbuka, serta penerapan *affirmative action* dimana perempuan memperoleh akses 30% dalam pencalonan anggota legislatif. Semua itu, paling tidak secara formal menjadi terobosan alternatif.

Sementara di aras *civil society*, lembaga swadaya masyarakat (LSM) di tingkat lokal mendisain berbagai bentuk program seperti riset, seminar, training, workshop yang berorientasi melakukan kampanye *good governance* (GG), otonomi lokal, desentralisasi dengan mendorong hadir dan diterapkannya prinsip keadilan pusat dan daerah.

1. Sosiolog UGM, Direktur Eksekutif Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta

Sepakterjang para aktivis NGO atau LSM yang mendampingi masyarakat mengawal perubahan strategis telah berdampak positif meningkatkan partisipasi warga dalam berasosiasi (Niko Kana, 2004). Bahkan, berbagai perguruan tinggi (dosen dan mahasiswa) dan ormas menyambut momentum perubahan ini melalui gerakan pembaharuan secara massif, dengan memunculkan paradigma pemberdayaan dan pengembangan partisipasi dalam mainstream program yang dikerjakan. Kesemarak dan kebangkitan warga jelas menjadi modal besar dalam membangun sistem baru, sebagaimana cita-cita reformasi.

Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih

Jika disandarkan pada rumusan konseptual dan teoritis, ada kaitan antara desentralisasi dan demokratisasi. Keduanya dimaksudkan agar, pemerintahan bisa dijalankan sesuai prosedur dan norma hukum yang berlaku. Baik itu secara administratif, maupun politik. Pemerintahan yang bersih (*good governance*) merupakan bagian dari manifesto politik reformasi, mengingat dijalan otoriterisme pemerintahan masa lalu cenderung manipulatif yang ditandai oleh menyalarkan tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Apa saja prinsip itu? Pemerintahan yang baik dan bersih ditandai; (a) partisipasi; (b) transparansi; (c) kontrol dan; (d) akuntabilitas.

Dapat diuraikan, pengertian *partisipasi* diartikan dengan keterlibatan aktif warga dalam proses pengambilan kebijakan. Sebelum kebijakan itu ditetapkan, maka pemegang otoritas politik harus memperhatikan suara rakyat sebagai pertimbangan dasar, tanpa kecuali. Dengan begitu partisipasi memungkinkan terwujudnya rasa keadilan tanpa diskriminasi. Pelibatan semakin banyak baik itu untuk mengakses kebijakan, mendukung dan mengontrol agar terhindar dari *abuse of power*. Sementara *transparansi* menyangkut keterbukaan dalam proses politik kebijakan, menyangkut kejelasan dan kepastian dalam kebijakan publik. Secara sederhana, informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat diakses siapapun. Di dalamnya menyangkut aturan main (*rule of the game*), materi atau substansi yang diatur, serta implikasi kebijakan. Sementara pengertian *kontrol*, lebih dimaknai sebagai urgensi mekanisme pengawasan jalannya pemerintahan sesuai konsensus atau konstitusi, yang menegaskan mengenai batasan wilayah kewenangan. Suatu pengawasan dijalankan pada level kelembagaan maupun kesadaran kritis kolektif warga masyarakat. Berkenaan dengan *akuntabilitas* lebih diartikan sebagai perlunya pemegang kekuasaan mempertanggungjawabkan segala kebijakan kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Pertanyaannya adalah, apakah konsep semacam ini sudah mampu berjalan efektif dalam konteks tata pemerintahan di Indonesia?

Sebagai konsep baru, *good governance* (GG) mulai disebarakan sebagai mantra-mantra “mujarab” bagi institusionalisasi modernisasi politik pasca otoriter. Di lingkungan negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia misalnya, penyebaran ide dan kebijakan

GG kian merajalela yang, bahkan menjadi manifesto politik baru yang kian populer. Dari rabaan teorisasi, sesungguhnya banyak perspektif mengenai GG ini dapat dirujuk, yang ternyata memiliki basis tekanan berbeda-beda. Dari model dengan landasan pada struktur pemerintahan semata, hubungan masyarakat dan negara, sampai dengan yang lebih maju perspektif adalah keseimbangan relasi negara, masyarakat dan market.

Seperti dalam tradisi *libertarian governance*², program *governance* mencakup kebutuhan kepastian hukum (*law enforcement*), kebebasan pers, penghargaan HAM, dan partisipasi rakyat melalui organisasi-organisasi *volunteer*. Fokusnya pada reduksi besaran organisasi birokrasi pemerintah; adanya privatisasi badan-badan usaha milik negara; serta perbaikan administrasi bantuan keuangan. Hal itu juga menyangkut prinsip-prinsip efisiensi *public services*, peradilan yang kokoh terpercaya, serta independen. Terlebih pertanggungjawaban pemerintah pada publik.³

Sebagian besar teoritis memberikan isyarat bahwa, GG bukan semata membatasi relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil. Gagasan kesejajaran ini mengandung arti akan pentingnya redefinisi peran dan hubungan ketiga institusi ini dalam mengelola sumberdaya ekonomi, politik dan kebudayaan yang tersedia dalam masyarakat. Hubungan sinergis antara ketiga institusi, terwujud penyelenggaraan negara yang bersih, responsif, bertanggungjawab, kuatnya masyarakat sipil, kehidupan pasar (bisnis) yang kompetitif dan bertanggungjawab. Dapat dicatat, perspektif GG yang beragam sebenarnya masih tetap berada dalam pagar (perspektif) *libertarian governance*, dengan penekanan pada masyarakat sebagai basis politik dan pasar sebagai basis ekonomi. Perspektif itu, menghendaki peran negara yang dikurangi, baik dalam proses ekonomi maupun politik. Pengurangan peran negara dalam aras politik tentu diikuti menguatnya peran *civil society* dengan strategi desentralisasi dan otonomi, dan berinteraksi dengan sektor ekonomi. (IRE, 2002).

Mengkontekstualisasi dan mencari relevansi GG secara ideal seperti terurai di atas, untuk lokus di daerah, memang bukan pekerjaan mudah. Mengapa? Karena banyak hal yang

2. Sutoro Eko, Arie Sujito, Ari Dwipayana dkk, *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, 2003. Formulasi konseptual yang relevan sebagai hasil abstraksi pengalaman empiris dapat dirujuk pula dari beberapa artikel mengenai "good governance dan otonomi desa" dalam *Annual Report IRE 2002*, IRE Press, Yogyakarta
3. Aliran ini merumuskan konsep-konsep yang diintrodusir Komunitas Eropa, dengan rumusan GG sebagai manajemen kebijakan sosial ekonomi rasional, pengambilan keputusan demokratis, transparansi pemerintahan dan pertanggungjawaban finansial memadai, lingkungan ramah pasar bagi pembangunan, langkah-langkah untuk memerangi korupsi, penghargaan terhadap aturan hukum, penghargaan terhadap HAM, kebebasan pers dan ekspresi.

memiliki konteks dan relevansi yang berbeda dan perlu restrukturisasi. Sekadar menjelaskan urgensi *good governance* dalam menyongsong otonomi daerah, tentu tidak ada sanggahan mengenai pentingnya agenda GG untuk mewujudkan pemerintahan yang anti korupsi, transparan dan akuntabel. Persoalannya, justeru kondisi struktur ekonomi politik dan realitas sosial daerah yang menjalani fase transisional, yakni resultante gelombang pasang reformasi nasional, adaptasi dan implementasi GG dihadapkan pada sejumlah benturan benturan yang kompleks. Hal demikian erat kaitannya mengenai sejarah orde baru yang memperlakukan daerah secara diskriminatif. Ketidakadilan menjadi isu sentral dalam hubungan pusat dan daerah. Ibarat “satelit” yang terus dieksploitasi oleh pusat, daerah masih mengalami resiko yang demikian berat, terutama pada satu dekade era reformasi.

Setelah sekian lama sentralisasi dan *state corporatism*⁴ dijalankan oleh pemerintahan Soeharto, daerah menjadi tidak berkembang. Dalam aspek politik, secara internal, lembaga-lembaga politik daerah dikelola secara integral dalam birokrasi pemerintah, dimana segala fungsi normatif meliputi partisipasi, pengawasan, transparansi dan pertanggungjawaban tidak dijalankan.⁵ Akibatnya, merajalela KKN birokrasi dan legislatif, serta birokratisasi membabi-buta mengontrol warganya. Birokrasi mendominasi diluar kewenangan, *omnipoten* dan *omnipresent*. Secara eksternal, hubungan kelembagaanpun bekerja dengan model *hierarkies* yang tercermin dalam komando dari pemerintah pusat, propinsi, kabupaten, kecamatan, sampai dengan desa. Daerah dan desa tidak mandiri menentukan kebijakan, dan hanya menderivasi dari ideologi kekuasaan diatasnya secara instruksional. Sisa-sisa itu masih terasa kuat. Sebut saja, betapapun politik otonomi daerah dijalankan, tetapi set up kelembagaan dan regulasi masih condong berwatak sentralistis. Nampak jelas soal pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah, khususnya model perencanaan dan implementasi pembangunan.

Pada aras *societal*, organisasi-organisasi kewargaan diberangus dengan cara penyeragaman, baik berupa azas, visi-misi organisasi, sampai program-program yang ditetapkan sekalipun, tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Strategi domestikasi dilakukan dengan sistematis, supaya organisasi sipil tetap terawasi negara. Disanalah birokratisasi daerah efektif membungkam partisipasi untuk menjalankan pemerintahan. Komandoisme struktur politik, tentu berdampak pada aspek sosial ekonomi. *Developmentalism project* ditopang wawasan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi praktis “berhasil” mengintegrasikan hubungan sosial ekonomi

4. Mengenai korporatisme yang diterapkan oleh orde baru melalui organ-organ politik, sosial dan ekonomi bisa dibaca dalam tulisan Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik, orde baru 1966-1971*, Jakarta, LP3ES, 1989.

5. UU No. 5/74 mengenai Otonomi (pemerintah) Daerah memberikan dasar struktur integrasi dan ketergantungan pada pusat, bukan otonomi sesungguhnya.

daerah dan desa di bawah manajemen pusat, berpayung kapitalisme.⁶ Dampak sosialnya, terjadi differensiasi sosial secara tajam. Hubungan sosial antar warga tidak lagi didasari spirit komunalistik jaringan solidaritas yang solid dan kuat, namun lebih individualistik-pragmatis, sebagian besar diisi logika instrumentatif.

Tata politik daerah dalam bentuk birokratisasi dan korporatisasi sepanjang orde baru, sebagaimana dijelaskan di atas, secara eksekutif juga diikuti oleh kapitalisasi. Proses kapitalisasi dijalankan melalui kebijakan pembukaan investasi modal dan teknologi dalam kerangka pemanfaatan sumber daya alam lokal, yakni dilakukan melalui ekstraksi dan eksploitasi. Kesemua strategi ini melahirkan resiko-resiko ekonomi terhadap sumberdaya ekonomi daerah dan desa. Dapat digambarkan, bagaimana sumberdaya daerah kian terserap ke pemerintah pusat (metropolis), juga ekonomi desa yang disedot kota. Pada saat bersamaan terjadi peningkatan mobilitas sosial ke pusat-pusat industri. Itulah akar penyebab daerah dan desa mengalami kemiskinan struktural secara permanen. Teridentifikasi disini mulai dari masalah tanah, hasil-hasil pertanian, perikanan, perkebunan, hutan, serta sumber-sumber alam berupa tambang di desa terus mengalir pesat ke sentra-sentra industri perkotaan. Padahal, kapitalisasi daerah dan desa terbukti tidak menghasilkan kesejahteraan warga, sebagaimana skenario *trickle down effect* yang diturunkan dari modernisasi dan pertumbuhan ekonomi,⁷ namun yang beroperasi adalah represi dan ketergantungan.

Babak baru dengan munculnya regulasi UU No. 22/99 mengenai otonomi daerah (termasuk otonomi desa), serta UU No. 25/99 mengenai perimbangan keuangan pusat daerah, telah memberikan ruang baru mewujudkan otonomi untuk mengatur pemerintahannya sendiri.⁸ Regulasi ini kemudian digantikan oleh UU 32/ 2004. Spiritnya adalah diperlukannya desentralisasi dan demokratisasi. Secara konkrit, jarak politik antara pengambil kebijakan dengan rakyat lebih dekat, yang tercermin berupa terbukanya pengakuan hak-hak dan kewenangan daerah untuk merumuskan, menjalankan dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan tanpa adanya intervensi secara sepihak oleh

-
6. Cara ini praktis rata-rata ditempuh oleh rezim yang berkuasa pada negara-negara post-kolonial. Baca ulasan ini misalnya dalam buku Bjorn Hettne, *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang*, Jakarta, 1985, atau tulisan Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995: 16-40; Frans Husken, *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman*, Grasindo, Jakarta, 1998
 7. Mengenai logika modernisasi dan industrialisasi di Dunia Ketiga bisa dirujuk dari Alan Mountjoy, *Industrialization and Developing Countries*, 1975, atau Schroot, *Modernisasi, pengantar sosiologi pembangunan negara-negara berkembang*, Gramedia, 1981
 8. Menggunakan pendekatan yang lebih makro, maka hubungan ekonomi politik dalam disain ketergantungan ini diistilahkan oleh Wallerstein dengan core and periphery. (lihat Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, Academic Press, New York, 1974).

propinsi dan kabupaten. Dengan begitu, maka kecenderungan terjadinya distorsi dalam pembangunan oleh karena dominasi pemerintah pusat kepada daerah dapat dicegah. Sehingga, upaya-upaya strategis untuk menjalankan agenda tata pemerintahan yang bersih dari KKK, akuntabel, efektif melalui skenario GG dapat dijalankan.

Persoalan dan Beberapa Agenda

Mengikuti perkembangan awal praktik otonomi daerah dalam kurun waktu kurang lebih dari 5 tahun, sejumlah persoalan masih menghantui. Mengukur keberhasilan kebijakan, idealnya diletakkan pada kerangka kontinum waktu panjang, tidak hanya sesaat. Berikut catatan kritis otonomi daerah dan desentralisasi yang masih dibelit persoalan.

Pertama, di level pemerintahan daerah, nampaknya birokrasi sebagai lembaga kunci penyelenggaraan pemerintahan yang bersih masih belum melakukan perubahan mendasar. Kendatipun reformasi memaksa terjadinya perubahan struktur (restrukturisasi) dengan penyesuaian daerah otonom, dimana disain pemerintahan tidak lagi bercorak korporatis dan sentralistik pada kepemimpinan *top executive* di tangan bupati/ wali kota, tetapi kultur dan tradisi paternalistik yang memposisikan kepala daerah sebagai *strong man* dan berpengaruh, ternyata masih begitu melekat kuat dan hegemonik. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari proses panjang, meminjam pemikiran Berger (1990) sebagai, *social construction* yang kemudian menjadi sejarah daerah. Inisiasi birokrasi, sebagian besar masih mewarisi tradisi “minta petunjuk atasan”, feodalistik, yang membuat proses birokrasi lamban dalam pengambilan keputusan, bahkan berbelit-belit.

Dalam kaitan penyakit semacam ini, tentu berpotensi tumbuh suburnya praktik KKN dalam lingkungan birokrasi. Padahal birokrasi, semestinya juga terjadi desentralisasi pada tingkat kelembagaan yang mampu menangani berbagai tugas dan tanggungjawabnya sesuai prosedur dan kewenangannya, dalam kerangka *division of labour*. Disain birokrasi semacam itu mensyaratkan kejelasan dan transparansi proses yang dapat diakses oleh masyarakat daerah, sekaligus terlekat pertanggungjawaban kepada publik.

Kedua, politisasi birokrasi yang masih cukup kental mewarnai dinamika otonomi daerah. Apalagi jika melihat perubahan tata pemilu, dimana pemerintahan daerah saat ini dibentuk melalui hasil pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) dengan pintu masuk melalui mesin parpol. Banyak cerita soal ini masih menyisakan masalah, yang perlu dibenahi.

Kegagalan hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif yang selama ini akibat politisasi yang begitu tajam, karena proses menguatnya *political society* diberbagai arena. Banyak kasus, kinerja birokrasi terhambat karena “struktur ancaman” yang bersumber dari parlemen. Bahkan, lebih dari sekadar itu, pada kecenderungannya patokan birokrasi

bukan pada aturan main secara demokratis tetapi, lebih mengikuti selera parlemen. Dengan kata lain birokrasi terabsorbsi dalam politisasi parlemen. Disanalah muncul pola baru dari *executive heavy* (era orde baru) menuju *legislative heavy* (era reformasi). Kita tahu, watak birokrasi secara normatis bersifat pelayanan, pengaturan dan fasilitasi. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya dilakukan dengan manajemen profesional berpangkal koridor peraturan perundang-undangan, dan kebijakan-kebijakan yang telah disepakati. Catatan pentingnya adalah, patokan dalam bentuk *rule of the game* yang melandasi kinerja birokrasi tentu harus dilandasi prinsip-prinsip demokrasi, bukan sekadar untuk tujuan *strong bureaucracy*.

Kendatipun saat ini, kepala daerah tidak lagi harus disandera oleh parlemen lokal, ada modus baru, sejak UU 32/ 2004 ternyata kepala daerah lebih terbebani oleh struktur birokrasi lama. Meskipun tidak bersifat umum terjadi di beberapa daerah, sejumlah tindakan progresif yang diinisiasi oleh kepala daerah yang baru dengan pikiran maju, sering terhambat oleh gaya dan pola lama dalam birokrasi, terutama dalam lembaga-lembaga dinas sektoral.

Ketiga, oligarkhi dan elitisasi parlemen. Struktur dan watak parpol sejauh ini belum direformasi, yang masih mempertahankan sentralisasi, dominasi dan model-model oligarkhis. Dampaknya adalah, pola kepartaian itu merembes pada parlemen yang masih menggunakan standardisasi kendali oleh parpol. Perjalanan transisi demokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, nampak nyata bahwa parlemen belum mampu menjalankan tiga fungsi dasarnya; (1) legislasi (2) kontrol dan (3) pemberdayaan. Dalam sejumlah kasus, di daerah-daerah, parlemen telah terperosok ke dalam bentuk-bentuk persekongkolan atau konspirasi untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan secara membabi buta, sebagaimana kasus di padang, klaten, pati, yogyakarta, dst. Kenyataan ini sungguh tragis, karena semestinya parlemen menjadi motor penggerak perubahan tetapi gagal karena terjatuh pada model-model kerja yang elitis dan anti demokrasi. Karena itu, wajar jika berbagai protes sosial dan gerakan ekstra parlementer kian marak di berbagai daerah, sebagian besar menggugat parlemen.

Keempat, lemahnya partisipasi dan kontrol masyarakat sipil atas kinerja pemerintahan daerah. Sejauh ini, kekuatan kontrol sipil atas penyelenggaraan pemerintahan belum berjalan secara optimal. Asosiasi kewargaan sebagai bagian *civil society* belum menjadi kekuatan yang terkonsolidasi dengan baik, yang seringkali terjebak pada dinamika sporadis. Bahkan, lebih jauh keterkaitan masyarakat sipil dengan agenda parlemen tidak pernah bertemu. Proses pengambilan kebijakan, implementasi dan hasilnya sering terlewatkan oleh pantauan publik. Akibatnya, urusan yang sifatnya formal, sebagaimana manifestasi kerja politik dan teknokrasi tidak bersambung dengan aspirasi kewargaan. Contoh paling nyata menyangkut perencanaan dan penganggaran daerah yang masih saja terdistorsi oleh kepentingan dinas dan parlemen.

Kelima, penegakan hukum yang lemah, berdampak munculnya *distrust* pada segala hal (sektor hukum dan kebijakan), sehingga agenda-agenda otonomi daerah mengalami hambatan. Dampak yang serius yakni kegagalan pelembagaan politik, dimana kinerja dan tata pemerintahan tidak efektif, karena seringkali terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan berbagai pihak.

Beberapa Catatan Kritis

Seorang pemikir kritis Amerika Latin, Gustavo Esteva (1998) mengulas mengenai dinamika demokrasi global pasca perang dingin. Menurutnya, semenjak kapitalisme meneguhkan diri sebagai ideologi handal saat ini dan dimasa depan, maka proyek globalisasipun mulai dikibarkan. Ambisi untuk menjadikan market sebagai indikator utama dalam membangun peradaban ekonomi politik bangsa-bangsa di dunia telah menyerap perhatian di kalangan negara Dunia Ketiga. Berkaitan dengan itu pergelaran demokrasi liberal menjadi penopang penting.⁹ Globalisasi menyebarkan mantra-mantra dan formula magis yang ditandai janji-janji kemajuan teknologi, pertumbuhan ekonomi dan sosial yang ditawarkan oleh para raksasa yang berhuni di negara-negara industri maju. Kesemua itu juga dilekati argumen inti sebagai justifikasi moral dan dasar-dasar legitimasi tentang watak demokratisnya. Gelombang pasang demokrasi menjadi tak terelakkan.¹⁰ Hal ini merupakan fondasi utama argumen-argumen yang digunakan untuk memproklamirkan apa yang diistilahkan oleh Fukuyama (1992) dengan “berakhirnya sejarah”, terutama semenjak rezim Sovyet bangkrut digulung kapitalisme dan pasar.¹¹ Abstraksi teoritik itulah yang nampaknya juga menjadi perangkat dominan saat ini, ketika daerah harus menghadapi perubahan struktural pasca otoritarianisme. Ekonomi pasar menyebarkan pengaruhnya ke berbagai pelosok negeri, sampai ke desa-desa. Tak pelak lagi jika mobilisasi sumberdaya lokal, hampir secara fundamental akan di formulasi dan terintegrasi pada disain globalisme.

Oleh perspektif ini, negara diharamkan untuk campur tangan mengurus masyarakat dan pasar, asumsinya adalah jika intervensi dilakukan (pengalaman negara otoritarian) menyebabkan masyarakat tergantung dan pasar menjadi tidak sehat. Hipotesis ini

-
9. Baca pergeseran struktural di era global ini dalam Gustavo Esteva dan Madhu Suri Prakash, “Demokrasi Radikal: Otonomi Lokal, Bukan Globalisasi” dalam *Jurnal Wacana*, Yogyakarta, *Insist*, No.11/99: 25-61.
 10. John Markoff, *Waves of Democracy, Social Movement and Political Change*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996, (terj. John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia, gerakan sosial dan perubahan politik*, editor: Heru Nugroho, Pustaka Pelajar dan CCSS, Yogyakarta, September, 2002)
 11. Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, published in Penguin Book, 1992 (terjemahan, *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta, Kalam, 2001)

memang logis, dan secara linier diandaikan diantara tiga kekuatan tersebut (negara, pasar dan masyarakat lokal) menjadi seimbang. Namun persoalannya adalah, apakah kemungkinan interaksi ketiganya yang batasi oleh aturan main (*rule of the game*), akan berkorelasi positif terhadap menguatnya rakyat itu sendiri, khususnya dalam semesta pembicaraan ini lokus daerah? Ini sangat meragukan. Mengingat, untuk kasus Indonesia semenjak berakhirnya kekuasaan otoritarian orde baru (negara), masyarakat harus berhadapan dengan kekuatan dahsyat yakni market, di rezim neo-liberal.¹²

Pertama, tereduksinya peran negara justeru digantikan oleh kekuatan pasar. Dalam jangka panjang, negara hanyalah diposisikan sebagai perangkat administratif, oleh karena itu negara bertindak sebagai wasit dalam tata ekonomi politik global, karenanya tidak memiliki kewenangan lebih dari itu. *Kedua*, struktur sosial dan kondisi ekonomi di daerah, mengalami perubahan luar biasa sebagai sisa-sisa kolonisasi (oleh negara dan penjajah masa lalu). Terjadinya krisis sumberdaya lokal, segregasi sosial yang tajam, pergeseran pola kepemimpinan, dan kompleksitas permasalahan yang dialami masyarakat Indonesia, yang kesemua itu membutuhkan pertimbangan serius, jikalau tidak terjebak pada perangkat baru yang menyesatkan.¹³

Dalam dua aspek dinamika dan pergeseran itulah, otonomi daerah dengan prinsip pemerintahan yang bersih semestinya mempertimbangkan mengenai arah perubahan untuk saat ini dan dimasa-masa akan datang. Dalam mengakhiri tulisan ini, ada beberapa alternatif penting yang bisa ditempuh. *Pertama*, perwujudan demokrasi politik daerah tentunya tidak harus menisbikan peran negara yang, secara teoritis dapat menjadi

12. Pemikiran kritis mengenai globalisasi, atau istilah lain dengan imperialisme, dapat dilihat pada James Petras dan Henry Veltmeyer, *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*, Zed Books Ltd., London, 2001. (terj. James Petras dan Henry Veltmeyer, *Imperialisme Abad 21*, Yogyakarta, Kreasi Wacana, 2002). Bisa juga lihat Oscar Lovontaine dkk, *Shaping Globalisation, jawaban kaum sosialis demokrat atas neoliberalisme*, Yogyakarta, Jendela, 2000.

13. Dominasi negara (otoriterisme) memang tidak menguntungkan bagi masyarakat, karena cenderung menciptakan ketidakseimbangan dimana masyarakat cenderung powerless. Tetapi, memberikan otoritas penuh pada pasar juga hanya menciptakan hegemoni, tanpa ada kapasitas dalam bargaining position oleh rakyat, maka eksploitasi menjadi tak terhindarkan. Tesis menarik dari Yoshohara Kunio mengenai perkembangan ekonomi di kawasan Asia tenggara, dimana terlalu besarnya campur tangan pemerintah (negara) sangat mengganggu prinsip persaingan bebas dan membuat kapitalisme menjadi tidak dinamis. Hal ini juga menimbulkan pencarian rente di kalangan birokrat pemerintah, sehingga wiraswastawan tidak dapat berkembang. Kendatipun, Yoshihara juga tidak secara apriori menentang campur tangan pemerintah. Tetapi campur tangan pemerintah di Asia tenggara terjadi terlalu berlebihan. Baca Yoshihara Kunio, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta, LP3ES, 1990.

kekuatan otoritatif melindungi rakyat. Tentunya, prasyarat mendasar adalah adanya struktur dan sistem politik negara yang demokratis (ditandai oleh pelembagaan partisipasi otentik warga, kontrol efektif dan kekuatan kritis, transparansi dalam proses kebijakan serta adanya akuntabilitas kepada pemilik kedaulatan). Disanalah *good governance* hendaknya dipahami sebagai instrumen untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (*balance of power*), dan bukan hanya sekadar menyerahkan kekuasaan pada pasar semata. Prinsip ini dioperasikan secara internal untuk lingkup kelembagaan daerah, seperti pemerintah kabupaten/ kota, parlemen, masyarakat sipil serta masyarakat ekonomi, yakni harus ada keseimbangan kekuatan.

Kedua, perlunya membangun kontrak baru daerah dalam pembangunan. Menyangkut di dalamnya adalah merumuskan ulang visi dan misi daerah dalam kerangka otonomi, desentralisasi dan demokrasi lokal, merancang program-program yang sensitif perubahan dengan prinsip berkelanjutan (*sustainable*), terintegrasi dan berwawasan penguatan struktur sosial, politik, ekonomi dan budaya lokal.

Ketiga, secara eksternal, hubungan desa, kabupaten, propinsi dan pemerintah pusat dalam kerangka otonomi, semestinya perlu meletakkan kedaulatan pada rakyatnya, bukan berkiblat pada penguatan kekuasaan pemerintah semata, atau parlemen. Baik regulasi, perangkat kelembagaan, SDM serta sumberdaya alam (ekonomi) perlu dilandasi semangat penguatan dan kemandirian masyarakat secara merata, bukan pada pemilik kekuasaan, para pemodal atau kelompok-kelompok strategis semata yang cenderung dilakukan melalui cara-cara teknokratis dan oligarkis. Disanalah fungsi otonomi daerah lebih bisa berpeluang diwujudkan. *Keempat*, penguatan modal sosial lokal, yang di dalamnya menyangkut nilai, institusi dan mekanisme daerah (berbasis *grass roots*) membangun logika bagi terciptanya keteraturan, tetapi dalam semangat perubahan sesuai dengan konteks perkembangan. Mempertimbangkan kapasitas lokal tentunya tidak terjebak pada kemapanan kultur dan struktur lama yang *establish*, namun secara progresif bergerak mengikuti dinamika yang berlangsung.

Dan, *kelima*, adalah perlunya membangun jaringan kebersamaan antar daerah, mewujudkan semangat solidaritas antar daerah ketika harus menjalankan pembangunan yang diprogramkan. Hal ini perlu ditempuh, agar hubungan antar daerah tidak semata-mata masuk dalam logika kompetitif dan eksploitatif yang cenderung saling mematikan, tetapi justru saling menguatkan.¹⁴ Inilah tantangan mendasar demokrasi dalam kerangka otonomi dan desentralisasi. Seharusnya, pengalaman berharga daerah yang cukup maju dalam mengambil inisiatif menjadi inspirasi daerah lain untuk mendoong pembaharuan. Banyak potensi daerah seringkali tidak termanfaatkan dengan baik, oleh karena *political and good will* tak pernah nyambung dengan harapan masyarakat. Agenda besar yang perlu dipikirkan untuk membenahi sistem hubungan pusat daerah adalah prinsip keadilan. Jika ini menjadi dasar, maka selanjutnya berjuang bagi terwujudnya tata pemerintahan yang bebas dari KKN untuk keadilan dan kesejahteraan daerah dan rakyatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- _. 2002. *Annual Report IRE 2002*. Yogyakarta. IRE Press.
- Budiman, Arief. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama.
- Dixon, Homer. 1996. "Krisis Lingkungan dan Konflik Kekerasan, Pelajaran dari Berbagai Kasus". Dalam *Unisia*, No.30/XVI/II/1996: 3-46, terbitan UII, Yogyakarta.
- Eko, Sutoro, Arie Sujito, Ari Dwipayana dkk. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta. IRE Press.
- Esteva, Gustavo dan Madhu Suri Prakash. 1999. "Demokrasi Radikal: Otonomi Lokal, Bukan Globalisasi". Dalam *Jurnal Wacana*, Yogyakarta, Insist, No.II/99: 25-61.
- Fukuyama, Francis. 2001. *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Libera*. Yogyakarta. Kalam.
- Hettne, Bjorn. 1985. *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang*. Jakarta. Sinar Harapan.
- Husken, Frans. 1998. *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman*. Jakarta, Grasindo.
- Markoff, John. 2002 *Gelombang Demokrasi Dunia, Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*. editor: Heru Nugroho, Yogyakarta. Pustaka Pelajar dan CCSS.
- Mas'ood, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik, Orde Baru 1966-1971*. Jakarta. LP3ES.
- Mountjoy, Alan. 1975. *Industrialization and Underdeveloped Countries*. New Jersey. Aldine Transaction
- Oscar Lovontaine dkk. 2000. *Shaping Globalisation, Jawaban Kaum Sosialis Demokrat Atas Neoliberalisme*. Yogyakarta. Jendela.

14. Dalam disain pembangunan berkelanjutan, pertimbangan kerjasama antar desa sangat penting sebagai salah satu cara mengatasi persoalan bersama. Terutama jika dikaitkan dengan gejala kelangkaan sumberdaya alam (lokal), yang akan melahirkan konflik baru jika tidak ada kesepakatan dan aturan main antar desa. (Homer-Dixon, "Krisis Lingkungan dan Konflik Kekerasan, pelajaran dari berbagai kasus" dalam *Unisia*, No.30/XVI/II/1996: 3-46, terbitan UII, Yogyakarta).

- Petras, James dan Henry Veltmeyer. 2002. *Imperialisme Abad 21*. Yogyakarta. Kreasi Wacana,
- Schrool. 1981. *Modernisas : Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Berkembang*. Jakarta. Gramedia
- Tjondronegoro, Sediono. 1988. *_*. Dalam *Prisma*, Januari, 1988: hal 81-82
- Wallernstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System*. New York. Academic Press.
- Yoshihara Kunio. 1990. *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*. Jakarta. LP3ES.

Peraturan Perundangan

- Undang – Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang – Undang No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa

PENGUKURAN KINERJA SEBAGAI UPAYA MEMBANGUN PEMERINTAH DAERAH BERBASIS MANAJEMEN KINERJA

Oleh: Tri Widodo W. Utomo, SH, MA.¹ dan Fani Heru Wismono, SE.²

Pendahuluan

Hampir satu dasawarsa sejak bergulirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mulai dari UU No 22/1999 yang kemudian diganti dengan UU No 32/2004 dan terakhir mendapat revisi dengan keluarnya UU No 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kurang memberikan hasil yang menggembirakan berkenaan dengan otonomi yang diberikan kepada daerah.

Kran otonomi daerah yang dibuka seluas-luasnya merupakan peluang yang di dalamnya juga mengandung suatu ancaman. Peluang dalam arti otonomi memberi kesempatan kepada daerah untuk meningkatkan pelayanan kesejahteraan masyarakat dengan memberdayakan masyarakat, melakukan pengembangan kreativitas dan prakarsa yang berbasis *local wisdom*, pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dll. Namun ternyata tidaklah mudah mengelola urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah. Dalam laporan Departemen Dalam Negeri per 2006, dari 148 daerah otonom sejak tahun 1999 yang dievaluasi, lebih dari 80 persen daerah yang telah dievaluasi masuk kategori bermasalah dan gagal. Demikian juga bila menganalisis data yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan pada Januari 2007 sewaktu memetakan kemajuan keuangan daerah, terlihat bahwa mayoritas daerah-daerah pemekaran tergolong pada klasifikasi rendah. Demikian juga berdasarkan analisis BPK April 2007 bahwa pemekaran berdampak negatif pada perekonomian atau membebani keuangan negara (<http://media-intim.blogspot.com/2007/09/media-intim-pemekaran-solusi-atau.html>). Lalu sebenarnya kinerja seperti apa yang telah dilakukan pemerintah daerah, sehingga menyebabkan kegagalan mengurus “kamar baru” dari satu rumah besar yang dinamakan Indonesia ini?

Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang cukup besar untuk mengelola daerahnya secara akuntabel dan bertanggung jawab (PKKOD LAN RI;2004). Makna akuntabel dan bertanggung jawab ini dapat dilihat dari ukuran capaian kinerjanya. Artinya berbagai program yang dijalankan atau dilaksanakan daerah diarahkan untuk

-
1. Tri Widodo W. Utomo, SH.,MA adalah Peneliti Madya Bidang Administrasi; Kepala Bidang Kajian Aparatur PKP2A III LAN Samarinda; pengajar pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Widyagama Mahakam Samarinda.
 2. Fani Heru Wismono, SE adalah staf peneliti pada PKP2A III LAN Samarinda.

mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain pengelolaan program, mekanisme lain yang tidak kalah penting adalah menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaan daerah. Untuk itulah manajemen kinerja dipandang mampu menjembatani berbagai tuntutan tersebut. Dalam sistem manajemen kinerja dapat dijumpai berbagai fungsi seperti perencanaan, *monitoring*, evaluasi, diagnosis, *improving* dan *reporting* yang jika diterapkan akan dapat digunakan untuk menilai keefektifan suatu program.

Kinerja dalam "kacamata" Veithzal Rivai dan Dato' DR Ahmad Fawzi Mohd. Basri (2005;14), adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu didalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Kemudian bila kita mencermati tulisan DR. Wan (2006;1) dalam "Membangun Kinerja", disebutkan bahwa kinerja mencakup tiga komponen penting yaitu hasil kerja, proses kerja dan satuan waktu kerja. Sejalan dengan itu Russel (1993) menambahkan bahwa kinerja merupakan catatan tentang *outcome* atau hasil akhir dari suatu aktivitas dalam satuan waktu tertentu. Hasil kerja merupakan perbandingan antara target normatif organisasi dengan realisasi yang dicapai. Sedangkan proses kerja berkaitan dengan serangkaian aktivitas dalam organisasi. Satuan waktu kerja berkaitan dengan kapan dilakukan pengukuran kinerja. Dalam implementasi semangat penyelenggaraan pemerintahan berparadigma otonomi daerah yang berbasis kinerja diperlukan instrumen dalam bentuk pendekatan, metode dan alat/teknik (Karhi Nisjar; 1997).

Sesuai ketentuan umum Permen-PAN No; PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama Di Lingkungan Instansi Pemerintah, pasal 1 disebutkan bahwa kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Hasil akhir dari semua itu adalah terciptanya pelayanan kepada masyarakat yang memuaskan. Hal ini yang sering menyulitkan instansi pemerintah untuk menentukan indikator kualitas pelayanan yang diberikan, apakah memuaskan atau tidak. Aparatur mempunyai tingkatan kinerja tertentu dalam memberikan layanan. Setiap pimpinan instansi pemerintah pasti menghendaki pencapaian kinerja yang optimal. Ekspektasi ini akan menjadi sulit dicapai jika tidak adanya suatu pengukuran dan evaluasi kinerja yang dilakukan secara terus menerus.

Disini, pengawasan kinerja pemerintah harus mempunyai alat ukur yang jelas. Dalam prakteknya pengawasan mempunyai tiga tahapan, sebagaimana diungkapkan Welsh (1984;16), yaitu (1) menetapkan standar prestasi (2) mengukur prestasi yang sekarang serta sekaligus membandingkan dengan standar yang telah ditetapkan dan (3) mengambil

tindakan untuk memperbaiki semua penyimpangan yang terjadi pada pelaksanaan dari standar yang telah ditetapkan tersebut. Adapun Prajudi Atmosudirdjo (1982;226-227) mengemukakan bahwa pengawasan ataupun pengendalian terdiri atas tiga komponen, yaitu; (1) pengukuran penyelenggaraan (*measure of the performance*); (2) membandingkan penyelenggaraan dengan standar; dan (3) mengadakan tindakan koreksi. Mengukur dan menilai kinerja pemerintah daerah memang dapat dilakukan melalui berbagai macam pendekatan. Namun pada akhirnya melakukan pengukuran kinerja akan dapat meningkatkan obyektifitas dalam mengidentifikasi pemerintah daerah yang berkinerja baik. Ini juga akan membantu dalam mengenali aspek-aspek di mana bantuan dapat diberikan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya, dengan bantuan pemerintah pusat maupun donor. Dengan cara demikian, rakyat dapat mulai menuntut dan memperoleh lebih banyak dari pemerintah daerahnya dengan memberikannya sebuah rapor dan umpan balik.”

Pengukuran Kinerja Sebagai Elemen NPM

Konsep *New Public Management* (NPM) erat terkait dengan kinerja sektor publik dengan alasan bahwa pengukuran kinerja merupakan salah satu prinsip yang dikandung NPM. Berangkat dari semangat untuk mereformasi kinerja sektor publik yang di gambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, maka oleh Christopher Hood pada tahun 1991, istilah *New Public Management* (NPM) mulai dikenalkan. Sebenarnya NPM lebih cenderung beranggapan bahwa manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan praktik manajemen sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta kedalam organisasi sektor publik. Implikasi dari penerapan NPM adalah berubahnya manajemen sektor publik dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis dan hirarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodir pasar. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai bentuk modernisasi manajemen sektor publik. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Hughes dalam Mahmudi;2005). NPM memiliki doktrin antara lain: berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja; akuntabilitas berbasis hasil (*result-based accountability*); pemecahan birokrasi publik kedalam unit-unit kerja; penerapan mekanisme pasar melalui pengontrakan atau outsourcing untuk membantu perkembangan persaingan sektor publik; pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan efisiensi; kompensasi berbasis kinerja (*performance-based pay*); dan kebebasan manajer untuk mengelola organisasi. Hal tersebut diatas semakin menegaskan bahwa NPM sangat terkait dengan semakin pentingnya pelayanan kepada pelanggan (*customer service*); devolusi; reformasi regulasi; reformasi proses anggaran menuju penganggaran kinerja (*performance budgeting*) dan *accrual budgeting*.

Konsep NPM mensyaratkan organisasi memiliki tujuan yang jelas dan adanya penetapan target kinerja. Setelah dirasa jelas tujuannya, maka perlu ditetapkan target kinerja yang harus dicapai dalam rangka menyelaraskan dengan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target kinerja tersebut merupakan kewajiban yang dibebankan kepada manajer atau personel untuk dicapai. Penetapan target kinerja harus dikaitkan dengan standar kinerja dan ukuran (indikator) kinerja. Penetapan standar kinerja dimaksudkan untuk memberikan nilai terbaik (best value) dan praktik terbaik (best practice), sedangkan penetapan ukuran kinerja adalah untuk menilai kesuksesan atau kegagalan dalam mencapai target kinerja dan tujuan organisasi yang ditetapkan. Selain itu ukuran kinerja dimaksudkan untuk memberikan arah atau tonggak (milestone) sejauh mana tujuan organisasi tercapai. Dalam konsep NPM, setiap unit kerja diharapkan dapat mengembangkan indikator kinerja sebagai alat untuk mengukur kemajuan dalam pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja hendaknya juga diperluas tidak hanya unit, tapi juga kepada pengukuran kinerja individu. Doktrin NPM menghendaki pengukuran kinerja dibuat secara formal dan tersistem. Sistem penilaian kinerja dengan pendekatan informal menurut NPM tidaklah efektif dan tidak mampu menjadikan organisasi mencapai hasil terbaik. Pengukuran kinerja yang tersistem dengan baik memungkinkan manajer untuk memonitor dan mengontrol kemajuan bawahan dan unit kerja dalam mencapai tujuan.

Sebagai elemen penting dalam NPM, sistem pengukuran kinerja sektor publik harus menjadi thematic issue yang harus dimunculkan dibenak para pemegang otoritas publik (Rogers dalam Mahmudi;2005). Hal tersebut disebabkan pengukuran kinerja bukanlah sesuatu yang bersifat netral, akan tetapi memberi dampak yang besar pada perilaku individu, kelompok dan organisasi. Pengukuran kinerja juga merupakan latihan teknokratik sederhana, karena merupakan konsep yang dinamik dan bersifat multidimensional. Tujuan NPM yang penting diperhatikan adalah menjadikan sektor publik sebagai organisasi penyedia jasa layanan publik yang efektif dan efisien.

Mengukur Kinerja Menggunakan Pendekatan Pengukuran Kinerja Sektor Publik

- **Budaya Kerja Aparatur**
Image tentang rendahnya kinerja sektor publik tentu sudah tidak asing lagi. Selain kinerja yang rendah, diwarnai juga birokrasi yang sulit, berbelit-belit dan intrik praktik suap yang selalu mewarnai dan menjadikan citra aparatur di sektor publik semakin buruk. Untuk itulah kedepan budaya organisasi yang tidak kondusif harus dirubah menjadi organisasi yang berkinerja tinggi dan terukur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Lemahnya budaya organisasi pada kebanyakan sektor publik atau pada kebanyakan organisasi pemerintah menurut Dewi Sartika (dalam LAN-RI;2004) disebabkan antara lain oleh faktor:

1. Aparat pemerintah kebanyakan berorientasi pada peraturan, bukan pada visi dan misi organisasinya
2. Ketidakjelasan visi dan misi organisasi
3. Sistem kompensasi yang kurang layak dan kurang adil
4. Lebih melayani atasan daripada melayani masyarakat
5. Promosi yang didasari senioritas daripada kompetensi
6. Membudayakan korupsi, kolusi dan nepotisme dilingkungan kerja

Melihat rendahnya kinerja tersebut sedikit banyak akan berpengaruh terhadap kinerja pegawai, kegiatan organisasi, pelayanan, dan image masyarakat sebagai customer terhadap aparat, dengan gambaran sebagai berikut:

1. Kebanyakan pegawai merasa puas ketika sudah mematuhi aturan, terlepas apakah dia sudah memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi;
2. Bagi pegawai yang memiliki prestasi dan kompetensi, kondisi semacam ini menyebabkan menurunnya motivasi kerja (demotivasi), dapat menyebabkan frustrasi dan pada akhirnya memunculkan sikap-sikap yang apatis;
3. Ketidakjelasan visi dan misi menyebabkan kegiatan yang tidak mempunyai relevansi langsung dalam mencapai tujuan organisasi. Banyak program yang dibuat tidak berdasarkan atas skala prioritas, sehingga menyebabkan pemborosan dan menguras energi;
4. Pegawai mempunyai kecenderungan lebih loyal dan berlebihan dalam melayani atasan daripada melayani masyarakat. Sehingga menyebabkan sikap enggan dan sinisme dari masyarakat untuk berhubungan dengan organisasi pemerintah;
5. Bila akhirnya harus berhubungan dengan organisasi, maka masyarakat lebih memilih untuk membayar uang jasa alias menyuap agar urusan cepat, lancar dan tidak bertele-tele.

Upaya untuk merubah aparatur dari budaya organisasi semacam itu sebenarnya sudah dilakukan dengan menerapkan program budaya kerja aparatur, dengan maksud meningkatkan produktivitas kerjanya. Namun memang dirasakan belum bisa optimal. Bertitik tolak dari hal tersebut, maka dalam mewujudkan organisasi berkinerja tinggi dari aspek budaya, diperlukan komitmen tinggi dan konsensus bersama sebagai hal penting yang menjadi prasyarat untuk mewujudkan organisasi yang berkinerja tinggi.

▪ Urgensi Serta Arah Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Kita mampu mengukur kinerja bila sebelumnya telah ditetapkan kriteria ukuran keberhasilan yang akan dicapai. Kriteria ukuran tersebut harus sesuai dengan tujuan dan target tertentu, karena hanya dengan menetapkan tujuan dan target akan dapat ditetapkan tolak ukur keberhasilannya. Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Masyarakat kini mulai pandai dalam mengkritisi

kinerja penyelenggara pemerintahan tentang manfaat yang mereka peroleh dari pelayanan yang diberikan. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara pemerintahan yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan. Elemen pada suatu pengukuran kinerja antara lain:

1. Menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi
Tujuan merupakan pernyataan secara umum tentang apa yang ingin dicapai. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi merupakan teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran. Ketiganya dikaitkan dan berpedoman pada visi dan misi organisasi. Selanjutnya dapat ditentukan indikator dan ukuran kinerja secara tepat.
2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja
Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (*critical success factors*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Faktor keberhasilan kunci merupakan area yang menggambarkan preferensi manajerial dengan memperhatikan variabel-variabel kunci finansial dan non finansial pada kondisi waktu tertentu. Indikator kinerja kunci merupakan sekumpulan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun non finansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja unit layanan.
3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi
Bila sudah ditetapkan indikator dan ukuran kerja, maka pengukuran kinerja bisa diterapkan. Mengukur ketercapaian kinerja adalah dengan membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Analisis antara hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif atau penyimpangan nol. Penyimpangan positif berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan negatif berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai atau sama dengan indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.
4. Evaluasi kinerja
Melalui evaluasi kinerja akan dihasilkan gambaran dan informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Capaian kinerja organisasi dapat dinilai

dengan skala pengukuran tertentu. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan *feedback* dan *reward-punishment*, penilaian kemajuan organisasi dan dasar peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Dengan demikian menjadi jelas urgensi pengukuran kinerja yang merupakan tahapan sangat vital bagi keberhasilan implementasi manajemen strategis. Rencana strategis yang telah ditetapkan oleh organisasi membutuhkan wadah untuk mewujudkannya dalam bentuk aktivitas keseharian organisasi.

Pengukuran kinerja akan mengarah pada suatu fokus pada: a) pelakunya (pegawai), b) perilaku (proses), c) hasilnya. Perbedaan penekanan ini akan mempengaruhi pendekatan pengukuran kinerja yang dipilih, apakah berfokus pada orangnya, prosesnya ataukah pada hasilnya.

1. Pengukuran kinerja berbasis pelaku

Penilaian kinerja berfokus pada pelaku dengan atribut-atribut, karakteristik dan kualitas personal yang dipandang sebagai faktor utama kinerja. Fokus penilaian ini memandang tokoh pelaksana kinerja sebagai penentu keberhasilan organisasi. Organisasi cenderung mengabaikan apa yang dilakukan orang itu dan hasil yang ia capai. Dengan fokus penilaian berbasis pelaku mendasarkan penilaian kinerja pada kualifikasi dan kinerja individual, misalnya:

- a. Penampilan
- b. Disiplin dan ketaatan terhadap aturan
- c. Kemauan dan kemampuan belajar
- d. Hubungan dengan pelanggan, bawahan, rekan kerja dan atasan
- e. Motivasi diri
- f. Kecermatan dan ketelitian
- g. Produktivitas/kecepatan dalam kerja
- h. Kualitas kerja
- i. Pengetahuan dan ketrampilan kerja
- j. Kemampuan beradaptasi
- k. Kemampuan bekerjasama dan kerja tim
- l. Kemampuan mengatasi masalah
- m. Kemampuan berkomunikasi lisan dan tulisan
- n. Kemampuan memimpin dan mengorganisasi
- o. Loyalitas

Tiap atribut kinerja personal diberi bobot tertentu untuk menentukan total nilai kinerjanya.

2. Pengukuran kinerja berbasis perilaku

Pengukuran kinerja berbasis perilaku lebih berkonsentrasi pada perilaku atau proses yang dilakukan seseorang dalam melakukan kerja. Disini tidak lagi didasarkan pada

pertanyaan siapakah orang ini, namun bagaimana orang tersebut bekerja. Untuk menilai kinerja berdasarkan perilaku, organisasi biasanya menentukan faktor kinerja sebagai dasar untuk menilai. Faktor kinerja tersebut tidak menunjuk secara langsung kepada pelaku, namun proses dan perilaku yang terlihat dalam proses. Faktor-faktor kinerja tersebut misalnya:

- a. Manajemen operasional, meliputi:
 - ❖ Perencanaan dan pengendalian keuangan
 - ❖ Manajemen aset
 - ❖ Pengendalian internal
- b. Manajemen staf dan pengembangan SDM, meliputi:
 - ❖ Perencanaan, seleksi dan pengembangan staf
 - ❖ Perencanaan kinerja, pembinaan dan penghargaan kinerja
 - ❖ Pengembangan tim dan hubungan staf
- c. Kualitas barang atau jasa yang dihasilkan
 - ❖ Estetika produk yang diberikan
 - ❖ Kemudahan dalam penggunaan atau pengaksesan
 - ❖ Ketersediaan/keberadaan barang, jasa atau orang pada saat dibutuhkan
 - ❖ Kebersihan dan kerapian produk yang diberikan
- d. Kualitas pelayanan
 - ❖ Kecepatan pelayanan
 - ❖ Kebersihan dan kerapian staf dan fasilitas
 - ❖ Keramahan dan kesabaran staf dalam melayani masyarakat
 - ❖ Keamanan dan kenyamanan

Penilaian kinerja berbasis perilaku menggunakan beberapa metode untuk menilai kinerja, misalnya dalam bentuk skala likert, model BARS (*Behaviorally Anchored Rating Scales*) atau skala frekuensi. Skala likert digunakan untuk mendeskripsikan tingkatan nilai suatu perilaku atau proses dalam bentuk skala misalnya: baik sekali, baik, cukup, buruk dan buruk sekali. Ekspresi tersebut kemudian dinotasikan dalam bentuk angka antara 1 sampai 5. Model BARS berbeda dengan skala likert. Model ini memberikan alternatif penilaian lebih fleksibel dan *fair* karena tidak membatasi nilai secara kaku yang dikombinasikan dengan grafik.

3. Pengukuran kinerja berbasis hasil

Dua pendekatan diatas hanya berfokus pada pengukuran kinerja input dan output. Terdapat kelemahan pada model pengukuran *input-output*, karena tidak mengukur hasil, dampak dan manfaat yang lebih luas. Oleh karena itu dikembangkan penilaian kinerja dan teknik yang berbasis pada pengukuran hasil. Beberapa pendekatan penilaian kinerja berbasis hasil seperti *management by objective* (MBO), *result oriented management* (ROM), *result based management*, *outcome based performance*, dll. Namun demikian tetap saja ada beberapa kelemahan yakni terlalu

berlebihan dalam menilai hasil dan cenderung mengabaikan proses. Oleh karena itu perlu adanya kombinasi ketiga pendekatan tersebut. Selain bermuara pada hasil, tapi tetap memperhatikan proses *input*-nya.

Manajemen Kinerja Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

▪ Manajemen Kinerja sebagai sebuah paradigma

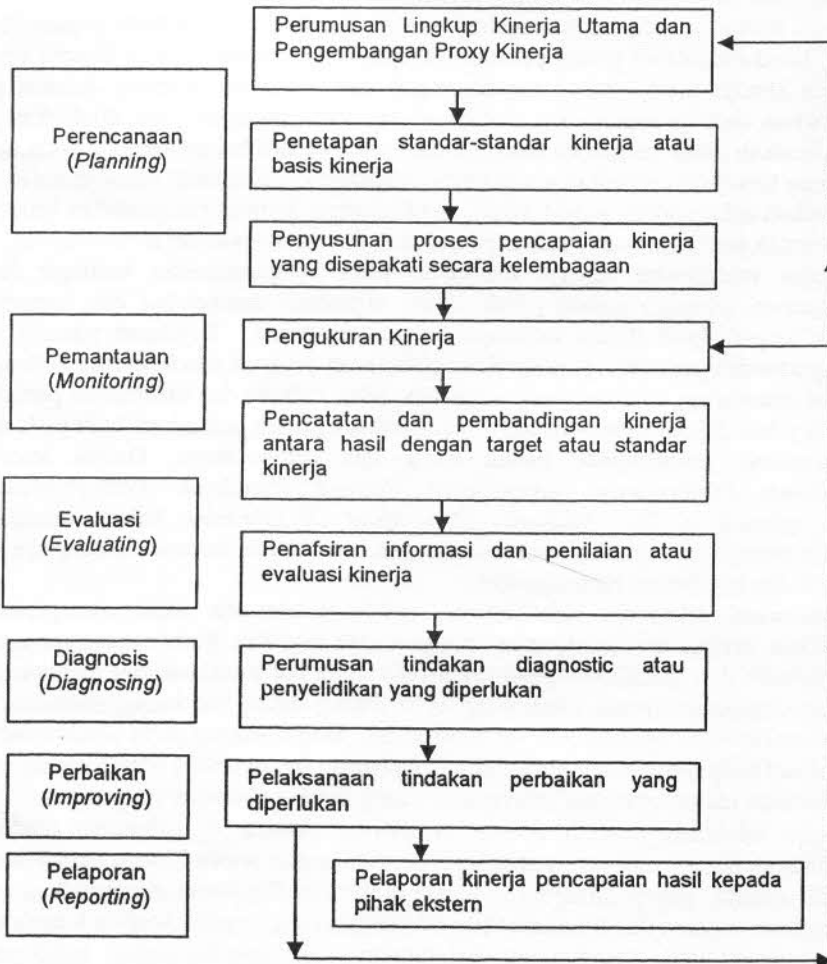
Sebagai sebuah paradigma, manajemen kinerja diartikan sebagai suatu proses. Proses yang dimaksud adalah proses perumusan tujuan atau outcomes yang disertai dengan ukuran kinerja (*performance measurement*) dari outcomes tersebut. Asumsi yang digunakan tentang manajemen kinerja adalah suatu program yang dijalankan atau dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan, sehingga dengan memonitor pelaksanaan program tersebut keefektifan penggunaan resources dapat dilihat. Manajemen kinerja digunakan dalam sektor publik untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan pemerintah, meningkatkan kualitas pemerintah dan meningkatkan *accountability*.

Kegiatan manajemen kinerja diarahkan pada pengintegrasian berbagai fungsi manajemen sehingga semua pihak dalam organisasi mengetahui dan termotivasi untuk berpartisipasi dalam mencapai tujuan organisasi. Kejelasan rencana akan mempermudah pemilihan strategi dan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan proses monitoring, evaluasi yang terencana, jelas, terbuka dan melibatkan partisipasi semua pihak dalam organisasi akan memudahkan proses perbaikan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, tindak lanjut dan pelaporannya. Dalam *State Of Oklahoma Performance management Process Handbook 1999-Publications Clearinghouse of The Oklahoma Department Of Libraries*, bahwa manajemen kinerja merupakan sebuah proses membangun pemahaman bersama tentang apa yang dicapai dan bagaimana mencapainya.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kejelasan rencana akan mempermudah pemilihan strategi dan pelaksanaan program dan kegiatan. Perencanaan merupakan hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan, yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan. Sementara pemantauan (*monitoring*) adalah proses untuk memastikan bahwa aktivitas sebenarnya sesuai dengan aktivitas yang direncanakan. Evaluasi dilakukan setelah proses monitoring dimana di dalamnya dilakukan pengukuran kinerja dan pencatatan serta perbandingan antara kinerja aktual dengan standar kinerja. Tahap selanjutnya adalah diagnosis. Diagnosis dimaksudkan untuk mengetahui capaian dan kesalahan/penyimpangan yang terjadi. Apabila kinerja yang dicapai sesuai/tidak menyimpang dari standar yang telah ditentukan maka proses berlanjut ke pelaporan, sedangkan bila terjadi penyimpangan akan dilakukan

perbaikan (*improving*). Tahap terakhir dari proses manajemen kinerja adalah pelaporan (*reporting*), yaitu segenap kegiatan menyusun dan menyampaikan keterangan tertulis mengenai segala sesuatu dalam organisasi kepada pimpinan (Terry & The Liang Gie dalam PKKOD-LAN;2004). Pengintegrasian proses manajemen kinerja dapat dilihat dalam diagram berikut:

Gambar 1: Proses Manajemen Kinerja



Sumber: diadopsi dari Wholey (disadur dari Hodge; 1993)

Jika kita ingin mendapatkan hasil yang maksimum dari manajemen kinerja, maka kita harus memandangnya sebagai sebuah sistem yang beroperasi dalam sistem yang lebih luas. "Sistem" menunjuk pada sesuatu yang memiliki bagian atau komponen-komponen yang berinteraksi dan bekerja bersama secara interdependen untuk mencapai sesuatu. Semakin baik sistem manajemen kinerja dirangkai dengan hal-hal lain dalam organisasi, semakin besar kemungkinan orang memahami bahwa hal ini mempunyai manfaat yang penting.

■ Praktik Pengukuran Kinerja di Daerah

Untuk melakukan pengukuran kinerja suatu organisasi harus ditentukan terlebih dahulu tujuan yang akan dicapai. Pengukuran kinerja dimaksud untuk mengukur kesesuaian realisasi dengan tujuan yang ditetapkan. Tujuan organisasi pada umumnya di-*breakdown* dari perencanaan strategis, yaitu dimulai dari visi dan misi, falsafah dan kebijakan. Selanjutnya perumusan tujuan, sasaran, penyusunan program dan anggaran serta penetapan tugas dan fungsi harus mengacu pada perencanaan strategis yang sudah ditetapkan.

Dalam menjalankan kewenangan di daerah, pemerintah membagi kedalam satuan kerja perangkat daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas, badan dan lembaga teknis lainnya. Tujuan pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Memberikan pelayanan kepada masyarakat
 2. Mengumpulkan dan mengalokasikan/mendistribusikan sumber daya.
- Pengukuran kinerja pemerintah daerah harus mencakup pengukuran kinerja keuangan dan non keuangan. Indikator kinerja pemda meliputi indikator input, indikator proses, indikator output, indikator outcome, indikator benefit dan indikator impact.
1. Indikator masukan (inputs), misalnya:
 - a. Jumlah dana yang dibutuhkan;
 - b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan;
 - c. Jumlah infra struktur yang ada;
 - d. Jumlah waktu yang digunakan.
 2. Indikator proses (process), misalnya:
 - a. Ketaatan pada peraturan perundangan;
 - b. Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa.
 3. Indikator keluaran (output), misalnya:
 - a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan;
 - b. Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa
 4. Indikator hasil (outcome), misalnya:
 - a. Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan

- b. Produktivitas para karyawan atau pegawai
- 5. Indikator manfaat (benefit), misalnya:
 - a. Tingkat kepuasan masyarakat
 - b. Tingkat partisipasi masyarakat
- 6. Indikator dampak (impact), misalnya:
 - a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat
 - b. Peningkatan pendapatan masyarakat

Karakteristik pemerintah daerah sebagai *pure nonprofit organization* berimplikasi pada tanggung jawab besar di bidang ekonomi dan sosial secara bersamaan.

Berikut ini ilustrasi pengukuran kinerja yang pernah dilakukan dalam suatu kajian pengukuran kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Provinsi Kalimantan Timur, yakni pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Bontang.

Menggunakan teknik yang dikembangkan dari buku "Membangun Kinerja; Langkah Cerdas Menuju Sukses Organisasi" (DR. Wan; 2006), secara sederhana bisa dilihat kinerja yang telah dihasilkan oleh BKD Kota Bontang. Melihat visi BKD Kota Bontang yang berbunyi "Terwujudnya sumber daya aparatur pemerintah yang profesional dan sejahtera". Visi tersebut mengandung beberapa makna sebagai berikut:

1. Sumber daya aparatur adalah Pegawai Negeri Sipil dan tenaga kontrak yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Bontang.
2. Profesional adalah melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai aparatur secara sistematis yang dilandasi ilmu pengetahuan.
3. Pegawai yang sejahtera adalah pegawai yang cukup materiil dan non materiil bagi Pegawai Negeri Sipil dan keluarganya.

Untuk mewujudkan visi Badan Kepegawaian Daerah Kota Bontang perlu digariskan misi yang harus dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Bontang sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas dan kinerja sumber daya aparatur Pemerintah Kota Bontang yang profesional.
2. Meningkatkan kesejahteraan aparatur Pemerintah Kota Bontang
3. Meningkatkan akurasi data dan informasi kepegawaian dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bontang Nomor 15 Tahun 2002, tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Bontang Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 mempunyai fungsi:

- a. Penyiapan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah.
- b. Perencanaan dan Pengembangan Kepegawaian Daerah.
- c. Penyiapan kebijaksanaan teknis pengembangan kepegawaian daerah.
- d. Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang telah ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan.
- e. Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari jabatan struktural dan fungsional sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang telah ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan.
- f. Penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang telah ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan.
- g. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah.
- h. Penyampaian informasi Kepegawaian Daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.

Langkah pengukuran kinerjanya adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan **Standar Kinerja (SK)**:
Merupakan ukuran kuantitatif dan normatif kegiatan pada awal periode ditetapkan dan diharapkan tercapai diakhir periode. Paling banyak ditetapkan sebanyak 20 SK untuk pengukuran kinerja
2. Menetapkan **Hasil Kerja Nyata (HKN)**:
Merupakan ukuran kuantitatif dan normatif kegiatan yang telah dicapai pada akhir periode atau merupakan realisasi kegiatan.
3. Menetapkan **Nilai Kinerja (NK)**
Menetapkan angka NK didapat dari rumus HKN dibagi SK dikali 100% atau $NK = HKN/SK \times 100\%$
4. Menetapkan **Bobot Standar Kinerja (BSK)**
Merupakan skala nilai yang menunjukkan tingkat pengaruh dari suatu standar kinerja terhadap kinerja organisasi. Skala BSK antara $>0 - <1,00$. Nilai BSK didapat dari nilai peringkat (NP) dibagi dengan Jumlah Nilai Peringkat (JNP) dikali 1 atau $BSK = NP/JNP \times 1$
5. Menetapkan **Nilai Capaian Kinerja (NCK)**
NCK dihitung dengan cara Nilai Kinerja (NK) dikalikan dengan Bobot Standar Kinerja (BSK) atau $NCK = NK \times BSK$
6. Menetapkan **Nilai Capaian Kinerja Akhir (NCKA)**
NCKA didapat dari penjumlahan seluruh NCK
7. Menetapkan **Hasil Kinerja**

setelah didapat NCKA maka kinerja dimasukkan kedalam skala interval hasil kinerja sebagai berikut:

Tabel 1
PERFORMA KINERJA

Interval Hasil Kinerja	Performa	Simbol
≥ 100	Optimal	A
90-99	Sangat baik	B +
80-89	Baik	B
70-79	Cukup	C
60-69	Kurang	D
< 59	Buruk	E

Sumber: DR. Wan;2006 (dimodifikasi)

Dari visi, misi dan fungsi BKD ditetapkanlah standar pengukuran kinerjanya dengan menetapkan maksimal 20 standar, namun dalam hal ini hanya diambil 18 kriteria akan diukur yang mencerminkan visi, misi dan fungsi BKD. Pada akhir nya, Nilai Capaian Kinerja Akhir yang dicapai oleh BKD Kota Bontang adalah 83,38. bila dituliskan performa kinerja nya masuk kedalam kinerja yang “Baik”. Dari gap yang muncul bisa dilihat program atau kegiatan yang belum optimal tercapai. Untuk itu bisa dilakukan *improvement* berupa janji perbaikan kinerja oleh BKD Kota Bontang dimasa mendatang. Disamping itu juga perlu diperhatikan hubungan pengukuran kinerja tersebut terhadap manfaat dan dampak yang bisa diambil oleh masyarakat, baik yang bersifat nyata (*tangible*) dan tidak nyata (*intangible*).

Penutup

Pada prinsipnya pengukuran kinerja harus dilakukan baik oleh pemerintah pusat dan daerah. Namun demikian, pemerintah daerah sebagai gerbang pertama yang melayani secara langsung masyarakat didaerahnya seharusnya mampu memberikan pelayanan yang optimal dengan dukungan berbagai pendekatan pengukuran kinerja sebagai *tools*, mengukur sejauh mana dampak dan manfaat yang telah dirasakan masyarakat dari hasil kinerjanya. Pengukuran kinerja sebagai salah satu prinsip dalam *New Public Management*(NPM) dan bagian dari sebuah sistem manajemen kinerja yang terus berinteraksi harus bisa bermuara pada peningkatan kualitas kinerja dengan beban kerja maksimal dan hasil optimal untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dan terus mengevaluasi diri (*inward looking*) agar terjaga kinerjanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Argyris, C. 1997. Double Loop Learning in Organizations. Harvard Business Review, September-Oktober, pp.59-72
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. 2000. Pengukuran Kinerja: Suatu Tinjauan Pada Instansi Pemerintah. Jakarta: Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- Davis, O. A. And Larkey, P. D. 1980. *Measuring the Efficiency and Effectiveness Of Government Activities, From Improving the Financial Discipline of State and Cities*: David Solomons (Editor)
- DR. Wan, 2006. *Membangun Kinerja*, Sukabumi: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia
- Godfrey, J., Hodgson, A., and Holmes, S. 1997. *Accounting Theory*. Queensland: John Wiley & Sons
- Keban, Yermias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*; Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Penerbitan Gava Media
- Kloot, Louise. 1999. *Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government*. The International Journal of Public Sector Management, Vol 12, No 7, pp.565-584
- LAN-RI . 2004. *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*. Jakarta
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN
- Mulgan, Richard. 1997. The Processes of Public Accountability. Australian Journal of Public Administration 56 (1) March 1997, pp. 26-36
- Mwita, J.I. 2000. Performance Management Model: A Systems-Based Approach to Public Service Quality. The International Journal of Public Sector Management, vol. 13, pp. 19-32
- Nisjar, Karhi S. Ak. MM. 1997. *Beberapa Catatan tentang Good Governance*. Dalam jurnal Administrasi dan Pembangunan
- Osborne, David and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguins Books

- Otley, D.T. 1999. *Performance Management: A Framework For Management Control Systems Research*. Management Accounting Research, Vol. 10 pp.363-382.
- PKKOD LAN-RI. 2006. *Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Daerah*. LAN-RI: Jakarta
- PKP2A I-LAN, 2007, *Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan Daerah*. Bandung: PKP2A I-LAN
- Prajudi Admosudirdjo, Prof. MR. DR, 1982. *Dasar-Dasar Administrasi Negara*. Seri Pustaka Ilmu Administrasi IV
- Rivai, Veithzal & Dato DR. Ahmad Fawzi Mohd. Basri. 2005. *Performace Appraisal: Sistem Yang Tepat Untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya Saing Perusahaan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Robbins, Stephen, 1996, *Perilaku Organisasi*, Jakarta: Prenhallindo
- Robertson, Gordon. 2002. *Loka Karya Review Kinerja*. Jakarta: BPKP dan Executive Education
- Rogers, Steve. 1990. *Performance Management in Local Government*. Essex: Longman
- Schacter, Mark. 1999. Means..Ends.. Indicators: Performance Measurement in the Public Sector. Policy Brief No. 13 (April 1999). Ottawa: Institute on Government
- Sorensen, J. E dan dan Grove, H. D. 1977. Cost-Outcome and Cost-Effectiveness Analysis: Emerging Nonprofit Performance Evaluation Techniques. The Accounting Review, Vol. LII, No. 3 (July 1997), pp. 658-675
- Smith, Peter (Editor). 1996. *Measuring Outcome in the Public Sector*. London: Taylor&Francis
- Watts, R.L. and Zimmerman, J.L. 1986. *Positive Accounting Theory*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.

GRAND STRATEGY IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH

DR. Made Suwandi Msoc.sc.¹

I. TUJUAN OTONOMI DAERAH

- Menciptakan kesejahteraan bagaimana menjadikan Pemda sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan
- Mendukung proses demokrasi di tingkat lokal bagaimana menjadikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal untuk mendukung proses demokratisasi menuju civil society

II. ELEMEN DASAR PEMERINTAHAN DAERAH

1. Urusan Pemerintahan (Function)
2. Kelembagaan (Institution)
3. Personil (Personnel)
4. Keuangan Daerah (Local Finance)
5. Perwakilan (Representation)
6. Pelayanan Publik (Public Service)
7. Pengawasan (Control/Supervision)

Catatan:

Penataan harus bersifat sistemik dan bukan parsial

III. Argumen Dasar Penyusunan Grand Strategi Penataan Otda

- Bagaimana menata elemen dasar Pemda tersebut agar kondusif untuk meningkatkan kapasitas Pemda untuk mampu mencapai kedua tujuan otonomi daerah yaitu kesejahteraan dan demokrasi.
- Bagaimana menata elemen dasar tersebut dan mengoperasionalkannya dalam koridor UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Menata setiap elemen dasar berarti memahami secara filosofis :
 1. Mau kemana kita (target)
 2. Dimana kita sekarang (Existing Condition)
 3. Bagaimana strategi mencapai target (Action Plans)

1. Direktur Urusan Pemerintahan Daerah DITJEN OTDA DEPDAGRI

1. PENATAAN URUSAN PEMERINTAHAN

Target yang Ingin Dicapai:

1. Adanya kejelasan urusan pemerintahan yang di desentralisasikan ke daerah
2. Adanya pembagian urusan pemerintahan yang jelas dan tegas dalam setiap strata pemerintahan; Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dari urusan pemerintahan yang di desentralisasikan
3. Adanya hubungan yang jelas antar tingkatan strata pemerintahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang di desentralisasikan
4. Adanya mekanisme supervisi dan pembinaan (fasilitasi) yang jelas atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah

PENATAAN URUSAN PEMERINTAHAN

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Terdapat 31 urusan yang di desentralisasikan ke daerah
2. Terjadi tumpang tindih antar tingkatan pemerintahan dalam pelaksanaan urusan tersebut, karena belum sinkronnya antara UU Otda dengan UU Sektor
3. Terjadi tarik menarik urusan, khususnya urusan yang mempunyai potensi pendapatan (revenue)
4. Adanya gejala keengganan dari Departemen/LPND untuk mendesentralisasikan urusan secara penuh karena kekhawatiran daerah belum mampu melaksanakan urusan tersebut secara optimal
5. Tidak jelasnya mekanisme supervisi dan fasilitasi oleh Departemen/LPND terhadap Daerah karena ketidak jelasan mekanisme kordinasi antara Depdagri sebagai pembina umum dengan Departemen/LPND sebagai pembina teknis

PENATAAN URUSAN PEMERINTAHAN

Rencana Tindakan (Action Plans):

1. Penyusunan PP Pembagian Urusan Pemerintahan; Pusat, Provinsi, Kab/Kota, sebagai pengganti PP 25/2000. Telah lahir PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pusat dan Daerah
2. Departemen/LPND menyusun norma, standar, prosedur dan kriteria untuk mengatur hubungan antar strata pemerintahan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang di desentralisasikan
3. Depdagri bersama Departemen/LPND teknis, menyusun mekanisme kordinasi supervisi dan pembinaan (fasilitasi) terhadap daerah untuk optimalisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan. Mekanisme tersebut dituangkan dalam pengganti PP 20/2001 tentang Binwas

4. Bagi daerah yang belum memenuhi standard, norma dan kriteria untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan yg menjadi kewenangannya, pelaksanaannya dilakukan oleh Provinsi untuk Kab/Kota dan oleh Departemen/LPND untuk Provinsi.
5. Gubernur melakukan fasilitasi terhadap Kab/Kota dan Departemen/LPND terhadap Provinsi agar daerah mampu memenuhi norma, standar dan kriteria untuk melaksanakan urusan pemerintahan tersebut.

2. PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH

TARGET YANG INGIN DICAPAI:

1. Tersusunnya Kelembagaan Daerah yang tepat (right sizing) sesuai dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan
2. Kelembagaan tersebut bersifat dinamis; mampu mengakomodasikan perubahan strategis yang terjadi
3. Kelembagaan yang lebih berorientasi pada pelayanan publik
4. Adanya kejelasan posisi dan hubungan antara jabatan politis (KDH/DPRD) dengan jabatan karir (PNS)

PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Adanya kecenderungan daerah untuk menerapkan struktur gemuk akibat tekanan birokrasi
2. Adanya nomenklatur struktur yang berbeda-beda sehingga menyulitkan kordinasi dan pembinaan
3. Struktur yang gemuk membutuhkan PNS yg banyak sehingga untuk gaji PNS menelan 50,3% dari APBD. Kalau ditambah biaya rutin lainnya akan membebani sekitar 70% APBD. Akibatnya pelayanan publik hanya sebagian 30%
4. Struktur organisasi yang ada belum sepenuhnya mengakomodasikan fungsi pelayanan publik yaitu penyediaan pelayanan dasar dan pengembangan potensi unggulan daerah

PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH

RENCANA TINDAKAN (ACTION PLANS):

1. Penyusunan PP Kelembagaan sebagai pengganti PP 8/2003. Telah lahir PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
2. Penyusunan pola maksimal dan minimal struktur organisasi Pemda dikaitkan dengan faktor jumlah penduduk, kemampuan keuangan dan luas wilayah
3. Perumpunan urusan-urusan pemerintahan sejenis dengan nomenklatur yang sama

4. Penyusunan mekanisme supervisi dan fasilitasi kelembagaan dari Gubernur kepada Kab/Kota dan Pusat kepada Provinsi
5. Kelembagaan daerah harus mampu mengakomodasikan pelayanan dasar (Urusan Wajib) dan pengembangan potensi unggulan (Urusan Pilihan)
6. Adanya keseimbangan antara Dinas sebagai unsur pelaksana (Operating Core), dengan Badan/Kantor sebagai unsur pendukung teknis (Techno Structure) dengan Biro/Bagian sebagai unsur pendukung administratif (Support Staff). Semuanya dibawah kordinasi Sekda (Middle line)

3. PENATAAN PERSONIL

TARGET YANG INGIN DICAPAI:

1. Pemda mempunyai personil dalam jumlah dan kualifikasi yang sesuai dengan urusan pemerintahan yang dilaksanakan
2. Tersusunnya standar kompetensi yang jelas untuk menduduki suatu jabatan disamping pemenuhan persyaratan administratif
3. Tersusunnya manpower planning, career planning dan career development yang jelas dikaitkan dengan visi dan misi yang ingin dicapai Pemda dimasa depan
4. Adanya pembedaan yang jelas antara pejabat politik dan pejabat karir agar tercipta netralitas PNS, terbebas dari kooptasi dan patronasi politik dan mengedepankan profesionalisme
5. Adanya kejelasan posisi dan peran Sekda sebagai Top Career Service
6. Tersusunnya mekanisme mutasi PNS baik horizontal maupun vertikal untuk mendukung peran PNS sebagai alat perekat nasional

PENATAAN PERSONIL

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Banyak Pemda mengalami kelebihan dan kekurangan PNS dalam waktu bersamaan; kurang PNS dengan kompetensi yg memadai dan kelebihan PNS dengan kompetensi yg rendah
2. Adanya gejala pengedepanan "Putera Asli Daerah" untuk menduduki jabatan-jabatan sdtrategis dengan mengabaikan kompetensi
3. Adanya gejala politisasi PNS terutama dalam event Pilkada. Hal ini terkait dengan penempatan dalam jabatan
4. Tidak terdapat kejelasan dalam career planning dan career development akibat tidak adanya manpower planning di daerah
5. Penilaian kinerja yang sudah obselete (out of date); tidak ada reward atau penalty terkait dengan kinerja

6. Kesejahteraan yg rendah sehingga PNS cenderung mencari penghasilan tambahan dan tidak fokus pada tugas pokok

PENATAAN PERSONIL

RENCANA TINDAKAN (ACTION PLANS):

1. Penyusunan PP Kepegawaian Daerah
2. Fasilitasi daerah agar mampu menyusun Manpower Planning terkait dengan visi dan misi daerah
3. Penyusunan kebijakan tentang Standard Kompetensi, Career Planning, Career Development dan training, sistem penilaian dan sistem mutasi PNS daerah serta sistem imbalan yang kompetitif
4. Penyusunan strategi rasionalisasi PNS dikaitkan dengan ratio PNS terhadap jumlah penduduk yg dilayani, termasuk strategi minus growth bagi daerah yg kelebihan PNS
5. Penyusunan strategi penyaluran PNS ke jabatan-jabatan fungsional untuk mengurangi tekanan pada jabatan struktural
6. Strategi netralisasi PNS dari patronasi dan kooptasi politis dan pro profesionalisme
7. Strategi meningkatkan peran Sekda sebagai Top Career Service
8. Strategi supervisi dan fasilitasi kepegawaian dari Pusat ke Provinsi dan Gubernur ke Kab/Kota

4. PENATAAN KEUANGAN DAERAH

TARGET YANG INGIN DICAPAI :

1. Pemda mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai urusan pemerintahan yg dilaksanakan
2. Pemda mampu mengelola keuangan daerah; penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan secara efektif, efisien, dan akuntabel dengan berbasis kinerja
3. Pemda dapat mengurangi overhead cost (biaya rutin) dan meng-alokasikan lebih banyak untuk pelayanan publik
4. Pemda mampu meningkatkan PAD tanpa mengakibatkan ekonomi baya tinggi
5. Sinerji dana dekonsentrasi dengan dana APBD untuk mendukung pemberdayaan daerah

PENATAAN KEUANGAN DAERAH

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Adanya kecenderungan mis-alokasi anggaran tidak sesuai dengan prioritas daerah
2. Adanya inkonsistensi antara RPJM dengan APBD dan antara APBD dengan realisasi APBD

3. Adanya kecenderungan daerah melakukan ekstensifikasi pajak dan retribusi yang distortif terhadap perekonomian daerah
4. Adanya ketidak mampuan aturan hukum yg ada untuk memayungi kegiatan-kegiatan inovasi daerah
5. SPM sebagai dasar untuk menyusun perimbangan keuangan dan anggaran kinerja sangat sulit dirumuskan karena SPM yg disusun Departemen/LPND yg terkait urusan wajib sering kurang rational; tanpa memperhatikan kemampuan keuangan, SDM dan kelembagaan daerah
6. Peraturan perundangan yg multi tafsir sering menyebabkan pelanggaran anggaran daerah; contoh tunjangan perumahan DPRD, penggunaan dana tak terduga
7. Masalah pemanfaatan dana dekonsentrasi yg bukan untuk membiayai urusan berbasis dekonsentrasi (urusan Pusat) yang ada di daerah

PENATAAN KEUANGAN DAERAH

RENCANA TINDAK LANJUT (ACTION PLANS):

1. Penyusunan PP Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai Pengganti PP 105/2000
2. Penyusunan strategi agar Daerah mampu menyusun RPJM dengan skala prioritas yg jelas untuk menciptakan pelayanan publik dan proses demokrasi
3. Penyusunan strategi agar Pemda mampu menjabarkan RPJM kedalam APBD yg memuat skala prioritas daerah setiap tahunnya
4. Daerah mampu menyusun anggaran kinerja untuk mencapai SPM
5. Daerah mampu melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan APBD
6. Daerah mampu menyusun perhitungan APBD
7. Daerah mampu menyusun aset daerah dan melaksanakan akuntansi keuangan daerah
8. Daerah mempunyai sistem informasi keuangan daerah yg terintegrasi dgn Pusat
9. Daerah mampu melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi PAD tanpa menimbulkan ekonomi biaya tinggi
10. Daerah mampu mengelola BUMD secara efektif, efisien dan akuntabel
11. Strategi penyesuaian dana dekonsentrasi untuk hanya membiayai urusan dekonsentrasi khususnya untuk mendukung peran fasilitasi dari Gubernur sbg wakil Pusat
12. Sinerji dana dekonsentrasi yang mendukung peran fasilitasi dari Gubernur dengan dana dari APBD untuk mendukung kegiatan pemberdayaan daerah
13. Strategi perubahan dana dekonsentrasi kedalam DAK dimasa mendatang

5. PENATAAN PERWAKILAN

TARGET YANG INGIN DICAPAI :

1. Pemda mampu mempunyai DPRD dan Kepala daerah yang kompetitif dengan hubungan checks and balances yg optimal

2. Pemda mampu menjadi instrument pendidikan politik untuk mendukung proses demokratisasi di tingkat lokal
3. Terciptanya Proses Pilkada yang luber dan jurdil
4. Terciptanya civil society melalui penguatan asosiasi, organisasi profesi, LSM agar mampu menciptakan demands and supports kepada Pemda sebagai basis menciptakan hubungan checks and balances yg efektif

PENATAAN PERWAKILAN

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Terdapat gejala kolaborasi dan bukannya checks and balances antara DPRD dengan KDH karena belum terbentuknya civil society di tingkat lokal sehingga tidak terjadi pressures and demands dari masyarakat thd DPRD dan KDH
2. Kemungkinan terjadinya executive heavy, akibat dihapuskannya LPJ dan DPRD kurang didukung tenaga ahli agar mampu bermitra secara sejajar dengan DPRD
3. Lemahnya agregasi dan artikulasi kepentingan publik untuk menjadi masukan dalam kebijakan publik
4. Adanya gejala DPRD lebih mengedepankan isu mengenai hak-hak mereka dibandingkan memperjuangkan kepentingan masyarakat
5. Adanya gejala belum dipahaminya praturan perundangan yg terkait dengan otda oleh sebagian anggota DPRD sehingga memicu pemikiran sempit dalam penyelenggaraan pemda
6. Pilkada banyak diwarnai oleh gugatan karena belum terbentuknya mentalitas siap kalah dari elite dengan mengatas namakan rakyat
7. Biaya proses pilkada yang tinggi berpotensi calon pemenang berusaha menutup biaya yang merugikan Pemda

PENATAAN PERWAKILAN

RENCANA TINDAK LANJUT (ACTION PLANS):

1. Penyusunan Strategi peningkatan kemampuan DPRD dan KDH dalam memahami peraturan perundangan terkait Otda
2. Penyusunan strategi peningkatan peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi, kontrol dan anggaran
3. Penyusunan strategi Peningkatan hubungan DPRD dengan konstituen
4. Penyusunan strategi peningkatan hubungan DPRD dengan KDH untuk menciptakan checks and balances dan dalam membangun civil society
5. Penyusunan strategi peningkatan peran KDH dalam menjalankan fungsi eksekutif
6. Penyusunan strategi KDH dalam mengembangkan perekonomian daerah

7. Penyusunan evaluasi Pilkada berdasarkan inventarisasi permasalahan yg muncul selama Pilkada
8. Fasilitasi hubungan KDH dan DPRD (pejabat politik) dengan PNS (pejabat karir)

6. PENATAAN PELAYANAN PUBLIK

TARGET YANG INGIN DICAPAI :

1. Pemda mampu menyediakan pelayanan publik; pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel
2. Pemda mampu merangsang masuknya investasi ke daerah
3. Pemda mampu menggalakkan kemitraan antara Pemda dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik
4. Pemda mampu menciptakan pelayanan prima dan pelayanan satu atap (one stop service) kepada masyarakat
5. Pemda mampu menggalang kerjasama antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik dan memacu perekonomian daerah
6. Pemda mampu mencapai SPM sesuai dengan standard yang ditetapkan
7. Pemda mampu mengukur dan meningkatkan kinerja pelayanan publik
8. Pemda mampu mengembangkan inovasi dan kreativitas penyediaan pelayanan publik secara lebih cepat, lebih murah dan lebih berkualitas

PENATAAN PELAYANAN PUBLIK

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Belum adanya kordinasi yang optimal antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ ota dalam penyediaan pelayanan akibat belum jelasnya kewenangan masing-masing.
2. Terjadinya gejala alokasi APBD lebih untuk biaya aparatur (overhead cost) dibandingkan biaya untuk pelayanan publik
3. Belum adanya transparansi mengenai standar pelayanan publik; biaya, prosedur dan waktu penyelesaian
4. Pemda cenderung belum responsif untuk menanggapi keluhan masyarakat tentang kualitas pelayanan publik
5. Masih sulit mendorong sikap entrepreneurship, inovatif dan kreatif di kalangan birokrasi Pemda
6. Pemda masih sulit untuk membuat kebijakan daerah yang kondusif untuk investasi
7. Masih sulit mengubah budaya dari dilayani menjadi melayani

PENATAAN PELAYANAN PUBLIK

RENCANA TINDAK LANJUT (ACTION PLANS):

1. Menyusun strategi pemberdayaan Pemda agar mampu menyusun RPJM penyediaan pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan dan menuangkannya dalam skala prioritas dalam APBD
2. Menyusun sistem evaluasi untuk mengukur kinerja Pemda dalam pelayanan publik
3. Memberdayakan Pemda untuk membangun kemitraan antar daerah, maupun antara daerah dengan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan publik
4. Menyusun strategi agar Daerah mampu mengembangkan pelayanan satu atap dan menyediakan pelayanan prima kepada masyarakat
5. Menyusun strategi memberdayakan Pemda agar mampu menghasilkan kebijakan daerah yang kondusif untuk investasi; seperti pelayanan satu atap, kemudahan perijinan, insentif fiskal daerah atau non fiskal untuk investasi.
6. Memfasilitasi Pemda agar mampu menciptakan inovasi dan kreativitas untuk penyediaan pelayanan publik dan pengembangan sektor unggulan
7. Menyusun kebijakan reward and punishment bagi Pemda dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik
8. Menyusun sistem informasi pelayanan publik yang terintegrasi dengan Pusat
9. Menyusun sistem informasi potensi unggulan daerah
10. Menyusun strategi road shows untuk pemasaran potensi unggulan yg terintegrasi dengan Pusat
11. Identifikasi best practices dan desiminasi kepada daerah lainnya

7. PENATAAN PENGAWASAN

TARGET YANG INGIN DICAPAI :

1. Terciptanya pengawasan terhadap Pemda yg efektif, efisien dan akuntabel
2. Adanya sinergi antara pengawasan external (BPK) dengan pengawasan internal (BPKP, Itjen dan Bawasda)
3. Terciptanya pengawasan legislatif yg efektif dan efisien
4. Terciptanya pengawasan sosial yang efektif dan efisien dari masyarakat
5. Peningkatan peran supervisi dari Gubernur kepada Kabupaten/Kota dan dari Pemerintah Pusat terhadap Provinsi
6. Peningkatan peran Camat dalam pembinaan dan pengawasan terhadap Desa dan Kelurahan

PENATAAN PENGAWASAN

KONDISI SAAT INI (EXISTING CONDITIONS):

1. Tumpang tindih pengawasan antara pengawas internal dan external
2. Tidak jelasnya akses dan mekanisme pengawasan sosial oleh masyarakat
3. Tidak jelasnya mekanisme pengawasan dari Pusat terhadap Provinsi dan dari Gubernur kepada Kabupaten/Kota
4. Tidak adanya sanksi yang jelas dan tegas atas pelanggaran yang dilakukan Pemda dan kondisi tsb cenderung ditiru oleh Pemda yang lain
5. Pengawasan legislatif oleh DPRD cenderung masuk ke ranah politik dalam bentuk impeachment dan kurang kepada perbaikan kebijakan atau teknis
6. Pelaporan daerah belum jalan dan menyulitkan pengawasan dan pembinaan
7. Tidak jelasnya mekanisme koordinasi antara binwas umum dari Depdagri dan Binwas teknis dari Departemen/LPND teknis sehingga daerah berjalan dengan binwas yang minimum

PENATAAN PENGAWASAN

RENCANA TINDAK LANJUT (ACTION PLANS):

1. Menyusun strategi integrasi pengawasan internal; Itjen, Bawasda dan BPKP
2. Penerapan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran peraturan perundangan yang dilakukan daerah
3. Menyusun mekanisme binwas umum yg dilakukan Depdagri dengan Binwas teknis yg dilakukan Departemen/LPND teknis
4. Menyusun strategi meningkatkan supervisi Gubernur terhadap Kab/Kota
5. Menyusun strategi meningkatkan supervisi dari Camat kepada Desa dan Kelurahan
6. Menyusun strategi peningkatan social control
7. Menyusun strategi meningkatkan peran kontrol dari DPRD

PENATAAN OTSUS PAPUA

TARGET YANG INGIN DICAPAI :

1. Pemda papua mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua melalui penyediaan pelayanan publik; pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel
2. Pemda mampu merangsang masuknya investasi ke daerah
3. Pemda mampu menciptakan pelayanan prima dan pelayanan satu atap (one stop service) kepada masyarakat
4. Pemda mampu menggalang kerjasama antar daerah dan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan publik dan memacu perekonomian daerah

5. Pemda mampu mencapai SPM sesuai dengan standard yang ditetapkan
6. Pemda mampu mendorong proses demokratisasi agar terwujud partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

PENATAAN OTSUS PAPUA

KONDISI SAAT KINI (EXISTING CONDITIONS):

1. Kesejahteraan yang masih rendah khususnya tingkat pendidikan, kesehatan dan penghasilan masyarakat asli Papua
2. Otsus cenderung hanya menguntungkan kelompok elite pemerintah
3. Kerawanan meningkatnya separatisme sebagai wujud ketidak puasan masyarakat
4. Kerawanan akan internasionalisasi masalah Papua
5. Status Irjabar yang belum jelas
6. Lemahnya supervisi dan fasilitasi dari Pusat kepada Provinsi dan dari Gubernur kepada Kabupaten/Kota
7. Sulitnya mendorong investasi karena status tanah ulayat
8. Tidak adanya strategi yang jelas mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam koridor Otsus Papua
9. Belum terbentuknya MRP menyulitkan pelaksanaan Otsus
10. Partisipasi politik masyarakat masih rendah sehingga cenderung di manipulasi dan di mobilisasi untuk kepentingan elite

PENATAAN OTSUS PAPUA

RENCANA TINDAKAN (ACTION PLANS):

1. Tersusunnya design penataan penyelenggaraan pemerintahan dalam koridor Otsus Papua
2. Adanya konsep yang jelas untuk meningkatkan pendidikan, kesehatan dan penghasilan masyarakat asli Papua sehingga mengurangi tekanan pada isu politik dan keamanan yg selama ini mendominasi persoalan Papua
3. Tersusunnya mekanisme hubungan pemerintahan yang jelas antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota khususnya dalam aspek kewenangan, kelembagaan, personil dan keuangan dalam koridor Otsus Papua
4. Tersusunnya konsep solusi tanah ulayat untuk menciptakan kepastian hukum dan mendorong investasi
5. Tersusunnya konsep yang jelas mengenai solusi masalah Irjabar
6. Menyusun konsep pembangunan politik di Papua untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat
7. Tersusunnya konsep yang jelas untuk menjalankan MRP
8. Tersusunnya konsep yang jelas untuk meningkatkan supervisi dan fasilitasi Pusat ke Provinsi maupun Gubernur kepada Kab/Kota

PENATAAN DANA DEKONSENTRASI

ADA TIGA AZAS PEMERINTAHAN:

- a. Azas Desentralisasi
- b. Azas Dekonsentrasi
- c. Azas Tugas Pembantuan

SUMBER PEMBIAYAAN:

- a. Tugas Desentralisasi dibiayai APBD
- b. Tugas dekonsentrasi dibiayai oleh APBN
- c. Tugas Pembantuan dibiayai oleh yang menugaskan

PENGUNAAN DANA DEKONSENTRASI:

- Adalah untuk membiayai urusan Pemerintah Pusat yang ada di daerah yang dilaksanakan oleh unit, lembaga atau instansi Pusat yang mempunyai wilayah kerja di daerah
- Dalam konteks otonomi daerah, dana dekonsentrasi adalah untuk membiayai tugas Gubernur sebagai wakil Pusat yang bertugas melakukan money, supervisi dan fasilitasi (pemberdayaan) Kab/Kota agar mampu melaksanakan otonomi daerah secara optimal

SINERJI DANA DEKONSENTRASI DENGAN APBD KABUPATEN/KOTA

1. Dana dekonsentrasi adalah untuk mendukung peran Gubernur sebagai Wakil Pusat dalam melakukan fasilitasi terhadap kab/kota
2. Gubernur dalam upaya fasilitasi atau memberdayakan Kab/Kota dapat memanfaatkan dana dekonsentrasi untuk pembangunan sarana atau prasarana Kab/Kota
3. Untuk menciptakan dampak yang optimal, maka gubernur sebagai wakil pusat di daerah dapat meminta kab/kota melakukan sinergi pembiayaan antara dana dekonsentrasi dengan apbd kab/kota
4. Penggunaan apbd untuk keperluan ini harus dengan persetujuan dprd
5. departemen/lpnd sebagai pembina teknis berkordinasi dengan depdagri sebagai pembina umum dan gubernur sebagai wakil pusat di daerah dalam memanfaatkan dana dekonsentrasi untuk mendukung sarana atau prasarana kab/kota

SINERJI DANA DEKONSENTRASI DENGAN APBD PROVINSI

1. Departemen/LPND melakukan money, supervisi dan fasilitasi terhadap provinsi agar mampu melaksanakan urusan otonominya secara optimal
2. Departemen/LPND dapat menyalurkan dana dekonsentrasi ke provinsi melalui gubernur sebagai wakil pusat untuk memfasilitasi pembangunan sarana atau prasarana yg menjadi kewenangan provinsi
3. Departemen/LPND dalam upaya memberdayakan provinsi dapat meminta provinsi melalui gubernur sebagai wakil pusat untuk melakukan sinergi antara dana dekonsentrasi dengan dana APBD provinsi ybs.
4. Penggunaan APBD untuk keperluan ini harus dengan persetujuan dprd provinsi
5. Departemen/LPND sebagai pembina teknis berkordinasi dengan depdagri sebagai pembina umum dan gubernur sebagai wakil pusat dalam rangka menyalurkan dana dekonsentrasi untuk provinsi

FORMAT DANA DEKONSENTRASI KEDEPAN

- I. Kembali ke format dasar Pembiayaan urusan Pemerintahan:
 1. Urusan Pusat dibiayai APBN
 2. Urusan Provinsi dibiayai APBD Provinsi
 3. Urusan Kab/Kota dibiayai APBD Kab/Kota
- II. SUMBER APBD:
 1. PAD
 2. Dana Perimbangan; DAU, DAK, Dana bagi Hasil
 3. Pendapatan lainnya yang sah
- III. PENGANTIAN FORMAT DANA DEKONSENTRASI:
 1. Dana Dekonsentrasi disalurkan melalui DAK
 2. Pusat tetap dapat mengendalikan Daerah melalui norma, standard, prosedur penggunaan DAK
 3. DAK dapat dimanfaatkan untuk mendukung Daerah yang mengalami kekurangan APBD untuk membiayai pelayanan dasar

PENDANAAN TUGAS PEMBANTUAN

KELOMPOK TUGAS PEMBANTUAN DAN PEMBIAYAAN:

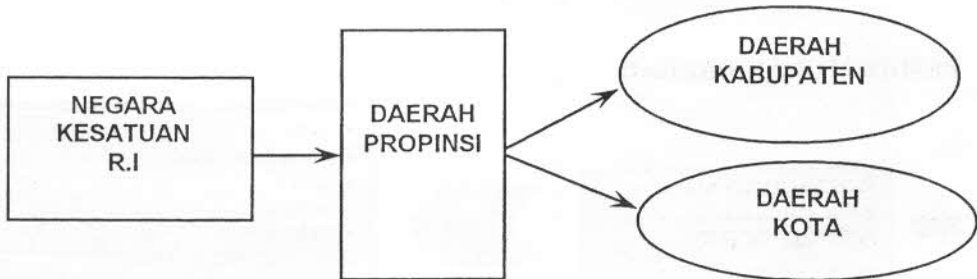
- a. Tugas Pembantuan dari Pusat ke Provinsi atau ke Kab/Kota sebagai daerah otonom atau ke Desa dibiayai APBN
- b. Tugas pembantuan dari Provinsi kepada Kab/Kota atau Desa dibiayai dengan APBD Provinsi
- c. Tugas Pembantuan dari Kab/Kota ke Desa dibiayai dengan APBD Kab/Kota

TANGGUNG JAWAB:

- a. Tanggung jawab diberikan oleh yang menerima tugas pembantuan kepada yang memberikan tugas pembantuan
- b. Pelaksanaan tugas pembantuan oleh Provinsi dan Kab/Kota harus sepengetahuan DPRD

IV. TINDAK LANJUT

1. Pokok-pokok pikiran dari grand design ini harus dikembangkan lebih lanjut secara detail oleh Tim Kerja
2. Tim kerja lintas komponen dan kordinasi dengan lintas departemen/LPND menjadi sangat esensial mengingat sifat dari penataan yang cross cutting issues dan menyebabkan cross cutting stakeholders.
3. Grand Design dibahas secara mendalam dengan melibatkan seluruh stakeholders terkait dan dituangkan dalam dokumen yang mengikat dan dikampanyekan kepada stakeholders; Pemerintah Pusat, DPR, DPD, Pemda, masyarakat dan stakeholders terkait lainnya.
4. Grand Design yang telah disepakati menjadi acuan bagi penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan serta penganggarannya

STRATEGI PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM DI MASA MENDATANGDeddy S. Bratakusumah, PhD¹**MENURUT UUD 1945
PASAL 18**

Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai :

- Asas Otonomi
- Pembantuan

FILOSOFI OTONOMI DAERAH*"BRINGING THE STATE CLOSER TO THE PEOPLE"*

(Mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat)

ARTINYA

Meningkatkan pelayanan dan akuntabilitas kepada masyarakat

BUKAN

Meningkatkan kekuasaan

TUJUAN PEMBENTUKAN, PENGHAPUSAN DAN PENGGABUNGAN DAERAH

Meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Dengan:

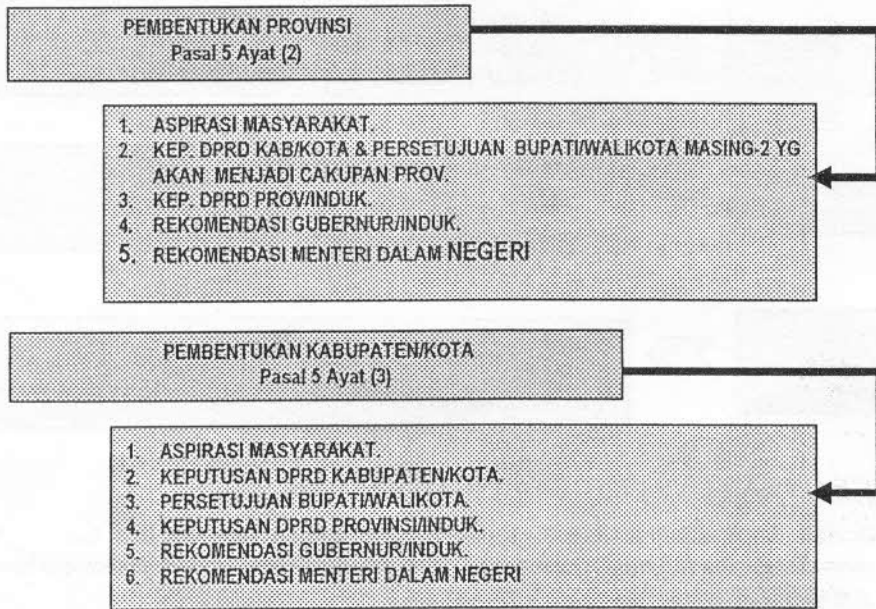
1. Peningkatan pelayanan
2. Pertumbuhan demokratisasi

1. Staf Ahli Kementrian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara - RI

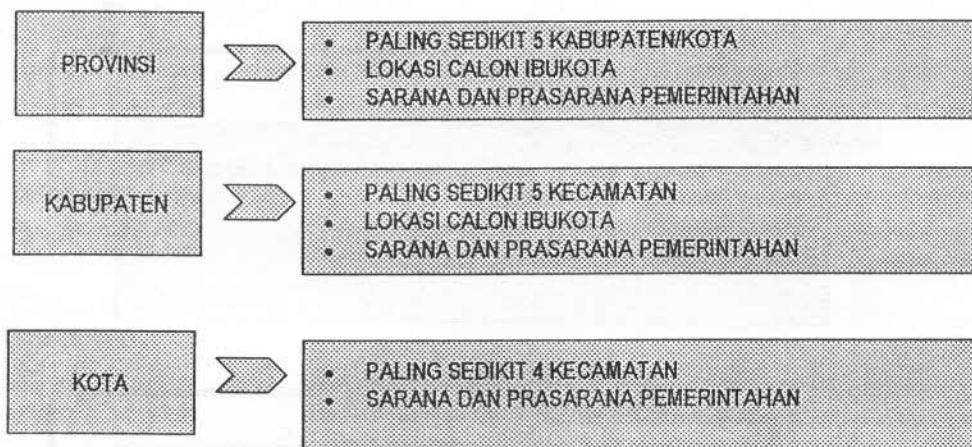
3. Pembangunan perekonomian
4. Pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Penyerasian hubungan pusat dan daerah
7. Efisiensi
8. Memperpendek rentang kendali
9. Memperpendek jarak mengadu (*complaint*)

PEMBENTUKAN DAERAH



SYARAT ADMINISTRATIF**SYARAT TEKNIS**

1. Kemampuan ekonomi.
2. Potensi daerah.
3. Sosial budaya.
4. Sosial politik.
5. Kependudukan.
6. Luas daerah.
7. Pertahanan.
8. Keamanan
9. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya Otda (kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah)

SYARAT FISIK**PENGHAPUSAN DAN PENGGABUNGAN DAERAH**

- Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain, apabila tidak mampu menyelenggarakan Otda {pasal 6 ayat (1)} dan dilakukan setelah proses evaluasi {6 ayat (2)}
- Penghapusan dan penggabungan daerah ditetapkan dengan uu {7 ayat (1)}
- Perubahan batas daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi, serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan pp {7 ayat (2)}
- Perubahan dimaksud dilakukan atas usul dan persetujuan daerah ybs {pasal 7 ayat(3)}
- Tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah diatur dengan pp {Pasal 8}

EKSES EKSES PEMEKARAN DAERAH

- Usulan pemekaran daerah senantiasa lekat dengan tudingan rekayasa elit politik lokal
- Beberapa daerah hasil pemekaran tidak menunjukkan perkembangan yang lebih baik ketimbang ketika daerah tersebut masih bersatu dengan induknya
- Secara fisik di lapangan penentuan batas daerah menimbulkan konflik tersendiri diantara daerah induk dan daerah pemekaran
- Infrastruktur untuk pemerintahan pada daerah hasil pemekaran memerlukan investasi yang amat besar
- Daerah otonom baru sebagian besar tidak siap menghadapi persoalan yang mendasar

PERMASALAHAN PEMEKARAN DAERAH

- Daerah berlomba-lomba untuk menciptakan daerah otonom baru
- Daerah yang sudah dimekarkan ternyata tidak mampu menunjukkan kemampuannya sebagai daerah otonom
- Kenyataannya pemekaran ini menjadi beban pemerintah pusat dan pemerintah daerah (daerah induk)

PERMASALAHAN PEMEKARAN DAERAH

NO	MASALAH	JUMLAH DOB	PERSEN
1	Daerah induk belum menyerahkan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumen	50	87,71
2	Daerah induk yang belum membantu dob sesuai uu pembentukan	51	89,48
3	Daerah yang belum memiliki batas wilayah yang jelas	45	78,94
4	Pns sulit pindah dari daerah induk atau tempat lain ke dob maupun sebaliknya	48	84,20
5	Pengisian jabatan yang tidak berdasarkan standard kompetensi	13	22,80
6	Dob yang belum memiliki rencana tata ruang wilayah	52	91,23
7	Daerah yang sudah memiliki sarana dan prasarana memadai	57	100

Sumber: DEPDAGRI Evaluasi Terhadap 2 Prop dan 55 Kab/Kota, Th 2005

MORATORIUM

Dengan berbagai eksekusi yang ditemukan dalam pemekaran daerah. Presiden berkali-kali menganjurkan untuk melakukan moratorium terhadap pemekaran daerah. Tapi apakah artinya anjuran ini, karena presiden tidak memiliki "HAK VETO" terhadap RUU. Presiden bisa menunjukan "protes" dengan cara tidak membuat "ampres", bahkan tidak menandatangani UU hasil inisiatif DPR.

PEMEKARAN

- Merupakan salah satu cara untuk membentuk daerah selain penggabungan bahkan pembubaran
- Jadi bukan sesuatu yang aneh
- Mestinya menjadi otoritas pemerintah pusat, karena kita memilih nkri

- Tujuan nyatanya adalah untuk mendekatkan pelayanan masyarakat, memperpendek rentang kendali, dan pemberdayaan serta perlindungan masyarakat

PERSEPSI PARA PENGAGAS PEMEKARAN

- Dengan pemekaran maka didapat kekuasaan baru
- Sehingga berwenang mengelola sumber daya yang ada di daerah baru
- Mendapat jatah DAU, DAK, bagi hasil dan berbagai program lainnya
- Menjadi ajang baru kiprah politik para politisi lokal (baik yang tulus maupun oportunis), jadi pengurus parpol, atau anggota DPRD
- Muncul peta baru kekuatan politik

DIKOTOMI PEMEKARAN

Pemekaran pada hakekatnya berada pada ranah eksekutif, jadi mestinya yang mengatur ini adalah pemerintah

Tetapi

Pembentukan daerah harus ditetapkan dengan undang-undang, padahal DPR-lah yang memiliki hak legislasi (DPD sang pengawal otonomipun tak memiliki hak legislasi), DPR memiliki hak inisiatif mengajukan rru (tentu juga rru pembentukan daerah)

AKIBAT DIKOTOMI

- Pemekaran dapat diusulkan melalui dua pintu, ditolak di pemerintah diajukan lagi lewat DPR
- Padahal DPR tidak memiliki kompetensi untuk menilai kondisi dan potensi daerah yang akan dimekarkan dan daerah induk yang akan ditinggalkan
- Kondisi dikotomi ini mengakibatkan “terbukanya” praktek suap, diberbagai pintu, yang ditangani oleh berbagai “calo”

JALAN KELUAR

- Ada kemauan politik yang berwawasan kebangsaan dan berjiwa kenegarawanan dari pemerintah, DPR dan DPD, untuk mengevaluasi menyeluruh ihwal pemekaran
- Seyogyanya pemekaran betul-betul hak pemerintah pusat, karena kita NKRI
- Aspek sosio-politis dilakukan manakala aspek administrasi pemerintahan telah memadai
- Pemekaran daerah harus melalui tahapan persiapan administratif pemerintahan (dulu dengan daerah administratif), dengan pertimbangan:
 - Potensi dan kondisi daerah serta daya dukung lingkungan
 - Persiapan sdm aparatur
 - Persiapan kelembagaan, pelayanan publik dan tata laksana pemerintahan
 - Persiapan sarana dan prasarana

- Evaluasi dan proyeksi atas perekonomian daerah induk dan daerah baru
- Sosialisasi kepada para pihak
- Persiapan batas daerah secara geodetis (disertai dengan peta dan koordinat)

STRATEGI DI MASA MENDATANG

- Pembentukan daerah harus sesuai dengan filosofi dan amanat dari konstitusi,
- Kewenangan yang dimiliki oleh berbagai pihak yang terkait dengan pembentukan daerah, seyogyanya harus dijalankan dengan wawasan kebangsaan dalam bingkai negara kesatuan republik indonesia,
- Evaluasi penyelenggaraan Daerah Otonom, dan Potensi Daerah harus menjadi acuan bersama dalam melakukan pembentukan Daerah Otonom baru,
- Daya dukung alam dan lingkungan merupakan pembatas yang mutlak menjadi acuan pembentukan daerah.

STRATEGI PEMEKARAN DAN PENGGABUNGAN DAERAH OTONOM DI MASA MENDATANG

Drs. Abdul Fatah¹

I. PENDAHULUAN

- Salah satu tujuan desentralisasi adalah mempercepat laju pembangunan yang merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Dari sisi pemerintahan daerah :
 - Desentralisasi untuk mewujudkan keadilan di bidang politik (*political equity*).
 - Desentralisasi juga untuk mewujudkan tanggung jawab Pemerintah Daerah (*local accountability*) dan kemampuan masyarakat merespon Pemerintah Daerah.
- Dua elemen penting penyelenggaraan desentralisasi :
 - Pembentukan daerah otonom; dan
 - penyerahan urusan/kewenangan kepada daerah otonom.
- Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi memiliki ciri-ciri :
 - 1) Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal;
 - 2) Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan;
 - 3) Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- Tujuan utama kebijakan desentralisasi : tujuan politik dan tujuan administrasi.
 - Tujuan politik, sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal (keterlibatan masyarakat dalam kebijakan publik tingkat lokal).
 - Tujuan administratif, untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.
- Tujuan kebijakan pembentukan daerah baru :
 - Meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan (pemerataan pembangunan); dan
 - Demokratisasi tingkat lokal.

1. Direktur Penaataan Daerah dan Otonomi Khusus Ditjen Otonomi Daerah DEPDAgRI

2. FENOMENA PEMEKARAN DAERAH

- Semangat pembentukan daerah yang sangat kuat terjadi sejak reformasi dan diberlakukannya sistem pemerintahan yang bersifat desentralis.
- Sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2008 telah dibentuk sebanyak 179 daerah otonom, termasuk 6 kabupaten yang belum diresmikan di Provinsi Papua. Dengan demikian jumlah daerah otonom yang ada dan diresmikan saat ini sebanyak 504 daerah otonom terdiri dari :
 - 33 provinsi;
 - 376 kabupaten; dan
 - 95 kota (termasuk 5 kota dan 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI).
- Latar belakang dan pertimbangan aspirasi usulan pembentukan daerah : latar belakang etnis, historis kedaerahan, rentang kendali, belum tergalinya potensi daerah, sumber daya manusia yang tersedia.
- Isu-isu klasik mengusulkan pembentukan daerah:
 - Ketidakpuasan masyarakat daerah terhadap pelayanan yang tidak merata kepada masyarakat di satu daerah;
 - Kondisi politik yang sedang berjalan, dimana langkah awal pemekaran dimulai dengan aspirasi masyarakat;
 - Keinginan dan perjuangan untuk memperoleh dana dari Pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK);
 - Keinginan terselubung segelintir elit untuk mendapatkan posisi yang lebih baik di wilayah calon daerah otonom baru.
- Faktor lain yang mendorong maraknya usulan Pemekaran daerah : Longgarnya ketentuan Persyaratan dan mekanisme Pemekaran daerah yang diatur dalam *Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Daerah*.

3. TANTANGAN PEMEKARAN DAERAH

- Secara normatif tujuan pembentukan daerah otonom baru sudah jelas yaitu : untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan demokratisasi lokal.
- Dalam realitanya : demokratisasi dapat terwujud, namun belum ada jaminan bahwa peningkatan kesejahteraan tercapai.
- Keberhasilan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat memerlukan tenggat waktu tertentu, dan sangat tergantung kepada penyelenggara pemerintahan daerah.

- Tidak ada jaminan daerah yang kaya (daerah otonom yang mempunyai potensi besar) maka masyarakatnya pasti sejahtera dan daerah dengan potensi yang tidak terlalu besar tidak dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.
- Pertimbangan bagi Pemerintah terkait dengan masih banyaknya usulan pembentukan daerah, antara lain :
 - Peran Pemerintah dalam pembentukan daerah;
(Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang memberi peluang kepada Daerah untuk memekarkan)
 - Dampak kebijakan fiskal terhadap APBN;
(DAU dan DAK bagi daerah otonom baru secara ekonomis mempengaruhi DAU daerah lain)
 - Keberadaan instansi vertikal.
(Dibutuhkan biaya yang cukup besar untuk membentuk perangkat instansi vertikal di daerah otonom baru)

4. KEBIJAKAN PEMEKARAN DAN PENGABUNGAN DAERAH

- Pembentukan daerah merupakan suatu kebutuhan, namun harus dalam kendali Pemerintah sebagai pengelola penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.
- Kebijakan Pemerintah dalam upaya mengurangi laju pemekaran daerah melalui :
 - Mengganti PP Nomor 129 Tahun 2000 dengan memperketat ketentuan persyaratan dan mekanisme pemekaran sebagaimana dituangkan dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah;
 - Melakukan evaluasi terhadap daerah otonom termasuk di dalamnya daerah otonom baru.
- Perbedaan mendasar antara PP Nomor 129 Tahun 2000 dengan PP Nomor 78 Tahun 2007, antara lain:
 - Syarat administrasi (aspirasi masyarakat diwakili oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau Forum Komunikasi Kelurahan (FK) yang dituangkan dalam Keputusan BPD/FK, Keputusan Bupati induk dan Keputusan Gubernur).
 - Syarat Teknis (kelulusan selain ditentukan oleh **total skor 11 faktor**, juga ditentukan oleh 4 faktor dominan, yaitu faktor kependudukan, kemampuan ekonomi, kemampuan keuangan dan potensi daerah harus memenuhi nilai minimum). Subsidi silang skor antar faktor untuk mencapai nilai minimum total skor kelulusan dapat berlaku apabila ke-4 faktor dominan terpenuhi.

- Syarat Fisik Kewilayahan (cakupan wilayah minimum, ketersediaan sarana dan prasarana, penetapan calon ibu kota dan usia daerah otonom untuk dapat dimekarkan).
 - Ketentuan lainnya (pembiayaan dalam rangka proses pembentukan daerah, pendanaan pasca pembentukan daerah otonom baru, format peta lampiran undang-undang, pembinaan dan fasilitasi daerah otonom baru, insentif bagi daerah yang bersedia dihapus dan digabung dengan daerah lainnya).
- Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa “Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah”.
 - Ketentuan ini mengamanatkan bahwa ke depan dimungkinkan adanya penghapusan daerah.
 - Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah
 - Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah akan melakukan evaluasi terhadap daerah otonom, termasuk di dalamnya daerah otonom baru.
 - Ada 3 macam evaluasi yang diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2008, yaitu :
 - Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), untuk mengetahui keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), untuk mengetahui kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah; dan
 - Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOP) untuk mengetahui kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 - Daerah yang hasil EPPD-nya tidak baik selama kurun waktu tertentu, akan ditindaklanjuti dengan EKPOD.
 - Jika dalam kurun waktu tertentu hasil EKPOD menunjukkan daerah tidak mampu lagi, daerah bersangkutan akan diusulkan kepada Presiden untuk dihapus dan digabung dengan daerah lain setelah melalui Sidang DPOD.
 - Pelaksanaan EPPD, EKPOD dan EDOP secara lebih detail akan dibahas tersendiri.

5. PENUTUP

Strategi Pemekaran Daerah Otonom di masa mendatang sebagai salah satu kebijakan pelaksanaan otonomi daerah perlu mendapat perhatian penting, bukan hanya oleh Pemerintah, tetapi oleh setiap elemen-elemen lembaga yang terkait baik pra maupun pasca pemekaran.

PEMEKARAN DAN PENGGABUNGAN DAERAH OTONOM BERBASIS KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dr. Irfan Ridwan Maksu, MSi.¹

Staf Peneliti PKPADK-FISIP-UI dan Pengajar Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI

Desentralisasi sebagai asal muasal pemerintahan daerah lahir karena unsur sentralisasi

- Apakah pemekaran daerah harus didahului bahwa kinerja daerah yang bersangkutan harus bagus sejak awal? Atau paling tidak menyangkut potensi daerahnya?
- Begitupun sebaliknya apakah penggabungan daerah harus didahului oleh fakta penilaian kinerja yang buruk?

Pembentukan Daerah otonom----Amalgamasi

- Pembentukan daerah otonom (wilayah pemerintahan daerah) baru dalam wilayah Negara tanpa menambah luasan wilayah negara, mempersempit luas daerah otonom tertentu atau sebagian.
- Pembentukan daerah otonom dalam teori pemerintahan daerah dijelaskan dalam konsep amalgamasi (AF. Leemans: 1970).
- Menurut AF. Leemans ada tiga jenis amalgamasi: (a) merger, (b) aneksasi; dan (c) redivisi wilayah.

MEGER DAN ANEKSASI

- Merger atau peleburan dapat terjadi di dalam satu daerah otonom tanpa menimbulkan otonomi baru dan dapat pula antar daerah otonom yang tentu menghapuskan otonomi daerah lama menjadi satu kesatuan daerah otonom baru.
- Aneksasi merupakan peleburan sebagian dari wilayah pemerintahan kepada wilayah pemerintahan lain. Aneksasi dapat pula dari satu satuan dalam daerah otonom tertentu tanpa melibatkan satuan dari daerah otonom lainnya dan dapat pula satuan wilayah antar daerah otonom ---redivisi.
- Merger dan aneksasi dapat menimbulkan redivisi dapat pula tidak menimbulkan. Contoh Dua kabupaten merger, masing-masing memiliki 10 Kecamatan. Dikatakan merger tanpa redivisi, jika hasilnya menjadi 20 Kecamatan tanpa mengubah batas. Bisa saja redivisi terjadi pada level kelurahannya setelah terjadi merger. Jika bertambah atau berkurang jumlah kecamatannya maka terjadi redivisi.
- Satu Kabupaten dengan 10 kecamatan menganeksasi kabupaten di sekitarnya, katakanlah sebanyak 2 kecamatan. Jika hasilnya menjadi 12 kecamatan maka terjadi aneksasi tanpa redivisi dengan catatan tanpa mengubah batas.

1. Staf Pengajar Universitas Indonesia

- Umumnya merger dan aneksasi disertai redivisi kewilayahan.
- Redivisi kewilayahan tergantung satuan pandang yang kita pakai. Jika lingkup Provinsi, maka redivisi terjadi antar Kabupaten dan atau Kota. Jika Kabupaten atau Kota maka redivisi terjadi antar Kecamatan.
- Pembentukan daerah otonom yang umumnya dibahas adalah redivisi pada level Provinsi untuk penambahan Kabupaten dan Kota Baru atau redivisi pada level Nasional untuk penambahan Provinsi.

PERTIMBANGAN AMALGAMASI

- Menambah daerah otonom mempersempit luasan daerah otonom tertentu atau sebagian daerah otonom tertentu. Implikasinya dengan demikian pertama-tama adalah sumberdaya yang terserap atau terbagi ke daerah-daerah baru. Pada level nasional juga makin kecilnya *share* kue pembangunan antar daerah otonom yang sudah ada. Jadi, yang terpenting adalah keseimbangan di sini.
- Beberapa pakar yang pernah menganalisis pertimbangan pembentukan daerah otonom dalam sebuah negara bangsa:
 - AF. Leemans
 - Talizuduhu Ndraha
 - Alan Norton
 - Bhenyamin Hoessein
 - BC Smith
 - Shnur
 - Maryanov
 - Steve Leach
 - Dan masih banyak yang lain

LANDASAN NORMATIVE

- PP 78 tahun 2007 mengenai pembentukan daerah otonom baru disebutkan tata cara atau mekanismenya dan syarat-syarat pembentukannya. Judul peraturan pemerintahnya secara lengkap adalah: "Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah."
- Dari judul tersebut yang terjadi hanya menyangkut pemekaran dan pembentukan Daerah, sedangkan penghapusan dan penggabungan daerah belum pernah terjadi.
- Sedikit berbeda dari PP sebelumnya (PP 129 tahun 2000), hal-hal yang prinsipil dalam PP tersebut adalah menyangkut: (a) pembentukan daerah; yang menyangkut berbagai faktor dan kriteria lolos (b) tata cara pembentukan daerah; (c) penghapusan dan penggabungan daerah; (d) tata cara penghapusan dan penggabungan daerah; dan (e) pendanaan.
- Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, terdapat 3 syarat pembentukan daerah: (1) syarat administratif, (2) syarat fisik, dan (3) syarat teknis.

- Syarat teknis, meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Faktor-faktor tersebut dinilai lebih menekankan segi kuantitatif dan kurang menghiraukan kualitatifnya.
- Tidak ada atau sangat sedikit kriteria yang memperhitungkan adanya keterkaitan elemen nasional di daerah. Lebih banyak menghitung animo desentralisasi (penyerahan wewenang) dan pembentukan daerah otonom baru katimbang bagaimana kaitan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada fungsi pelayanan kepada masyarakat sesungguhnya.
- Sebaiknya berbagai elemen memahami pemekaran adalah alat untuk mencapai tujuan pengembangan daerah yang lebih luas bukan kepentingan kelompok.
- Dengan demikian, kita harus menanamkan nilai-nilai kepada semua pihak bahwa *"siap mekar, berarti juga siap gabung"*. Tidak selamanya daerah otonom baru harus dipertahankan, jika evaluasi menunjukkan kinerja yang buruk, maka harus siap digabung (dihapus) kembali.

Evaluasi Kinerja Pemerintahan Daerah

- Evaluasi yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah haruslah mencakup berbagai aspek yang melekat di dalamnya.
- PP No. 6 Tahun 2008, menyebutkan bahwa Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang terdiri dari Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan daerah (EKPPD), Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD), dan Evaluasi Kinerja Daerah Otonom baru (EKDOB)
- Dilihat dari aspek penilaiannya dapat dikatakan cukup komprehensif, apalagi jika EKPPD dan EKPOD tidak dipisahkan. Tetapi, dari sisi pelaksanaannya terdapat pemisahan kedua jenis penilaian kinerja, walaupun dalam payung EPPD.
- Karena EPPD tidak di-elaborasi menurut aspek-aspek penilaiannya, maka sangat besar tidak terjadi sinkronisasi antara EKPPD dan EKPOD, apalagi dengan EKDOB.
- Dalam EKDOB yang masih membingungkan adalah (1) sejauh mana sebuah daerah otonom dinyatakan baru dalam artian sampai umur berapa tahun masih dikatakan sebagai Daerah otonom baru (DOB) sehingga hanya dilakukan EPPD berupa EKDOB, bukan EPPD berbentuk EKPPD dan EKPOD; dan (2) belum jelas apakah daerah otonom baru diwajibkan pula untuk diselenggarakan EPPD tersebut atau hanya fakultatif? Jika fakultatif, maka terasa EPPD adalah ringan buat daerah otonom baru. Sudah tampak PP ini lebih cenderung mempertahankan daerah otonom baru yang terbentuk ---mungkin untuk kepentingan pembinaan.

- Disamping itu dari aspek penyelenggara evaluasi mungkin masih membuka kemungkinan adanya penilaian yang tidak rasional-obyektif. Dampaknya tentu evaluasi akan berupa penyelenggaraan proyek pemerintahan semata. Hal seperti ini sudah dirasakan sejak proyek Monev (monitoring dan evaluasi) dikembangkan pada masa lalu. Dampak yang luar biasa adalah adanya kolusi antara yang dievaluasi dan meng-evaluasi. Siapa yang menjamin evaluasi dari Tim nasional dan tim di tingkat lokal dilakukan secara akuntabel, metodenya *reliable* dan *valid*, serta logis. Jika tidak ada jaminan, maka kembali otonomi akan semakin parah dan pemerintahan nasional secara keseluruhan akan terancam dengan kondisi seperti itu.
- Tetapi jika tidak dilakukan pengaturan terhadap mekanisme evaluasi dapat terjadi satu manajemen pemerintahan yang tidak efektif.
- Tidak adanya mekanisme evaluasi juga menjadikan manajemen pemerintahan dapat terjebak dalam pola *like or dislike*. Hal ini pun berdampak fatal bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Penutup: Perlunya Keterlibatan Perguruan Tinggi

- Dalam PP tersebut disinggung evaluasi mandiri di tiap daerah yang dipimpin oleh SEKDA. Ada dua kemungkinan hasil evaluasi ini: (1) dapat dianggap sebagai bahan berharga oleh Tim nasional dan tim lokal; bahkan jadi satu-satunya acuan tergantung *lobby*, kapasitas intelektual, kemampuan dan ketrampilan *pak* Sekda; atau (2) dapat sangat subyektif, terlebih jika tidak ada standard (patokan) yang diatur dalam PP No. 6 tahun 2008.
- Untuk itu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah seyogyanya melibatkan perguruan tinggi jika ingin diraih hasil yang obyektif-rasional dan dapat menjadi umpan balik bagi sebuah kebijakan.
- Pihak perguruan tinggi yang dilibatkan diminta mengembangkan standard evaluasi terlebih dahulu yang di-justifikasi sesuai daerah otonom yang menjadi obyek evaluasi tersebut secara akademik.
- Dalam PP tersebut dimungkinkan lembaga EPPD mengajak pihak lain untuk terlibat dalam kegiatan evaluasi, yang logis adalah perguruan tinggi jika ingin hasil evaluasi dikerangkai *standard* dan ingin dihasilkan satu evaluasi yang rasional-komprehensif dan independen.
- Perguruan tinggi yang ada haruslah menggambarkan perguruan yang memiliki integritas yang tinggi dan bersifat multi-disiplin.
- Kerjasama antar perguruan tinggi dalam proses evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah ini akan berdampak positif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam menciptakan satu umpan balik kebijakan publik yang sungguh-sungguh. Sehingga dapat dicapai perbaikan terus-menerus kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia.

PENGEMBANGAN SISTEM MANAJEMEN KINERJA PRIMA OTONOMI DAERAH (S-MaKin Prima Otda)

Drs. Desi Fernanda, M.Soc. Sc.¹

RETORIKA DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

- Efektivitas pemenuhan aspirasi masy.
- Efektivitas pengentasan kemiskinan
- Keterbukaan akses dan demokratisasi
- Meningkatkan partisipasi masyarakat
- Mengurangi beban pusat & propinsi
- Akomodasi keragaman daerah/lokal
- Memberdayakan masyarakat
- Efektivitas perencanaan/kebijakan



1. *Deputi Bidang Penelitian & Pengembangan Administrasi Pembangunan dan Otomasi Administrasi Negara LAN-RI*

REFORMASI PEMERINTAHAN DAERAH

OTONOMI DAERAH YANG LUAS, NYATA, DAN
BERTANGGUNG JAWAB

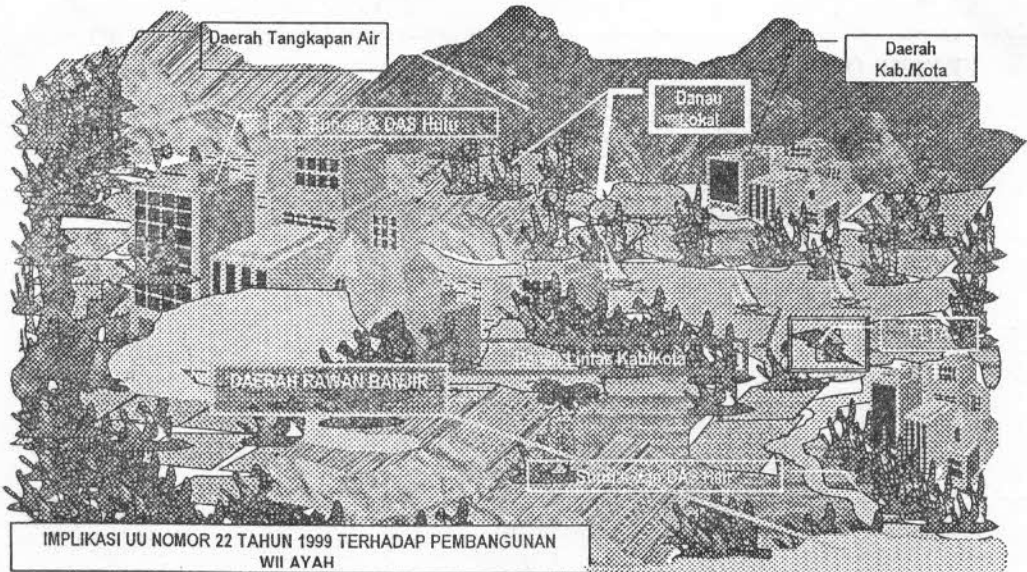
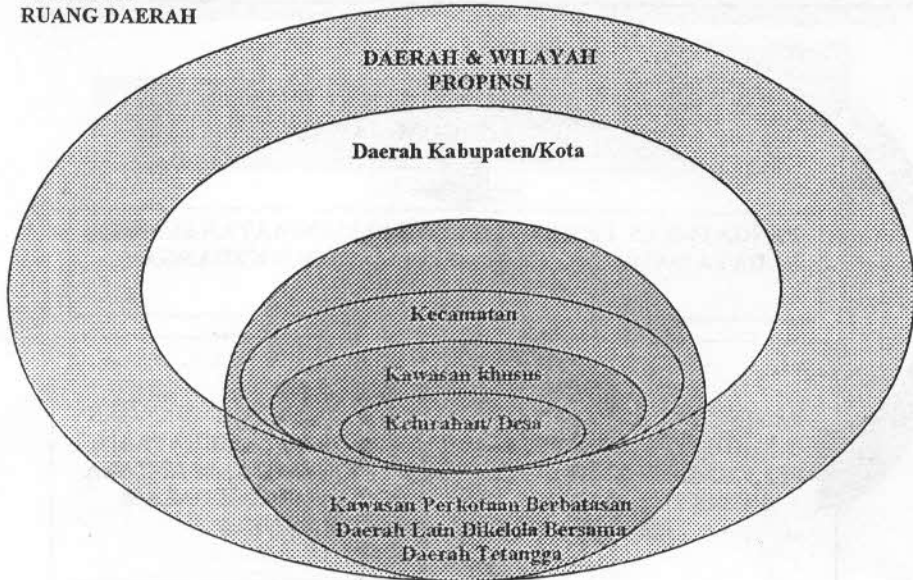
PENGATURAN, PEMBAGIAN, DAN PEMANFAATAN SUMBER
DAYA NASIONAL, SERTA PERIMBANGAN KEUANGAN
PUSAT DAN DAERAH

TUJUAN OTONOMI DAERAH:
PENINGKATAN PELAYANAN DAN KESRA, PENGEMBANGAN
KEHIDUPAN DEMOKRASI, Keadilan, dan pemerataan,
serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara
pusat dan daerah, serta antar daerah dalam
rangka menjaga keutuhan NKRI

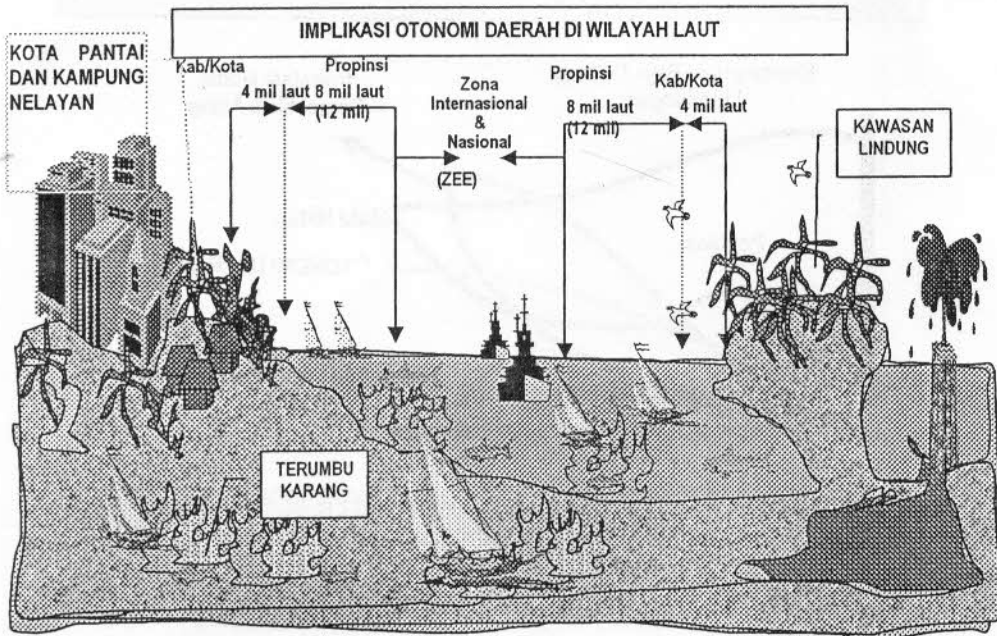
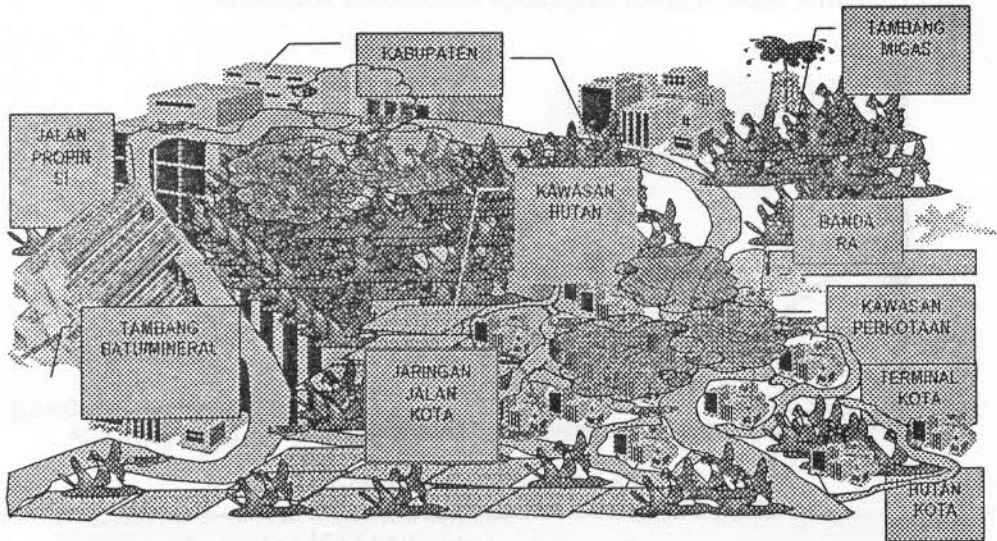
PRINSIP OTONOMI DAERAH

- Demokratisasi
- Pemberdayaan partisipasi masyarakat
- Pemerataan dan keadilan
- Memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah

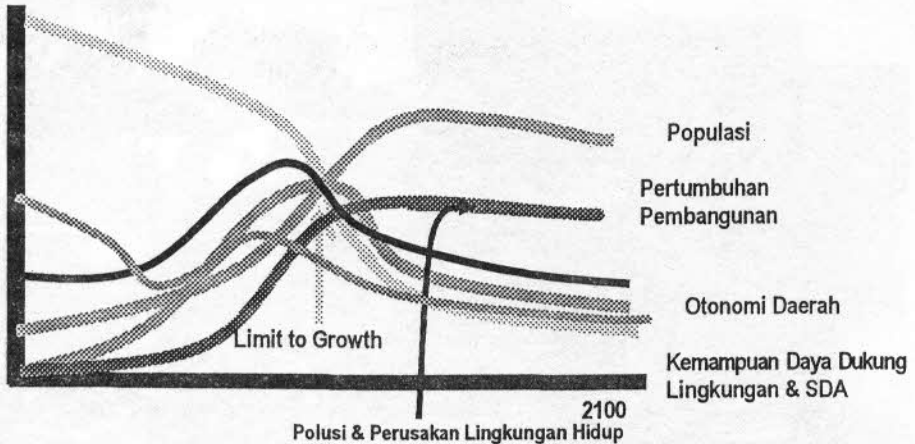
**HIRARKHI
RUANG DAERAH**



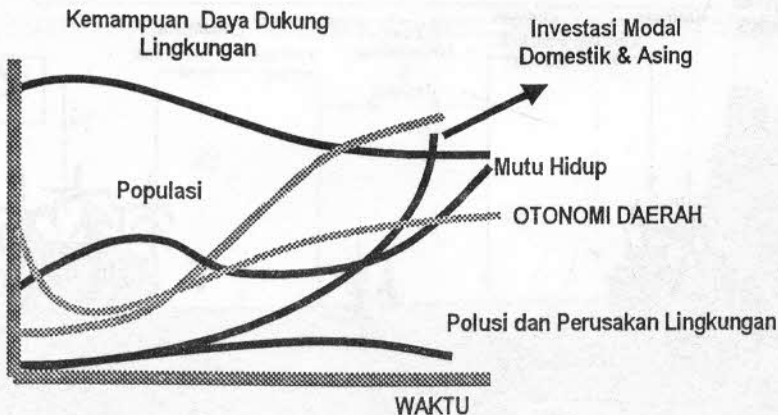
IMPLIKASI UU NOMOR 22 TAHUN 1999 TERHADAP PEMBANGUNAN
WILAYAH



TANTANGAN DAN PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH



Tantangan Pembangunan Abad Ke-21
(Adaptasi Model *The Limit To Growth* dari Dennis Meadows)



HARAPAN PEMBANGUNAN DAERAH YANG BERKELANJUTAN DAN BERWAWASAN LINGKUNGAN ABAD KE-21 DENGAN OPTIMALISASI OTONOMI DAERAH & PERAN SERTA MASYARAKAT MADANI (CIVIL SOCIETY)
(ADAPTASI MODEL THE GREENING OF THE GLOBE DARI ROBERT BOYD)

Kendala penyelenggaraan pemerintahan daerah

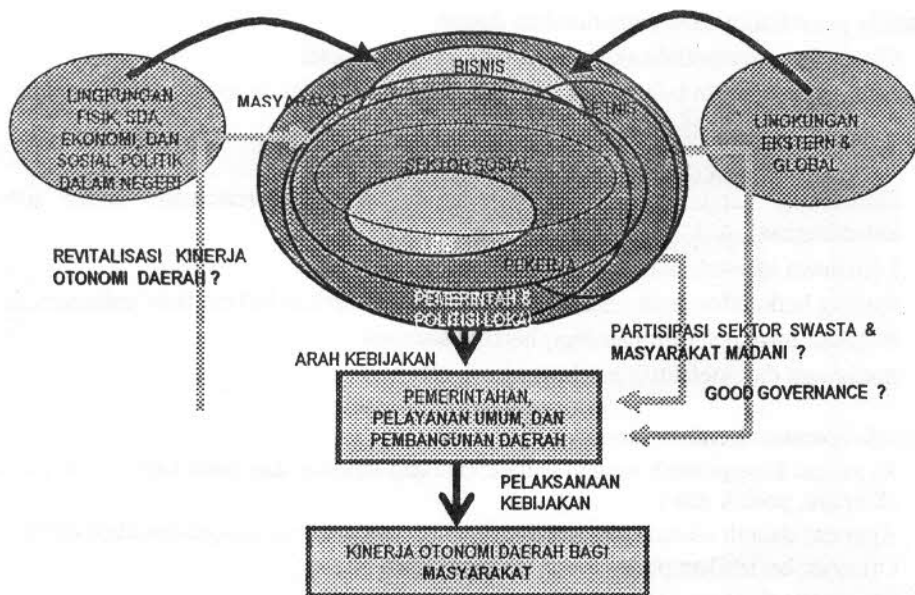
- Cenderung mempertahankan status quo, kurang adaptif
- Kelemahan sistem informasi kebijakan, perencanaan dan pengambilan keputusan.
- Hubungan asimetris antara legislatif dan eksekutif drh
- Kompetensi dan profesionalisme kurang berkembang
- Sentralisasi kebijakan, pengambilan keputusan dan perencanaan dalam sistem kelembagaan lokal
- Lemahnya akuntabilitas publik dan etika administrasi
- Kurang berkembangnya sistem & mekanisme penegakan hukum (law enforcement)
- Penyakit birokrasi (biropatologi) bersifat sistemik
- Inefisiensi dan inefektifitas administrasi, dsb.

Kendala aparatur daerah otonom

- Kapasitas kinerja lebih terarah pada teknis dan struktur dari pada lingkungan (sosial, ekonomi, politik dsb.)
- Aparatur daerah sebagai alat kekuasaan elite politik untuk mengeksploitasi rakyat
- Orientasi berlebihan pada kinerja perolehan pad
- Egosentris dan berorientasi krisis
- Goal displacement berdampak inefisiensi, ekonomi biaya tinggi dsb.
- Rigid / inflexible, dan kurang tanggap
- Kurang mampu mengkaitkan input dengan output, outcome, dan impact pembangunan

KENDALA KELEMBAGAAN DAERAH:

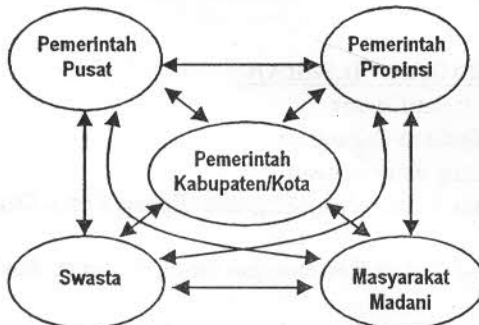
- Bentuk Organisasi Relatif Besar
- Mengembangkan Besaran Organisasi
- Ketidakjelasan Bidang Kewenangan
- Kurang Proporsional Antara Visi, Misi, dan Beban Kerja, Dengan Besaran dan Fungsi Organisasi
- Kurang Proporsional Antara Kewenangan Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota
- Dll.



PARADIGMA GOVERNANCE DALAM SISTEM OTONOMI DAERAH NKRI

MODEL GOVERNANCE NKRI

**KARAKTERISTIK
GOOD GOVERNANCE**
PARTISIPASI
PENEGAKAN HUKUM
TRANSPARANSI
RESPONSIF
KONSSENSUS
BERKEADILAN
EFEKTIVITAS DAN
EFISIENSI
AKUNTABILITAS
BERVISI STRATEGIS
KETEGUKAN



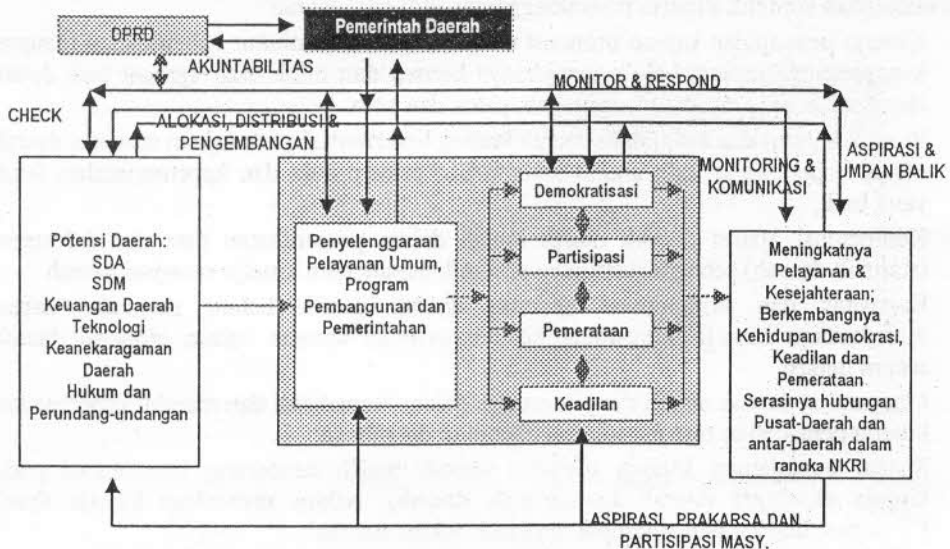
PRINSIP OTONOMI DAERAH:

DEMOKRASI,
PERANSERTA
MASYARAKAT,
PEMERATAAN DAN
KEADILAN,
SERTA MEMPERHATIKAN
POTENSI
DAN
KEANEKARAGAMAN
DAERAH

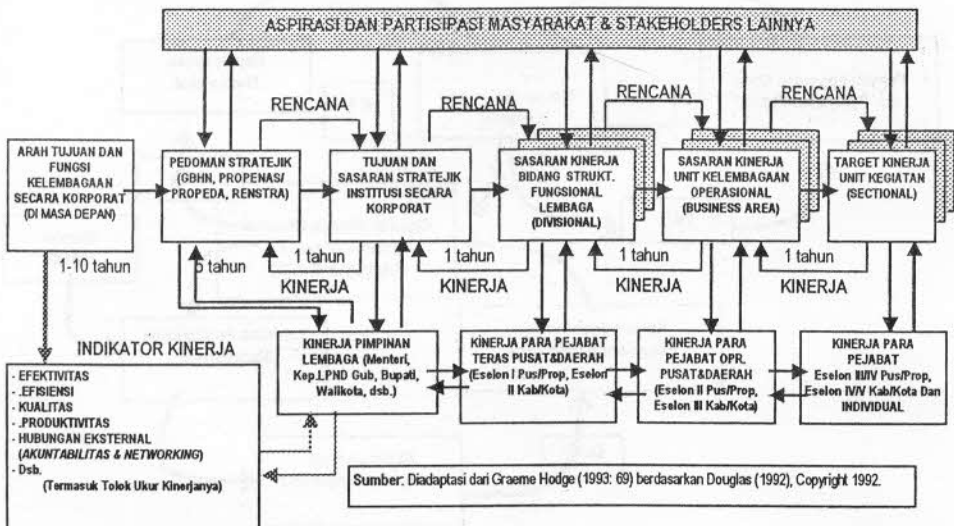
TUJUAN OTONOMI DAERAH (Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999)

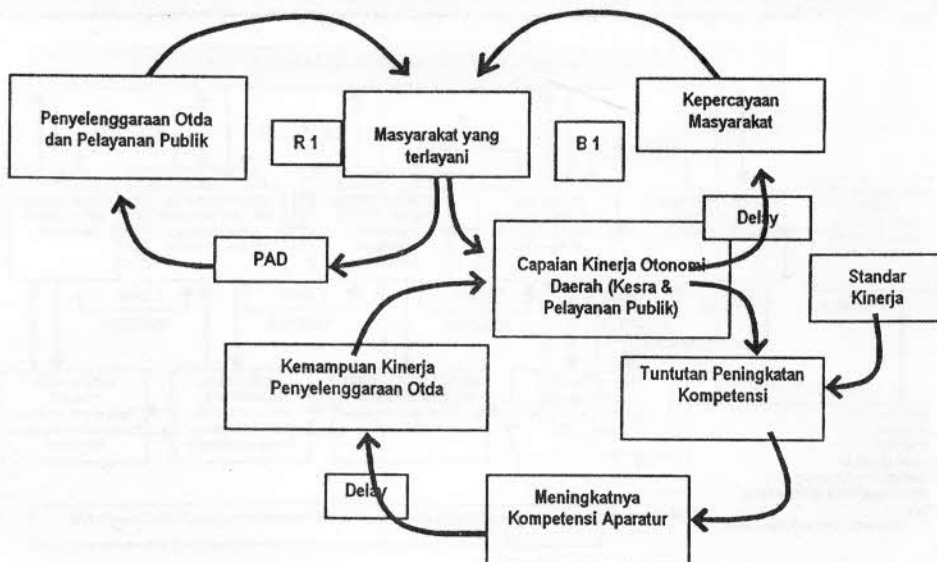
- PENINGKATAN PELAYANAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT YANG SEMAKIN BAIK
 - PENGEMBANGAN KEHIDUPAN DEMOKRASI, Keadilan, dan pemerataan
- PEMELIHARAAN HUBUNGAN YANG SERASI ANTARA PUSAT DAN DAERAH SERTA ANTAR DAERAH DALAM MENJAGA KEUTuhan NEGARA KESatuan REPUBLIK INDONESIA

MODEL PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH (Partisipatif dan Aspiratif)



PROSES PERENCANAAN DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN KINERJA STRATEGIS DAN KETERLIBATAN MASYARAKAT SERTA STAKEHOLDERS LAINNYA





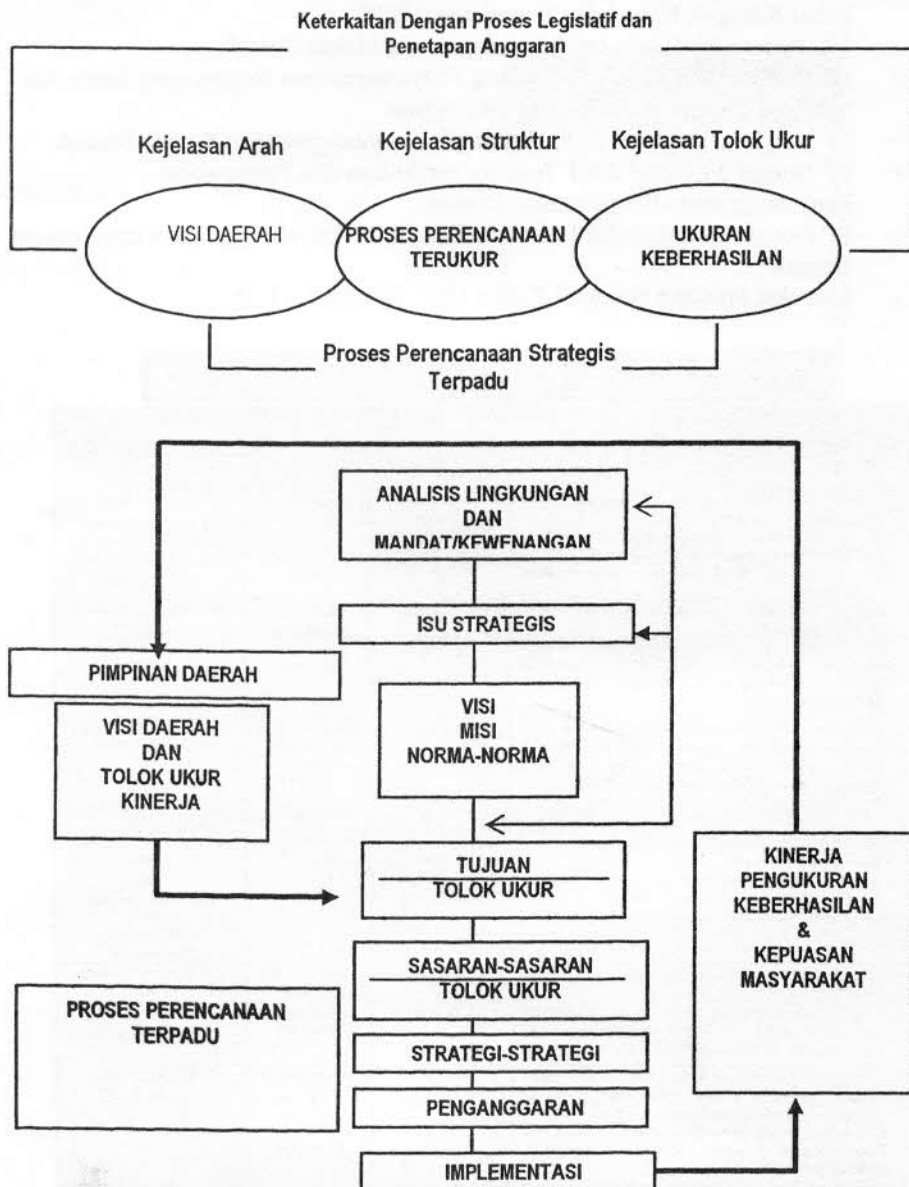
Landasan hukum sistem akuntabilitas dan manajemen kinerja otonomi daerah

- Tap. MPR Nomor XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN),
- UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- PP Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah
- PP Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- PP Nomor 56 Tahun 2001 Tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Tentang LAKIP

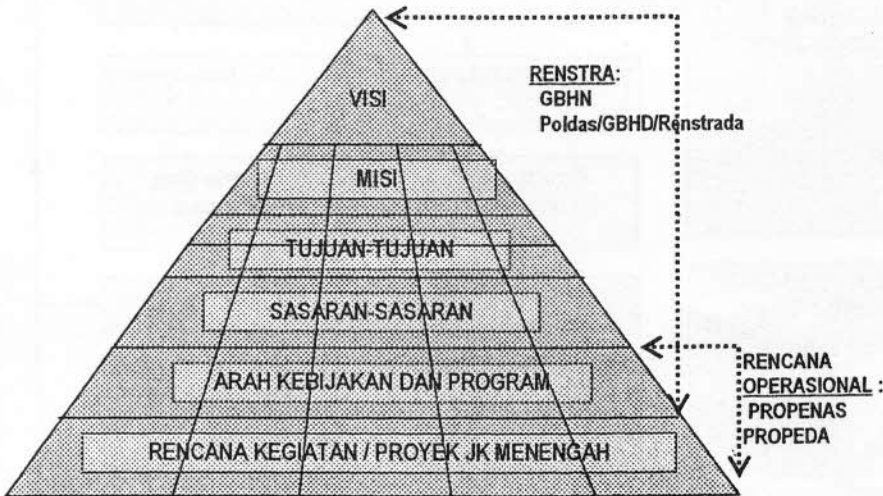
PRODUK PERENCANAAN DAN BENTUK HUKUMNYA

INSTRUMEN PERENCANAAN	JANGKA WAKTU	BENTUK HUKUM	DAFTAR DAFTAR
TINGKAT NASIONAL (PUSAT)			
1. Garis-garis Besar Haluan Negara (Renstra Nasional) a. Visi Pembangunan Nasional (5 Th.) b. Misi Pembangunan Nasional c. Arah Kebijakan Pemb. Nasional	5 tahun (Visi Ind.Masa Depan 20 th.)	Tap MPR	UUD 1945 Tap MPR No. IV/MPR/1999 & Tap MPR No.VII/MPR/2001
2. Program Pembangunan Nasional (PROPENAS)	5 Tahun	Undang-Undang	UU No.25 Tahun 2000
3. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) sebagai Rencana/ Program kerja tahunan (REPETANAS)	1 Tahun	Undang-undang	UU No.25 Tahun 2000
4. Renstra Departemen/LPND sebagai "Functional/Sectoral Strategic Plan" yang menjabarkan Propenas kedalam rencana sektoral Pemerintah Pusat.	5 Tahun	Keputusan Menteri/ Kepala LPND	INPRES No. 7 Tahun 1999
TINGKAT DAERAH (PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA)			
1. Pola Dasar Pembangunan Daerah (Renstra Daerah) a. Visi Pembangunan Daerah (5 th) b. Misi Pembangunan Daerah c. Arah Kebijakan Pemb. Daerah	5 tahun (Visi Daerah bisa lebih dari 5 th)	Peraturan Daerah	UU No.25 Tahun 2000 & PP 108 Tahun 2000 SK & SE Mendagri
2. Program Pembangunan Daerah (PROPEDA)	5 tahun	Peraturan Daerah	UU No.25 Tahun 2000
3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai program kerja tahunan Daerah (REPETADA)	1 tahun	Peraturan Daerah	UU No.25 Tahun 2000
4. Renstra Dinas/Lemtek Daerah sebagai "Functional/Sectoral Strategic Plan" yang menjabarkan PROPEDA kedalam rencana sektoral Perangkat Pemerintah Daerah (Dinas, Lemtek, Sekda/Sekwilda)	5 Tahun	Keputusan Kepala Dinas/ Lemtek Daerah	INPRES No. 7 Tahun 1999

KERANGKA KONSEPTUAL PERENCANAAN STRATEGIS DAERAH



INTEGRITAS VISI, MISI, TUJUAN, SASARAN DENGAN STRATEGI KEBIJAKAN, PROGRAM, DAN PROYEK DALAM RENCANA STRATEGIS DAN OPERASIONAL

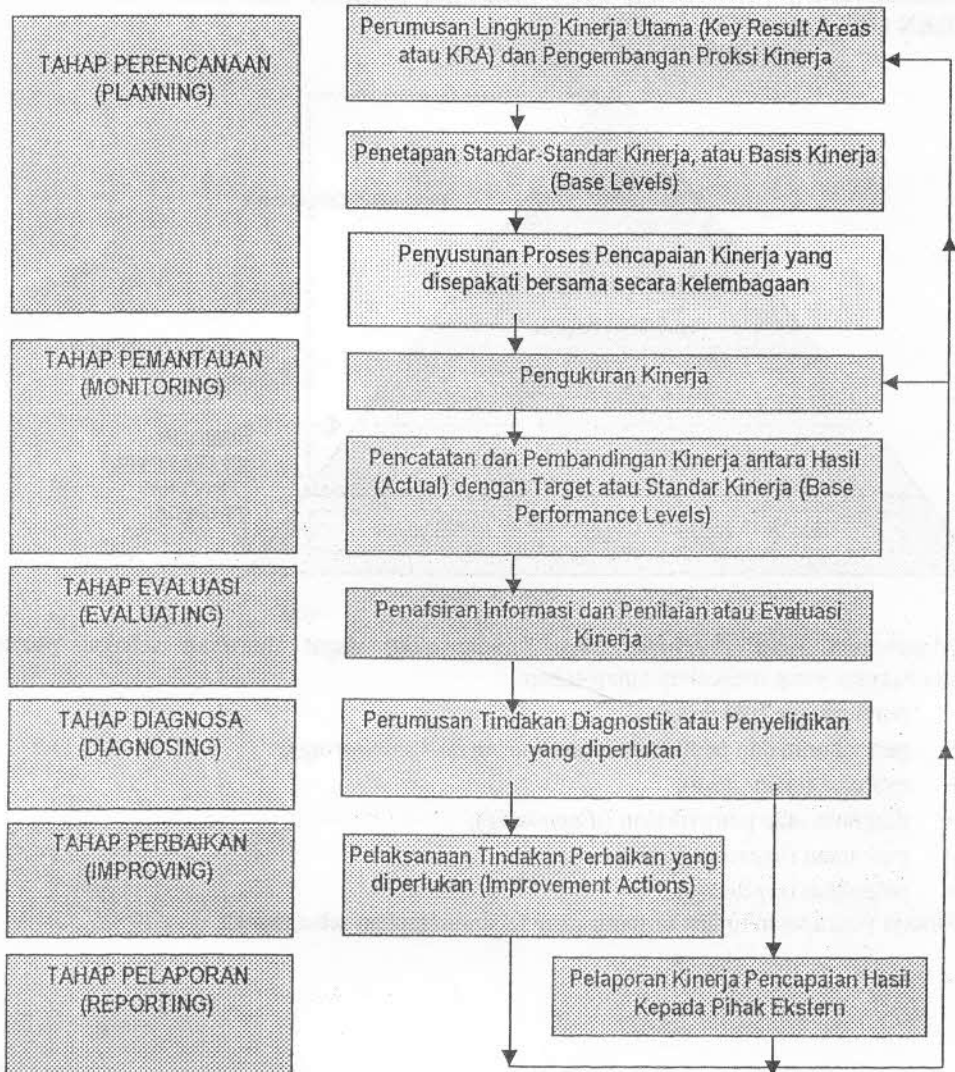


Manajemen Kinerja (*Performance Management*) dapat diartikan sebagai proses manajemen yang mencakup tahap-tahap:

- perencanaan (*planning*),
- pengukuran dan pemantauan (*measuring and monitoring*),
- evaluasi (*evaluating*),
- diagnosa atau pemeriksaan (*diagnosing*),
- perbaikan (*improving*), dan
- pelaporan (*reporting*)

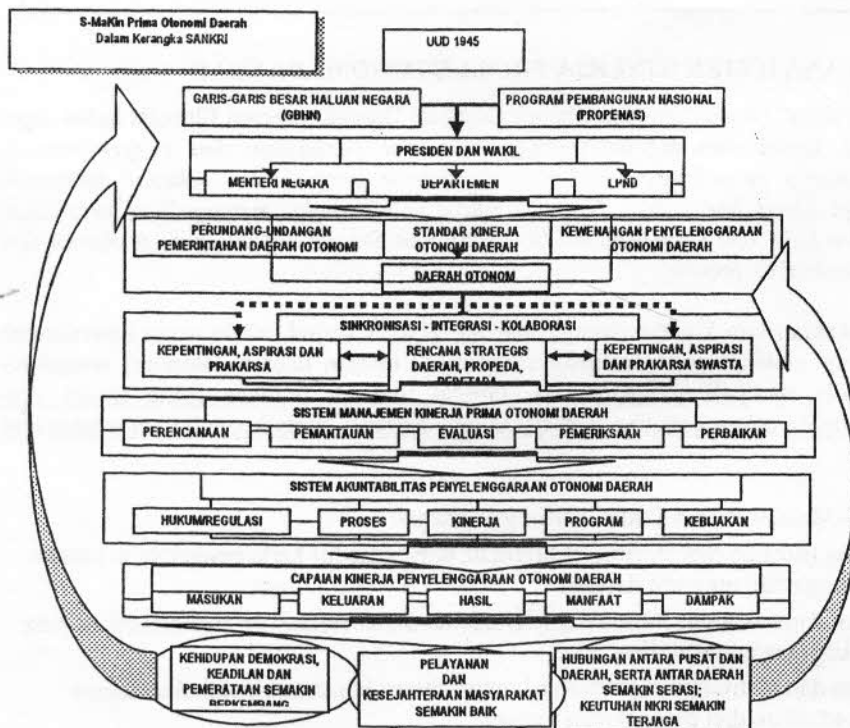
kinerja pencapaian tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

PROSES MANAJEMEN KINERJA

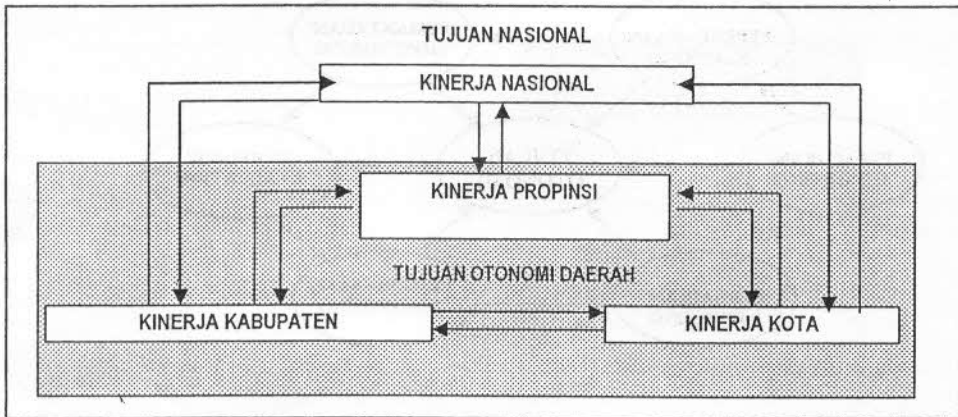


Sumber: Wholey (1979) yang diadaptasi oleh Hodge (1993 : 16)

PROSES MANAJEMEN KINERJA BERORIENTASI TUJUAN OTONOMI DAERAH



INTEGRITAS KINERJA NASIONAL DAN DAERAH



SISTEM MANAJEMEN KINERJA PRIMA OTONOMI DAERAH

“S-MaKin Prima” (*Baca: Semakin Prima*) Otonomi Daerah, secara filosofis harus dapat memberikan kesan dan komitmen atas nilai-nilai perbaikan dan penyempurnaan terhadap kinerja penyelenggaraan otonomi daerah yang bukan sekedar memenuhi target; tetapi harus berkualitas tinggi, berdaya saing tinggi, menunjukkan perubahan yang semakin baik, dan yang semakin berkesesuaian dengan kepentingan, prakarsa, dan aspirasi masyarakat daerah.

Dengan perkataan lain kinerja otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan kewenangan otonomi yang melekat pada kesatuan masyarakat hukum daerah (otonom) senantiasa harus dikelola menjadi semakin baik, unggul, handal, berdaya saing tinggi, dan profesional berdasarkan prakarsa dan kreativitas, aspirasi, serta kepentingan masyarakat setempat.

Konsepsi “S-MaKin Prima Otda” berfungsi sebagai:

- nilai-nilai filosofis dan teoritis, kesisteman, dan prosedur kerja pengelolaan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah;
- pedoman dan sekaligus instrumen motivasional untuk senantiasa menghasilkan yang terbaik bagi masyarakat; dan
- pedoman dan instrumen motivasional untuk secara konsisten melakukan upaya-upaya perbaikan dan peningkatan kinerja;

bukan hanya bagi seluruh komponen daerah otonom – apartur pemerintah daerah, DPRD, pelaku ekonomi, dan masyarakat – tetapi juga bagi unsur-unsur pemerintahan Propinsi dan Pusat sebagai bagian integral dari sistem otonomi daerah dalam kerangka NKRI.

Tujuan pengembangan konsepsi “s-makin prima otda”, antara lain :

- Menyediakan informasi kepada publik mengenai indikator keberhasilan kinerja otonomi daerah;
- Meningkatkan pemahaman dan keterlibatan masyarakat dalam pemecahan permasalahan penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan pada umumnya;
- Mewujudkan dan mengembangkan pusat data dan informasi (information clearinghouse) administrasi dan manajemen kinerja otonomi daerah;
- Memfasilitasi pengembangan kapasitas kinerja ke pemerintahan daerah otonom (*autonomous governance*) melalui kolaborasi antara sektor pemerintah (*public sector*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat madani (*civil society*);
- Menyediakan akses informasi publik

Konsepsi sistem manajemen kinerja prima otonomi daerah harus dapat dibangun dengan memperhatikan beberapa pokok pemikiran yang mencakup:

- Latar belakang pentingnya pengembangan konsep dan penerapan sistem manajemen kinerja otonomi daerah;
- Landasan hukum dan peraturan perundang-undangan serta kebijakan lainnya yang menyangkut kinerja otonomi daerah;
- Konsepsi filosofi, teori, prinsip-prinsip, sistem, fungsi-fungsi, mekanisme dan proses manajemen kinerja untuk mencapai kinerja yang prima sesuai kepentingan masyarakat;
- Kedudukan dan peranan seluruh komponen daerah otonom secara integral dalam penyelenggaraan dan kinerja pencapaian tujuan otonomi daerah berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*;
- Pedoman praktis dalam penyusunan indikator kinerja serta rumusan-rumusan umum indikator kinerja otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- Pedoman praktis penyelenggaraan fungsi-fungsi manajemen kinerja prima otonomi daerah (“S-MaKin Prima Otda”) yang mencakup keseluruhan prosesnya;
- Pedoman pengembangan sistem informasi kinerja dan sistem pelaporan kinerja otonomi daerah dalam skala lokal, regional (Propinsi), maupun nasional; melalui pemanfaatan teknologi informatika dan multi media;
- Sistem insentif atau penghargaan yang dapat dikembangkan oleh daerah (Kabupaten/Kota), Propinsi, maupun Pusat sebagai apresiasi terhadap kinerja prima yang berhasil ditunjukkan;
- Pengembangan karier Jabatan Fungsional Analisis Kinerja Otda (PAK-ODA) dan Konsultan Analisis Kinerja Otda (KAK-ODA bagi masyarakat dan sektor swasta);
- Sistem Sertifikasi dan Akreditasi Keahlian dan Profesionalisme dalam bidang manajemen kinerja otonomi Daerah;

DEPDAGRI EVALUASI KINERJA OTDA (www.kepriprov.go.id.)

19 Maret 2008

Mulai tahun ini, pemerintah akan mengevaluasi kinerja otonomi daerah (otda) bagi provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia. Konsekuensinya, daerah yang kinerja otda-nya buruk terancam dilikuidasi dan digabung dengan daerah lain yang lebih maju. Menteri Dalam Negeri Mardiyanto menyatakan, evaluasi dipastikan dilaksanakan tahun ini. Seharusnya, evaluasi dilakukan empat tahun sejak otda dilaksanakan. Otda diberlakukan sejak 1 Januari 2001 berdasar UU No 22/1999 -kemudian diamandemen menjadi UU No 32/2004-, sehingga evaluasi idealnya dilakukan mulai 2003. "Tapi, pemerintah baru bisa merealisasikan tahun ini," katanya.

Memang banyak pihak yang menyayangkan karena Depdagri baru tahun ini menyelenggarakan evaluasi kinerja otda. Sebab, dengan usia otda yang sudah tujuh tahun sejak diberlakukan 1 Januari 2001, langkah Depdagri itu sudah sangat terlambat. Undang-undangnya sudah direvisi, tapi evaluasi baru sekarang dilakukan. "Semestinya, revisi undang-undang tersebut berdasar hasil evaluasi otonomi daerah," kata pengelola program pascasarjana otonomi daerah UGM Dr Purwo Santoso beberapa waktu lalu.

Depdagri mengaku kini sedang menyusun indikator kinerja kunci (IKK) yang akan dijadikan acuan menilai kinerja penyelenggaraan otda. "Mudah-mudahan dalam waktu cepat bisa dilakukan," kata Mardiyanto usai workshop sosialisasi dan tindak lanjut PP No 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Depdagri kemarin (13/3).

Evaluasi kinerja otda merupakan pelaksanaan PP No 6/2008 yang diterbitkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 4 Februari lalu. PP tersebut merupakan tindak lanjut ketentuan pasal 6 UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal itu diatur bahwa kabupaten/kota bisa dihapus atau digabung dengan daerah lain.

Menurut Mardiyanto, evaluasi nanti melibatkan banyak kalangan, termasuk dari organisasi nonpemerintah. Hasilnya, akan disusun peringkat kabupaten/kota dan provinsi terkait kinerja otda mereka. Rapor daerah tersebut akan diumumkan ke publik setiap tahun.

1. Artikel ini diambil dari media massa berupa berita elektronik yang berkaitan dengan tema diskusi 1 yakni : **Implementasi Kebijakan Evaluasi Kinerja dalam Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Daerah yang tiga tahun berturut-turut memiliki rapor merah akan diberi peringatan dan kesempatan memperbaiki dalam setahun. Jika rapornya masih merah, Depdagri akan mengusulkan kepada presiden untuk menghapus atau menggabungkan daerah tersebut dengan daerah lain.

"Tapi, menghapus daerah itu memang tidak mudah. Risiko politisnya terlalu tinggi. Sambil dievaluasi, kami akan membina," kata mantan Gubernur Jawa Tengah tersebut.

Evaluasi otda sebenarnya sudah banyak dimulai berbagai kalangan. Salah satunya, The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP). Sejak 2001, lembaga tersebut mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah di Jawa Timur dan memberikan Otonomi Award kepada kabupaten/kota yang berprestasi.

Bahkan, sejak 2005, JPIP melakukan monitoring dan evaluasi kemajuan otonomi di 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah, lima kabupaten/kota di Daerah Istimewa Jogjakarta, serta 12 kabupaten/kota di Kalimantan Timur. Tahun ini, JPIP memperluas program evaluasi dan monitoring otonomi daerah ke Sulawesi Selatan.

"Bisa jadi Depdagri akan mengadopsi sebagian konsep JPIP tersebut untuk menilai kinerja otonomi di daerah," kata Mardiyanto.

Sebagaimana diketahui, JPIP memiliki tiga parameter utama untuk menilai kemajuan daerah. Ketiga parameter itu adalah pengembangan ekonomi, layanan publik, dan performa politik lokal.

<http://www.depdagri.go.id/>

EVALUASI KINERJA, SIAPA TAKUT? (www.kompas.com)

Senin, 17 November 2008

Evaluasi atau penilaian kinerja (*performance review*) masih menjadi momok yang menakutkan bagi sebagian besar karyawan. Maklum saja, dalam evaluasi ini kita harus siap dinilai dan tentu saja menerima kritik dari atasan.

Evaluasi kerja biasanya dilakukan setahun sekali atau per semester, tergantung pada sasaran yang ingin dicapai perusahaan. Pada dasarnya evaluasi ini dibuat untuk mengetahui sejauh mana kadar profesionalisme Anda.

Lewat *review* ini atasan dan manajemen bisa menilai kinerja kita. Misalnya, apakah kemampuan dan keahlian yang kita miliki selama ini sudah memadai, adakah target yang ditetapkan perusahaan tercapai, dan sebagainya. Pekerja yang memiliki kinerja bagus atau termasuk dalam *top performer* cenderung memperoleh kenaikan gaji lebih besar dibandingkan dengan rekan kerja yang kinerjanya lebih rendah. Selain itu, bila atasan menilai kinerja kita bagus, kompensasi berupa bonus besar sudah menanti.

Nah, apa saja yang harus kita persiapkan untuk menghadapi evaluasi kinerja?

Catatan evaluasi pribadi

Idealnya, kita perlu melakukan evaluasi pribadi secara berkala, sehingga kita punya catatan prestasi dan pencapaian target yang sudah dibuat dalam kurun waktu tertentu. Catatan ini bertujuan untuk menghindari adanya perbedaan antara Anda dan atasan.

Selain daftar pencapaian target, masukkan pula prestasi atau peningkatan *skill* yang Anda capai, misalnya melanjutkan sekolah lagi atau telah mengikuti kursus tertentu.

Setiap tahun, setelah evaluasi kinerja, biasanya atasan akan memberikan daftar *jobdesk* dan target yang harus Anda capai selama kurun waktu tahun berikutnya. Ini bisa jadi panduan Anda dalam bekerja. Namun perubahan bisa saja terjadi. Misalnya pergantian bos yang menyebabkan bertambahnya tugas-tugas Anda. Karena itulah Anda perlu memiliki dokumentasi *jobdesk* lama dan baru.

Tanggapi kritik

Kritik tentang performa kerja kerap kali terlontar dari atasan saat evaluasi kinerja. Tapi nggak perlu ngambek atau sakit hati mendengar komentar negatif atas kinerja Anda. Bila Anda punya bukti kuat, misalnya catatan prestasi tadi, Anda berhak membela diri. Misalnya saja bila Anda dinilai sering terlambat memenuhi tenggat pekerjaan, ajukan bukti bahwa selama ini Anda melakukan *multitasking* karena rekan kerja Anda dipindah ke departemen lain.

Namun Anda juga harus bersikap sportif bila selama ini memang performa Anda menurun. Yang penting, jangan sampai kritik dari atasan mematikan motivasi kerja dan membuat Anda jadi tak percaya diri. Lagi pula, bila kritik yang diberi seimbang dan masuk akal, justru bisa membangun prestasi kerja Anda dan membuat Anda tidak sembarangan mengambil keputusan.

Terakhir, jangan hanya fokus pada hasil akhir dari evaluasi tersebut. Bila yang Anda pikirkan hanya nilai A, B, C, atau D, itu artinya Anda hanya mementingkan evaluasi, bukan kontribusi yang bisa Anda beri untuk perusahaan.

BAB. II

**PENGEMBANGAN INOVASI
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DALAM
RANGKA MENINGKATKAN PELAYANAN
PUBLIK
(*TO DEVELOP GOVERNMENT INNOVATION FOR
IMPROVING
PUBLIC SERVICES*)**



SAMBUTAN

**KEPALA PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
(PKP2A I LAN - JATINANGOR)**

**PADA ACARA SEMINAR INTERNASIONAL
PENGEMBANGAN INOVASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DALAM RANGKA MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK
(TO DEVELOP GOVERNMENT INNOVATION FOR IMPROVING PUBLIC
SERVICES)**

JATINANGOR, 17 JULI 2008

Yth. Bapak Kepala Lembaga Administrasi Negara
Yth. Para Pejabat Struktural di Lingkungan PKP2A I LAN
Yth. Para Tamu Undangan
Serta Para Peserta Seminar yang berbahagia,

Assalamualakum .Wr. Wb.

Salam sejahtera untuk kita semua

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah Subhanahu wata 'ala, karena atas rahmat-Nya kita bisa berkumpul di tempat ini dan semoga dengan ridla-Nya pula kita bisa mendapatkan kemanfaatan dari majelis yang dimuliakan ini.

Kami selaku Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara mengucapkan selamat datang atas kedatangan hadirin sekalian di kampus kami. Saat ini kita bersama-sama duduk untuk mengikuti Seminar Internasional Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Melalui seminar ini kami dari Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara mengharapkan adanya sharing informasi dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik melalui layanan publik yang prima.

Hadirin yang berbahagia,

Untuk memberikan layanan publik yang baik terhadap masyarakat memang bukan hal yang sulit. Selama ada niat yang tulus di hati kita untuk memberikan pengabdian kita terhadap negara dan masyarakat, maka semua sistem dan prosedur yang selama ini dianggap mempersulit masyarakat akan menjadi mudah, segala simpul birokrasi yang kaku akan menjadi fleksibel.

Mari kita lihat ke belakang, ke masa di mana pendahulu kita bahu membahu memperjuangkan kemerdekaan bangsa ini. Budi Utomo dan Ki Hajar Dewantara yang merupakan pribumi asli akan tetapi bisa bekerja sama dengan Douwes Dekker yang merupakan keturunan Belanda, semuanya demi mewujudkan satu tujuan, Indonesia Merdeka. Contoh yang lain adalah seorang anak yatim di jazirah arab, yang kita kenal bernama Muhammad putra Adullah, yang tidak segan berjuang bersama Bilal yang dulunya adalah budak belian. Apabila kita telaah lebih lanjut akan kita temukan bahwa perjuangan menuju kebaikan tidak mengenal perbedaan suku dan status sosial. Apakah dia seorang hartawan ataukah seorang yang miskin papa, apakah dia seorang pejabat negara ataukah seorang rakyat biasa yang hidup di pedesaan. Semuanya SAMA! Karena sebenarnya setiap orang memainkan perannya masing-masing. Peran yang saling mendukung satu sama lain. Kita akan merasa kesulitan bila tidak ada petani yang menanam padi, bahkan kesusahan akan kita rasakan pula bila petugas kebersihan tidak bisa masuk kerja karena sakit, pun kita membutuhkan aparatur negara yang handal dalam mengelola pemerintahan. Kita semua saling membutuhkan, oleh karena itu tidak seharusnya kita merendahkan orang lain, tidak seharusnya ada perbedaan dalam pelayanan terhadap masyarakat.

Hadirin yang berbahagia,

Dengan semangat 100 tahun Kebangkitan Nasional, mari kita bersama-sama bangun untuk memperbaiki kondisi negara kita, mari kita bergandeng tangan untuk meningkatkan daya saing negara kita di dunia internasional. Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu Lembaga Pemerintah Non Departemen merangkai seminar internasional ini sebagai jalan mewujudkan visi kami sebagai "Institusi berkualitas Internasional yang menjadi rujukan dalam pembangunan sistem administrasi negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di daerah". Tekad ini kami tetapkan karena melihat kondisi sistem administrasi di negara kita yang membutuhkan pembenahan dan karena kami menyadari bahwa Indonesia tidak bisa hidup sendiri. Indonesia membutuhkan dan juga dibutuhkan oleh seluruh bangsa di dunia. Oleh karena itu kami mengajak segenap hadirin yang ada di sini untuk memperluas wawasan dan pengetahuan kita. Mari kita hilangkan rasa segan untuk belajar dan terus mengembangkan diri, untuk selanjutnya kita darma baktikan bagi negara kita tercinta, Indonesia.

Mari kita menjadikan diri kita sebagai intelektual organik seperti yang dikatakan oleh Antonio Gramsci, yakni intelektual yang selalu mampu melihat kompleksitas permasalahan dalam masyarakat, mampu melakukan transformasi bagi kemajuan di sekitarnya. Inilah jenis intelektual yang dibutuhkan negara kita untuk membangkitkan negara kita dari keterpurukan, mampu menghadapi masa turbulensi yang disebut Guest sebagai masa yang tidak menentu dan rentan terhadap perubahan. Bukannya intelektual tradisional yang lebih nyaman duduk di menara gading tanpa mau memahami dan melayani masyarakat.

Hadirin yang berbahagia,

Kami menyadari bahwa penyelenggaraan seminar ini tentunya tidak luput dari kekurangan dan kesalahan. Tapi kami yakinkan bahwa itu semua tidak dilakukan dengan sengaja. Oleh karena itu kami mohon maaf dan pengertian yang sebesar-besarnya atas kekurangan yang ada.

Kami ucapkan terima kasih kepada Prof Jin Park, Ph.D., Prof. Agus Dwiyanto, MA., MPA., Ph.D. dan Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. atas kesediannya menjadi pembicara. Kami juga menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu hingga Seminar Internasional ini bisa terselenggara.

Akhirnya kami mengajak semua yang hadir di sini untuk mengikuti seminar internasional ini dengan sebaik-baiknya. Karena di tangan kita juga lah masa depan Indonesia ditentukan.

*Tempora mutantur, nos et mutamur in illis,
The times change, and we change with them.*

Waktu terus berlalu dan kita ikut berubah bersamanya.

Oleh karena itu hadirin sekalian, mari kita arahkan perubahan ini demi kehidupan masyarakat yang sejahtera. Dengan bergerak bersama, kita pasti bisa mewujudkannya.

Dengan membaca Bismillahirrahmaanirrahiim kami buka Seminar Internasional “Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik” (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Wabillahit Taufiq Wal Hidayah.
Wassalamu alaikum Wr. Wb
Kepala

Deddy Mulyadi

Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (*To Develop Government Innovation for Improving Public Services*)

Dewasa ini masyarakat di segala penjuru dunia baik di negara-negara maju dan negara-negara berkembang tengah mengalami perubahan besar-besaran akibat proses globalisasi. Perubahan pada masyarakat ini terjadi di berbagai aspek kehidupan seperti politik, ekonomi, sosial, dan teknologi, dan berlangsung terus menerus. Hal ini dikarenakan era globalisasi membuat batas-batas antar negara menjadi “semu” sehingga interaksi dan proses perubahan yang terjadi di suatu negara akan sangat mudah untuk masuk dan tersebar luas di negara yang lain. Keberlanjutan proses perubahan ini menimbulkan dinamika dalam kehidupan masyarakat, yang diikuti dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Fenomena ini memicu munculnya tuntutan-tuntutan yang semakin besar dari masyarakat terhadap negara – dalam hal ini adalah pemerintah – untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dampak perubahan dan dinamika kebutuhan masyarakat dirasakan di semua negara. Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an dan terus berlangsung hingga saat ini telah terjadi apa yang disebut “krisis kemampuan memerintah” (*governability crisis*) dari pemerintahan di berbagai belahan dunia. Sejak saat itu, persoalan tersebut oleh para teoritis telah diangkat sebagai sebuah agenda internasional yang dianggap penting dan perlu mendapatkan solusi. Dalam kaitannya dengan teori *governance*, yang mencoba menjelaskan secara makro proses-proses perubahan dalam pemerintahan, krisis tersebut disebabkan oleh masih kuatnya hegemoni negara, hal ini ditandai oleh dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, termasuk urusan pelayanan publik yang dari waktu ke waktu semakin kompleks. Akar persoalan dari permasalahan tersebut terletak pada model pemerintahan yang berlangsung pada saat ini, dengan ciri khasnya seperti struktur yang vertikal, birokrasi yang kental, dan intervensi yang kuat. Model pemerintahan seperti ini tidak mampu beradaptasi dengan lingkungan ekonomi, sosial dan kultural yang sedang mengalami perubahan yang berlangsung cepat.

Untuk menghadapi situasi seperti ini, diperlukan komitmen yang kuat dari negara/pemerintah untuk secara serius dan konsisten mereformasi model pengorganisasian pelayanan publik. Kebijakan (*policy*) reformasi pelayanan publik tersebut harus diarahkan sedemikian rupa untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Lebih spesifik lagi, reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau pula perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi/departemen guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik (Schachter, 1995: 534).

Kondisi bahwa ada persoalan sosial, ekonomi, politik yang dihadapi di masa depan menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan hendaknya bukan lagi pemerintah yang "banyak memerintah" atau pemerintah yang "sedikit memerintah" atau sekedar "pemerintahan yang baik (*better government*)", namun yang dibutuhkan di masa depan adalah pemerintah yang benar-benar mampu memerintah (*capable government*).

Berdasarkan isu-isu sentral di atas, dalam konteks pelayanan publik yang menjadi kata kunci ialah kemampuan pemerintah untuk mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya. Pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan perubahan ke arah perbaikan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bahwa pemberian pelayanan publik yang semakin baik pada sebagian besar rakyat merupakan salah satu tolok ukur bagi legitimasi, kredibilitas, dan sekaligus kapasitas politik pemerintah. Namun sayangnya, tuntutan politik ini seringkali tak bisa diwujudkan oleh negara, melalui birokrasi pemerintahan yang ada saat ini.

Penerapan model birokrasi pemerintahan yang selama ini ada lebih banyak berdampak pada terciptanya pelayanan di sektor publik yang kurang berkualitas. Masih terdapat kecenderungan keengganan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien, dan ekonomis. Bahkan lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas, dan tidak representatif dengan tuntutan masyarakat. Banyak contoh yang dapat diidentifikasi; pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan kebutuhan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Dikemukakan oleh Norman Flynn (1990: 38) pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*.

Karena itu diperlukan pemikiran yang mendalam untuk mencari alternatif solusi yang dianggap cocok dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Teori *governance* dengan salah satu pendekatannya yang disebut *sociocybernetics approach* (Rhoders, 1996) mengemukakan bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah, serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi. Sebab, meskipun negara masih diharapkan memainkan peran besar atau penting dalam menyediakan berbagai bentuk pelayanan dasar kepada rakyat, di bidang informasi, pendidikan, pangan, kesehatan masyarakat, keamanan/keselamatan komunitas,

infrastruktur dan lain sebagainya, namun bentuk peran dan strategi implementasinya harus lebih efektif.

Dengan asumsi bahwa negara/pemerintah bukan lagi sebagai satu-satunya institusi/aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik, maka bagi *policy-makers*, terdapat pilihan-pilihan politik dan strategi implementasi kebijakan yang cukup beragam yang dapat ditempuh dalam rangka pengaturan, penyediaan, dan pembiayaan berbagai jenis pelayanan publik. Oleh karenanya dalam menjalankan misi pelayanan publik, pilihan politik tersebut harus dikembangkan secara cerdas dengan bersandar pada paradigma pilihan-pilihan publik/*public choice*. Artinya pilihan-pilihan itu senantiasa mempertimbangkan secara kritis interaksi di antara kekuatan-kekuatan pasar, masyarakat madani, dan kemampuan dari dinas-dinas pemerintah itu sendiri. Dengan kata lain, selain pemerintah, menurut Gerald E. Caiden (1999), "*the private sector, non governmental Organizations (NGOs), and volunteerism all had their different roles to play...*". Rasionalitas atau alasan logika dibalik pilihan-pilihan politik tersebut ialah agar dalam menjalankan peran pelayanan publiknya pemerintah sanggup bermain dalam arena yang kompetitif, sekaligus dapat bertindak arif, sejalan dengan bingkai fleksibilitas yang berlaku di era global. Dalam era global, mengacu pada konsep Dahrendorf (1995), fleksibilitas berarti *the ability to move in wherever an opportunity offers itself, and also move out when opportunities lose*.

Dengan demikian, dilihat dari perspektif *governance*, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigma atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung terus berubah organisasi pelayanan publik akan tetap relevan, memiliki kinerja tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus berkembang.

Bagi negara yang sedang berkembang, tak terkecuali Indonesia, gelombang tekanan untuk merubah wajah pemerintahan dan substansi penyelenggaraan pelayanan publik juga datang dari institusi-institusi internasional. Tuntutan politik terhadap negara-negara yang sedang berkembang untuk "mereform" sistem pemerintahan (yang sentralistik) dan sistem pelayanan publiknya (yang monopolistik) tersebut yaitu dengan menganjurkan kebijakan yang mengarah pada otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk mampu menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah pemerintahan yang demokratis, efisien dan memiliki sumber daya aparatur yang memiliki jiwa kewirausahaan (Osborne dan Gaebler, 1992). Hal ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya agar di tengah gelombang tekanan politik (*political pressures*) domestik maupun luar negeri, serta kesulitan anggaran dan keuangan (*fiscal pressures*), pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat menghindarkan diri dari keterpurukan.

Hal tersebut memang bukan persoalan mudah. Namun, secara teoritik, salah satu prasyarat penting agar birokrasi pemerintah dapat mendinamisasikan dirinya adalah dengan cara mentransformasikan diri dari birokrasi yang kaku menjadi organisasi pemerintah yang strukturnya desentralisasi, inovatif, fleksibel dan responsif. Dengan perubahan pada elemen-elemen ini diharapkan akan terbentuk watak dan perilaku *public entrepreneurship*. Dari sisi manajemen modern (Peter F. Drucker, 1985) jiwa kewirausahaan dirumuskan sebagai “...spotting opportunities and marshalling resources to produces innovation”. Sedangkan dalam konteks administrasi publik (Steuer, 1988), jiwa kewirausahaan adalah “...an adaptive, opportunistic and individualistic response to the chaos and fragmentation of post-progressive public administration.”

Bertolak dari hal tersebut, maka kata kuncinya tak lain adalah inovasi. Konsep inovasi di sini tidak harus dipahami secara kaku dan diartikan hanya menyangkut sesuatu yang sama sekali baru. Inovasi dalam konteks pelayanan publik bisa pula berarti merekombinasikan secara kreatif unsur-unsur yang sebelumnya sudah dikenal untuk kemudian diterapkan dalam bentuk cara-cara baru atau pada situasi/lingkungan baru. Dalam kerangka era globalisasi ide-ide baru dalam menciptakan suatu inovasi dapat diperoleh melalui mencermati dan mengambil pengalaman dari negara-negara lain. Setiap negara memiliki karakteristik dan tingkat kemajuan yang berbeda-beda, oleh karenanya dalam menerapkan suatu ide atau konsep inovasi yang kita ambil dari keberhasilan penerapan di negara lain, hendaknya selalu disesuaikan dengan kondisi negara kita. Pemahaman bahwa dinamika kebutuhan masyarakat yang berkembang tersebut terjadi di semua negara, maka pada prinsipnya nilai-nilai umum yang berkembang dan menjadi tuntutan masyarakat pun memiliki kesamaan dasar. Kesamaan dasar dari nilai-nilai inilah yang dapat kita ambil dari pengalaman atau *bestpractise* pemerintahan negara lain, untuk menjadi alternatif inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dengan melakukan inovasi secara terus menerus diharapkan penyelenggaraan pemerintahan mengalami perubahan/perbaikan seiring dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan, serta mampu menjawab tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Sehingga pada akhirnya akan tercipta pemerintahan yang profesional dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, efektif dan efisien.

Untuk mengetahui dan menggali bagaimana mengembangkan inovasi penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan dan memperbaiki pelayanan publik, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara akan menyelenggarakan Seminar Internasional yang berjudul “**Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (To Develop Government Innovation for Improving Public Services)**”.

MEMBANGUN BIROKRASI PELAYANAN INDONESIA YANG EFISIEN, BERORIENTASI PADA PENGGUNA, DAN KOMPETITIF : BELAJAR DARI PENGALAMAN AMERIKA SERIKAT

Prof. Agus Dwiyanto, MA., MPA., Ph.D.¹

Pendahuluan

Mengkaji sosok birokrasi di negara-negara maju yang berhasil membangun birokrasi yang efisien, kompetitif, dan mampu melayani warganya dengan baik dan membandingkan dengan sosok birokrasi yang ada di Indonesia dapat menjadi salah satu cara untuk memahami kekurangan yang dimiliki birokrasi pelayanan di Indonesia. Paper ini akan mencoba mempelajari ciri-ciri yang penting dari birokrasi pelayanan di AS untuk menjadi *benchmark* atau kaca benggala yang dapat digunakan untuk melihat lebih jauh masalah yang dihadapi oleh Indonesia dalam mereformasi birokrasi pelayanannya. Dengan membandingkan sosok birokrasi pelayanan di AS dan di Indonesia, kita juga akan dapat mengetahui kekurangan atau kelebihan yang mungkin dimiliki oleh birokrasi pelayanan di Indonesia vis a vis birokrasi pelayanan di AS.

Analisis perbandingan ini diharapkan dapat juga membuka penjelasan tentang variabel-variabel yang mungkin dapat menjelaskan perbedaan sosok dari kedua birokrasi pelayanan tersebut. Terbukanya variabel penjasar perbedaan sosok itu akan dapat mempermudah para pengambil kebijakan dan pimpinan birokrasi pelayanan dalam memutuskan tindakan yang tepat untuk memulai perubahan. Mereka akan dapat mengetahui dengan mudah apa saja perubahan yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya agar birokrasi pelayanan di Indonesia benar-benar dapat mampu mewujudkan pelayanan yang efisien, mudah dijangkau, dan menghargai martabat mereka sebagai warga negara.

Orientasi pada Pengguna

Salah satu ciri penting dari birokrasi pelayanan di Amerika Serikat (AS) adalah orientasinya pada warga pengguna. *Customers* atau *Citizens* menjadi kosa kata yang sangat penting dalam kehidupan birokrasi pelayanan di AS. Warga pengguna menjadi kriteria yang penting dalam pengembangan sistim pelayanan publik. Pengambilan keputusan tentang jenis, cara dan standar pelayanan melibatkan warga pengguna, atau setidaknya berdasar pada kepentingan warga pengguna.

1. Guru besar FISIPOL, Peneliti Senior PSKK, dan staf Pengajar MAP-UGM

Presiden Clinton, bahkan pernah mengeluarkan "President Executive Order 12862" yang memerintahkan kepada birokrasi pelayanan publik disana untuk "*Putting Customers First: Standards for Serving the American People*". Perintah ini mengharuskan sistim pelayanan publik untuk menempatkan warga pengguna dan kepentingannya menjadi bagian terpenting dari sistim pelayanan. Warga pengguna harus menjadi panglima dan pusat perhatian dari sistim pelayanan. Kepentingan mereka harus menjadi kriteria utama dalam pengambilan keputusan di birokrasi pelayanan.

Beberapa prinsip penting dari *President Order* tersebut dapat dilihat dalam kutipan berikut:

President Clinton's Executive Order 12862 ²

Putting Your Customers First

Setting Customers Service Standards

- Identify your customers, who are, should be, served by agency
- Survey customers to determine the kind and the quality of service they want and their levels of satisfaction with the existing service
- Post service standards and measure results against them
- Benchmark customers service standards against the best in business
- Survey frontline- employees on barriers to, or ideas for, matching the best in business
- Provide customers with choice in both the sources of services and the means of delivery
- Make information, services, and complaint systems easily accessible
- Provide means to address customers complaints

Adanya *president order* ini menunjukkan bagaimana perhatian yang sangat besar pemerintah AS terhadap pengembangan sistim pelayanan yang berorientasi pada warga pengguna. Warga pengguna ditempatkan sebagai pusat perhatian dari sistim pelayanan. Kebijakan pemerintah seperti ini yang kemudian menjadikan sistim pelayanan publik di AS menjadi sangat *user friendly*.

Karena itu, sangat lazim bagi birokrasi pelayanan di AS untuk secara periodik melakukan survei pengguna. Survei dirancang untuk mengenali siapa pengguna, apa

2. *Putting Customers First Standards 1997, National Performance Review, Archive*

kepentingannya, apa kesulitan mereka mengakses pelayanan, apa harapan dan aspirasinya terhadap pelayanan, dan apa saran yang mereka berikan untuk perbaikan praktik pelayanan. Disamping survei pengguna, mereka juga memberi ruang yang sangat besar bagi warga untuk menyampaikan keluhan dan protes terhadap rezim pelayanan. Konsep *voice* menjadi satu hal yang penting dan terintegrasi dengan baik dalam sistim pelayanan.

Setiap birokrasi pelayanan publik harus menyediakan mekanisme untuk menyampaikan keluhan bagi warga pengguna. Bukan hanya itu, birokrasi harus juga mengatur mekanisme mengenai bagaimana keluhan itu ditanggapi dan menjadi bagian dari sistim perbaikan pelayanan publik. *Voice* adalah bagian yang penting dari sistim pelayanan untuk mendorong adanya *learning organization*. Melalui mekanisme *voice* seperti ini maka birokrasi pelayanan didorong untuk menjadikan dirinya terbuka dan terbiasa melakukan proses pembelajaran. Birokrasi pelayanan publik menjadi sangat dinamik dan responsif terhadap kebutuhan pengguna dan dinamika lingkungannya.

Pelayanan Berbasis pada Trust

Masyarakat Amerika adalah masyarakat yang berbasis pada *trust*³ Sistim pelayanan publik dibangun dengan berbasis pada *trust*, yang memperlakukan warga pengguna pada umumnya sebagai orang yang dapat dipercaya. Sistim pelayanan publik di AS umumnya dikembangkan dengan menggunakan asumsi-asumsi yang digunakan oleh teori Y, teori tentang personalitas. Mereka memperlakukan warga pengguna sebagai orang yang jujur, dewasa, dan dapat dipercaya. Karena itu, ketika warga negara berhubungan dengan sistim pelayanan, interaksi antara warga dengan rezim pelayanan menjadi sangat sederhana dan mudah.

Sistim pelayanan mengajarkan kepada para penyelenggara pelayanan untuk "*treat travelers as trustworthy people*". Karena warga pengguna umumnya orang yang jujur dan dapat dipercaya maka proses pelayanan menjadi sangat sederhana. Prosedur pelayanan dirancang untuk mempermudah warga dalam mengakses pelayanan bukan untuk mengontrol perilaku warga. Dalam sistim pelayanan yang tidak berbasis *trust*, prosedur pelayanan dirancang untuk mengontrol perilaku warga agar mereka tidak memberi informasi yang palsu dan mengelabui rezim pelayanan. *Security approach* lebih menonjol dalam sistim pelayanan yang tidak berbasis pada *trust*.

Dalam sistim pelayanan yang berbasis pada *trust* interaksi warga dengan rezim pelayanan menjadi sangat sederhana, mudah, dan murah. Kemudahan interaksi menjadi

3. Terutama sebelum peristiwa 11 September. Setelah peristiwa tersebut terlihat adanya pergeseran yang sangat besar dalam kebijakan pemerintah yang mengarah pada *security approach*, yang dalam banyak hal berpengaruh terhadap praktik pelayanan publik di AS

prinsip penting yang mencirikan sistim pelayanan berbasis pada *trust*. Prosedur menjadi pendek dan mudah karena tidak memerlukan banyak upaya untuk mengecek kebenaran informasi yang disampaikan oleh warga pengguna. Dalam konteks pelayanan di AS, prinsip seperti ini memiliki pembenaran yang memadai karena kemampuan mereka untuk memanfaatkan teknologi informasi sangat tinggi. Kandungan teknologi informasi dan komunikasi dalam sistim pelayanan publik disana yang sangat tinggi memudahkan mereka untuk mengembangkan sistim pelayanan yang berbasis pada *trust*.

Keberhasilan AS dalam mengembangkan sistim pelayanan yang berbasis pada *trust* telah membuat birokrasi pelayanan di AS berhasil menciptakan sistim pelayanan yang sederhana, mudah, dan dapat diakses oleh warganya dengan murah. Prosedur pelayanan menjadi sangat pendek dan sederhana, interaksi antara penyelenggara dengan warganya sangat mudah, dan hubungan antara rezim pelayanan dengan penggunanya menjadi sangat baik. Akibatnya, bukan hanya efisiensi pelayanan dapat diwujudkan dengan baik tetapi juga kepuasan pengguna terhadap birokrasi pelayanan dengan sendirinya akan dengan mudah dapat diwujudkan.

Desentralisasi dan Delayering

Sistim pelayanan publik di AS cenderung sangat desentralistik. Pengambilan keputusan dalam sistim pelayanan didelegasikan kepada mereka yang ada di *frontline* yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Asumsinya adalah bahwa mereka yang di *frontline* adalah pihak yang paling tahu mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Mereka adalah pihak yang sering berinteraksi dengan warga pengguna dan karenanya mereka juga yang paling sering mendengar keluhan, harapan, dan saran dari pengguna. Desentralisasi perlu dilakukan agar keputusan dapat segera diambil dan tindakan yang tepat dan cepat untuk menyelesaikan berbagai masalah dalam penyelenggaraan pelayanan dapat dilakukan.

Dalam birokrasi yang hirarkhis, pengambilan keputusan sering terkonsentrasi di tangan pimpinan puncak dari birokrasi pelayanan itu. Birokrasi yang hirarkhis dibangun dengan asumsi bahwa pimpinan adalah orang yang paling *mature, knowledgeable, dan wise*. Pimpinan adalah pemegang kekuasaan dan karenanya, keputusan harus berasal dari mereka. Pejabat yang ada di *frontline* adalah pelaksana keputusan bukan pengambil keputusan. Diskresi yang dimiliki oleh pejabat di *frontline* umumnya sangat terbatas. Sentralisasi pengambilan keputusan sering membuat keputusan yang diambil oleh rezim pelayanan menjadi *too little and too late*.

Rezim pelayanan yang memiliki birokrasi yang hirarkhis sering gagal merespon dinamika lingkungan dengan baik. Sentralisasi pengambilan keputusan membuat isu dan masalah yang mendesak dan penting untuk segera diselesaikan menjadi tidak dapat direspon oleh sistim pelayanan dengan cepat karena menunggu keputusan dari pimpinan

puncak. Arus informasi dan perintah vertikal sering memperburuk situasi ketika jenjang hirarkhi yang panjang menciptakan semakin banyak sumber distorsi informasi dan perintah. Informasi yang urgen dan mendesak untuk segera direspon dalam perjalanan ke meja pimpinan dapat mengalami distorsi ketika terjadi *euphuism*. Masalah yang sebenarnya kritikal menjadi sekedar *business as usual*, karena bawahan ingin membuat pimpinan senang. Akibatnya respon sistim pelayanan terhadap masalah yang berkembang sering kurang memadai dan terlambat.

Untuk mengatasi situasi seperti diatas, birokrasi pelayanan di Amerika Serikat cenderung melakukan *delayering*. Mereka memotong jenjang hirarkhi menjadi lebih pendek agar arus informasi keatas dan perintah kebawah dapat dipercepat dan sumber distorsi dikurangi. Bahkan, birokrasi pelayanan sering mengembangkan *hotline* dimana petugas *frontline* bilamana perlu dapat berkonsultasi langsung dengan pimpinan puncak dalam menyelesaikan berbagai masalah yang dinilai perlu dikonsultasikan kepada pimpinannya. *Delayering* membuat pengambilan keputusan untuk merespon dinamika pelayanan menjadi sangat cepat dan tepat.

Birokrasi pelayanan di AS percaya "unless there is an important reason to do otherwise, responsibility for addressing problems should lie with the lowest level of government possible." Kewenangan mengambil keputusan harus diberikan kepada mereka yang langsung berhadapan dengan warga pengguna karenanya ungkapan seperti "Get the decision to where the rubber meets the road" hal yang lazim terjadi disana. Dengan memberi kewenangan yang besar pada *frontline officers* atau *street-level of bureaucrats* maka keputusan yang tepat dan cepat dapat diambil untuk memecahkan masalah yang timbul. Hal ini dapat terjadi kalau *discretionary power* diberikan kepada mereka yang langsung berhubungan dengan warga pengguna. Pendekatan seperti ini juga membuat para pejabat birokrasi pada tingkat bawah menjadi lebih kreatif, berani mengambil risiko, dan terlatih untuk menyelesaikan masalah. Semua orang di dalam birokrasi pelayanan dengan tanggungjawabnya masing-masing terbiasa mengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah. Orientasi pada penyelesaian masalah menjadi ciri penting dari birokrasi pelayanan di AS.

Orientasi pada penyelesaian masalah menjadi tumbuh dengan subur melebihi orientasi pada kekuasaan. Di banyak negara yang mengembangkan birokrasi mengikut model birokrasi Weber, orientasi pada kekuasaan biasanya sangat menonjol. Birokrasi Weber yang sangat hirarkhis, yang memusatkan kekuasaan pada tangan pimpinan, biasanya mengkonsentrasikan kekuasaan pengambilan keputusan pada tangan pimpinan. Semakin tinggi posisinya pada jenjang kekuasaan semakin besar kekuasaannya untuk mengambil keputusan. Birokrasi yang seperti ini sering gagal menanggapi dinamika lingkungan karena kekuasaan mengambil keputusan dikonsentrasikan ditangan pimpinan puncak, bukan ditangan pejabat di *frontline* yang langsung berhadapan dengan warga,

dimana masalah yang perlu segera diselesaikan terkonsentrasi. Ada jarak yang sangat panjang antara konsentrasi masalah dengan konsentrasi kekuasaan.

Dengan melakukan desentralisasi dan delayering birokrasi pelayanan di AS dapat merespon dinamika lingkungannya dengan cepat. Lebih dari itu, para pejabat birokrasi disana memiliki kecakapan untuk mengambil keputusan dan berani menanggung risiko dari keputusan yang diambilnya. Kecakapan seperti ini sangat penting dimiliki oleh birokrasi pelayanan yang beroperasi dalam lingkungan yang dinamik dan melayani masyarakat yang memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi. Dalam masyarakat yang terdidik, rasional, dan memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi, birokrasi pelayanan dituntut memiliki responsivitas yang tinggi dan mampu secara efektif menyelesaikan masalah yang dihadapi warganya.

Kompetisi dan Semangat Kewirausahaan

Birokrasi pelayanan di AS beroperasi dalam sistem pasar yang sangat mapan, dimana kompetisi menjadi ciri dan nilai yang penting dalam kehidupan bukan hanya di sektor bisnis tetapi juga di sektor publik. Banyak kegiatan yang di Indonesia menjadi monopoli dan bagian dari kegiatan birokrasi pemerintah di AS kegiatan tersebut adalah kegiatan terbuka dan menjadi arena kompetisi bagi pelaku pasar. Kompetisi menjadi nilai yang penting yang dicoba diinjeksikan dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan.

Dalam birokrasi pemerintah, kompetisi didorong agar mereka dapat mengembangkan kegiatan dan pelayanan yang inovatif, efisien, dan efektif. Untuk dapat memperoleh anggaran dari pemerintah melalui hibah atau mekanisme lainnya, mereka harus dapat mengajukan program dan proyek inovatif dan *cost-effective*. Mereka yang inovatif dan mampu menawarkan program yang memiliki *cost-effectiveness* yang tinggi akan dapat memperoleh anggaran yang lebih besar. Birokrasi pemerintah memperoleh kewenangan untuk mengelola suatu kegiatan kalau mereka dapat menunjukkan bahwa mereka dapat lebih efisien daripada perusahaan swasta.

Kompetisi didorong bukan hanya antar pemerintah dengan swasta tetapi juga antar birokrasi pemerintah yang satu dengan birokrasi pemerintah lainnya. Bahkan, kompetisi didorong antar satu negara bagian dengan negara bagian lainnya. Satu negara bagian didorong untuk dapat mengembangkan iklim investasi dan usaha yang sehat sehingga minat investor untuk melakukan kegiatan di negara bagian tersebut menjadi lebih tinggi. Kompetisi antar negara bagian dengan negara bagian yang lain adalah hal yang biasa terjadi di AS. Tidak mengherankan kalau negara bagian-negara bagian yang ada disana sering menerapkan besaran angka pajak yang berbeda dalam rangka menarik minat investasi ke negara bagianya.

Semangat kompetisi seperti ini yang mendorong nilai-nilai kewirausahaan tumbuh dengan subur di dalam sektor publik di AS. Dorongan untuk berkompetisi membuat mereka terlatih untuk berkreasi dan mengembangkan inovasi bukan hanya dalam jenis pelayanan tetapi juga dalam cara mereka melayani warganya. Kompetisi, inovasi, dan insentif adalah nilai yang penting dalam kehidupan birokrasi pelayanan karena tanpa mampu memperoleh dan mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan birokrasinya mereka tidak akan dapat bertahan dan memperoleh pengakuan dari warganya.

Untuk dapat mewujudkan semua hal tersebut diatas birokrasi pemerintah sering harus belajar dari sektor bisnis karena sektor bisnis sudah lama terbiasa dengan nilai dan tradisi kompetisi, inovasi, dan insentif. Birokrasi bisnis umumnya lebih maju dalam pengembangan tradisi seperti itu. Karena itu pemerintah mendorong birokrasinya untuk belajar dan mengimpor nilai dan tradisi tersebut dan mengembangkannya dalam kehidupan sektor pemerintah. *Corporatization* sektor publik menjadi bagian yang penting dari gerakan *reinventing government* yang pernah sangat marak di AS. Melalui korporatisasi tersebut pemerintah ingin mengelola kegiatannya sebagaimana kegiatan bisnis.

Di Amerika Serikat, korporatisasi menjadi salah satu metodologi yang penting dari *reinventing government*. Mereka mengatakan bahwa "The basic change which reinvention addresses is that public managers should act more like private managers. That means that they should be subject to competition, and should act like entrepreneurs." Training dan workshop untuk mengubah mindset para manajer di sektor publik menjadi entrepreneurs sering dilakukan. Sistem insentif dirubah untuk menghargai mereka yang dapat mewujudkan kompetisi, inovasi, dan mengembangkan entrepreneurial spirits dalam kehidupan birokrasinya.

Konsep seperti *performance budgeting*, *performance-based incentives*, dan *performance-based career system* tumbuh dengan subur dan menjadi bagian yang penting dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Sedangkan konsep dan pendekatan tersebut semula hanya lazim didengar di sektor bisnis. Birokrasi pemerintah terbiasa memperoleh anggaran melalui lobi dan pendekatan politik lainnya. Mereka tidak perlu menunjukan kinerjanya untuk dapat memperoleh sejumlah anggaran untuk membiayai kegiatan mereka. Birokrasi terbiasa memperoleh penghasilan yang tetap terlepas dari kinerjanya. Mereka tidak berpikir tentang bonus dan *gain sharing*, yang mungkin mereka peroleh kalau mereka dapat melakukan *saving*. Pejabat birokrasi umumnya adalah kelompok orang yang berpenghasilan tetap apapun kinerja yang mereka hasilkan. Karir mereka biasanya lebih banyak ditentukan oleh senioritas dan kedekatan mereka terhadap kekuasaan, bukan oleh kinerja mereka dalam melayani warganya.

Namun, munculnya berbagai konsep diatas mengubah *mindset* dan perilaku aparat birokrasi ketika anggaran, insentif, dan karir yang menjadi *driving force* bagi mereka untuk bertindak terkait dengan kinerjanya. Cara pandang mereka terhadap kinerja menjadi berubah dan mereka menganggap menunjukkan kinerja menjadi hal penting bagi kehidupannya. Ketika aparat birokrasi menilai bahwa unjuk kinerja menjadi sangat penting bagi kehidupannya, maka mereka akan dengan sendirinya berusaha menunjukkan kinerjanya. Kerja keras menunjukkan kinerja dengan akan tumbuh dalam kehidupan birokrasi pemerintah.

Reformasi birokrasi pelayanan, yang diantaranya dilakukan dengan mengenalkan kompetisi dan *entrepreneurship*, dapat merubah *mindset* para pejabat dan manajer di birokrasi pemerintah. Kinerja menjadi kosa kata yang penting atau kata kunci dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Mereka mulai menyadari bahwa nasib mereka mulai ditentukan oleh kemampuannya menunjukkan kinerja. Karena itu, para manajer di birokrasi pemerintah mulai berlomba untuk menunjukkan kinerjanya karena dengan mampu menunjukkan kinerjanya yang baik mereka akan *better off*. Fenomena seperti ini yang kemudian mendorong adanya perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik disana.

Etika dan Budaya Pelayanan

Ciri lain yang penting dari Birokrasi pelayanan di AS adalah kuatnya etika dan budaya pelayanan. Internalisasi konsep *customers and citizens* dalam kehidupan birokrasi yang sangat kuat, sebagaimana dinyatakan oleh Presiden Clinton Order, membuat etika pelayanan yang menempatkan warga pengguna sebagai pusat perhatian sangat menonjol dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Lebih dari itu, budaya birokrasi pemerintah disana sudah sejak lama menempatkan rezim pelayanan sebagai abdi pelayanan. Hal ini tampak dari bahasa yang mereka gunakan untuk menggambarkan peran dari penyelenggara pelayanan sebagaimana tersirat dari kata "*civil servants*".

Penggunaan kata *civil servants* untuk menggambarkan peran pejabat birokrasi di AS dengan jelas menempatkan penyelenggara pelayanan sebagai abdi pelayanan. Berbeda dengan bahasa Indonesia yang tidak mengenal abdi masyarakat untuk menyebut pejabat birokrasi. Bahasa Indonesia lebih sering menggunakan istilah pejabat, yaitu orang yang menjabat atau memegang jabatan dan atau memiliki kekuasaan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Walaupun sekarang kata abdi masyarakat dan abdi rakyat mulai dipakai untuk menterjemahkan kata *civil servants* tetapi kata tersebut jarang digunakan dalam bahasa formal dalam birokrasi pemerintah. Penggunaan bahasa yang digunakan untuk melukiskan peran dan sosok dari rezim pelayanan ini sebenarnya merefleksikan nilai dan simbol yang hidup dalam budaya pemerintahan dan birokrasi.

Simbol, nilai, dan bahasa yang berbeda sebenarnya menjelaskan adanya budaya yang berbeda. Dalam budaya birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan bahasa yang

digunakan untuk menjelaskan sosok penyelenggara pelayanan adalah pejabat atau penguasa. Sedangkan dalam budaya birokrasi yang berorientasi pada pelayanan bahasa yang digunakan untuk melukiskan penyelenggara pelayanan adalah *civil servants*. Tentu dengan mudah membayangkan kesulitan untuk mengembangkan etika pelayanan tumbuh dengan subur dalam birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan, ketika para penyelenggara pelayanan lebih menempatkan dirinya lebih sebagai pejabat atau penguasa daripada sebagai abdi pelayanan. Sebaliknya, dalam birokrasi yang menempatkan anggotanya sebagai *civil servants* akan dengan mudah dapat dikembangkan etika pelayanan yang menempatkan warga pengguna sebagai warga yang berdaulat dan menjadi sentral dalam kehidupan birokrasinya.

Dalam birokrasi pelayanan di AS, *courtesy* menjadi hal yang biasa dijumpai. "*May I help you*" atau "*What I can do for you*" adalah kalimat pertama yang meluncur dari seorang penyelenggara pelayanan ketika bertemu dengan warga pengguna. Tradisi seperti ini selalu dijumpai di setiap instansi pemerintah. Setiap karyawan birokrasi pemerintah selalu menyampaikan pertanyaan tersebut ketika bertemu dengan warganya yang mendatangi kantornya. Pertanyaan tersebut jelas menggambarkan bagaimana posisi mereka ketika bertemu dengan warga pengguna. Pertanyaan tersebut menunjukkan bahwa mereka menempatkan dirinya benar-benar sebagai *civil servants*, bukan sebagai pejabat birokrasi atau penguasa.

Budaya dan etika pelayanan seperti ini hanya dapat berkembang secara wajar ketika birokrasi mampu menempatkan dirinya lebih sebagai pelayan daripada sebagai instrumen kekuasaan. Sebagai pelayan birokrasi menempatkan dirinya inferior dari warganya, sedangkan sebagai instrumen kekuasaan birokrasi menempatkan dirinya sebagai penguasa dan warga dilihat tidak lebih sebagai klien dan obyek kekuasaannya. Membangun tradisi dan budaya pelayanan tentu bukan hal yang mudah karena tradisi ini melekat dalam sejarah perjalanan bangsa dan menjadi bagian dari sejarah tata pemerintahan yang sangat panjang. Sejarah perjalanan bangsa Amerika yang panjang mengajarkan pada mereka mengenai pentingnya penghargaan terhadap hak-hak warga negara, kedalautannya, dan pola hubungan antara negara dengan warganya yang sangat berbeda dengan sejarah perjalanan bangsa Indonesia, yang pada umumnya berawal dari tradisi kerajaan. Dalam tradisi kerajaan, raja adalah pusat kekuasaan dan birokrasi adalah instrument kekuasaan dari raja bukan instrumen pelayanan warga. Perbedaan latar sejarah seperti ini mungkin menjelaskan mengapa birokrasi di Indonesia memiliki tradisi budaya yang berbeda.

Bagaimana dengan Birokrasi Pelayanan di Indonesia?

Tentu menarik untuk menggunakan birokrasi pelayanan di Amerika Serikat sebagai *benchmark* atau kaca benggala untuk melihat birokrasi pelayanan publik di Indonesia.

Apakah ciri-ciri yang melekat pada birokrasi pelayanan di AS juga tercermin dalam kehidupan birokrasi publik di Indonesia? Adakah perbedaan yang penting antara birokrasi pelayanan di AS dengan di Indonesia? Apa faktor yang menjelaskan mengapa keduanya memiliki sosok yang berbeda?

Dalam hal kedudukan warga pengguna vs birokrasi pelayanan, perbedaan yang mencolok dengan mudah diketahui. Dalam berhadapan dengan birokrasi pelayanan di Indonesia pada umumnya posisi warga pengguna sangat lemah. Mereka belum mampu menempatkan dirinya sebagai pusat perhatian dari birokrasi pelayanan. Sistem pelayanan di Indonesia belum mampu menempatkan warganya dalam posisi sentral dari kehidupan birokrasi pelayanan. Prosedur, struktur birokrasi, dan fasilitas pelayanan sering tidak dirancang untuk mengabdikan pada kebutuhan dan kepentingan warga pengguna tetapi justru untuk memenuhi kepentingan rezim pelayanan.

Prosedur pelayanan misalnya, sering tidak dirancang untuk mempermudah interaksi warga dengan rezim pelayanan tetapi justru untuk mengontrol perilaku warga. Apalagi dalam tingkat trust antara pemerintah dan warganya yang sangat rendah, orientasi kontrol sering lebih kuat daripada orientasi pelayanan. Dengan mudah dapat dilihat bagaimana prosedur pelayanan publik di hampir setiap jenis pelayanan hanya mengatur kewajiban dari para pengguna. Sedangkan, hak-hak warga pengguna tidak pernah diatur dalam prosedur pelayanan. Kewajiban dari rezim pelayanan juga amat jarang diatur dalam prosedur pelayanan. Observasi terhadap prosedur pelayanan publik di banyak jenis pelayanan publik seperti perizinan, KTP, SIM, dan pelayanan administratif lainnya dengan jelas menempatkan posisi warga pengguna tidak lebih dari obyek pelayanan. Warga cenderung diperlakukan sebagai klien dan bukan sebagai warga yang berdaulat yang harus dihormati hak-haknya oleh negara.

Hal yang sama juga dapat diamati dari struktur birokrasi pelayanan di Indonesia. Melekatnya struktur birokrasi dengan prosedur pelayanan menjadikan struktur birokrasi lebih sebagai instrumen kekuasaan dan kontrol daripada instrumen pelayanan. Ketika struktur hirarki yang menggambarkan jenjang kekuasaan dijadikan sebagai dasar untuk membentuk prosedur pelayanan, maka proses pelayanan menjadi amat panjang mengikuti hirarki kekuasaan. Struktur birokrasi tidak dirancang untuk mempermudah interaksi rezim pelayanan yang merepresentasikan negara dengan warganya. Struktur yang seperti ini tentu ikut memberi kontribusi terhadap proses pelayanan publik di Indonesia yang sangat kompleks dan sulit diakses oleh warganya.

Di AS struktur birokrasi tidak terkait dengan mekanisme dan prosedur pelayanan. Orientasi pelayanan yang sangat kuat dari birokrasi pelayanan di AS membuat birokrasi pelayanan dapat mengembangkan mekanisme pelayanan yang sangat sederhana dan mudah diakses oleh warganya. Desentralisasi dan *delaying* memberi kewenangan

kepada *frontline officers* untuk mengambil keputusan mengenai apakah pelayanan yang dapat diberikan kepada seorang warga yang membutuhkan. Transaksi pelayanan dapat diselesaikan oleh *frontline officers* secara langsung sehingga tidak diperlukan interaksi antara warga dengan rezim pelayanan secara berjenjang sebagaimana terjadi di Indonesia.

Seorang warga di Indonesia dapat memperoleh KTP setelah mereka berinteraksi dengan rezim pelayanan secara berjenjang, dari sejak RT, RW, kalurahan, Kecamatan, dan Kabupaten/ Kota. Hal seperti ini terjadi karena struktur birokrasi melekat dengan prosedur dan mekanisme pelayanan, sesuatu yang sebenarnya harus dihindari. Namun, karena orientasi terhadap kekuasaan dan kontrol masih sangat kuat, birokrasi pelayanan di Indonesia cenderung terjebak pada upaya mencegah *moral hazards*⁴ daripada upaya mempermudah akses warga terhadap pelayanan publik. Akibatnya prosedur pelayanan menjadi kompleks dan susah diakses secara wajar sehingga banyak warga yang lebih suka menggunakan biro jasa atau *intermediaries*.⁵

Hal ini diperkuat dengan adanya fragmentasi kewenangan birokrasi yang sangat tinggi. Cara pemerintah mendistribusikan tidak secara holistic atau utuh, dimana kewenangan untuk mengelola satu urusan dan atau pelayanan diberikan pada satu satuan birokrasi pelayanan tertentu, melainkan didistribusikan kepada banyak satuan birokrasi pemerintah. Akibatnya, proses pelayanan menjadi berbelit-belit karena melibatkan banyak satuan birokrasi. Kesulitan melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan pelayanan menjadi takterhindarkan. Pengembangan pelayanan satu pintu (OSS) sangat sulit dilakukan. Lebih dari itu, dalam proses pelayanan seperti itu, pertanggungjawaban tentang kegagalan pelayanan menjadi tidak jelas karena pertanggungjawaban tersebut dibagi kedalam banyak satuan birokrasi.

4. Berbeda dengan birokrasi pelayanan di AS yang berbasis pada *trust*, birokrasi pelayanan di Indonesia dibangun berdasar pada prinsip *distrust*. Sebagai warisan kolonial, birokrasi pelayanan publik di Indonesia cenderung menempatkan warga pihak yang harus dikontrol perilakunya, bukan dilayani kebutuhannya. Birokrasi kolonial melihat warga sebagai lebih sebagai ancaman, karena itu struktur dan prosedur birokrasi dirancang untuk mencegah jangan sampai terjadi *moral hazards*. Akibatnya struktur menjadi panjang, berjenjang, dan mempersulit interaksi antara warga dan birokrasinya. Prosedur pelayanan bukan dirancang untuk mempermudah dan melindungi warga dari ketidakpastian tetapi lebih untuk memastikan warga mematuhi peraturan dan mencegah terjadinya pelanggaran oleh warga. Prosedur karenanya hanya mengatur kewajiban warga dan gagal melindungi hak-hak mereka.
5. Angka pengguna yang memanfaatkan jasa *intermediaries* dari berbagai survei yang pernah dilakukan berkisar 50-80 persen tergantung jenis pelayanannya. Besarnya angka pengguna *intermediaries* menunjukkan bahwa banyak warga yang tidak dapat mengakses pelayanan secara wajar. Bagi sekelompok warga penggunaan *intermediaries* dinilai lebih menguntungkan daripada mengakses pelayanan secara langsung.

Dalam posisi seperti ini, warga pengguna di Indonesia cenderung menempati posisi marginal dan belum menjadi warga yang berdaulat. Akibatnya, kepentingan warga belum menempati kedudukan yang penting dalam sistim pelayanan publik. Sebaliknya, kepentingan rezim pelayanan justru menempati posisi yang sentral dalam kehidupan birokrasi pelayanan. Hal ini dengan mudah dapat diamati dalam di setiap birokrasi pelayanan publik, yang menempatkan fasilitas pelayanan lebih sebagai fasilitas untuk penyelenggara daripada fasilitas untuk warga pengguna. Salah satu contoh misalnya, fasilitas seperti TV di ruang tunggu yang menghadap ke tempat petugas bekerja dan membelakangi tempat duduk warga. Contoh seperti ini menunjukkan bahwa orientasi pada pengguna belum dapat dinternalisasikan dalam kehidupan birokrasi pelayanan di Indonesia.

Tradisi untuk melakukan survei pengguna belum berkembang di Indonesia. Akibatnya, pemahaman penyelenggara tentang siapa pengguna pelayanannya, apa kesulitan mereka dalam mengakses pelayanan, dan bagaimana kepuasan mereka terhadap pelayanan cenderung sangat rendah. Upaya untuk mengenali pengguna pelayanan dan memberi kesempatan mereka untuk menyampaikan keluhan dan pendapat mereka tentang bagaimana pelayanan seharusnya dikelola masih sangat terbatas. Karena itu tidak mengherankan kalau ketidakpuasan terhadap pelayanan publik di Indonesia masih sangat tinggi.

Kompetisi and kewirausahaan juga masih sangat langka di dalam kehidupan birokrasi publik. Dalam beberapa dekade terakhir ini pemerintah mulai mengurangi proteksi dan kewenangan monopoli yang selama ini dinikmati birokrasi pemerintah. Deregulasi dan debirokratisasi sudah cukup lama dilakukan oleh pemerintah untuk memperluas keterlibatan pasar dan organisasi non-pemerintah lainnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, dampak dari kebijakan tersebut terhadap perbaikan kinerja pelayanan tidak jelas dan bahkan, sering memunculkan masalah baru. Salah satu penjelasannya karena proses pengalihan peran pemerintah kepada sektor swasta tidak dilakukan secara transparan dan bahkan, privatisasi menjadi arena korupsi dan kolusi baru antara pemerintah dengan pelaku usaha.

Entrepreneurship di sektor pemerintah juga belum berjalan dengan baik, karena lingkungan birokrasi pemerintah di Indonesia belum memungkinkan tradisi dan *entrepreneurial spirits* untuk dapat tumbuh dengan subur. Struktur birokrasi yang hirarkhis dan *rigid*, budaya birokrasi yang sangat paternalistik, dan kurangnya perangkat legal yang dapat memberi dukungan terhadap administrator publik untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan menjadi faktor yang menghambat pengembangan tradisi *entrepreneurship* di sektor pemerintah. Untuk memahami kendala struktural dan budaya yang menghambat pengembangan

tradisi kompetisi dan *entrepreneurship* maka audit terhadap struktur dan budaya yang ada dalam birokrasi pelayanan perlu segera dilakukan.

Dengan audit seperti ini maka peta mengenai faktor-faktor struktural dan budaya yang menghalangi pengembangan semangat kompetisi dan *entrepreneurship* dapat diketahui dan program-program yang tepat untuk mendorong perubahan nilai-nilai dan tradisi baru yang kondusif bagi keduanya dapat dilakukan. Peta ini tentu akan dapat membantu pemerintah untuk mengambil keputusan tentang mana sistim nilai, tradisi, dan perilaku yang perlu dipertahankan dan mana yang perlu digusur untuk diganti dengan nilai, tradisi, dan perilaku yang baru yang sesuai dengan visi pelayanannya.

Tabel 1
PERBEDAAN SOSOK BIROKRASI PELAYANAN
AMERIKA SERIKAT DAN INDONESIA

Ciri- ciri Birokrasi	Amerika Serikat	Indonesia
Orientasi Birokrasi	Pelayanan	Kekuasaan
Kedudukan warga	Sentral	Marjinal
Basis Pelayanan	<i>Trust</i>	<i>Distrust</i>
Pengambilan Keputusan	Sentralistis/ hirarkhis	Desentralistis/ <i>Delayering</i>
Proses pelayanan	Sederhana	Kompleks dan berbelit-belit
Agen Pelaksana	Organisasi tunggal dengan kewenangan holistik	Bersama, banyak organisasi dengan kewenangan secuil
Budaya pelayanan	Tinggi dan melembaga	Rendah
Kompetisi	Tinggi	Rendah
Semangat Kewirausahaan	Tinggi	Rendah

Menggunakan sosok birokrasi pelayanan di AS sebagai kaca benggala untuk mengenali dan memahami birokrasi pelayanan di Indonesia tampak dengan jelas bahwa birokrasi pelayanan Indonesia dalam banyak hal sosok yang berbeda. Bahkan, dalam beberapa hal perbedaan itu bersifat diametral. Perbedaan sosok ini sebagian menjelaskan mengapa kualitas pelayanan publik di Indonesia relatif amat buruk dibandingkan pelayanan publik yang ada di AS. Perbaikan kualitas pelayanan publik di Indonesia dapat dilakukan kalau kita dapat mengubah ciri-ciri birokrasi Indonesia yang selama ini menghalangi mereka untuk dapat melayani warganya dengan baik. Namun, untuk melakukan perubahan-perubahan yang dalam beberapa hal menuntut perubahan yang bersifat struktural menuntut komitmen politik yang tinggi. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah Indonesia, dalam hal ini Presiden SBY memiliki kemauan dan keberanian

untuk bertindak sebagaimana Presiden Clinton untuk mengeluarkan *Executive Order* dan memimpin secara langsung reformasi birokrasinya.

Tanpa ada dukungan politik yang kuat dan kongkrit upaya untuk melakukan tranformasi birokrasi pelayanan Indonesia menuju kepada ciri-ciri sebagaimana yang berkembang di AS hanya akan menjadi mimpi di siang bolong, yang tidak pernah menjadi kenyataan. Untuk diperlukan tekanan yang lebih besar untuk mengingatkan kembali Presiden SBY agar memenuhi janjinya untuk memimpin reformasi birokrasi di Indonesia. Pengalaman di negara-negara lainnya menunjukkan bahwa upaya reformasi birokrasi hanya akan berhasil jika didukung oleh kepemimpinan politik tingkat tinggi. Tanpa dukungan politik yang jelas dan kemauan yang sungguh-sungguh untuk melakukan perubahan maka reformasi birokrasi hanya menjadi slogan yang tidak ada gunanya.

Penutup

Membandingkan sosok birokrasi pelayanan di Indonesia dan AS tampak sekali perbedaannya. Birokrasi pelayanan di Indonesia masih banyak harus berbenah kalau ingin berubah menuju pada sosok lazimnya dimiliki oleh negara-negara maju yang berhasil membangun birokrasi pelayanan yang efisien, mudah dijangkau, dan peduli pada kepentingan warganya. Sosok birokrasi pelayanan yang seperti ini tentu tidak lahir dengan sendirinya, tetapi dibangun dengan kerja keras dalam kurun waktu yang lama. Dalam kasus reformasi birokrasi di AS, bahkan reformasi tersebut dipimpin langsung oleh Clinton dan Al Gore, melalui lembaganya yang secara sengaja dibentuk untuk menjadi motor dari reformasi tersebut, yaitu *National Performance Review*.

Belajar dari pengalaman ini, maka pemerintah Indonesia dapat mencontoh apa yang telah dilakukan di banyak negara lain, termasuk AS, yang telah berhasil mereformasi birokrasinya, menjadi birokrasi pelayanan yang tangguh dan mampu melayani warganya dengan baik dan penuh martabat. Salah satu pelajaran yang berharga disamping dukungan dari pimpinan puncak, adalah adanya *leading agency* yang menjadi motor penggerak dari reformasi birokrasi. Pelajaran lainnya adalah reformasi birokrasi menyentuh banyak dimensi dari kehidupan birokrasi, seperti restrukturisasi, rekayasa budaya, perbaikan insentif, reorientasi birokrasi pada misi dasarnya sebagai agen pelayanan, dan peningkatan kandungan teknologi informasi dan komunikasi dalam kehidupan birokrasi

PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK MELALUI PENDEKATAN PENGELOLAAN KOLABORATIF: SUATU TINJAUAN TEORITIS

Dr. Sam'un Jaja Raharja, M.Si.¹

Pengantar

Kenyataan empiris dalam penyediaan pelayanan publik di Indonesia yaitu sering ditemukannya tumpang tindih dan dualisme kewenangan antar berbagai instansi pemerintah yang secara bersama-sama memiliki otoritas dalam memberikan satu paket atau rangkaian pelayanan. Temuan penelitian b_trust Bandung dalam Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) menunjukkan dua hal kontradiktif. *Pertama*, model pelayanan PPTSP hanya sebagai komoditas politik kepala daerah yang ingin kelihatan reformis di mata masyarakat sehingga terpilih (kembali). *Kedua*, dalam praktek, pelayanan yang diberikan menjadi komoditas finansial bagi pejabat sebelumnya, sehingga terjadi ambiguitas dan keengganan para pejabat pelayanan untuk melepaskan kewenangannya yang diambil sebagian atau seluruhnya dalam struktur organisasi yang baru.

Tulisan ini mengangkat pendekatan kolaborasi secara teoritis sebagai model pendekatan baru dalam mengelola pelayanan publik oleh berbagai organisasi dan kemungkinan kemungkinan penerapannya dalam pelayanan publik

Kolaborasi

Kolaborasi atau *Collaboration* merupakan bentuk relasi yang kompleks, yang dicirikan adanya sifat interdependensi (kesalingtergantungan).² Dalam kolaborasi setiap pihak terlibat dalam penentuan kebijakan, alokasi sumber daya dan program.

Ada beberapa argumentasi penting mengapa konsep kolaborasi diangkat menjadi tema atau konsep dan pendekatan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik.

-
1. Staf Pengajar FISIP Universitas Padjadjaran Bandung
 2. Riley, John M., 2002., Stakeholder in Rural Development : Critical Collaboration in State-NGO Partnership, London, Sage Publication, mengemukakan lebih jauh bahwa kolaborasi pada dasarnya suatu model shared power. Kapabilitas dan kapasitas setiap mitra merupakan "sumberdaya " untuk memecahkan masalah bersama.. Gray, Wood dan Logsdon menyatakan dua hal penting dalam kolaborasi (1) setiap stakeholder melihat masalah tertentu sebagai masalah fundamental bagi kepentingannya (2) memandang interdependensi dengan kelompok lain sebagai sesuatu yang penting dan diperlukan

Pertama, selama ini sudah dalam kerjasama antar organisasi, termasuk dalam pelayanan publik sudah dikenal cukup lama konsep koordinasi. Akan tetapi konsep tersebut ternyata tidak berjalan secara efektif. Penerapan konsep koordinasi dalam pelayanan publik khususnya mengalami banyak kendala karena masing-masing instansi masih dihindangi penyakit *ego sektoral*, komunikasi yang lemah dan lain sebagainya. Gagasan-gagasan pelayan satu atap (SAMSAT), pelayanan satu pintu (P TSP) dan lahirnya unit khusus pelayanan perizinan misalnya Dinas Perizinan merupakan bukti bahwa konsep koordinasi tidak berjalan

Kedua, secara teoritis kolaborasi merupakan konsep yang memiliki perbedaan yang signifikan dengan ko-operasi dan koordinasi. Ko-operasi dan koordinasi keduanya merupakan *static patterns of interorganizational relations*, sedangkan kolaborasi merupakan *a far more dynamic phenomenon, an emergent process*.³ Perbedaan kolaborasi dan koordinasi terletak pada sifat koordinasi yang menuntut kesadaran dan komunikasi para pihak untuk senantiasa bekerja sama karena setiap pihak bersifat independen-desentralistik. Kolaborasi juga berbeda dengan konsep delegasi karena organisasi penerima delegasi sangat tergantung kepada pemberi kewenangan (dependen-sentralistik).

Sedangkan Kolaborasi merupakan suatu kontinum antara sentralistik-dependen dengan desentralistik-independen yang menciptakan suatu kondisi interdependensi. Hal ini bisa dilihat pada paparan Gray:

a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solution that go beyond their own limited vision what is possible.... by entering the collaboration, each stakeholder is agreeing to share some of the decision -making power in order to come a solution that is jointly satisfactory.

Perbedaan lainnya juga terletak pada sifat tujuan kerja sama dan bentuk ketergantungannya. Koordinasi dan kooperasi merupakan upaya organisasi dari pihak yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama dengan tujuan yang bersifat statis. Hubungan antarorganisasi dalam koordinasi dan kooperasi bersifat independen. Perbedaan kooperasi dan kolaborasi dikemukakan oleh Rocheles dan Tesley:

"cooperative work is accomplished by the division of labour among participant, as an activity where each person is responsible for a portion of the problem

3. Gray, Barbara, 1989, "Collaborating; Finding Common Ground for Multiparty Problem" dalam Riley, hlm. 101.

solving... ” whereas collaboration involve the “... mutual engagement of participants in a coordinated effort to solve the problem together,” collaboration involves “ coordinated, synchronous activity that is the result of continued attempt to construct and maintain a shared conception of problem.”⁴

Peterson lebih lanjut membedakan tiga kondisi interaksi di antara organisasi, dalam ko-operasi, koordinasi, dan kolaborasi.⁵

Tabel 1
PERBEDAAN KOOPERASI KOORDINASI DAN KOLABORASI

Ko-operasi	Koordinasi	Kolaborasi
Kelompok sepenuhnya independen dan berbagi informasi yang mendukung <i>outcome</i> setiap organisasinya	Pihak-pihak yang independen melakukan aliansi kegiatan dan saling mendukung atas suatu even atau pelayanan yang saling memberi manfaat bagi masing-masing secara timbal balik (mutual)	Setiap entitas individual melepaskan sejumlah independensi (kebebasannya) dalam upaya untuk merealisasikan tujuan bersama

Sumber: Peterson

Dengan demikian Kolaborasi pada hakikatnya adalah suatu kerja sama yang dilakukan antarorganisasi untuk mencapai tujuan bersama yang tidak mungkin atau sulit dicapai apabila dilakukan secara individual atau mandiri (independen). Dalam konteks ini terkandung dua hal penting; *Pertama*, setiap organisasi pada awalnya adalah otonom (mandiri); *Kedua*, karena adanya kebutuhan untuk mencapai tujuan masing-masing, tetapi terfokus pada tujuan atau obyek yang sama, organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lainnya.

Kerjasama atau kemitraan antar organisasi dalam bentuk pengelolaan bersama memiliki beberapa manfaat. *Pertama*, pengelolaan bersama memungkinkan penggunaan energi secara kolektif dan dapat memecahkan masalah kompleks yang takmungkin ditangani sendiri. *Kedua*, pengelolaan bersama memungkinkan berkurangnya pemborosan karena program yang tumpang tindih. *Ketiga*, pengelolaan bersama memungkinkan munculnya ide-ide baru yang sebelumnya takterpikirkan, meningkatnya saling pengertian atas masalah dan komitmen publik.

4. Paul Brna, 2002. “Models of Collaboration” dalam *Journal of Policies and Strategies*, December 2002, diakses dari <http://www.leeds.ac.uk>

5. “Understanding Collaboration” diakses dari [http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB White Paper.pdf](http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLB%20White%20Paper.pdf)

Deskripsi Gajda dan Kagan mengemukakan bahwa kolaborasi merupakan suatu proses sekaligus struktur. "Collaborative effort as the primary method of ideal short and/long term goals that would not otherwise be attainable as entities working independently." Selanjutnya Kagan mendefinisikan kolaborasi sebagai struktur :.... organizational and inter-organizational structures where resources, power and authority are shared and where people are brought together to achieve common goals that could not be accomplished by single organization or-individual independent.

Dalam bidang pelayanan publik kolaborasi merupakan suatu kondisi yang didasarkan pada dukungan suka rela dan resiprokal (timbal balik) antara dua atau lebih badan sektor publik yang berbeda dan independen, termasuk di dalamnya organisasi privat dan organisasi *nonprofit*. Berbagai sektor tersebut saling memberikan dukungan satu sama lain dalam rangka penyediaan pelayanan publik.⁶ yang dicirikan oleh karakteristik berikut ini:

- Sekurang-kurangnya ada dua lembaga yang berbeda, sektor publik dengan *private* atau sektor *nonprofit*.
- Adanya perjanjian tertulis untuk menentukan kerangka kolaborasi.
- Adanya tujuan (pada umumnya penyelenggaraan pelayanan publik).
- Adanya pembagian tanggung jawab yang terdiri dari pembagian risiko, sumber daya, biaya, dan manfaat, baik yang bersifat *tangible* maupun *intangible*

Pergeseran dari sifat independen ke kolaborasi mengakibatkan implikasi penting bagi setiap organisasi yang terlibat sebagaimana dikemukakan oleh Limerick dan Cunningham. *Pertama*, kebebasan dan otonomi, berkaitan unit yang datang dan masuk dalam kolaborasi adalah independen dan kemudian memilih kerja sama; *Kedua*, unit otonom dalam organisasi yang bekerja bersama menuju tujuan kolektif; *Ketiga*, interdependensi (kesalingtergantungan) yang sebelumnya independen (mandiri); *Keempat*, kombinasi kekuatan yang saling menguatkan satu dengan lainnya untuk menutupi kelemahan setiap unit yang berkolaborasi.⁷

Tuntutan kolaborasi dalam pelbagai kegiatan pengelolaan pelayanan publik menjadi suatu keniscayaan. Wondollock dan Yafee⁸ mengemukakan sejumlah argumentasi pentingnya kolaborasi (1) kolaborasi mendorong hasil keputusan yang lebih baik dan mempermudah implementasi (2) menyiapkan lembaga dan masyarakat untuk

6. Prefontaine Lise et al. 2000 "New Models of Collaboration for Public Service Delivery, Worldwide Trends" Working Paper, Pivot Research Group.

7. Limerick and Cunningham, Managing The New Organizations; A Blueprint for The New Networks and Strategic Alliances,. *hlm.* 230.

8. Wondollock, Julia M. and Steven L. Yafee, 2003. Making Collaboration Work; Lessons from Innovation in Natural Resources Management, *hlm.* 23.

menyongsong tantangan masa depan (3) terbangunnya “jembatan” antara lembaga, organisasi, dan individu yang menghasilkan kesepahaman, dukungan, dan pengembangan kapasitas.

Hal ini sesuai juga dengan perkembangan manajemen baik dibidang pemerintahan maupun bidang organisasi bisnis Limerick dan Cunnington yang menganalisis perkembangan manajemen dan memetakannya dalam terminologi *four management blue prints*⁹ menunjukkan *the collaborative organization* merupakan kecenderungan pengelolaan organisasi di masa depan termasuk dalam organisasi pelayanan publik pemerintah.

Tabel 2
PERKEMBANGAN BLUE PRINT MANAJEMEN

Dimensi	<i>Blue Print Pertama</i>	<i>Blue Print Kedua</i>	<i>Blue Print Ketiga</i>	<i>Blue Print Keempat</i>
	Klasik	Neo Klasik/ Human Relations	Sistem/ Kontingensi	<i>The collaborative organizations</i>
Bentuk Organisasi	Fungsional Mekanistik- Organik	<i>Interlocking</i> Matriks	Kontingensi Divisional	<i>Loosely coupled networks and alliances</i> Organisasi mendatar
Prinsip Manajemen	Hierarki Spesialisasi Sentralisasi Formalisasi	<i>Supportive Relationship</i>	<i>Differentiation</i>	<i>Empowerment and collaborative individualism</i>
Bentuk dan Proses Manajerial	Fungsi-fungsi Manajemen	Kepemimpinan Demokratis	Analisis Sistem Terbuka	<i>Management of meaning</i>
Skill Manajerial	Pengendalian individual	<i>Setting</i> tujuan dan fasilitasi	Rasional/ Diagnostik	Empatetik Proaktif
Concern	Produktivitas Efisiensi <i>Mass Production</i>	Informal grup <i>role</i> dan kolektivitas (<i>social man</i>)	Model sistem terbuka dan teori Kontingensi	<i>Loosely coupling</i> di dalam organisasi dan dengan organisasi lain berdasarkan emansipatif, mandiri (<i>self managed</i>)-individual kolaboratif (<i>empowered-voluntary</i>)

Sumber: Diolah dari Limerick and Cunnington, *Managing The New Organizations; A Blueprint for The New Networks and Strategic Alliances*, hlm. 14 – 32

9. Beberapa penulis tentang organisasi memberikan istilah lain cetak biru seperti *school of thought*, *frame of reference*, *cognitive maps* dan *minds set*

Blueprint keempat dijelaskan lebih lanjut oleh Keban yang dikenal dengan istilah *loosely coupled organizations*.¹⁰ Dalam *blueprint* keempat organisasi-organisasi harus membentuk pasangan unit kerja secara internal (*loosely coupling within organization*) dan pasangan kerja secara eksternal dengan organisasi lain (*loosely coupling between organizations*) yang responsif dan saling kolaboratif.

Goddars¹¹ mengemukakan lima karakteristik kunci kolaborasi antar organisasi. Pertama, *shared aims*, di sini tingkat kepentingan dua organisasi sama atau saling tergantung. Dalam relasi ini dibutuhkan adanya rasa percaya, kesejajaran, dan resiprositas; Kedua, *trust*, organisasi atau para partisipan saling memercayai untuk bersama-sama mencapai tujuan masing-masing; Ketiga, resiprositas, semua mitra mendapatkan manfaat dari relasi; Keempat, *equity*, dimana pengaturan relasi menjamin terciptanya keadilan yang merata untuk menjamin bahwa semua mitra memiliki suara dan berbagi kekuasaan (*shared power*); Kelima *shared funding*, adanya komitmen untuk berbagi sejumlah hal seperti biaya administrasi, pekerja dan sumber daya secara transparan.

Stewart meringkas berbagai karakteristik dan kategori kolaborasi dalam model fasilitasi, koordinasi, dan implementasi. Fasilitasi berkaitan dengan kesepakatan isi dan su dalam kemitraan dari berbagai perspektif yang berbeda. Model koordinasi paralel dimana anggota konstituen memiliki perspektif dan komitmen yang sama. Model implementasi berkaitan dengan penekanan jaminan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan.

Morsink *et al*¹² lebih menekankan kolaborasi sebagai suatu upaya bersama untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi suatu program. Dalam upaya tersebut ada (terkandung) tindakan bersama atau terkoordinasi yang dilakukan anggota tim untuk mencapai tujuan (bersama) tim tersebut.

Hal ini diperkuat oleh Wood dan Gray yang menyatakan "*collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms and structure, to act or decide on issues related to that domain.*"¹³

Bradshaw menyatakan proses kolaborasi merupakan sesuatu yang berkembang dengan istilah yang berbeda-beda untuk menjelaskan tiga tahap aktivitas kolaborasi seperti *problem-setting*, *direction setting* dan *structuring*.

10. Keban, Yeremias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media, 2004, hlm.121-122

11. Goddars, Jodi, 2006., *Third Sector in Partnership Arrangements : Navigating New Waters or Treading Water? Working Paper*, presented in Eight Biennial Conference Australia and New Zealand Third Sector Research, Adelaide, 26-28 November 2006

12. Catherine V Morsink, Carol Chase Thomas and Vivian I. Corraera, *Interactive Timing: Consultation and Collaboration in Special Programs*, New York, Mc Millan Publishing Company, 1991, hlm. 6.

13. Bradshaw, Lynn K. "Interagency Collaboration; Preconditions, Progress and Pressures" Kertas kerja yang dipresentasikan pada *The Annual Conference of The American Evaluation Association*, 1997, diakses, tanggal 1 Mei 2007

Pada tahap *problem setting*, *stakeholder* mengakui adanya dan pentingnya kompleksitas masalah dan interdependensi organisasi yang dapat dihadapi atau diatasi dengan upaya bersama. Pada tahap *direction setting*, *stakeholder* bekerja bersama untuk mengumpulkan informasi dan menyusun perencanaan strategis. Ketika rencana telah tersusun, dilakukan distribusi *power* ke seluruh *stakeholder* supaya memberi pengaruh pada keputusan kolaboratif. Pada tahap *structuring* atau implementasi, struktur dan proses ditetapkan untuk melengkapi tujuan bersama dalam sebuah kerangka kerja yang memungkinkan terjaminnya keterkaitan pendanaan, komunikasi, pemetaan lingkungan, dan adaptasi secara terus-menerus.

Setiap mitra dalam kolaborasi dipersepsikan mitra lainnya memiliki kapasitas yang berkonjugasi dengan kapasitas pihak lain dan secara bersama menanggung beban atas situasi yang dihadapi. Semua *stakeholder* melihat solusi atas masalah tertentu sebagai masalah mereka sendiri meskipun bobotnya tidak sama. Hal ini diperkuat oleh Logsdon bahwa setiap mitra harus membangun persepsi interdependensi dengan kelompok lain sebagai suatu keniscayaan bagi pemecahan masalah sosial secara kolektif.¹⁴

Toole menambahkan kolaborasi sebagai *networks* (*jejaring*) yaitu sebuah struktur yang bersifat interdependen dan melibatkan berbagai organisasi memiliki karakteristik (a) *a common mission*, (b) *members are interdependent*, (c) *a unique structural arrangement*.¹⁵

- *A common mission* (adanya misi bersama)

Alasan suatu organisasi masuk ke dalam jejaring karena tidak bisa merealisasikan kepentingannya secara mandiri. Konsekuensinya adalah adanya formulasi ulang perspektif individu ke perspektif bersama. Dalam hal ini dibutuhkan sikap dan nilai baru yang membentuk ulang cara pandang masing-masing ke dalam suatu cara pandang atau misi bersama yang sinergis.

- *Members are interdependent* (anggota saling tergantung)

Dalam struktur jejaring setiap organisasi tidak hanya saling terkait, tetapi juga interdependen. Dalam hal ini organisasi harus melihat atau menempatkan dirinya sebagian bagian dari jejaring dan mengakui serta menghargai pihak lain sebagai sumber daya.

14. dalam Riley, hlm. 104.

15. Robyn Keast, Myrna P. Mandell, Kerry Brown and Geoferry Woolock, "Network Structures; Working Differently and Changing Expectations" dalam *Public Administration Review*, Washington, May Jun/2004 Vol. 64, Issue 3, hlm. 363 - 372

- *A unique structural arrangement*

Komposisi keanggotaan dalam jejaring mencerminkan berbagai entitas (pemerintahan, dunia usaha, organisasi nirlaba, dan masyarakat) sebagai mitra yang setara. Setiap tindakan harus didasarkan pada kemitraan horizontal, bukan *top down*.

Proses institutionalisasi dalam kolaborasi dilakukan dalam beberapa langkah.¹⁶ *Pertama*, membuat kerangka kebijakan dengan mengintroduksi ide atau perspektif alternatif atas masalah dengan harapan terciptanya tujuan atau visi bersama. *Kedua*, menyintesiskan para pemain yang mempunyai tujuan yang saling konflik, persepsi yang berbeda dan nilai yang tidak sama dalam suatu sintesis yang koheren. Sintesis ini dilakukan dengan cara menggalakkan pertukaran informasi, fasilitasi komunikasi, menciptakan komitmen dan *sharing* ide. *Ketiga*, berusaha mencapai kerja sama antar aktor sambil tetap menjaga, meminimalkan, atau menghilangkan "blokade" terhadap kerja sama.

Proses Kolaborasi

Huxham dan Siv Vangen mengemukakan sedikitnya ada enam hal dalam proses kolaborasi antarorganisasi. Ke-enam hal tersebut adalah; (a) *Managing aims*, (b) *Compromise*, (c) *Communication*, (d) *Democracy and equality*, (e) *Power and Trust*, dan (f) *Determination commitment and stamina*.¹⁷

a. *Managing aims*

Aims, goals atau *objective* (tujuan) merupakan alasan utama suatu kolaborasi terjadi (*why the collaboration exists dan why they are part of it*). Ada tiga level tujuan yang diusulkan oleh Huxham dan Vangen, yaitu (1) "*meta goals*" pada *top level*, suatu pernyataan eksplisit tentang tujuan yang ingin dicapai; (2) penjabaran kepentingan yang ingin dicapai tiap organisasi yang terlibat; (3) penjabaran tujuan individu dari setiap organisasi.

b. *Compromise*

Kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara kerja, kultur, gaya kerja individu, norma, dan nilai organisasi. Kompromi dilakukan dengan cara menciptakan jalan tengah yang mengakomodasikan pihak lain dan menghilangkan persepsi *stereotype* terhadap pihak lain.

16. Agranoff and Mc Guire, hlm. 177-178.

17. Huxham, Chris and Siv Vangen, Karya bersama; "Key themes in the management of relationship between public and non profit organizations", *The International Journal of Public Sector Management (IJPSM)*, Vol. 9, No. 7, 1996, hlm. 5 – 17.

c. *Communication*

Bahasa merupakan isu utama komunikasi dalam kolaborasi yang harus disesuaikan dengan konteks, profesi, etnik, dan bahasa resmi. Komunikasi yang efektif dapat menghindari makna ganda atas satu kosakata yang sama serta memahami apa yang diinginkan pihak lain. Dalam perspektif *common pool good* atau *common pool resources*, komunikasi menjadi salah satu alat untuk menghindari *tragedy of the commons*. Hal ini dinyatakan Shu Yan Tang bahwa *tragedy of the commons* terjadi karena pihak-pihak yang menghadapi *commons dilemma* kesulitan komunikasi.¹⁸

d. *Democracy dan equality*

Dalam kolaborasi ada tiga aspek demokrasi yang harus diperhatikan; *Pertama*, siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi. *Kedua*, proses kolaborasi, yaitu kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang. *Ketiga*, akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi dan konstituen.

e. *Power dan Trust*

Power dan *trust* secara psikologis digunakan untuk mengatasi perasaan “rendah diri” komunitas lokal dan sekaligus menekan perasaan “tinggi hati” lembaga pemerintah dan institusi global. *Power* dan *trust* diilustrasikan “sebuah organisasi pemerintah menjadi penyandang dana dan tenaga ahli dalam kolaborasi. Sedangkan sekelompok kecil suatu komunitas menyumbangkan keahlian penting dalam bentuk pengetahuan lokal.” *Trust* secara ideologis juga digunakan sebagai alat kontrol terhadap perilaku. Dalam keadaan situasi yang sulit untuk mengendalikan perilaku, *trust* merupakan alat yang efektif.¹⁹

f. *Determination, Commitment, dan Stamina*

Dalam berkolaborasi sering terjadi *collaborative inertia*, yaitu suatu situasi kolaborasi yang takseimbang (satu pihak berpengalaman, pihak lain kurang berpengalaman) sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan komitmen. Komitmen sendiri tergantung kepada seberapa dekat agenda setiap yang terlibat *matching* (cocok) dalam program kolaborasi, terpeliharanya *determination* (manfaat keberlanjutan kerja sama), dan adanya keteguhan hati (*stamina*) untuk tetap berkolaborasi.

18. Shu Yan Tang, *Ibid*, hlm. 6

19. Shu Yan Tang menyatakan lebih jauh bahwa *tragedy of the common* terjadi karena para aktor yang terlibat mengalami kesulitan mengontrol perilaku pihak lain. Dalam keadaan seperti ini diperlukan *trust* yang kemudian dirumuskan dalam bentuk *institutional arrangement* sebagai alat pantau perilaku dan sanksi bagi pelanggar.

Faktor Pendukung, dan Penghambat Kolaborasi

Agranoff dan Mc Guire menyatakan ada empat faktor pendukung sebagai ikatan (kohesivitas) dalam kolaborasi.²⁰ *Pertama, trust*, tujuan bersama dan saling ketergantungan, relasi ketergantungan sumber, lingkungan dan pertukaran sumber daya yang menjadikan satu dengan lainnya interdependen; *Kedua, shared belief and common purpose*, sebagai pegangan kolaborasi; *Ketiga, mind set* dan komitmen yang menggantikan metode tradisional yang tidak berjalan; *Keempat*, kepemimpinan dan kemampuan memandu menggantikan cara komando dan kontrol.

Adapun faktor penghambat dan rintangan kolaborasi, antara lain, (1) keengganan untuk berbagi dengan orang lain yang tidak dikenal; (2) keengganan menerima cara pemecahan masalah yang diberikan pihak lain; (3) keengganan berbagi pengetahuan karena pengetahuan merupakan sumber kekuasaan; (4) solusi bukan produk kelompok sendiri, tetapi datang dari luar. Adapun rintangan dalam kolaborasi antarorganisasi bersifat internal-eksternal dan organisasional-teknikal dan politis,²¹ terlihat pada tabel berikut:

Tabel 3
RINTANGAN-RINTANGAN KOLABORASI ANTARORGANISASI

Domain	Sifat Rintangan		
	Organisasi	Teknis	Politik
Internal	Perbedaan misi, orientasi profesional, struktur, dan proses	Perbedaan kapasitas dan teknologi yang diterapkan	Proteksi terhadap tumbuhnya kolaborasi
Eksternal	Kurangnya dukungan pemimpin	<ul style="list-style-type: none"> • Hukum yang ketat dan aturan program yang mengikat • Berbagai pembatasan dalam penggunaan dana • Kecenderungan ekonomi 	Tekanan dari kelompok konstituen

Sumber: Doardo, Silvia and Peter Vaz, 2003

20. Agranoff, Robert and Michael Mc Guire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington, Georgetown University Press, 2003, 182-183.

21. Doardo, Silvia and Peter Vaz, 2003, "Conveners as Champions of Collaboration in Public Sector; A Case From South Afrika", *Journal of Public Administration and Development*, May 2003; 23 (2) hlm. 141 – 150.

Kesukaran dan masalah yang ditemukan dalam strategi kolaborasi dikemukakan juga oleh Limerick dan Cunningham.

Pertama, tujuan ambigu sehingga lingkup dan batas-batas tujuan bersama sulit didefinisikan. Dalam kolaborasi di antara organisasi yang berdaulat tujuan yang berbeda harus direkonsiliasi ke tujuan bersama dan ketika ini tidak tercapai, tujuan bersama justru menjadi sumber konflik.

Kedua, kedaulatan setiap unit organisasi yang independen yang relatif sulit untuk dikelola.

Ketiga, kondisi dari setiap mitra yang *a*-simetris sehingga *input*, kontribusi atau *output* setiap mitra tidak sama. Keadaan ini dapat mendorong terjadinya eksploitasi oleh mitra yang kuat sehingga *trust* menjadi hancur.

Keempat, dalam organisasi bisnis kolaborasi melahirkan pesaing potensial berupa alih teknologi yang diserap. Dalam jangka panjang mitra yang telah menyerap alih teknologi akan menjelma menjadi pesaing potensial.

Kelima, fokus jangka pendek, khususnya masalah keuntungan finansial, menimbulkan kesulitan dalam membangun kepercayaan dan mengancam pengembangan norma, kepercayaan, dan nilai-nilai bersama.

Keenam, kebutuhan komunikasi intensif, cepat, dan canggih antarmitra yang relatif sulit dipenuhi karena kondisi setiap mitra yang *a*-simetris.

Ketujuh, perbedaan kultur yang menimbulkan kesulitan mengelola jejaring antar pihak

Sementara itu untuk menilai keberhasilan sebuah kolaborasi, diukur dari seberapa jauh keefektifan kolaborasi tersebut. Kickert, Klijn, dan Koppenjan mengemukakan tujuh kriteria keefektifan pengelolaan kolaborasi yang dianggap "baik."²²

Pertama, tercapainya situasi menang-menang. Situasi ini dicirikan adanya dorongan (stimulus) bagi para partisipan tertarik dan mau berpartisipasi dalam *networks*.

Kedua, aktifnya para aktor dan sumber daya. Hal ini dicirikan kemauan para aktor untuk menginvestasikan sumber daya mereka dalam proses bersama.

Ketiga, bekal komitmen sebagai sarana menghindari kejadian "berlarinya" para aktor meninggalkan yang lain menanggung risiko sendirian.

22. Kickert, Klijn and Koppenjan, 1999. "Managing Networks in the Public Sector; Finding and Reflections" dalam Kickert and Koppenjan (ed). *Managing Complex Network; Strategies for Public Sector*, hlm.175-177.

Keempat, politik administrasi yang terkelola, dikaitkan dengan terbinanya hubungan dengan lembaga-lembaga eksternal yang berpengaruh terhadap *networks*.

Kelima, interaksi yang berkualitas dan transparan dalam *networks*. Hal ini ditandai dengan adanya keluaran yang memberi manfaat bagi setiap mitra dan segala permasalahan yang timbul dalam interaksi dibahas secara terbuka apa manfaat dan akibatnya bagi setiap partisipan.

Keenam, tidak adanya intervensi atau tekanan dari aktor yang lebih kuat, yang dapat menghancurkan “modal sosial” dalam *networks*

Sejalan dengan pendapat Kickert *et al.*, Marshal mengemukakan keefektifan kolaborasi didasarkan pada asumsi-asumsi sebagai berikut.²³

- Keterlibatan semua pihak (*stakeholder*) mulai dari tahap strategis sampai implementasi.
- Kolaborasi merupakan suatu lingkaran yang mencerminkan kesejajaran, tujuan, dan pandangan bersama tentang apa yang penting.
- Organisasi dilihat sebagai suatu unit yang berubah dengan komitmen pada transformasi seluruh aspek organisasi (budaya, hubungan kerja, strategi, proses, struktur, dan sistem)
- Perubahan perilaku dan kultur menjadi perilaku dan kultur kolaboratif.
- Tindakan berdasarkan “*result driven*” atau berorientasi pada hasil
- *Real work done real time*, dimaksudkan bahwa proses perubahan dilakukan seiring bersamaan dengan bekerjanya perubahan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, kolaborasi dapat disimpulkan dalam dua hal.

Pertama, sebagai bentuk kerja sama antar organisasi yang harus merubah *mindset* (pola pikir) para *stakeholder*.

Kedua, sebagai individu dan organisasi *stakeholder* memosisikan dirinya menjadi bagian sistem kolaborasi, melihat keterkaitan diri dan organisasinya dengan organisasi lain, mendorong ke arah terbentuknya sikap dan kultur kolaboratif.

Penerapan Pendekatan Kolaboratif dalam Pelayanan Publik

Penerapan pendekatan kolaboratif dalam pelayanan publik dapat dilakukan dengan metode kolaborasi. Metode kolaborasi adalah suatu proses yang memanfaatkan nilai-nilai kolaborasi untuk menghasilkan suatu perubahan jangka panjang. Dalam metode ini

23. Marshal, *The Power of Collaborative Workplace*, hlm. 134-138.

digunakan alat dan proses dan dengan melibatkan stakeholder kunci. Pelibatan stakeholder kunci dimaksudkan untuk menjamin bahwa organisasi ada pada arah yang benar serta setiap orang memikul tanggung jawab untuk keberhasilan organisasi. Penerapan metode kolaborasi didasarkan pada asumsi-asumsi di bawah ini ;

- a. Adanya keterlibatan partisipan yang mempunyai hak dan tanggung jawab untuk dilibatkan secara langsung mulai dari tahap strategik sampai implementasi
- b. Pelibatan bersifat melingkar,²⁴ dimana bentuk melingkar merupakan simbol kolaborasi yang mencerminkan kesejajaran, tujuan bersama dan *share vision* tentang apa yang penting.
- c. Pendekatan komprehensif terhadap perubahan dimana metode kolaborasi melihat organisasi sebagai unit yang berubah dengan komitmen pada seluruh aspek : relasi, strategi, proses, kepemimpinan, struktur dan sistem

Dalam implementasinya, metode kolaborasi menempuh beberapa fase tahapan. Terdapat lima fase atau tahapan metode kolaborasi sebagaimana dikemukakan oleh Marshal, yaitu : *need and commitment, preparing for the change, assessment alignment and plan, managing implementation, renewal*.

Pertama, need and commitment. Fase ini menegaskan bahwa tidak ada perubahan terjadi sampai semua jelas apa yang akan diubah dan perubahan tersebut merupakan sesuatu yang dibutuhkan untuk keberhasilan organisasi. Perubahan tersebut dilakukan melalui (1) inisiatif pembentukan tim perubahan yang akan menyusun desain perubahan (2) penetapan *platform* perubahan berdasarkan informasi lingkungan (3) membangun nilai dan komitmen untuk menghindari kemungkinan lari atau berhentinya perubahan bersama ditahap-tahap awal. Komitmen ini terdiri atas komitmen verbal, komitmen intelektual dan komitmen *aktual*. (4) Komitmen terhadap metodologi dan proses perubahan sebagai komitmen aktual berkelanjutan dan kemanfaatan hasil akhir.

Kedua, preparing for the change. Fase ini melengkapi proses pembentukan tim melalui konsensus (1) menetapkan *sense of urgency* dan membangun relasi yang produktif dan positif atas dasar *trust and confidence*. (2) Merumuskan harapan-harapan yang realistis. Rumusan harapan harus merupakan pertalian harapan setiap stakeholder, serta harus dihindarkan setiap stakeholder mempunyai harapan yang berbeda-beda. (3) Proses perubahan bersama disosialisasikan dan diinternalisasikan kepada setiap stakeholder.

Ketiga, assessment, alignment and plan. Pada fase ini setiap stakeholder diberikan gambaran tentang situasi saat ini dan gambaran tujuan atau *goals* yang akan dicapai.

24. Lingkaran merupakan salah satu bentuk gambar geometrik dimana tekanan pada salah satu sisi cenderung terdistribusi ke sekitar dan melintas ke sisi lain secara merata.

Melalui penggambaran ini akan diketahui dengan jelas dimana *starting point*, bagaimana setiap organisasi mengaitkan dirinya (*align*) dengan keseluruhan tujuan bersama dan kemana arah strategik yang harus ditempuh.

Keempat, managing implementation. Pada fase ini pekerjaan pertama yang harus dilakukan adalah dengan menyusun atau membentuk organisasi yang memadukan seluruh kegiatan stakeholder (*collaborative organization*). Dalam organisasi tersebut dibentuk struktur, peran dan tanggung jawab serta menyiapkan perubahan *mindset* dari mental *command and control* ke mental kolaborasi. Pekerjaan kedua menjaga situasi dan kondisi agar masa transisi dapat dilalui dengan baik. Hal ini dapat dilakukan dengan melaksanakan berbagai pertemuan, berdebat dan lain-lain untuk menyamakan persepsi di antara stakeholder dan menyusun berbagai rumusan kesepakatan. Pekerjaan ketiga adalah melakukan delegasi kepada masing-masing stakeholder sesuai bidang tugas yang telah ditetapkan.

Kelima, self sufficiency and renewal. Fase kelima ini dimaksudkan untuk menilai seberapa jauh kolaborasi stakeholder telah berkembang dan mencapai level untuk menjadi dasar dalam penetapan kebijakan selanjutnya. Dalam fase kelima dapat dilakukan beberapa tahap pekerjaan mulai dari perubahan kepemimpinan, mengukur kemajuan, menyempurnakan dan mengembangkan kemampuan dan seterusnya.

Prasyarat Penerapan Pendekatan Kolaboratif dalam Pelayanan Publik

Dengan mencermati kesalingtergantungan antar organisasi maka untuk menerapkan metode kolaborasi dalam pengelolaan pelayanan publik secara bersama diperlukan sejumlah syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut;

- **Komitmen dan stamina yang tinggi**

Komitmen dan stamina yang tinggi hanya akan dicapai semua *stakeholder* berperan dan konsisten atas komitmen masing-masing organisasi maupun bagi *stakeholder* lainnya. Komitmen yang tinggi dibangun oleh saling percaya (*trust*) dan struktur dan kapasitas yang memadai dari setiap *stakeholder*. Komitmen dan stamina juga merupakan titik sentral kolaborasi.

- **Tujuan bersama yang clear**

Komitmen dan stamina akan tinggi apabila tujuan bersama yang dirumuskan mencerminkan tujuan setiap individu organisasi secara jelas. Dalam tujuan bersama yang *clear* tidak ada *hidden agenda* dari setiap organisasi yang akan menyebabkan *trust* menjadi hancur

- **Pengambilan keputusan demokratis**

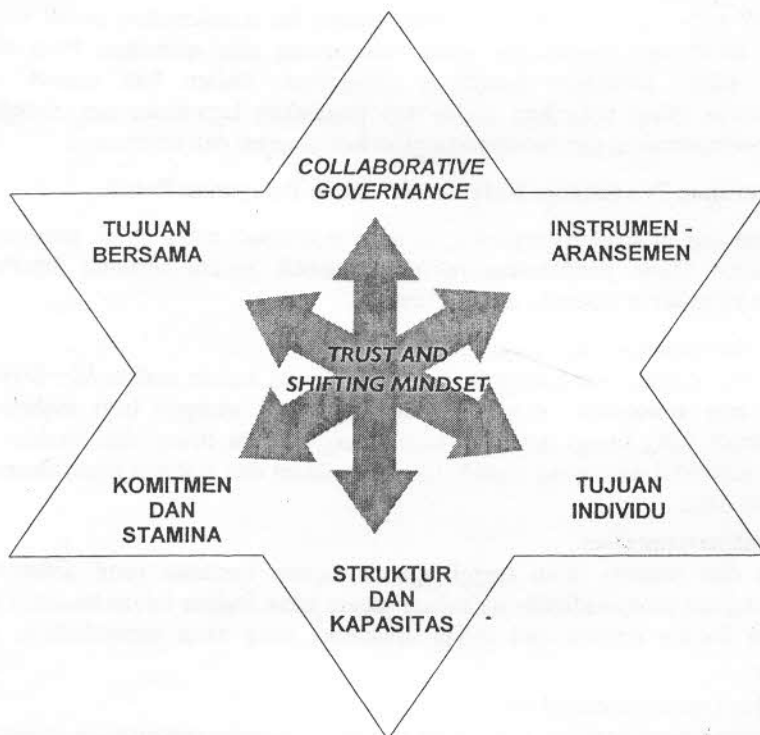
Proses menuju tujuan bersama yang *clear* dilakukan melalui penyusunan instrumen-aransemen yang berisikan "aturan main" (*rule of the game*). Dalam *rule of the game* tersebut harus tercermin kesejajaran, kesetaraan dan diputuskan secara demokratis.

- *Collaborative governance*

Hasil-hasil keputusan diimplementasikan melalui tata pengaturan kerja bersama yang kolaboratif (*collaborative governance*). Dalam *collaborative governance* dijelaskan bentuk pembagian beban dan tanggung jawab pengadaan sumber daya dan manfaat yang akan diperoleh secara adil dan proporsional.

Berdasarkan paparan tersebut di atas terjadi keterkaitan dinamis antar dimensi prasyarat penerapan metode kolaborasi. Analisis keterkaitan dinamis antara *trust* dan perubahan *mindset* sebagai titik sentral kolaborasi dengan berbagai dimensi dimensi lainnya dirumuskan dalam gambar kolaborasi.

Gambar 1. Keterkaitan Dinamis Antar Dimensi Kolaborasi



Sumber: Diadopsi dari © Sam'un Jaja Raharja, Disertasi, 2008

Tahapan Implementasi Pengelolaan Kolaboratif

Tahapan Implementasi Pengelolaan Kolaboratif dalam tulisan ini dimulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap pengembangan. Pada tahap persiapan disusun beberapa langkah.

Pertama, kemitraan stakeholder yaitu proses persiapan kemitraan antar stakeholder meliputi bentuk hubungan antara organisasi. Agar kerangka kelembagaan yang disusun *matching* (padu) dengan pengelolaan pengelolaan kolaboratif, diperlukan rekrutmen perwakilan dan penyusunan konsensus antarstakeholder.

Kedua, melakukan identifikasi dan analisis kelompok stakeholder yang terkait yang meliputi (1) jenis stakeholder (2) kepentingan stakeholder (3) intensitas interaksi dan orientasi (4) penilaian atas ketersediaan sumberdaya masing-masing *stakeholder* (struktur dan kapasitas)

Ketiga, membentuk dan menetapkan tim inisiasi yang berfungsi melakukan fasilitasi kegiatan awal dan melakukan kajian interaksi dan kesalingtergantungan antar stakeholder serta mengkaji hubungan antar stakeholder

Pada tahapan pelaksanaan dan pengembangan disusun langkah-langkah berikut. *Pertama*, adanya fasilitator yang mengambil inisiatif untuk melakukan pertemuan awal. *Kedua*, membahas dan menepakati kelembagaan pengelolaan kolaboratif. *Ketiga*, konsultasi dan pertemuan penyamaan visi dan persepsi bersama. *Keempat*, membahas dan menetapkan misi dan tujuan sesuai dengan visi bersama. *Kelima*, membahas dan menepakati rencana kerja pengelolaan kolaboratif dalam bentuk (1) pembahasan detail rencana kerja, pengumpulan data dan informasi untuk rencana tindak lanjut (2) Identifikasi faktor-faktor kunci sukses dan (3) evaluasi pelaksanaan. *Keenam*, melakukan kegiatan pengembangan dalam bentuk pemantapan kelembagaan pengelolaan kolaboratif serta pengembangan sumberdaya dan sumberdana pengelolaan

DAFTAR PUSTAKA

- Agranoff, Robert and Michael Mc Guire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington, Georgetown University Press, 2003
- Bradshaw, Lynn K. "Interagency Collaboration; Preconditions, Progress and Pressures" Kertas kerja yang dipresentasikan pada The Annual Conference of The American Evaluation Association, 1997, diakses, tanggal 1 Mei 2007.
- Doardo, Silvia and Peter Vaz, *Conveners as Champions of Collaboration in Public Sector : A Case From South Afrika*, Journal of Public Administration and Development, May 2003: 23 (2) pp. 141 – 150
- Gheradi, Silva, *Organizational Learning*, in Arndt Sorge (ed), Organization, Thomson Learning, 2002
- Goddars, Jodi, 2006., *Third Sector in Partnership Arrangements : Navigating New Waters or Treading Water?* Working Paper, presented in Eight Biennial Conference Australia and New Zealand Third Sector Research, Adelaide, 26-28 November 2006
- Huxham, Chris and Siv Vangen, 1996., *Working together : Key themes in the management of relationships between public and non profit organization*. In The International Journal of Public Sector Management, Public and voluntary organizations Vo. 9 No. 7, p. 5 -17
- Jorg, Sydow, *Interorganizational Relations*, in Arndt Sorge (ed), Organization, Thomson Learning, 2001
- Keban, Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media, 2004
- Kickert, WJM, EH Klijn and JFM Koppenjan, *Introduction : A Management Perspective on Policy Network*, in Walter JM Kickert et.al. (eds) *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, London, Sage Publication, 1999
- Limerick, David and Bert Cunningham, *Managing The New Organization: A Blueprint for Networks and Strategic Alliances*, San Francisco, Jossey-Bass Publisher, 1993
- Marshall, Edward M., *Transforming The Way of We Work : The Power of the Collaborative Workplace*, New York. Amacom, 1995
- Morsink, Catherine V., Carol Chase Thomas and Vivian I. Correra, *Interactive Teaming : Consultation and Collaboration in Special Programs*, New York, Mc Miillan Publishing Company, 1991

- O'Toole, Laurence J. Jr. 1997, *The Implication for Democracy in a Network Bureaucratic World*, In *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (3) p. 443-459, 1997
- Prefontaine, Lise, et.al, *New Models of Collaboration for Public Service Delivery: Worldwide Trends*, Working paper Pivot Research Group, 2000
- Riley, John M., 2002., *Stakeholder in Rural Development : Critical Collaboration in State-NGO Partnership*, London, Sage Publication, 2000
- Robinson, Mark and Gordon White., *Civil Society and Social Provision : the role of civic organizations*. In Martin Minogue et.al (ed), 1991 *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*, Northampton, Edward Elgar Ltd, 1998
- Robyn Keast, Myrna P. Mandell, Kerry Brown and Geoferry Woollock, "Network Structures; Working Differently and Changing Expectations" dalam *Public Administration Review*, Washington, May Jun/2004 Vol. 64, Issue 3, hlm. 363 - 372
- Sam'un Jaja Raharja, *Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*, Disertasi Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008
- Shui Yan Tang, *Institutions and Collective Action : Self Governance in Irrigation*, San Francisco, ICS Press, 1992
- Wondoleck, Julia M and Steven L Yafee, 2003 *Making Collaboration Work: Lesson from Inovation in Natural Resources Management*, Island Press
- Brna, Paul, *Models of Collaboration*. In *Journal of Policies and Strategies*, December 2002, diakses dari <http://www.leeds.ac.uk>
- Understanding Collaboration, diakses dari <http://www.mste.uiuc.edu/presentations/MSP/nov07/NCLBWhitePaper.pdf>

REFORMASI BUDAYA BIROKRASI UNTUK PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Drs. Erwan Agus Purwanto, M.Si., Ph.D.¹

Pengantar

Di negara-negara yang menganut paham pasar bebas seperti Amerika dan negara-negara Eropa Barat penyediaan pelayanan bagi masyarakat biasanya diserahkan kepada mekanisme pasar. Berbagai pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, transportasi dan lain-lain diselenggarakan oleh swasta. Adanya kompetisi antar penyedia layanan yang difasilitasi oleh mekanisme pasar menjadi alasan pokok mengapa pelayanan publik diserahkan kepada swasta. Argumen yang mendasari keputusan ini adalah dengan persaingan lewat mekanisme pasar tersebut maka akan membuat pelayanan publik yang disediakan oleh swasta menjadi lebih efisien dari segi biaya dan lebih berkualitas dari segi mutu pelayanan.

Namun demikian tidak selamanya mekanisme pasar dapat berjalan dengan baik karena berbagai faktor, seperti: terjadinya monopoli, oligopoli, dan adanya fenomena penumpang gelap (*free rider problem*) (cf. Stiglitz, 1988). Berbagai faktor tadi akan membuat mekanisme pasar menjadi berjalan tidak sempurna. Monopoli dan oligopoli membuat biaya pelayanan publik yang disediakan swasta menjadi mahal. Di sisi yang lain, fenomena penumpang gelap akan menyebabkan keengganan sektor swasta untuk menyediakan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat karena sektor swasta akan dirugikan. Apabila karena berbagai hal sebagaimana disebutkan tadi menyebabkan terjadinya kelangkaan pelayanan publik karena swasta enggan berinvestasi atau pelayanan publik menjadi tidak efisien maka pada akhirnya adalah menjadi kewajiban negara untuk mengambil alih seluruh tugas dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat (Pramusinto, 2008: v).

Peran memberikan pelayanan tersebut semakin mendesak untuk dilakukan apabila hal ini dikaitkan dengan kelangsungan hidup warga negara atau menyangkut penyediaan pelayanan dasar bagi warga masyarakat, misalnya: penyediaan air bersih, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan berbagai kebutuhan pokok yang lain. Sebagai respon terhadap kegagalan pasar, idealnya pemerintah diharapkan mampu memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Akan tetapi, harapan tersebut ternyata tidak selamanya dapat dipenuhi. Kondisi yang demikian sangat umum terjadi di negara-negara berkembang seperti dikemukakan oleh Shah (2005). Hal yang sama tidak

1. Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

terkecuali juga ditemukan di Indonesia. Di Indonesia, pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah selama ini masih jauh dari apa yang diidealkan yaitu murah dan berkualitas.

Berbagai kelemahan pelayanan publik di Indonesia telah menjadi sorotan lama. Keluhan tentang buruknya pelayanan publik dalam berbagai bidang seperti: korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), inefisiensi, kelambanan, *redtape*, dan sebagainya telah menjadi keprihatinan bersama (cf. Dwiyanto,dkk. 2006a; 2006b; 2007; Thoha, 2003; Said, 2007). Rendahnya kualitas birokrasi publik di Indonesia sering kali dirujuk sebagai sumber utama atas munculnya berbagai persoalan tersebut (Thoha, 2003; Dwiyanto, 2006a; 2006b; 2007). Hal ini tentu merupakan sebuah ironi: birokrasi publik yang diharapkan sebagai solusi atas persoalan masyarakat justru menjadi sumber persoalan yang baru karena penyakit yang dideritanya, seperti: Parkinsonian (*big bureaucracy*), Orwellian (peraturan yang menggurita) atau Jacksonian (*bureaucratic polity*). (cf. Thoha, 2006:75; Effendi, 2006). Akibatnya, pemerintah dan juga masyarakat harus mencari obat agar berbagai penyakit birokrasi tersebut dapat disembuhkan sehingga birokrasi publik mampu menjalankan tugasnya dengan baik untuk menyediakan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas prima.

Sejak Indonesia menggulirkan gerakan reformasi, berbagai perubahan telah dilakukan untuk membuat kehidupan berbangsa dan bernegara berubah ke arah yang lebih baik. Era demokrasi telah lahir sejak Indonesia sukses melakukan reformasi politik yang ditandai adanya: kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan pemilu yang bebas dari intervensi untuk memilih presiden sampai bupati. Jika reformasi politik telah membuahkan banyak perubahan, reformasi birokrasi publik di Indonesia belum banyak menunjukan kinerja yang menggembirakan.

Meskipun tidak seradikal seperti dalam melakukan reformasi politik, program-program reformasi birokrasi telah diluncurkan oleh pemerintah. Berbagai program yang diluncurkan tersebut terutama dimaksudkan untuk menyembuhkan berbagai penyakit birokrasi telah dilakukan oleh pemerintah. Untuk menyembuhkan penyakit KKN, pemerintah telah meluncurkan serangkaian kebijakan. Sebagai bukti, untuk memberantas korupsi di dalam tubuh birokrasi ada banyak sekali peraturan perundangan sudah diluncurkan sejak reformasi digulirkan. Tidak hanya urusan pemberantasan korupsi yang menjadi fokus perhatian, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan serangkaian kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tetapi pertanyaannya kemudian adalah, mengapa setelah satu dasawarsa program-program tersebut diluncurkan kualitas birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia masih jauh dari harapan? Berbagai penelitian, survey yang dilakukan oleh lembaga nasional maupun internasional selalu

memposisikan birokrasi Indonesia sebagai birokrasi yang korup, lamban dan belum mampu memberikan pelayanan publik yang didambakan oleh masyarakat.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini secara singkat ingin mendiskusikan: bagaimana pencapaian berbagai program reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia? Apa persoalan pokok yang menjadi sebab kegagalan upaya perbaikan tersebut? Pada akhirnya pembahasan dalam tulisan ini akan diakhiri dengan diskusi tentang bagaimana alternatif solusi yang dapat dilakukan untuk membantu memecahkan berbagai persoalan yang masih menaungi birokrasi pelayanan publik di Indonesia?

Dimensi Birokrasi dan Gagasan Ideal Tentang Pelayanan Publik

Birokrasi sebagaimana ditemukan oleh Weber (Albrow, 1970) dirancang untuk menjadi organisasi yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, termasuk di sini adalah memberikan layanan kepada masyarakat. Untuk dapat mewujudkan hal itu maka birokrasi dibangun atas dasar prinsip-prinsip, seperti: hierarki tata jenjang, kejelasan pembagian tugas, adanya kepastian hukum, sistem rekrutmen atas dasar merit, dan hubungan antar manusia dalam organisasi birokrasi tersebut bersifat impersonal.

Dalam perkembangannya agar birokrasi weberian tersebut dapat berfungsi dengan baik maka perlu diperhatikan berbagai segi yang menyangkut perangkat pendukung birokrasi tersebut. Berbagai perangkat pendukung ini berkaitan dengan perangkat keras (*hardware*), perangkat lunak (*software*), dan tentu saja operator dari perangkat keras dan perangkat lunak yang sudah ada tersebut sehingga organisasi birokrasi dapat berjalan dengan baik. Dalam bahasa yang lebih sederhana, tiga pilar pokok tersebut terdiri dari: Sumber Daya Manusia (SDM), Organisasi atau kelembagaan, dan mekanisme kerja atau ketatalaksanaan. Untuk memfasilitasi interaksi antar ketiga unsur pokok organisasi birokrasi tersebut maka unsur-unsur birokrasi yang lain juga menjadi penting untuk dikembangkan. Unsur-unsur tersebut adalah menyangkut adanya: mekanisme pembuatan kebijakan, mekanisme akuntabilitas terhadap publik, dan teknologi untuk mempermudah pekerjaan, termasuk teknologi informasi (TI) yang saat ini menjadi salah satu unsur yang vital.

Organisasi birokrasi yang diharapkan dapat bekerja dengan baik adalah organisasi birokrasi yang mampu memenuhi semua unsur yang diperlukan tadi. Lebih dari itu, organisasi birokrasi juga harus mampu mengelola serta merawat agar dimensi-dimensi organisasi birokrasi tersebut dapat memfasilitasi kerja birokrasi sebagaimana yang diidealkan. Tentu, persaratan tersebut tidak akan dengan mudah dapat dipenuhi. Sebab dalam setiap unsur tersebut akan ada sub-sub dimensi yang menjadi penentu keberhasilan atau kegagalan kerja birokrasi. Sebagai gambaran, agar organisasi birokrasi dapat bekerja

dengan baik maka organisasi birokrasi harus memiliki SDM yang berkualitas. Untuk menghasilkan SDM yang berkualitas tersebut berbagai hal harus dilakukan yang meliputi aspek (cf. Thoha, 2005): analisis kebutuhan SDM, rekrutimen pegawai, diklat pra jabatan, penempatan pegawai, sistem penggajian, sistem pelatihan, sistem promosi, mutasi, pemberian reward and punishment, pensiun dan sebagainya. Sementara itu dalam hal penataan organisasi atau kelembagaan organisasi birokrasi perlu memperhatikan jumlah satuan kerja, hierarki organisasi, sistem koordinasi, sistem pengawasan, dan sebagainya.

Kegagalan dalam menata dan merawat masing-masing unsur dan berbagai dimensi yang ada pada tiap-tiap unsur tersebut akan berimplikasi pada munculnya berbagai penyakit birokrasi sebagaimana sudah di sebutkan di depan. Kegagalan di dalam membuat analisis kebutuhan pegawai yang tepat telah menjadi faktor penyebab munculnya gejala parkinsonian di mana jumlah pegawai terus membengkak akan tetapi tanpa ada kejelasan pekerjaan yang dibebankan kepada para pegawai tersebut. Kegagalan dalam mengembangkan sistem rekrutimen pegawai berujung pada munculnya paradoks kepegawaian di dalam tubuh birokrasi di mana jumlah pegawai sangat banyak akan tetapi dirasakan banyak kekurangan ketika dibutuhkan pegawai-pegawai yang memiliki kualifikasi tertentu, misalnya: ahli TI, akuntan, dokter, guru, dan sebagainya.

Padahal, sebagaimana tuntutan masyarakat terus berkembang, birokrasi saat ini tidak hanya dituntut mampu melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien, akan tetapi juga mampu mewujudkan nilai-nilai yang berkembang di tengah-tengah masyarakat misalnya: keadilan, persamaan, keterbukaan, partisipasi dan lain-lain. Singkatnya, organisasi birokrasi dalam menjalankan tugasnya harus mampu mengadopsi prinsip-prinsip yang disebut sebagai prinsip *good governance* di dalam menjalankan tugasnya untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Citra ideal pelayanan publik yang mengikuti prinsip *good governance* dijelaskan oleh Bovaird dan Loffer (2003: 322). Menurut mereka pelayanan publik yang baik harus dicirikan dengan adanya perjanjian dengan warga (*citizen engagement*), partisipasi, transparansi, akuntabilitas, keberlanjutan, penghormatan terhadap hukum, agenda persamaan hak antara warga dan inklusi sosial (jenis kelamin, agama dan etnis), perilaku birokrat yang lembut dan beretika, persamaan dalam prosedur dan proses pelayanan, kemampuan untuk bekerjasama secara efektif, dan kemampuan berkompetisi dalam lingkungan global.

Tuntutan-tuntutan tentang nilai-nilai yang harus dikembangkan oleh birokrasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat tentu saja tidak hanya berhenti sampai pada terwujudnya satu atau dua prinsip tadi. Karena ketika masyarakat berkembang maka nilai-nilai yang ingin diwujudkan oleh masyarakat juga terus mengalami perkembangan. Perkembangan tersebut di dalam literatur disebut sebagai paradigma birokrasi dan paradigma pelayanan publik. Merujuk pada perkembangan paradigmatis yang ada, maka

pergeseran nilai yang terjadi tersebut paling tidak mencakup tiga arus utama, yaitu: Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) dan New Public Services (NPS) (cf. Hughes, 1994, Ferlie, 1997, Denhardt and Denhardt, 2003).

Dalam perspektif OPA, organisasi birokrasi yang baik adalah yang mampu mencapai tujuannya dengan cara efektif dan efisien. Sehingga yang pokok bagi organisasi adalah menerapkan prinsip-prinsip birokrasi weberian dengan konsisten. Namun demikian efektivitas dan efisiensi saja ternyata tidak cukup. Pelayanan publik juga dituntut memenuhi harapan dari masyarakat yang dilayani (*customer*), tentang: kualitas layanan dan mekanisme pelayanan. Intinya, pelayanan harus dilakukan untuk mewujudkan pelayanan prima dengan semboyan *putting customer first*. Sementara itu nilai yang ingin dikembangkan oleh NPS merupakan upaya untuk menyempurnakan NPM dengan meredefinisi *customer* menjadi *owner*. Dengan prinsip ini warga pengguna layanan tidak diposisikan sebagai 'orang luar' akan tetapi justru sebagai pemilik organisasi birokrasi yang melakukan tugas layanan tersebut. Implikasinya sebagai pemilik maka warga pengguna harus dilibatkan dalam tiap tahapan layanan publik mulai dari merencanakan sampai mengevaluasi kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi birokrasi tersebut.

Gagasan-gagasan tentang NPS ini mengilhami munculnya diskusi tentang posisi warga negara di dalam manajemen organisasi birokrasi publik (cf. Vigoda-gadot and Cohen, 2004). Menurut pandangan para ahli ini, warga negara harus diletakan pada posisi tertinggi dalam seluruh skema penyediaan layanan publik. Pandangan yang demikian menjadi dasar dikembangkannya mekanisme untuk merealisasikan otoritas warga negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut. Salah satu konsep yang dikembangkan untuk merealisasikan hak-hak warga negara sebagai pengguna layanan yang memegang otoritas tertinggi tersebut adalah *citizen charter* (CC). Dengan CC, warga pengguna layanan ditempatkan sebagai *decision maker* bersama-sama dengan pemerintah sebagai pemberi layanan dalam menentukan berbagai hal menyangkut layanan publik, seperti: besarnya biaya, prosedur, waktu, cara, termasuk di dalamnya sanksi-sanksi yang akan diberikan ketika pemberi layanan dan pengguna layanan tidak mematuhi kontrak yang telah disepakati bersama.

Selain CC, pengakuan akan otoritas warga negara juga direalisasikan dalam bentuk dibangunnya *complaint mechanism* (mekanisme pengaduan) bagi warga pengguna layanan yang tidak puas terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Dikembangkan mekanisme pengaduan di dalam pelayanan publik juga mencerminkan terjadinya proses demokratisasi di dalam pelayanan publik itu sendiri. Secara alamiah, pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi birokrasi publik sering bersifat monopolistik. Selain karena ketidakhadiran sektor swasta akibat fenomena penumpang gelap, monopoli pelayanan publik juga terjadi karena tuntutan hukum atau perundang-

undangan yang memberikan otoritas pada negara sebagai satu-satunya institusi yang secara legal boleh menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, seperti: perijinan usaha, penerbitan KTP, pasport, dan sejenisnya. Dengan demikian, proses demokratisasi menjadi suatu keharusan dalam pelayanan publik ketika monopoli pelayanan publik tidak memungkinkan pengguna layanan untuk *exit* (beralih provider) dengan memilih layanan publik yang diselenggarakan oleh provider yang lain. Mekanisme demokrasi di sini adalah membuka kran selebar-lebarnya bagi para pengguna layanan untuk menyampaikan aspirasi mereka (*voice*) terhadap kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi birokrasi (Dwiyanto, dkk. 2006b; Purwanto, 2008a). Untuk memfasilitasi agar masyarakat pengguna layanan dapat menyuarkan aspirasinya maka birokrasi pelayanan publik dituntut untuk mampu membuat instrumen untuk menyampaikan keluhan (*complaint system mechanism*).

Agar *complaint system* tersebut lebih efektif, di negara-negara maju, selain dikembangkan pengaduan internal yang dikelola oleh organisasi birokrasi pelayanan publik, juga ada lembaga yang membantu masyarakat menyampaikan pengaduannya yang disebut sebagai lembaga ombudsman. Ombudsman ini merupakan lembaga independen yang bertugas melakukan investigasi terhadap akurasi keluhan yang disampaikan oleh masyarakat terhadap lembaga-lembaga pemerintah. Apabila keluhan yang disampaikan oleh masyarakat memang akurat, maka lembaga ombudsman akan membuat rekomendasi kepada lembaga yang dikomplain agar memberikan respon (jawaban) terhadap keluhan yang disampaikan oleh masyarakat. Tujuan dari itu semua adalah agar di masa depan kualitas pelayanan publik yang diberikan akan menjadi lebih baik (Frank, 1970:467).

Apa yang sudah didiskusikan di atas menunjukkan bahwa birokrasi publik sebagai instrumen pelayanan publik dituntut untuk dapat berinteraksi dengan baik dengan berbagai stakeholder yang terlibat di dalam proses penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Realitas ini menuntut organisasi birokrasi harus dikelola dengan cara berbeda dengan apa yang sudah dilakukan selama ini. Dalam pandangan Pratikno (2008:4) organisasi birokrasi yang selama ini dikelola dengan logika hierarkis yang didasarkan pada asumsi bahwa organisasi birokrasi merupakan unit koheren dan mandiri yang sering disebut sebagai model intra-organisasi sudah tidak relevan dengan realitas yang ada saat ini. Kelemahan pokok dari model intra-organisasi ini adalah ketidakmampuannya merespon fenomena horisontalisme yang muncul dari proses-proses *governance* sebagaimana dijelaskan di depan. Dalam horisontalisme tidak ada lagi dominasi satu aktor atau institusi dibanding dengan aktor atau institusi yang lain, yang ada adalah situasi ketergantungan (*interdependence*) antara satu dengan yang lain. Dalam situasi yang demikian maka keberhasilan satu pihak dalam mencapai tujuannya sangat tergantung pada kemampuannya dalam menjalin kerja sama dengan pihak yang lain.

Menurut Pratikno (2008: 9), dengan merujuk pada pendapat Ostrom et.al (1994) dan Klijn dan Koppenjan (2000), keberhasilan menjalin kerja sama tersebut akan sangat dipengaruhi oleh: (i) kemampuan mengelola relasi aktor yang otonom, (ii) menjaga interdependensi dan kerja sama, (iii) mengelola sumberdaya bersama, dan (iv) memaksimalkan kemanfaatan bersama.

Kunci sukses agar organisasi birokrasi mampu mengelola organisasi dengan format *interdependence* tersebut maka para pejabat birokrasi publik harus mampu membangun *collective governability*. Hal ini tentu menghendaki adanya perubahan cara kerja para pejabat birokrasi publik dari mekanisme komando sebagaimana sering digunakan dalam format organisasi birokrasi yang hierarkhis menjadi mediator dan stimulator dalam format organisasi jaringan (Pratikno, 2008). Dalam hal pelayanan publik, konsekuensinya, saat ini pemerintah tidak lagi menjadi pemain tunggal melainkan harus bekerja sama dengan pihak-pihak lain yang memiliki sumberdaya dan kapasitas SDM untuk menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat.

Jika sosok birokrasi ideal yang diharapkan dapat memberikan pelayanan publik di Indonesia adalah seperti yang digambarkan di atas, maka untuk dapat mewujudkan birokrasi yang ideal tersebut tentu diperlukan upaya agar birokrasi kita mendekati sosok ideal tersebut. Upaya-upaya tadi merupakan serangkaian program reformasi birokrasi yang diharapkan mampu mentransformasikan wujud birokrasi Indonesia.

Capaian Reformasi Birokrasi

Gambaran ideal tentang sosok birokrasi bukannya tidak dimiliki oleh pemerintah. Sejak reformasi digulirkan sampai dengan Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat ini berbagai upaya telah dilakukan untuk membangun birokrasi publik Indonesia sebagaimana diidealkan tersebut. Serangkaian kebijakan pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi tersebut jika disarikan terlihat seperti yang ada pada Tabel 1 berikut ini:

Tabel 1.
KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM REFORMASI BIROKRASI

No.	Pemberantasan Korupsi	Perbaikan Pelayanan Publik	Efisiensi dan Akuntabilitas
1.	Tap MPR No.XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas KKN	Instruksi Presiden No.5/2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhimya Program Kerjasama dengan IMF (transparansi, akuntabilitas dan prosedur pelayanan publik)	Inpres No.7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
2.	Tap MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN	Kep.Menpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik	PP No.79/2005 Tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
3.	UU No.28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.	Inpres No.3/2006 tentang Perbaikan Iklim Investasi	PP 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
4.	PP No.65 /1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara		PP No. 8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
5.	PP No.66/1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan serta Pemberhentian anggota Komisi Pemeriksa		PP No.41/2007 tentang Perangkat Daerah
6.	PP No.67/1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang		
7.	PP No.19/2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi		
8.	Kepres No.127/1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Penyelenggara Negara		
9.	UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi		
10.	UU No.20/2001 tentang Perubahan atas UU No.31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi		
11.	Instruksi Presiden No.5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi		
12.	UU No.30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi		
13.	UU No.25/2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang		

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber.

Data yang ada pada Tabel 1 menunjukkan bahwa sejak Era Reformasi lahir berbagai kebijakan anti korupsi, perbaikan pelayanan publik, dan peningkatan akuntabilitas birokrasi publik telah dirancang oleh pemerintah Era Reformasi, mulai dari Habibie sampai dengan SBY. Sebagai penerus pemerintah Era Reformasi sebelumnya, dalam lima tahun terakhir pemerintah SBY telah pula merumuskan kebijakan jangka panjang dan jangka menengah untuk memperbaiki penampilan dan kinerja birokrasi yang dianggap masih memprihatinkan. Agenda Pemerintahan SBY untuk membangun birokrasi tersebut dapat dilihat dalam agenda reformasi birokrasi yang termuat di dalam dokumen RPJM-N 2004-2009. Menurut dokumen tersebut, citra birokrasi yang ingin diwujudkan adalah birokrasi yang memiliki sosok bersih, berwibawa, profesional dan bertanggungjawab. Untuk mewujudkan citra yang demikian maka *milestone* yang harus dicapai oleh Pemerintahan SBY adalah: (i) Berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi, terutama pejabat di level paling atas; (ii) Adanya sistem kelembagaan yang efektif, efisien, transparan, profesional dan akuntabel; (iii) Terhapusnya aturan, peraturan dan praktik yang bersifat diskriminatif; (iv) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan; dan (v) Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan mulai dari pusat sampai daerah. Jika menilik *milestone* yang ingin dicapai, jelas bahwa pemberantasan korupsi merupakan target utama dari reformasi birokrasi yang digagas oleh Pemerintahan SBY.

Dalam hal pemberantasan korupsi, sejak Tap MPR No. VIII/MPR/2001 disahkan oleh MPR sebagai tonggak dasar pemberantasan korupsi di Indonesia, pemerintahan Presiden Habibie sampai dengan SBY terus merespon dengan menetapkan berbagai peraturan operasionalnya. Akan tetapi, meskipun puluhan peraturan sudah diluncurkan sebagaimana terlihat pada Tabel 1, termasuk diimplementasikannya UU No. 30/2002 tentang pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang sering disebut sebagai lembaga *super body* yang diberi amanat untuk memberantas korupsi di Indonesia, kinerja pemberantasan korupsi di Indonesia sampai saat ini masih jauh dari memuaskan. Berbagai praktik buruk yang dilakukan oleh para birokrat pada masa Orde Baru ternyata dengan mudah masih dapat ditemukan di Era Reformasi saat ini. Apa yang terjadi tersebut seolah-olah menisbikan serangkaian peraturan anti korupsi telah diluncurkan oleh pemerintah. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila berbagai hasil penelitian, survey, dan publikasi yang dikeluarkan oleh lembaga lokal maupun internasional menempatkan birokrasi Indonesia di posisi terbawah dibanding dengan negara-negara yang lain. Sebagai gambaran, hasil survey yang dipublikasikan oleh Masyarakat Transparansi Internasional menunjukkan bahwa prestasi Indonesia dalam melakukan pemberantasan korupsi masih kurang menggemblirakan.

Tabel 2.
PERINGKAT KORUPSI INDONESIA

Tahun	Peringkat Korupsi	Jumlah Negara	IPK*
1998	80	85	2,0
1999	96	98	1,7
2000	85	90	1,7
2001	88	91	1,9
2002	96	102	1,9
2003	122	133	1,9
2004	133	146	2,0
2005	137	159	2,2
2006	130	163	2,4
2007	143	180	2,3
2008	126	180	2,6

Sumber: MTI

Tabel 2 di atas menunjukkan bahwa, dilihat dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK), hasil dari berbagai upaya pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi belum mampu membawa perubahan yang *significant* terhadap upaya menghapuskan korupsi di negeri ini. Hal ini secara nyata terlihat dari IPK Indonesia yang tidak beranjak naik dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2004. Ironisnya ditengah genjarnya upaya pemerintah memberantas korupsi IPK Indonesia antara 1998-2004 justru cenderung menurun. Trend kenaikan baru mulai terlihat sejak tahun 2005. IPK tertinggi dicapai pada tahun 2008. Kenaikan IPK yang cukup *significant* pada tahun 2008 tidak terlepas dari berbagai gebrakan yang dilakukan oleh KPK di dalam memerangi korupsi di Indonesia.

Selain korupsi, reformasi birokrasi juga diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme pelayanan dengan: memperbaiki kelembagaan, *business process* dan penyederhanaan berbagai peraturan yang tumpang tindih dan memberatkan masyarakat. Jika hal tersebut dapat dicapai, maka salah satu indikator yang paling jelas untuk mengetahui kemajuan dalam hal ini adalah makin mudahnya prosedur perijinan usaha dan aktivitas yang berkaitan dengan usaha. Sayangnya, data yang ada dalam Tabel 3 menunjukkan bahwa, dilihat dari berbagai indikator kemudahan usaha, kualitas layanan

yang diberikan oleh birokrasi di Indonesia masih buruk: cenderung rumit dan belum menunjukkan adanya keberhasilan dalam upaya untuk menciptakan birokrasi yang mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif. Yang makin mencemaskan, beberapa indikator yang terlihat pada Tabel 3 menunjukkan adanya kecenderungan makin memburuknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Sebagai contoh, dalam hal kemudahan untuk membuka usaha baru di Indonesia maka peringkat Indonesia dari tahun 2005-2007 cenderung menurun. Jika pada tahun 2005 Indonesia menduduki peringkat 161, pada tahun 2007 melorot menjadi peringkat 167. Hal yang sama terjadi pada indikator perijinan usaha dan kemudahan untuk mendapatkan kredit.

Tabel 3
KEMUDAHAN USAHA DI INDONESIA

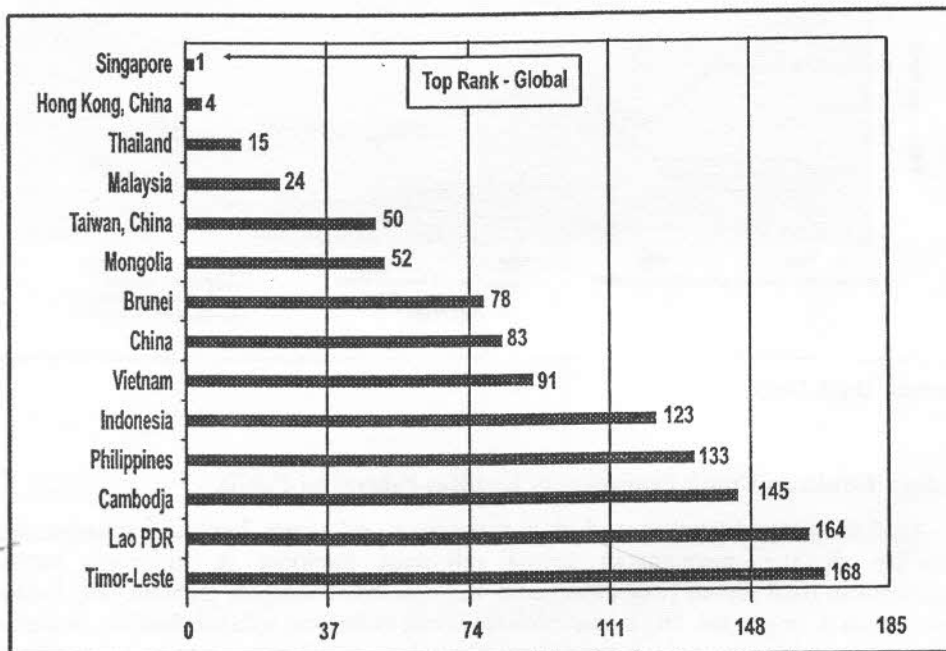
Ease of ...	2007 rank	2006 rank	2005 rank
Starting a Business	167	161	161
Dealing with Licenses	179	131	129
Employing Workers	160	140	141
Registering Property	101	120	118
Getting Credit	116	83	76
Protecting Investors	49	60	58
Paying Taxes	111	133	129
Trading Across Borders	39	60	55
Enforcing Contracts	140	145	144
Closing a Business	139	136	126

Sumber: The International Financial Corporation (IFC), "Doing Business 2005-2008"

Melihat realitas yang demikian, maka tidak mengherankan jika dibanding dengan negara-negara Asean yang lain posisi Indonesia dalam hal penciptaan iklim usaha yang baik selalu berada pada peringkat terbawah. Sebagaimana terlihat pada Gambar 1, dilihat dari agregat indikator iklim usaha, peringkat Indonesia berada pada posisi 123, jauh di bawah Singapura, Malaysia dan Thailand. Bahkan dibanding dengan Vietnam, negara

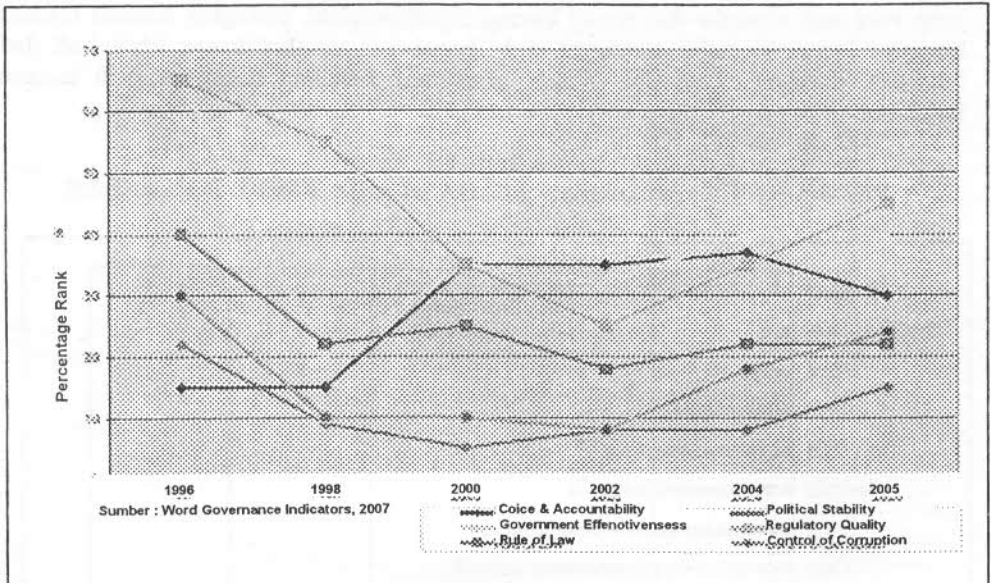
yang baru saja merdeka dan sering kurang diperhitungkan, peringkat kualitas layanan birokrasi Indonesia sudah tertinggal jauh. Posisi 123 tersebut hanya lebih baik dari Philipina, Kamboja, Laos dan Timor Leste yang memang bukan menjadi saingan Indonesia.

Gambar 1
PERINGKAT KEMUDAHAN USAHA DI ASIA TIMUR DAN ASEAN



Sumber: The International Financial Corporation (IFC), "Doing Business 2008"

Menggarisbawahi dari semua indikator yang sudah dikemukakan di atas maka dilihat dari indikator tatakepepemerintahan yang diperinci menjadi enam dimensi, yaitu: *voice and accountability*, *government effectiveness*, *rule of law*, *political stability*, *regulatory quality* dan *control of corruption*. Dilihat dari semua dimensi terlihat bahwa reformasi birokrasi di Indonesia tidak mampu merubah semua dimensi tatakepepemerintahan yang baik, kecuali dari aspek *voice and accountability*. Hal ini terlihat indeks untuk masing-masing dimensi tersebut justru mengalami penurunan dibanding sebelum era reformasi digulirkan.



Sumber: Bank Dunia

Budaya Birokrasi Untuk Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Analisis yang dilakukan terhadap pencapaian reformasi birokrasi sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Indonesia belum membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Korupsi masih menjadi problem yang belum terpecahkan di negeri ini. Organisasi birokrasi yang dicitrakan sebagai: lamban, berbelit-belit, dan membutuhkan biaya tinggi masih menjadi citra birokrasi yang belum dapat diubah. Kegagalan Indonesia dalam melakukan reformasi birokrasi berujung pada keteringgalan bangsa ini dalam melakukan berbagai program pembangunan dibanding dengan negara-negara Asean, khususnya dalam membebaskan diri dari keterpurukan pasca krisis moneter, yang kemudian berubah menjadi krisis ekonomi dan krisis politik, yang melanda Indonesia pada tahun 1998. Bukti-bukti tentang hal ini akan dengan mudah dapat dikemukakan. Sebagai contoh, posisi pembangunan Indonesia jika dilihat dari Human Development Indeks (HDI) maka semakin jauh tertinggal dibanding dengan Singapura, Malaysia, Thailand dan Philipines. Pada tahun 2006 posisi Indonesia adalah di peringkat 108, terbawah dibanding negara-negara Asia Tenggara yang lain, kecuali Vietnam dan Timor Leste (UNDP, 2006).

Jika direnungkan lebih dalam, kegagalan berbagai program reformasi yang diluncurkan di Era Reformasi barangkali terletak pada fokus program-program reformasi birokrasi yang dirancang oleh pemerintah selama ini. Mencermati berbagai dokumen tersebut, reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah selama ini ternyata lebih diarahkan pada upaya untuk melakukan perubahan yang berdimensi struktural, terutama yang berkaitan dengan aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan sebagaimana secara gamblang tercantum di dalam RPJM-N. Dalam bidang kelembagaan, reformasi birokrasi dilakukan dengan menerapkan strategi yang difokuskan untuk melakukan restrukturisasi birokrasi. Dalam praktiknya, strategi ini dilakukan dengan dengan cara mengotak-atik struktur organisasi birokrasi, baik berupa penggabungan, penyusutan atau hanya sekedar mengganti nomenklatur dari berbagai unit birokrasi yang telah ada sebelumnya (Purwanto, 2008b).

Sebagai ilustrasi, dalam kaitannya dengan organisasi pemerintah daerah selama Era Reformasi sudah ada tiga aturan yang diberlakukan untuk merubah struktur organisasi, yaitu: PP 84/2000, PP 8/2003 dan PP 41/2007. Sementara itu dalam bidang ketatalaksanaan, reformasi birokrasi lebih banyak dilakukan dengan melakukan adopsi teknik dan praktik manajemen pemerintahan modern sebagaimana dipraktikan di negara-negara barat dengan fokus utama untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja birokrasi. Dimensi struktural dari birokrasi (organisasi dan manajemen), termasuk peralatan dan teknologi, menurut Fukuyama (2002) memang bagian paling 'mudah' untuk diintervensi karena unsur-unsur dari dimensi struktural birokrasi tadi dapat 'diimpor' atau diadopsi dari negara-negara maju. Tabel 4 memperlihatkan dari empat unsur reformasi birokrasi bentuk dan manajemen organisasi merupakan aspek yang paling mudah diintervensi dengan mengambil dari negara lain yang lebih dulu mempraktikan reformasi birokrasi. Setelah itu, dimensi lain yang juga dapat diambil dari negara maju adalah bentuk kelembagaan dan basis legitimasi, misalnya adopsi sistem pemilu yang diterapkan oleh negara-negara maju sebagaimana ditiru oleh Indonesia saat ini.

Tabel 4
UNSUR-UNSUR REFORMASI BIROKRASI

Unsur	Sifat Dapat Dipindahkan
Bentuk dan manajemen organisasi	Tinggi
Bentuk kelembagaan	Menengah
Basis legitimasi	Menengah
Dimensi sosial dan budaya	Rendah

Sumber: Dimodifikasi dari Fukuyama (2002: 39)

Namun demikian, persoalan yang harus dipecahkan, dimensi struktural birokrasi tidak akan berfungsi dengan baik jika tidak diikuti oleh perubahan pada dimensi budaya dari birokrasi itu sendiri. Budaya birokrasi pada dasarnya merupakan nilai-nilai, norma-norma dan jiwa yang mendasari gerak langkah dan tindak-tanduk birokrasi. Budaya birokrasi ini akan menjadi penentu bagaimana dimensi struktur kelembagaan birokrasi yang sudah diubah tersebut akan berfungsi dengan baik seperti yang dikehendaki oleh para pencetus reformasi birokrasi.

Sayangnya, sebagaimana dikatakan oleh Fukuyama (2002) justru budaya birokrasi inilah yang sulit ditransfer atau diadopsi dari satu bangsa ke bangsa yang lain. Perbedaan budaya yang dimiliki oleh birokrasi inilah yang pada gilirannya dapat menjelaskan mengapa Jepang, misalnya, dapat berkembang menjadi negara industri maju sementara negara-negara yang lain tidak. Padahal, kebijakan-kebijakan reformasi birokrasi dan industrialisasi di Jepang bukanlah suatu mukjizat yang disembunyikan, melainkan dapat dilihat dan ditiru oleh negara manapun, termasuk Indonesia.

Fenomena Jepang menunjukkan bahwa hal-hal yang bersifat struktural pada dasarnya dapat dengan mudah diubah dengan kebijakan formal, namun demikian hal-hal yang berkaitan dengan nilai, norma dan budaya ternyata tidak dengan gampang diubah sesuai dengan format yang dikehendaki. Budaya birokrasi Jepang yang mengutamakan integritas moral yang tinggi, dedikasi tanpa diragukan pada bangsa dan negara, dan memiliki rasa malu yang tinggi apabila melakukan kesalahan menjadi faktor pembeda mengapa birokrasi Jepang menjadi instrument efektif untuk mengimplementasikan kebijakan industrialisasi mereka. Sayangnya, budaya birokrasi Jepang yang unggul tersebut jelas tidak akan dengan mudah diimpor ke Indonesia. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara barat. Struktur dan manajemen organisasi pemerintahan modern yang dipraktikan di negara-negara barat berhasil mendongkrak kinerja birokrasi di sana karena memang nilai-nilai yang dianut oleh birokrasi di barat relevan dengan struktur dan manajemen yang menjadi wadah birokrasi. Pelayanan publik di negara-negara barat dapat dilakukan dengan efektif dan efisien karena birokrasi di barat sudah sejak dari awal memiliki nilai-nilai budaya pelayanan. Hal ini dengan jelas tercermin dari nama birokrat di barat yang disebut *civil servant* alias pelayan masyarakat. Kondisi ini tidak dimiliki oleh birokrat dan birokrasi di Indonesia. Di masa lalu, birokrat di Indonesia disebut sebagai *pangreh praja* yang memiliki konotasi menguasai dan pemerintah rakyat. Untuk memperbaiki citra yang kurang menguntungkan tersebut sebutan birokrat diubah menjadi *pamong praja*. Meskipun sudah memiliki makna yang lebih positif, akan tetapi sebutan *pamong* tetap menunjukkan bahwa birokrat dan birokrasi memiliki posisi lebih tinggi dari masyarakat yang di-emongnya. Terlebih lagi jika *pamong* tersebut diharapkan untuk memiliki sosok penampilan yang bersih dan berwibawa sebagaimana diinginkan oleh pemerintah di dalam agenda kebijakan reformasinya. Yang terjadi kemudian kewibawaan

ini menjadi tujuan yang lebih ditonjolkan daripada penampilan birokrasi yang bersih. Untuk menjaga pamong yang berwibawa maka tidak heran jika banyak alokasi anggaran pemerintah dibutuhkan untuk meningkatkan wibawa pemerintah dengan penciptaan berbagai atribut yang dilekatkan pada birokrasi, seperti: fasilitas kantor yang mewah, mobil dinas yang mahal, seragam dinas yang menakutkan dan berbagai seremoni untuk membangun citra keagungan sebagaimana diimitasi dari gaya birokrat jaman feodal dan kolonial.

Interpretasi yang keliru tentang sosok ideal birokrasi pelayanan publik yang harus ditampilkan tersebut justru semakin menjauhkan birokrasi dari masyarakat yang dilayaninya. Atribut dan seremoni yang dibangun untuk meningkatkan kewibawaan malah mendorong birokrasi berperilaku arogan dan sulit diharapkan menjadi pelayan masyarakat dengan sebutan *civil servant* seperti ditemukan di negara-negara barat. Hanya dengan merubah orientasi para birokrat dari menonjolkan aspek kewibawaan kepada aspek kebersihan maka di masa depan budaya birokrasi Indonesia yang tanggap dalam memberikan pelayanan publik akan diwujudkan. Sebab, kewibawaan dengan sendirinya akan terbangun manakala birokrasi pelayanan publik memiliki citra bersih, tanggap dalam memberi pelayanan dan bebas dari KKN tanpa harus disulap dengan penampilan yang glamor.

Penutup

Realitas sebagaimana kita diskusikan di atas seharusnya menyadarkan kita bahwa kegagalan reformasi birokrasi di Indonesia untuk mewujudkan birokrasi yang handal guna mengimplementasikan program-program pembangunan yang terjadi selama ini karena reformasi birokrasi telah melupakan tugas utamanya, yaitu: melakukan perubahan budaya birokrasi Indonesia yang selama ini dikarakteristikan sebagai lamban, berbelit-belit, dan diliputi oleh budaya KKN. Perubahan budaya birokrasi tentu tidak akan dengan mudah dilakukan karena proses terbentuknya budaya birokrasi yang ada sekarang ini terjadi dalam durasi waktu yang lama. Namun demikian, keberhasilan Singapura dalam membangun budaya birokrasi baru yang responsif, akuntabel dan bebas dari KKN memberi pelajaran pada kita bahwa budaya bukanlah barang mati yang tidak bisa diubah dan dibentuk kembali. Dengan disiplin, konsistensi dan kerja keras maka upaya untuk melakukan perubahan budaya birokrasi di Indonesia bukanlah suatu yang niscaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Macmillan Press
- Bovaird, Tony dan Löffler, Elke. 2003. 'Evaluating the quality of public governance: indicators', *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 69, pp. 313–328.
- Dwiyanto, Agus (ed.) 2006a. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2006b. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Effendi, Sofian. 2006. 'Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik' Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL-UGM, *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik: Kumpulan Pidator Pengukuhan Guru Besar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Frank, Bernard. 1970. *The Ombudsman and Human Rights*. Administrative Law Review.
- Fukuyama, Francis. 2002. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta: Gramedia.
- Pramusinto, Agus. 2008. 'Pengantar' dalam Ferry Anggoro Suryokusumo. *Pelayanan Publik dan Pengelolaan Infrastruktur Perkotaan*. Yogyakarta: Sinergi Publishing dan MAP-UGM.
- Pratikno. 2008. 'Manajemen Jaringan dalam Perspektik Strukturasi'. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. V.12 (1).
- Purwanto, Erwan Agus. 2008a. 'Keluhan Sebagai Bentuk Partisipasi'. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, V.12.(1).
- Purwanto, Erwan Agus. 2008b. 'Merumuskan Kembali Arah Reformasi Budaya Birokrasi'. *Kedaulatan Rakyat*. 29 Agustus.
- Shah, Anwar. 2005. *Public Service Delivery*. Washington, DC.: The World Bank.
- Stiglitz, J. E. 1988. *Economic of the Public Sector*. New York: W.W. Norton and Company, Ltd.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 2005. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Thoha, Miftah. 2006. 'Demokrasi Dalam Birokrasi Pemerintah: Peran Kontrol Rakyat Dan Netralitas Birokrasi' dalam Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL-UGM, *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik: Kumpulan Pidator Pengukuhan Guru Besar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- UNDP. 2006. *Human Development Report 2006*. New York: Palgrave Macmillan.

BELAJAR REFORMASI NEGARA DAN PEMBANGUNAN DARI JEMBRANA

Drs. Sutoro Eko Yunanto, M.Si.¹

Negara-negara di muka bumi ini secara gampang bisa dipilah secara tipologis menjadi empat tipe yang dibangun dari kategori “bicara” dan “bekerja”. Bicara identik dengan demokrasi dan bekerja identik dengan pembangunan (pertumbuhan dan pemerataan) yang berupaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan.

Tipologi itu tersaji dalam bagan 1. Tipe 1 adalah negara-negara yang banyak bicara dan banyak bekerja, yakni Amerika Utara dan Eropa, yang sejauh ini mempunyai prestasi besar dalam pembangunan (bekerja) dan demokrasi (bicara). Tipe 2 adalah negara-negara yang sedikit bicara dan banyak bekerja, yakni negara-negara di Asia Timur maupun dua tetangga Indonesia (Singapura dan Malaysia). Pemimpin gaek dua negara tetangga itu sejak lama menolak demokrasi karena barang yang satu ini merupakan produk Barat yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Asia (*Asian values*). Karena itu Singapura dan Malaysia, juga Indonesia pada masa Orde Baru, lebih baik “menunda” demokrasi (bicara) dan sebaliknya memacu pembangunan (bekerja).

Gambar 1

TIPOLOGI NEGARA-NEGARA DI DUNIA

		Bicara	
		Banyak	Sedikit
Bekerja	Banyak	Amerika Utara Eropa	Asia Timur Singapura Malaysia
	Sedikit	Amerika Latin India	Kawasan Pasifik Afrika

Tipe 3 adalah negara-negara yang banyak bicara dan sedikit bekerja. Atau sering disebut NATO (*no action talk only*). Orang Jawa bilang Gatotkaca (maaf: gagal total

1. Sutoro Eko, *Pembelajar Desentralisasi dan Demokrasi Lokal*, Dosen Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta dan Peneliti pada Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta.

kakehan cangkem). Amerika Latin dan India termasuk di dalamnya. Soal militansi gerakan dan demokrasi di kawasan ini tidak diragukan. Kalau mau melihat demokrasi partisipatoris datanglah ke Kerala India atau Porto Alegre di Brasil. Tetapi negara-negara dalam tipe ini, karena sedikit bekerja, tetap masuk kategori belum makmur (jika tidak bisa dibilang miskin). Dalam sebuah forum konferensi di Norwegia (September 2004), penulis menyampaikan pertanyaan kepada seorang profesor dari India. “India hebat dalam membangun demokrasi tetapi kenapa demokrasi tidak diikuti dengan meningkatnya kesejahteraan?”, demikian pertanyaan penulis. Sang profesor menjawab: “Demokrasi bukan solusi untuk kesejahteraan, tetapi solusi untuk keadilan. Demokrasi mendidik mental dan karakter rakyat India”.

Tipe 4 adalah negara-negara di Afrika dan kawasan Pasifik seperti Papua Nugini, Fiji, Samoa, Vanuatu, Caledonia Baru, Nauru dan sebagainya yang sedikit bicara dan sedikit bekerja. Mereka tergolong rating rendah dalam demokrasi dan pembangunan, alias tetap otoriter dan tetap miskin.

Lalu dimana posisi Indonesia? Kenapa tidak masuk ke dalam bagan di atas? Dengan kelakar, ooo Indonesia termasuk dalam tipe 5, yakni “negara lain-lain”. Maksudnya adalah lain bicara, lain bekerja. Apa yang dikerjakan berlainan dengan apa yang dibicarakan (diucapkan). Ada kesenjangan antara teks dan konteks. Kaya rencana tapi miskin implementasi. Antara demokrasi dan pembangunan di negeri tidak *nyambung* (koherensi dan konsistensi). Karena itu Indonesia adalah sebuah negeri yang penuh dengan masalah. Setiap hari kita menyaksikan dan merasakan berbagai masalah: berbagai kebijakan yang salah urus, korupsi yang merajalela, kemiskinan dan keteringgalan, nyawa yang berharga murah, busung lapar, dan masih banyak lagi. Republik ini semakin *advanced* dalam menjalankan demokrasi elektoral (atau lebih tepat elektokrasi jika meminjam istilah Lani Guinier, 2008), tetapi pemilihan umum yang hingar-bingar dan memakan biaya politik yang tinggi (*high cost politics*) hanya menghasilkan demokrasi formal yang sama sekali tidak berakar dan tidak berpihak pada rakyat.

Gambaran secara nasional yang bermasalah itu juga kita temukan di aras lokal, di daerah-daerah. Politik lokal pada umumnya berwajah “mahal meriah” yang diramaikan dengan pemilihan kepala daerah dan pemekaran daerah, tentu dengan biaya yang sangat tinggi, tetapi tidak signifikan membawa perubahan yang bermakna bagi rakyat. Kabar buruk lebih banyak terjadi daripada kabar baik: dari korupsi berjamaah yang dilakukan pejabat daerah, kemiskinan dan kelaparan, infrastruktur yang hancur, konflik horizontal yang sering mengemuka di banyak daerah termasuk konflik pascapilkada, pembalakan liar di tengah hutan, dan masih banyak lagi. Buku suntingan HS Nordholt dan G. van Klinken (2007), misalnya, menunjukkan berbagai sisi buram dalam politik lokal di Indonesia: desentralisasi yang salah kaprah, oligarki elite, menguatnya lokalisme berbasis etnik dan agama, konflik horizontal dan kekerasan, korupsi elite, negara bayangan, pasar

gelap, dan lain-lain. Buku ini juga mengatakan secara kritis: “Pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi tidak sinonim dengan pergeseran dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis; juga tidak secara otomatis mengisyaratkan pergeseran dari negara yang kuat ke masyarakat sipil yang kuat. Melemahnya negara pusat tidak secara otomatis membuahkan demokrasi lokal yang lebih kuat. Sebaliknya, desentralisasi di bawah kondisi-kondisi tertentu bisa dibarengi dengan bentuk-bentuk pemerintahan otoriter”.

Berbagai solusi nasional maupun lokal telah dan tengah dibicarakan oleh banyak pihak tetapi selalu menjumpai anomali. Demokrasi dan pembangunan juga berjalan, tetapi tidak segera membuahkan kesejahteraan yang signifikan. Para pejabat umumnya membela diri dengan mengatakan: “Membangun kesejahteraan tidak semudah membalik telapak tangan, karena itu rakyat harus bersabar”. Semua ini membuat banyak orang menjadi frustrasi dan pesimis akan masa depan Indonesia, seakan-akan gambaran buruk itu merupakan sebuah potret negara yang gagal (*failed state*), yaitu negara yang gagal menjalankan dan mewujudkan fungsi-fungsi dasar (keamanan, ketertiban, kesejahteraan) kepada warganya (L. Cliffe, 1999; D. Carment, 2002; B. Reilly, 2004; MT Berger dan H. Weberm 2006; BM Kraxberger, 2007).

Di tengah pesimisme akan masa depan Indonesia itu, banyak orang Indonesia, termasuk penulis, mempunyai harapan dan pandangan yang optimis setelah mendengar dan menyaksikan secara dekat Kabupaten Jembrana. Jembrana telah memberikan teladan bagaimana membuat daerah dikelola lebih otentik dan bermakna. Jembrana telah menjadi ikon terkemuka bagi praktik otonomi daerah dan kesejahteraan rakyat, sebagaimana lebih dikenal banyak orang dengan pendidikan dan kesehatan gratisnya. Kecuali daerah-daerah tetangganya di Bali, hampir semua daerah di Indonesia datang belajar kepada Jembrana, bagaimana melakukan reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang betul-betul bermanfaat untuk rakyat. Sampai akhir Oktober 2008, sudah ada 1.048 kunjungan dari daerah-daerah lain ke Jembrana. Para pejabat Jakarta, aktivis NGOs, peneliti dalam negeri dan mancanegara, maupun lembaga-lembaga donor telah dan tengah melakukan “wisata” akademik dan advokasi ke Jembrana. Penulis mengambil kesimpulan bahwa Jembrana adalah “Indonesia yang lain”, karena ia kaya makna dan kaya manfaat, berbeda dengan Indonesia yang lebih kaya dengan masalah. Bahkan Jembrana bisa menjadi sebuah inspirasi untuk menemukan Indonesia yang sejati: Indonesia yang dicita-citakan para *founding fathers*, Indonesia yang diamanatkan konstitusi, dan Indonesia yang diharapkan oleh lebih dari 200 juta rakyat.

Apa kehebatan Jembrana dalam reformasi negara dan pembangunan? Mengapa hebat? Bagaimana Jembrana mencapai kehebatan itu? Banyak tamu yang telah berkunjung ke Jembrana mengatakan secara prematur bahwa kesuksesan Jembrana karena didukung oleh kondisi masyarakat yang manut, homogen dan bupati berasal dari

partai dominan (PDIP). Apakah masyarakat Bali umumnya dan Jembrana khususnya dapat dikategorikan manut dan mudah diatur? Nanti dulu. Orang Bali pernah melakukan pembakaran secara massal ketika Megawati kalah bertarung dengan Gus Dur pada waktu pemilihan presiden pasca pemilu 1999. Ketika Winasa dilantik pada tahun 2000 juga disambut dengan demo. Jembrana homogen? Tidak. Jembrana tidak hanya dihuni oleh orang Bali yang Hindu, tetapi juga dihuni oleh orang-orang luar Bali, termasuk orang Jawa yang Islam. Hampir 30% penduduk Jembrana adalah pemeluk Islam. Jika partai dominan dan penguasa dianggap sebagai faktor dominan, kenapa kesuksesan Jembrana tidak terjadi di daerah-daerah lain yang dipimpin oleh kepala daerah yang berasal dari partai dominan? Sebagai contoh, daerah-daerah di Sulawesi umumnya didominasi Golkar dan dipimpin oleh kepala daerah yang berasal dari Golkar, tetapi ternyata tidak menciptakan kesuksesan seperti Jembrana.

Negara yang Dekat, Aktif dan Responsif

Selama enam dekade terakhir telah berkembang tiga pemikiran dan praktik bagaimana menempatkan posisi-peran negara dalam pembangunan, ekonomi dan masyarakat. Ketiganya adalah *overloaded state* atau negara yang besar, kuat dan mengurus semuanya; *hollowed out state* atau negara yang dilemahkan dan dipinggirkan oleh globalisasi dan pasar; serta *congested state* atau negara yang padat dengan jaringan dan kemitraan (Christopher Skelcher, 2000). Tabel 1 memberikan ilustrasi ketiga perspektif tentang negara itu.

Tabel 1
Tiga pemikiran tentang posisi dan peran negara

	Overloaded state	Hollowed out state	Congested state
Periode	1950-an hingga 1970-an	1980-an dan masih diakui dan dijalankan sampai sekarang	1990-an sampai sekarang
Perspektif/ideologi yang melandasi	Korporatisme	Kanan baru (neoliberalisme)	Institusionalisme baru
Makna	Negara yang besar, gemuk, kuat dan dominan	Negara yang ramping, minimal, dilemahkan dan dipinggirkan	Negara yang padat
Aktor utama	Negara	Pasar	Keseimbangan antara negara, pasar dan masyarakat
Agenda utama	Sentralisasi, birokratisasi, regulasi	Deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, pengurangan subsidi	Demokratisasi, desentralisasi, pemberdayaan, jaringan, kemitraan
Konsekuensi	Negara kuat, swasta dan masyarakat lemah tergantung. Birokrasi boros (inefisien) dan korup	Efisien dan memperoleh keuntungan besar. Negara melemah, swasta menguat tetapi masyarakat tetap lemah.	Negara tetap aktif dan responsif. Negara berbagi peran kepada pasar dan masyarakat.

Sumber: diadaptasi dan dikembangkan dari Christopher Skelcher (2000); Gordon Smith dan Moises Naim (2000); Bob Jessop (2002); Linda Weiss (2005); Kurt Dopfer (2005); Stephen Haggard dan Robert Kaufman (2008).

Bagaimana di Indonesia? Dapat dikatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang gado-gado. Negara yang besar dan kuat (*overloaded*) dibangun pada tahun 1970-an, kemudian mengalami krisis pada awal 1980-an, tetapi sisa-sisa *overloaded* itu masih terasa di masa sekarang. Birokrasi yang besar, gemuk dan boros masih terpelihara. Negara juga sering dikonstruksi dalam bentuk jargon NKRI yang menakutkan. Di tanah Aceh dan Papua, misalnya, negara hadir sebagai “hantu” sebagaimana terlihat dalam bentuk tulisan maupun seruan “NKRI harga-mati”. Hantu ini begitu dekat dengan rakyat tetapi tidak memberikan makna apa sebenarnya makna negara bagi rakyat, kecuali hanya dalam bentuk kontrol kekerasan yang membuat rasa takut rakyat. Di sisi lain, di semua tempat, negara juga hadir secara dekat dengan rakyat tetapi dalam bentuk kantor-kantor pemerintah, pegawai negeri dan TNI/Polri maupun surat-surat resmi yang wajib dimiliki warga. Tetapi semua bentuk kehadiran negara ini tidak memberikan makna negara yang sebenarnya, yakni negara yang menjalankan kewajiban *service delivery* yang memenuhi kebutuhan dan hak-hak warga. Selama ini pelayanan publik direduksi oleh perangkat negara sebagai pelayanan administratif (*civic service*) yang berupaya mendisiplinkan warga, bukan sebagai pelayanan masyarakat (*civil service*).

Meskipun wajah negara masih besar dan kuat tetapi negara juga mengurangi perannya (*hollowing out*) dalam pembangunan ekonomi dan pelayanan publik, sekaligus memberikan tempat terhormat kepada swasta (pasar) melalui deregulasi dan privatisasi sejak krisis minyak pertengahan 1980-an. Berbagai sektor strategis (hutan, air, tambang, telekomunikasi, listrik dan sebagainya) diserahkan kepada swasta dengan tujuan untuk mengurangi korupsi, menciptakan efisiensi sekaligus mencari keuntungan besar dan cepat. Pada saat yang sama juga terjadi liberalisasi di sektor pendidikan dan kesehatan yang membuat dua bentuk pelayanan dasar ini menjadi lebih mahal dan sulit dijangkau oleh rakyat biasa. Privatisasi itu sering dituding publik sebagai bentuk penggadian negara-bangsa, pelemahan terhadap negara, peminggiran masyarakat, dan pelemahan terhadap tenaga kerja, meskipun pendukung privatisasi selalu menunjukkan prestasi besar dalam menciptakan *good corporate governance*.

Perjalanan ke arah *congested state* sebenarnya juga berlangsung di Indonesia. Desentralisasi, demokratisasi dan pemberdayaan terus mengalir di republik ini. Sekarang juga muncul kesadaran baru bahwa negara/pemerintah harus menjalin kemitraan dan jaringan dengan swasta dan masyarakat, mengingat negara tidak mampu sendirian, sekaligus juga bertujuan untuk mengembangkan swasta dan memberdayakan masyarakat.

Konsep keseimbangan antara negara, pasar dan masyarakat menjadi perhatian penting dalam dunia akademik, praktik kenegaraan dan pembangunan serta dalam konteks Indonesia sendiri. Bagaimana sebenarnya keseimbangan itu dibuat? Di negara-negara yang mempunyai predikat negara kesejahteraan, pembangunan ditopang oleh keseimbangan peran negara, pasar/modal dan warga, yang menghasilkan pertumbuhan

ekonomi, kesempatan kerja yang luas dan jaminan sosial yang merata (Esping Andersen, 1990; Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, 2006).

Tetapi cerita keseimbangan (*balanced development*) tidak ditemukan di negara-negara yang nonkesejahteraan, termasuk di Indonesia. Negara, pasar dan masyarakat selalu berkontestasi dan berkompetisi untuk menjadi yang paling kuat, sementara negara tidak berupaya menciptakan keseimbangan peran aktor-aktor itu. Kontestasi menghasilkan tiga model pembangunan yang jauh dari ideal negara kesejahteraan: pembangunan yang digerakkan oleh negara (*state driven development*), pembangunan yang digerakkan oleh pasar (*market driven development*) dan pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (*community driven development*), seperti tersaji dalam tabel 2. Ketiga model ini bukanlah model yang ideal untuk mencapai “daerah sejahtera” yang membuat rakyat berotak cerdas, berbadan sehat dan berkantong tebal. Dari ketiga model itu, mungkin model *community driven development* yang paling manusiawi dan memungkinkan kebahagiaan, tetapi ia tidak secara maksimal menghasilkan rakyat yang berotak cerdas, berbadan sehat dan berkantong tebal.

Tabel 2
MODEL PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS AKTOR

No.	Item	Negara (<i>state driven development</i>)	Masyarakat (<i>community driven development</i>)	Pasar (<i>market driven development</i>)
1.	Basis produksi	Pertanian	Dualistik	Nonpertanian
2.	Kondisi masyarakat	Rural	Urban	Metropolis
3.	Tingkat kemajuan daerah	Tertinggal	Transisi	Maju
4.	Sumberdaya utama	Anggaran negara/daerah	Modal sosial	Modal ekonomi/ investasi
5.	Posisi	Negara-masyarakat-swasta	Masyarakat, swasta-negara	Swasta-negara-masyarakat
6.	Kelebihan	(a) Menjadi daerah budiman jika pemimpin daerahnya responsif dan pro rakyat; (b) akses warga lebih mudah; (c) daerah lebih harmoni.	(a) Masyarakat kreatif dan mandiri, tanpa tergantung pada negara; (b) kesenjangan dan kemiskinan rendah.	Daerah menjadi dinamis, dan kaya pendapatan; pelayanan lebih berkualitas dan kompetitif.
7.	Kelemahan	Angka kemiskinan tinggi, terbelakang, masyarakat tergantung pada negara.	Ekonomi mengalami involusi, lapangan pekerjaan terbatas, pendapatan daerah terbatas.	Kesenjangan tinggi, marginalisasi, segregasi sosial tinggi, dll.

Daerah-daerah di Indonesia pada umumnya mempunyai karakter pembangunan yang digerakkan negara (*state driven development*). Berbeda dengan daerah-daerah metropolis (seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Makassar, Semarang, Bandung, Bekasi, Balikpapan, dan sebagainya, yang memiliki karakter *market driven development*), kebanyakan daerah mempunyai ciri khas negara sebagai sektor ekonomi paling utama, yakni pertumbuhan dan pemerataan kue pembangunan tergantung pada anggaran negara/daerah yang dialokasikan melalui gaji PNS, belanja aparatur, dan belanja publik di berbagai sektor. Jacqueline Vel (2007), misalnya, mengambil kesimpulan bahwa negara merupakan sektor ekonomi paling utama di Pulau Sumba. APBD dan gaji PNS merupakan tumpuan dan sekaligus penggerak utama perputaran uang di Sumba, dan tentu juga di daerah-daerah miskin lainnya. Kemiskinan dan keterbelakangan di daerah-daerah yang *state driven* semakin abadi dan parah apabila tangan-tangan negara tidak bekerja dengan baik, apalagi kalau institusi negara (kebijakan, regulasi, jabatan-jabatan publik dan anggaran daerah) diserobot (*capture*) oleh elite lokal.

Sementara Yogyakarta merupakan contoh terkemuka bagaimana *community driven development* bekerja. Yogya digerakkan oleh kekuatan-kekuatan masyarakat yang sangat beragam dengan modal manusia dan modal sosial. Tanpa negara (walikota, DPRD, birokrasi, dan sebagainya) sekalipun Yogya tetap berjalan dengan karakternya yang *adem ayem*. Setiap orang dari berbagai daerah rindu dan ingin selalu datang ke Yogya: ada yang ingin menuntut ilmu, ada yang rindu dengan komunitas intelektual dan budayanya, ada yang rindu dengan makanan dan buku-buku yang banyak dan murah, ada banyak orang yang ingin menghabiskan masa pensiunnya dengan bertempat tinggal di Yogya, dan masih banyak lagi. Banyak teman dari berbagai daerah mengatakan kepada penulis, Yogya memberi contoh nyata “otonomi yang sejati”. Tetapi berbeda dengan kota-kota metropolis yang digerakkan pasar, Yogya tentu tidak banyak menyediakan lapangan pekerjaan baik yang berasal dari negara maupun swasta. Orang Yogya sendiri susah memperoleh pekerjaan, kecuali kalau kreatif menciptakan pekerjaan sendiri.

Bagaimana Jembrana? Pemerintah daerah Jembrana merupakan potret negara yang aktif tetapi sudah meninggalkan model *overloaded state*. Jembrana semakin mendekati *congested state*, meskipun keseimbangan negara, pasar dan masyarakat belum tercipta dengan baik. Jembrana jelas berbeda dengan Yogya, berbeda dengan Makassar, Balikpapan, Surabaya, Bandung, Denpasar atau berbeda juga dengan Sumba maupun daerah-daerah lain yang mempunyai predikat tertinggal. Jembrana tergolong miskin: APBD hanya Rp 400 milyar, tidak punya tambang atau hutan, tidak punya wisata seperti Bandung atau Gianyar, tidak memiliki kekayaan intelektual yang sekaya Yogya, bukan tempat menjual jasa seperti Denpasar, tidak kaya pabrik seperti daerah-daerah industri. Jembrana adalah daerah yang biasa, yang baru dikenal secara luas oleh Indonesia setelah dipimpin oleh I Gede Winasa. Kekayaan paling utama Jembrana adalah negara (bupati,

DPRD, birokrasi, APBD, dan lain-lain), yang menjadikan pembangunan daerah Jembrana digerakkan oleh negara. Tetapi negara ini bukan seperti negara kesejahteraan, bukan juga negara yang tampil sebagai hantu seperti di Papua dan Aceh, bukan pula hanya sekadar negara yang hadir dalam kantor-kantor dan aparat negara, atau negara yang hanya dikonsumsi oleh elite dan birokrasi daerah. Jembrana memberi contoh negara yang tampil berperan secara aktif dan responsif memberikan *service delivery* kepada warga. Negara semacam ini adalah negara yang mendekati ideal konstitusi, negara yang betul-betul didambakan oleh warga, dan sebaiknya negara Indonesia mencontoh negara yang bekerja aktif dan responsif serta dekat dengan rakyat seperti Jembrana.

Reformasi Birokrasi

Salah satu tantangan serius konsolidasi demokrasi di negara-negara demokratis yang baru adalah membuat birokrasi negara menjadi kompatibel dan dapat dipakai (*usable*) oleh pemerintah yang dihasilkan dari proses demokrasi (Juan Linz dan Alfred Stepan, 1996). Bagaimanapun birokrasi yang di hidup di bawah payung otoritarianisme dan patrimonialisme umumnya terpolitisasi, korup, dominan, represif terhadap rakyat dan lembam. *Bureaucratic state* merupakan istilah lain dari otoritarianisme. Ketika terjadi perubahan politik menuju demokrasi, penguasa baru yang dihasilkan dari demokrasi menghadapi tantangan melakukan adaptasi dan reformasi birokrasi yang tidak lagi berkarakter *bureaucratic* tetapi lebih adaptif dan kompatibel dengan demokrasi. Birokrasi diharapkan menjadi mesin yang *workable* untuk *service delivery* dibawah kontrol pemerintahan baru yang demokratis.

Indonesia yang demokratis sejak 1998 menghadapi masalah besar dari birokrasi yang lembam warisan Orde Baru. Demokrasi dan desentralisasi yang tengah berumur satu dekade ternyata tidak mampu melakukan reformasi birokrasi secara radikal; bahkan birokrasi menjadi kendala dan ancaman yang serius bagi bekerjanya demokrasi untuk kesejahteraan rakyat.

Tetapi Jembrana betul-betul tampil sebagai Indonesia yang lain. Kalau Indonesia gagal mereformasi birokrasi, Jembrana sangat sukses mengendalikan dan reformasi birokrasi, yang membuatnya bekerja dengan baik untuk kepentingan rakyat. Bupati I Gede Winasa sangat piawai mengubah dari strategi *stick and carrot* menjadi strategi *reward and punishment*, membuat birokrasi lebih ramping dan efisien, menciptakan kultur kompetitif dan *achievement* dalam birokrasi, memotong kesenjangan kekuasaan antara birokrat senior dan birokrat junior, mengubah dari birokrasi yang konsumtif menjadi birokrasi yang produktif-efektif, dan seterusnya. Di tengah rezim keuangan Indonesia yang tidak kompatibel dengan konteks lokal, Jembrana mempunyai siasat yang jitu: mengubah dari tradisi birokrasi “melakukan hal yang salah dengan cara yang benar” menjadi “melakukan hal benar dengan cara yang salah”. “Melakukan hal yang salah

dengan cara yang benar” berarti birokrasi melakukan korupsi (tindakan salah) dengan cara administrasi yang benar sesuai peraturan yang berlaku. Karena caranya benar birokrasi itu tidak terkena tuduhan korupsi. Sebaliknya “melakukan hal benar dengan cara yang salah” berarti membuat birokrasi yang baik (efisien, bersih, responsif dan efektif) dengan cara “siasat lokal” atas peraturan dan rezim keuangan yang tidak kondusif. Idealnya birokrasi “melakukan hal benar dengan cara yang benar”, tetapi sistem birokrasi dan keuangan di Indonesia belum memungkinkan itu.

Jembrana sadar bahwa problem serius birokrasi adalah struktur dan personilnya yang terlalu besar sekaligus memakan anggaran terlalu besar tetapi capaian yang diraih (efektivitas) sangat rendah. Karena itu Bupati melakukan perampingan struktur organisasi secara signifikan. Jembrana menata ulang berbagai Badan, Dinas, Kantor, dan Bagian, termasuk sistem kepegawaiannya. Semula ada 21 unit, kemudian dipotong menjadi 11 lembaga (2 badan, 2 kantor, dan 7 dinas). Pada tahun 2000/2001, Jembrana memiliki eselon I sebanyak 1 orang, eselon IIb 14 orang, eselon IIIa 74 orang, eselon IIIb 4 orang, eselon IVa 313 orang dan eselon IIb 56 orang. Setelah PP No. 8/2003 dijalankan, jumlah eselon mengalami penurunan, terutama pada eselon IIb menjadi 12 orang, eselon IIIa menjadi 57 orang, eselon IIIb tidak ada sama sekali, dan eselon IVa turun drastis menjadi 152 orang. Pada saat yang sama, Jembrana tidak melakukan penerimaan pegawai baru dan tidak mengganti pegawai negeri yang pensiun. Presensi pegawai memakai sistem sidik jari, dan menerapkan sanksi bagi pegawai yang mangkir. Pemda juga memberikan tunjangan tambahan bagi seluruh pegawai negeri dan penghargaan bagi mereka yang berprestasi.

Proyek dan pengadaan barang, yang biasa menjadi arena untuk *maximizing budget*, menjadi target penting bagi reformasi birokrasi. Untuk menghindari penggelembungan harga dalam pengadaan barang, pemda membentuk Tim Standarisasi Harga yang anggotanya terdiri dari beberapa pegawai lintas instansi. Tugas utamanya melakukan kontrol harga ke supermarket seperti Makro setiap tiga bulan. Hasilnya, harga yang harus dibayar pemerintah tidak jauh berbeda dengan harga di pasar. Untuk menghindari penggelembungan harga dalam proyek-proyek, dibentuk tim independen dari Universitas Udayana untuk menentukan biaya. Pemda menyebutnya tim independen karena tidak ada anggota yang berasal dari instansi. Tim ini dinamakan Tim Owners Estimate yang ditugaskan resmi oleh Pemda dengan SK Bupati, yang bertugas membuat rincian biaya dengan menghitung ulang volume pekerjaan proyek berdasar gambar dan harga satuan sesuai harga standar Jembrana. Tim juga melaporkan hasil perhitungan kepada Bupati. Strategi ini mengurangi terjadinya kolusi untuk menggelembungkan harga antara pejabat dengan pengusaha. Selain itu, untuk perbaikan gedung sekolah, pemda memberi dana langsung kepada kelompok masyarakat terkait, dengan tujuan untuk menghindari penyunatan, meningkatkan pemerataan dan pemberdayaan.

Daerah Inklusif

Peristiwa umum yang terjadi Indonesia setelah desentralisasi berjalan adalah deligitimasi sentralisme dan kebangkitan daerah. Memang ada kabar-kabar baik di banyak daerah yang membangkitkan potensi dan kreasi lokal, tetapi kebangkitan daerah yang paling menonjol selama 10 tahun terakhir adalah menguatnya lokalisme (perasaan atau sentimen kedaerahan) yang digerakkan oleh politik identitas berbasis agama, etnik atau kekerabatan. Ia mempunyai akar sejarah dan budaya lokal yang panjang, sekaligus akibat dari proyek *nation-state building* Indonesia yang gagal. Selama Orde Baru, *nation-state building* direduksi dalam bentuk pemberhalaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan sentralisme. Jakarta bilang: Akulah Indonesia (Cornelis Lay, 2003). Berbagai komponen daerah yang beragam gagal membuat imajinasi tentang Indonesia. Banyak daerah yang menampilkan dirinya sebagai daerah eksklusif, seperti digambarkan secara sederhana dalam tabel 3.

Tabel 3
PETA EKSCLUSIVISME POLITIK LOKAL

Pola relasi	Internal	Eskternal
Vertikal	Munculnya oligarki elite dan “raja-raja kecil” yang tidak sensitif pada rakyat	Akses politik “orang luar” relatif lemah karena gejala nativisme (putera daerah). “Orang luar” adalah tamu yang minoritas.
Horizontal	Konflik horizontal berbasis etnis atau agama untuk memperebutkan kekuasaan dan kekayaan	Terjadi ketegangan (konflik) antara “orang asli” dengan “orang luar” (yang berbeda agama atau etnis).

Lokalisme mengalami politisasi yang kuat, ia menjadi instrumen politik paling handal bagi elite lokal maupun kelompok-kelompok strategis daerah. Lokalisme (yang mengandung identitas lokal) digunakan oleh aktor-aktor dominan bukan sebagai instrumen membangun legitimasi yang demokratis, melainkan sebagai alat untuk memobilisasi dukungan massa untuk melanggengkan kekuasaan. Lokalisme digunakan oleh aktor-aktor lokal sebagai alat untuk mendefinisikan ke dalam (*inward looking*), sekaligus alat resistensi terhadap kekuatan dari luar (eksternal), sehingga dengan jelas mampu mengidentifikasi “orang asli” vs “orang pendatang”, “orang dalam” vs “orang luar”, dan mayoritas vs minoritas. Ini membuat daerah menjadi eksklusif, yang dengan jelas mengabaikan/mengeluarkan (*exclusion*) orang pendatang, orang luar dan minoritas.

Yang paling ekstrem, lokalisme adalah alat resistensi untuk melawan terhadap Indonesia (jika tidak bisa dikatakan pusat/Jakarta). Resistensi terhadap Jakarta/Indonesia itulah yang sering disebut dengan etnonasionalisme maupun separatisme.

Lokalisme digunakan sebagai alat politik representasi. Representasi bicara soal akses individu/aktor dalam wacana, negosiasi kebijakan, kontestasi politik maupun rekrutmen jabatan-jabatan publik. Paralel dengan resistensi itu, representasi politik lokal didominasi oleh putra daerah, orang asli, orang dalam, dan lain-lain. Lokalisme digunakan sebagai alat politik teritorialisasi (pemekaran), sebuah tema politik yang sekarang sangat meriah dan ditonjolkan oleh buku ini. Sejak dulu politik teritorialisasi di Indonesia memang dibentuk oleh lokalisme atau etnopolitik. Etnik-etnik besar mempunyai provinsi sendiri, atau pembentukan provinsi didasarkan atas batasan etnik. Sekarang etnopolitik-lokalisme itu semakin meluas untuk melakukan pemekaran pada level kabupaten/kota. Lokalisme juga dijadikan sebagai instrumen ekonomi politik, yakni alat untuk distribusi sumber-sumber ekonomi melalui mekanisme pasar gelap (*black market*) dan negara bayangan (*shadow state*).

Bali termasuk sebuah provinsi yang sangat terbuka bagi globalisasi karena sektor pariwisata, tetapi tradisi Hindu yang kuat membuat pulau Dewata itu menjadi daerah yang eksklusif. Tradisi kasta menciptakan struktur sosial yang hirarkhis dan feodal. Dua kali bom Bali membuat orang-orang Bali sangat peka pada pendatang, setidaknya kepada pendatang dari Lamongan Jawa Timur, kampung halaman Amrozi. Orang-orang Bali, termasuk para brahmana, sering memuji kehabatan Bupati Jembrana, I Gede Winasa, tetapi mereka tidak mau memilih Winasa dalam pemilihan Gubernur Juli 2008. Menurut penilaian mereka, Winasa telah “murtad” dari tradisi Hindu gara-gara mempunyai isteri orang Islam dan memberikan angin segar bagi kaum Muslim di Jembrana. Tradisi Hindu tentu tetap kuat di Jembrana, tetapi di Jembrana tumbuh kelompok-kelompok masyarakat yang mengkampanyekan “Bali yang lain”, yakni Bali yang inklusif, Bali yang egaliter, dan Bali yang punya harga diri.

Daerah Budiman: Miskin Tetapi Dermawan

Daerah-daerah di Indonesia sangat beragam, bukan semata karena keragaman geografi dan budaya, tetapi juga beragam dari sisi kemajuan pembangunan daerah. Berdasarkan perspektif kesejahteraan, variasi daerah bisa dibuat tipologi menurut besaran pendapatan daerah dan besaran belanja sosial. Dua indikator ini menghasilkan empat tipe daerah seperti tersaji dalam bagan 2.

Gambar 2

TIPOLOGI DAERAH MENURUT PERSPEKTIF KESEJAHTERAAN

Pendapatan (APBD dan PDRB)	Tinggi	Daerah Pelit (3)	Daerah Sejahtera (4)
	Rendah	Daerah Lemah (1)	Daerah Budiman (2)
		Rendah	Tinggi
		Belanja Sosial	

Sumber: diadaptasi dan dimodifikasi dari Edi Suharto (2006).

Catatan: tipologi ini bisa digunakan untuk melakukan penilaian tentang posisi “kemajuan” daerah dalam mencapai tujuan-tujuan kesejahteraan rakyat. Dengan menganalisis besaran APBD dan PDRB serta belanja sosial, kita bisa membuat rating indeks kesejahteraan rakyat di setiap daerah.

Pertama, tipe “daerah lemah” yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah (APBD dan PDRB), dan belanja kebijakan sosial yang rendah juga. Yang termasuk kategori ini adalah kabupaten/kota baru hasil pemekaran, seperti di Bengkulu Selatan, Aceh, Sulawesi Barat, Maluku, Sumba Barat, Irian Jaya Barat maupun Papua. Daerah-daerah baru yang “kecil” dan miskin itu belum berbuat banyak untuk rakyat. Bahkan mereka dirundung situasi politik yang *fragmented* dan konflikual, karena pemekaran merupakan hasil dari politisasi elite lokal atas perbedaan politik identitas. Jika fondasi politik masih rapuh, maka daerah-daerah ini akan sulit menghasilkan inisiatif fundamental untuk mempromosikan kesejahteraan.

Kedua, tipe “daerah budiman” yang ditandai dengan rendahnya pendapatan daerah tetapi pemerintah daerah sanggup melakukan distribusi belanja sosial yang tinggi. Daerah-daerah budiman mempunyai karakter negara yang aktif, pemimpin lokal yang kuat dan responsif maupun reformasi birokrasi.

Ketiga, tipe “daerah pelit” adalah daerah yang mempunyai pendapatan tinggi atau daerah kaya tetapi mengeluarkan belanja sosial yang rendah. Tipe ini memperlihatkan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai komitmen terhadap pelayanan publik dan pembangunan sosial.

Keempat, tipe daerah sejahtera. Tipe daerah ini adalah tipe ideal yang akan dicapai oleh Indonesia dan seluruh daerah. Daerah sejahtera mempunyai APBD dan PDRB tinggi sekaligus mengalokasikan belanja kebijakan sosial yang tinggi. Artinya daerah sejahtera ditopang dengan pertumbuhan dan pendapatan yang tinggi, sekaligus pemerataan yang memadai. Lebih penting dari itu, daerah sejahtera ditopang dengan peran negara yang aktif-responsif, tatapemerintahan lokal yang baik, demokrasi lokal yang kuat dan stabil, borjuasi lokal yang kuat dan dinamis, masyarakat sipil yang independen dan kuat serta pendekatan pembangunan berkelanjutan dan seimbang. Dengan kalimat lain daerah sejahtera merupakan gambaran *human well being* yang membutuhkan prasyarat demokrasi politik dan pembangunan berkelanjutan.

Sebagian besar daerah di Indonesia termasuk dalam tipe "daerah pelit". Pendapatan daerah (APBD) sebenarnya dapat dikatakan cukup, meskipun setiap pejabat selalu mengatakan bahwa anggarannya terbatas. Pendapatan daerah cukup, tetapi belanja sosial sangat terbatas. Sebagian besar APBD dikonsumsi untuk belanja aparatur. Sisanya untuk belanja publik. Di dalam belanja publik itupun juga terkandung biaya administrasi dan tambahan penghasilan pegawai daerah. Rakyat hanya dapat sisanya-sisa. Skema politik anggaran ini relatif abadi, tetapi pemerintah tetap menerapkan model perencanaan dari bawah dan partisipatif. Bagaimana mungkin bermakna kalau uang sudah sangat terbatas tetapi pemerintah memberi kesempatan kepada masyarakat untuk meminta banyak. Pendekatan prioritas macam apa yang bisa digunakan secara jitu untuk memuaskan masyarakat jika usulan dari masyarakat mencapai 10 triliun rupiah sementara anggaran yang tersedia kurang dari 200 miliar rupiah.

Ketimpangan anggaran pusat (65%) dan seluruh daerah (35%) maupun antara belanja aparatur dengan belanja publik itu sejauh ini tidak menjadi titik perhatian yang serius dalam konteks reformasi anggaran. Arus utama reformasi anggaran didominasi oleh cara pandang institusionalis dan teknokratis, yang berupaya membuat anggaran lebih ekonomis, efisien, akuntabel, perbaikan atau hanya berorientasi pada anggaran yang lebih baik (Aaron Wildavsky, 1985). Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) termasuk sebuah konsep mutakhir yang membimbing reformasi anggaran untuk membuat anggaran yang lebih baik (Jae K. Shim dan Joel G. Siegel, 2005; Anwar Shah, 2007).

Di Indonesia, selama sepuluh tahun terakhir, reformasi anggaran menjadi wacana dan kebijakan pemerintah yang utama sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi. Selain privatisasi dan outsourcing dijalankan secara gencar oleh lembaga-lembaga pemerintah, cara pandang *better budget* menjadi pegangan utama rezim keuangan di Indonesia dalam melakukan reformasi anggaran. Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) juga diadopsi oleh semua institusi pemerintah untuk membuat penganggaran lebih baik dan rasional. BPK dan BPKP, misalnya, sangat berkepentingan terhadap reformasi keuangan daerah terutama dari sisi manajemen dan prosedur anggaran, untuk membuat anggaran

lebih baik. Seorang bupati bisa dituding korupsi jika melakukan penyimpangan prosedur, meski dia tidak betul-betul tidak mencuri uang untuk kepentingan pribadinya. Kecanggihan dan ketepatan pelaporan keuangan daerah juga digunakan sebagai tolok ukur akuntabilitas dan kinerja pengelolaan keuangan. Kepala daerah akan merasa malu bila hasil audit BPK menunjukkan bahwa laporan keuangan daerah tidak baik dan tidak tepat waktu. Karena itu para kepala daerah berlomba-lomba untuk membuat laporan keuangan secanggih mungkin dan tepat waktu.

Dimensi teknokrasi dalam reformasi keuangan daerah itu biarlah menjadi domain rezim keuangan di Indonesia. Tetapi apa sumbangan *better budget* itu terhadap kesejahteraan? Tampaknya reformasi anggaran ditujukan untuk mendukung upaya-upaya pemberantasan korupsi dalam tubuh pemerintah. Memang betul bahwa korupsi menjadi akar masalah rendahnya kesejahteraan dan tinggi kemiskinan. Tetapi dalam pandangan lain, reformasi keuangan yang mengutamakan akuntabilitas administrasi dan hukum untuk pencegahan korupsi itu sangat tidak kompatibel dengan kebijakan redistributif untuk mencapai kesejahteraan. Banyak bupati yang dihantui ketakutan pada rezim keuangan ketika akan melancarkan program-program kesejahteraan.

Tetapi Bupati Jembrana beserta jajarannya tidak dihantui ketakutan pada rezim keuangan Indonesia. Jembrana lebih mengutamakan *pro poor budget* daripada *better budget*, yang membuatnya menjadi daerah budiman, yakni mempunyai pendapatan yang tidak besar tetapi mengalokasikan belanja sosial yang besar. Berbeda dengan daerah-daerah lain yang rewel dan takut pada regulasi dari Jakarta, Jembrana secara jitu melakukan “siasat lokal” atas rezim keuangan, demi kepentingan rakyat. Jembrana bisa saja dianggap tidak transparan dan tidak bertanggungjawab kepada pemerintah, tetapi ia betul-betul akuntabel dan responsif kepada rakyat. Para pejabat sebenarnya tahu betul akan “rahasia” Jembrana, tetapi mereka “terpejam” melihat Jembrana, bahkan banyak di antara mereka memberi pujian pada Jembrana sekaligus merekomendasikan daerah-daerah lain untuk belajar ke Jembrana.

Kekuasaan Untuk Rakyat, Bukan Rakyat Untuk Kekuasaan

Demokrasi selalu memberi kesempatan dan hak kepada setiap politisi untuk memperebutkan kekuasaan dan dukungan rakyat melalui sebuah proses elektoral yang terbuka. Pemenang pemilihan umum yang kemudian menjadi pemegang kekuasaan (penguasa) diwajibkan bekerja sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat dan menggunakan kekuasaan untuk kepentingan rakyat.

Tetapi di Indonesia, kekuasaan tidak mengindahkan prinsip-prinsip demokrasi itu. Wacana dan praktik politik di negeri ini bukan diletakkan pada bagaimana menggunakan kekuasaan untuk kepentingan rakyat, tetapi bagaimana mencari dukungan rakyat,

bagaimana mempertahankan kekuasaan selama mungkin dan menggunakan kekuasaan atas nama rakyat.

Di daerah, bupati/walikota merupakan pemegang kekuasaan (penguasa) yang berwenang mengendalikan penduduk, wilayah dan uang. Bupati pada umumnya mempunyai banyak tangan yang tidak dimanfaatkan secara bertanggungjawab untuk kepentingan rakyat. Bupati sebagai “kepala” mempunyai “kaki tangan” yang banyak, yakni gurita birokrasi. Secara teoretis kaki tangan ini tunduk pada perintah kepala, sekaligus melayani kepala. Di banyak daerah, kaki tangan (birokrasi) itu tidak mampu menterjemahkan perintah kepala (bupati), tetapi birokrasi betul-betul melayani bupati dalam pengertian sempit, atau yang kita kenal dengan ABS. Tetapi kaki tangan juga berpolitik yang berjalan *zig-zag* tanpa dikontrol kepala guna memperjuangkan kepentingan masing-masing.

Setiap hari bupati membubuhkan “tanda tangan” di atas dokumen-dokumen peraturan, dokumen proyek dan gaji atau honorarium. Bupati menjadi sangat berkuasa dan kaya raya karena “tangan tangan” ini. Sebagai penguasa, bupati tentu punya tanggungjawab “turun tangan” untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Tetapi masyarakat, juga termasuk desa, sering tidak suka kalau bupati “campur tangan” terhadap hal-hal yang bisa ditangani secara lokal oleh masyarakat atau oleh desa. Para kepala desa sering bilang “serahkan urusan lokal pada kami, bupati tidak perlu campur tangan pada urusan-urusan lokal yang bisa kami tangani”; ada pula yang mengatakan “belum pernah mencoba menyerahkan urusan dan uang kepada desa, tetapi dengan cepat mengatakan desa tidak siap”.

Masyarakat lokal tentu tidak mengharapkan “campur tangan” bupati terhadap hal-hal yang tidak perlu diintervensi karena bisa ditangani secara lokal. Yang sering diharapkan masyarakat adalah “uluran tangan”, bukan uluran seperti bagi-bagi BLT tetapi lebih pada pemberian hak, kepercayaan dan tanggungjawab. Bupati diharapkan “turun tangan” kalau lokal tidak mampu mengangani sendiri. Jangan sampai bupati “cuci tangan” terhadap berbagai masalah yang dihadapi daerah.

Kalau mau berubah, bupati sebagai penguasa sebaiknya menggunakan kekuasaan membubuhkan “tanda tangan” untuk tiga hal: memberi “uluran tangan” kepada masyarakat, melakukan “turun tangan” untuk mengatasi masalah dan komando yang menggerakkan “kaki tangan” untuk melayani masyarakat. Tidak banyak bupati yang melakukan hal ini. Ada banyak bupati yang suka “tanda tangan” untuk memperkaya dirinya sendiri, ada pula bupati yang suka “campur tangan” terhadap hal-hal yang tidak perlu diintervensi; banyak juga bupati yang sama sekali “cuci tangan” terhadap masalah-masalah publik yang dihadapi rakyat.

Bupati Jembrana, I Gede Winasa, tentu menjadi sebuah inspirasi bagaimana sang bupati menggunakan tangan-tangan kekuasaan untuk kepentingan rakyat, bukan sebaliknya menggunakan rakyat untuk kekuasaan. Jembrana memiliki berbagai kebijakan sosial di bidang pelayanan dasar (pendidikan dan kesejahteraan misalnya) yang jelas-jelas memberikan “uluran tangan” kepada masyarakat. I Gede Winasa bukanlah tipe bupati yang suka “tanda tangan” untuk memperkaya dirinya sendiri, bukan pula tipe bupati yang suka “cuci tangan” atas masalah-masalah daerah.

Ide dan Manajemen Sebagai Panglima

All politics is local, demikian ungkap Thomas P. O'Neill (1994). Tetapi argumen ini bisa dibalik menjadi “*all local is politics*”, artinya semua urusan publik di aras lokal (daerah) selalu mengandung politik. “*When politics end, administration begins*”, demikian sebuah credo yang dikemukakan oleh para ahli administrasi publik. Tetapi tampaknya politik tidak pernah berakhir, dan di dalam administrasi juga selalu mengandung politik. Secara empirik politik sebagai panglima itu ditemukan di Indonesia, juga di semua daerah. Politik menjadi panglima, yang memberi komando dan penggerak semua urusan publik. Semua hal mengandung politik (kekuasaan dan kepentingan). Birokrat juga berpolitik, yang mempunyai *vested interest* sangat kuat, sekaligus cenderung memaksimalkan struktur dan anggaran.

Karena politisasi yang kuat, maka kondisi dan aktor-aktor politik daerah umumnya terfragmentasi. Fragmentasi biasa terjadi dalam tubuh politik formal, yakni antara jajaran eksekutif dengan legislatif (DPRD). Salah satu ciri menonjol politik daerah pasca reformasi dan desentralisasi adalah munculnya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) atau “matahari kembar” antara kepala daerah dan DPRD, yang mengganggu efektivitas pemerintahan. Asikin Sultan, Bupati Bantaeng Sulsel, Ketua Umum BKPSI, misalnya pernah menyampaikan pendapatnya: “Meskipun bupati *legitimate* karena terpilih secara demokratis melalui pilkada langsung, tetapi ia mengalami kesulitan mewujudkan akuntabilitas politik pada rakyat. Visi-misi tidak mudah diimplementasikan karena tidak memperoleh dukungan dari DPRD. Penulis rasa ini ada sistem yang salah, entah pilkada langsung atau hubungan eksekutif dan legislatif”.

Fragmentasi politik tentu menjadi masalah dan tantangan yang serius bagi kepala daerah. Ketika dilantik pertama pada tahun 2000, I Gede Winasa sadar betul akan fragmentasi politik di Jembrana, apalagi dia tidak berasal dari partai dominan dan pelantikannya diwarnai dengan aksi demonstrasi. Karena itu tantangan pertama yang dihadapi dan harus diselesaikan adalah menciptakan iklim politik yang kondusif, sebelum melancarkan ide-ide reformasi yang radikal. Dalam tempo yang cepat I Gede Winasa berubah, dari dokter gigi yang nonpolitis menjadi politisi yang bermain hebat dan piawai melakukan “penjinakan” (domestifikasi dan kooptasi) politik terhadap kelompok-

kelompok yang menentanginya. Dia melakukan strategi keseimbangan politik, kompromi politik dan menggalang dukungan dari berbagai elemen masyarakat. Dalam tempo cepat dukungan politik bisa diraih sang bupati, dan iklim politik menjadi lebih stabil dan kondusif. Di sini terjadi pergeseran yang signifikan, dari “politik sebagai panglima” menjadi “ide dan manajemen sebagai panglima”.

Meskipun semua kekuatan politik berada dalam genggam bupati tetapi hal ini tidak menjadikan otoritarianisme di Jembrana. Iklim politik yang “jinak” itu bisa penulis katakan sebagai bentuk demokrasi sentripetal yang berbeda dengan demokrasi sentrifugal (Arend Lipjhart, 1977). Demokrasi sentrifugal diwarnai dengan kontestasi politik yang keras, fragmentasi sosial dan politik secara tajam, dan kesulitan membangun konsensus sehingga membuat politik bersifat konflikual dan tidak stabil. Sebaliknya demokrasi sentripetal diwarnai dengan kekuasaan yang cenderung elitis dan terpusat tetapi tidak otokratis, dengan konsensus antarkelompok yang kuat, sehingga membuat demokrasi lebih stabil. Tulisan ini berpendapat bahwa daerah-daerah yang mempunyai pola demokrasi sentrifugal, sulit membangun konsensus bersama untuk mengambil inisiatif yang fundamental untuk mencapai kesejahteraan. Sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai pola demokrasi sentripetal akan lebih kondusif (mempunyai peluang) untuk mengambil inisiatif dan inovasi yang kuat. Jembrana memberi pelajaran secara gamblang akan pengalaman ini. Sementara Bupati Banyuwangi, Ratna Ani Lestari, (yang *notabene* merupakan isteri I Gede Winasa Bupati Jembrana) mengalami kesulitan (jika tidak bisa dibilang gagal) melakukan replikasi kebijakan sosial Jembrana karena fragmentasi politik di Banyuwangi sangat tajam.

Kepercayaan dan Dukungan Rakyat

Berbagai pihak, terutama para aktivis pro demokrasi, umumnya memandang bahwa partisipasi adalah segala-galanya. Meminjam istilah B. Cooke dan U. Kothari (2001) partisipasi tengah menjadi tirani baru. Partisipasi dalam konteks ini diukur dengan *voice*, akses dan kontrol rakyat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pembuatan kebijakan sampai dengan pemberian layanan sehari-hari. Rakyat harus terdidik, terorganisir dan aktif menyampaikan tuntutan (*demand*) agar pemerintah lebih akuntabel dan secara responsif menyediakan (*supply*) pelayanan yang lebih baik.

Indikator partisipasi itu sering digunakan para aktivis untuk menilai bahwa reformasi di Jembrana tidak berlangsung secara partisipatif, melainkan reformasi yang digerakkan oleh elite, terutama bupati. Ada yang mengibaratkan bahwa bupati Jembrana jalan-jalan dari rumah ke rumah warga ketika warganya masih tidur. Metafora ini untuk menggambarkan betapa aktifnya pemimpin lokal, sementara warga lebih banyak pasif, yang tentu bisa menimbulkan ketergantungan dan kemalasan warga. Kritik serupa juga disampaikan oleh para kaum liberal terhadap negara kesejahteraan di Eropa.

Kalau demokrasi dilihat dari masyarakat, partisipasi merupakan sesuatu yang fundamental, tidak bisa ditawar. Penguatan partisipasi dalam pengerian demand masyarakat sangat dibutuhkan di daerah-daerah yang berwatak oligarkis dan korup. Daerah-daerah yang memiliki masyarakat sipil yang aktif, kuat dan independen tentu akan membuat daerah lebih beradab dan jauh dari korupsi elite. Tetapi demokrasi tidak cukup dilihat dari masyarakat. Jika dilihat dari negara, demokrasi mengharuskan akuntabilitas dan responsivitas, yang memungkinkan tumbuhnya legitimasi, kepercayaan dan dukungan rakyat. Ada sebuah petuah: "Demokrasi membutuhkan persetujuan; persetujuan membutuhkan legitimasi; dan legitimasi membutuhkan kinerja yang efektif" (Larry Diamond, 1993).

Jembrana tentu bukanlah contoh *participatory democracy* atau demokrasi yang "berasal" dari rakyat, tetapi ia memberi contoh sebagai demokrasi yang "bermakna" dan "bermanfaat" untuk rakyat. Bupati memperoleh kepercayaan, dukungan dan legitimasi dari rakyat, yang membuatnya mampu mengambil inisiatif fundamental. Tanpa *demand* yang kuat dari rakyat, bupati Jembrana memberikan *supply* yang banyak kepada rakyat, sehingga dukungan dan kepercayaan dari rakyat terus mengalir.

DAFTAR PUSTAKA

- Carment, D. (2003), "Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3.
- Cliffe, Lionel (1999) 'Complex political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State', *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 1.
- Cooke, B. and Kothari, U., (eds.), (2001), *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Diamond, L. (1993), "The Paradoxs of Democracy", dalam Larry Diamond dan Marc F. Plattner, (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dopfer, Kurt (2005), *Economics, Evolution and the State: The Governance of Complexity*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Esping Andersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Guinier, Lani. (2008) "Beyond Electocracy: Rethinking the Political Representative as Powerful Stranger", *The Modern Law Review*, Vol. 71, No. 1.

- Haggard, Stephen dan Robert Kaufman (2008), *Democracy, Development and Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
- Kraxberger, Brennan M. (2007) 'Failed States: Temporary Obstacles to Democratic Diffusion or Fundamental Holes in the World Political Map?', *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 6.
- Linz, Juan dan Alfred Stepan, (1996), *The Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mark T. dan Weber, Heloise (2006), 'Beyond State-building: Global Governance and the Crisis of the Nation-state System in the 21st Century', *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 1.
- Nordholt, HS dan G. van Klinken (eds.) (2007), *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pierre, Jon . & Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.
- Reilly, Benjamin. (2004), 'State Functioning and State Failure in the South Pacific', *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 4.
- Shah, Anwar. ed. (2007), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington D.C: World Bank.
- Shim, Jae dan Joel G. Siegel (2005), *Budgeting Basics and Beyond*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Skelcher, C. (2000) 'Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested', *Public Policy and Administration*, Vol. 15, No. 3.
- Smith, Gordon dan Moises Naim (2000), *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*, Ottawa: IDRC dan United Nations Foundation.
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo (2006), *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta: Prakarsa dan LP3ES.
- Weiss, Linda. (ed.) (2004), *States in Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildavsky, A. (1985), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little Brown.

MEMFASILITASI INOVASI PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH : PERAN ORGANISASI *CIVIL SOCIETY*

Ir. Hetifah Sjaifudian Siswanda, MPP., PhD.¹

Pendahuluan

Tulisan ini menguraikan pengalaman organisasi *civil society* dalam mendorong adanya inovasi dalam pelayanan publik di daerah. Kasus yang akan dikemukakan adalah upaya Bandung Trust Advisory Group (B-Trust) untuk menerapkan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) atau sering disebut sebagai *One Stop Service (OSS)* di berbagai kota kabupaten dan juga provinsi Jawa Barat. Dalam kurun waktu tiga (3) tahun yaitu tahun 2005-2007, B-Trust berhasil mendorong dan memfasilitasi 5 Kabupaten Kota dan Provinsi Jawa Barat untuk mendirikan PPTSP.² Salah satu PPTSP yang proses pendiriannya difasilitasi oleh B-Trust, yaitu PPTSP di Kota Cimahi, telah berhasil meraih beberapa penghargaan di tingkat nasional antara lain Investment Award dari Presiden RI dan Citra Pelayanan Prima dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Sejak terbentuknya tahun 2006, hingga pertengahan 2008, PPTSP Kota Cimahi telah menerima 167 kunjungan dan magang dari berbagai daerah di Indonesia.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman baik (*best practices*) di berbagai kota/kabupaten, B-Trust lalu memfasilitasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat melakukan penyebarluasan inovasi yang sudah berlangsung di beberapa kota/kabupaten tersebut. Pemerintah Provinsi telah mengeluarkan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan PPTSP, memfasilitasi adanya Forum OSS Jawa Barat, dan melakukan pembinaan kepada daerah, sehingga terjadi percepatan pembentukan PPTSP di berbagai kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat. Dalam kurun waktu 2 tahun sudah 14 kota/kabupaten di Jawa Barat yang membentuk PPTSP. Pengalaman Provinsi dalam mendampingi dan mendorong inovasi ini, lebih jauh lagi, diadopsi sebagai bahan perumuskan kebijakan di tingkat nasional dalam bentuk Panduan Nasional Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, dimana B-Trust menjadi Koordinator tim penyusunannya. Melalui Panduan ini, dikombinasikan dengan penyediaan bimbingan teknis oleh Depdagri, penyebarluasan inovasi terjadi semakin merata ke semua wilayah di Indonesia.³

1. Saat ini adalah Direktur Eksekutif Bandung Trust Advisory Group. Penulis juga aktif dalam jaringan organisasi *civil society* antara lain menjadi Steering Committee Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM)..
2. Selain kota-kabupaten yang didampingi oleh B-Trust, ada puluhan kota-kabupaten lain yang sudah mendirikan PPTSP atas inisiatif sendiri maupun dengan fasilitasi dari lembaga pendamping.
3. Menurut data hasil monitoring dan laporan kota kabupaten ke Depdagri pada tahun 2007, sudah lebih dari 146 kota kabupaten di Indonesia telah memiliki PPTSP.

Pengalaman B-Trust mendorong inovasi dalam proses perizinan di Jawa Barat dan juga di Indonesia, menunjukkan bahwa walaupun sangat sulit, nyatanya perubahan dan inovasi dalam pelayanan publik sangat mungkin dilakukan. Tentu saja, ada beberapa hal yang menjadi prasyarat sehingga resistensi untuk perubahan bisa diatasi. Pengalaman B-Trust juga menunjukkan pentingnya peran pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat sebagai pendorong inovasi di tingkat kota/kabupaten.

Dokumentasi tentang pendekatan dan langkah-langkah yang telah dilakukan oleh B-Trust bersama jaringan pendukungnya, hasil yang diperoleh, maupun tantangan yang dihadapi, telah menyediakan satu akumulasi pengetahuan empirik tentang strategi inovasi dalam pelayanan publik di daerah. Melalui pengalaman ini diharapkan akan lebih banyak tindakan inovatif bisa dikembangkan, sehingga upaya percepatan adanya reformasi tata pemerintahan di daerah bisa terselenggara.

Definisi Inovasi

Walaupun dalam beberapa tahun belakangan ini inovasi menjadi konsep yang semakin banyak digunakan oleh para praktisi pembangunan di Indonesia, namun pada prakteknya terdapat perbedaan pandangan tentang apa yang dimaksud dengan inovasi. Sepengetahuan penulis, belum ada diskusi spesifik yang melibatkan para praktisi inovasi di Indonesia tentang definisi inovasi, sehingga saat ini ada kemungkinan untuk menyebut setiap inisiatif sebagai inovasi. Pengertian inovasi biasanya dikaitkan dengan “temuan baru” (*invention*). Padahal dalam perdebatan tentang inovasi di sektor publik, umumnya praktisi memahami inovasi sebagai “perbaikan” (*improvement*).⁴

Tidak selalu program yang baru, suatu eksperimen atau temuan yang luar biasa akan selalu berkembang menjadi suatu inovasi. Dan sebaliknya, suatu inovasi seringkali justru berawal dari gagasan sederhana yang seringkali sudah pernah dimulakan di tempat lain. Kita tidak harus menjadi penemu untuk bisa menjadi inovatif. Inovasi terkait dengan inisiatif, praktek, implementasi, adopsi, dan penyebarluasan suatu gagasan yang kreatif untuk memperbaiki keadaan. Yang membedakan “*improvement*” dengan “*innovation*” adalah kadar perubahan yang dihasilkannya dan cara yang digunakan. Dalam Inovasi, kadar yang dihasilkan relatif lebih radikal dan cara yang digunakan dianggap baru. Tentu saja baru atau tidaknya inisiatif tersebut tergantung pada persepsi orang yang akan mengadopsinya maupun orang di sekitarnya.

Konsep Inovasi itu sendiri bermula dan lebih banyak digunakan di lingkungan bisnis dan industri. Sebagian dari literatur akademis di domain bisnis dan industri memang menekankan aspek “kebaruan” (*newness*) suatu inisiatif untuk menyebutnya sebagai

4. Lihat *Some Thoughts on Definitions of Innovation* by Editorial Board of the *Innovation Journal*, 20 November, 1999.

inovasi. Perusahaan-perusahaan perlu mengembangkan Inovasi untuk meningkatkan daya saing mereka. Kita bisa melihat bahwa definisi atau deskripsi tentang Inovasi dalam arena tata pemerintahan dan kebijakan publik tidak identik dengan inovasi di arena bisnis dan industri. Agak berbeda dengan situasi di lingkungan bisnis dan industri, sektor publik secara inheren cenderung menghambat adanya Inovasi. Karena itu rintangan untuk Inovasi di sektor publik jauh lebih kompleks, yang meliputi rintangan di birokrasi sendiri maupun dari pemangku kepentingan lain di berbagai level.

Gagasan Inovasi di sektor publik dikembangkan antara lain oleh kelompok Kennedy School di Harvard University dan banyak perguruan tinggi lain yang memiliki disiplin kajian *public policy* dan *public management*. Untuk Indonesia sendiri, pemikiran tentang terobosan baru dalam praktek tata pemerintahan lokal berkembang seiring dengan upaya reformasi tata pemerintahan. Di tingkat nasional, gagasan ini ditangkap dan dikembangkan oleh Departemen Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Lembaga Administrasi Nasional, berbagai asosiasi pemerintahan daerah seperti APEKSI, beberapa perguruan tinggi (antara lain UI, UGM dan ITB), Ornop dan jaringannya, pusat pengembangan inovasi seperti CLGI-Centre for Local Governance Innovation, lembaga keuangan seperti Bank Dunia maupun lembaga donor seperti USAID dan DSF-*Decentralization Support Facilities*.

Salah satu cara mendefinisikan inovasi yang paling populer di Indonesia adalah dengan mengacu suatu program/proyek atau aktivitas yang dirasakan progresif, unik atau baru. Itu sebabnya hampir setiap program/proyek/aktivitas mencoba menciptakan fitur dan pendekatan tersendiri yang tergambarkan dari nama, penekanan, atau label lain yang bisa membedakannya dari program lain. Dengan cara ini, inovasi tidak (atau belum) dilihat dari kontribusinya terhadap perubahan atau pemecahan masalah tapi dari bagaimana suatu program/proyek/aktivitas dirancang, metode apa yang akan digunakan untuk mengoperasionalisasikannya, serta terobosan apa yang diperkenalkannya.

Inovasi juga sering mengacu kepada upaya untuk mempromosikan reformasi dalam institusi dan kebijakan yang menghasilkan perubahan mekanisme dalam proses governance. Suatu mekanisme yang baru yang disebut inovatif adalah yang lebih memungkinkan adanya transfer kekuasaan dan keuangan kepada level pemerintahan yang lebih bawah, yang memungkinkan adanya alokasi sumber daya kepada kelompok miskin dan kelompok marjinal, serta lebih memperkuat partisipasi warga.⁵

Arti lain dari inovasi adalah ditemukannya cara-cara untuk memecahkan masalah publik secara kreatif. Ketika negara atau suatu daerah menghadapi masalah konflik, kemiskinan, buruknya pelayanan publik bagi warga; ketika warga tidak dapat

5. Lihat *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, ditulis oleh Hetifah Sj-Sumarto dan diterbitkan Yayasan Obor, 2003.

mengartikulasikan kebutuhannya; ketika sistem regulasi yang baik tidak tersedia, maka setiap upaya kreatif yang memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah ini bisa dianggap sebagai suatu inovasi.

Inovasi juga sering dilihat sebagai contoh baik (*best practice*). Melalui cara ini, Inovasi lebih dilihat dari kesuksesan dan keunggulannya, atau lebih jauh lagi, dari kemampuannya untuk diadopsi dan ditransfer ke tempat lain. Inovasi dilihat sebagai model percontohan yang nantinya akan direplikasi ke daerah lain. Oleh sebab itu kisah-kisah sukses yang biasa disebut sebagai '*best practice*', '*smart practice*', atau '*exemplary practice*' seringkali otomatis disebut juga sebagai inovasi.

Inovasi juga sering dilihat sebagai *trendsetter*, karena memulai sesuatu biasanya membutuhkan keberanian. Terutama apabila hal-hal yang diinisiasi tersebut adalah hal yang dianggap sulit atau tabu. Isu anggaran, misalnya, selama ini dianggap sebagai wilayah yang gelap dan tidak terjangkau oleh organisasi *civil society* atau masyarakat biasa. Maka beberapa organisasi yang memulakan dan memberanikan diri memasuki wilayah ini akan dianggap sebagai inovator.

Untuk mengelaborasi poin terakhir di atas, ketimbang melihat inovasi sebagai satu karya individu yang menjadi pionir atau inovator sosial, kita juga bisa melihat inovasi sebagai suatu hasil dari kepedulian kolektif menuju suatu perubahan. Beberapa kasus menunjukkan mengapa beberapa daerah menjadi lebih "Inovatif" dari daerah lainnya, adalah karena adanya energi kolektif ini. Studi ini juga menunjukkan ada beberapa gagasan (tema atau isu perubahan) yang menjelma menjadi gagasan yang cukup berpengaruh dan kohesif yang juga terbangun karena adanya kombinasi kekuatan atau koalisi dari kepentingan yang terorganisir. Kombinasi kekuatan dari berbagai pelaku ini menjadi komponen yang penting untuk menjamin adanya tekanan yang berkelanjutan menuju perubahan.

Oleh sebab itu, studi ini merekomendasikan perlunya upaya yang lebih besar dan pemikiran yang lebih serius untuk mendorong berbagai pelaku, para pendorong perubahan, termasuk mereka yang berasal dari lingkungan pemerintah, organisasi *civil society*, kelompok komunitas, akademisi, maupun donor, di tingkat lokal, regional, maupun di tingkat pusat, untuk bisa terlibat dalam satu lingkaran pertukaran dan menjalankan koalisi lintas organisasi dalam mendorong adanya pembaruan.

Tantangan Inovasi Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik

Seperti halnya prakarsa reformasi tata pemerintahan yang lain, B-Trust juga menghadapi kenyataan bahwa bahwa sektor publik cenderung menghindari adanya perubahan atau pembaruan. Situasi ini adalah satu dari sejumlah tantangan yang akan dihadapi organisasi *civil society* yang akan mendorong adanya inovasi. Uraian tentang

berbagai tantangan pada bagian ini diharapkan tidak akan mengecilkan hati mereka yang ingin memfasilitasi inovasi, melainkan akan meningkatkan kewaspadaan akan kesulitan yang akan dihadapi dalam menempuh jalan menuju perubahan yang berarti. Mengenali dengan baik tantangan-tantangan ini membuat organisasi *civil society* mampu menjabarkan apa peran yang perlu dijalankan, menetapkan strategi apa yang sebaiknya digunakan, dan meningkatkan kemampuan dan kapasitas diri untuk menjalankan peran tersebut. Bagaimana cara membantu daerah mencegah dan menanggulangi masing-masing tantangan untuk menjadi inovatif inilah yang akan menjadi kuatan dari suatu proses fasilitasi.

(1) Kesulitan Mendefinisikan Tujuan

Terciptanya pelayanan publik yang baik bukan sekedar bicara prosedur dan mekanisme, tetapi lebih mendasar lagi adalah tentang tujuannya: mengapa inovasi dalam pelayanan publik diperlukan? Membantu daerah untuk mendefinisikan secara jelas tujuan dari pelayanan publik yang baik adalah tantangan pertama yang dihadapi seorang fasilitator inovasi.

(2) Tantangan Memilih Fokus Pembaruan

Inovasi adalah proses yang kompleks sehingga banyak daerah tidak tahu memulainya dari mana. Apapun pilihannya, setiap daerah hendaknya menetapkan prioritas untuk dijadikan pijakan awal perubahan yang diinginkan. Umumnya prioritas yang diambil adalah hasil negosiasi dan kompromi berbagai pihak. Peran organisasi *civil society* adalah menjamin agar dalam proses pemilihan fokus ini kelompok-kelompok yang berkepentingan bisa berpartisipasi. Dalam proses ini, data dan analisis yang baik sangat diperlukan sebagai basis mengambil keputusan. Tugas para fasilitator inovasi adalah membuka akses terhadap informasi atau jika diperlukan melengkapi informasi yang ada dengan data yang lebih akurat.

(3) Membangun Komitmen dan Insentif untuk Berubah

Para pengambil keputusan tidak selalu mendapatkan insentif untuk berubah serta mendorong perubahan. Selain itu, upaya melakukan inovasi sering terancam gagal manakala komitmen pimpinan daerah berkurang (misalnya karena pimpinan daerah diganti). Salah satu fungsi fasilitasi inovasi adalah menciptakan dan menawarkan berbagai bentuk ganjaran yang akan memotivasi pimpinan daerah maupun lapisan birokrasi di bawahnya untuk konsisten mendorong perubahan. Fasilitator juga bisa mengingatkan para pengambil keputusan akan resiko yang dihadapi jika tidak melakukan perubahan apapun.

(4) Membangkitkan Permintaan dan Keterlibatkan Stakeholders Lokal

Dorongan untuk melakukan reformasi selama ini lebih banyak diintroduksi dari luar sehingga rasa kepemilikan Stakeholders lokal terhadap upaya reformasi menjadi rendah. Sebagai akibatnya stakeholders lokal tidak dapat mengambil posisi memimpin (*take a lead*). Situasi akan dipersulit manakala kepemimpinan lokal

lemah dan tertutup terhadap inovasi dan partisipasi. Fungsi fasilitasi yang diberikan oleh organisasi *civil society* adalah untuk menciptakan situasi yang memungkinkan adanya kesempatan bagi stakeholders lokal untuk mengambil peran lebih besar dalam upaya pembaruan yang dilakukan. Hal ini akan lebih mudah dicapai jika proses fasilitasi inovasi tidak menerapkan “blueprint” program yang kaku.

(5) Masalah Daya Tahan

Proses inovasi yang berhasil menuntut intensitas kerja yang menerus dari sekelompok pionir yang dalam kerja-kerjanya membutuhkan sokongan sumber daya yang cukup (berupa dana, fasilitas kerja, maupun keahlian). Kekurangan sumberdaya bukan satu-satunya alasan yang menyebabkan komitmen untuk menuntaskan agenda inovasi sulit terjaga. Disamping alasan kejenuhan, tidak jarang anggota kelompok kerja berguguran karena terkooptasi dan memperoleh jabatan baru. Situasi ini sulit dihindari, namun proses fasilitasi bisa membantu kelompok pendorong inovasi untuk mencari jalan keluar dalam mengatasi persoalan ini atau memberikan input dalam berbagai bentuk yang akan meningkatkan daya tahan kelompok untuk konsisten mendorong perubahan.

(6) Meningkatkan Efektivitas Pelaksanaan

Proses inovasi dalam aspek pemerintahan seringkali terfokus pada perubahan aspek legal. Keberadaan Surat Keputusan Walikota/Bupati atau Peraturan Daerah yang baru memang bisa menjadi pegangan dan menjadi bukti komitmen. Namun nilai-nilai, perilaku dan praktik sehari-hari tidak bisa berubah begitu saja hanya karena peraturan telah berubah. Sayangnya banyak proses fasilitasi inovasi kurang memberikan perhatian pada aspek implementasi dan penegakan hukum. Oleh sebab itu fasilitasi yang baik hendaknya secara eksplisit juga menetapkan strategi khusus untuk merealisasikan penerapan aturan yang baru.

(7) Menerapkan Harmonisasi dan Koordinasi

Inovasi dalam pelayanan publik di daerah seringkali tidak sejalan atau tidak dibarengi dengan upaya serupa di tingkat pusat. Situasi ini tidak jarang membuat upaya perubahan di daerah menjadi tersendat-sendat. Jika diperlukan, proses fasilitasi inovasi harus pula memasukkan komponen advokasi kebijakan di tingkat pusat sebagai bagian dari aktivitasnya dan meletakkan harmonisasi antar program dan lembaga donor sebagai hal penting yang harus ditindaklanjuti.

(8) Persoalan Keberlanjutan

Seringkali suatu inovasi menjadi terhenti ketika proses fasilitasi sudah berakhir. Proses fasilitasi yang baik seharusnya sudah memperhitungkan hal ini sejak awal dan membuat *exit strategy* yang baik agar proses inovasi akan berkelanjutan. Disamping menjamin adanya payung hukum serta pembentukan institusi yang akan mengawal proses inovasi yang berkelanjutan ke depan, upaya fasilitasi bisa dilengkapi dengan

melakukan berbagai upaya agar pihak-pihak lain bersedia melakukan fasilitasi lanjutan di daerah tersebut.

(9) Menjalankan Monitoring dan Evaluasi

Upaya inovasi akhirnya harus diukur dengan pencapaian tujuannya. Seringkali para pihak merasa puas hanya dengan prosedur dan mekanisme yang baik, tetapi jarang mengukur efektivitasnya. Proses inovasi yang baik adalah proses pembelajaran melalui eksperimen, melakukan kesalahan, dan melakukan perbaikan dari kesalahan. Indikator kinerja perlu disusun dan diterapkan dalam program inovasi yang sedang berjalan. Proses fasilitasi inovasi yang baik hendaknya menerapkan sistem monitoring dan evaluasi yang akan memberikan umpan balik kepada pelaksana program dan pendorong perubahan tentang kemajuan, kinerja, dan masalah yang dihadapi secara menerus. Monitoring dan evaluasi akan berjalan baik jika didukung oleh dokumentasi proses yang juga baik.

Peran Organisasi *Civil Society* dalam Mendorong Inovasi Pelayanan Publik

Yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pemberian layanan berupa barang dan jasa publik yang diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah bagi warganya. Ada berbagai pelayanan publik dasar yang esensial bagi warga yang saat ini disediakan pemerintah antara lain pelayanan kesehatan, pendidikan, perizinan, kependudukan, perumahan, transportasi, dll. Tujuan akhir dari penyediaan pelayanan publik adalah untuk melindungi serta menjamin kesejahteraan dan keadilan bagi warga. Jika dibandingkan dengan warga yang mampu, ketergantungan warga miskin terhadap layanan publik yang disediakan pemerintah sangat tinggi karena warga yang mampu umumnya bisa memperoleh layanan serupa yang disediakan oleh sektor swasta.

Reformasi 1998 telah memberikan angin segar untuk mengubah kinerja pelayanan publik pemerintah daerah dari yang sebelumnya lambat, rumit, tidak profesional dan diwarnai KKN menjadi lebih responsif, mudah dan pasti. Berbagai daerah mulai mencoba melakukan reformasi dalam birokrasinya dan menerapkan berbagai inovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publiknya. Namun kondisi di banyak daerah saat ini menunjukkan bahwa kapasitas sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya tidak menunjukkan kemajuan yang signifikan. Akuntabilitas pemerintah tetap rendah misalnya dalam penggunaan anggaran pendapatan dan belanjanya. Sebagian besar birokrasi masih bekerja dengan cara-cara lama (*business as usual*). Akibatnya, akses sebagian besar warga terhadap layanan publik yang baik tetap terbatas, dengan kualitas layanan yang tidak terjamin.

Ke depan, pelayanan publik hendaknya ditujukan untuk pemberdayaan masyarakat dan bukan untuk meningkatkan ketergantungan masyarakat kepada layanan dari pemerintah belaka. Selain itu, untuk mencapai kualitas pelayanan publik yang bisa

memenuhi standard kehandalan, tanggap terhadap keinginan warga, dan bisa dipercaya, maka organisasi *civil society* perlu ikut aktif terlibat dalam mendorong adanya perubahan kebijakan, memberikan asistensi teknis, maupun memonitor pelaksanaannya.

Secara lebih spesifik, apa yang bisa dilakukan oleh organisasi *civil society* terkait dengan inovasi pelayanan publik antara lain: menciptakan spirit perubahan, membentuk jaringan untuk mendorong inovasi, mengubah partisipasi menjadi aksi, menggalang dan mendayagunakan sumber daya, dan melakukan proses dokumentasi inovasi serta melakukan monitoring dan evaluasi. Masing-masing akan diuraikan secara singkat sebagai berikut:

1. Menciptakan spirit perubahan

Dengan mempertimbangkan situasi yang telah diuraikan di atas, peran seorang fasilitator inovasi yang utama di tahap awal adalah untuk menstimulasi stakeholders lokal untuk mulai berpikir mengapa mereka harus berubah dan menetapkan bersama apa hal-hal yang akan dirubah, untuk membuat mereka menjadi bersemangat melakukan perubahan dan secara bertahap membangun rasa percaya diri mereka bahwa perubahan bisa terjadi.

2. Membentuk kelompok dan jaringan pendorong perubahan

Para inovator dan pembaru di daerah membutuhkan dorongan positif untuk membangun rasa percaya diri. Peran seorang fasilitator adalah menemukan orang-orang yang bersedia menjadi ujung tombak inovasi dan menjalin individu penggerak menjadi satu kelompok kerja yang solid. Fasilitator akan mengarahkan diskusi-diskusi dalam kelompok untuk mengeksplorasi berbagai perspektif dalam mencapai kesepakatan serta menghasilkan rumusan-rumusan pemikiran dan strategi yang secara isi maupun secara teknis menjadi lebih berkualitas. Memelihara keterwakilan dari berbagai segmen masyarakat dalam kelompok kerja juga merupakan tugas utama fasilitator inovasi. Peran selanjutnya setelah kelompok terbentuk adalah membantu memperluas jaringan dan aliansi untuk meningkatkan daya dorong kelompok kerja inovasi.

3. Mengubah partisipasi menjadi aksi

Peran penting fasilitator inovasi berikutnya adalah mentransformasi partisipasi menjadi aksi yang kongkrit. Sebagai fasilitator inovasi, peran yang dapat dijalankan adalah menyediakan informasi yang diperlukan sehingga partisipasi menjadi lebih efektif, menciptakan dorongan dari bawah agar lembaga-lembaga publik mau membuka diri dan merubah perilakunya, membangun relasi baru baru antara pemerintah dan masyarakat, dan memberikan asistensi yang diperlukan bagi lembaga publik untuk mengubah sistem dan mekanisme pelayanan publiknya.

4. Menggalang dan mendayagunakan sumber daya

Peran pelengkap seorang fasilitator inovasi adalah membantu memobilisasi dan mendayagunakan sumber daya manterial maupun non-material untuk memberikan kemanfaatan maksimal bagi kepentingan gerakan inovasi yang sedang didorong. Seringkali sumber daya berupa dana disediakan oleh lembaga dari luar seperti lembaga donor. Pengalaman program inovasi yang sukses adalah program yang dilengkapi juga dengan sumber daya dari pemerintah daerah sendiri. Alokasi anggaran dalam APBD akan meningkatkan komitmen dan kepedulian dari pihak pengambil keputusan untuk mendukung keberhasilan program. Tugas yang bisa dijalankan seorang fasilitator inovasi antara lain adalah melakukan pendekatan dan asistensi bagi pemerintah daerah maupun DPRD untuk mengalokasi anggaran yang diperlukan dalam mendorong perubahan yang diinginkan.

Mendokumentasi proses dan membantu pemerintah melakukan monitoring dan evaluasi

Idealnya fasilitator inovasi bisa mendorong pemerintah daerah untuk mengumpulkan data dan informasi serta mendokumentasikannya. Pengumpulan data dan informasi sebaiknya berorientasi pada proses, artinya ditujukan sebagai bahan umpan balik bagi perbaikan dan keberlanjutan inovasi berikutnya. Peran ini bisa dilakukan pula oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Pengalaman Fasilitasi Inovasi B-TRUST di Provinsi Jawa Barat

B-Trust didirikan pada tahun 2001 sebagai Advisory Group yang memberikan layanan dan dukungan kepada berbagai organisasi pemerintah maupun non pemerintah dalam bentuk gagasan, informasi, penelitian, keahlian, dan advokasi kebijakan dalam rangka mendorong adanya reformasi dan inovasi dalam tata pemerintahan lokal. Dalam melakukan misinya, B-Trust didukung oleh sekelompok aktivis dan profesional yang memiliki pengalaman penelitian, fasilitasi, konsultansi, dan pengorganisasian. Dalam menjalankan misinya tersebut, B-Trust selalu mendorong adanya proses pengambilan keputusan kolektif dan adanya interaksi antar pengambil keputusan dengan stakeholders penting lainnya.

Salah satu inovasi yang didorong oleh B-Trust adalah pembetulan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP).⁶ Birokrasi perizinan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi kendala bagi perkembangan dunia usaha maupun masyarakat umum. Masyarakat dan kalangan dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan

6. Pada saat yang sama B-Trust juga mendampingi daerah melakukan inovasi lainnya misalnya dalam hal perencanaan penganggaran partisipatif dan reformasi pengadaan barang dan jasa publik.

perizinan yang tidak memiliki kejelasan prosedur, berbelit-belit, tidak transparan, waktu pemrosesan izin yang tidak pasti, dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan terutama biaya-biaya yang tidak resmi/pungutan liar. Dalam mengajukan izin mereka harus memprosesnya dari satu instansi bahkan lebih dengan banyak meja yang harus dikunjungi.

Perbaikan pelayanan perizinan merupakan satu upaya untuk mengembangkan struktur perekonomian daerah melalui peningkatan iklim usaha yang lebih kondusif. Melalui reformasi birokrasi diharapkan tata pemerintahan yang bersih, transparan, berkualitas serta profesional dalam menjalankan perannya sebagai pelayan masyarakat dapat terwujud.

Kegiatan fasilitasi di masing-masing kota/kabupaten biasanya berlangsung antara 9 bulan – 1 tahun, dimulai dengan pembentukan komitmen.

Pembentukan Komitmen

Pembentukan komitmen ini diwujudkan dalam beberapa kegiatan, yang pertama B_Trust melakukan audiensi dengan Bupati, pada kesempatan ini B-Trust meminta agar Bupati mengumpulkan seluruh SKPD dan tak lupa mengundang DPRD. Pada kesempatan ini, B_Trust akan menjelaskan tentang pentingnya inovasi dalam pelayanan perizinan dan apa keuntungannya jika pemerintah daerah melakukan inovasi ini. B-Trust menggunakan best practice dari daerah lain dan mengungkapkan data-data seperti tingkat kenaikan Pendapatan Asli Daerah dan meningkatnya kepercayaan publik kepada pemerintah daerah jika pelayanan perizinan diperbaiki.

Komitmen pemerintah daerah juga diwujudkan melalui penandatanganan MOU antara Kepala Daerah yang bersangkutan dan Direktur Eksekutif B_Trust. Pembentukan komitmen tidak hanya dilakukan di kalangan eksekutif, tetapi juga tak kalah pentingnya di kalangan legislatif. B_Trust juga melaksanakan audiensi dengan DPRD (biasanya adalah para anggota komisi yang membidangi masalah perekonomian yang nantinya bertindak sebagai Pansus yang mengkaji pembentukan kelembagaan PPTSP). Audiensi ini menghasilkan kesamaan persepsi tentang pentingnya PPTSP dan dukungan dari DPRD dalam membentuk PPTSP terutama dari sisi ketersediaan anggaran.

Proses audiensi dengan DPRD tersebut ditindaklanjuti dengan membawa pimpinan DPRD, ketua dari masing-masing komisi dan seluruh anggota komisi B studi melakukan banding ke kota atau kabupaten lain yang sudah berhasil melakukan inovasi serupa, agar mereka dapat melihat langsung seperti apa PPTSP itu. Setelah studi banding, DPRD dikumpulkan untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut tentang PPTSP. Dari hasil pemaparan ini, didapat komitmen dari DPRD untuk mendukung anggaran pembentukan PPTSP.

Workshop Action Plan

Tindak lanjut dari pembentukan komitmen adalah terbentuknya Tim Pembentukan PPTSP. Kemudian Tim ini bersama-sama dengan B_Trust merumuskan rencana aksi pembentukan PPTSP. Adapun rencana aksi yang dirumuskan adalah:

Penyusunan Perda Pembentukan PPTSP dan peraturan-peraturan pendukung lainnya

- Penyusunan Standard Operating Procedure (SOP) dan Standar Pelayanan yang baru
- Penataan Sumber Daya Manusia
- Penataan Sarana dan Prasarana

Perumusan Kebijakan/Peraturan

Pembentukan PPTSP menuntut adanya Perumusan Kelembagaan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Pembentukan PPTSP. Penyusunan Raperda ini dilakukan melalui serangkaian workshop dan diskusi. Kemudian setelah Raperda matang, dimasukkan ke DPRD dan selanjutnya dilaksanakan proses legislasi sesuai dengan prosedur yang berlaku. Untuk mempermudah pelaksanaan, terbitnya Perda tersebut sebaiknya segera diikuti pula dengan terbitnya beberapa Peraturan Bupati, yaitu:

1. Peraturan Bupati tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan di Bidang Perizinan dan Nonperizinan Kepada PPTSP
2. Peraturan Bupati Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi PPTSP
3. Peraturan Bupati Tentang Standar Pelayanan Perizinan pada PPTSP
4. Peraturan Bupati Tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan pada PPTSP
5. Peraturan Bupati Tentang Tata Cara Penanganan Pengaduan dan Masukan dari Masyarakat pada PPTSP, serta
6. Surat Keputusan Bupati Tentang Pembentukan Tim Kerja Teknis pada PPTSP

Penyusunan Standar Operating Procedure (SOP)

PPTSP biasanya melayani puluhan jenis perizinan, termasuk Surat izin Usaha Perdagangan (SIUP), izin Mendirikan Bangunan (IMB), dll. Untuk memastikan bahwa pelayanan perizinan yang diberikan melalui PPTSP menjadi lebih mudah, cepat, tepat, transparan, dan pasti, maka disusun SOP untuk setiap jenis izin. SOP ini merupakan panduan bagi petugas PPTSP dalam menyelesaikan tugas rutin dengan cara yang efektif dan efisien guna menghindari terjadinya variasi atau penyimpangan dalam proses penyelesaian kegiatan. SOP ini memuat maksud perizinan, objek perizinan, persyaratan, biaya, waktu, dan prosedur. Penyusunan SOP ini juga dilakukan dengan serangkaian workshop dan diskusi yang melibatkan Tim Pembentukan PPTSP serta SKPD terkait.

Studi Banding

Salah satu bagian terpenting dalam mencapai tujuan dari program pendampingan ini adalah perlunya belajar dari pengalaman daerah-daerah lain yang telah berhasil dan menjadi *best practice* dalam mengelola pelayanan perizinan. Dengan belajar dari *best practice* yang ada diharapkan dapat memberikan referensi, inspirasi, dan perbandingan dalam upaya meningkatkan pelayanan perizinan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. Bentuk kegiatan belajar dari pengalaman daerah lain adalah Studi Banding yang dilanjutkan dengan magang. Hal yang dipelajari dari studi banding terutama adalah aspek kelembagaan, sistem dan prosedur, pengelolaan SDM, sarana dan prasarana, serta upaya sosialisasi dan disseminasi informasi pelayanan perizinan.

Penataan SDM PPTSP

Penataan SDM diawali dengan analisis kebutuhan, yang dilanjutkan dengan menentukan daftar nama nominator calon staf berdasarkan hasil psikotest yang telah dilakukan oleh Pemda. Kemudian dari daftar panjang tersebut dilakukan wawancara oleh Baperjakat dan selanjutnya dilakukan test secara tertulis dengan mengisi beberapa pertanyaan yang terkait dengan pemahaman terhadap pelayanan publik dan komitmen untuk menjadi petugas PPTSP. Dari hasil test ini terpilihah Petugas 'baru' PPTSP.

Selanjutnya SDM terpilih akan mengikuti pelatihan. Tujuan dari pelatihan adalah:

1. Merubah *mindset* atau pola pikir penyelenggara PPTSP tentang pelayanan perizinan
2. Memberikan pemahaman kepada PPTSP tentang, prinsip, kebijakan sistem dan prosedur, serta lingkungan baru lembaga pelayanan perizinan
3. Meningkatkan keahlian pegawai PPTSP dalam bidang perizinan
4. Meningkatkan kemampuan SDM dalam bidang manajemen, *team building* dan kepemimpinan
5. Meningkatkan kemampuan SDM pelayanan perizinan tentang pelayanan bagi pemakai dengan berorientasi kepada kepuasan pelanggan.

Pelatihan biasanya dilaksanakan selama 3 hari. Untuk mencapai tujuan tersebut metode yang digunakan merupakan gabungan antara kuliah, diskusi, *creativity games* baik indoor maupun outdoor, simulasi, dan praktek.

Penataan Sarana dan Prasarana

Peran B_Trust dalam hal penataan sarana dan prasarana hanya memfasilitasi pemberian masukan terhadap layout ruang agar sesuai dengan konsep satu pintu. Metode pemberian masukan pun dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan Tim Pembentukan PPTSP.

Penggunaan Teknologi

Implementasi e-government bisa mencegah adanya penyalahgunaan serta mempercepat proses pelayanan. Oleh sebab itu, pendampingan PPTSP biasanya juga disertai dengan penggunaan IT.

Launching

Proses peresmian kantor PPTSP adalah kegiatan yang penting karena menjadi benchmark bahwa pelayanan perizinan dengan kualitas yang baru dimulai. Kegiatan dilakukan dengan mengundang seluruh stakeholders daerah yang mewakili semua tokoh masyarakat dari berbagai komponen dan dari tingkat desa/kecamatan, hingga asosiasi pengusaha. Peresmian bisa ditandai dengan Pengguntingan pita dan pembukaan tirai sign board pejabat dari Provinsi (Gubernur Jawa Barat) yang dilanjutkan dengan peninjauan bagian dalam gedung PPTSP dan penjelasan tentang alur atau mekanisme permohonan izin yang baru. Proses launching dilakukan dengan melibatkan media massa sehingga publik yang lebih luas juga mengetahui tentang keberadaan PPTSP dan layanan yang diberikan.

Monitoring

Dalam rangka menciptakan keberlanjutan pengembangan PPTSP, pemerintah provinsi juga didampingi untuk mampu melakukan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan PPTSP di kota/kabupaten. Sebuah Peraturan Gubernur yaitu Nomor 70 Tahun 2007 tentang Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Jawa Barat diterbitkan. Komponen yang dievaluasi dalam penyelenggaraan dan pengembangan PPTSP di kabupaten/kota, meliputi :

1. Aspek operasional kelembagaan dengan bobot 50 %, meliputi : pengembangan SDM, kebijakan insentif bagi pegawai, keberadaan standar pelayanan, keberadaan standar operasional prosedur, mekanisme pembayaran, dll.
2. Teknologi informasi dan komunikasi yang diterapkan dengan bobot 15 %, meliputi : infrastruktur TI dan komunikasi, sistem informasi dan manajemen, pelayanan situs internet, pelayanan perizinan secara online
3. Kepuasan masyarakat dengan bobot 35 %, meliputi : keberadaan informasi tentang PPTSP, lama waktu menunggu, kualitas kenyamanan ruang PPTSP, kualitas pelayanan, frekuensi pelaksanaan indeks kepuasan masyarakat, ketersediaan mekanisme dan bentuk layanan pengaduan.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi, disusun kinerja PPTSP setiap daerah dan hasilnya diumumkan dalam satu pertemuan yang dihadiri oleh para bupati dan walikota. Ketika hasil monitoring diumumkan, masih ada 13 kabupaten/kota dari 26 kabupaten/kota yang belum atau sedang menyiapkan pembentukan PPTSP. B-Trust juga

mempresentasikan hasil monitoring ini kepada media massa sehingga terpublikasi secara meluas.

Box 1

CONTOH TES PPTSP

CONTOH PERTANYAAN TEST TERTULIS BAGI SDM PPTSP

1. Secara praktis apakah motivasi Anda untuk mau ditempatkan di BPMPTSP? Mencari suasana baru, mencari kenaikan jabatan, karena sudah diperintah atau hal lain?
2. Tugas pemerintah daerah adalah melayani masyarakat, apa pendapat Anda?
3. Bagaimana pelayanan oleh pemda pada masyarakat selama ini?
4. Adakah yang belum tapi seharusnya dilakukan oleh pemda sebagai pelayan masyarakat?
5. Anda akan bekerja di institusi pelayanan, menurut Anda mengapa masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan perizinan?
6. menurut Anda, apa saja yang menjadi hak dari masyarakat dalam memperoleh pelayanan perizinan?
7. Apa yang bisa Anda berikan untuk masyarakat jika nanti Anda ditempatkan di PPTSP?
8. Menurut Anda, bagaimana membudayakan profesionalitas, bebas KKN dan bebas percaloan?
9. Bagaimana jika dengan alasan gaji dan reward yg tidak cukup, rekan kerja Anda melakukan pungutan liar atau bentuk KKN lainnya?
10. Bagaimana sikap Anda jika ada pemohon yang memberikan uang sebagai ucapan terima kasih?
11. Sikap seperti apa yang akan Anda tunjukkan pada saat memberikan pelayanan?
12. Tanggung jawab menjadi petugas PPTSP itu berat. Apakah Anda siap untuk menjadi pelayan masyarakat sesuai dengan kaidah-kaidah pelayanan yang sudah Anda jelaskan tadi (pada no. 11)? Apakah Anda siap menerima konsekuensinya jika tidak dapat memenuhi janji Anda?
13. Setelah anda mengetahui fungsi dan tanggung jawab PPTSP apakah anda berkomitmen untuk menjadi pegawai PPTSP
14. Apakah Anda bersedia menandatangani Pakta Integritas jika nanti ditempatkan di PPTSP?

Penutup

Secara umum pelajaran yang dapat diambil dalam mendorong suatu inovasi dalam pelayanan publik adalah bahwa pelaksanaan pendampingan pada dasarnya menuntut adanya langkah-langkah kerja yang sistematis namun dikombinasikan dengan kreativitas, serta komitmen para pelaksana program di lapangan. Faktor kunci pelaksanaan ada pada ketrampilan para fasilitator inovasi yang berfungsi sebagai organisir, negosiator, mediator, peneliti, *event organiser*, fasilitator serta nara sumber sekliagus. Kemampuan tersebut sangat penting mengingat pendampingan inovasi dilapangan selalu dihadapkan pada situasi yang tidak menentu, baik dalam bentuk konflik kepentingan, komitmen yang berubah-ubah, perbedaan cara pandang, kurangnya pemahaman patner kerja, kesulitan waktu dan kesempatan, kebutuhan pencarian data, serta pelaksanaan event-event yang

walaupun terlihat sederhana tetapi sulit mengingat kompleksitas baik dari sisi permasalahan, topik, pelaku, dan sebagainya.

Pelajaran selanjutnya adalah bahwa setiap daerah pendampingan memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Hal ini menuntut pendekatan yang berbeda-beda antara daerah satu dengan yang lainnya. Perbedaan ini terletak antara lain pada faktor komitmen dan kemauan politik kepala daerah. Pengalaman pendampingan B-Trust di lima lokasi pendampingan menunjukkan fakta yang berbeda-beda. Tidak semua kepala daerah mendukung inovasi. Di satu daerah, komitmen yang kuat untuk melakukan inovasi bukan muncul bukan dari Bupati tetapi dari jajaran di lapisan keduanya. Para inovator di lapisan kedua birokrasi ini sering bingung dalam mengambil sikap karena Bupati tidak pernah memberikan pengarahannya terkait dengan upaya pembentukan PPTSP. Komunikasi antara Bupati dan jajarannya pun dirasa kurang terjalin dengan baik. Baru pada saat launching sang Bupati ternyata sangat terkesan dan mendukung penuh untuk maju dan mengembangkan PPTSP.

Sebuah komitmen dan kemauan politik dapat direalisasikan dengan penyiapan anggaran pelaksanaannya. Tanpa dukungan dana yang cukup komitmen mendorong inovasi akan sangat sulit dilaksanakan. Dukungan dana dari donor, dalam program ini dari The Asia Foundation, sangat membantu pelaksanaan kegiatan yang tidak teralokasikan dari dana APBD. Sementara itu, dana dari donor tidak bisa dialokasikan dana untuk infrastruktur dan honorarium bagi aparat pemerintah. Itu sebabnya pelaksanaan program di daerah kerja yang tidak menyediakan dana pendampingan. Bisa tersendat karena ketidaktersediaan honorarium bagi tim, misalnya. Ketersediaan anggaran pemerintah baik untuk tim maupun pembangunan infrastruktur, akan mempermudah pelaksanaan kegiatan.

Hal lain yang mendukung percepatan inovasi di daerah adalah tersedianya Peraturan Pemerintah Pusat. Untuk pembentukan PPTSP terdapat Permendagri No. 24 Tahun 2006. Namun adanya beberapa peraturan yang tidak bersinergi satu dengan yang lainnya membuat daerah menjadi bingung. Misalnya terbitnya PP 41 Tahun 2007 tentang SOTK yang tidak sinkron dengan Permendagri No. 24 Tahun 2006. Di beberapa daerah, proses pendampingan sempat terhambat karena penataan kelembagaan dalam konteks PPTSP ingin dilaksanakan berbarengan dengan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah secara keseluruhan.

Pengalaman B-Trust menunjukkan bahwa organisasi *civil society* memiliki potensi untuk berperan sebagai fasilitator untuk mendorong adanya inovasi dalam tata pemerintahan dan pelayanan publik. Situasi ini sangat membesarkan hati, dan dengan menceritakan pengalaman ini diharapkan spirit untuk memulai suatu inovasi dalam tata pemerintah bisa terus dikembangkan di masa-masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- _. 1999. Some Thoughts on Definitions of Innovation by Editorial Board of the Innovation Journal, 20 November, 1999.
- Sjaifudian, Hetifah. 2003. Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia. Jakarta. Yayasan Obor

LANGKAH-LANGKAH REFORMASI BIROKRASI INDONESIA**Dr.rer.publ. Samodra Wibawa, M.Sc., Mag.rer.publ.¹****Berita Baik**

Siapa pun yang suka mengkritik birokrasi di Indonesia pada khususnya ataupun di manapun di dunia ini pastilah terkaget-kaget melihat perkembangan penampilan birokrasi di Indonesia sejak setidaknya lima tahun terakhir. Pada 26 Maret 2008 POLDA Jawa Timur bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan PT. Telkom Divisi Regional V Jawa Timur tercatat oleh MURI (Museum Rekor Indonesia) atas prestasinya dalam Inovasi Pelayanan Publik Produk Unggulan Samsat dan SIM di Jawa Timur. Inovasi pelayanan mereka terdiri dari : Samsat Drive Thru, Samsat Corner, Samsat Delivery, Samsat Payment Point, Samsat Link Jawa Timur, Sertifikasi ISO 9001 – 2000 pada kantor bersama Samsat dan SIM Corner. Kantor Bersama Samsat yang telah memiliki layanan 16 Drive Thru di Jawa Timur memiliki keunggulan: privasi terjamin, lebih praktis, transparansi biaya, efisiensi waktu, *scanning system*, bebas calo dan keamanan dokumen terjamin. Pelayanan yang diberikan begitu cepat, yakni hanya 3 s/d 5 menit, yang berarti penghematan waktu (dan ini berarti pengurangan biaya-tidak-tampak bagi warga). Bahkan ke depan, konon, Polri berencana untuk menjadikan SIM bukan sekedar bukti izin berkendara, melainkan juga sebagai surat identitas penduduk warga (*personal identity*, semacam KTP) yang lengkap.²

Tiga bulan setelah pencatatan rekor itu, pada 27-28 Juni 2008, diselenggarakan “pameran nasional inovasi pelayanan aparatur negara” (ini istilah Menpan) ataupun “pameran inovasi pelayanan publik” (ini istilah Antara) di lapangan Parkir Timur Senayan, Jakarta Pusat, yang dibuka oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.³ Pameran menampilkan 46 instansi pemerintah pusat, lembaga pemerintah non departemen, kepolisian, pemprov, pemkab, Pemkot dan perusahaan negara (ada pula perusahaan swasta yang ikut). Instansi kepolisian mendominasi acara ini (17 instansi, dibandingkan dengan jumlah instansi pemerintah pusat yang tampil 9 buah, pemkab 9,

-
1. Staf Pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan Program Pascasarjana Administrasi Negara FISIPOL UGM.
 2. Lihat Muri, “Inovasi Pelayanan Publik Produk Unggulan Samsat”, <http://muri-rekor.blogspot.com/2008/04/inovasi-pelayanan-publik-produk.html>, April 2008, dibuka 1 November 2008.
 3. Lihat Menpan, “Presiden Dijadwalkan Buka Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Publik”, http://www.menpan.go.id/main_news.asp?id=309, 6 Juni 2008, dibuka 1

pemkot 4, pemprov 3, perusahaan negara 2 dan perusahaan swasta 1, lihat lampiran), di mana mereka meluncurkan buku "Jangan Percaya Sebelum Melihat: Inovasi Pelayanan Polri". Juga ditandatangani komitmen peningkatan kinerja pelayanan publik oleh 31 Kapolda, serta penyerahan sertifikat ISO 9001 – 2000 oleh Law Register Quality Assurance (LRQA) melalui MenPAN Taufiq Effendi kepada Kapolri Jenderal Sutanto. Dalam kesempatan itu, Ibu Negara Ani Yudhoyono menyerahkan "tali asih" kepada 10 aparaturnya terpilih.

Sayang sekali penulis belum memperoleh informasi tentang apa saja inovasi yang dipamerkan tersebut, kecuali pembuatan SIM keliling dan SIM dengan teknologi chip⁴ serta mobil keliling untuk pensertifikatan tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (mobil Larasita --layanan rakyat untuk sertifikasi tanah).⁵ Tapi kurang-lebih pelayanan-pelayanan yang dipamerkan bersifat seperti itu: mempercepat, mempermudah, mempermurah dan dengan cara "jemput bola" (proaktif).

Sekretaris Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Tasdik Kinanto menegaskan, bahwa aparaturnya negara sekarang ini sudah berubah. Sejalan dengan itu dalam pameran tersebut "...semua aparat yang terlibat dalam pelayanan harus memberikan suasana yang menyenangkan, dan kalau bisa murah senyum." Mereka harus memberikan penjelasan secara lengkap, perubahan-perubahan dan kemudahan-kemudahan apa saja yang diberikan aparaturnya dalam pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu dalam sambutannya Menpan Taufik Effendi mengatakan, bahwa peningkatan pelayanan aparaturnya negara kepada masyarakat merupakan bagian dari penciptaan pemerintahan yang bersih. "Kami terus berupaya meningkatkan pelayanan bagi masyarakat. Salah satu caranya adalah mengajak semua pimpinan unit dan daerah untuk bekerjasama," katanya. Pola pikir dan cara bersikap para pegawai dalam melayani masyarakat harus diubah. Sejak 2005 jumlah kantor pelayanan terpadu di berbagai tempat terus bertambah. Pada 2005 jumlahnya enam kabupaten atau kota, pada 2006 meningkat menjadi 95 daerah, pada 2007 menjadi 295 dan hingga pertengahan 2008 mencapai 315 daerah.

-
4. Antara, "Presiden Buka Pameran Inovasi Pelayanan Publik", <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/27/presiden-buka-pameran-inovasi-pelayanan-publik/>, 27 Juni 2008, dibuka 1 November 2008.
 5. LMPDP (Land Management and Policy Development Project), "Mobil Larasita dalam Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Publik", <http://www.landpolicy.or.id/news/1/tahun/2008/bulan/07/tanggal/06/id/112/>, 06 Juli 2008, dibuka 1 November 2008.

Mirip dengan itu Menpan dalam tulisan lain menyebutkan, bahwa perbaikan pelayanan publik sejak 2005 berlangsung dalam dua bentuk, yaitu *best practices* (BP, tapi tidak jelaskan apa wujudnya) dan *one stop services* (OSS, kantor pelayanan satu atap dan sejenisnya). Berikut ini perkembangannya:⁶

- a. 2005: 6 kabupaten/kota BP dan 9 kabupaten/kota OSS
- b. 2006: 29 kabuapten/kota BP dan 95 kabupaten/kota OSS
- c. 2007: 75 kabupaten/kota BP dan 290 kabupaten/kota OSS dan 3 provinsi OSS.

Menurut Taufik dalam sambutan tersebut, peningkatan pelayanan publik tidak hanya dirasakan oleh masyarakat namun juga oleh kepala daerah yang menerapkannya. Dia mencatat, "Pejabat baik Gubernur, Bupati atau Walikota yang terpilih kembali dalam pilkada akibat perbaikan layanan publik mencapai 172 orang dengan perolehan suara diatas 80 persen."⁷

Dari sambutan menteri dan sekretarisnya di atas dapat diperoleh, apa yang sebenarnya kita inginkan dengan birokrasi kita, yaitu: bersih, melayani dengan menyenangkan, murah senyum, memberikan penjelasan dan kemudahan. Karakter lain menurut MURI (lihat atas) adalah: privasi terjamin, praktis, biaya tranparan, waktu cepat, (bebas calo) dan keamanan dokumen terjamin.

Selanjutnya menarik bagi kita untuk menggarisbawahi beberapa kalimat sambutan Presiden.⁸ Patut dicatat, bahwa pameran ini sekaligus "dalam rangka 100 tahun kebangkitan nasional". Seabad kebangkitan nasional memang terlihat dijadikan momen yang cukup besar oleh pemerintah pusat. Dan bahwa perbaikan layanan publik menjadi salah satu isunya, ini merupakan kemajuan yang berarti dalam perilaku administrasi kita. Hanya saja, tampaknya ini hanyalah dua kejadian yang kebetulan belaka. Kebetulan ada event peringatan 100 tahun, lalu pameran inovasi pelayanan publik diklaim sebagai bagian dari rangkaian peringatan tersebut. Dalam pedoman kegiatan peringatan yang dibuat oleh Mensesneg Hatta Rajasa selaku ketua panitia nasional peringatan tersebut

6. Lihat Menpan, *Rancangan Induk Reformasi Birokrasi (2005-2025) Draft I*, 2008, hal. 17.

7. Antara, "Presiden Buka Pameran Inovasi Pelayanan Publik", <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/27/presiden-buka-pameran-inovasi-pelayanan-publik/>, 27 Juni 2008, dibuka 1 November 2008.

8. Lihat Presiden RI, "Sambutan Presiden RI pada Acara Peresmian Pembukaan Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Aparatur Negara Tahun 2008 dalam rangka 100 Tahun Kebangkitan Nasional pada Tanggal 27 Juni 2008", http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2323&Itemid=26, dibuka 1 November 2008.

pameran inovasi itu tidak tercantum. Hanya ada kegiatan upacara biasa dan lomba-lomba seperti tujuhbelasan di kampung tapi dengan skala nasional.⁹

Dalam sambutannya presiden “mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para Pejuang-pejuang Pelayanan Publik...yang telah mendapatkan Tanda Penghargaan.” Mereka dikatakan telah “rela memupuk dan mengambil resiko yang paling tinggi dan keselamatan jiwa... untuk melaksanakan tugas untuk melayani rakyat, ini patut kita jadikan contoh dan kita berikan penghargaan yang tinggi.” Ini adalah pernyataan yang menurut penulis luar biasa, karena diakui dan disadari oleh presiden bahwa usaha mengubah birokrasi menjadi lebih baik, lebih melayani masyarakat pastilah akan mendapat tentangan dari banyak pihak, baik intern birokrasi maupun dari pelaku lain di luar birokrasi. Dalam kasus yang bernilai tinggi, penentangan itu kadang-kadang disertai dengan ancaman fisik dan bahkan jiwa.

Menyebut kepolisian (Kapolri dan Menpan adalah pemrakarsa pameran ini), presiden mengatakan bahwa aparaturnya “pada prinsipnya mengemban 3 tugas utama... yang pertama adalah menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, yang ketiga menegakkan hukum.” Memperhatikan pernyataan ini, menurut penulis, sebenarnya tidaklah tepat mendikotomikan “aparatur negara” dengan “abdi masyarakat/rakyat”, karena dalam “aparatur negara” sudah terkandung pengertian “abdi masyarakat/rakyat” pula. Kalau kita memaksudkan “aparatur negara” sebagai “abdi pemerintah”, kiranya ini juga tidak tepat, karena negara berbeda dengan pemerintah. Pemerintah bukanlah negara. Dia komponen dari negara, mendukung adanya negara. Mungkin saja pemerintah adalah representasi negara, mewakili negara di hadapan negara lain, tapi tidak identik. Jadi, dalam “aparatur negara” sudah terkandung pengertian “abdi masyarakat”. Penulis merasa penting sekali untuk menegaskan ini, karena sangat sering kita menyamakan negara dengan pemerintah, dan selanjutnya –bahkan dalam era demokrasi ini masih– mengukuhkan negara.

Pernyataan di atas mengindikasikan, bahwa pembenahan, pembangunan, reformasi atau apapun namanya terhadap administrasi negara harus diarahkan untuk memperbaiki kinerja aparaturnya dalam (a) menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, (b)

9. Lihat Mensesneg, “Pedoman Penyelenggaraan Peringatan 100 Tahun Hari Kebangkitan Nasional Tahun 2008”, http://www.garutkab.go.id/download_files/article/Pedoman%20Harkitnas%202008.pdf, 7 Mei 2008, dibuka 5 November 2008. Klaim tersebut tercantum dalam judul sambutan presiden. Tapi tampaknya ini hanya sisipan pada detik-detik terakhir, pastilah oleh staf Mensesneg, karena dalam naskah sambutan sama sekali tidak dijumpai satu pun frasa “kebangkitan nasional”. Lebih dari itu presiden menyatakan terimakasih kepada pemrakarsa pameran inovasi itu, yaitu Menpan dan Kapolri, dan bukannya Mensesneg.

mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat serta (c) menegakkan hukum –atau menjalankan aturan serta kesepakatan politik secara konsisten. Untuk itu, tampaknya sebagai bagian dari butir (b), presiden mengaku, bahwa “sejak akhir tahun 2004, kita telah menetapkan pembangunan pada Pemerintahan yang baik “*Good Governance*” dan “Reformasi Birokrasi” sebagai prioritas, sebagai agenda utama.” Rakyat dan pengusaha harus “dilayani dengan cepat, mudah. Dengan demikian secara nasional, ekonomi kita akan tumbuh baik... dan... kesejahteraan ekonomi rakyat bisa ditingkatkan.”

Melalui pos SMS yang dibukanya, presiden menerima “banyak sms... dari masyarakat di seluruh Indonesia... mengatakan berterima kasih bahwa pelayanan publik makin baik, makin meningkat.... Tetapi dari sms itu masih ada peluang-peluang mereka bahwa di Kabupaten ini, di kota ini, pejabat ini, di Jakarta sendiri cenderung untuk belum menjalankan tugasnya dengan baik.” Ini berarti memang ada sekelompok pejabat dan birokrat yang mau dan mampu memperbaiki pelayanannya, tapi tetap masih ada yang tidak mau ataupun tidak mampu. Sayang tidak dijelaskan berapa proporsi masing-masing. Jangan-jangan hanya 46 instansi yang dipamerkan itulah yang telah memperbaiki diri, dan ini berarti jumlah yang sangat sedikit. Pernyataan presiden (mengutip Menpan), bahwa sudah “315 Kabupaten Kota yang dinilai melakukan pelayanan publik yang baik” (di antara 471 kabupaten/kota) adalah kabar yang sangat menggembirakan. Namun, seberapa reliabelkah penilaian itu? Dalam bidang-bidang apa saja? Karena pastilah belum di semua bidang, berapa porsi pelayanan yang telah dilakukan dengan baik itu?

Mengelaborasi apa arti “baik”, presiden membayangkan bahwa dalam *good governance* “pemerintah dan aparat negara... bersih, efisien, tidak berboros-boros, dan efektif, setiap tugas dapat dilaksanakan, setiap sasaran dapat tercapai.” Juga “transparan, rakyat bisa mengikuti kecuali dengan melalui undang-undang yang menyatakan sebagai rahasia negara... Responsif, cepat, tanggap dan tidak lalai... Jangan sampai masyarakat kita tidak sabar dengan... pelayanan publik di wilayah itu. Akuntabel, semua dipertanggungjawabkan. Jangan sampai saya tidak tahu kalau kritikan saya semua harus dipertanggungjawabkan. Dan yang terakhir, tentunya cakap... menguasai tugas pokoknya,... mengerti apa yang harus dilakukan dan yang tercapai akhirnya.” Presiden menambahkan/mengulang lagi keinginannya di bagian lain dari sambutan itu dengan menyebut “mudah... cepat... meluas... murah.” Kalau tidak mudah, menurut presiden, artinya warga harus bolak-balik ke instansi pemerintah, dan ini berarti membebani rakyat dengan biaya transport.

Mutu pelayanan publik memang dijadikan presiden sebagai salah satu di antara tujuh kriteria untuk menilai keberhasilan para “bawahannya”: gubernur, bupati dan walikota. (Enam yang lain adalah: kemiskinan, pengangguran, hukum, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.) Untuk peningkatan pelayanan publik dengan karakter yang telah disebut di atas, presiden meminta digunakannya teknologi informasi, “bangun budaya kerja yang

baik, tidak lelet, tidak lambat, tidak asal-asalan. Bangun mental melayani, bukan mental dilayani. Melayani untuk mengabdikan dan berlomba-lombalah untuk kebaikan.” Kita harus membangun “budaya menghargai... seimbang *reward* dan *commitment* (*punishment*?-SW)... yang salah diberikan sanksi, yang berjasa diberikan apresiasi.” Para pemimpin haruslah “bersih, lurus, bertanggung jawab, selalu menampilkan sesuatu yang baik, tegar... berpikiran dengan cara-cara yang tuntas, yang produktif... secara profesional, secara proporsional.”

Himbauan dan harapan ataupun petunjuk presiden di atas penting untuk dikutip di sini, untuk bisa mendaftar sosok birokrasi ideal yang kita inginkan (lihat bawah). Selanjutnya sosok ideal itu dapat pula dibangun dari *best practices* yang telah pernah berlangsung di beberapa tempat di Indonesia (lihat atas). Yang dapat penulis temukan di internet misalnya adalah apa yang dilakukan pemerintah Provinsi Gorontalo. Pemerintah setempat, bekerjasama dengan Bank Dunia, melaporkan, bahwa reformasi birokrasi di Gorontalo telah berhasil meningkatkan belanja publik di bidang pendidikan, infrastruktur, kesehatan, pertanian dan sejumlah sektor strategis lainnya. Selain memilih skala prioritas belanja yang dianggapnya lebih baik, pemprov juga melakukan penggabungan organisasi (misalnya Biro Keuangan dan Dinas Pendapatan Daerah), penyederhanaan birokrasi, dan pemberian insentif dalam bentuk tunjangan kinerja. (Hanya saja patut dicatat, bahwa meskipun pengeluaran di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur meningkat cukup signifikan, pengeluaran untuk birokrasi masih tetap lebih besar.)¹⁰

Best practices yang lain ditampilkan oleh Puskesmas Depok II Kabupaten Sleman dan Dinas Perijinan Kota Yogyakarta. Kedua instansi ini dinilai telah memberikan pelayanan secara cepat, transparan dan murah, dan karenanya diberi penghargaan Citra Pelayanan Prima oleh presiden pada 31 Oktober 2008. Kedua instansi tersebut adalah bagian dari 80 unit pelayanan dari seluruh Indonesia yang memperoleh penghargaan serupa. (Pada waktu yang sama juga diberikan penghargaan kepada 10 pemimpin instansi karena telah memotivasi stafnya dengan baik.)¹¹

10. E-pns, “Gorontalo Berpeluang Meningkatkan Pelayanan Publik dengan Pengelolaan Keuangan yang Lebih Efektif” http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=106:gorontalo-berpeluang-meningkatkan-pelayanan-publik-dengan-pengelolaan-keuangan-yang-lebih-efektif&catid=53:eps&Itemid=70, 2 April 2008, dibuka 1 November 2008.

11. Kedaulatan Rakyat, “Sleman dan Kota Raih Citra Pelayanan Prima”, 1 November 2008, hal. 32. Menurut hemat penulis, lebih tepat jika penyerahan penghargaan ini sudah dilakukan bersamaan dengan pameran inovasi pelayanan pada bulan Juni 2008.

Berita Buruk

“Berita baik” di atas dapat dimanfaatkan untuk membuat daftar impian kita tentang sosok birokrasi yang kita idealkan (lihat bagian bawah). Namun, di samping berita baik tersebut masih tetap saja ada berita buruk, seperti diakui sendiri oleh presiden, yang mengatakan bahwa disamping menerima sms yang memberikan pujian dan melaporkan kepuasan, masih banyak pula sms yang berisi keluhan. Masih banyak surat pembaca di berbagai koran yang protes terhadap buruknya pelayanan dan kinerja birokrasi, mulai dari pelayanan yang tidak ramah, tender yang tidak transparan hingga biaya layanan publik yang masih mahal. (Harus dicatat, bahwa banyak pula yang mengkritik pelayanan yang mengecewakan dari perusahaan swasta.)

Catatan korupsi kita juga masih buruk. Seperti telah menjadi pengetahuan umum, Indonesia masih termasuk negara korup di dunia. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia menurut *Transparency International* dalam tiga tahun terakhir masih saja buruk.¹²

- a. 2,2 pada 2005, urutan ke-133 dari 146 negara
- b. 2,4 pada 2006, urutan ke-130 dari 163
- c. 2,3 pada 2007, urutan ke-143 dari 180 .

Korupsi, seperti telah diketahui luas, tidak saja dilakukan oleh para pejabat/pegawai instansi pemerintah negara, melainkan juga oleh mereka yang bekerja untuk provinsi, kabupaten/kota hingga desa. Selama 2007 banyak pejabat daerah tercium melakukan korupsi, antara lain: Depok, Bekasi, Banten, Kendal, Purwakarta, Serang, Jember, Sleman, Kendari, Sumenep, Mentawai, Kudus, Mamasa, Pelalawan, dan Muaro Jambi.¹³ Sementara itu dalam “Laporan Korupsi di Daerah Triwulan III 2008” Pusat Kajian Anti Korupsi, Fakultas Hukum UGM, mengungkapkan 36 kasus penyalahgunaan anggaran, 6 kasus *mark up* anggaran, 3 kasus suap, 1 kasus penyalahgunaan izin dan 1 kasus rekayasa tender. Pelakunya beraneka ragam, mulai dari pejabat, politisi hingga pengusaha. Berikut ini rinciannya:

- a. pejabat 33 kasus
- b. anggota DPRD 30 kasus
- c. bupati 10 kasus

12. Lihat KPK, “Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2006 Naik”, <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1267>, dibuka 20 September 2008 dan MTI, “Catatan Akhir Tahun 2007 Masyarakat Transparansi Indonesia”, <http://www.transparansi.or.id/cetak.php?id=4946>, dibuka 20 September 2008.

13. MTI, “Catatan Akhir Tahun 2007 Masyarakat Transparansi Indonesia”, <http://www.transparansi.or.id/cetak.php?id=4946>, dibuka 20 September 2008.

- d. pengusaha 10 kasus
- e. gubernur 3 kasus
- f. perangkat desa 3 kasus
- g. kepala sekolah 2 kasus
- h. tokoh masyarakat 1 kasus.¹⁴

Ini artinya orang-orang yang kita percaya untuk mengelola dana publik dan melayani publik telah menyalahgunakan kepercayaan itu untuk keuntungan dan kepentingan mereka sendiri. Artinya, kejahatan kerah putih masih cukup merajalela di negeri kita. (Tapi perlu dicari data lebih lanjut, apakah kecenderungannya menurun ataukah meningkat. Berita-berita yang sangat gencar akhir-akhir ini tentang penangkapan para pelaku korupsi adalah terhadap peristiwa korupsi yang terjadi pada beberapa tahun lalu. Sedangkan pada saat ini korupsi mungkin saja telah menurun, yang terindikasikan dengan pemberitaan bahwa pejabat tidak mau menjadi pemimpin proyek, dan akibatnya belanja publik banyak yang tertunda.)

Dari Survei Integritas Sektor Publik yang diselenggarakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) antara Agustus hingga Oktober 2007 diperoleh berita buruk yang lain. Survei ini dilakukan terhadap 65 unit layanan di 30 departemen/instansi tingkat pusat yang tersebar di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi dengan jumlah responden 3.611 orang pengguna layanan. Hasilnya masih mengecewakan.¹⁵

- a. Skor integritas sektor publik dari 30 departemen/instansi tingkat pusat tersebut rata-rata 5,33 (dalam skala dari terendah 1 dan tertinggi 10), termasuk rendah dibanding negara lain.
- b. Terdapat 11 departemen/instansi yang memiliki skor integritas sektor publik di bawah rata-rata.
- c. Masih cukup banyak pegawai yang berperilaku koruptif: 31% responden merasakan adanya perbedaan prosedur layanan; 29% responden menyatakan pegawai sudah terbiasa menerima tips, hadiah, atau imbalan lainnya sebagai bagian dari pengurusan layanan.
- d. Tidak adanya transparansi dan informasi yang jelas tentang biaya dan waktu yang dibutuhkan untuk suatu pelayanan.

14. Kedaulatan Rakyat, "Pejabat Daerah Paling Banyak Korupsi", 7 November 2008, hal. 24. Dalam laporan tersebut pejabat dibedakan dengan mantan pejabat, bupati dengan mantan bupati, gubernur dengan mantan gubernur dan anggota DPRD dengan mantan anggota DPRD. Pengelompokan tersebut dalam tulisan ini dijadikan satu.

15. E-pns, "KPK Umumkan Hasil Survei Integritas Sektor Publik", http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=103:surveikpk&catid=53:eps&Itemid=70, 29 Maret 2008, dibuka 1 November 2008.

- e. (Namun) Masyarakat pengguna layanan masih bersikap toleran terhadap perilaku koruptif: 75%-100% responden di 10 instansi menganggap pemberian imbalan merupakan hal yang wajar dalam pengurusan; 20% pengguna pernah menawarkan tips, hadiah, dan imbalan lainnya kepada petugas untuk mempercepat layanan (besarnya antara 2,5% hingga 20% dari nominal, merentang dari seribu rupiah hingga Rp.150 juta).

KPK mencatat, bahwa sebenarnya sudah ada sistem dan mekanisme pelayanan, namun belum cukup efektif menciptakan kondisi yang ideal.

Juga infrastruktur publik masih banyak yang buruk, bukan karena kelangkaan dana ataupun ketiadaan teknologi, melainkan kesalahan prioritas serta buruknya administrasi. Ratusan orang tewas akibat jalan-jalan berlubang atau karena minimnya sarana di jalan raya; tidak sedikit warga terlantar karena ditolak masuk berobat ke rumah sakit. Anggaran proyek perbaikan jalan dan jembatan terus dicairkan, tetapi banyak jembatan atau jalan berlubang dan mencelakai pengguna jalan. Ada yang mencurigai, bahwa konstruksi jalan memang sengaja dibiarkan tanpa saluran drainase, misalnya, agar jalan cepat rusak dan proyek-proyek perbaikan jalan mengucur terus sepanjang tahun.¹⁶

Tampaknya memang pengeluaran pemerintah belum efisien, mutu layanan masih rendah, dan akses terhadap layanan maupun pemanfaatan layanan masih timpang antara satu masyarakat dengan masyarakat lain. Dengan kata lain, kinerja pelayanan masih rendah. Dalam sektor kesehatan, misalnya, sebuah penelitian menemukan bahwa 40% tenaga kerja kesehatan mangkir dari pos jaga pada suatu hari. Mutu layanan yang diberikan oleh penyedia layanan kesehatan dari lembaga pemerintah masih rendah (swasta pun sebenarnya demikian pula). Sekitar setengah dari tenaga kesehatan tidak mengetahui prosedur klinik yang benar, dan kurang dari sepertiga mampu menguasai prosedur pemberian layanan berdasarkan praktik terbaik dalam menangani masalah-masalah kesehatan, seperti malaria dan tuberculosi. Selain itu terjadi kesimpangsiuran mengenai peran dan tanggung jawab pemerintah negara, propinsi dan kabupaten/kota. Misalnya, rata-rata setiap klinik kesehatan yang dimiliki pemerintah memiliki 8 sumber pendapatan tunai dan 34 anggaran operasional, yang berasal dari berbagai tingkat pemerintahan (temuan Bank Dunia tahun 2005). Ini juga menjadikan, di antaranya, membengkaknya jumlah personalia hingga ke tingkat yang mubazir (buktinya banyak yang mangkir) dan bocornya anggaran.¹⁷

16. E-pns, "Jangan Menjadi Korban Buruknya Pelayanan Publik ", http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=105:korban-pelayanan-publik&catid=53:eps&Itemid=70, 1 April 2008, dibuka 1 November 2008.

17. E-pns, "Membuat Pelayanan Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin di Indonesia", http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=140:pelayanan-bermanfaat&catid=53:eps&Itemid=70, 9 April 2008, dibuka 1 November 2008.

Masih banyaknya layanan birokrasi yang buruk juga dilaporkan oleh Ombudsman RI. Pada triwulan ke-tiga 2008 Ombudsman menerima pengaduan warga dari berbagai propinsi sebagai berikut:¹⁸

- a. Jateng 115 laporan (20,80 persen)
- b. DKI 70 (12,66)
- c. DIY 68 (12,30)
- d. Jatim 66 (11,93)
- e. NTT 65 (11,75)
- f. Sumut 56 (10,13).

Instansi-instansi yang dilaporkan oleh warga adalah sebagai berikut:

- a. Kepolisian 160 laporan (28,93 persen)
- b. Pemerintah kabupaten/kota maupun provinsi 138 (24,95)
- c. Lembaga peradilan 72 (13,02)
- d. Kejaksaan 40 (7,23)
- e. Departemen dan instansi pusat 33 (5,97)
- f. BPN 32 (5,79)
- g. BUMN/D 28 (5,06)
- h. TNI 14 (2,53).

Penyebutan kepolisian sebagai instansi yang paling banyak dikeluhkan warga kiranya merupakan sesuatu yang ironis, karena pameran pelayanan publik pada Juni 2008 (lihat atas) diprakarsai oleh kepolisian.

Karakter Birokrasi Impian

Dari berita-berita baik dan buruk serta pernyataan-pernyataan di atas dapat diidentifikasi, seperti telah disebut, apa sebenarnya ciri-ciri dari birokrasi modern yang kita inginkan. Berikut ini dapat ciri yang didapatkan:

- a. produktif
- b. efektif
- c. menjamin privasi
- d. menjamin keamanan dokumen
- e. praktis, mudah, cepat, tepat waktu
- f. efisien, murah, tidak boros
- g. transparan (dalam biaya dan pengambilan keputusan)
 - memberikan penjelasan
 - akses yang mudah ke informasi

18. *Republika*, "Pelayanan Publik di Jateng Rendah", 4 November 2008, hal. 17.

- h. responsif, menyenangkan, murah senyum, benar-benar memenuhi kebutuhan warga, *costumer friendly*
 - i. akuntabel, bersih, lurus, bertanggung jawab
 - j. profesional, proporsional
 - cakap
 - bermental melayani
 - tidak lelet, tidak lambat, tidak asal-asalan
 - berlomba-lomba dalam kebaikan, menampilkan yang terbaik
 - tegar, berpikir secara tuntas
- Ciri-ciri di atas, dapat ditengarai dengan mudah, mirip atau memang diturunkan dari prinsip-prinsip *good governance* yang telah dikenal luas. Selain ciri-ciri di atas dapat ditambahkan ciri lain, yang sebenarnya secara implisit sudah dapat ditemukan pada daftar ciri di atas, yaitu.¹⁹
- k. tidak diskriminatif
 - l. bebas dari korupsi.

Sebagai sesuatu yang diidealkan, mimpi atau tujuan, ciri-ciri tersebut telah dapat ditampilkan oleh beberapa instansi dalam beberapa hal, namun kiranya masih banyak pula instansi yang belum menampilkannya. Bahwa telah ada instansi yang dapat menampilkan ciri-ciri itu dengan baik, ini sebenarnya mempermudah kita untuk menuntun instansi yang belum menampilkannya. Jadi kita telah punya *best practices* sebagai contoh atau *benchmark* bagi yang lain. Pastilah telah ada beberapa laporan penelitian ataupun buku yang mengungkapkan *best practices* tersebut, namun penulis tidak memiliki referensi yang lengkap. Laporan-laporan tersebut seharusnya dikompilasi, diidentifikasi kesamaan, kemiripan dan perbedaan dari/dalam setiap kasus. Dari sini terlahirlah sebuah profil *dream organization*, termasuk proses mewujudkan/membentuk/mengubahnya, yang dapat dijadikan pedoman, panutan ataupun penuntun bagi semua instansi negara. Sebelum kompilasi itu terwujud atau dibuat entah oleh siapa nanti, berikut ini penulis mencoba mengeksplorasi sebuah pemikiran –yang tentu saja sedikit-banyak bersifat spekulatif.

Langkah-langkah Menuju Birokrasi Impian

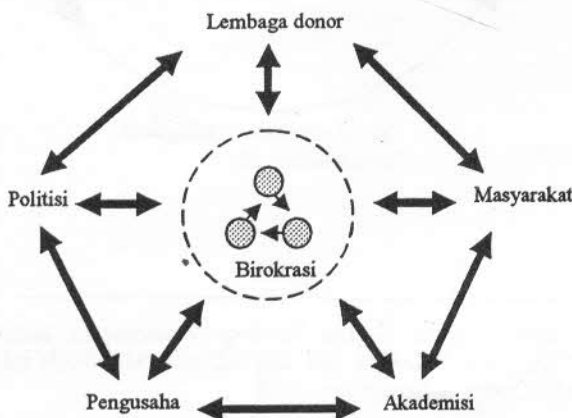
Birokrasi impian dengan ciri-ciri di atas dapat terwujud, jika para politisi menginginkannya. Politisi yang dimaksud adalah anggota DPR, presiden dan menteri pada organisasi negara; anggota DPR Provinsi dan gubernur pada organisasi provinsi;

19 GTZ, "Gambaran Umum", http://www.gtzsfgg.or.id/index.php?page=overview&hl=id_ID, dibuka 3 November 2008.

dan anggota DPR Kabupaten/Kota dan bupati/walikota pada organisasi kabupaten/kota hingga desa. Politisi akan punya hasrat terhadap birokrasi impian selain karena cerapan/sentuhannya terhadap gagasan *good governance*, misalnya melalui buku, seminar maupun diklat, juga karena ada desakan dari para pemilihnya (masyarakat) maupun pengusaha. Mungkin terdengar aneh, bahwa pengusaha dapat mendesakkan gagasan birokrasi yang baik kepada politisi. Tapi ini sangat mungkin terjadi, karena pengusaha merupakan partner dekat bagi politisi, di samping pengusaha pula yang kemungkinan akan menjadi pelaksana dari reformasi birokrasi itu –atau setidaknya ikut terlibat intensif dalam proses reformasi, terutama jika proses itu berimplikasi pada pengadaan barang.

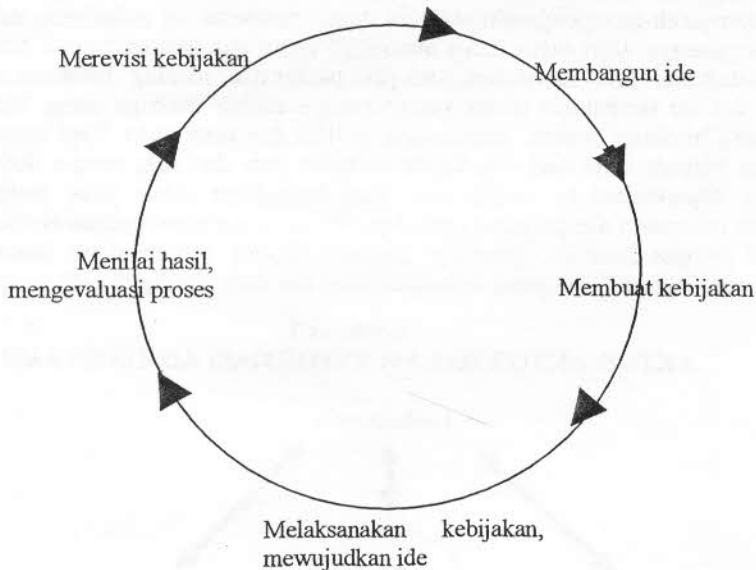
Ide-ide *good governance* diperoleh oleh para politisi dari akademisi, birokrasi sendiri maupun lembaga donor/negara asing. Demikian pula masyarakat dan pengusaha memperoleh ide –dan kemudian hasrat-- itu dari akademisi dan organisasi asing itu. Proses pengaruh-mempengaruhi ataupun desak-mendesak ini terlukiskan dalam Gambar 1. Pertanyaannya: Dari mana harus memulai? Tentu saja dari semuanya. Minimal dalam setiap kelompok “kita” harus menanam para pioner dan “ideolog” birokrasi impian. Yang terjadi saat ini tampaknya motor penggeraknya adalah lembaga asing, baru kemudian akademisi, birokrasi sendiri, masyarakat, politisi dan pengusaha. Tapi urutan ini sangat mungkin berbeda-beda dari satu kasus ke kasus lain, dari satu tempat (kabupaten/kota, propinsi, departemen) ke tempat lain. Tapi tampaknya cukup jelas, melihat kasus di beberapa kabupaten dan propinsi serta departemen, pimpinan- (politisi-eksekutif)lah yang menjadi pelopor (menteri, gubernur, bupati/walikota). Kehendaknya (harus) didukung oleh politisi-legislatif, ditopang oleh akademisi dan diterima/dipuji oleh masyarakat.

Gambar 1
AKTOR-AKTOR DALAM REFORMASI ADMINISTRASI



Jika ide, gagasan dan hasrat memperbaiki administrasi/birokrasi sudah sedemikian kuat dan meluas, apa yang harus dilakukan?²⁰ Tentu saja menuangkan semua itu dalam bentuk dokumen kebijakan yang tertulis, yang memiliki kekuatan hukum dan daya ikat bagi para pelaku dan pihak-pihak terkait untuk bertindak, dan selanjutnya yang memungkinkan untuk dievaluasi. Semua harus membentuk suatu siklus belajar yang terus-menerus: membangun ide, melaksanakan/mewujudkan ide, menilai hasil, mengevaluasi proses, merevisi dst. (lihat Gambar 2).

Gambar 2
PROSES BELAJAR DALAM REFORMASI ADMINISTRASI



20. Penulis terbantu oleh adanya diskusi tentang "Rancangan Induk Reformasi Birokrasi (2005-2025) Draft I" antara Tim UNPAD dan MENPAN dengan dosen-dosen Fisipol UGM di Jojaja. 4 November 2008

Tentang apa sajakah kebijakan-kebijakan itu? Menurut hemat penulis kebijakan-kebijakan tersebut menyentuh struktur dan prosedur (termasuk di dalamnya kultur) sebagai berikut:

1. Struktur

- a. jumlah instansi di bawah presiden, gubernur dan bupati/walikota
- b. pembagian tugas, wewenang dan sumberdaya antara negara, provinsi dan kabupaten/kota serta desa/kelurahan
- c. pembagian tugas, wewenang dan sumberdaya antar instansi di setiap sistem administrasi tersebut

2. Prosedur

- d. prosedur perencanaan
- e. prosedur pembuatan kebijakan dan keputusan, termasuk partisipasi publik di dalamnya
- f. standar pelayanan minimal (di berbagai bidang), termasuk kontrak layanan
- g. proses pelaksanaan dan pengadaan barang/jasa
- h. prosedur penggunaan sisa anggaran
- i. prosedur pembiayaan kegiatan tak terduga
- j. prosedur pengawasan dan kontrol, termasuk partisipasi publik di dalamnya
- k. prosedur evaluasi kebijakan dan rencana
- l. prosedur warga memperoleh informasi publik
- m. *electronic governance*

3. Prosedur kepegawaian

- n. netralitas pegawai
- o. gaji dan insentif pegawai, termasuk tunjangan jabatan struktural dan fungsional
- p. rekrutmen dan karir pegawai, termasuk promosi dan (re-)placement
- q. pencegahan dan sanksi terhadap korupsi, suap dan pungli
- r. dll?

Beruntung bahwa kita telah mempunyai beberapa kebijakan, baik UU, PP, Permen, Pergub dan sebagainya, yang menyentuh hal-hal di atas. Kita telah menyatakan anti KKN (UU 28/1999), telah membentuk komisi pemberantasan korupsi (UU 30/2002) maupun pusat pelaporan dan analisis transaksi keuangan (Keppres 81/2003), telah memperkuat posisi Ombudsman, di mana rekomendasinya wajib dipatuhi oleh pejabat (UU 37/2008), telah menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi dari instansi publik (UU disahkan April 2008), dst. dsb. Tinggal sekarang kita memantau pelaksanaannya, mengevaluasi hasilnya dan memperbaiki/merevisi kebijakan-kebijakan tersebut dan mencermati secara jeli bidang-bidang apa saja yang belum tersentuh oleh suatu kebijakan—secara obyektif tanpa ditunggangi kepentingan kelompok/golongan dan kepentingan-kepentingan lain yang berjangka pendek.

Berbagai inovasi dan *best practices* yang telah kita miliki haruslah dipertahankan dan diperluas. Inovasi bersifat menggeret pihak lain untuk melakukan hal yang sama: Menanggapi mobil Larasita yang diluncurkan BPN (lihat atas), misalnya, Pemkab Bekasi terpancing untuk menambah dua mobil guna mendukung program tersebut. Dephub terpancing untuk menyumbangkan bus kota kepada Pemkot Jogja yang waktu itu (2006) akan meluncurkan bus kota gaya barunya (terjadwal, hanya berhenti di halte, penumpang dapat menyambung ke bus lain tanpa harus membayar lagi).

Penutup

Dengan proses reformasi-yang-belajar dengan aktor-aktor dan terhadap komponen-komponen tersebut di atas mudah-mudahan tugas/fungsi pegawai/pejabat seperti disebut dalam pidato sambutan presiden (lihat atas), yakni:

- a. menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat
- b. mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat
- c. menegakkan hukum –atau menjalankan aturan serta kesepakatan politik secara konsisten benar-benar terwujud dalam tempo yang tidak lama lagi.

Daftar Pustaka

- Antara, “Presiden Buka Pameran Inovasi Pelayanan Publik”, <http://www.antara.co.id/arc/2008/6/27/presiden-buka-pameran-inovasi-pelayanan-publik/>, 27 Juni 2008, dibuka 1 November 2008
- E-pns, “Gorontalo Berpeluang Meningkatkan Pelayanan Publik dengan Pengelolaan Keuangan yang Lebih Efektif” http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=106:gorontalo-berpeluang-meningkatkan-pelayanan-publik-dengan-pengelolaan-keuangan-yang-lebih-efektif&catid=53:eps&Itemid=70, 2 April 2008, dibuka 1 November 2008
- E-pns, “KPK Umumkan Hasil Survei Integritas Sektor Publik”, http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=103:surveikpk&catid=53:eps&Itemid=70, 29 Maret 2008, dibuka 1 November 2008
- E-pns, “Jangan Menjadi Korban Buruknya Pelayanan Publik”, http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=105:korban-pelayanan-publik&catid=53:eps&Itemid=70, 1 April 2008, dibuka 1 November 2008
- E-pns, “Membuat Pelayanan Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin di Indonesia”, http://e-pns.com/main/index.php?option=com_content&view=article&id=140:pelayanan-bermanfaat&catid=53:eps&Itemid=70, 9 April 2008, dibuka 1 November 2008
- GTZ, “Gambaran Umum”, http://www.gtzsfgg.or.id/index.php?page=overview&hl=id_ID, dibuka 3 November 2008
- Kedaulatan Rakyat, “Sleman dan Kota Raih Citra Pelayanan Prima”, 1 November 2008, hal. 32
- Kedaulatan Rakyat, “Pejabat Daerah Paling Banyak Korupsi”, 7 November 2008, hal. 24

- KPK, "Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2006 Naik", <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1267>, dibuka 20 September 2008
- LMPDP (Land Management and Policy Development Project), "Mobil Larasita dalam Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Publik", <http://www.landpolicy.or.id/news/1/tahun/2008/bulan/07/tanggal/06/id/112/>, 06 Juli 2008, dibuka 1 November 2008
- Menpan, "Presiden Dijadwalkan Buka Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Publik", http://www.menpan.go.id/main_news.asp?id=309, 6 Juni 2008, dibuka 1 November 2008
- Menpan, Rancangan Induk Reformasi Birokrasi (2005-2025) Draft I, 2008
- Muri, "Inovasi Pelayanan Publik Produk Unggulan Samsat", <http://muri-rekor.blogspot.com/2008/04/inovasi-pelayanan-publik-produk.html>, April 2008, dibuka 1 November 2008
- Mensesneg, "Pedoman Penyelenggaraan Peringatan 100 Tahun Hari Kebangkitan Nasional Tahun 2008", http://www.garutkab.go.id/download_files/article/Pedoman%20Harkitnas%202008.pdf, 7 Mei 2008, dibuka 5 November 2008
- MTI, "Catatan Akhir Tahun 2007 Masyarakat Transparansi Indonesia", <http://www.transparansi.or.id/cetak.php?id=4946>, dibuka 20 September 2008
- Presiden RI, "Sambutan Presiden RI pada Acara Peresmian Pembukaan Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Aparatur Negara Tahun 2008 dalam rangka 100 Tahun Kebangkitan Nasional pada Tanggal 27 Juni 2008", http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=2323&Itemid=26, dibuka 1 November 2008
- Republika, "Pelayanan Publik di Jateng Rendah", 4 November 2008, hal. 17
- Catatan:
Artikel ini dapat dibandingkan dengan karya penulis yang lain (urut relevansinya):
"Persoalan-persoalan Perbaikan Administrasi Negara Indonesia", dalam Konferensi Administrasi Negara Pertama, Yogyakarta: 27-28 Juni 2008
Negara-negara di Nusantara, dari Negara-Kota hingga Negara-Bangsa, dari Modernisasi hingga Reformasi Administrasi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press 2001
Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press 2005
Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik, Yogyakarta: Gava Media 2006

Lampiran

Peserta “Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Aparatur Negara Tahun 2008”²¹
Instansi Pemerintah Pusat

1. Menpan
2. LAN
3. BKN
4. BPKP
5. ANRI
6. Departemen Keuangan
7. Departemen Pertanian
8. Depkum & HAM
9. BPN RI POLRI
10. Samapta
11. Sat Vendor
12. Pol Udara
13. Pol Air
14. Brimob
15. Polda Sumsel
16. Polda Kalsel
17. BNN
18. Polda Bali
19. Polda Manado
20. Polda Banten
21. Bareskrim
22. Polda Riau
23. Polda Sumut
24. Polda Jateng
25. Polda Jabar
26. Humas Polri
27. Sdelog Polri

21. Inilah nama pameran itu yang digunakan oleh Menpan maupun Presiden. Namun ini tidak konsisten dengan judul berita yang dibuat Menpan sendiri, tempat darimana daftar ini berasal: Menpan, “Presiden Dijadwalkan Buka Pameran Nasional Inovasi Pelayanan Publik”, http://www.menpan.go.id/main_news.asp?id=309, 6 Juni 2008, dibuka 1 November 2008.

Instansi Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota

28. Pemprov DKI
29. Pemprov Jatim
30. Pemprov Riau
31. Pemkab Sragen
32. Pemkab Solok
33. Pemkab Agam
34. Pemkab Bengkalis
35. Pemkab Balikpapan
36. Pemkab Pare pare
37. Pemkot Jakarta Selatan
38. Pemkot Semarang
39. Pemkot Probolinggo
40. Pemkab Malang
41. Pemkab Madiun
42. Pemkot Banjar
43. Pemkab Sidoarjo
- BUMN & Swasta
44. PT Jasa Raharja
45. Bapertarum
46. Grup Tempo

SERVANT LEADERSHIP SEBAGAI SOLUSI KEPEMIMPINAN BANGSA MENUJU MASYARAKAT SEJAHTERA

Dr. Hidayat Nurwahid¹

I. Pendahuluan

Sejak reformasi bergulir, telah dilakukan perubahan di berbagai bidang kehidupan, termasuk reformasi di bidang birokrasi. Birokrasi sebagai bagian dari Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), dalam penyelenggaraannya sesungguhnya tidak lepas dari semangat dan jiwai UUD NKRI Tahun 1945. Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak terjadi penyalahgunaan, baik dalam sistem, struktur maupun pelaksanaan birokrasi kita. Birokrasi yang "berbelit-belit" dan "bertele-tele" telah menjadi *trademark* dalam sistem administrasi pemerintahan kita.

Menyikapi hal ini, maka reformasi birokrasi harus tetap digulirkan. Reformasi tidak hanya ditujukan kepada restrukturisasi sistem, tetapi juga birokrasi revitalisasi elemen-elemen birokrasi yang ada di dalamnya. Pada era global saat ini, dituntut sistem penyelenggaraan negara yang mampu mengakomodir sistem administrasi global secara cepat, tepat, berdaya guna, serta berhasil guna dalam rangka menuju terbentuknya *Good Governance*. Nilai dan prinsip dasar yang ada dalam *Good Governance* sendiri mengutamakan akan pentingnya kepastian hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas dan akuntabilitas, yang harus ditunjang pula dengan terciptanya *Clean Government* para aktor yang ada di belakangnya. Tantangan yang ada saat ini menuntut kita untuk menciptakan tatanan organisasi yang memiliki manajemen administrasi yang terkoordinasi, terpadu dan unggul. Persoalan-persoalan ini terus muncul dikarenakan belum lahirnya sosok pemimpin ideal di mata masyarakat.

Pemilu 2004 yang lalu, sebagian besar masyarakat merasa bahwa persoalan bangsa terkait dengan krisis kepemimpinan nasional belum dapat dituntaskan. Rakyat bersikap skeptis akan munculnya sosok pemimpin yang mampu membela kepentingan mereka. Pendapat masyarakat ini nampaknya masih terjadi sampai sekarang, karena mereka menganggap bahwa sebagian besar orang yang menduduki jabatan publik lebih bersikap sebagai penguasa daripada pemimpin yang mengayomi. Apabila persepsi seperti ini masih terus berlanjut, maka hal ini akan menimbulkan stagnansi dalam menghadapi persoalan bangsa.

1. Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Hal lain yang menonjol di era Reformasi adalah primordialisme yang amat kental. Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme masih berlaku, tidak hanya ditujukan pada sekelompok masyarakat atau orang tertentu saja, misalnya Pak Harto dan keluarganya, atau kroninya di masa lalu, tetapi berlaku bagi kita semua. Untuk itu kita semua harus menjadi "pengawal" agar ketetapan ini dapat dijalankan dengan baik untuk menyelesaikan kasus-kasus yang merugikan negara, juga sebagai langkah preventif mencegah timbulnya nepotisme, primordialisme yang berpotensi merusak sistem yang saat ini sedang kita bangun.

Faktor kepemimpinan memegang peranan sangat penting karena di tangan pemimpin lah tujuan reformasi dapat dicapai atau malah semakin jauh dari tujuannya. Kita semua menyadari perlunya rekonstruksi menyeluruh atas kepemimpinan nasional maupun kepemimpinan birokrasi.

Terkait dengan keinginan mewujudkan Pemerintahan yang bersih ini, TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyatakan bahwa pada masa Orde Baru telah terjadi praktek penyelenggaraan negara dimana terdapat pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden sehingga kemudian fungsi *checks and balances* tidak berjalan dengan baik. Oleh karena itu upaya menciptakan *Clean Government* harus semakin digencarkan. *Clean Government* harus dimulai pada level yang paling atas dalam struktur pemerintahan, dan secara berjenjang sampai pada tingkat masyarakat paling bawah.

Demikian pula dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan tegas menyatakan bahwa penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini dapat dicapai apabila penyelenggaraan negara dilaksanakan berlandaskan pada Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Umum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas dan Asas Akuntabilitas.

II. Kepemimpinan Yang Melayani (*Servant Leadership*)

Bangsa Indonesia, yang masyarakatnya bersifat *patriarchal*, perilaku seorang pemimpin akan diteladani bawahannya. Kondisi yang seperti ini merupakan dorongan untuk menggalakkan budaya melayani, dimulai dari para pemimpin.

Bagaimana cara pemimpin melayani? Pemimpin yang melayani akan berusaha memahami kebutuhan bawahannya, mendorongnya untuk bekerja agar tujuan organisasi tercapai, memberikan solusi jika terdapat permasalahan yang tidak dapat diselesaikan

oleh bawahannya, memberi tambahan kemampuan/pengetahuan melalui pelatihan, mempromosikan bilamana telah sesuai dengan kompetensinya, dan pada saatnya nanti bawahan yang telah menjadi pemimpin, akan meneruskan budaya melayani, dan menjadi pemimpin yang melayani di organisasi tersebut. Hal ini tentu saja juga berlaku bagi pemimpin sebuah negara.

Pemimpin negara sangat diperlukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan bangsa yang sedang dihadapi. Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang memiliki visi ke depan, kapasitas intelektual dan memahami tantangan bangsa ke depan. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/ 2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan dan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan Dan Kesatuan Nasional, pemimpin nasional Indonesia haruslah memiliki karakter antara lain sebagai berikut:

1. Mampu mengaktualisasikan nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa dalam kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara. Pemimpin seperti ini akan mampu menerapkan nilai-nilai luhur melalui pendidikan formal, informal dan nonformal sehingga mampu memberi contoh keteladanan yang baik;
2. Dapat menjadi tokoh pemersatu bangsa;
3. Dapat diterima di seluruh rakyat, apapun latar belakang suku, agama ataupun pendidikannya;
4. Berkomitmen untuk menegakkan hukum dengan adil, misalnya terus menyelesaikan kasus-kasus korupsi yang telah merugikan negara;
5. Mampu mengayomi seluruh rakyat dengan bersikap arif di era transisi politik ini. Pemimpin seperti ini hendaknya tidak hanya memikirkan kelompok atau partai politiknya saja, tapi terus berkomitmen untuk perbaikan bangsa secara utuh;
6. Berkomitmen untuk rakyat dalam bidang ekonomi. Hal ini memerlukan keberanian sang pemimpin tentu saja, namun apabila demi rakyat banyak terutama rakyat kecil, hal ini amat mungkin diwujudkan. Misalnya dengan kebijakan kenaikan bahan bakar minyak, perlu diupayakan kebijakan ini tidak membebani rakyat kecil, namun memberikan porsi lebih untuk BBM yang digunakan masyarakat yang lebih mampu secara finansial dan memiliki kendaraan mewah;
7. Mengedepankan solidaritas sosial budaya. Dengan keragaman suku bangsa yang dimiliki Indonesia, dan rasa primordialisme yang masih kental, tugas pemimpin lah sebagai model agar segala sesuatu didasarkan atas kinerja seseorang dan bukan atas latar belakang suku dan agamanya. Dengan hal ini maka tindakan nepotisme bisa berkurang;
8. Berkomitmen tinggi terhadap pendidikan. Pemimpin Indonesia di masa depan, selayaknya terus mendorong anggaran pendidikan 20% yang sudah ditentukan oleh UUD 1945;

9. Komitmen untuk globalisasi yang arif. Berdasarkan hal ini, pemimpin harus mendorong percepatan informasi namun kearifannya mampu dengan bijak mengadopsi kemajuan teknologi untuk masyarakat yang lebih cerdas.

Kepemimpinan yang melayani dimulai dari dalam diri kita. Kepemimpinan menuntut suatu transformasi dari dalam hati dan perubahan karakter. Kepemimpinan sejati dimulai dari dalam dan kemudian bergerak ke luar untuk melayani mereka yang dipimpinnya. Oleh karena itu karakter dan integritas seorang pemimpin untuk menjadi pemimpin sejati dan diterima oleh rakyat yang dipimpinnya menjadi penting. Betapa banyak kita saksikan para pemimpin yang mengaku wakil rakyat ataupun pejabat publik, justru tidak memiliki integritas sama sekali, karena apa yang diucapkan dan dijanjikan ketika kampanye dalam Pemilu tidak sama dengan yang dilakukan ketika duduk dalam jabatan publik. Tujuan utama seorang pemimpin adalah melayani kepentingan yang dipimpinnya. Orientasinya bukan untuk kepentingan diri pribadi maupun golongannya tetapi untuk kepentingan publik yang dipimpinnya.

Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang mau mendengar. Mau mendengar setiap kebutuhan, impian dan harapan dari mereka yang dipimpinnya. Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang dapat mengendalikan ego dan kepentingan pribadinya melebihi kepentingan publik atau mereka yang dipimpinnya. Mengendalikan ego berarti dapat mengendalikan diri ketika tekanan maupun tantangan yang dihadapi menjadi begitu berat. Seorang pemimpin sejati selalu dalam keadaan tenang, penuh pengendalian diri dan tidak mudah emosi.

Seorang pemimpin sejati selain memiliki karakter dan integritas juga harus memiliki metoda kepemimpinan yang baik. Ada tiga hal penting dalam metoda kepemimpinan, yaitu:

1. Adanya visi yang jelas. Visi ini merupakan sebuah daya atau kekuatan untuk melakukan perubahan, seorang pemimpin mampu berperan sebagai inspirator perubahan dan visioner, yaitu memiliki visi yang jelas menuju kesejahteraan bersama. Visi inilah yang mendorong sebuah organisasi/negara untuk senantiasa tumbuh dan belajar, serta berkembang dalam mempertahankan survivalnya sehingga bisa bertahan sampai generasi penerusnya.
2. Responsif. Artinya selalu tanggap terhadap setiap persoalan, kebutuhan, harapan dan impian dari masyarakat/organisasi/rakyat yang dipimpinnya. Selain itu selalu aktif dan proaktif dalam mencari solusi dari setiap permasalahan ataupun tantangan yang dihadapi organisasinya.
3. Berperan sebagai seorang pelatih atau pendamping bagi orang-orang yang dipimpinnya (*performance coach*). Artinya dia memiliki kemampuan untuk menginspirasi, mendorong dan memampukan anak buahnya dalam menyusun perencanaan (termasuk

rencana kegiatan, target atau sasaran, rencana kebutuhan sumber daya, dan sebagainya), melakukan kegiatan sehari-hari (monitoring dan pengendalian), dan mengevaluasi kinerja bawahannya.

Semangat untuk menciptakan kepemimpinan yang melayani harus meliputi kepemimpinan yang mampu menjalankan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang efektif, yang dalam hal ini ditunjukkan dari tercapainya visi dan misi dari organisasi pemerintahan yang dimaksud. Kepemimpinan dalam sistem administrasi negara kita tidak hanya ada dalam tataran struktur, tapi juga dalam sistem nilai atau kultur kepemimpinan. Dalam hal ini harus disadari, bahwasanya nilai kepemimpinan penyelenggaraan negara harus ikut dilandasi oleh kesadaran untuk mengubah sistem nilai yang selama ini dianut. Apabila kepemimpinan yang selama ini dianut adalah kepemimpinan yang berorientasi pada individual maka harus dapat dikembangkan sistem kepemimpinan yang kolektif dimana ada suatu jaringan kepemimpinan sebagai sebuah sistem yang terkoordinir dan terpadu.

Seorang pemimpin sebagai bagian dari birokrasi dalam sistem penyelenggaraan negara mempunyai tugas dan tanggung jawab sebagai pelayan publik. Birokrasi dalam penyelenggaraan negara disini tidak hanya memiliki kewajiban untuk melayani penyelenggara negara baik itu eksekutif, legislatif dan yudikatif saja tetapi juga sebagai pelayan masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan negara inilah, maka asas-asas penyelenggaraan negara yang mencakup kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas harus dapat dilaksanakan untuk mewujudkan kepemimpinan yang akuntabel.

Pemimpin yang melayani harus dapat menjalankan pola kepemimpinan yang efektif. Efektif dalam hal ini merujuk kepada langkah untuk mencapai hasil yang diinginkan. Hasil di sini pastilah visi dan misi dari lembaga yang dipimpin. Merujuk kepada semangat profesionalitas dan *skill* yang dimiliki, seorang pemimpin haruslah dapat memiliki visi ke depan bagi organisasi, khususnya bagian yang dipimpinnya. Langkah-langkah yang efektif dapat dilihat dari cara yang diambil pimpinan dalam membuat keputusan (*decision making*) dan pelaksanaan keputusan tersebut untuk mencapai hasil yang diinginkan organisasi. Efektif dapat terjadi ketika hasil yang didapat sesuai dengan yang diharapkan bahkan melebihi dari yang direncanakan sebelumnya.

Pemimpin yang melayani pada hakekatnya adalah dalam rangka mewujudkan kepemimpinan penyelenggaraan negara yang efektif yang hanya dapat dicapai ketika pemimpin sebagai penyelenggara negara menyadari bahwasanya kepemimpinan yang diperolehnya adalah amanah dari rakyat kepada dirinya. Amanah secara harfiah yang

berarti "Dapat Dipercaya" merujuk kepada sifat dari seseorang yang mampu menjaga hal apapun yang dipercayakan kepada dirinya dengan sebaik-baiknya.

Berkaitan dengan hal tersebut maka kepemimpinan negara yang amanah tidak terlepas dari komponen tanggung jawab, sehingga suatu jabatan yang mengandung amanah dari rakyat untuk dilaksanakan pasti menuntut pertanggungjawaban ke depannya. Kepemimpinan yang amanah dimaksudkan agar penyelenggara negara dalam melaksanakan kepemimpinannya adalah sebagai ibadah. Rasulullah SAW pernah bersabda "bahwa jabatan itu adalah amanah dan jabatan itu akan menjadi kehinaan serta penyesalan pada hari kiamat kecuali bagi orang yang memperolehnya dengan benar dan melaksanakan kewajiban yang diembankan kepadanya".

Kepemimpinan yang amanah dalam hal ini harus dikaitkan dalam konteks kemampuan seorang pemimpin sebagai penyelenggara negara yang bertanggungjawab dan berorientasi pada kepentingan untuk memajukan rakyat yang telah mempercayakan amanah tersebut pada dirinya. Kepemimpinan sangat erat dengan kompetensi yang dimiliki oleh seseorang agar dapat menjalankan kepemimpinannya dengan baik, yang kompetensi ini ditunjukkan dengan berjalannya kepemimpinan yang efektif untuk mencapai hasil yang diinginkan, yang ini akan dapat terlaksana apabila kepemimpinan tersebut dilaksanakan dengan memegang amanah yang dipercayakan padanya.

Dengan memegang amanah yang dipercayakan pada dirinya niscaya kepemimpinan penyelenggaraan negara dapat terlaksana dengan baik. Kepemimpinan yang amanah dapat menjadikan penyelenggaraan negara berjalan akuntabel, bersih dan berkapasitas. Berpegang pada inilah maka tepat rasanya apabila kita mendasarkan kompetensi kepemimpinan seseorang pada kapabilitas yang dimiliki oleh orang tersebut.

Pentingnya kepemimpinan penyelenggaraan negara yang efektif dan amanah ini telah menjadi prasyarat mutlak apabila kita ingin menjadi bangsa yang besar. Penyelenggaraan negara dapat berhasil apabila pemimpinnya mampu menjadi tauladan bagi bawahannya. Dan dalam menjalankan kepemimpinannya senantiasa menjaga amanah yang dipercayakan padanya, sehingga kepemimpinannya berjalan efektif dan dapat dipercaya oleh masyarakat yang telah mempercayakan amanah tersebut pada dirinya.

III. Kepemimpinan Yang Melayani Menuju Masyarakat Sejahtera

Pelaksanaan kepemimpinan yang melayani tentu mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yang salah satunya adalah menuju masyarakat yang sejahtera. Untuk mewujudkan hal ini maka sepuluh prinsip dari *Good Governance* yang selama ini banyak dikumandangkan harus menjadi pedoman. Prinsip tersebut adalah partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan, efesisiensi dan efektifitas dan profesionalisme.

Perwujudan dari kepemimpinan yang melayani menuju masyarakat sejahtera dan berdaya saing unggul mencakup aspek ke dalam (internal) yaitu menuju masyarakat yang sejahtera tapi juga menyangkut perwujudan masyarakat yang berdaya saing unggul sebagai aspek ke luar (eksternal). Sejahtera tidak hanya semata-mata tercukupinya kebutuhan rakyat secara materiil tapi sejahtera disini mempunyai pengertian luas bahwa masyarakat diberdayakan dengan sumber daya yang ada. Karena sejahtera dengan berdaya di atas sumber yang dimiliki bangsa tentu akan lebih menguntungkan bagi kemandirian bangsa ke depannya.

Menyikapi hal tersebut MPR telah menetapkan TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan yang mengamanatkan perlunya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara. TAP tersebut hanya dapat diterapkan apabila terdapat konsistensi kepemimpinan penyelenggaraan negara dalam menciptakan iklim pemerintahan yang bersih, akuntabel dan profesional untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera yang dilakukan oleh pemimpin yang melayani.

Pemimpin yang melayani menyadari bahwa masyarakat yang sejahtera hanya dapat terwujud apabila penyelenggara negara bersih dan bebas dari KKN, dengan menjunjung tinggi norma agama, kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum. Dengan kepemimpinan penyelenggaraan negara yang bersih didukung oleh situasi negara yang kondusif bagi berkembangnya perekonomian suatu bangsa maka tujuan akan terciptanya masyarakat yang sejahtera akan dapat tercapai.

Terciptanya masyarakat yang sejahtera maka akan memicu terwujudnya masyarakat yang berdaya saing unggul pula. Dua aspek ini memiliki keterkaitan yang sangat erat, karena negara-negara yang tingkat kesejahteraan rakyatnya tinggi maka dalam hal SDM yang dimilikinya pun akan semakin berkualitas. Korelasi antara kesejahteraan dengan SDM yang berdaya saing unggul memang sangat besar. Dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi maka akan tercipta SDM yang mampu mengenyam pendidikan yang tinggi, yang mampu berdaya dan berpikir kreatif dan maju bagi bangsanya, sehingga akan muncul apa yang dinamakan *the culture of excellent*. Kepemimpinan negara harus dijadikan ajang untuk menjadi contoh bagi generasi muda bahwa pemimpin mereka bisa dijadikan panutan dan ini kan membawa dampak bagi terpacunya generasi muda untuk menjadi generasi unggul berikutnya.

Penutup

Bangsa Indonesia, yang terdiri dari berbagai suku bangsa, dan umumnya bersifat *patriarchal*, maka contoh perilaku yang diberikan oleh Pemimpin akan langsung diikuti oleh bawahannya. Kondisi ini memudahkan dorongan untuk menggalakkan budaya melayani, namun dalam praktek sehari-hari perlu contoh pelaksanaan terutama dimulai oleh para pemimpin, dan dimonitor.

Agar budaya melayani bisa berlangsung terus menerus, pada awalnya diperlukan untuk membentuk "Tim Perubahan" di setiap organisasi, yang terdiri dari komponen-komponen yang berada pada masing-masing unit kerja. Hal ini juga berlaku bagi pemimpin sebuah negara.

Kepemimpinan yang melayani dimulai dari dalam diri kita. Kepemimpinan menuntut suatu transformasi dari dalam hati dan perubahan karakter. Kepemimpinan sejati dimulai dari dalam dan kemudian bergerak ke luar untuk melayani mereka yang dipimpinnya. Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang mau mendengar. Mau mendengar setiap kebutuhan, impian dan harapan dari mereka yang dipimpinnya. Seorang pemimpin sejati selain memiliki karakter dan integritas juga harus memiliki metoda kepemimpinan yang baik.

Pemimpin dimaksud adalah pemimpin yang melayani dan memiliki karakter antara lain sebagai berikut:

1. Mampu mengaktualisasikan nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa dalam berbagai bidang kehidupan;
2. Dapat menjadi tokoh pemersatu bangsa;
3. Dapat diterima di seluruh rakyat;
4. Berkomitmen untuk menegakkan hukum dengan adil;
5. Mampu mengayomi seluruh rakyat dengan bersikap arif di era transisi politik ini;
6. Berkomitmen untuk rakyat dalam bidang ekonomi;
7. Mengedepankan solidaritas sosial budaya;
8. Berkomitmen tinggi akan pendidikan;
9. Komitmen untuk globalisasi yang arif.

Pemimpin yang melayani pada hakekatnya adalah dalam rangka mewujudkan kepemimpinan penyelenggaraan negara yang efektif yang hanya dapat dicapai ketika pemimpin sebagai penyelenggara negara menyadari bahwasanya kepemimpinan yang diperolehnya adalah amanah dari rakyat kepada dirinya.

Jiwa kepemimpinan yang melayani tidak hanya diukur dari kemampuannya mengatur dan manajemen bawahannya saja, tapi bagaimana seorang pemimpin mampu menjadi panutan bagi orang lain, yang ini ditunjukkan melalui kualitas dirinya sebagai pribadi

yang mampu menyelenggarakan kepemimpinan yang efektif dan amanah yang ditujukan untuk kesejahteraan dan menciptakan masyarakat yang memiliki daya saing unggul.

Kepemimpinan penyelenggaraan negara yang efektif dan amanah menuju masyarakat sejahtera dan berdaya saing unggul bukanlah suatu pengharapan yang terlalu tinggi apabila kita selaku yang dipercaya oleh rakyat dengan amanah yang diberikan mampu melaksanakan tugas dan kewajiban kita dengan sebaik-baiknya. Amanah adalah kepercayaan dan kepercayaan ini harus kita jaga karena dengan amanah ini kita dapat menjadi pribadi yang tidak hanya dipercaya oleh sekelompok orang tapi juga masyarakat secara keseluruhan, dan dengan amanah ini kita harus mampu mencapai tujuan kita dalam berbangsa dan bernegara yang antaranya adalah memajukan kesejahteraan rakyat. Semoga dengan kesadaran diri kita semua mampu menjadi pemimpin yang amanah bagi rakyat Indonesia.

Akhir kata, semoga melalui diklatpim ini akan tercipta pemimpin dengan kepemimpinan yang melayani (*Servant Leadership*) menuju penyelenggaraan negara yang efektif, mampu memegang amanah menuju masyarakat yang sejahtera dan berdaya saing unggul. Amin.

Public Sector Reform in Korea

Jin PARK, Ph.D.¹

Introduction of KDI and KDIS

KDI

Gvt-funded (50%) research inst. in economic policy (1971~)

- Mission: Economic Policy advice (long-term national vision, macro, banking, public finance, social welfare, industry, competition policy, ...)
- Around 50 Ph.D.s and 50 Masters together with other specialists

KDI School

1. Graduate School ('98~) for Master degree in Public Policy and MBA
2. Teaches in English and 100% scholarship for international students
3. Annually admits 260 people with diverse composition
 - international (20%), Korean civil servants(25%), Corporation(40%), General students(15%) (www.kdischool.ac.kr)

- Jin PARK

- 1991 : Ph.D. in Economics University of Pennsylvania
- 1992~1998 : Research Fellow, KDI (Korea Development Inst.)
- 1998~2001 : Director, Administrative Reform Division
Government Reform Office, Ministry of Planning and Budget
- 2001~2004 : Associate Professor/Associate Dean, KDI School
- 2004~ : Professor, KDI School

- Field of Study

Government Reform, Public Conflict Resolution, Development Economics

1. Professor KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea.

Table of Contents

1. Empowerment to Local Government
2. The Role of Government in the Early Development Period
3. How to Reform the Government

1. Empowerment to Local Governments in Korea

Local gov. system in Korea

Higher level (Governor) - Lower level (mayor)

- 1) Metropolitan city - Ku Seoul, Busan, Incheon ...
- 2) Do (Province) - cities or Kun Gyunggi-Do, Jeju-Do ...

- ☐ Governors and mayors are elected
- ☐ Members of Local Councils are all elected, too.
- ☐ History of local autonomy
- ☐ 1946: first local Government Act (LGA) and elections (1952, 1956, 1960)
- ☐ 1961: Local election and councils were all
- ☐ abolished. (President >> governors >> mayors)
- ☐ 1991: A local election for councils
- ☐ 1995: A local election for governors and mayors
- ☐ 1998, 2002, 2006(31/06): Joint local elections

(1) Administrative Empowerment

- ☐ Positive System : Duties of local gov is stated in the law. (inflexible but good for autonomy for the defined jurisdiction)
- ☐ Negative system: Broadly defines local duties (flexible but easy to be intervened by the state)
- ☐ Mixed system (Korea) : negative system + "Their duties are for instance as follow"
- ☐ Six illustrations
- ☐ Imposition of local taxes
- ☐ Welfare of the residents
- ☐ Industrial and agricultural promotion
- ☐ Regional development and amenities
- ☐ Education and culture promotion
- ☐ Emergency response in the region
- ☐ Distributing administrative duties

Two principles in Korea

- ☐ A priority on the (lower) local government
- ☐ Related duties in one gov bodies >> package transfer of duties

Duties of Local government

- ☐ Its own duties
- ☐ Duties authorized by the state

Two types of authorization by the state

To a Governor/mayor	vs.	To a local government
National implication		Local implication
cost by the state		cost sharing
Ex ante state control		ex post monitoring
No say by the council		Tight monitoring
Conservation of natural treasure		public health center
potential military resource mgmt		minor disaster relief
Major empowerment issues		
(local branches of central gov vs. local gov)		

(2) Fiscal Empowerment

There are 17 local taxes.

- ☐ Mostly on property (60% of the local tax rev.) cf. Japan and Germany: mostly on income (60%)
- ☐ A Metropolitan City has more taxes (13) than a Province has (7).
: Metropolitan city is smaller in territory so it has more administrative duties than a Province has.

2 Fiscal Transfers from the state

Subsidy	vs.	Grant
For a specific project		General use
To support a project		To close a regional gap
Matching fund		No strings attached
13 billion \$ (533 projects, 04)		19.13% of internal tax

Revenue share (2003)

	Central government	Local government	Education Administration
Total size	113.6 billion \$ (80%)	28.8 billion \$ (20%)	
Transfer to the local	- 29.3 billion \$	+ 29.3 billion \$	
Education Transfer	- 20.8 billion \$	-5.6 billion \$	+26.4 billion \$
After the transfer	63.5 billion \$ (44%)	52.5 billion \$ (37%)	26.4 billion \$* (19%)

* Education Administration has additional 1.3 billion \$ from tuition and so forth.

Local Fiscal Analysis System

With local empowerment, there should be an evaluation system for local public finance.

4 Areas of evaluation in Korea

- ☐ Fiscal autonomy
- ☐ Stability : local debt payment ratio
- ☐ Productivity : ratio of investment expenditure
- ☐ Efficiency : ratio of operation costs

2. The Role of Government

In the Early Development Period

Capability for Development

- Political leaders
 - Willingness to response to social needs
 - Capacity to set the right visions and strategies
 - Ability to build bureaucracy to implement the strategies
- Endowed resources
- Means to organize the resources

- Ability to mobilize the resources
- Capacity to generate and implement right policies to achieve the visions set by the political leaders

What is the role of the administration system in Korea's early economic development?

Three areas

1. Organizational Build-up
 - Concentration of information
 - Checking by the President
 - R&D
2. Personnel Management
 - Recruiting and training for civil servants
 - Job placement and promotion
3. Anti-Corruption
 - Evaluation and incentives
 - Monitoring Scheme

Some of the features of the 60s and 70s have been abolished now.

1.1. Organizational Build-up:

Concentration of information

- **Presidential Office**
 - President PARK had three senior economic advisers
 - 1 (General economic issues),
 - 2 (Heavy and Chemical Industry),
 - 3 (Tourism promotion, temporarily since 1972)
- **Economic Planning Board (EPB, 1961~1994)**
 - Planning Bureau from Ministry of Reconstruction
 - Budget Bureau from Ministry of Finance
 - Statistics Bureau from Ministry of Interior

1-2. Organizational Build-up:

Checking by the President

Monthly Economic Report Meeting (1963~)

- Format: EPB reports to the President
- Participants: President, EPB and other relevant Ministers, Bank of Korea, Major Banks, Private Firms, Economists
- Role: Discuss current economic issues
- * anecdote: Feb. 5th, 1971 (Tong-Il rice for green revolution)

Monthly Trade and Export Promotion Meeting (1965~)

- Format: Ministry of Commerce and Industry reports to the President
- Participants: President, MOCI and other relevant Ministries Private Firms and Major Banks
- Role: Check the export performance and discuss export promotion
- * Export Day (Nov. 30th): 0.1 billion \$ of export in 1964 (284 b\$, '05)

1-3. Organizational Build-up: R&D**Korea Institute for Science and Technology (KIST, 1963~)****Korea Development Institute (KDI, 1971~)**

- Start of government-funded research institutes
- Attracted many scientists in the advanced countries with higher salary and other benefits (minimize brain-drain)
- * KDI research fellow in the early 1970s was offered: an apartment, a car with a chauffeur, an office, two RAs and one secretary.
- Government played an important role in making a network between the industry and the government-funded research institutes

2-1. Personnel management:**Recruiting and Training for Civil Servants****Recruiting System**

- Since 1963, the entrance exam for civil servants became an appointment exam, which was just a qualifying test before.
- * Different entrance exam for 5th degree, 7th degree, 9th degree
- Top graduates from best universities joined government such as EPB and Bank of Korea. (No nepotism)

Training System by the government (Recently by the private institutes)

- Massive retraining program started 1961 (influenced by the military)
- * average annual trainees: 136 ('49~'60) >>> 3,000 ('61~80)
- Central Officials Training Institute was newly established in 1961 based on former National Officials Training Institute
- * In 1963, Officials Training Law was enacted to enforce training.
- During 1970s, mental was emphasized with the start of the Saemaul Movement.

2-2. Personnel management:**Placement and Promotion for career civil servants****Two purposes: Dissemination and Incentive**

- Presidential Office: After serving 2~3 years at the Office, those elite officials were sent back to their home Ministries with a promotion.
- EPB: Many EPB members became vice Ministers and Ministers of the other Ministries.

Technocrats were respected.

- Up to the Assistant Minister level, career civil servants completely filled the positions. In fact, most of vice-Ministers and many of Ministers were from career civil servants.
- * Since 1999, an open system was introduced so that 20% of director-generals should be appointed by open competition.
- Ratio of Ministers with career military background ('62~'79): 38.3% in the non-economic Ministries 14.9% in economy-related Ministries (0% in Ministry of Finance)

3-1. Anti-Corruption:**Evaluation and Incentives**

Corruption has been an important issue in Korea, but not that serious enough to endanger the development potential.

Evaluation system

- Result-based evaluation system with very simple target decreased the possibility of corruption.
- * Especially, when the target is 'export', one has to go through international competition to prove oneself.

Incentives

- Technocrats had many opportunity to serve in the related areas after their retirement. So it is to their benefits to stay clean.
- * During mid 1980s, 150 out of 470 EPB retirees are working for private firms and 196 out of 311 are working for banking sectors.
- * Of course, this created 'conflict of interest' issue, and it is now regulated by the government.

3-2. Anti-Corruption:**Monitoring Scheme**

- Mutual check and balance among intelligence agencies
- Although not as strong as it is now, a monitoring scheme by news media and the scholars was working.
- The President PARK, Chung-Hee himself was very clean.

3. How to Reform the Public Sector What is Public Sector?

Central Administration + Branch agencies	Education Admin .	Local Government
Government Affiliated Org. State owned-enterprises State Invested Enterprise Government funded org. Government-commissioned org. Government-subsidized org. ubsidized	National University	Local GAO

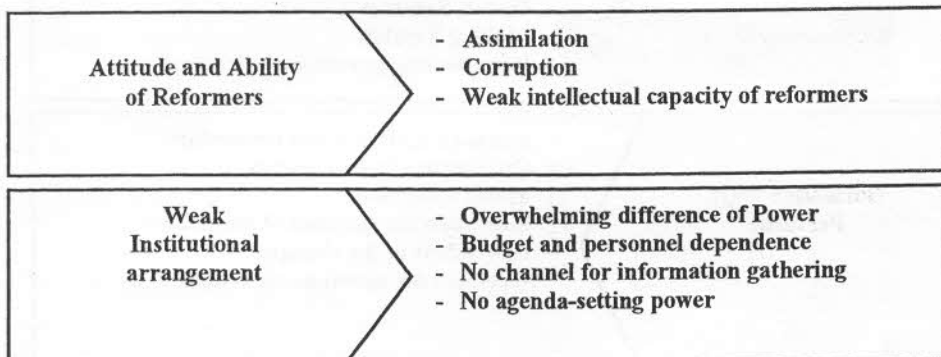
What is the most progressed and the most retarded sector
in terms of the public reform in Indonesia?

The obstacle of reform(1): No trigger

The characteristic of Organization	<ul style="list-style-type: none"> - Incognizant of problem - High concentration, bureaucratic org. - Implement: High classification
Condition of Support	<ul style="list-style-type: none"> - Support of people - Political, Administrative Leadership - Legal support - Human, material, technical aid
The feature of Reform plan	<ul style="list-style-type: none"> - Complicated, unclearly expected result - High risk and uncertainty - Conflict with incumbent rules - Inappropriate timing of the reform

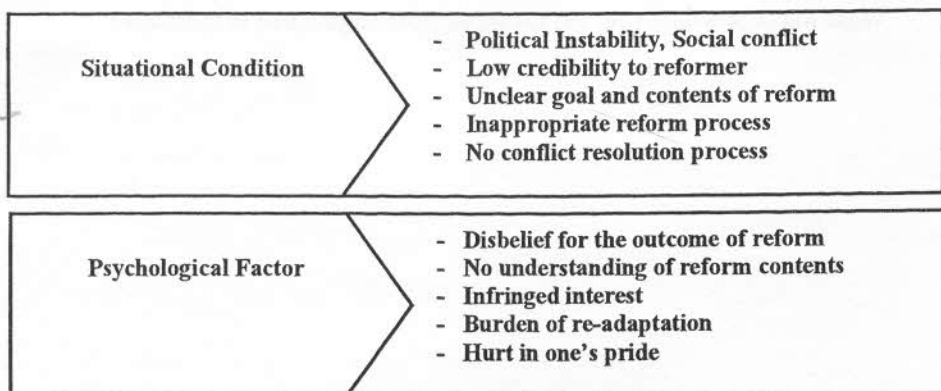
What is the case in Indonesia?

The obstacle of reform(2): Captured reformer



What is the case in Indonesia?

The obstacle of reform(3): Resistance



What is the case in Indonesia?

The solution for Resistance

Compulsory Way	<ul style="list-style-type: none"> - Order, Sanction - Making Tension - Reorganizing governance structure
Normative Way: Persuade	<ul style="list-style-type: none"> - Enhance charisma and leadership - Promotion of participation - Moral obligation - Education for the need of the reform - Help adapt to the change * Necessary for spontaneous reform
Technical Way: Negotiate and Compromise	<ul style="list-style-type: none"> - Prevent, Indemnity for loss - Publicity about benefit of reform - Slow down reform process

What will be most effective, and should be more emphasized in Indonesia?

Service Delivery In the United States: An effort to Benchmark Indonesian Bureaucracy Against the US Bureaucracy

Prof. Agus Dwiyanto, MA., MPA., Ph.D.¹

Important Features of The US Service Delivery System

Customer-Oriented Delivery System (1)

- ☐ Putting customers as a main focus of delivery system
 - Standard operating procedures
 - Types of service
 - Means of delivery
- ☐ Customer satisfaction is an important value
 - Customer survey is routinely conducted
 - Front line survey

Trust-based service delivery (2)

- ☐ Service delivery is based on principles of trust
 - Treat travelers as trustworthy persons
- ☐ Less efforts to prevent moral hazards
- ☐ Service delivery becomes simple, efficient, and easily accessible

Decentralization and Delaying

- ☐ Give discretionary power to frontline officers
- ☐ Problem-solving oriented decision making: fast, accurate, and responsive
- ☐ Frontline officers understand better problems facing customers to access the service

Competitiveness

- ☐ Competition is an important value in the US delivery system
- ☐ It transforms public managers into entrepreneurs
- ☐ It encourages innovations and organizational changes
- ☐ Employing performance as important criteria to make decision on budget, incentives, and promotion: performance budgeting, performance-based salary and incentives, and competence-based promotion system

1. Guru besar FISIPOL, Peneliti Senior PSKK, dan staf Pengajar MAP-UGM

Cultures of serving

- ☐ Internalization of ethics of services or codes of conduct
- ☐ Values, language, and behaviors representing citizens or customers as the king
 - Civil servant vs. Ruler
 - Courtesy
- ☐ Bureaucracy is perceived more as instrument to serve rather as instrument to control citizens' behavior

Comparison of US and Indonesian Bureaucratic Features

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> United States | <input type="checkbox"/> Indonesia |
| <input type="checkbox"/> Service Oriented | <input type="checkbox"/> Power Oriented |
| <input type="checkbox"/> Simple and holistic | <input type="checkbox"/> Complex & fragmented |
| <input type="checkbox"/> Citizens have strategic positions | <input type="checkbox"/> Citizens have marginal roles |
| <input type="checkbox"/> Trust | <input type="checkbox"/> Distrust |
| <input type="checkbox"/> Decentralization | <input type="checkbox"/> Centralization |
| <input type="checkbox"/> Competition | <input type="checkbox"/> Monopoly |
| <input type="checkbox"/> Strong codes of conduct | <input type="checkbox"/> Weak codes of conducts |

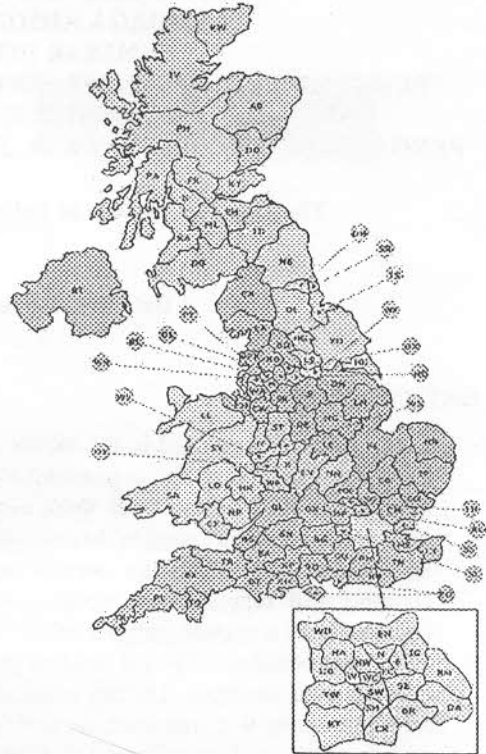
**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
SEMINAR INTERNASIONAL
“PENGEMBANGAN INOVASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DALAM RANGKA MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK:
PENGALAMAN KOREA SELATAN, JERMAN, INGGRIS, DAN INDONESIA”**

The UK Experiences in Public Service Innovation/Reform

Drs. Desi Fernanda, M.Soc. Sc.

BRITISH COUNTIES

- Counties have been used in the uk for centuries as method of dividing geographical locations. As an area for organizing local government they have been in use since around the 5th century. Over those centuries the defining boundaries, their use for government and the counties themselves have seen many changes.
- In modern times there are several layers of local government and while many counties still represent an actual geographical boundary for such purpose some counties have no actual purpose other than as a defined geographical location.
- Where the counties still exist as local government the actual range of powers has also changes over the years. Unitary councils in many cities have taken over some of the local governing that was once the realm of the local county. Some areas now operate under a two-tier of counties and districts or boroughs.
- In 1994 england was divided into 9 regions which sit above counties as a level of local government. However in reality they have very little power apart the smallest, in terms of actual geographical size, which is london.
- When talking of counties there are different types that may be referred to.
 - historical and ancient counties being those used in centuries past for local government but also for defining areas for other purposes.
 - administrative councils were purely for administrating local government and were brought in under the local government act 1888.
 - these were replaced by metropolitan and non-metropolitan counties in 1974.
 - ceremonial counties were brought in during the 1990's. these are defined as areas with an appointed lord lieutenant (a person who represents the monarchy).



The UK Economy

- The UK economy is the world's fifth largest. Gross Domestic Product (GDP) was almost US\$2.2 trillion in 2005 (equivalent to around £1.16 trillion sterling at November 2006 prices). Only the economies of the US, Japan, Germany and China are larger.
- The UK's people are the world's twelfth richest. The World Bank estimated the mean annual income for a British subject as US\$37,600 (or £19,840 sterling at November 2006 prices) in 2006. The Channel Islands, which were listed separately by the World Bank, were ranked 14th richest and Eire tenth.
- GDP in the UK grew by 2.3 per cent between 2000 and 2004. This is slightly above the average annual growth of the economy since 1945 of around 2.2 per cent. The service sector has shown the greatest growth in recent times.

- Around 74.5 per cent of people of working age are in employment. The number of unemployed people increased by 263,000 over the year 2005-2006, to reach 1.71 million. The number of people claiming Jobseeker's Allowance stood at 961,300 in September 2006.
- Only one in five people of working age who are not working are classified as unemployed. A study by the Employment Policy Institute for the Joseph Rowntree Foundation found that there was a marked increase in non-activity among men aged 50 and over during the last 20 years, whereas women are becoming more economically active as a group.
- The average weekly wage for UK employees was £447 in April 2006. For men it was £487 and for women £387. Average weekly earnings were highest in London (£572) and lowest in the north east (£399).
- However the regional disparities are partly associated with the distribution of different industries across the UK, with financial and business services - the highest paid sector - being concentrated in the capital.

Source: ESRC, Society Today, <http://www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/facts/index27.aspx>

DEFINITION OF INNOVATION

- "Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality" (Mulgan and Albury, 2003)
- "The process of innovation is lengthy, interactive and social; many people with different talents, skills and resources have to come together" (Leadbeater, 2003)

SOURCE: Sandamas, Claire, June, 2005, Innovation in Public Services – Literature Review, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>

INNOVATION Contd.

Types of Innovation

- **Strategy/Policy**, e.g. new missions, objectives, strategies and rationales
- **Service/Product**, e.g. changes in features and design of services/products
- **Delivery**, e.g. new or altered ways of delivering services or otherwise interacting with clients
- **Process**, e.g. new internal procedures, policies and organisational forms
- **System interaction**, e.g. new or improved ways of interacting with other actors and knowledge bases, changes in governance

Levels of Innovation

(I) [Mulgan and Albury, 2003]

- **Incremental**, i.e. minor changes to existing services/processes
- **Radical**, i.e. new services or ways of “doing things” in relation to the process or service delivery
- **Transformative/Systemic**, i.e. new workforce structures, organisational types, and inter-organisational relationships

(II) [Christensen and Lærgreid, 2001]

- **Sustaining**, i.e. organisations move on an established trajectory by improving performance of existing services/systems
- **Discontinuous/Disruptive**, i.e. new performance trajectory by introducing new performance dimensions, new services and processes, etc.

Types of Innovation

Type	Description	Public sector example
Product	New products	New instrumentation in hospitals
Service	New ways in which services area provided, new ‘scripts’	Online tax self-assessment forms
Process	New Procedures, organisational structures, system	Administrative reorganisations
Position	New contexts, customers or partner [cf. ancillary innovation, above]	Connexions service for young people
Strategic	New goals, purposes or values	Community policing, foundation hospitals
Governance	New democratic institutions and forms of participation	Are forums, Developed government
Rhetorical	New language, concepts and definitions	Congestion charging, carbon taxes

Rohit, Lekhi, June 2007, Public Service Innovation, A Research Report for The Work Foundation’s Knowledge Economy Programme, Research Republic LLP, [http://www.theworkfoundation.com/ Assets/PDFs/PSI2.pdf](http://www.theworkfoundation.com/Assets/PDFs/PSI2.pdf)

Trends of Public Sector Innovation

- **Organisational Structure**, e.g. agencification, “distributed Governance”
- **Partnerships**, e.g. PPPs, regional/local, voluntary sector involvement
- **Horizontal Integration**, e.g. breaking down departmental “silos” and fostering cross-departmental co-operation and co-ordination
- **Good Fiscal Management**, e.g. budget reform, containment of deficits
- **Performance-based management and budgeting**, e.g. top down/systems vs. bottom up/ad hoc approach
- **Public Service Revitalization**, e.g. building/strengthening capacity at national/regional/local levels
- **Devolution and Decentralization**, e.g. devolution of powers from central to regional/local government and other agencies
- **Service Improvement**, e.g. provision of “personalised”, client-centred services
- **Systems and Process Improvements**, e.g. streamlining business processes, developing customer-centric systems
- **Regulatory Change**, e.g. focus on deregulation and simplification, shift from enforcement towards voluntary compliance
- **Use of IT for both front and back office operations**, e.g. providing on-line, “e-enabled” services, investing in customer relationship management and service-oriented architecture technology

Emergent Patterns of Innovation

- **Provision of client-centred services**, e.g. one-stop shops, seamless provision, etc.
- **Delivery of services through partnerships**, e.g. local / regional partnerships, PPPs, etc.
- **New Public Management**, e.g. introduction of private sector business practices; focus on measuring performance, market testing, etc.
- **Openness to experimentation**

Building Blocks of Innovation

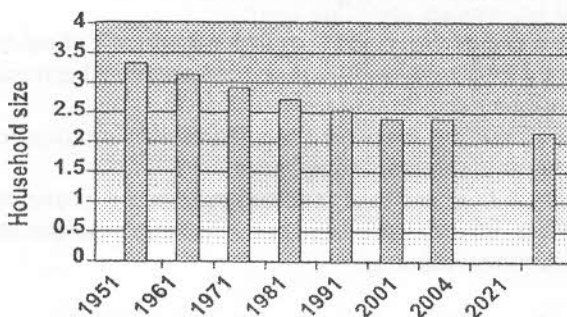
- **A Systems Approach**
 - **Use of ICT**
 - **Process Improvement**
 - **Involvement of Private/Voluntary Sector**
 - **Empowerment of Users/Staff**
- [Borins, 2001]

The Case for Innovation

Social, economic, and technological changes in the uk : the case for public service reform

- **Social change** -An ageing population and huge shifts in the size and composition of households and family structure, in particular major changes in patterns of cohabitation, marriage and divorce.
- **Economic change** -Over the last half century, the economy undergone huge structural changes. Jobs in service industries almost doubled as a share of total jobs; the number of female workforce jobs has increased substantially –from around 8 million in 1959 to over 14 million in 2006

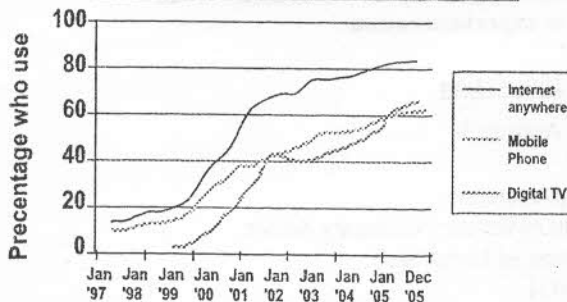
Average Household Size 1951 – 2004



Source: Office for National Statistics, 2000

- **Technological change** -Telecommunications devices like the internet and mobile phone have fundamentally changed the way we interact and communicate –especially for the young who have grown up with computers in their homes and schools.

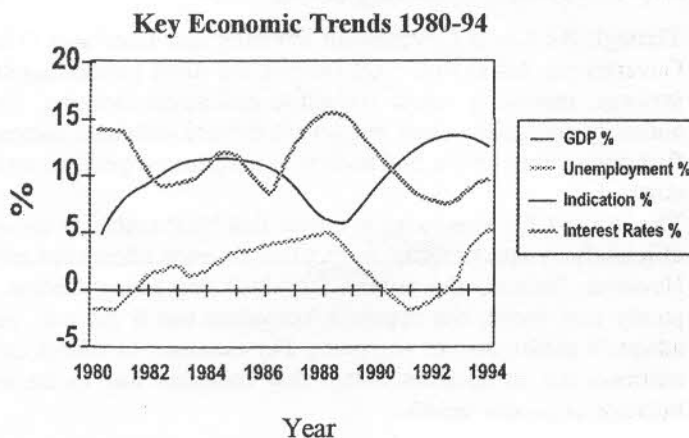
Average Household Size 1951 – 2004



Source: Technology Trends, MORI, 2006

Source: Wendy Piatt, 2007, The UK Government's Approach To Public Service Reform, power point presentation, Cabinet Office: Prime Minister Strategy Unit, <http://>

- In 1980s and early 1990s The UK Economic experienced structural changes, declining manufacturing industries and increasing service industries (eg. Hitech industries in the Southern England)
- Job losses and increasing rate of unemployment due to industrial relocations etc.
- Deindustrialisation
- Economic recession
- Abandoned and derelict old industrial towns



Sources: Keneth Gibb and Nile Istefhan, 1996, Housing, Mortgage Finance and the British Economy, Estudos do GEMF, No. 6, 1996, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal. http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_6.pdf

THE PERCEIVED UK GOVERNMENT'S INNOVATION/Reform

The Approach to Innovation

Market Based Approach :

Aims at improving efficiency and cutting costs in public service delivery, improving quality of services through competition, and improving equity and acces to public services.

- The Thatcher and Mayor Administration were influenced by the rational choice theory of the new right (e.g. Hayek, Friedman, Niskanen).

- “The vast bureaucracies that controlled systems of public administration in developed liberal democracies were too powerful and extensive.” (Chandler, ed, 2000)
- “The growth of state actions created less personal freedom, and undermining capitalist economies to secure advantages for everyone.” (Hayek, Friedman)
- The public sector bureaucracies tend to be self serving, self-interested, monopolistic, and inefficient in comparison with private sector (Niskanen, 1971)

THE CONSERVATIVE GOVERNMENT (1980's - mid 1990s)

Compulsory Competitive Tendering (CCT)

- Through the Local Government Planning and Land Act (1980) and the Local Government Act (1988) CCT became the main purchasing structure for public services, including refuse collection and street cleaning. Under CCT a local authority could only carry out certain defined activities in-house if the work had first gone out to tender and been won in open competition on the basis of lowest costs.
- The aim of CCT was to try to ensure that local authority services were provided efficiently by encouraging competition between alternative service providers.
- However, because the criteria by which competing tenders were judged was purely cost based, the approach cut prices but it did not necessarily produce adequate public service outcomes. For example, in school catering, quality and nutrition fell to such an extent that contracts had to be renegotiated in the interests of pupils' health.

Market Testing

- In 1992 the Government introduced a programme of market testing in the civil service for central government public services.
- Market testing subjected central government public services to competition in a process similar to CCT.
- Services were tested for their efficiency by exposing them to the cost and quality of private providers.
- This policy was not pursued across government as a whole and was shortlived, with other initiatives such as Private Finance Initiatives (PFI) given greater prominence.
- It has been used by the Labour Government in various sectors where public provision was perceived to be failing, and is intended to provide an incentive to produce a better service.

THE CONSERVATIVE GOVERNMENT (1980's - mid 1990s)

Quasi-markets

- The UK Government has been at the forefront of the introduction of quasi-market reforms, introducing them into healthcare, education, and housing amongst other services.
- In the NHS, competitive internal markets have been introduced, abolished and reintroduced.
- In 1991 the Conservative administration introduced the 'internal market' in the NHS, introducing competition by dividing the service into a set of purchasers and a set of providers.
- The reform also attempted to introduce some quality measures rather than just cost into the assessment of tenders.
- But cost remained a primary goal. Purchasers were still expected to seek efficiency improvements each year based on a reduction in unit costs.
- The incoming Labour Government abolished the internal market policy for the NHS in 1997, stressing the role of co-operation over competition based on price.
- However, over the last three years, the Government has introduced a new funding regime, Payment by Results, with payment based on volume of activity at a nationally agreed tariff.

Private Finance Initiative (PFI) and PPP (Public Private Partnership)

- PFI is partnerships between the public and private sectors to provide public services.
- In 1992 the PFI was introduced as a system for providing capital assets for the provision of public services, for example roads, prisons, hospitals and schools.
- Under PFI, the private sector uses its capital to design, build and maintain capital assets on behalf of the public sector. The public purse then pays back the capital costs plus other costs over an agreed period.
- The intention is that by putting its own capital at risk, the private sector delivers public services on time and to budget.
- PFI has also been expanded considerably under Labour as a means of building and maintaining capital infrastructure.

The Labour Government (mid 1990s – current)

Best Value

- The Best Value initiative was introduced in April 2000 as a comprehensive replacement for CCT. Best Value seeks to remedy the shortcomings of the CCT approach, based on lowest costs, by considering value for money and service to citizens.

- To do this, Best Value procurement takes into account quality, service, training and after-sales care alongside cost. This approach also seeks to identify the most suitable partners to deliver a high quality of service, and aims to give local authorities incentives to establish partnerships with the voluntary and private sectors to deliver public services.
- The Audit Commission carries out regular inspections of services to ensure that best value is being achieved. Each council is given a star rating depending on how it performs. If councils fail to demonstrate best value they could be forced to switch control of their services to other providers.
- **Best Value** is now so commonly used and established that a market-based approach is effectively hard-wired into many public services, particularly those provided by local authorities. In effect, any number of services, can now be subject to contestability and could be contracted out to a non-public

Public-Private Partnership (PPP)

- In 1997, the Labour Government developed the PFI model further, as Public Private Partnerships.
- PPPs are a way to provide public services, for example in health and education, funded and operated through a partnership of government and one or more private sector companies and sometimes also voluntary sector bodies.
- For example, in 2000, City Academies were announced with buildings and equipment funded partly by companies and voluntary organisations such as the Church of England.

The Labour Government (mid 1990s – current)

Individual User Choice

- The market-based approaches to public service provision applied prior to 2004 mainly excluded the element of free choice of service or supplier for the service user.
- However, ‘individual user choice’ began to be introduced in the health service from 2004, and from 2006 patients were given a choice of four alternative providers of secondary health care under the Choose and Book initiative.
- Since the mid-1990s there have been a series of initiatives to enhance and widen parental choice over schooling. These ranged from the nursery vouchers scheme launched by John Major to the establishment of specialist schools under Tony Blair

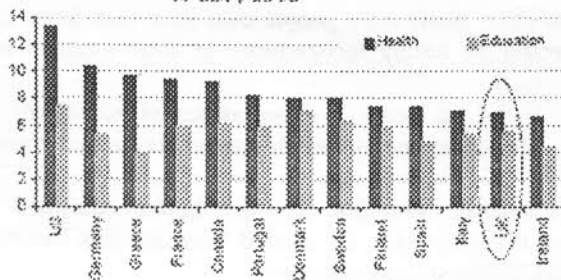
Recent Development in the UK

- **Real incomes are much higher**, many more people own their own home and women lead lives that would be barely recognisable to their mothers and grandmothers.
- As real incomes have increased, so people's **expectations of standards of service have risen**. People are accustomed to much greater choice and control over their lives.
- And higher educational standards mean that they are **better equipped to exercise choice**, much less likely to settle for second best and less likely to accept government or 'expert' advice without question

Public Attitudes to Choice in Public Services

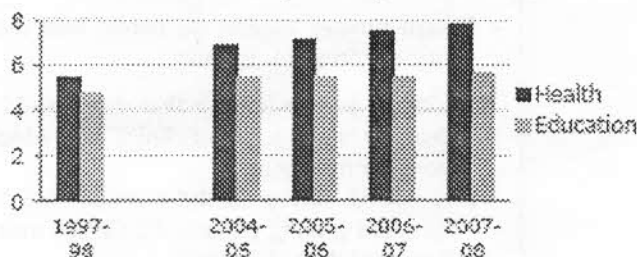
- Recent surveys suggest the public want more choice over public services. For instance:
 - > 63% of people believe that they should have “a great deal” or “quite a lot” of choice over which hospital they go to for treatment.
 - > A MORI survey in 2004 found that 59% of people favoured giving parents the Choice over which school they send their children to.
- Those who most rely on public services are most in favour of choice. In the British social Attitudes Survey quoted above:
 - > 69% of women favoured choice compared to 56% of men; and
 - > 69% of those with no GCSE-O level qualification favoured choice compared to 56% of those with higher education.

Total expenditure on education and health,
% GDP, 1995



Sources: OECD HEALTH DATA 2006; Education at a Glance - OECD Indicators 2004

Projected public expenditure on health
and education, % GDP, 1997 - 2008



Source: 2004 Spending Review, HM Treasury, 2004

RECENT IMPROVEMENTS: BUT STILL NEED FURTHER REFORM

Improvements	Limitations to funding
<p>A significant rise in the number of high performing schools:</p> <ul style="list-style-type: none"> 5,800 more good or excellent primary and secondary schools since 1997 <p>Health outcomes are improving:</p> <ul style="list-style-type: none"> England is no track to meet the target to reduce mortality from cancer in under 75s by 20% by 2010 <p>Crime levels have fallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1997-2004 overall crime rates fell by 35% <p>Local authorities are improving their services:</p> <ul style="list-style-type: none"> Over 70% are improving 'strongly' or 'well' 	<p>Increased funding alone, however, will not lead to improvements:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regional differences in health service performance in 2002 were not related to the differences in per capita levels of spending A recent LSE review of the relationship between spending on schools and pupil achievement finds no significant link between the two. Only modest amounts of cross-national differences in performance are explained by funding differences

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Pamphlet No.2)

Problems of The Market Based Approach :

- The use of simple cost and efficiency measurements were undermining the quality of public service delivery
- Even when the quality and equity became prioritized, the cost and efficiency measures remained the key drivers of reform
- Fundamentally, the approach overlooked the fact that public services are not discretionary commoditised goods but are core-welfare or public goods (that meet basic human needs).
- The rationale of the market systems is to allocate resources to activities which generate the highest economic rate of return for investors, rather than to areas of greatest need. Which means people might have to pay higher charges for services they need.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Pamphlet No.2)

Problems of The Market Based Approach :

- The private sector funding mechanisms such as Private Finance Initiatives (PFI) and Public Private Partnerships (PPP) have been more expensive than publicly financed projects.
 - A sample of PFI schemes (excluding NHS projects) concluded that the current weighted average cost of private sector capital on PFI projects is 1-3 percentage points higher than public sector borrowing.
 - Another analysis of a sample of projects found that PFI/PPP financing was 11.2-18.5 per cent of the project costs compared to 3.0-3.5 per cent annual interest on publicly financed projects.
 - Audit Scotland has estimated that PFI costs add £0.2-£0.3m each year for every £10m invested.
- Evidence from a report suggests that private, for-profit providers do not provide better quality, integrated care than public providers. A Commission for Social Care Inspection (CSCI) report found that when it came to providing care for older people in care homes, and home care services, private sector providers were more likely not to meet minimum national standards.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

The Public Value Approach :

- The public value approach was first developed in the 1990s by Mark Moore at the Kennedy School of Government. More recently it has been taken up in the UK by John Bennington at the Warwick Business School and by the think tank The Work Foundation (TUC)
- This new approach is based on the notion that public services, like the private sector, create value but, unlike the private sector, this value cannot be simply reduced to financial profit and loss in the way it usually is by commercial organisations. The value that is created by public services is more complex and often less tangible than that created in the private sector. It includes such factors as:
 - wider economic value
 - social and cultural value
 - fairness and equity, particularly with reference to vulnerable consumers and different generations
 - political and democratic value by encouraging debate, participation and engagement amongst citizens; and
 - long-term sustainability of social and economic networks.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Pamphlet No.2)

The Public Value as a Guide to Reform :

- Public value can play a role in addressing the ‘democratic deficit’ that exists in public services and, indeed, in the wider political establishment
- The approach **provides a response to the so-called ‘delivery paradox’**. This is the well documented phenomena where user satisfaction with public services tends to remain static or even decline despite the fact that objective measures show improvements in service delivery. People are treated as customers, whilst they actually want to be treated as citizens expecting some degree of influence over what is being provided.
- The approach specifically seeks to **improve the responsiveness of public services to the wishes of users and citizens** – it asks what users want and then tries to agree strategies and techniques to deliver that.

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Public Value as a Guide to Reform :

- **Public value is refreshingly non-utopian.** The recognition that public services operate in an environment of scarce resources but vast demand means that there is a need for constant and open deliberation and negotiation with all users. It also means that there will always be losers as well as winners (or at best only partial satisfaction of everyone's demands) when any particular strategy for the delivery of a service is agreed.
- **Public value is not a 'one size fits all' model.** It recognises that creating responsiveness and productivity requires a tailored response for each service. Public value is really little more than a way of conceptualising what it is public services should be doing and proposing a deliberative process by which providers and users can determine how to add detail to that conceptualisation

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

The Core Principles of Public Value:

- Engagement with users to determine public service delivery strategies and implementation plans with a precise focus on identifying what public service users and the wider community want a service to generate;
- A commitment to deliberation and negotiation in identifying that public value
- A recognition that any conception of public value must involve not just what a service should deliver but also how it can be delivered in a cost-effective way

<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Public Value Creation: The Next Phase of Innovation/Reform ?

(Trade Union Congress, Touch Stone Phamplet No.2)

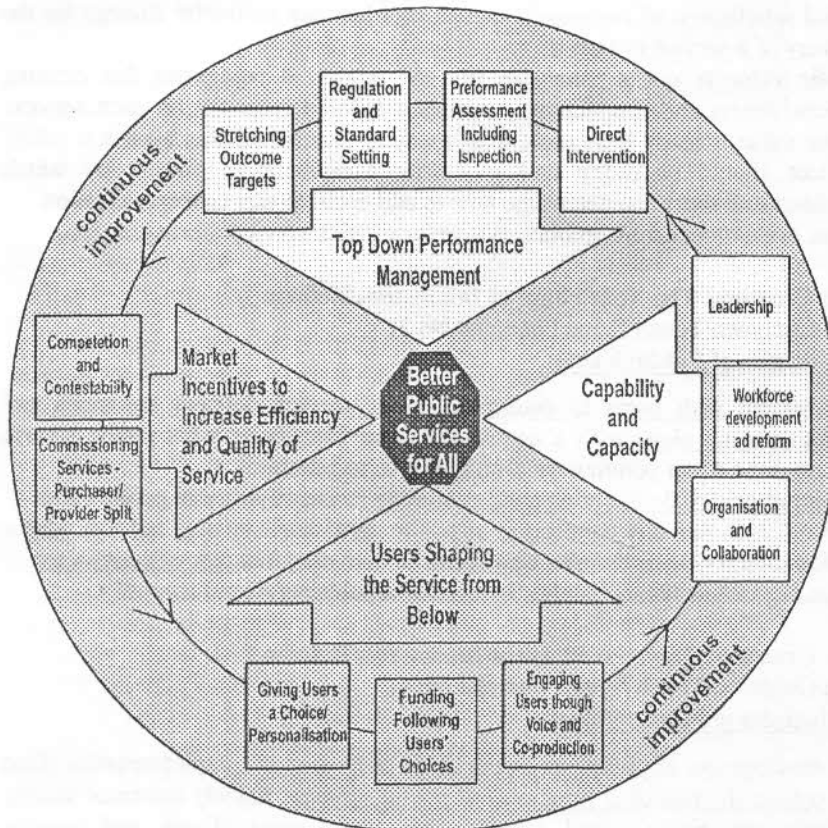
The Core Principles of Public Value:

- The development of public service delivery strategies and implementation plans that uphold the founding principles of public services, namely universal access, delivery according to need, services free at the point of use, and services delivered for the public good rather than for profit
- The development of public service delivery strategies and implementation plans that preserve the organisational integrity of public services and which value collaboration and integration over competition and fragmentation

- Full engagement with public service staff in the determination of strategies and implementation plans
- The establishment of robust feedback mechanisms for staff and users during the implementation and delivery phase of any strategy.

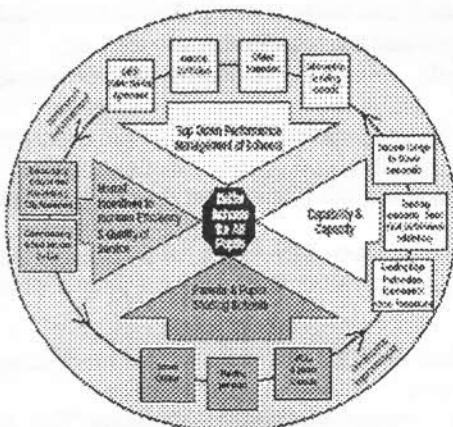
<http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>

Model of the UK Public Service Reform

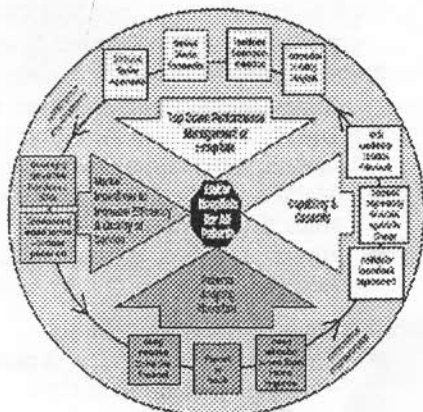


Piatt, Wendy, 13 March 2007, The UK Government's Approach To Public Service Reform, power point presentation, Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit, <http://www.ioe.ac.uk/schools/leid/post14/events/WP13March.pdf>

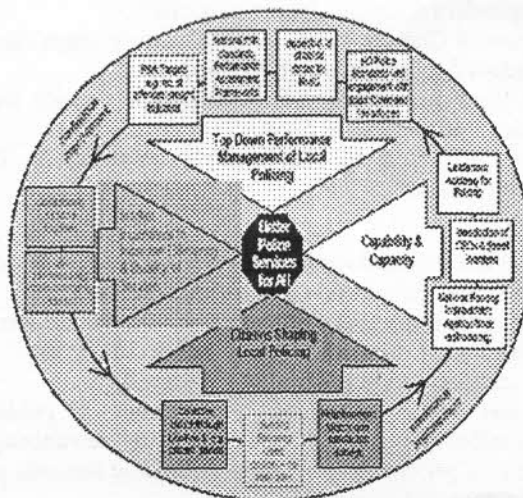
Schools



Hospitals



Local Policing



IMPLICATION FOR INDONESIA

Public Services in Indonesia

- Most public service provisions in Indonesia have been provided and delivered by the Private Sector both individual and corporate, eg. Public transportation, health clinic, private schools and universities, recruitment services, etc.
- Government mostly regulate tariffs, minimum standards of provisions, PT routes, public safety, licenses, etc.
- Direct provision of public services by government agencies are not monopolistic in nature, but complementable, substitutable, and open to private initiatives.
- Market based services as such, in fact, are not planned but developing naturally since the beginning.
- However, direct provision of public services have been widely recognized as instruments for generating non-tax income rather than servicing people's needs

Recent Trends in Public Service

- There have been initiatives to emulate the UK like public service innovations:
 - Implementation of Citizen Charter
 - PPP and PFI ie. Monitoring Dengue Mosquitoes, Building Toll Road, Power Plants, mother and children health care, orphanage services, etc.
 - Privatization of SOEs
 - Best Practice Award and Innovation Award
 - Voice appreciation: establishment of School Board (Dewan Sekolah), Independent Commissioners (sectoral).
 - Improving Choices: public hospital/clinical room classifications, Accreditation systems of schools and universities, etc.
 - One Roof Service Systems, Integrated Service Systems, Single Window Service, etc.
 - Provision of free of charge public services, eg. Tuition free school, free health cares, etc.

Problems in Indonesia

- Public Service Innovations mostly undertaken by individual government agencies or local government, yet no clear national policies
- Modes of awarding best practices are not yet related with sanctioning bad practices or bad performers in public service delivery
- No clear competition in public service delivery
- Choices and Voices of citizens as customers of public services still limited, somehow rather dominated by the elites or by patronizing government officials
- Public service provisions are rarely orientated towards public value, rather they are fiscal orientated or routinised.
- Purchasing Power is rather low in average, preventing advance implementation of market based public service arrangements.

Challenges for the Future

- Establishing National Policy and Strategy for Public Service Innovation orientated towards creating public values rather than mere economic rationale.
- Creating effective and direct competition in public service provision between the private and public sector, and between government agencies, with a sanction of releasing functions to other agencies applied to bad performers
- Establishing progressive modes of market based public service provisions to improve access for the most needing people, eg. By establishing model of cross-subsidisation
- Involving and engaging service staff and users of public service in planning, implementing, and controlling service creation, delivery, and benefits.

REFERENCES

- Borins, S. (2001): *The Challenge of Innovating in Government*, The Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government, February 2001
- Chandler, J.A. ed, 2000, *Comparative Public Administration*, London: Routledge.
- Clark, Tom and Andrew Dilnot, 2002, Long-Term Trends in British Taxation and Spending, the Institute For fiscal Studies (IFS), Briefing Notes No. 25, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn25.pdf>
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2001): *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Gibb, Keneth and Nile Istephan, 1996, *Housing, Mortgage Finance and the British Economy*, Estudos do GEMF, No. 6, 1996, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal. http://gemf.fe.uc.pt/workingpapers/pdf/1996/gemf96_6.pdf
- Kettl, Donald F., 2005, *The Global Public Management Revolution*, 2nd ed., Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mulgan, G. and Albury, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003
- Rohit, Lekhi, June 2007, *Public Service Innovation*, A Research Report for The Work Foundation's Knowledge Economy Programme, Research Republic LLP, <http://www.theworkfoundation.com/Assets/PDFs/PSI2.pdf>
- Sandamas, Claire, June, 2005, *Innovation in Public Services – Literature Review*, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>
- Piatt, Wendy, 13 March 2007, *The UK Government's Approach To Public Service Reform*, power point presentation, Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit, <http://www.ioe.ac.uk/schools/leid/post14/events/WP13March.pdf>
- Trade Union Congress, 2008, *Rethinking Public Service Reform: The 'Public Value' Alternative*, Touch Stone Pamphlet No. 2, <http://www.tuc.org.uk/touchstone/publicservicereform/publicservicereform.pdf>.

INOVASI PEMERINTAHAN DAERAH: MEMPERTANYAKAN PARTISIPASI MASYARAKAT (www.lanskap-artikel.blogspot.com)

Cerita sukses dan keberhasilan beberapa pemerintahan daerah paska diberlakukannya otonomi daerah telah membuktikan bahwa desentralisasi memberi dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Kabupaten Jembrana, misalkan, sebuah kabupaten yang dahulu tidak terkenal dan bahkan tergolong miskin di provinsi Bali, dalam kurun waktu kurang lebih 10 tahun telah menjelma menjadi kabupaten percontohan bagi penyelenggara pemerintahan daerah belakangan ini dengan pendapatan asli daerah (PAD) meningkat drastis dan signifikan. Kegigihan dan ketekunan Bupati Jembrana yang melakukan berbagai gebrakan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat luas yaitu pendidikan gratis, asuransi kesehatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat, membuktikan hasilnya pada dukungan nyata masyarakat dalam Pilkada tahun 2006 kepada Bupati Winasa untuk melanjutkan kepemimpinannya.

Hal yang sama juga terjadi pada Kabupaten Sragen Jawa Tengah. Bupati Untung melakukan reformasi pada struktur birokrasi pemerintahan agar memudahkan penyelenggaraan pelayanan yang terpadu. Tujuannya sangat jelas, mudahnya pelayanan memiliki implikasi bagi kepercayaan kepada pemerintah. Peningkatan pendapatan daerah pun secara perlahan meningkat seiring dengan kepercayaan masyarakat dan investasi terhadap pelayanan yang diberikan. Dalam hal politik, kepercayaan tersebut diwujudkan dengan terpilihnya kembali Bupati Untung dalam Pilkada tahun 2006.

Dua daerah yang terkenal dengan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut memiliki karakter yang juga hampir sama yaitu memiliki kepemimpinan pemerintahan yang kuat disertai political will dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat luas. Hal ini ditandai dengan komitmen yang luar biasa dari pemimpin daerah tersebut sedari awal dengan melakukan reformasi dan restrukturisasi birokrasi untuk menunjang berbagai kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Namun demikian, kedua daerah tersebut masih menyisakan persoalan dalam hal tiadanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Sebagian besar program dan kegiatan pembangunan daerah berasal dari inisiatif pemerintah, baik dari kepala daerah ataupun jajarannya. Pembangunan model top down yang dikembangkan oleh kedua daerah

1. Artikel ini diambil dari media massa berupa berita elektronik yang berkaitan dengan tema diskusi II yakni : Pengembangan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik (To Develop Government Innovation for Improving Public Services)

tersebut memang terbukti efektif dikarenakan figur kepala daerah yang memiliki kepedulian terhadap kesejahteraan rakyat. Persoalannya kemudian, seberapa besar dan luas masyarakat dilibatkan dalam setiap pembangunan yang ada di daerah tersebut? Dan seberapa besar pula pemerintah daerah memahami seluruh kebutuhan dan keinginan masyarakat di masing-masing daerah? Artinya bagaimana keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan dan pembangunan masih perlu dieksplorasi lebih lanjut kenyataan di kedua daerah ini.

Partisipasi dalam Pembuatan Kebijakan

Demokrasi perwakilan yang menekankan pentingnya perwakilan dari berbagai unsur masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan tengah dikritik. Keinginan masyarakat untuk terlibat dan tahu secara rinci mengenai proses pembuatan kebijakan tidak menjadi menarik manakala hal ini dinafikkan oleh para anggota legislatif dan pihak eksekutif bahwa yang mempunyai kewenangan atas proses pemutusan kebijakan adalah mereka atas dasar mandat dari rakyat. Akibatnya yang terjadi adalah masyarakat menjadi penonton di pinggir arena pembuatan kebijakan, dan hanya berperan baik sebagai penerima manfaat dan juga yang dimanfaatkan oleh para pembuat kebijakan.

Ide dalam perluasan partisipasi berasal dari Juergen Habermas yang memberi inspirasi bahwa perlu adanya ruang publik yang otonom di luar dari domain negara sebagai prasyarat pelibatan aktivitas masyarakat yang tidak semudahnya mendapat legitimasi terhadap sistem politik. Ruang publik tersebut dapat dimanfaatkan sebagai sarana debat opini, bersuara dan menyeleraskan posisi yang sama dengan argumentasi yang rasional. Habermas sebenarnya berkeinginan agar setiap individu menjadi aktor yang penting dan berarti dalam komunitas politik.

Penekanan Habermas sebenarnya adalah tersedianya ruang publik yang ada dan terjamin di dalam konstitusi. Karena negara sebagai aktor dan institusi politik punya kewenangan yang luar biasa dalam mengarahkan maksud dan tujuan pembangunan, dengan atau tanpa keterlibatan masyarakat. Padahal objek dan penerima manfaatnya adalah masyarakat itu sendiri. Dalam hal tersebut, masyarakat sudah waktunya dilibatkan dalam pembuatan kebijakan dengan memanfaatkan ruang publik yang disampaikan oleh Habermas tadi. Pada masa lampau, untuk mengatasi adanya kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat, pemerintah melakukan berbagai tindakan politik dalam rangka memperkuat partisipasi dimana kelompok marjinal diberi kesempatan dan ruang untuk menyuarakan aspirasinya. Di samping itu, penguatan kelembagaan juga dilakukan oleh pemerintah untuk menjadi lebih responsif, akuntabel dan transparan terhadap berbagai tuntutan dari masyarakat. Pertanyaannya kemudian, dimana kelompok marjinal dan kelompok miskin bisa memperoleh ruang dan mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah serta dimana pemerintahan yang berubah dapat mempertanggung jawabkan akuntabilitasnya?]

Dalam beberapa tahun belakangan, konsep partisipasi politik telah berkonvergen dengan memperhatikan aspek pelibatan warga dalam formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut. Partisipasi politik yang dimaksud menjadi lebih dalam sebagai upaya warga dalam mempengaruhi pemerintah dan meminta komitmen terhadap akuntabilitasnya. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan tadinya hanyalah sebuah mekanisme konsultatif. Namun belakangan menguatnya kebutuhan dan perspektif dalam pelayanan seperti apa dan kebijakan yang semestinya harus ada, meyakinkan bahwa perlu ada peningkatan dan pendalaman partisipasi yang nantinya akan menjadi kontrol terhadap kehidupan mereka secara keseluruhan. Partisipasi warga dengan demikian dapat didefinisikan sebagai perluasan agenda masyarakat, di mana masyarakat dapat memobilisasi dan merumuskan tuntutan.

Dalam banyak negara, upaya pelibatan kelompok marjinal dan kelompok miskin sudah terlihat. Hanya saja hal ini meyakinkan kita bersama bahwasanya mekanisme perwakilan tidaklah efektif dapat memberi pengaruh terhadap kebutuhan dan keinginan kelompok minoritas. Penekanannya kemudian masyarakat memiliki hak atas pembangunan tidak lagi diposisikan sebagai penerima manfaat. Hak akan menjadi kenyataan bila warga negara dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terutama menyangkut hidupnya. Laporan UNDP terlihat jelas bahwa pemilu tidak lagi cukup untuk pemenuhan hak dari warga negara. Cara baru yang mesti ditempuh adalah bagaimana menjamin hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak dicabut/dilanggar dan untuk memastikan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Disini terlihat bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin terwujudnya hak-hak dari warga negara, termasuk di dalamnya turut berpartisipasi dalam pembangunan.

Refleksi

Berangkat dari konteks teori serta konsep partisipasi yang tengah berkembang belakangan, maka patut dipertimbangkan untuk mendalami lagi apakah berbagai inovasi yang dilakukan oleh pemerintahan daerah sepenuhnya melibatkan masyarakat sebagai penerima layanan. Argumennya bila dikaitkan dengan cerita sukses pemerintahan daerah seperti Jembrana dan Sragen akan menjadi lebih bermakna bagi pemerintah dan juga masyarakat terhadap pembangunan yang dilakukan. Pemerintah daerah tahu dan mengerti apa yang dibutuhkan masyarakat dan masyarakat pun sadar bagaimana memanfaatkan ruang untuk mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhannya kepada pemerintah daerah. Hal ini yang semestinya harus dikembangkan bagi daerah agar terciptanya keadilan bagi semua.

Oleh: Aditya Perdana (Peneliti Pusat Kajian FISIP UI)

sumber: www.yappika.or.id

WALIKOTA MENDAPAT PENGHARGAAN INOVASI PENUNJANG PELAYANAN PUBLIK DARI PRESIDEN RI (www.gerbang.jabar.go.id)

Reporter : Drs. H. A. Hamdan, MM

Sukabumi, Selasa, 9- 2004

Tidak diperkirakan sebelumnya dan tidak diketahui teknik serta cara penilaian Pelayanan Publik yang dilakukan oleh Menpan untuk Kota Sukabumi, tiba-tiba di saat Walikota Sukabumi sedang di Palembang bersama Sekda, dikabari oleh Seksi Humas Sdr..Deden Dendayasa melalui Kepala Kantor Infokom, PDE dan Arda Drs. H. A. Hamdan, MM, bahwa berdasarkan radiogram dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI. Nomor B/1756.I/A.PAN/9/2004. Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslikh Abdussyukur, SH., pada Hari Senin tanggal 6 September 2004 pukul 8 harus sudah ada di Istana Negara untuk menerima Penghargaan dari Presiden RI, tentang Inovasi Pelayanan Publik.

Dari informasi tersebut, langsung dilaporkan kepada Sekda H. Moh. Muraz, SH., MM., kemudian Sekda Kota Sukabumi mengecek kebenaran berita itu kepada Asisten Administrasi Drs. Kostaman, MM, setelah yakin akan kebenaran informasi tersebut, Sekda Kota Sukabumi melaporkan kepada Walikota, kemudian Walikota setelah menerima laporan langsung mengontak Ajudan yang berada di Sukabumi untuk mempersiapkan segala sesuatu dengan keberangkatannya ke Istana Negara RI.

Tanggal 4 September 2004 pukul 5 dini hari, Walikota bersama Ketua TP PKK Hj. Isye Muslikh berangkat ke Bandara Sultan Badaruddin II Palembang diantar oleh Sekpri dan Staf dengan tujuan penerbangan ke Bandara Sukarno Hatta Cengkareng, Jakarta.

Berdasarkan pantauan reporter Berkot bahwa yang menerima penghargaan hanya berjumlah..., yaitu.....Gubernur.....Walikota danDinas teknis yang menangani langsung pelayanan Publik. Sebenarnya bagi warga Kota Sukabumi merupakan suatu kebanggaan dan kegembiraan serta kehormatan yang harus terus dipertahankan secara berkesinambungan, namun Insya Allah dengan kepiawaian Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslikh Abdussyukur, SH., yang mengutamakan pelayanan kepada masyarakat akan tetap bisa dipertahankan, bahkan bisa ditingkatkan.

Mengapa tidak, karena bila kita melakukan kilas balik satu tahun setengah ke belakang, tepatnya satu hari setelah pelantikannya sebagai Walikota, 14/5 tahun 2003 H. Mokh. Muslikh Abdussyukur, SH., selaku Walikota Sukabumi langsung mengumpulkan Dinas Instansi yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, seperti halnya PLN, Telkom, Perbankan, PDAM, Samsat, SPSA, Dinas P dan K, Dinas Perindag, Dinas Perhubungan, Rumah Sakit, Apotek, Kantor Casip, Camat, Lurah, semuanya diajak diskusi untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat .

Dari upaya yang sungguh-sungguh tersebut ternyata hasilnya bisa dirasakan sekarang, karena disadari atau tidak bahwa penilaian itu tidak “ujug-ujug”, melainkan melalui proses yang panjang, serta melalui tahapan, sebelumnya sistem penilaian inovasi pelayanan publik tidak diberitahukan kepada yang akan di nilai, namun karena pelayanan kepada masyarakat itu sudah merupakan komitmen Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslih Abdusyukur, SH, kapanpun Kota Sukabumi dinilai Insya Allah hasilnya akan memuaskan semua stakeholders. Ini semua merupakan kontribusi konkrit Kota Sukabumi dalam mendukung Visi Jawa Barat, yaitu dengan Iman dan Taqwa Propinsi Jawa Barat ingin menjadi Propinsi termaju dan mitra terdepan Ibu Kota RI.

Pelayanan masyarakat yang telah diberikan oleh Pemerintah Sukabumi Alhamdulillah telah menjadi Juara I UKS Tingkat Nasional yang diperoleh oleh SDN Pakujajar Kecamatan Citamiang Kota Sukabumi, RSUD Syamsudin, SH mendapat penghargaan dari Gubernur yang disampaikan pada Puncak Acara Peringatan HUT RI Ke 59 Tingkat Propinsi Jawa Barat, Pelaporan tercepat pelaksanaan Pemilu Legislatif. Penghargaan Widiakrama sebagai penghargaan tertinggi dalam pelayanan penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun, PT Telkom Divisi Regional Jawa Barat Kantor Sukabumi telah memenuhi standar ISO.

Kalaulah pada tanggal 6 September 2004 Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslih Abdusyukur, SH mendapat penghargaan dari Presiden itu merupakan bentuk keberhasilan sebelumnya yang terakumulasi dalam bentuk penilaian Inovasi Pelayanan Publik, sudah barang tentu merupakan keberhasilan masyarakat Kota Sukabumi, karena Walikota merupakan bentuk representasi rakyat yang dipilih oleh DPRD Kota Sukabumi.

Alangkah lebih arifnya bila seluruh stakeholder bersyukur kepada Allah SWT., bahwa kota Sukabumi yang hanya mempunyai luas wilayah 4.800 Ha dan hanya mempunyai jumlah penduduk pada tahun 2003 berjumlah 249.439 jiwa, tapi mampu berkiprah menunjukan yang terbaik di level Tingkat Nasional, bahkan yang patut dibanggakan oleh warga Sukabumi bahwa Means School Years sudah mencapai 8,6 tahun diatas rata-rata Jawa Barat dan Nasional.

Melalui keberhasilan peningkatan pelayanan diharapkan di Kota Sukabumi bisa memulai pelaksanaan Wajar Dikdas 12 tahun, sehingga kedepan rata-rata lama sekolah bisa diatas usia SMA, dengan demikian pelayanan kepada masyarakat akan lebih meningkat lagi, karena didorong oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai.

Namun demikian dikatakan oleh Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslih Abdusyukur, SH, tidak boleh terlena berpuas diri dengan keberhasilan yang sudah dicapai, melainkan harus terus meningkatkan kemauan, kesungguhan dan kebersamaan, agar memperoleh keberhasilan yang prima. Di Kota Sukabumi jangan sekali-kali dikembangkan “sirik pidik, hiri dengki, jail kaniaya”

Beberapa warga masyarakat yang sempat menghubungi RSPDFM Kota Sukabumi melalui telepon dalam acara Simponi, menyampaikan ucapan selamat kepada Walikota Sukabumi H. Mokh. Muslikh Abdussyukur, SH atas diterimanya penghargaan dari Presiden RI tentang Inovasi Penunjang Pelayanan Publik tahun 2004, diharapkan agar pemberian penghargaan ini bisa merembes kepada seluruh komponen masyarakat yang menunjang keberhasilan pelayanan publik di Kota Sukabumi, apakah yang bergerak di Privat sector, Sosial sector, maupun di Government sector di tingkat paling bawah..

Menurut para penelepon ke RSPD FM Kota Sukabumi dalam acara Muhasabah bahwa pembinaan melalui pemberian penghargaan lebih bermakna, dibandingkan dengan memberikan hukuman, karena pada dasarnya manusia itu ingin dihargai karyanya, ingin diakui idenya, ingin diakui identitas dirinya, kalau dalam bahasa agama disebut “Hubbul Maddah” (info).

****rusdiyanto,S.Komp**

E-GOV SOLUTION DAY, INOVASI UNTUK PENINGKATAN LAYANAN PUBLIK (www.jakarta.wartagov.com)

Rabu, 6 Agustus 2008

Guna mengurangi kesenjangan antara instansi pemerintah di daerah-daerah maju dengan daerah yang masih tertinggal dalam hal penerapan *e-Government*, pada 6 Agustus 2008 di Surabaya diadakan seminar sehari *e-Government Solution Day* yang bertema “Public Sector Innovation”.

Acara yang digelar oleh E-Government Institute dan bekerjasama dengan IBM, CTI, dan *Warta e-Gov* ini menghadirkan sejumlah pembicara yang berkompeten di bidang aplikasi IT di lingkungan pemerintah, diantaranya Direktur *e-Government* Depkominfo Djoko Agung, pihak Kelurahan Pisangan Timur, Jakarta Timur, Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Timur, dan juga sejumlah *vendor* IT yang sudah berpengalaman dalam sektor publik, antara lain dari IBM, Computrade Technology International, dan Jaringan Solusi Bergerak.

Penyelenggaraan acara ini sendiri, seperti diungkapkan oleh Direktur *e-Government Institute*, sengaja menghadirkan institusi kelurahan-kelurahan di Kota Surabaya. “Karena, kelurahan adalah lembaga pemerintahan terkecil yang jarang tersentuh oleh teknologi,” tukasnya. Bahkan, diakui James, untuk mengundang kelurahan-kelurahan tersebut, sangat susah karena di sejumlah kelurahan ternyata tidak memiliki mesin faksimili atau alamat emailnya tidak bisa dihubungi.

Sejumlah topik dihadirkan dalam seminar ini. Djoko Agung menyampaikan mengenai *master plan* dari pemerintah tentang *e-Government* dan evaluasi pengembangannya di Indonesia. Turut menjadi pembicara adalah M Ihsan, Pemimpin Redaksi *Warta e-Gov* yang membawakan materi tentang pengaruh dan dampak dari *e-Government Award* terhadap perkembangan *e-Government* di Indonesia, dan peranan inovasi teknologi informasi untuk meningkatkan kinerja sektor publik oleh Presdir IBM Suryo Suwignjo.

Dalam acara itu pula, diadakan sesi berbagi pengalaman oleh instansi pemerintahan yang telah sukses menerapkan *e-Government* di lingkungan lembaga mereka, antara lain dari Kelurahan Pisangan Timur di Jakarta Timur yang memanfaatkan teknologi selular untuk menerapkan sistem koordinasi pemerintahan berbasis komunitas. Ada juga sharing tentang teknologi layanan Samsat-Link Jatim yang diterapkan oleh Dinas Pendapatan Jawa Timur. Tak ketinggalan, presentasi dari sejumlah vendor untuk memberikan pemahaman kepada peserta mengenai penerapan teknologi informasi dan komunikasi untuk mendorong peningkatan kinerja institusi pemerintahan. Yunus (yunus@wartaegov.com)

"... mengurangi laju pemekaran daerah serta diharapkan menyeimbangkan antara keperluan pemerintah ... dan keperluan daerah ..."

"... daerah memang tidak dipersiapkan secara khusus untuk menerapkan otonomi daerah... tidak ada ruang eksperimentasi atau *margin of error* ..."

"... Jembrana lebih mengutamakan *pro poor budget* daripada *better budget*, yang membuatnya jadi daerah budiman ..."

Meretas Jalan Menuju Good Governance mengingatkan kita bahwa perjalanan untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik masih cukup jauh. Terlihat jelas bahwa semua hal yang telah kita raih semenjak reformasi digulirkan belum memberikan hasil nyata bagi kesejahteraan masyarakat. Tapi harapan itu ada dan bisa kita wujudkan menjadi nyata.

Dalam buku ini akan ditemukan catatan berbagai kemajuan yang telah kita raih. Ada banyak konsep baru yang dapat kita terapkan, di samping perbaikan terhadap sistem yang telah berjalan. Buah pemikiran dan ide-ide yang segar akan menambah wawasan dan mempertebal optimisme bahwa Indonesia baru yang lebih baik akan segera terwujud. Langkah harus diayun dengan mantap untuk masa depan yang lebih baik.

Ad Lucem

☞toward the light☞