

STRATEGI

# Reformasi Birokrasi di Daerah

Riyadi

Putri Wulandari

Budi Prayitno

Pratiwi

Muhammad Afif

MAKARTI BH



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara

# Kajian Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

2013

Tim Kajian  
KMKPOA

## **KAJIAN STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**



Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara  
2013

# KAJIAN STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH

Penulis : Tim Kajian KMKPOA  
Editor : Riyadi  
Layout Isi : Putri Wulandari  
Desain Sampul : Budi Permana

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Cetakan I, 2013

Hak Penerbitan pada:  
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara  
Alamat : Jl. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat  
Telp/Fax : (022) 7790044 – 7790055  
E-mail : [admin@litbang.bandung.lan.go.id](mailto:admin@litbang.bandung.lan.go.id)  
Web : <http://litbang.bandung.lan.go.id/>

---

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
*Tim Kajian KMKPOA*

**Kajian Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah**  
Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara, 2013  
xxxi; hlm; 182 x 257 mm  
ISBN:

I. Reformasi Birokrasi

II. Judul

III. Tim Kajian KMKPOA

---

*Dilarang keras mengutip, menjiplak atau memfotocopy sebagian maupun seluruh isi  
buku ini serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari penerbit.*

# **TIM PENULIS**

Riyadi  
Putri Wulandari  
Budi Prayitno  
Pratiwi  
Muhammad Afif

# **NARA SUMBER**

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Mc., (LAN)

Drs. Teguh Widjinarko, MPA., (Kementrian PAN dan RB)

Dr. Sintaningrum, Dra., MT., (UNPAD)

Drs Budiman Rusli, MS., (UNPAD)

Dr. Adi Suryanto, M.Si., (LAN)

Tri Widodo W Utomo, SH., MA., (LAN)

Drs. Eris Yustiono, M.Si., (STIA LAN)

Dra. Edah Jubaedah, MA., (STIA LAN)

Ir. Budi Setiawan, MT., (STIA LAN)

# **TIM KAJIAN**

<b>NO</b>	<b>NAMA</b>	<b>JABATAN</b>
1.	Drs. Riyadi, M.Si.	Peneliti Madya
2.	Wawan D. Setiawan, SH, M.Si.	Peneliti Madya
3.	Drs. Dayat Hidayat, M.Si	Peneliti Madya
4.	Dr. H. Baban Sobandi, SE., M. Si.	Peneliti Muda
5.	Putri Wulandari, S.Si., ME.	Peneliti Pertama
6.	Ir. Euis Nurmalia, M.Si	Peneliti Non Fungsional
7.	Dr. H. Joni Dawud, DEA	Peneliti Non Fungsional
8.	Hari Nugraha, SE, MPM.	Peneliti Non Fungsional
9.	Dra. Enni Iriani, M. Ed.	Peneliti Non Fungsional
10.	Muhammad Afif M., S.Sos	Peneliti Non Fungsional
11.	Pratiwi, S.Sos	Peneliti Non Fungsional
12.	Budi Prayitno, S.IP., M.Si	Koordinator
13.	Ade Juariah, S. Sos, MAP.	Sekretariat
14.	Rizky Fitria, SE	Sekretariat
15.	Holidin	Sekretariat

# KATA PENGANTAR

Segala puji hanya milik Allah SWT kami panjatkan, karena hanya berkat rahmat Nya lah kajian yang berjudul Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah dapat berwujud seperti adanya. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan Reformasi Birokrasi, melihat sejauhmana hambatan/kendala yang ditemui dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan bagaimana mengatasinya.

Pembaca yang budiman, krisis ekonomi yang melanda pada tahun 1997 – 1998 telah membawa arah baru dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Tidak hanya krisis ekonomi semata, krisis yang terjadi pada periode itu membawa konsekuensi yang cukup besar yakni krisis multi dimensi, termasuk di dalamnya krisis kepercayaan kepada pemerintah.

Untuk membangun kepercayaan masyarakat dan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* berbagai upaya dilakukan. Sebut saja Reformasi Birokrasi. Meskipun *Grand Design* Reformasi Birokrasi dan *Road Map* Reformasi Birokrasi telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun daerah masih tetap bisa berkreasi dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansinya dengan memperhatikan kondisi internal di wilayahnya tanpa harus mengikuti kebijakan yang ada. Bahkan, jauh hari sebelum pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai Reformasi Birokrasi tersebut, banyak pemerintah daerah yang sudah terlebih dahulu melakukan perubahan demi mewujudkan pelayanan publik yang baik dan menciptakan birokrasi yang profesional.

Harapan untuk melihat lebih jauh mengenai strategi yang dilakukan oleh daerah dalam upaya melaksanakan Reformasi Birokrasi itulah yang menjadikan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2013 melakukan Kajian Strategi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Daerah.

Dalam kesempatan ini kami menghaturkan terima kasih yang tak terhingga kepada para narasumber dan semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, atas segala masukan dan kritik yang disampaikan dalam proses penyusunan kajian ini. Kami menyadari, kajian ini sangat jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya segala kritik, saran dan masukan akan kami terima dengan lapang hati. Terima kasih.

Jatinangor, Desember 2013  
PKP2A I LAN,

Dr. Gering Supriyadi, MM.

## **EXECUTIVE SUMMARY**

### **STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**

#### **Pendahuluan**

Reformasi birokrasi dimaksudkan sebagai upaya melakukan perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan untuk menghasilkan pemerintahan yang memiliki karakteristik, peduli kepada publik, profesional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) (Dwiyanto, 2011: 168).

Reformasi yang terjadi sejak 1998 yang lalu, belum terlembagakan secara formal sehingga perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi masih belum berjalan secara sistematis dan terpolakan. Perubahan yang ada masih merupakan suatu bentuk reaksi atas terjadinya gerakan reformasi politik yang selanjutnya berimbang pada adanya tuntutan perubahan pada lingkungan birokrasi pemerintahan.

Secara terprogram, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dikatakan baru digulirkan pada tahun 2008 yakni dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah berupa Peraturan Menteri *Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara*, yang kemudian diganti dengan kebijakan baru tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014*.

Selanjutnya, secara teknis kedua kebijakan tersebut dilengkapi dengan berbagai pedoman yang termuat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011. Akan tetapi sebagai tahap awal pelaksanaannya, sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2007, yakni dengan ditetapkannya

tiga institusi menjadi pilot project di tingkat pusat, yaitu: Mahkamah Agung, Departemen Keuangan, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam catatan hasil Rapat Koordinasi Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Rakorpan dan RB) tingkat Nasional tahun 2010, dinyatakan bahwa, kebulatan tekad pemerintah untuk melanjutkan pelaksanaan reformasi gelombang kedua pun ditegaskan dalam Pidato Presiden pada 14 Agustus 2009. Tujuan dari reformasi gelombang kedua ini adalah untuk menciptakan pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Terdapat tiga sasaran yang dituju dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi ini yaitu :

- 1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- 2) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- 3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Melalui penerapan Reformasi Birokrasi maka ada beberapa hal positif yang diharapkan akan muncul diantaranya :

- 1) Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik
- 2) Menjadikan negara yang memiliki *most-improved beraucracy*
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
- 4) Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi
- 5) Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu)
- 6) Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif

Reformasi birokrasi memang telah dicanangkan oleh pemerintah sebagai salah satu program nasional yang diharapkan akan berjalan sampai dengan tahun 2025. Untuk penerapannya, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait sebagai salah satu acuan/pedoman bagi pelaksanaannya di pusat maupun daerah. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya dengan implementasinya di daerah. *Kondisi dan potensi daerah yang sangat beragam dan berbeda tentunya tidak dapat diseragamkan. Reformasi birokrasi harus dibangun dari*

*sebuah komitmen dan kesadaran pihak-pihak terkait untuk melaksanakannya.*

Pesatnya perkembangan teknologi informasi merupakan salah satu yang turut membentuk daya kritis masyarakat dan cukup berperan dalam membangun karakter public untuk lebih kritis dan lebih “berani” menyampaikan pendapat, aspirasi, dan tuntutannya kepada pemerintah, sehingga secara kualitas, birokrasi perlu untuk mensikapinya dengan upaya peningkatan profesionalisme.

Kebijakan memang perlu dikeluarkan untuk menjadi acuan atau pedoman bagi pelaksanaannya, akan tetapi dalam penerapannya, hendaknya pemerintah pusat lebih bersifat mendorong, memotivasi, sekaligus melakukan pembinaan dan melakukan penjaminan bagi terlaksananya reformasi di daerah. Inisiatif dan kreativitas daerah hendaknya lebih diutamakan. Penilaian-penilaian yang cenderung bersifat formalistik dan dokumentatif hendaknya tidak dijadikan sebagai bentuk indicator penetapan RB. Reformasi birokrasi harus lebih berbasis output dari sebuah program bukan dokumen. Sehingga dampak program akan lebih nyata.

### **Model Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah**

Hasil kajian tim PKP2A I LAN merumuskan model strategi reformasi di daerah yang dapat dilihat berdasarkan aspek-aspek: 1) *Orientasinya*; 2) *Pendekatannya*; dan 3) *Titik masuk - Substansinya*.

Berdasarkan **Orientasinya**, model strategi reformasi di daerah terbagi menjadi:

- 1) **Institusional - dokumentatif strategy.** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mensikapi isu reformasi birokrasi baru sebatas melakukan penataan pemerintahannya dengan terlebih dahulu melengkapi berbagai dokumen-dokumen organisasi yang dipersiapkan untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Orientasinya bersifat institusional, yakni diarahkan pada upaya-upaya menata organisasinya dengan melengkapi berbagai dokumen kelengkapannya, seperti: Anjab, ABK, SOP, SPM. Secara kontekstual, pemerintahan daerah yang seperti ini sebenarnya baru dalam *tahap persiapan* RB dan belum sampai pada tahapan pelaksanaannya. Namun semangat RB sudah mulai ditunjukkan

sebagai bahan dari tuntutan kebutuhan, baik yang bersifat local maupun nasional. Daerah yang dapat dikategorikan dalam strategi ini antara lain adalah Provinsi Banten, Kabupaten Sukabumi, dan Kota Cirebon.

- 2) **Institusional - Implementatif strategy.** Strategi ini melaksanakan proses reformasi birokrasi dengan pola penataan internal organisasi dengan menerapkan konsep-konsep perubahannya secara langsung. Dokumen-dokumen sebagaimana dituntut oleh kebijakan yang ada tidak menjadi acuan utama karena mereka lebih mendasarkan proses perubahannya berdasarkan hasil identifikasi kebutuhannya sehingga kelengkapan dokumen sebagaimana dituntut dalam kebijakan seringkali "terabaikan" dalam arti tidak menjadi prioritas dahulu, akan tetapi mereka menyusun program dan kebijakannya sendiri sebagai langkah dan strategi perubahannya. Proses perubahan biasanya diarahkan dengan melakukan penguatan-penguatan internal seperti: melakukan restrukturisasi kelembagaan organisasi, pengelolaan SDM, sistem pelayanan. Daerah yang dapat dikategorikan menerapkan strategi ini antara lain adalah Provinsi Jawa Barat, Kota Denpasar, dan Kota Banda Aceh.
- 3) **Institusional - Public Implementatif strategy.** Yakni strategi reformasi yang dilakukan dengan cara melakukan penataan dan penguatan internal organisasi dengan berbagai aspeknya sekaligus juga melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat secara bersamaan. Kota Surabaya dengan pembentukan kantong-kantong UKM sesuai dengan potensinya masing-masing di wilayahnya, pengelolaan taman-taman kota dan pelibatan masyarakatnya, seiring dengan penguatan sistem pelayanan publik pada masing-masing instansi pemerintahan daerahnya, adalah merupakan contoh Kota dengan strategi ini.

Berdasarkan **pendekatan**, reformasi birokrasi dilihat berdasarkan aspek teknik dan strategi yang digunakannya. Reformasi berdasarkan pendekatan ini dapat dibagi menjadi:

- 1) **Strategi Inisiatif - Inovatif.** Strategi ini dilakukan oleh pemerintahan daerah sebagai bentuk inisiatif sendiri dengan mengembangkan dan menerapkan berbagai program yang inovatif.

- 2) **Strategi Prosedural.** Strategi ini dilakukan oleh daerah dengan cara bertahap berdasarkan kepada proses sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pemerintah.

Berdasarkan **titik awal – substantive** (*Entry Point Substantive Based*), strategi ini dilihat dari proses RB yang dilakukan daerah berdasarkan **tahapan awal atau prioritas pertama** yang dilakukannya dalam melakukan perubahan di daerahnya. Strategi berdasarkan aspek ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Berbasis Penataan Kelembagaan (organizational Based).** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh daerah adalah berawal dari proses penataan organisasi, khususnya kelembagaannya dalam konteks yang lebih bersifat structural. Perubahan struktur, baik yang bersifat *up-sizing* maupun *down-sizing*, termasuk mengevaluasi tugas dan fungsi organisasi di lingkungannya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas organisasi.
- 2) **Berbasis Penataan SDM (Human Resources Based).** Mengawali proses RB dengan berangkat dari penataan SDM, antara lain dapat dilihat dari proses penataan system kinerja (penilaian kinerja), penerapan system remunerasi yang mengaitkannya dengan system kinerja dan kedisiplinan pegawai.
- 3) **Berbasis Penataan Sistem Kerja (Work System Based).** Strategi yang dilakukan daerah yang berawal dari penataan system kerja organisasi. Penataan dalam system ini merupakan proses perbaikan dan perubahan dalam ketatalaksanaan organisasi. Penataan yang berbasis system kerja ini dicirikan antara lain adanya upaya-upaya perubahan dengan menata kembali SOP kerja, mekanisme dan prosedur pelayanan yang dilakukan, penguatan tugas dan fungsi organisasi.
- 4) **Berbasis Mix substantive (Mix Substantive Based).** Pendekatan yang berbasis mix substantive ini antara lain dicirikan dengan upaya penataan organisasi yang mencakup unsur-unsur organisasi secara menyeluruh, simultan dan terintegrasi dalam suatu program yang dibangun oleh pemerintahan daerah.

#### **Tipologi Daerah Terkait Dengan Reformasi Birokrasi**

Selain model strategi pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah, tim juga menemukan suatu informasi mengenai perbedaan-perbedaan yang ada di daerah dalam kaitannya dengan proses reformasi yang dilakukannya. Perbedaan inilah akhirnya dirumuskan oleh tim sebagai **tipologi daerah** dalam konteks reformasi birokrasi. **Tipologi** daerah dalam kaitannya dengan keberadaan *Grand Design* dan *Road Map* reformasi birokrasi ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Tipologi I.** Daerah yang sudah melaksanakan RB atas **inisiatif** sendiri dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah, tetapi sebenarnya daerah sudah memiliki program dan kebijakan yang jelas dan terintegrasi secara baik. Program-program yang dirumuskan sudah dilaksanakan dan diimplementasikan secara baik dan berjalan dengan baik, serta secara umum, dampak terhadap proses pelayanan public pun sudah berjalan dengan baik pula. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Inisiatif - Inovatif**. Daerah yang dapat dikategorikan tipe ini, antara lain adalah Kota Surabaya dan Kota Denpasar;
- 2) **Tipologi II.** Daerah yang sudah melaksanakan RB dan sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Pada daerah dengan tipe ini, reformasi sudah mulai dijalankan dan dilaksanakan. Tahapan-tahapan procedural cenderung menjadi dasar pijakannya. Karena cenderung procedural itulah maka, proses reformasi yang dilaksanakan pun cenderung belum bersifat menyeluruh. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Prosedural**;
- 3) **Tipologi III.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** Tapi sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Yang dimaksud dengan belum melaksanakan RB di sini tidak berarti bahwa tidak ada perubahan yang dilakukan, melainkan perubahan yang dilakukan belum secara signifikan dan belum secara formal merupakan suatu bentuk program yang dibangun dan dicanangkan oleh pemerintahan daerahnya. Dapat dikatakan proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan sebagaimana biasanya (*running as usually*), namun langkahnya sudah diawali dengan adanya dokumen *Grand Design*

dan Road Map RB. Tipe ini dapat dikatakan sebagai **Tipe Prosedural - Dokumentatif**;

- 4) **Tipologi IV.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map RB* sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Dalam tipe ini, sebagaimana halnya pada tipologi yang ke-3, namun pada tipe ini respon yang bersifat dokumentatifnya pun belum dibangun secara maksimal. Pemerintahannya hanya berjalan sebagaimana biasanya. Tipe ini dapat disebut dengan **Tipe Status Quo**.

Model tipologi ini dapat digambarkan secara matriks kuadran sebagai berikut:



Sumber: PKP2A I LAN, tim Kajian 2013.

**Hambatan Reformasi Birokrasi Di Daerah (Identified Review)**

Reformasi Birokrasi yang merupakan suatu proses perubahan pada lingkup birokrasi, dalam pelaksanaannya tidak semulus sebagaimana diharapkan. Begitu pula halnya ketika hal ini didilaksanakan di Daerah. Banyak faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program ini. Secara umum, hambatan ini dapat dikategorikan menjadi:

- 1) **Hambatan Kultural**, yakni hambatan yang lebih erat kaitannya dengan masalah kultur, baik di lingkungan *internal* maupun *eksternal* birokrasi. Pada lingkungan internal, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang terkait dengan masalah budaya kerja (*culture set*) dan pola pikir (*mind set*) birokrasi yang selama ini terbentuk. Hambatan yang bersifat *culture set* cenderung memengaruhi pola pikir birokrasi dalam pola dan tingkah lakunya yang masih dipengaruhi oleh budaya feodalistik dan paternalistik, sedangkan dalam *mind set* birokrasi, cenderung rigid, kaku dan kurang fleksibel dalam mensikapi aturan dan kebijakan yang ada sehingga seringkali kebijakan-kebijakan tersebut menjadi alasan bagi terjadinya kelambanan dan kekakuan. Kuatnya pengaruh *culture set* dan *mind set* ini seringkali menumbuhkan sikap *defense* terhadap perubahan karena sudah merasa nyaman dengan kondisi yang selama ini dilakukannya. Adanya Zona nyaman (*comfort Zone*) inilah yang menjadi tantangan yang perlu terus diupayakan untuk diubah agar reformasi birokrasi dapat terwujud sebagaimana diharapkan. Sementara itu, hambatan yang muncul dari faktor eksternal pun cukup memengaruhi proses RB ini. Masyarakat yang masih paternalistic, atau justru "sangat liberalis", seringkali menyebabkan birokrasi "sulit" untuk melakukan perubahan. *Mutualisme* yang sering dibangun di antara kedua belah pihak merupakan suatu kondisi yang "mengganggu" proses reformasi itu sendiri.
- 2) **Hambatan Konseptual**, yakni hambatan yang terkait dengan masalah konsep dan desain reformasi birokrasi itu sendiri. Seringkali konsep yang dibangun merupakan suatu yang sangat ideal tetapi kurang bisa diimplementasikan dalam situasi dan kondisi empirisnya. Dalam hal ini juga, strategi yang dibangun dengan konsep-konsep yang ada belum mampu mendorong

integrasi dan sinergisitas antar organisasi pemerintahan itu sendiri. Fragmentasi dan Parsialisasi baik yang bersifat institusional maupun program cenderung menimbulkan kegoaan dari masing-masing institusi. Selain itu, gaya formalistic masih cukup mendominasi semangat perubahan ini. Dengan kata lain, hambatan konseptual ini masih merupakan suatu hambatan yang hanya mendorong formalistik atas langkah perubahan dibandingkan dengan *implementatif* dan *integrated*.

- 3) **Hambatan Perilaku.** Hambatan perilaku ini sangat erat kaitannya dengan konteks kendala yang disebabkan karena adanya hambatan cultural. Dalam konteks ini, hambatan yang timbul dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah bersifat *normative – ethics*. Sikap dan perilaku birokrasi cenderung belum menunjukkan *keseriusan, kesungguhan, dan komitmen* untuk berubah.
- 4) **Hambatan Kepemimpinan.** Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam organisasi. Simbol kepemimpinan yang belum mampu menjadi symbol tauladan, seringkali menjadi hambatan dalam proses perubahan itu sendiri. Banyak faktor penyebab yang dapat muncul dalam konteks ini. Faktor kompetensi, faktor perilaku, dan faktor “kenegarawanan” yang dimiliki oleh seorang pemimpin akan sangat memengaruhi terhadap berjalan proses reformasi di daerah. Tipikal-tipikal kepemimpinan yang cenderung hanya bersifat “politis” yang kurang diimbangi dengan norma-norma tanggung jawab, komitmen, dan kompetensinya cukup memengaruhi terhadap proses perubahan itu sendiri.
- 5) **Hambatan Hukum.** Hambatan hukum ini dalam proses reformasi birokrasi di daerah ini dapat muncul dalam konteks **penegakkan** maupun **perilaku** aparat hukum. Pemerintahan daerah yang melaksanakan proses reformasi dengan mengambil kebijakan-kebijakan sebagai diskresi atas pelaksanaannya, seringkali dianggap menyalahi aturan dan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga kecenderungan “dipersalahkan” yang bisa berdampak hukum. Di sisi lain, aparat hukum yang cenderung “kaku” dan kurang memperhatikan fakta social sebagai implikasi dari tindakan diskresi tersebut, seringkali “memanfaatkan” situasi itu untuk kepentingan-kepentingan pribadinya. Fakta ini memang cukup

menjadi hambatan karena banyak pimpinan daerah atau pimpinan birokrasi yang akhirnya tidak berani melaksanakan suatu terobosan dan inovasi dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini juga memang terkait dengan “kompetensi” para pimpinan itu sendiri dalam mensikapi kebijakan atau ketiadaan kebijakan secara baik. Dalam modus-modus yang terjadi, kondisi ini seringkali menunjukkan adanya indikasi keterlibatan (kolaborasi) antara aparat hukum dan LSM-LSM, dan “wartawan-wartawan lokal” yang menjadikan isu-isu yang melibatkan birokrasi sebagai “lahan” pendapatannya.

### **Rekomendasi**

1. Kebijakan tentang reformasi birokrasi di Indonesia, hendaknya tidak bersifat kaku-dogmatis, melainkan harus fleksibel dan diarahkan untuk memfasilitasi bukan pengaturan yang cenderung menelikung daerah, sehingga implementasi RB tidak terjebak kepada proses pemenuhan dokumen dan procedural semata, melainkan benar-benar implemetatif - aplikatif;
2. Prosedur-prosedur “pengesahan” dokumen *Grand Design* dan *Road map* oleh pemerintah pusat, hendaknya tidak perlu dilakukan, akan lebih baik jika pemerintah bertindak sebagai “pengawas”, fasilitator atau motivator bagi daerah untuk mengimplementasikan apa yang sudah mereka rumuskan secara konsisten;
3. Pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk melakukan proses perubahannya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya dengan memanfaatkan segala sumber dayanya;
4. *Pilot project* implementasi RB yang dibangun, hendaknya memperhatikan atau mengadopsi konsep-konsep inisiatif lokal/daerah yang secara faktual cukup berhasil menerapkannya;
5. Terkait hal di atas, Pemerintah pusat hendaknya lebih memerankan diri sebagai fasilitator, katalisator, dan motivator bagi daerah untuk melaksanakan RB. Selain itu, pemerintah pusat juga harus mampu mendorong terciptanya *sharing* pengalaman dan konsep dari daerah-daerah yang berhasil melakukan reformasi dengan inisiatif dan inovasinya untuk bahan pengembangan dan penerapannya di daerah lain yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Oleh karena pola

asistensi dan konsultansi oleh pemerintah kepada daerah perlu lebih ditingkatkan dengan maksud untuk optimalisasi pemberdayaan daerah, bukan “membimbing” untuk keseragaman pola.

# DAFTAR ISI

		Hlm
<b>SAMBUTAN</b>		vi
<b>KATA PENGANTAR</b>		vii
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>		ix
<b>DAFTAR ISI</b>		xxi
<b>DAFTAR GAMBAR</b>		xxiii
<b>DAFTAR TABEL</b>		xxiv
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Rumusan Masalah	7
	C. Tujuan dan Sasaran	8
	D. Output dan Manfaat Kajian	8
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI</b>	9
	A. Konsep Birokrasi	9
	B. Konsep Reformasi Birokrasi dan Pelaksanaannya di Indonesia	16
	C. Kerangka Pemikiran Kajian	22
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	26
	A. Objek Penelitian	26
	B. Definisi Operasional	27
	C. Metode Analisis	31
	D. Jenis Data, Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data	32
<b>BAB IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH</b>	33
	A. Gambaran Umum Pemerintah Daerah Provinsi	33
	1. Provinsi Jawa Barat	33
	2. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	53
	3. Provinsi Banten	62
	4. Kota Denpasar	67
	5. Kota Surabaya	72
	6. Kota Cimahi	77
	7. Kota Cirebon	82
	8. Kota Banda Aceh	84

9. Kabupaten Gresik	88
10. Kabupaten Sukabumi	93
B. Gambaran/Kendala Dalam Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia ( <i>Grand Review</i> )	99
<b>BAB V ANALISIS STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH</b>	104
A. Analisis Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Daerah	104
B. Model Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah	118
C. Tipologi Terkait Dengan Reformasi Birokrasi	123
D. Hambatan reformasi Birokrasi di daerah ( <i>Identified Review</i> )	127
<b>BAB VI PENUTUP</b>	131
A. Kesimpulan	131
B. Rekomendasi	132
<b>REFERENSI</b>	134

## **DAFTAR GAMBAR**

		Hlm
Gambar 2.1	Kerangka Pemikiran Kajian	24
Gambar 6.1	Model Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah	119
Gambar 6.2	Model Tipologi Daerah berdasarkan Pelaksanaan RB dalam Kaitannya dengan Keberadaan <i>Grand Design</i> dan <i>Roadmap RB</i>	125
Gambar 6.3	Model Tipologi Daerah berdasarkan Analisis Sumbu X dan Y Antar 2 <i>Driving Forces</i>	126

# DAFTAR TABEL

		Hlm
Tabel 2.1	Penerapan Prinsip Birokrasi Weberian Sebelum dan Setelah Melampaui Titik Optimalitas	13
Tabel 2.2	Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan	21
Tabel 2.3	Indikator Program Keberhasilan RB	22
Tabel 4.1	Program dan Kegiatan Reformasi Birokrasi Pemprov Jawa Barat	43

## **EXECUTIVE SUMMARY**

### **STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**

#### **Pendahuluan**

Reformasi birokrasi dimaksudkan sebagai upaya melakukan perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan untuk menghasilkan pemerintahan yang memiliki karakteristik, peduli kepada publik, profesional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) (Dwiyanto, 2011: 168).

Reformasi yang terjadi sejak 1998 yang lalu, belum terlembagakan secara formal sehingga perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi masih belum berjalan secara sistematis dan terpolakan. Perubahan yang ada masih merupakan suatu bentuk reaksi atas terjadinya gerakan reformasi politik yang selanjutnya berimbang pada adanya tuntutan perubahan pada lingkungan birokrasi pemerintahan.

Secara terporgram, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dikatakan baru digulirkan pada tahun 2008 yakni dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang *Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara*, yang kemudian diganti dengan kebijakan baru tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014*.

Selanjutnya, secara teknis kedua kebijakan tersebut dilengkapi dengan berbagai pedoman yang termuat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011. Akan tetapi sebagai tahap awal pelaksanaannya, sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2007, yakni dengan ditetapkannya tiga institusi menjadi pilot project di tingkat pusat, yaitu: Mahkamah Agung, Departemen Keuangan, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam catatan hasil Rapat Koordinasi Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Rakorpan dan RB) tingkat Nasional tahun 2010, dinyatakan bahwa, kebulatan tekad pemerintah untuk melanjutkan pelaksanaan reformasi gelombang kedua pun ditegaskan dalam Pidato Presiden pada 14 Agustus 2009. Tujuan dari reformasi gelombang kedua ini adalah untuk menciptakan pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Terdapat tiga sasaran yang dituju dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi ini yaitu :

- 1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- 2) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- 3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Melalui penerapan Reformasi Birokrasi maka ada beberapa hal positif yang diharapkan akan muncul diantaranya :

- 1) Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik
- 2) Menjadikan negara yang memiliki *most-improved beraucracy*
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
- 4) Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi
- 5) Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu)
- 6) Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif

Reformasi birokrasi memang telah dicanangkan oleh pemerintah sebagai salah satu program nasional yang diharapkan akan berjalan sampai dengan tahun 2025. Untuk penerapannya, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait sebagai salah satu acuan/pedoman bagi pelaksanaannya di pusat maupun daerah. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya dengan implementasinya di daerah. *Kondisi dan potensi daerah yang sangat beragam dan berbeda tentunya tidak dapat diseragamkan. Reformasi birokrasi harus dibangun dari sebuah komitmen dan kesadaran pihak-pihak terkait untuk melaksanakannya.*

Pesatnya perkembangan teknologi informasi merupakan salah satu yang turut membentuk daya kritis masyarakat dan cukup berperan dalam

membangun karakter public untuk lebih kritis dan lebih “berani” menyampaikan pendapat, aspirasi, dan tuntutannya kepada pemerintah, sehingga secara kualitas, birokrasi perlu untuk mensikapinya dengan upaya peningkatan profesionalisme.

Kebijakan memang perlu dikeluarkan untuk menjadi acuan atau pedoman bagi pelaksanaannya, akan tetapi dalam penerapannya, hendaknya pemerintah pusat lebih bersifat mendorong, memotivasi, sekaligus melakukan pembinaan dan melakukan penjaminan bagi terlaksananya reformasi di daerah. Inisiatif dan kreativitas daerah hendaknya lebih diutamakan. Penilaian-penilaian yang cenderung bersifat formalistik dan dokumentatif hendaknya tidak dijadikan sebagai bentuk indicator penetapan RB. Reformasi birokrasi harus lebih berbasis output dari sebuah program bukan dokumen. Sehingga dampak program akan lebih nyata.

### **Model Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah**

Hasil kajian tim PKP2A I LAN merumuskan model strategi reformasi di daerah yang dapat dilihat berdasarkan aspek-aspek: 1) *Orientasinya*; 2) *Pendekatannya*; dan 3) *Titik masuk - Substansinya*.

Berdasarkan **Orientasinya**, model strategi reformasi di daerah terbagi menjadi:

- 1) **Institusional – dokumentatif strategy.** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mensikapi isu reformasi birokrasi baru sebatas melakukan penataan pemerintahannya dengan terlebih dahulu melengkapi berbagai dokumen-dokumen organisasi yang dipersiapkan untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Orientasinya bersifat institusional, yakni diarahkan pada upaya-upaya menata organisasinya dengan melengkapi berbagai dokumen kelengkapannya, seperti: Anjab, ABK, SOP, SPM. Secara kontekstual, pemerintahan daerah yang seperti ini sebenarnya baru dalam *tahap persiapan* RB dan belum sampai pada tahapan pelaksanaannya. Namun semangat RB sudah mulai ditunjukkan sebagai baian dari tuntutan kebutuhan, baik yang bersifat local maupun nasional. Daerah yang dapat dikategorikan dalam strategi ini antara lain adalah Provinsi Banten, Kabupaten Sukabumi, dan Kota Cirebon.
- 2) **Institusional – Implementatif strategy.** Strategi ini melaksanakan proses reformasi birokrasi dengan pola penataan internal organisasi

dengan menerapkan konsep-konsep perubahannya secara langsung. Dokumen-dokumen sebagaimana dituntut oleh kebijakan yang ada tidak menjadi acuan utama karena mereka lebih mendasarkan proses perubahannya berdasarkan hasil identifikasi kebutuhannya sehingga kelengkapan dokumen sebagaimana dituntut dalam kebijakan seringkali “terabaikan” dalam arti tidak menjadi prioritas dahulu, akan tetapi mereka menyusun program dan kebijakannya sendiri sebagai langkah dan strategi perubahannya. Proses perubahan biasanya diarahkan dengan melakukan penguatan-penguatan internal seperti: melakukan restrukturisasi kelembagaan organisasi, pengelolaan SDM, system pelayanan. Daerah yang dapat dikategorikan menerapkan strategi ini antara lain adalah Provinsi Jawa Barat, Kota Denpasar, dan Kota Banda Aceh.

- 3) **Institusional – Public Implementatif strategy.** Yakni strategi reformasi yang dilakukan dengan cara melakukan penataan dan penguatan internal organisasi dengan berbagai aspeknya sekaligus juga melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat secara bersamaan. Kota Surabaya dengan pembentukan kantong-kantong UKM sesuai dengan potensinya masing-masing di wilayahnya, pengelolaan taman-taman kota dan pelibatan masyarakatnya, seiring dengan penguatan sistem pelayanan publik pada masing-masing instansi pemerintahan daerahnya, adalah merupakan contoh Kota dengan strategi ini.

Berdasarkan **pendekatan**, reformasi birokrasi dilihat berdasarkan aspek teknik dan strategi yang digunakannya. Reformasi berdasarkan pendekatan ini dapat dibagi menjadi:

- 1) **Strategi Inisiatif – Inovatif.** Strategi ini dilakukan oleh pemerintahan daerah sebagai bentuk inisiatif sendiri dengan mengembangkan dan menerapkan berbagai program yang inovatif.
- 2) **Strategi Prosedural.** Strategi ini dilakukan oleh daerah dengan cara bertahap berdasarkan kepada proses sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pemerintah.

Berdasarkan **titik awal – substantive** (*Entry Point Substantive Based*), strategi ini dilihat dari proses RB yang dilakukan daerah berdasarkan **tahapan awal atau prioritas pertama** yang dilakukannya dalam melakukan perubahan di daerahnya. Strategi berdasarkan aspek ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Berbasis Penataan Kelembagaan (organizational Based).** Dalam hal ini strategi yang dilakukan oleh daerah adalah berawal dari proses penataan organisasi, khususnya kelembagaannya dalam konteks yang lebih bersifat structural. Perubahan struktur, baik yang bersifat *up-sizing* maupun *down-sizing*, termasuk mengevaluasi tugas dan fungsi organisasi di lingkungannya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas organisasi.
- 2) **Berbasis Penataan SDM (Human Resources Based).** Mengawali proses RB dengan berangkat dari penataan SDM, antara lain dapat dilihat dari proses penataan system kinerja (penilaian kinerja), penerapan system remunerasi yang mengaitkannya dengan system kinerja dan kedisiplinan pegawai.
- 3) **Berbasis Penataan Sistem Kerja (Work System Based).** Strategi yang dilakukan daerah yang berawal dari penataan system kerja organisasi. Penataan dalam system ini merupakan proses perbaikan dan perubahan dalam ketatalaksanaan organisasi. Penataan yang berbasis system kerja ini dicirikan antara lain adanya upaya-upaya perubahan dengan menata kembali SOP kerja, mekanisme dan prosedur pelayanan yang dilakukan, penguatan tugas dan fungsi organisasi.
- 4) **Berbasis Mix substantive (Mix Substantive Based).** Pendekatan yang berbasis mix substantive ini antara lain dicirikan dengan upaya penataan organisasi yang mencakup unsur-unsur organisasi secara menyeluruh, simultan dan terintegrasi dalam suatu program yang dibangun oleh pemerintahan daerah.

### **Tipologi Daerah Terkait Dengan Reformasi Birokrasi**

Selain model strategi pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah, tim juga menemukan suatu informasi mengenai perbedaan-perbedaan yang ada di daerah dalam kaitannya dengan proses reformasi yang dilakukannya. Perbedaan inilah akhirnya dirumuskan oleh tim sebagai **tipologi daerah** dalam konteks reformasi birokrasi. **Tipologi** daerah dalam kaitannya dengan keberadaan *Grand Design* dan *Road Map* reformasi birokrasi ini, dapat dibagi menjadi:

- 1) **Tipologi I.** Daerah yang sudah melaksanakan RB atas **inisiatif** sendiri dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah, tetapi sebenarnya daerah sudah

memiliki program dan kebijakan yang jelas dan terintegrasi secara baik. Program-program yang dirumuskan sudah dilaksanakan dan diimplementasikan secara baik dan berjalan dengan baik, serta secara umum, dampak terhadap proses pelayanan public pun sudah berjalan dengan baik pula. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Inisiatif – Inovatif**. Daerah yang dapat dikategorikan tipe ini, antara lain adalah Kota Surabaya dan Kota Denpasar;

- 2) **Tipologi II.** Daerah yang sudah melaksanakan RB dan sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Pada daerah dengan tipe ini, reformasi sudah mulai dijalankan dan dilaksanakan. Tahapan-tahapan procedural cenderung menjadi dasar pijakannya. Karena cenderung procedural itulah maka, proses reformasi yang dilaksanakannya pun cenderung belum bersifat menyeluruh. Tipe ini disebut juga dengan **Tipe Prosedural**;
- 3) **Tipologi III.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** Tapi sudah memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Yang dimaksud dengan belum melaksanakan RB di sini tidak berarti bahwa tidak ada perubahan yang dilakukan, melainkan perubahan yang dilakukan belum secara signifikan dan belum secara formal merupakan suatu bentuk program yang dibangun dan dicanangkan oleh pemerintahan daerahnya. Dapat dikatakan proses penyelenggaraan pemerintahan berjalan sebagaimana biasanya (*running as usually*), namun langkahnya sudah diawali dengan adanya dokumen *Grand Design* dan *Road Map* RB. Tipe ini dapat dikatakan sebagai **Tipe Prosedural - Dokumentatif**;
- 4) **Tipologi IV.** Daerah yang **Belum melaksanakan RB** dan belum memiliki *Grand Design* dan *Road Map* RB sebagaimana ditetapkan oleh Kebijakan Pemerintah. Dalam tipe ini, sebagaimana halnya pada tipologi yang ke-3, namun pada tipe ini respon yang bersifat dokumentatifnya pun belum dibangun secara maksimal. Pemerintahannya hanya berjalan sebagaimana biasanya. Tipe ini dapat disebut dengan **Tipe Status Quo**.

Model tipologi ini dapat digambarkan secara matriks kuadran sebagai berikut:



Sumber: PKP2A I LAN, tim Kajian 2013.

### Hambatan Reformasi Birokrasi Di Daerah (*Identified Review*)

Reformasi Birokrasi yang merupakan suatu proses perubahan pada lingkup birokrasi, dalam pelaksanaannya tidak semulus sebagaimana diharapkan. Begitu pula halnya ketika hal ini didilaksanakan di Daerah. Banyak faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program ini. Secara umum, hambatan ini dapat dikategorikan menjadi:

- 1) **Hambatan Kultural**, yakni hambatan yang lebih erat kaitannya dengan masalah kultur, baik di lingkungan *internal* maupun *eksternal* birokrasi. Pada lingkungan internal, hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang terkait dengan masalah budaya kerja (*culture set*) dan pola pikir (*mind set*) birokrasi yang selama ini terbentuk. Hambatan yang bersifat *culture set* cenderung memengaruhi pola pikir birokrasi dalam pola dan tingkah lakunya yang masih dipengaruhi oleh budaya feodalistik dan paternalistik, sedangkan dalam *mind set* birokrasi, cenderung rigid, kaku dan kurang fleksibel dalam mensikapi aturan dan kebijakan yang ada sehingga seringkali kebijakan-kebijakan tersebut menjadi alasan bagi terjadinya kelambanan dan kekakuan. Kuatnya pengaruh *culture set* dan *mind set* ini seringkali menumbuhkan sikap *defense* terhadap perubahan karena sudah merasa nyaman dengan kondisi yang selama ini

dilakukannya. Adanya Zona nyaman (*comfort Zone*) inilah yang menjadi tantangan yang perlu terus diupayakan untuk diubah agar reformasi birokrasi dapat terwujud sebagaimana diharapkan. Sementara itu, hambatan yang muncul dari faktor eksternal pun cukup memengaruhi proses RB ini. Masyarakat yang masih paternalistic, atau justru “sangat liberalis”, seringkali menyebabkan birokrasi “sulit” untuk melakukan perubahan. *Mutualisme* yang sering dibangun di antara kedua belah pihak merupakan suatu kondisi yang “mengganggu” proses reformasi itu sendiri.

- 2) **Hambatan Konseptual**, yakni hambatan yang terkait dengan masalah konsep dan desain reformasi birokrasi itu sendiri. Seringkali konsep yang dibangun merupakan suatu yang sangat ideal tetapi kurang bisa diimplementasikan dalam situasi dan kondisi empirisnya. Dalam hal ini juga, strategi yang dibangun dengan konsep-konsep yang ada belum mampu mendorong integrasi dan sinergisitas antar organisasi pemerintahan itu sendiri. Fragmentasi dan Parsialisasi baik yang bersifat institusional maupun program cenderung menimbulkan kegoaan dari masing-masing institusi. Selain itu, gaya formalistic masih cukup mendominasi semangat perubahan ini. Dengan kata lain, hambatan konseptual ini masih merupakan suatu hambatan yang hanya mendorong formalistik atas langkah perubahan dibandingkan dengan *implementatif* dan *integrated*.
- 3) **Hambatan Perilaku**. Hambatan perilaku ini sangat erat kaitannya dengan konteks kendala yang disebabkan karena adanya hambatan cultural. Dalam konteks ini, hambatan yang timbul dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah bersifat *normative – ethics*. Sikap dan perilaku birokrasi cenderung belum menunjukkan *keseriusan, kesungguhan, dan komitmen* untuk berubah.
- 4) **Hambatan Kepemimpinan**. Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam organisasi. Simbol kepemimpinan yang belum mampu menjadi symbol tauladan, seringkali menjadi hambatan dalam proses perubahan itu sendiri. Banyak faktor penyebab yang dapat muncul dalam konteks ini. Faktor kompetensi, faktor perilaku, dan faktor “kenegarawan” yang dimiliki oleh seorang pemimpin akan sangat memengaruhi terhadap berjalan proses reformasi di daerah. Tipikal-tipikal kepemimpinan yang cenderung hanya bersifat

“politis” yang kurang diimbangi dengan norma-norma tanggung jawab, komitmen, dan kompetensinya cukup memengaruhi terhadap proses perubahan itu sendiri.

- 5) **Hambatan Hukum.** Hambatan hukum ini dalam proses reformasi birokrasi di daerah ini dapat muncul dalam konteks **penegakkan** maupun **perilaku** aparat hukum. Pemerintahan daerah yang melaksanakan proses reformasi dengan mengambil kebijakan-kebijakan sebagai diskresi atas pelaksanaannya, seringkali dianggap menyalahi aturan dan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku sehingga kecenderungan “dipersalahkan” yang bisa berdampak hukum. Di sisi lain, aparat hukum yang cenderung “kaku” dan kurang memperhatikan fakta social sebagai implikasi dari tindakan diskresi tersebut, seringkali “memanfaatkan” situasi itu untuk kepentingan-kepentingan pribadinya. Fakta ini memang cukup menjadi hambatan karena banyak pimpinan daerah atau pimpinan birokrasi yang akhirnya tidak berani melaksanakan suatu terobosan dan inovasi dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini juga memang terkait dengan “kompetensi” para pimpinan itu sendiri dalam mensikapi kebijakan atau ketiadaan kebijakan secara baik. Dalam modus-modus yang terjadi, kondisi ini seringkali menunjukkan adanya indikasi keterlibatan (kolaborasi) antara aparat hukum dan LSM-LSM, dan “wartawan-wartawan lokal” yang menjadikan isu-isu yang melibatkan birokrasi sebagai “lahan” pendapatannya.

### **Rekomendasi**

1. Kebijakan tentang reformasi birokrasi di Indonesia, hendaknya tidak bersifat kaku-dogmatis, melainkan harus fleksibel dan diarahkan untuk memfasilitasi bukan pengaturan yang cenderung menelikung daerah, sehingga implementasi RB tidak terjebak kepada proses pemenuhan dokumen dan procedural semata, melainkan benar-benar implemetatif - aplikatif;
2. Prosedur-prosedur “pengesahan” dokumen *Grand Design* dan *Road map* oleh pemerintah pusat, hendaknya tidak perlu dilakukan, akan lebih baik jika pemerintah bertindak sebagai “pengawas”, fasilitator atau motivator bagi daerah untuk mengimplementasikan apa yang sudah mereka rumuskan secara konsisten;

3. Pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk melakukan proses perubahannya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya dengan memanfaatkan segala sumber dayanya;
4. *Pilot project* implementasi RB yang dibangun, hendaknya memperhatikan atau mengadopsi konsep-konsep inisiatif lokal/daerah yang secara faktual cukup berhasil menerapkannya;
5. Terkait hal di atas, Pemerintah pusat hendaknya lebih memerankan diri sebagai fasilitator, katalisator, dan motivator bagi daerah untuk melaksanakan RB. Selain itu, pemerintah pusat juga harus mampu mendorong terciptanya *sharing* pengalaman dan konsep dari daerah-daerah yang berhasil melakukan reformasi dengan inisiatif dan inovasinya untuk bahan pengembangan dan penerapannya di daerah lain yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Oleh karena pola asistensi dan konsultansi oleh pemerintah kepada daerah perlu lebih ditingkatkan dengan maksud untuk optimalisasi pemberdayaan daerah, bukan “membimbing” untuk keseragaman pola.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Krisis ekonomi yang melanda pada tahun 1997 – 1998 telah membawa arah baru dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Tidak hanya krisis ekonomi semata, krisis yang terjadi pada periode itu membawa konsekuensi yang cukup besar yakni krisis multi dimensi, termasuk di dalamnya krisis kepercayaan kepada pemerintah.

Gelombang aksi unjuk rasa yang berkembang di masyarakat menyuarakan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Tuntutan itu pun ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Tap No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Beberapa peraturan yang dikeluarkan pemerintah itu merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hampir satu dekade sejak dikeluarkannya peraturan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, upaya pemerintah untuk terus mendorong tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terus dilakukan. Pemerintah pun mengeluarkan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Pemerintah pun selanjutnya mengeluarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014.

Dukungan regulasi dan inisiasi yang dilakukan pemerintah ini merupakan salah satu cara untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan mampu menjawab perubahan jaman. Program reformasi birokrasi yang dijalankan saat ini bukan perkara mudah dan banyak pihak yang pesimis terhadap pelaksanannya. Pesimisme muncul karena reformasi birokrasi yang diharapkan adalah terjadinya perubahan yang mendasar dan menyeluruh dalam bidang pemerintahan sehingga menghasilkan pemerintahan yang memiliki karakteristik, peduli kepada publik, profesional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) (Dwiyanto, 2011: 168).

Pesimisme publik itu dijawab oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Perpres No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010 – 2025. *Grand Design* ini menjadi semacam *template* bagi pemerintah di semua tingkatan untuk melakukan perubahan di instansinya dengan fokus perhatian pada beberapa aspek sebagaimana tertuang dalam Perpres tersebut. Meski demikian, pelaksanaan reformasi birokrasi sesuai dengan *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) 2010 – 2014 di tiap instansi pemerintah memiliki *starting point* dan kecepatan pelaksanaan yang berbeda-beda.

Kondisi ini terjadi karena ada beberapa hal yang secara mendasar tidak bisa disamakan, yakni adanya perbedaan karakteristik daerah, kondisi geografis, demografis, kemampuan keuangan daerah dan lain sebagainya.

Meski sudah ada Grand Design Reformasi Birokrasi dan Road Map Birokrasi yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun pelaksanaan reformasi di daerah bukanlah harga mati. Artinya, daerah masih tetap bisa berkreasi dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansinya dengan memperhatikan kondisi internal di wilayahnya tanpa harus mengikuti kebijakan yang ada. Bahkan, jauh hari sebelum pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai Reformasi Birokrasi, banyak pemerintah daerah yang sudah terlebih dahulu memiliki inisiasi untuk melakukan perubahan demi mewujudkan pelayanan publik yang baik dan menciptakan birokrasi yang profesional.

Kabupaten Sragen merupakan salah satu contoh daerah yang sejak tahun 2000 telah melaksanakan reformasi di bidang pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik yang dijalankan oleh Pemkab Sragen didasari oleh penilaian buruknya penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah tersebut, terutama dalam masalah perijinan. Dapat dibayangkan untuk urusan yang berkaitan dengan investasi saja, masyarakat harus mengawalinya dengan mengurus berbagai macam perijinan. Tidak hanya itu saja, setiap perijinan yang dilakukan harus mendatangi dinas yang berlainan. Misalnya, Ijin mendirikan Bangunan (IMB) harus dilakukan ke Dinas Pekerjaan Umum, Ijin Undang-undang Gangguan (HO) dilakukan ke Dinas Lingkungan Hidup. Kemudian membuat Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) dilakukan di Dinas Industri, Perdagangan dan Koperasi (Indagkop). Untuk mendapatkan surat ijin investasi, seorang pengusaha paling cepat membutuhkan waktu satu tahun. Hal ini

dikarenakan harus mengurusi berbagai macam perijinan tersebut (Kemen PAN, 2006: 9).

Keadaan ini diperparah dengan tidak adanya transparansi mengenai biaya, lama waktu yang diperlukan, persyaratan yang tidak jelas serta letak kantor Dinas yang terpisah. Secara tidak langsung, kondisi ini menyebabkan para pengusaha enggan mengurus perijinan. Akibatnya kegiatan investasi di Kabupaten Sragen tidak berkembang.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Kabupaten Sragen menyusun berbagai macam strategi dan kebijakan dalam mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakatnya. Strategi dan kebijakan yang diambil diantaranya mendelegasikan kewenangan sampai ke tingkat desa/kelurahan, membentuk Kantor Pelayanan Terpadu (KTP), membangun perekonomian masyarakat, memperbaiki dan membangun infrastruktur serta mempermudah interaksi antar perangkat daerah atau satuan kerja (Kemen PAN, 2006: 7 - 43).

Tidak hanya Pemerintah Kabupaten Sragen, inisiasi serupa juga dilakukan Kota Balikpapan untuk memperbaiki kualitas layanannya, terutama pada penyelenggaraan administrasi kependudukan. Kota yang terletak di Pulau Kalimantan ini menyadari bahwa sebelum tahun 2003 manajemen pendaftaran, pencatatan dan pengendalian penduduk serta pengelolaan data penduduk belum dilakukan secara baik dan tertib. Hal ini mengakibatkan munculnya banyak KTP ganda yang tentunya menjadi permasalahan tersendiri bagi kota ini. Kondisi ini diperparah pula oleh pelayanan bidang kependudukan yang belum berorientasi pada prinsip-prinsip pelayanan publik.

Berpijak dari permasalahan itu, Pemerintah Kota Balikpapan lantas melakukan perubahan dengan melaksanakan penertiban manajemen kependudukan. Langkah pertama yang dilakukan adalah

menbenahi kelembagaan Kantor Pelayanan Kependudukan dan Catatan Sipil di Kota Balikpapan tidak lagi bersifat terpadu melainkan bersifat koordinatif. Sehingga dengan demikian, database kependudukan yang ada dapat dipergunakan untuk segala keperluan, termasuk untuk penanggulangan kemiskinan.

Perubahan lain yang dilakukan yakni dengan memperbaiki prosedur kerja Kantor Pelayanan Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Balikpapan yang telah dilaksanakan secara *computerized*. Dengan demikian, sarana dan prasarana yang dimiliki bukan hanya peralatan kantor standar, namun juga terdapat paling tidak satu unit perangkat *personal computer* di setiap ruang kerja (Kemen PAN, 2006: 107 – 164).

Contoh perbaikan lain untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah yang dilakukan oleh Pemkab Jembrana. Hingga tahun 2000, Kabupaten Jembrana dapat dikategorikan ke dalam daerah miskin di Provinsi Bali. Namun kondisi keuangan daerah yang terbatas tidak menjadi alasan terhambatnya program pembangunan daerah.

Di tengah permasalahan seperti rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, tidak meratanya pendidikan, rendahnya derajat kesehatan masyarakat dan kurangnya daya beli masyarakat, Pemkab Jembrana terus berupaya melakukan inovasi dengan melihat potensi yang ada di wilayahnya. Tidak seperti sembilan kabupaten/kota lainnya di Provinsi Bali yang mengandalkan sektor pariwisata sebagai basis perekonomian rakyatnya, Kabupaten Jembrana justru bertopang pada sektor pertanian, peternakan dan perikanan. Dengan melaksanakan strategi pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat, Kabupaten Jembrana justru

akhirnya berhasil menjadi kabupaten terdepan di Provinsi Bali (Kemen PAN, 2006: 165 – 206).

Kabupaten Sragen, Kota Balikpapan dan Kabupaten Jembrana merupakan tiga dari enam daerah yang menunjukkan keberhasilan sebagai daerah percontohan dalam bidang pelayanan publik pada tahun 2006 menurut versi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, terlepas dari segala tantangan maupun hambatan yang dihadapinya dalam melakukan perubahan. Tiga daerah lainnya yaitu Kabupaten Sidoarjo, Kota Parepare dan Kabupaten Lamongan. Mengapa peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi target utama penyelenggaraan pemerintahan di daerah? Jawabannya sudah barang tentu untuk kemandirian dan kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam melakukan perubahan sehingga mampu mengantarkan masyarakatnya ke arah yang lebih baik, keenam daerah percontohan pelayanan publik sebagaimana disebutkan di atas tidak memiliki *Road Map* Reformasi Birokrasi. Bahkan perubahan yang dilakukan ini terjadi jauh sebelum pemerintah mencanangkan arah kebijakan pelaksanaan Reformasi Birokrasi nasional. Daerah-daerah tersebut melakukan Reformasi Birokrasi karena adanya inisiatif (keinginan yang kuat) untuk merubah citra birokrasi yang selama ini dipandang tidak mampu bekerja.

Program reformasi birokrasi kini sudah menjadi program nasional yang dicanangkan pemerintah. Bahkan pemerintah pun mendorong upaya reformasi birokrasi dengan menjadikan beberapa daerah sebagai *pilot project* reformasi birokrasi dengan dikeluarkannya Permenpan & RB No. 30 tahun 2012 tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah. Hambatan, tantangan, dan strategi daerah tentu merupakan hal

yang menarik untuk dikaji jika memperhatikan berbagai latar belakang di atas.

Beberapa daerah seperti, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Sukabumi merupakan daerah yang telah menyusun *Road Map Reformasi Birokrasi* sesuai dengan Permenpan dan RB No. 20 tahun 2010. Meskipun telah memiliki *Road Map Reformasi Birokrasi*, bukan berarti dalam implementasinya daerah-daerah tersebut bebas dari masalah. Tentu diperlukan berbagai macam strategi ataupun pendekatan agar reformasi birokrasi yang dijalankan dapat berhasil.

Berdasarkan penjelasan yang telah dikemukakan di atas, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara merasa perlu untuk mengkaji berbagai permasalahan yang timbul dalam proses pelaksanaan Reformasi Birokrasi di pemerintah daerah serta bagaimana strategi yang dibangun dalam mengatasi permasalahan yang ada tersebut.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pokok permasalahan yaitu *Bagaimana strategi yang dilakukan pemerintah daerah dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi?* Pokok permasalahan tersebut kemudian dikembangkan menjadi beberapa rumusan masalah, yaitu:

- 1) Sejauhmana proses pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah telah dilaksanakan?
- 2) Strategi apa yang dilakukan daerah dalam melaksanakan Reformasi Birokrasi?

- 3) Hambatan atau kendala apa saja yang ditemui daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi serta bagaimana cara mengatasinya?

### **C. TUJUAN DAN SASARAN**

Tujuan dilaksanakannya kajian Strategi Reformasi Birokrasi di daerah ini adalah untuk mengetahui strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan Reformasi Birokrasi, hambatan/kendala yang ditemui dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan bagaimana cara mengatasinya.

Adapun sasaran yang ingin dicapai dari pelaksanaan kajian ini adalah:

- 1) Teridentifikasinya berbagai strategi yang dilaksanakan daerah dalam rangka pelaksanaan Reformasi Birokrasi;
- 2) Tersusunnya peta strategi Reformasi Birokrasi di daerah yang dapat dijadikan acuan/referensi bagi pelaksanaan Reformasi Birokrasi di daerah secara umum;
- 3) Terumuskannya faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam rangka pelaksanaan Reformasi Birokrasi di daerah.

### **D. OUTPUT DAN MANFAAT KAJIAN**

Output Kajian Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah ini adalah berupa model/ strategi dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di daerah yang diharapkan akan bermanfaat sebagai bahan masukkan untuk kebijakan pemerintah tentang reformasi birokrasi, dan sebagai bahan acuan bagi daerah dalam melaksanakan reformasi di lingkungannya.

## **BAB II**

### ***TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI***

Bab ini akan membahas mengenai Konsep Reformasi Birokrasi dan Kebijakan Reformasi Birokrasi serta *best practice* pelaksanaan Reformasi Birokrasi di beberapa daerah di Indoneisa. Namun sebelumnya akan diuraikan terlebih dahulu mengenai teori/konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Max Weber dengan birokrasi rasional, Gerald E. Caiden dengan reformasi administrasi, *New Public Management* dan *New Public Service* serta Agus Dwiyanto dengan Reformasi Birokrasi melalui lima aspek perubahan.

#### **A. Konsep Birokrasi**

##### **1. Max Weber : Birokrasi Rasional**

Dalam ilmu administrasi publik, istilah birokrasi memiliki beberapa makna. Hill (dalam Dwiyanto, 2011: 21) menjelaskan bahwa birokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro, yang biasanya disebut sebagai *officialism*. Demikian pula Albrow (dalam Dwiyanto, 2011: 21) menyatakan bahwa birokrasi merupakan badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*) dan keseluruhan pejabat public (*public officials*), baik pejabat tingkat tinggi ataupun rendah.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut, terdapat karakteristik umum yang melekat pada birokrasi, yaitu keberadaannya sebagai suatu

lembaga pemerintah (Dwiyanto, 2011: 22). Birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memiliki birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian.

Dalam pandangan Weber, birokrasi memiliki beberapa karakteristik. Allan (2005: 172 – 176) menyebutkan bahwa birokrasi ala Weberian setidaknya memiliki tiga karakteristik, yaitu: adanya pembagian kerja, pertumbuhan kompleksitas tugas-tugas administratif, serta adanya tuntutan ekonomi moneter. Swedberg dan Agevall (2005:18 – 21) menambahkan bahwa birokrasi yang ideal menurut Weber ditandai dengan organisasi yang hierarkis (berjenjang), dengan garis-garis kewenangan. Selain itu segala bentuk tindakan yang diambil didasarkan pada aturan tertulis, dilaksanakan oleh orang yang ahli dibiadangnya, dengan aturan yang diterapkan netral dan dengan kemajuan karir yang tergantung pada kualifikasi teknis yang dinilai bukan oleh individu, melainkan oleh organisasi.

Selain itu, Dwiyanto (2011:44) menyatakan bahwa Birokrasi Weberian setidaknya memiliki empat karakteristik yaitu hierarki, formalisasi, spesialisasi dan impersonalitas. Adanya *hierarki* dalam birokrasi akhirnya membuat proses pengambilan keputusan menjadi terkotak-kotak (*fragmented*) karena arus informasi dan perintah hanya berjalan secara vertikal. *Formalisasi* berarti bahwa setiap tindakan, kebijakan dan keputusan dalam birokrasi harus didasarkan pada aspek-aspek formal yang legal dan ditetapkan eksekusinya secara formal pula. *Spesialisasi* dalam birokrasi sangat diperlukan untuk meningkatkan efisiensi karena dengan adanya spesialisasi memungkinkan untuk

dilakukannya penyederhanaan dari proses administrasi, namun di sisi lain spesialisasi juga berpotensi menciptakan proses administrasi dan pelayanan publik menjadi berbelit-belit dan panjang. *Impersonalitas* berarti mendorong agar aparat birokrasi dapat bertindak adil dan bersikap non partisan dalam melayani masyarakatnya. Namun, pada saat penerapan impersonalitas tersebut berlebihan, aparat birokrasi dapat menjadi robot yang tidak memiliki *sense of human being*.

Konsep ideal yang dibawa oleh Weber bukannya tidak mengundang kritikan. Terdapat beberapa kritikan atas teori Weber, di antaranya *pertama* birokrasi berjalan lambat. Menurut Fineman dan Gabriel (1995) birokrasi berjalan lambat dikarenakan alur pelayanan yang diselenggarakan pemerintah seringkali panjang dan tidak praktis, publik harus mendapatkan beberapa pengesahan dari beberapa pejabat sehingga kepentingannya dapat diproses. *Kedua*, kekuasaan hanya terdapat pada segolongan kecil pejabat tertentu (*oligarkhi*). Fineman dan Gabriel (1995) menegaskan dengan adanya kekuasaan, kecenderungan untuk melakukan korupsi semakin tinggi, atau hanya mementingkan kepentingan pribadi maupun golongan. *Ketiga*, Birokrasi Weber menimbulkan ketidakcakapan. Seperti yang disampaikan oleh Robert Merton (dalam Scott, 2003), salah satu penyebab ketidakcakapan tersebut dikarenakan adanya spesialisasi pembagian kerja yang ditawarkan Weber. Hal ini berpengaruh ketika salah satu bagian dalam organisasi hilang, bagian tersebut tidak dapat digantikan oleh bagian yang lain. *Keempat*, organisasi memiliki kecenderungan menggembung. Menurut Parkinson (dalam Scott, 2003), individu yang berkuasa cenderung mengembangkan organisasi untuk kepentingannya, padahal belum tentu sesuai dengan kebutuhan organisasi. *Kelima*, Birokrasi

Weber menafikan faktor manusia karena pertimbangan legal-rasional terlalu dominan, sehingga ini berpengaruh pada motivasi kinerja individu. Fineman dan Gabriel (1995), selain motivasi kerja individu juga aksesibilitas publik yang tergolong minoritas dan marginal menjadi terbatas dengan dalih semuanya harus dilakukan sesuai prosedur.

## 2. *Gerald E. Caiden – Reformasi Administrasi*

Sejalan dengan banyaknya berbagai kritikan terhadap Birokrasi Weberian, lahirlah Reformasi Administrasi yang dipelopori oleh Caiden. Pada tahun 1969 melalui publikasinya yang berjudul *Reformasi Administrasi*, Caiden menyetujui karakteristik dari Birokrasi Weber dengan beberapa kondisi. Caiden mengatakan bahwa hubungan antara penerapan prinsip-prinsip Birokratisasi Weber hingga tingkat tertentu dapat membawa birokrasi pada efisiensi yang lebih tinggi. Namun, ketika tingkat birokratisasi menjadi berlebihan dan melampaui titik optimalnya maka efisiensi itu justru akan menjadi semakin rendah. Optimalitas hubungan antara penerapan berbagai prinsip Birokrasi Weberian dan kinerja birokrasi tidak sama. Bisa saja hierarki telah mencapai titik optimal, namun karakteristik lain seperti spesialisasi, formalisasi dan impersonalitas belum mencapai titik optimal. Dwiyanto (2011: 43) menegaskan bahwa titik optimalitas antar tipe birokrasi juga berbeda. Birokrasi yang memiliki fungsi perencana misalnya tentu memiliki kebutuhan yang berbeda dengan birokrasi yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tabel 2.1 berikut ini menjelaskan mengenai penerapan prinsip birokrasi Weberian sebelum dan setelah melampaui titik optimalitas.

**Tabel 2.1**  
**Penerapan Prinsip Birokrasi Weberian Sebelum dan Setelah Melampaui Titik Optimalitas**

Prinsip Birokrasi Weberian	Menfaat Penerapannya sebelum mencapai titik optimalitas	Efek Negatif Penerapannya Setelah melampaui titik optimalitas
Hierarkhi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memberikan batasan kewenangan;</li> <li>➤ Memfasilitasi pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol, koordinasi, sebagai instrumen pengendalian</li> <li>➤ Mempermudah koordinasi dan memperjelas saluran komunikasi (vertikal) dan pertanggungjawaban.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menimbulkan ketergantungan bawahan terhadap atasan, membatasi diskresi, dan terjadi fragmentasi pengambilan keputusan;</li> <li>➤ Melembagakan budaya paternalism dan ‘asal bapak senang’</li> <li>➤ Menimbulkan distorsi dalam komunikasi dan menghambat kerjasama horizontal.</li> </ul>
Formalisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memandu penyelenggara maupun pengguna layanan sehingga pelayanan berlangsung cepat, pasti, dan adil.</li> <li>➤ Standardisasi prosedur dan proses kerja.</li> <li>➤ Meningkatkan kepastian pelayanan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menghambat munculnya perubahan, kreativitas, dan inovasi dalam pelayanan maupun kehidupan birokrasi sendiri.</li> <li>➤ Menciptakan proses kerja yang rigid, rutin, dan tidak responsif.</li> </ul>
Spesialisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menyederhanakan proses kerja untuk mencapai efisiensi;</li> <li>➤ Menjadi basis pengembangan keahlian dan profesionalisme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menimbulkan fragmentasi birokrasi, proses kerja dan pelayanan menjadi berbelit-belit sehingga pelayanan menjadi inefisien (lambat dan mahal);</li> <li>➤ Menciptakan egoisme pekerja, lebih peduli terhadap pekerjaan sendiri daripada terhadap misi dan kepentingan organisasi.</li> <li>➤ Menciptakan ketergantungan antar bagian sehingga terjadi ketidakpastian dalam penyelesaian pekerjaan.</li> </ul>
Impersonalitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mendorong aparat bertindak adil, objektif, dan non partisian dalam melayani warga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menghilangkan <i>sense of human being</i>, menghindari keberpihakan birokrasi terhadap kaum marjinal.</li> </ul>

Sumber: Dwijyanto (2011: 44)

Pada saat penerapan birokrasi ala Weber sudah melebihi batas optimalitas, Caiden (dalam Dwiyanto, 2011 : 20) menganjurkan pemerintah untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi dan privatisasi. Dalam rangka mengeksekusi ketiga hal tersebut, harus dipertimbangkan berbagai kemungkinan dan dibutuhkan kehati-hatian pemerintah, karena bias jadi ketiganya dapat dilakukan dengan serentak (Dwiyanto, 2011: 20).

Definisi reformasi administrasi menurut Caiden (1969: 1) bermuara pada proses rasionalisasi yang dimulai dengan revolusi birokrasi yang sah. Reformasi administrasi, merupakan alternatif yang lebih baik dari tirani status quo. Reformasi administrasi merupakan proses politik yang komunal yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan elemen internal birokrat dan masyarakat dengan menyesuaikan kebutuhan keduanya.

Administrasi adalah produk budaya, subsistem sosial yang mencerminkan nilai-nilai masyarakat yang lebih luas. Budaya dan nilai-nilai cenderung memperkuat satu sama lain dan menghalangi inovasi reformasi. Menurut Caiden, keberhasilan reformasi perlu didahului atau disertai oleh perubahan dalam budaya dan nilai-nilai umum yang memungkinkan akomodasi dan asimilasi reformasi. Sejauh ini, reformasi administrasi adalah variabel dependen di mana budaya dan nilai-nilai yang berubah sangat lambat dan ketergantungan pada kinerja administrasi cukup rendah, seperti halnya di negara-negara terbelakang.

### *3. New Public Management dan New Public Service*

*New Public Management* (NPM) muncul pada dekade 1980. NPM mengkritisi birokrasi model lama (Birokrasi Weberian), dengan karakteristik yang lamban, kaku dan birokratis dan tidak siap menjawab tantangan globalisasi. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business atau market as solution to the ills in public sector*). Model pemikiran semacam ini juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "*Reinventing Government*" yang memberikan hak bagi pemerintah untuk menyerahkan pelayanan publik kepada swasta. Namun, paradigma ini kemudian dinilai tidak demokratis karena ada kepentingan swasta yang dominan di dalamnya.

Kemudian, di awal dekade tahun 2000-an munculah paradigma *New Public Service* (NPS). Menurut paradigma NPS ini, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. **Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.** Dernhart (2003) menyatakan bahwa paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik.

Beberapa asas dalam penyelenggaraan NPS diantaranya: partisipasi, transparan, persamaan hak, akuntabel, kondisional dan persamaan hak dan kewajiban. Partisipasi berarti kepentingan publik

sebagai hasil dari dialog diutamakan dalam mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik. Transparan mengandung pengertian pelayan masyarakat bertanggung jawab kepada masyarakat. Persamaan hak berarti membangun kerjasama dan memfasilitasi baik masyarakat dan sektor swasta. Akuntabel berarti memiliki standar yang jelas dan ketaatan pada hukum yang ketat. Kondisional berarti menyesuaikan kebutuhan dan kondisi aktual masyarakat. Persamaan hak dan kewajiban berarti baik pihak pelayan maupun yang dilayani harus memenuhi hak dan kewajibannya.

## **B. Konsep Reformasi Birokrasi dan Pelaksanaannya di Indonesia**

Reformasi Birokrasi berasal dari dua kata yang berbeda, reformasi dan birokrasi. Taufik Efendi dalam artikelnya yang berjudul “Agenda Strategi Reformasi Birokrasi Menuju *Good Governance*” merinci arti kata reformasi birokrasi sebagai berikut. Reformasi berarti perubahan, perombakan, penataan, perbaikan atau penyempurnaan, sedangkan birokrasi berarti aparatur, lembaga/instansi, organisasi pemerintah, pegawai pemerintah, sistem kerja, perangkat kerja serta layanan kepada masyarakat. Berdasarkan kedua pengertian tersebut, Reformasi Birokrasi diartikan sebagai upaya sistematis, terpadu dan komprehensif untuk mewujudkan kepemerintahan yang baik (*good governance*), yang meliputi aspek kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik.

Reformasi birokrasi menurut Khan (dalam Utomo, 2007: 59) didefinisikan sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur,

tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Selain itu ditambahkan pula oleh Quah (1976) bahwa reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Selanjutnya United Nations (dalam Caiden, 1991) memberikan definisi reformasi birokrasi sebagai penggunaan otoritas dan pengaruh dengan penerapan sistem administrasi dengan ukuran-ukuran baru untuk merubah tujuan, struktur, dan prosedur untuk pencapaian tujuan pembangunan.

Michael Dugget mengemukakan reformasi birokrasi berarti proses yang dilakukan secara kontinyu untuk mendesain ulang birokrasi, yang berada di lingkungan pemerintah dan partai politik sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna baik ditinjau dari segi hukum maupun politik. Mark Scachter (2000) mengatakan bahwa reformasi publik:

*"Public sector reform is about strengthening the way that the public sector is managed. The public sector may over extended-attempting to do too much with few resources. It may be poorly organized; its decision making process may be irrational; staff may be poorly organized; accountability may be weak; public program may be poorly design and public services poorly delivered. Public sector reform is the attempt to fix these problems".*

Sementara Riggs (1986 : 94) melihat reformasi atau pembaharuan dari dua sisi, yaitu perubahan struktur dan kinerja. Sedangkan Wallis (dalam Marimandarto, 2012: 18 – 19) mengatakan bahwa pembaharuan reformasi administrasi meliputi tiga aspek, yaitu, bahwa suatu perubahan harus merupakan perbaikan dari keadaan sebelumnya, perbaikan diperoleh dengan upaya yang disengaja dan

bukan terjadi secara kebetulan, perbaikan yang terjadi bersifat jangka panjang dan tidak sementara.

Reformasi Birokrasi dapat pula dimaknai sebagai suatu proses perubahan kondisi birokrasi yang mendasar menuju tatanan baru yang lebih baik (Mulyadi, 2010: 86 – 90). Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat empat hal yang perlu digaris bawahi dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi. *Pertama*, Reformasi Birokrasi merupakan suatu proses (bukan output ataupun hasil). Dengan demikian pelaksanaan Reformasi Birokrasi harus dilakukan secara bertahap dan sistematis. Penetapan agenda yang jelas serta prioritas dalam melakukan reformasi merupakan hal yang penting dan harus dibuat sebelum reformasi itu dilaksanakan. *Kedua*, Reformasi Birokrasi ditandai oleh perubahan yang bersifat dinamis. Perubahan yang akan dilaksanakan serta kondisi yang diharapkan harus jelas adanya. *Ketiga*, perubahan Reformasi Birokrasi harus bersifat mendasar, bukan hanya mengobati gejala-gejala yang muncul, melainkan menyentuh akar permasalahanannya. *Keempat*, ujung dari proses Reformasi Birokrasi adalah suatu tatanan birokrasi yang baru yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Kondisi yang lebih baik adalah kondisi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mampu mensinergikan serta mengoptimalkan berbagai potensi yang dimiliki semata-mata untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Begitu pula dengan Dwiyanto (2011: 144) yang memandang Reformasi Birokrasi sebagai reformasi yang dapat memberikan solusi secara menyeluruh dan terintegrasi terhadap semua persoalan yang dihadapi. Berbagai persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia diantaranya adalah semakin meluasnya praktik korupsi, struktur

birokrasi yang *rigid*, kompleks dan terfragmentasi, budaya kekuasaan yang berlebihan, politisasi birokrasi yang semakin meluas, kualitas aparatur yang buruk, serta pelayanan yang buruk. Terdapat **lima strategi** yang ditawarkan Dwiyanto (2011: 173) terkait pelaksanaan Reformasi Birokrasi, yaitu: 1) *Penguatan basic legal* untuk pelembagaan Reformasi Birokrasi, 2) *Restrukturisasi Birokrasi*, 3) *Pembaruan Sistem Kepegawaian*, 4) *Penggajian, pengembangan budaya dan jatidiri birokrasi*, serta 5) *peningkatan akuntabilitas public*.

Reformasi Birokrasi di Indonesia hingga saat ini masih bersifat parsial dan belum komprehensif. Artinya, perubahan yang dilakukan belum mencakup semua aspek. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan mengenai pentingnya Reformasi Birokrasi.

Pada tahun 1998, MPR mengeluarkan Tap No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pemerintah selanjutnya mengeluarkan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai institusi yang ditugasi untuk menanggulangi praktik-praktek Korupsi di Indonesia.

Sedangkan dalam upaya implementasi reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 mengenai *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 mengenai *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010 – 2014. Kemudian secara lebih spesifik, upaya penataan dan perubahan di

lingkungan birokrasi ini, dipayungi oleh kebijakan dalam bentuk Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi No. 10 Tahun 2011 mengenai Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Berbagai kebijakan tersebut diharapkan mampu menjadi dasar bagi pengembangan berbagai program pembaruan birokrasi publik baik di tingkat pusat maupun daerah.

Berdasarkan *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi, terdapat delapan area (aspek) perubahan yang menjadi target tercapainya Reformasi Birokrasi. Kedelapan area tersebut adalah organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik serta pola pikir (*mind set*) serta budaya kerja (*culture set*). Adapun hasil yang diharapkan dari kedelapan area tersebut disajikan pada Tabel 2.2 di bawah ini.

**Tabel 2.2**  
**Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan**

No.	Area	Hasil yang Diharapkan
1.	Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> )
2.	Tatalaksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
3.	Peraturan Perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
4.	Sumber Daya Manusia Aparatur	SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , professional, berkinerja tinggi dan sejahtera
5.	Pengawasan	Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
6.	Akuntabilitas	Kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
7.	Pelayanan Publik	Pelayanan prima yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat

8.	Pola Pikir ( <i>mind set</i> ) dan Budaya Kerja ( <i>culture set</i> ) Aparatur	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi
----	---	---

*Sumber: Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010*

Selain kondisi yang diharapkan dengan dilaksanakannya Reformasi Birokrasi seperti yang disajikan pada Tabel 2.2 di atas, terdapat tiga sasaran dan enam indikator keberhasilan pelaksanaan Reformasi Birokrasi seperti disajikan pada Tabel 2.3 berikut ini.

**Tabel 2.43**  
**Indikator Program Keberhasilan RB**

Sasaran	Indikator		Base Line (2009)	Target (2014)
Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	IPK *)		2,8	5,0
	Opini BPK (WTP)	Pusat	42,17 %	100 %
Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat		Daerah	2,73%	60 %
Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64	8,0	
	Daerah	6,46	8,0	
Peringkat Kemudahan Berusaha		122	75	
Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan **)		-0,29	0,5
	Instansi pemerintah yang akuntabel		24 %	80 %

*Sumber: diolah dari RPJMN 2010-2014*

\*) Skala 0 - 10

\*\*) Skala -2,5 s/d 2,5

### C. Kerangka Pemikiran Kajian

Dari penjelasan mengenai Reformasi Birokrasi berdasarkan pendapat para ahli maupun kebijakan yang ada, peneliti membedakan pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia ke dalam dua kategori,

yaitu Reformasi Birokrasi secara substantif dan Reformasi Birokrasi secara prosedural. Reformasi Birokrasi secara substantive berarti perubahan dan pembaruan tata pemerintahan yang dilakukan atas inisiatif sendiri. Perubahan dan pembaruan ini terjadi terutama dalam hal kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Kelembagaan (organisasi) pemerintah yang terlalu gemuk jelas akan menimbulkan pemborosan sumber daya. Penataan kelembagaan ini dapat dilakukan melalui tiga tahapan seperti yang dikemukakan oleh Mulyadi (2010: 87) yaitu reorientasi kelembagaan, restrukturisasi dan aliansi strategis. Tahapan reorientasi kelembagaan dilakukan dengan cara mendefinisikan kembali visi, misi, peran, hingga implementasi dan evaluasi kelembagaan pemerintah. Tahapan restrukturisasi dilakukan dengan cara menata kembali kelembagaan pemerintah dengan disertai pembangunan organisasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan publik. Tahapan aliansi strategis dilakukan dengan cara mensinergikan seluruh aktor (pemerintah, dunia usaha dan masyarakat) dalam tim yang solid.

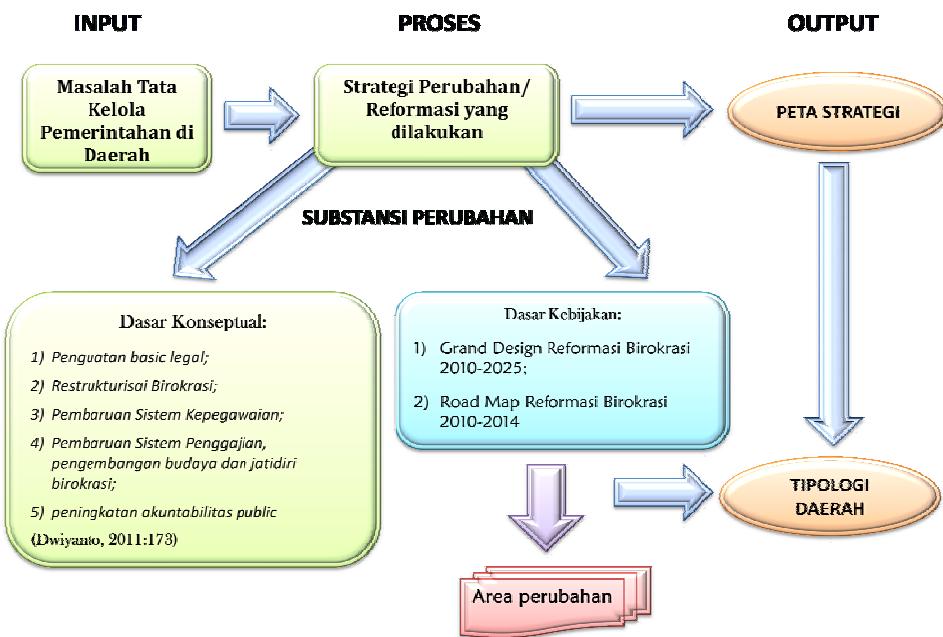
Perubahan dan pembaruan dalam aspek ketatalaksanaan merupakan upaya untuk memperbaiki kualitas dan jangkauan pelayanan publik. Dalam melakukan *reform* di bidang ketatalaksanaan ini dapat dimulai dari perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*). Birokrasi pemerintah harus mampu melayani masyarakat dan menjadi pengayom masyarakat. Sedangkan perubahan dalam bidang sumber daya manusia aparatur dilakukan untuk menciptakan aparatur yang profesional, memiliki pendidikan dan keahlian yang mumpuni, memiliki etos kerja yang baik, kesejahteraan dan sistem remunerasi yang baik serta memiliki manajemen SDM yang dapat diandalkan.

Reformasi Birokrasi secara prosedural berarti pelaksanaan reformasi yang didasarkan atas kebijakan yang ada, yakni adanya penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi sesuai dengan Permen PAN dan RB No. 20 Tahun 2010.

Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran Kajian Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran Kajian



Sumber: diadaptasi dan diolah dari hasil telaahan teori dan kebijakan, tahun 2013.

#### D. Proposisi Kajian

Proposisi kajian merupakan kesimpulan sementara atas rencana kajian yang akan dilaksanakan serta dirumuskan berdasarkan kajian

teoritis dan kerangka pikir kajian. Rumusan proposisi dalam kajian ini adalah:

1. Strategi perubahan/reformasi birokrasi yang dilakukan daerah sebagai program atas **inisiatif sendiri** dengan menggunakan **dasar konseptual tersendiri**, baik sebagian maupun seluruhnya;
2. Strategi perubahan/reformasi birokrasi yang dilakukan daerah sebagai program atas **inisiatif sendiri tanpa** menggunakan **dasar konseptual tersendiri**, baik sebagian maupun seluruhnya;
3. Strategi perubahan/reformasi birokrasi yang dilakukan daerah sebagai program atas **inisiatif sendiri tanpa mengacu kebijakan yang ada, akan tetapi menghasilkan output yang sesuai dengan kebijakan** yang berlaku, baik sebagian maupun seluruhnya;
4. Strategi perubahan/reformasi birokrasi yang dilakukan daerah dengan berdasarkan **tuntutan dan fasilitasi berdasarkan kebijakan** yang berlaku.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam kajian. Metode penelitian yang dimaksud mencakup objek penelitian, ruang lingkup kajian, jenis data yang digunakan, teknik pengumpulan data, sumber data dan metode analisis data.

#### **A. Objek Penelitian**

Obyek penelitian dalam kegiatan ini difokuskan pada masalah strategi reformasi birokrasi yang dilakukan di daerah. Konsepsi reformasi dalam kajian ini dimaknai secara lebih luas, artinya bahwa kajian diarahkan pada penggalian informasi mengenai hal-hal yang terkait dengan upaya perubahan yang dilakukan di daerah dengan teknik kualitatif dan pendekatan *grounded research*.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini, tim peneliti tidak akan membatasi makna perubahan hanya pada area perubahan sebagaimana tertuang dalam kebijakan semata, melainkan berupaya menggali semaksimal mungkin mengenai kemungkinan adanya perubahan-perubahan lain yang dilakukan daerah. Namun demikian, dalam pembahasannya, tim akan mengolah dan menganalisa hasil temuannya untuk mengonversikannya secara substansial dengan dasar teori maupun kebijakan agar dapat menjadi masukan yang efektif bagi pengembangan dan implementasi reformasi birokrasi di Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka untuk memilih lokus bagi penelitian ini, tim menentukannya berdasarkan random sampling dengan kriteria yang ditetapkan berupa:

- 1) Daerah yang dijadikan sebagai pilot project implementasi RB;
- 2) Daerah yang dipandang sudah melaksanakan perubahan;
- 3) Daerah yang belum terinformasikan mengenai upaya atau proses perubahannya.

Berdasarkan kriteria yang disebutkan di atas, dalam kajian ini terdapat sepuluh daerah yang menjadi objek penelitian. Kesepuluh daerah tersebut adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Kota Banda Aceh, Kota Cimahi, Kota Surabaya, Kota Denpasar, Kota Cirebon, Kabupaten Gresik serta Kabupaten Sukabumi.

## **B. Definisi Operasional**

Meskipun penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan teknik *grounded research*, tim memandang perlu untuk merumuskan variabel dan dimensi operasional dalam penelitian ini agar terdapat batasan yang jelas sehingga dapat terbentuk kesepahaman yang sama mengenai substansi kajian ini.

Variabel dalam kajian ini adalah Strategi Reformasi Birokrasi dengan obyek pemerintahan daerah. **Strategi reformasi birokrasi** dalam kajian ini diartikan sebagai suatu langkah atau tindakan yang dilakukan dalam upaya melakukan proses perubahan pada lingkup birokrasi atau tata kelola pemerintahan di lingkungan pemerintahan daerah. Adapun perubahan dimaksud secara substansial dapat

menyangkut seluruh aspek atau sebagian dari aspek terkait, namun secara proses, hal itu dimaksudkan untuk mencapai hasil secara komprehensif dengan proses yang bertahap (*gradual*).

Adapun aspek-aspek yang menjadi acuan/pedoman untuk kajian ini mengacu kepada aspek perubahan yang didasarkan pada 2 (dua) kategori, yaitu: dasar Konseptual, dan dasar Kebijakan. Rujukan untuk melihat aspek perubahan pada kategori dasar konseptual, merujuk kepada 5 (lima) strategi yang ditawarkan oleh Dwiyanto (2011: 173), yaitu:

### **1) Penguatan *basic legal*.**

Dimensi yang mencakup penguatan *basic legal* dimaknai sebagai upaya strategis yang dilakukan pemerintah daerah dengan menata kembali sistem kebijakan yang diindikasikan dengan “*adanya formulasi atau reformulasi kebijakan di daerah*”.

### **2) Restrukturisasi Birokrasi**

Dimensi restrukturisasi birokrasi dalam kajian ini dimaknai sebagai upaya pemerintah daerah dalam menata kembali organisasi pemerintahan daerahnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian yang mencakup “*adanya perubahan struktur kelembagaan organisasi di lingkungan pemerintahan daerah*” yang dimaksudkan untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas kerjanya.

### **3) Pembaruan Sistem Kepegawaian**

Pembaharuan sistem kepegawaian dimaknai sebagai upaya untuk memperbarui sistem kepegawaian di daerah dengan mencakup

aspek-aspek yang terkait dengan pengelolaan SDM Aparatur Daerah yang diindikasikan dalam bentuk “*adanya perubahan kebijakan atau langkah langkah baru dalam pengelolaan kepegawaian di daerahnya*”.

#### **4) Pembaruan Sistem Penggajian, pengembangan budaya dan jatidiri birokrasi**

Dalam dimensi ini, tim akan melihat dari aspek perubahan yang menyangkut masalah “*pengelolaan sistem penggajian atau insentif lainnya yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja SDM*”, dan “*adanya upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka membangun budaya kerja dan motivasi kerja pegawainya*”.

#### **5) Peningkatan akuntabilitas publik.**

Dalam dimensi ini akan dilihat mengenai adanya keseriusan/kesungguhan pemerintahan daerah dalam membangun akintabilitas publik di daerahnya yang diindikasinya dengan “adanya komitmen untuk selalu membuat laporan akuntabilitas kinerja dan perubahan dalam beberapa sistem yang mendorong perwujudan transparansi public, misalnya: adanya LPSE untuk *e-procurement, e-services*, kejelasan SOP dan SPM”.

Sedangkan dasar kebijakan yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah 8 (delapan) area perubahan sebagaimana tertuang dalam Permenpan dan RB Nomor 20 tahun 2010, yang mencakup:

- 1) Organisasi, yakni adanya perubahan yang ditunjukkan dengan upaya penataan organisasi;

- 2) Tatalaksana, merupakan upaya penataan dalam system ketatalaksanaan di lingkungan pemerintahan daerahnya, seperti: adanya SOP, SPM, Anjab, ABK.
- 3) Peraturan Perundang-undangan, yakni adanya upaya-upaya yang dilakukan dalam rangka penataan system kebijakan di daerahnya.
- 4) SDM Aparatur, yakni adanya perubahan upaya-upaya strategis dalam rangka pengelolaan ADM aparatur di lingkungannya.
- 5) Pengawasan, dilihat dengan adanya penguatan-penguatan peran pengawasan, baik secara kebijakan maupun implementasinya.
- 6) Akuntabilitas, dilihat melalui adanya kelengkapan dokumen laporan akuntabilitas dan keterbukaan public.
- 7) Pelayanan Publik. Dalam hal ini dilihat dari adanya upaya yang kuat untuk meningkatkan kualitas pelayanan public, baik dari aspek mekanisme dan prosedurnya maupun kejelasan informasinya.
- 8) Pola Pikir dan Budaya Kerja. Dilihat dari adanya upaya yang sungguh-sungguh untuk membangun pola pikir dan budaya kerja yang efektif, baik dilihat dari aspek kebijakan maupun program-program yang dikembangkannya.

Dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi disebutkan adanya delapan area perubahan yaitu organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusai aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik serta pola pikir (*mind set*) serta budaya kerja (*culture set*).

Perubahan yang diharapkan dari kedelapan aspek tersebut adalah (1) Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*); (2) Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur

dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*; (3) Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif; (4) SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera; (5) Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; (6) Kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; (7) Pelayanan prima yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat; serta birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi.

Selain dengan cara melihat implemenmtasi strategi reformasi birokrasi yang dilakukan daerah dari *aspek substansial* sebagaimana disebutkan di atas, kajian ini juga berupaya untuk melihat atau menggali upaya-upaya atau langkah-langkah yang dilakukan daerah dalam rangka melakukan perubahan di lingkungannya *secara prosedural atau proses* yang dilakukannya.

### **C. Metode Analisis**

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode analisis ini dilakukan mengingat hasil temuan yang diperoleh tidak melalui prosedur statistika maupun bentuk hitungan lainnya. Metode analisis deskriptif disusun berdasarkan data primer dan data sekunder yang berasal dari dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah, literatur, jurnal, makalah artikel dan lainnya. Metode kualitatif dipilih atas pertimbangan masalah yang diteliti, yaitu ingin mengetahui strategi yang dilakukan dan hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah.

Metode deskriptif kualitatif ini dipilih dengan maksud untuk menggambarkan, mengungkapkan dan memahami sesuatu di balik fenomena yang sedang terjadi yang belum diketahui oleh peneliti.

Dengan menggunakan metode ini diharapkan strategi yang dilakukan dan hambatan yang ditemui oleh daerah dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi dapat diketahui.

Setelah data terkumpul (melalui wawancara dan FGD), data tersebut disajikan sedemikian rupa sehingga “para informannya dibiarkan berbicara sendiri”. Hal ini dimaksudkan supaya mendapatkan laporan yang “apa adanya” mengenai strategi yang dilakukan maupun hambatan yang ditemui oleh setiap daerah dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi. Namun demikian, untuk mendapatkan penjelasan yang cermat dalam melakukan analisis dan menyajikan berbagai macam temuan, dilakukan pengurangan data dan penyusunan materi (hal ini dilakukan tentu saja karena tidak mungkin semua data dilaporkan). Kedua teknik ini dilakukan peneliti dalam rangka seleksi dan interpretasi terhadap pendapat yang dikemukakan informan. Dengan teknik ini dimungkinkan peneliti menyisipkan pendapat-pendapatnya dalam paragraf-paragraf deskripsi yang panjang dan dalam kutipan wawancara lapangan.

#### **D. Jenis Data, Teknik Pengumpulan Data, dan Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer maupun data sekunder. Data primer diperoleh melalui teknik wawancara (*in-depth interview*) dan *Focus Group Discussion* (FGD) terhadap beberapa pejabat struktural yang dipilih sebagai tokoh kunci (*key informants*) di setiap daerah. Informan dipilih guna mendapatkan informasi yang jelas dan komprehensif dengan permasalahan penelitian. Teknik wawancara dan FGD ini dilakukan dalam rangka menjaring

informasi mengenai bagaimana strategi yang dilakukan dan hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah.

Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui kegiatan studi kepustakaan (*library research*) terhadap buku/literatur yang relevan, hasil kajian/penelitian, peraturan perundang-undangan serta dokumen resmi pemerintah lainnya.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**

Bab ini mendeskripsikan profil daerah yang menjadi objek penelitian dan bagaimana pelaksanaan reformasi birokrasi dilaksanakan di daerah tersebut. Sepuluh daerah yang menjadi lokus penelitian terdiri dari: Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Provinsi Banten, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Kota Denpasar, Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Kota Cimahi dan Pemerintah Kota Cirebon, Pemerintah Kabupaten Gresik dan Pemerintah Kabupaten Sukabumi

#### **A. Gambaran Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Daerah**

##### **1. Provinsi Jawa Barat**

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi yang terletak di Pulau Jawa. Provinsi ini memiliki daratan seluas 3.709.528,44 hektar dan daerah pesisir serta laut sepanjang 12 (dua belas) mil dari garis pantai seluas 18.153 km<sup>2</sup>, batas koordinat daerah adalah 104° 48' 00" BT - 108 ° 48' 00" Bujur Timur dan 5 ° 50' 00" LS - 7 ° 50' 00" Lintang Selatan, dengan batas-batas sebelah Utara, berbatasan dengan Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dan Laut Jawa, sebelah Timur, berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah, sebelah Selatan, berbatasan dengan Samudera Indonesia dan sebelah Barat, berbatasan dengan Provinsi Banten.

Penduduk Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar 0,59% dari tahun sebelumnya, yaitu 44.286.519 jiwa pada tahun 2011 menjadi 44.548.431 jiwa pada tahun 2012, jumlah penduduk laki-laki sebesar 22.609.621 jiwa atau 50,75% dari jumlah penduduk Jawa Barat, dan penduduk perempuan sebanyak 21.938.810 jiwa atau 49,25%, dengan sex ratio sebesar 103, yang berarti setiap 100 penduduk perempuan berbanding dengan 103 penduduk laki-laki. Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) Tahun 2012 sebesar 1,66%, lebih rendah bila dibandingkan dengan LPP Tahun 2011 mencapai angka 1,90%.

Jawa Barat masih merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Jumlah penduduk Jawa Barat terus meningkat baik akibat adanya kelahiran maupun karena migrasi. Migrasi merupakan variabel pokok perubahan dan pertumbuhan penduduk yang sulit diukur, karena faktor-faktor yang mempengaruhinya sangat beragam dan rumit. Migrasi juga merupakan suatu proses yang secara selektif mempengaruhi setiap individu dengan ciri-ciri ekonomi, sosial, pendidikan dan demografi tertentu.

Peningkatan penduduk harus ditangani dengan baik dan komprehensif, pemerintah melalui dinas/instansi terkait perlu melakukan upaya pengendalian jumlah penduduk secara terpadu dan berkesinambungan serta diiringi dengan peningkatan kualitas sumber daya manusianya. Dengan pertambahan jumlah penduduk, akan menimbulkan permasalahan bagi pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung, pemerintah harus menyediakan berbagai fasilitas yang diperlukan guna memenuhi kebutuhan hidup penduduknya. Fasilitas-fasilitas tersebut antara lain: fasilitas

perumahan, pendidikan, lapangan pekerjaan, sarana sosial, kesehatan dan sebagainya.

Kondisi pembangunan manusia di provinsi ini dapat dilihat berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada tahun 2012 IPM di provinsi ini mencapai 73,19 poin. Indeks Pendidikan mencapai 82,75 poin dengan Angka Melek Huruf sebesar 96,97% dan Rata-Rata Lama Sekolah selama 8,15 tahun. Indeks Kesehatan sebesar 72,67 poin dengan Angka Harapan Hidup mencapai 68,60 tahun, serta Indeks Daya Beli mencapai 64,17 poin dengan kemampuan daya beli masyarakat sebesar Rp 637.670,-.

Secara makro kinerja perekonomian Jawa Barat yang diukur dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan, pada Tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar 6,21%, yaitu dari Rp.343,11 triliun pada Tahun 2011 menjadi Rp.364,41 triliun pada Tahun 2012. Dengan pendapatan perkapita atas dasar harga konstan Jawa Barat terus mengalami peningkatan sebesar Rp.351 ribu dibandingkan dengan tahun 2011, yaitu dari Rp.7,829 juta menjadi Rp.8,180 juta pada tahun 2012. Kendati demikian peningkatan pendapatan perkapita masih belum menggambarkan secara riil kenaikan daya beli masyarakat Jawa Barat secara umum.

Investasi merupakan faktor penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, sampai dengan Tahun 2012 investasi PMTB (Pembentukan Modal Tetap Bruto) atas dasar harga berlaku mencapai Rp.175,2 triliun, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya mengalami peningkatan sebesar 12,06%. Beberapa hal yang menghambat realisasi investasi antara lain adalah masalah keamanan, kepastian hukum, transparansi dalam pengurusan ijin investasi,

ketenagakerjaan, pertanahan dan lingkungan hidup, pemasaran dan bahan baku, infrastruktur, serta daya saing daerah.

Perkembangan laju inflasi gabungan tujuh kota di Jawa Barat mencapai 3,86% di dominasi oleh inflasi bahan makanan pokok, diantaranya adalah komoditas beras yang memberikan andil inflasi tertinggi. Inflasi di Jawa Barat berasal dari tingginya ekspektasi masyarakat terhadap harga sehubungan dengan berita-berita yang berkembang, seperti kenaikan tarif dasar listrik (TDL), kenaikan harga BBM, dan sebagainya.

Dalam bidang pemerintahan, saat ini Provinsi Jawa Barat dipimpin oleh Gubernur Ahmad Heryawan dengan wakil gubernur Dedy Mizwar dengan visi pembangunan Jawa Barat tahun 2008 – 2013, yaitu “Tercapainya Masyarakat Jawa Barat yang Mandiri, Dinamis dan Sejahtera”. Agar visi tersebut dapat diwujudkan dan dapat mendorong efektivitas dan efisiensi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, maka rumusan Misi Provinsi Jawa Barat dalam rangka pencapaian Visi Jawa Barat 2013 ditetapkan dalam 5 (lima) misi berikut ini, untuk mencapai masyarakat Jawa Barat yang mandiri, dinamis dan sejahtera. Misi Pertama, Mewujudkan Sumber Daya Manusia Jawa Barat yang Produktif dan Berdaya Saing. Misi Kedua, Meningkatkan Pembangunan Ekonomi Regional Berbasis Potensi Lokal. Misi Ketiga, Meningkatkan Ketersediaan dan Kualitas Infrastruktur Wilayah. Misi Keempat, Meningkatkan Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Untuk Pembangunan yang Berkelanjutan. Selanjutnya Misi Kelima, Meningkatkan Efektifitas Pemerintahan Daerah dan Kualitas Demokrasi.

Provinsi Jawa Barat didukung oleh 13.659 pegawai negeri sipil di lingkungan Pemprov Jabar. Dari jumlah itu jika dirinci berdasarkan jenis kelamin terdiri atas laki-laki 9.101 orang dan perempuan 4.458 orang.

Jika dilihat berdasarkan tingkat pendidikan, maka pegawai di lingkungan Pemprov Jabar yang telah menyelesaikan program S3 sebanyak 60 orang, S2 sebanyak 1.233 orang, S1 sebanyak 4.932 orang, D3 sebanyak 1.064 orang, D2 sebanyak 502 orang, SLTA sebanyak 4.857, SLTP sebanyak 494 orang, dan SD sebanyak 516 orang.

Provinsi Jawa Barat telah melaksanakan reformasi birokrasi sejak tahun 2008. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan di provinsi ini mengacu pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk *Grand Design* Reformasi Birokrasi serta *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010 – 2014. Sesuai dengan kebijakan nasional tersebut, ruang lingkup *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat 2011 – 2013 meliputi empat aspek, yaitu (1) Fokus penguatan birokrasi dalam pelayanan publik; (2) Sasaran pada sembilan manajemen pemerintahan; (3) Pemantapan Kebijakan Tunjangan Perbaikan Penghasilan; dan (4) Pembentukan Tim Reformasi Koordinasi, Monitoring dan Evaluasi Birokrasi.

Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, terdapat permasalahan yang ditemui oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Permasalahan dalam bidang kelembagaan yaitu (1) organisasi yang belum memiliki visi, misi dan strategi yang jelas; (2) struktur organisasi yang kurang efektif, efisien, rasional dan proposisional; (3) pembagian tugas yang belum proporsional; serta (4) jabatan struktural dan fungsional yang belum diatur.

Dalam bidang ketatalaksanaan, permasalahan yang dihadapi yaitu (1) Mekanisme/sistem kerja internal; (2) Hubungan kerja eksternal; (3) Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pengendalian; (4) Tersedia dan terselenggaranya norma, standar, prosedur dan kriteria penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;

(5) Otomatisasi administrasi perkantoran; (6) Semua OPD di lingkungan Pemprov Jawa Barat telah mempunyai SOP yang efektif, efisien dan akuntabel; (7) Semua kewenangan daerah Provinsi sudah tersusun Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan dapat diaplikasikan dengan baik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku; (8) Pengembangan tata naskah dan kearsipan secara elektronik (*e-archive*); (9) Dibentuknya kelembagaan Unit Layanan Pengaduan (ULP) secara struktural selambat-lambatnya tahun 2014; (10) Dibentuknya Sistem Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) untuk memfasilitasi ULP dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa secara elektronik; (11) Pengembangan Jaringan Infrastruktur *online* Pemerintah Provinsi mendukung keterpaduan data dan informasi berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi menuju *Virtual Office (paperless office)*; (12) Penetapan Standar Pelayanan Minimal penyusunan produk hukum guna mendukung kinerja Pemprov Jawa Barat; (13) Pengembangan Budaya Kerja; (14) Terselenggaranya Monitoring dan Evaluasi Penerapan SPM Kab/Kota; serta (15) Terdapatnya standarisasi Sarana dan Prasarana yang memadai.

Kemudian, permasalahan di bidang sumber daya manusia aparatur adalah (1) belum adanya penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Kepegawaian; (2) Sistem Diklat yang efektif melalui penerapan diklat terintegrasi serta ISO 9001 : 2000 dan implementasi diklat-diklat terakreditasi; (3) Standar dan peningkatan kinerja; (4) Pola karir jelas dan terencana; (5) Standar Kompetensi, Organisasi, Jabatan dan Individu; (6) Penempatan pegawai sesuai dengan keahlian (*the right man on the right job*); (7) Tugas, fungsi dan beban tugas yang proporsional; (8) Rekrutmen sesuai kebutuhan dan prosedur; (9)

Remunerasi yang memadai melalui insentif berbasis kinerja; dan (10) Pengembangan diklat melalui *e-learning*.

Dalam bidang pelayanan publik, permasalahan yang dihadapi adalah (1) Meningkatnya penggunaan Teknologi Informasi Komunikasi sehingga sistem pelayanan publik mudah diakses oleh masyarakat; (2) Terselenggaranya pelayanan publik yang bermutu dan akuntabel di seluruh tingkatan pemerintahan daerah dan UPTD; (3) Terwujudnya koordinasi yang solid antar lembaga-lembaga penyedia pelayanan; (4) Terlaksananya penerapan sistem operasional prosedur dan standarisasi pelayanan publik; (5) Meningkatnya sarana dan prasarana untuk mendukung pelayanan kepada masyarakat, antara lain melalui pengadaan sarana kantor sehingga pemohon merasa nyaman dan memperoleh kemudahan dalam proses pelayanan dan pengembangan pilihan layanan bergerak (*mobile services option*).

Permasalahan dalam hal kinerja meliputi (1) Penyusunan manajemen kinerja melibatkan *stakeholders*; (2) Legalitas manajemen kinerja sebagai pedoman kerja dalam bentuk keputusan pimpinan organisasi, sesuai kebutuhan dan kondisi masing-masing organisasi; (3) Sosialisasi manajemen kinerja; (4) Penerapan manajemen kinerja, yang meliputi Perencanaan stratejik, Perencanaan kinerja, Pengukuran dan evaluasi kinerja, dan Pelaporan kinerja; (5) Sinergitas penyusunan dokumen perencanaan kinerja dan pelaporan kinerja; (6) Evaluasi pelaksanaan manajemen kinerja dan melakukan langkah-langkah penyempurnaan; (7) Diterapkannya insentif berbasis kinerja untuk peningkatan kualitas pelayanan publik; (8) Penyusunan RPJMD yang dilengkapi dengan indikator kinerja utama yang memenuhi kaidah SMART PLANNING; dan (9) Pengembangan kapasitas kelembagaan Badan Diklat Daerah Provinsi Jawa Barat menjadi *Centre of Excellence*

melalui *Differentiation Strategy* untuk meningkatkan profesionalisme aparatur yang berdampak pada peningkatan kinerja.

Sedangkan dalam bidang pengawasan, permasalahan yang ditemui meliputi (1) Terlaksananya implementasi Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi secara konsisten; (2) Terwujudnya pengelolaan dan pelaporan pelaksanaan anggaran yang akuntabel menuju pencapaian opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemprov Jawa Barat yang Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Untuk itu, Pemerintah Provinsi Jawa Barat melakukan berbagai upaya diantaranya:

- 1) Dalam bidang perubahan pola pikir dan pembentukan komitmen (Manajemen Perubahan). Upaya yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Barat adalah melakukan kegiatan pembentukan tim manajemen perubahan yang terdiri dari para agen perubahan, Penyusunan strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi termasuk rencana implementasinya, serta sosialisasi dan internalisasi
- 2) Dalam sistem regulasi (penataan peraturan perundang-undangan). Upaya yang dilakukan meliputi Program Legislasi Daerah (Prolegda), Pembaharuan Peraturan Gubernur yang mengatur Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur, serta Dokumentasi dan Sosialisasi Produk Hukum Daerah tentang Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur.
- 3) Dalam bidang kelembagaan (penataan dan penguatan organisasi), upaya yang dilakukan meliputi: Asesmen Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan Pelayanan Publik, Perumusan profil OPD Pelayanan Publik 2013, Analisis Beban Kerja (ABK) pada OPD Pelayanan Publik, serta Pembangunan Sistem Informasi dan Manajemen Reformasi Birokrasi Jawa Barat.

- 4) Dalam penataan sistem ketatalaksanaan (penataan tatalaksana), upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan kegiatan Evaluasi SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur, Penyusunan SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur, Pembangunan/Pengembangan *e-office/ e-government (Jabar Cyber Province)*, serta Monitoring SPM Kabupaten/kota se-Jawa Barat.
- 5) Dalam bidang penguatan sumber daya manusia aparatur (penataan sistem manajemen sumber daya aparatur), berbagai upaya dilakukan diantaranya dengan melakukan kegiatan Pengembangan sistem pengadaan dan seleksi (rekrutmen) PNS, Rasionalisasi dan optimalisasi pegawai, Penetapan Standar Kompetensi Jabatan, Pembinaan dan peningkatan kompetensi, disiplin, etos kerja dan etika PNS, Penerapan sistem penilaian kinerja individu, Penerapan sistem pemberian tunjangan kinerja, Pengembangan Sitem Informasi Kepegawaian (SIMPEG), Pengembangan pola karir, serta Penyusunan pola pengembangan (pendidikan dan pelatihan) pegawai.
- 6) Dalam bidang pengawasan (penguatan pengawasan), upaya yang dilakukan diantaranya Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada masing-masing OPD, Peningkatan Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai *quality assurance* dan *consulting*, serta Penegakan kode etik dan disiplin kerja.
- 7) Dalam bidang kinerja (penguatan akuntabilitas kinerja) dilakukan langkah-langkah sebagai berikut yaitu Penguatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, Pengembangan sistem manajemen

kinerja organisasi, serta Penyusunan Indikator Kinerja Utama (IKU) pada Pemda hingga pada unit kerja yang terendah.

- 8) Dalam bidang pelayanan publik (peningkatan kualitas pelayanan publik), upaya yang dilakukan diantaranya Penetapan target kinerja pelayanan, Penyusunan Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan, Penerapan Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan, Penerapan teknologi informasi, serta Penerapan ISO.
- 9) Dalam peningkatan monitoring, evaluasi dan pelaporan, upaya yang dilakukan meliputi: Monitoring (dilakukan setiap enam bulan sekali), serta Evaluasi (dilakukan setiap tahun sekali)

**Tabel 4.1.**  
**Program dan Kegiatan Reformasi Birokrasi Pemprov Jawa Barat**

<b>No.</b>	<b>DIMENSI</b>	<b>PROGRAM</b>	<b>KEGIATAN</b>	<b>OUTPUT</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>SOPD PELAKSANA</b>
					<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>				
1.	PERUBAHAN POLA PIKIR DAN PEMBENTUKAN KOMITMEN	Manajemen Perubahan	1. Pembentukan tim manajemen perubahan yang terdiri dari para agen perubahan	Tim manajemen perubahan pemda				BAPPEDA
			2. Penyusunan strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi termasuk rencana implementasinya	Strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi termasuk rencana implementasinya				BAPPEDA
			3. Sosialisasi dan internalisasi	Terbangunnya kesamaan persepsi, komitmen, konsistensi serta keterlibatan dalam pelaksanaan program dan kegiatan reformasi birokrasi pada seluruh tingkatan pegawai Pemda				BAPPEDA
2.	SISTEM REGULASI	Penataan Peraturan Perundang-undangan	1. Program Legislasi Daerah (Prolegda)	Terbentuknya Peraturan Daerah yang mengatur masalah pelayanan publik				BIRO HUKUM

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
			2. Pembaharuan Peraturan Gubernur yang mengatur Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur	Tersusunnya Petunjuk Pelaksanaan/Peraturan Gubernur yang mengatur Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur				BIRO HUKUM
			3. Dokumentasi dan Sosialisasi Produk Hukum Daerah tentang Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur	Terdokumentasikannya produk hukum daerah serta terlaksananya sosialisasi Produk Hukum Daerah tentang Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur				BIRO HUKUM
3.	KELEMBAGAAN	Penataan dan Penguatan Organisasi	1. Asesmen Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan Pelaksanaan Publik	Dokumen asesmen Organisasi Perangkat Daerah yang melaksanakan Pelaksanaan Publik sebagai dasar melakukan penataan kelembagaan, ketatalaksanaan dan SDM, Dinas, Badan, UPTD dan UPTB				BIRO ORGANISASI
			2. Perumusan profil OPD Pelayanan Publik 2013	Profil birokrasi Pemda 2013 yang meliputi : Dinas, Badan, UPTD dan UPTB				

1	2	3	4	5	6	7	8	9
			3. Analisis Beban Kerja (ABK) pada OPD Pelayanan Publik	Ketetapan ratio jumlah pegawai (sesuai profil kompetensi jabatan) dengan jumlah beban kerja, dilihat dari jumlah waktu kerja yang tersedia dan jumlah waktu kerja yang dibutuhkan (penyerapan waktu) untuk menyelesaikan beban kerja yang menjadi tanggung jawab baik pejabat struktural, fungsional tertentu maupun fungsional umum				BIRO ORGANISASI
			4. Pembangunan Sistem Informasi dan Manajemen Reformasi Birokrasi Jawa Barat	Terbangunnya SIM yang terintegrasi dalam penyelenggaraan Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Kepegawaian				• BIRO ORGANISASI • BANDIKLAT DA • BKD
4.	PENATAAN SISTEM KETATALAKSANAAN	Penataan tatalaksana	1. Evaluasi SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur	Dokumen hasil evaluasi SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur yang akan digunakan sebagai acuan dalam upaya melakukan penataan organisasi				BIRO ORGANISASI
			2. Penyusunan SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur	Dokumen SOP Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur berdasarkan <i>bussiness process</i> yang baru yang efektif,				BIRO ORGANISASI

				efisien, dan akuntabel				
			3. Pembangunan/ Pengembangan <i>e-office/ e-government (Jabar Cyber Province)</i>	Tersedianya <i>e-office/e-government</i> jaringan Teknologi Informasi dalam pembangunan/mengembangkan <i>Jabar Cyber Province</i> pada masing-masing SOPD, seperti : otomatisasi monitoring persuratan, pengelolaan arsip ( <i>e-filling</i> ) dan monitoring kehadiran pegawai				• DISKOMIN FO • BAPUSIPD A
			4. Monitoring SPM Kabupaten/kota se-Jawa Barat	Terlaksananya monitoring dan evaluasi penyusunan dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada pemerintah kabupaten/kota sebagai implementasi pelayanan publik				
5.	PENGUATAN SUMBER DAYA MANUSIA/APARAT UR	Penataan Sistem Manajemen Sumber Daya Aparatur	1. Pengembangan Sistem Pengadaan dan seleksi (rekrutmen) PNS	Sistem pengadaan dan seleksi yang transparan, adil dan akuntabel serta berdasarkan kompetensi				BKD
			2. Rasionalisasi dan Optimalisasi Pegawai Penetapan Standar Kompetensi Jabatan	Tersedianya jumlah dan kapasitas aparatur sesuai dengan kebutuhan organisasi				BKD

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
			3. Pembinaan dan peningkatan kompetensi, disiplin, etos kerja dan etika PNS	Tersedianya dokumen standar kompetensi jabatan, tersedianya assesment center, majelis kode etik serta terselenggaranya sertifikasi kompetensi PNS				BKD
			4. Penerapan sistem penilaian kinerja individu	Terselenggaranya sistem pengukuran kinerja individu yang handal, obyektif, dan fair				BKD
			5. Penerapan Sistem Pemberian Tunjangan Kinerja	Terselenggaranya pemberian tunjangan kinerja sesuai dengan hasil penilaian kinerja				BKD
			6. Pengembangan Ssitem Informasi Kepegawaian (SIMPEG)	Ketersediaan Sistem Informasi Kepegawaian yang mutakhir dan handal				BKD
			7. Pengembangan pola karir	Tersusunnya pola karir berbasis merit system dan konsep <i>dual track career</i> sistem PNS (pengembangan karir melalui jabatan struktural dan jalur jabatan fungsional secara seimbang dan terpadu)				BKD
			8. Penyusunan pola pengembangan (pendidikan dan pelatihan) pegawai	Pola pengembangan (pendidikan dan pelatihan) pegawai berbasis kompetensi				BANDIKLAT DA
6.	PENGAWASAN	Penguatan Pengawasan	1. Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada masing-masing OPD	Peningkatan kinerja pada masing-masing SOPD				INSPEKTOR AT

1	2	3	4	5	6	7	8	9
			2. Peningkatan Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai <i>quality assurance</i> dan <i>consulting</i>	Peningkatan kinerja pada masing-masing SOPD				INSPEKTORAT
			3. Penegakan kode etik dan disiplin kerja	Peningkatan kepatuhan kode etik dan disiplin kerja				INSPEKTORAT
7.	KINERJA	Penguatan Akuntabilitas Kinerja	1. Penguatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah	Peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah				<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSPEKTORAT</li> <li>• BIRO ORGANISASI</li> </ul>
			2. Pengembangan sistem manajemen kinerja organisasi	Sistem manajemen kinerja organisasi yang mendorong pencapaian kontrak kinerja				<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSPEKTOR A</li> <li>• BIRO ORGANISASI</li> </ul>
			3. Penyusunan Indikator Kinerja Utama (IKU) pada Pemda hingga pada unit kerja yang terendah	Tersusunnya Indikator Kinerja Utama (IKU) pada Pemda hingga pada unit kerja yang terendah				<ul style="list-style-type: none"> <li>• INSPEKTOR A</li> <li>• BIRO ORGANISASI</li> </ul>
8.	PELAYANAN PUBLIK	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	1. Penetapan target kinerja pelayanan	Target kinerja yang ingin dicapai oleh masing-masing SOPD				BIRO ORGANISASI
			2. Penyusunan Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan	Tersusunnya Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan				BIRO ORGANISASI

1	2	3	4	5	6	7	8	9
			3. Penerapan Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan	Tercapainya Standar Pelayanan pada Unit Pelayanan				OPD
			4. Penerapan Teknologi Informasi	Terwujudnya sistem pelayanan yang mudah di akses masyarakat				DISKOMINFO
			5. Penerapan ISO	Tercapainya kualitas mutu pelayanan				OPD
9.	MONITORING, EVALUASI DAN PELAPORAN	Peningkatan Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan	1. Monitoring (dilakukan setiap enam bulan sekali)	Hasil monitoring dan rekomendasi perbaikannya				TIM REFORMASI BIROKRASI
			2. Evaluasi (dilakukan setiap tahun sekali)	Hasil evaluasi dan rekomendasi perbaikannya				TIM REFORMASI BIROKRASI

## 2. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terletak antara  $7^{\circ}33'$  –  $8^{\circ}12'$  Lintang Selatan dan  $110^{\circ}00'$  –  $110^{\circ}50'$  Bujur Timur. Secara geografis, DIY terletak di bagian tengah pulau Jawa bagian selatan dan berbatasan dengan beberapa daerah di Provinsi Jawa Tengah. Untuk sebelah utara, DIY berbatasan dengan Kabupaten Magelang, sebelah timur dengan Kabupaten Klaten dan Wonogiri, sebelah barat dengan Kabupaten Purworejo, dan di sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Hindia. Secara administratif, DIY terdiri atas empat kabupaten dan satu kota dengan jumlah kecamatan sebanyak 78 kecamatan dan desa sebanyak 438 desa/kelurahan.

Luas wilayah DIY yaitu 3.185,80 km<sup>2</sup> atau 0,17% dari luas Indonesia (1.860.359,67 km<sup>2</sup>) dan merupakan wilayah dengan luas terkecil setelah DKI Jakarta. Wilayah di DIY yang terluas adalah Kabupaten Gunungkidul, yaitu 46,63% dari luas DIY sedangkan wilayah terkecil adalah Kota Yogyakarta, yaitu sebesar 1,02%. DIY tidak memiliki kawasan pedalaman maupun kawasan terpencil. Menurut kondisi geografis, desa-desa di DIY terletak di daerah pesisir, lereng/punggung bukit, dan daerah dataran.

Letak DIY yang berada di bagian selatan Pulau Jawa menjadikan DIY berbatasan dengan Samudera Hindia dan memiliki wilayah berupa kepulauan. DIY memiliki 28 pulau yang masuk dalam wilayah Kabupaten Gunung Kidul yang tersebut pada lima kecamatan, yaitu Purwosari, Panggang, Tanjungsari, Tepus, dan Girisubo. Berdasarkan Sensus Penduduk yang dilakukan oleh BPS pada bulan Mei 2010, jumlah penduduk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 3.452.390 orang yang terdiri dari 1.705.404 laki-laki dan 1.746.986 perempuan.

Provinsi DIY dipimpin oleh seorang Gubernur, dengan ibukota provinsi yaitu Kota Yogyakarta. Untuk melaksanakan tugas Kepala Daerah, terdapat unsur-unsur pembantu Pimpinan Pemerintah Daerah yaitu Sekretariat Daerah, Lemtekda, Dinas, dan Kantor. Dalam perjalannya, sejak tahun 2006, jumlah organisasi di Pemprov DIY mengalami peningkatan. Hal itu merupakan bentuk penyesuaian terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Sumber daya manusia yang mendukung pelaksanaan kegiatan pemerintahan di Provinsi DIY pada tahun 2010 berjumlah 7.401 orang PNS. Jumlah tersebut banyak berkurang dimana sebelumnya pada tahun 2006, jumlah PNS di Pemprov DIY sebanyak 7851 PNS. Hal ini disebabkan adanya kebijakan pemerintah di bidang kepegawaian yaitu *Zero Growth*, dimana penambahan pegawai bukan atas dasar formasi tetapi penggantian pegawai yang telah pensiun.

Dari sisi jumlah total pegawai masih terjadi penurunan dari tahun 2009 sebanyak 7.586 pegawai menjadi 7.401 pegawai pada tahun 2010, meskipun pemerintah sudah mengangkat pegawai honorer menjadi PNS serta merekrut tenaga baru menjadi CPNS, hal ini disebabkan karena jumlah PNS yang pensiun atau purna tugas lebih banyak dibandingkan jumlah tenaga honorer dan CPNS yang masuk.

Untuk jumlah pejabat struktural di lingkungan Pemprov DIY terjadi kenaikan dengan adanya struktur organisasi pemerintahan yang baru yaitu dari 704 orang pada tahun 2008 menjadi 754 orang pada tahun 2009. Hal tersebut karena dalam struktur organisasi pemerintahan yang baru tersebut membutuhkan banyak posisi jabatan struktural dibandingkan dengan struktur organisasi yang lama. Selain terjadi penambahan untuk organisasi Badan dan Dinas, UPTD juga

mengalami penambahan yang cukup banyak. Selanjutnya untuk jumlah pejabat fungsional PNS di lingkungan Provinsi DIY tahun 2010 terjadi penurunan sebanyak 19 orang, dari 1442 orang pada tahun 2009 menjadi 1.423 orang pada tahun 2010. Hal ini terjadi karena banyak PNS yang memangku jabatan fungsional memasuki masa pensiun.

Sebelum *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi lahir, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memulai pelaksanaan Reformasi Birokrasi dengan melakukan reformasi di bidang kelembagaan dan ketatalaksanaan. Sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengadakan kerjasama (kemitraan) dengan pihak ketiga (*partnership*) untuk menyelenggarakan Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (*Integrated Civil Service Reform – ICSR*). Program ICSR merupakan reformasi terpadu pelayanan masyarakat yang memprioritaskan pada penataan kelembagaan dan tata laksana, penataan aparatur birokrasi, keuangan dan pengawasan, serta budaya organisasi. Ada 7 (tujuh) tujuan dari ICSR, yaitu :

- Membentuk dan mencapai kesepakatan pemikiran mengenai hal yang berkaitan dengan perencanaan, koordinasi, pelayanan masyarakat, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan, dan membangun nilai-nilai organisasi.
- Menyempurnakan tata laksana baik yang bersifat intern maupun antar lembaga yang ada
- Membentuk sistem pendayagunaan sumber daya manusia yang efektif untuk mendukung pembaharuan tata pemerintahan
- Mewujudkan sumber daya aparatur yang kompeten, profesional, dan sejahtera
- Membuat sistem penilaian aset dan sistem keuangan berbasis kinerja
- Membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan, dan akuntabel

- Mengembangkan budaya organisasi yang ramah dengan *corporate culture* tersebut, maka diperlukan kebijakan dan aturan main birokrasi yang kondusif bagi pelaku-pelakunya.

Dengan lahirnya Grand Design dan Road Map Reformasi Birokrasi, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pun menyusun *Road Map* untuk pelaksanaan Reformasi Birokrasi di daerahnya. Berbagai hambatan dan kendala yang dihadapi provinsi ini dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi antara lain dalam hal pola pikir dan budaya kerja, perundang-undangan, kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan dan akuntabilitas kinerja.

Permasalahan yang dihadapi oleh Provinsi DIY dalam bidang pola pikir dan budaya kerja adalah belum sepenuhnya PNS menjawab dan melaksanakan Budaya Pemerintahan Satriya serta memahami dan mengamalkan 4 pilar kehidupan berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI). Adapun hambatan yang dirasakan dalam hal Perundang-undangan diantaranya (1) Sinkronisasi produk hukum daerah dengan produk hukum pusat belum sepenuhnya terwujud, (2) Produk hukum daerah belum sepenuhnya dapat diimplementasikan dan mendorong daya saing daerah, serta (3) Produk hukum daerah belum mengakomodir keistimewaan DIY.

Kendala yang dihadapi Pemerintah Provinsi DIY dalam bidang kelembagaan (organisasi) antara lain penyelenggaraan urusan pemerintahan beberapa OPD belum efektif dan efisien, serta OPD yang ada belum disesuaikan dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY serta Visi dan Misi Pembangunan Daerah DIY 2012-2017.

Dalam bidang ketatalaksanaan permasalahan yang ditemui antara lain (1) proses kerja belum seluruhnya terbakukan dan belum optimal; (2) penggunaan bahan kerja, peralatan kerja, dan sarana prasarana kerja belum sepenuhnya efisien; serta (3) tata kerja belum disesuaikan dengan keistimewaan DIY.

Kemudian dalam bidang Sumber Daya Manusia Aparatur, permasalahan yang ditemui antara lain (1) Kekurangan pegawai, (2) Penempatan PNS belum seluruhnya berdasarkan pada kompetensi jabatan, (3) Pengembangan profesionalisme PNS belum optimal, (4) Disiplin dan etos kerja PNS belum optimal, (5) Pengukuran kinerja pegawai sudah melembaga tetapi pelaksanaannya belum optimal, (6) Kinerja jabatan belum seluruhnya optimalnya, serta personil dalam jabatan struktural, fungsional umum dan fungsional tertentu belum seluruhnya tertata dengan baik, serta (7) Distribusi pegawai belum seluruhnya proporsional sesuai beban kerja.

Adapun kendala yang ditemui Pemerintah Provinsi DIY dalam bidang pengawasan adalah (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah belum sepenuhnya dapat terselenggara dengan baik, (2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD belum sepenuhnya taat terhadap Analisis Standar Biaya (ASB) dan Satuan Harga Barang dan Jasa (SHBJ), (3) Opini BPK atas LKPD belum seutuhnya sempurna (WTP murni), (4) LAKIP daerah belum mendapat nilai optimal, (5) SPIP belum dibangun dan belum diterapkan, (6) Penyelenggaraan pemerintahan daerah belum sepenuhnya akuntabel, (7) Koordinasi dan jejaring kerja APIP dan pemberdayaan SDM belum optimal, serta (8) Pelaksanaan reformasi birokrasi belum melembaga evaluasi perkembangannya.

Kemudian permasalahan yang ditemui dalam bidang Akuntabilitas kinerja antara lain (1) Perencanaan pembangunan belum

optimal melibatkan masyarakat, mekanisme *public hearing* belum optimal, (2) Perencanaan pembangunan belum sepenuhnya mengacu visi dan misi RPJMD dan kebutuhan masyarakat, (3) Penggunaan anggaran belum sepenuhnya efektif, efisien, dan akuntabel, (4) Opini BPK belum WTP murni, (5) Monitoring dan evaluasi implementasi kebijakan pembangunan belum optimal, serta (6) Pelaporan kinerja belum optimal penyajian dan pemanfaatannya. Adapun permasalahan yang ditemui dalam bidang Pelayanan publik adalah belum sepenuhnya memberdayakan masyarakat dan meningkatnya daya saing daerah.

Berdasarkan hambatan/kendala yang ditemui, berbagai upaya yang dilakukan untuk menciptakan perubahan dan pembaharuan diantaranya:

- 1) Dalam bidang perubahan pola pikir dan budaya kerja, upaya yang dilakukan adalah penyusunan Peraturan Gubernur tentang Budaya Pemerintahan Satriya, sosialisasi dan internalisasi budaya pemerintahan Satriya, serta monitoring dan evaluasi implementasi budaya pemerintahan satriya.
- 2) Dalam sistem regulasi (penataan peraturan perundang-undangan), upaya yang dilakukan adalah dengan (a) identifikasi dan pemetaan produk hukum daerah yang tidak sinkron dengan produk hukum daerah lainnya dan produk hukum yang lebih tinggi; (b) sinkronisasi dan pendampingan penyusunan produk hukum bekerjasama dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM; (c) sosialisasi produk hukum daerah; (d) autentifikasi produk hukum; (e) koordinasi dengan BKD dan instansi terkait dalam rangka mengikutsertakan PNS di lingkungan Pemprov DIY dalam Diklat Legal Drafting; (f) kerjasama perancangan peraturan perundang-undangan dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM;

- (g) sosialisasi draf Raperda kepada masyarakat melalui media yang mudah dijangkau yaitu melakukan workshop, diskusi, lokakarya dan penjaringan aspirasi masyarakat dalam penyusunan produk hukum daerah; (h) evaluasi peraturan daerah kabupaten/kota; serta (i) klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota.
- 3) Dalam bidang kelembagaan (penataan dan penguatan organisasi), upaya yang dilakukan meliputi (a) Evaluasi/penataan Organisasi Perangkat Daerah; (b) Penyusunan tugas dan fungsi perangkat daerah; (c) Review tugas dan fungsi/monev tugas dan fungsi SKPD (2009 – 2012); (d) Audit organisasi/diagnosis organisasi (2012); (e) Pengembangan kelembagaan pelayanan terpadu yaitu Pembentukan UPT Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu, dan UPT Balai Rehabilitasi Terpadu Penyandang Disabilitas; (f) Pengembangan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum serta (g) Evaluasi Lembaga Non Struktural.
- 4) Dalam bidang ketatalaksanaan (penataan tatalaksana), upaya yang sedang dilakukan antara lain melakukan (a) Penyusunan pedoman SOP; (b) Penyusunan SOP internal (lingkup Setda, Setwan, Lemtekda, dan Dinas Daerah); (c) Penyusunan SOP eksternal/lintas sektor; (d) Penyusunan pedoman naskah dinas; (e) Penyusunan pola hubungan kerja; (f) Penyusunan standar sarana dan prasarana kerja; (g) Penyusunan pedoman pakaian dinas; (h) Penyusunan pedoman nomor kendaraan dinas serta (i) Pemanfaatan teknologi informasi untuk penyelenggaraan pemerintahan (*e-Government*).
- 5) Dalam bidang sumber daya manusia aparatur, upaya yang sedang dilakukan diantaranya melakukan (a) Penyusunan kualifikasi jabatan struktural dan fungsional umum serta kebutuhan pegawai fungsional umum dan fungsional tertentu; (b) Penyusunan standar

- kompetensi jabatan struktural dan fungsional umum; (c) Penyusunan uraian tugas jabatan fungsional umum; (d) Penyusunan Peraturan Gubernur tentang Tambahan Penghasilan Pegawai di lingkungan Pemprov DIY; (e) Evaluasi implelentasi tambahan penghasilan pegawai; (f) Perhitungan jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan Anjab dan ABK; (g) Penyusunan proyeksi kebutuhan pegawai; (h) Penyusunan formasi pegawai; (i) Pelaksanaan seleksi berbasis IT bekerjasama dengan PTN; (j) Pemetaan, seleksi dan promosi melalui uji kompetensi; (k) Pemetaan profil jabatan; (l) Pelaksanaan fit dan proper test untuk calon pejabatan struktural eselon II; (m) Penyusunan Analisis Kebutuhan Diklat; (n) Monitoring dan evaluasi penyelenggaraan diklat; (o) Mutasi dan rotasi sesuai kompetensi secara periodik; (p) Penguatan jabatan fungsional tertentu; (q) Pemberlakuan sistem presensi *online*; (r) Penegakan disiplin dan etika PNS; (s) Pemberian tunjangan berbasis kinerja; serta (t) Peningkatan jaminan kesehatan bagi PNS.
- 6) Dalam bidang pengawasan (penguatan pengawasan), upaya yang akan dilakukan diantaranya (a) Pelaksanaan pengawasan internal secara berkala; (b) Pengendalian manajemen pelaksanaan kebijakan kepala daerah; (c) Koordinasi pengawasan yang lebih komprehensif; (d) Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah; (e) Gelar pengawasan daerah dan pemutakhiran data TLHP; (f) Monev dan inventarisasi temuan pengawasan; (g) Pemeriksaan khusus (kasus aduan) di lingkungan pemerintah daerah; (h) Pengendalian manajemen Laporan Pajak-Pajak Pribadi; (i) Pelatihan pengembangan tenaga pemeriksa dan aparatur pengawasan; (j) Pencermatan DPA SKPD; (k) Reviu laporan keuangan SKPD dan laporan keuangan pemda; (l) Verifikasi SPJ; (m) Kas *opname*; (n)

Pemeriksaan khusus pendampingan pengelolaan barang daerah (termasuk *stock opname*), pendapatan, pengakhiran pekerjaan di akhir tahun anggaran; (o) melakukan Evaluasi LAKIP SPKD; (p) Fasilitasi implementasi SPIP di lingkungan Pemda; (q) Pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM), diawali dengan sosialisasi, fasilitasi dan koordinasi Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di lingkungan Pemda DIY, serta (r) Penguatan forum bersama APIP.

- 7) Dalam bidang akuntabilitas kinerja, sedang dilakukan berbagai langkah yaitu (a) Pembentukan dan penguatan forum multi *stakeholders* perencanaan pembangunan di Bappeda; (b) Penguatan forum perencanaan masing-masing SKPD; (c) Penyelenggaraan sistem informasi perencanaan pembangunan daerah; (d) Peningkatan kapasitas Tim Anggaran Pemerintah Daerah; (e) Penyusunan Analisis Standar Belanja; (f) Penyusunan Standar Harga Barang dan Jasa; (g) Peningkatan kapasitas Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), dan Pejabat Pengelola Keuangan; (h) Penyelenggaraan layanan pengadaan barang secara elektronik; (i) Peningkatan kapasitas pejabat pengelola barang; (j) Penyelenggaraan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah; (k) Penyelenggaraan sistem informasi monitoring evaluasi pelaksanaan pembangunan (ketepatan waktu pelaporan, optimalisasi tindak lanjut rekomendasi hasil monev), serta (l) Asistensi penyusunan LAKIP.
- 8) Dalam bidang pelayanan publik (peningkatan kualitas pelayanan publik), upaya yang sedang dilakukan diantaranya (a) Fasilitasi percepatan penerapan standar manajemen mutu; (b) Penyusunan

regulasi dalam rangka pemberian kepastian pelayanan; (c) Penilaian kinerja unit pelayanan; (d) Penyusunan SPM dalam rangka pengembangan pengelolaan keuangan BLUD; serta (e) Monitoring penerapan dan pencapaian SPM.

### **3. Provinsi Banten**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten, luas wilayah Provinsi Banten adalah 8.651,20 km<sup>2</sup> yang terdiri dari 4 (empat) kabupaten, yaitu Serang, Pandeglang, Lebak, Tangerang dan 2 (dua) Kota yaitu Tangerang dan Cilegon. Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan pembangunan, Pemerintah Provinsi Banten melakukan pemekaran wilayah dengan dibentuknya Kota Serang dan Kota Tangerang Selatan, sehingga saat ini jumlah kabupaten dan kota di Provinsi Banten menjadi 4 (empat) kabupaten dan 4 (empat) kota. Secara geografis, letak Provinsi Banten berbatasan langsung dengan Selat Sunda disebelah Barat, Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Barat disebelah Timur, Laut Jawa disebelah Utara dan Samudra Hindia disebelah Selatan.

Provinsi Banten secara administratif terdiri dari 4 Kabupaten yaitu Pandeglang, Lebak, Tangerang dan Serang, serta 4 Kota yaitu Tangerang, Cilegon, Serang dan Tangerang Selatan. Adapun jumlah kecamatan di seluruh Banten sebanyak 155 kecamatan, sedangkan jumlah desa dan Kelurahan menjadi 1.551 berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor : 146.2/2006/PMD tanggal 22 Maret 2012.

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintahan Provinsi Banten selama periode tahun 2010-2011 menunjukkan adanya peningkatan yang signifikan, yaitu dari 3.577 orang menjadi 3.868 orang. Pada tahun 2010 proporsi pegawai laki-

laki sebanyak 2.369 orang dan perempuan sebanyak 1.208, sedangkan tahun 2011 jumlah laki-laki sebanyak 2.493 orang dan perempuan sebanyak 1.375 orang. Pada tahun 2012 untuk jumlah Pegawai Negeri Sipil di Provinsi Banten sebanyak 3.878 orang, laki-laki sebanyak 2.481 orang dan perempuan sebanyak 1.397 orang.

Keberadaan organisasi dan tata kerja perangkat daerah Pemerintah Provinsi Banten sebagai penyelenggara pemerintahan daerah terdapat ketidaksesuaian antara kewenangan dengan kelembagaan, duplikasi tugas dan fungsi serta tugas yang tidak terwadahi, sehingga diperlukan penataan organisasi perangkat daerah agar efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan.

Hal tersebut di atas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan terstruktur, sistematika, terorganisir, transparan dan akuntabel diperlukan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Banten yang bersinergi dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam melayani masyarakat. Sehingga Pemerintah Provinsi Banten pada tahun 2012 telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 3 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Banten pada tanggal 8 Agustus 2012.

Provinsi Banten mengawali Reformasi Birokrasinya dengan menyusun *Road Map* Reformasi Birokrasi. Reformasi yang dijalankan oleh Pemprov Banten, di samping untuk memenuhi program yang dicanangkan oleh pemerintah, juga bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai

dasar kode etik aparatur negara. Sasaran utama yang ingin dicapai dari program reformasi birokrasi itu yakni mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Langkah awal yang dilakukan oleh Pemprov Banten untuk mewujudkan program reformasi birokrasi di lingkungannya yakni dengan membentuk Tim Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Banten pada tahun 2010 di bawah koordinasi Gubernur dan Wakil Gubernur Banten. Selanjutnya yang dilakukan Pemerintah Provinsi Banten adalah menyusun peta jalan (*roadmap*) yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

Terdapat beberapa persoalan yang dihadapi dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di provinsi ini, yaitu dalam bidang kelembagaan/organisasi ditemui permasalahan tingkat eseloniring (bagi pejabat struktural) belum mempertimbangkan besaran beban kerja. Dalam bidang tata laksana, permasalahan yang ditemui adalah belum tersusunnya SOP pada sebagian besar SKPD dan belum optimalnya pemakaian teknologi informasi. Kemudian dalam bidang Manajemen SDM Aparatur permasalahan yang dihadapi diantaranya penyusunan formasi belum berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, alokasi dan pendistribusian PNS belum merata, serta promosi dan mutasi belum sepenuhnya berdasarkan kompetensi.

Kemudian permasalahan yang dihadapi dalam bidang penataan peraturan perundang-undangan adalah keterbatasan SDM di bidang perancangan perundang-undangan. Dalam bidang pengawasan, permasalahan yang ditemui adalah belum terbentuknya tim penilai angka kredit jabatan fungsional P2UPD serta belum menggunakan rencana audit resiko (*risk base audit plan*). Selanjutnya dalam bidang

akuntabilitas ditemui permasalahan berupa masih banyaknya format pelaporan yang berbeda-beda, serta masih adanya pejabat eselon II, III dan IV yang belum menandatangani pakta integritas. Dalam bidang pelayanan publik, permasalahan yang masih mengganjal antara lain unit pelayanan belum semuanya membuat standar pelayanan (SP), serta penerapan SPM yang belum berjalan sesuai harapan. Terakhir dalam bidang Pola Pikir dan Budaya Kerja, permasalahan yang dihadapi adalah belum tersusunnya Pedoman Budaya Kerja, serta belum terbentuknya budaya kerja pada SKPD.

Berdasarkan hambatan/kendala yang ditemui, berbagai upaya yang dilakukan untuk menciptakan perubahan dan pembaharuan diantaranya:

- 1) Dalam bidang perubahan pola pikir dan budaya kerja, upaya yang dilakukan adalah Penyusunan Pergub Budaya Kerja, Workshop dan Lokakarya peningkatan budaya kerja, Pembinaan rohani, mental dan spiritual, Pembentukan tim kelompok kerja, Menggali budaya dan semangat kerja, serta Pengembangan Manajemen Perubahan dan Budaya Kerja.
- 2) Dalam sistem regulasi (penataan peraturan perundang-undangan). Upaya yang akan dilakukan adalah dengan Pemetaan Produk Hukum, Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dengan pusat, Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota, Peningkatan Pemahaman dan Kesadaran Hukum Masyarakat, dan Pendokumentasian Produk Hukum.
- 3) Dalam bidang kelembagaan (penataan dan penguatan organisasi), upaya yang dilakukan meliputi Penataan kelembagaan perangkat daerah, Penataan kelembagaan UPT, Penyusunan uraian tugas, Fasilitasi kelembagaan kabupaten/kota, Persiapan perubahan PP No.

- 41 Tahun 2007, Penyusunan uraian tugas UPT, Pembentukan kelembagaan RSUD dan Penyusunan uraian tugas RSUD Banten.
- 4) Dalam bidang ketatalaksanaan (penataan tatalaksana), upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan Fasilitasi Penyusunan SOP SKPD, Penyusunan Pergub Tata Naskah Dinas, Penyusunan Pergub Sarana dan Prasarana, Inventarisasi Data SOP SKPD, Monitoring dan Evaluasi pelaksanaan SOP Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan Pengembangan *e-government*.
  - 5) Dalam bidang sumber daya manusia aparatur, upaya yang akan dilakukan diantaranya dengan melakukan Penyusunan Pergub Standar Kompetensi, Penyusunan Pergub Analisis Jabatan, Pengembangan jabatan fungsional, Penataan sistem rekrutmen secara terbuka, Pemberian TPP sesuai dengan kehadiran, Penerapan sistem penilaian kinerja, Pengembangan *database* pegawai, Pemetaan pegawai berdasarkan *assessment center*, Pengembangan Diklat berbasis kompetensi dan Penegakan disiplin pegawai.
  - 6) Dalam bidang pengawasan (penguatan pengawasan), upaya yang akan dilakukan diantaranya Membuka klinik pengaduan/permasalahan, Koordinasi pengawasan dengan Pemerintah Pusat maupun Kabupaten/Kota, Membentuk Tim SPIP, Peningkatan audit internal, Penerapan Penilaian Mandiri Pelaksanaan RB (PMPRB), Sinergitas JFP2UPD (Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan. Pemerintahan di Daerah) dengan Pejabat Fungsional Auditor, Pengiriman pegawai mengikuti Diklat Fungsional Pengawasan, Membentuk Tim Penilai Angka Jabatan Fungsional, dan Membentuk Tim Monitoring dan Evaluasi percepatan pemberantasan korupsi.

- 7) Dalam bidang akuntabilitass kinerja, akan dilakukan langkah-langkah sebagai berikut Penyusunan Indikator Kinerja Utama, Penyusunan LAKIP, Penyusunan SAKIP Provinsi Banten, Penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Penyusunan Laporan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Gubernur, Penandatanganan Pakta Integritas pejabat eselon II, III, dan IV serta Laporan Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara.
- 8) Dalam bidang pelayanan publik (peningkatan kualitas pelayanan publik), upaya yang akan dilakukan diantaranya Peningkatan kualitas pelayanan publik, Pembinaan dan penilaian standar pelayanan publik untuk unit kerja pelayanan publik, Pembentukan Tim Percepatan Pelaksanaan SPM Provinsi, Survey Indeks Kepuasan Masyarakat, Penyusunan Rapergub Pelayanan Publik, Pembinaan Standar Pelayanan untuk unit Pelayanan Publik, Rapat koordinasi capaian SPM Provinsi dan Kab/Kota dan Diklat/Bintek SPM.

#### **4. Kota Denpasar**

Denpasar pada mulanya merupakan pusat Kerajaan Badung dan akhirnya pula menjadi pusat pemerintahan Kabupaten Daerah Tingkat II Badung, bahkan mulai tahun 1958 dijadikan pula sebagai pusat pemerintahan bagi Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Setelah dijadikan sebagai pusat pemerintahan, Denpasar mengalami pertumbuhan yang sangat pesat baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial budaya. Melihat perkembangan Kota Administratif Denpasar ini dari berbagai sektor sangat pesat, maka tidak mungkin hanya ditangani oleh Pemerintah yang berstatus Kota Administratif. Oleh karena itu pada tanggal 15 Januari 1992, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang

Pembentukan Kota Denpasar lahir dan telah diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 27 Februari 1992.

Menurut letak geografisnya, kota Denpasar berada antara 08 35' 31" - 08 44" 49" lintang Selatan dan 115 10' 23" - 115 16' 27" bujur timur. Luas wilayah kota Denpasar sebesar 12.778 Ha atau 2,18 persen dari luas wilayah Provinsi Bali. Sedangkan bila dilihat dari batas wilayahnya, Kota Denpasar berbatasan dengan Kabupaten Badung di sebelah utara, barat dan selatan, sedangkan di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Gianyar dan Selat Lombok.

Secara administratif wilayah, kota Denpasar terbagi menjadi 4 wilayah kecamatan yang meliputi kecamatan Denpasar Barat (24.13 km2), Denpasar Timur (22.54 km2), Denpasar Selatan (49.99 km2) dan Denpasar Utara (31.12 km2). Wilayah Kecamatan dibagi menjadi beberapa Desa/Kelurahan, masing-masing terdiri beberapa Dusun/Lingkungan. Di samping desa dinas juga terdapat desa adat yang masing-masing terdiri dari beberapa banjar adat. Antara desa dinas dengan desa adat tidak terjadi tumpang tindih, justru sebaliknya terdapat keserasian dan kerjasama yang saling mendukung.

Jumlah penduduk Kota Denpasar pada tahun 2011 sebanyak 629.588 orang. Jumlah penduduk terbanyak berada di Kecamatan Denpasar Barat sebanyak 182.621 orang, kemudian disusul Kecamatan Denpasar Selatan sebanyak 171.470 orang, Kecamatan Denpasar Utara sebanyak 159.972 orang serta terakhir Kecamatan Denpasar Timur sebanyak 115.525 orang.

Di bidang ekonomi, potensi unggulan kota Denpasar adalah pada perdagangan, restoran, dan hotel. Hal ini merupakan imbas dari daya tarik pulau Bali yang mempunyai daya tarik wisata berupa alam dan budaya masyarakatnya yang telah mempesona dunia selama bertahun-

tahun. Sebelum terjadi krisis moneter pada tahun 1998, ekonomi Denpasar pernah mengalami pertumbuhan rata-rata 8 persen. Namun setelah terjadinya krisis tersebut, ekonomi Denpasar yang tidak berbeda dengan ekonomi Bali mengalami keterpurukan apalagi ditambah dengan adanya tragedi Bom Kuta yang membuat kepercayaan dunia terhadap keamanan di Bali menjadi menurun.

Pada tahun 2007, kepercayaan dunia internasional terhadap Bali perlahan-lahan kembali pulih. Peningkatan pertumbuhan ekonomi Denpasar dari 6,60% pada tahun 2007 menjadi 6,83% pada tahun 2008, walaupun pada tahun 2009 mengalami penurunan kembali menjadi 6,53%. Hal ini terjadi karena menurunnya kualitas wisatawan asing yang berkunjung ke Bali dibanding tahun sebelumnya.

Pada bidang pemerintahan, Berdasarkan data Badan Kepegawaian Daerah Kota Denpasar per 31 Desember 2012, jumlah seluruh pegawai Pemkot Denpasar sebanyak 7.769 orang. Dari jumlah tersebut, paling banyak berada pada golongan IV sebanyak 3.379 orang (43,49%), kemudian disusul PNS pada golongan III sebanyak 2.491 orang (32,06%), golongan II sebanyak 1.685 orang (21,69%), serta golongan I sebanyak 214 orang (2,75%). Selanjutnya apabila melihat pegawai berdasarkan jenis kelamin, maka pegawai perempuan lebih mendominasi yaitu sebanyak 4.332 orang atau 55, 76% dari total keseluruhan pegawai, sedangkan sisanya yaitu 3.437 orang (44,24%) berjenis kelamin laki-laki.

Reformasi Birokrasi yang dilakukan di Kota Denpasar dapat dikatakan unik, karena berbeda dengan daerah lainnya, yaitu didukung oleh teknologi informasi yang mumpuni serta kearifan lokal yang berkembang di masyarakat. Selain itu, terdapat tiga konsep utama yang diusung oleh Pemerintah Kota Denpasar dalam melakukan Reformasi

Birokrasi yaitu **Reinterpretasi, Reintegrasi, serta Adaptasi**. Reinterpretasi berarti menafsirkan kembali reformasi yang tepat untuk diimplementasikan di Kota Denpasar sekaligus berupaya menggali landasan-landasan yang mendasari kearifan lokal yang berkembang di masyarakat. Reintegrasi berarti melakukan penggabungan aspek-aspek yang ada dalam daya dukung dan kemampuan operasional. Kemudian adaptasi berarti melakukan penyesuaian sistem yang dibangun dengan lingkungannya dan menyesuaikan lingkungan tersebut dengan kebutuhannya

Perubahan atau pembaruan yang dilakukan terutama menyangkut berbagai bidang, yaitu tata kelola pemerintahan, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, peningkatan daya saing daerah, ketatalaksanaan, peraturan perundang-undangan dan sumber daya manusia aparatur.

Upaya atau strategi yang dilakukan Pemerintah Kota Denpasar dalam bidang-bidang tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Dalam bidang tata kelola pemerintahan, upaya yang telah dilakukan antara lain Peningkatan kapasitas Pemerintah Daerah; Pengadaan barang dan jasa; Peningkatan pelayanan publik; Penerapan Pakta Integritas; Penerapan manajemen berbasis kinerja; Pelatihan dan bimbingan teknis, Penerapan *Government Resource Management System* (GRMS), melakukan e-Audit, serta ISO 9001-2000 dalam Pelayanan Publik.
- 2) Dalam bidang pelayanan publik, upaya yang dilakukan adalah pembuatan Website Kota Denpasar, Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP), Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), Pelayanan antar kerja, *e-Commerce*, Penerimaan Siswa Baru (PSB) *Online*, *Call Centre Save Community*, Radio Publik Kota

Denpasar (RPKD) 92,6 FM, Air Minum Otomatis (AMO), Pelayanan pembayaran rekening PDAM secara *online*, Penanggulangan kemiskinan, *Drive Thru* pengujian kendaraan bermotor, Angkot pengumpan (*Feeder*) Trans Sarbagita, Sekolah bagi anak autis, Penyediaan pelayanan KB dan alat kontrasepsi, Kota Layak Anak, *Mobile Community Access Point (MCAP)*/Mobil Internet Keliling, KTP keliling dan mobil perijinan keliling, serta Pemberian insentif berupa pembiayaan Ijin Usaha dengan modal usaha batas maksimal Rp. 50 juta

- 3) Dalam bidang pemberdayaan masyarakat, dilakukan upaya sebagai berikut Denpasar Festival; Sanur Village Festival; Peran Jumantik (Juru Pemantau Jentik); Koperasi Banjar; Santunan Kematian; Pengolahan sampah swadaya; Peningkatan kreativitas siswa dalam liburan sekolah; serta Kemandirian bagi anak-anak penyandang cacat.
- 4) Dalam peningkatan daya saing, dilakukan upaya sebagai berikut Kerjasama Pemkot Denpasar dengan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (Indonesia Eximbank); Kerjasama dengan Bank Indonesia; Kerjasama bidang pendapatan dengan PT Pelabuhan Indonesia III (Persero); Revitalisasi pasar tradisional; Kerjasama dengan Rumah Perubahan (Renald Kasali); Pemberdayaan lembaga keuangan mikro (Lembaga Perkreditan Desa/LPD dan Koperasi); Pembentukan Industri Kecil dan Menengah (IKM) Center (Inkubator Bisnis/Inbis); Pengembangan *Design* (tekstil); Imperium Kumbasari; *Fish Finder* dan GPS; serta Kawasan Heritage Gajah Mada.
- 5) Dalam bidang ketatalaksanaan, upaya yang dilakukan antara lain menyiapkan berbagai Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam penyelenggaraan pelayanan publik; penyederhanaan pelayanan

publik; dan menyiapkan organisasi-organisasi pelayanan publik berstandarkan ISO (9001-2000).

- 6) Dalam bidang peraturan perundang-undangan, upaya yang dilakukan adalah penyiapan perangkat produk hukum daerah dalam menstimulasikan pelaksanaan program pembangunan daerah.
- 7) Dalam bidang sumber daya manusia aparatur, upaya yang dilakukan adalah peningkatan kapasitas aparatur melalui pendidikan dan pelatihan baik formal maupun informal.

## **5. Kota Surabaya**

Surabaya dibentuk dengan Undang-Undang (UU) No. 2 tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah UU No. 12 Tahun 1950 , tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Substansi UU No. 2 Tahun 1965 yakni tentang perluasan Kotapraja Surabaya. Luas daerah yang disebut sebagai Kota Buaya ini yakni 33.306,30 hektar. Pada sebelah utara dan timur Surabaya berbatasan dengan Selat Madura, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Gresik.

Kota Surabaya terletak pada 07 derajat 9 menit-07 derajat 21 menit Lintang Selatan dan 112 derajat 36 menit -112 derajat 54 menit BT (Bujur Timur). Dengan jumlah kecamatan sebanyak 31 kecamatan, Kota ini juga terbagi menjadi 160 Kelurahan. Jumlah penduduk Kota Surabaya pada 2010 sebanyak 2.765.487 dengan komposisi 1.397.646 penduduk perempuan dan 1.367.841 penduduk laki-laki. Dari segi proporsi penduduk usia produktif yakni 15-64 tahun, Kota Surabaya memiliki 1.937.957 penduduk usia produktif atau sekitar 70 % dari

jumlah total penduduk. Dengan presentase penduduk usia produktif yang cukup besar tersebut, Kota Surabaya telah memperdayakan 10 Kampung Unggulan sejak 2010. Kampung Unggulan ini merupakan salah satu ciri khas Kota Surabaya.

Sebagai Kota Jasa dan Perdagangan, di Kota Surabaya banyak dibangun pasar modern, fasilitas perhubungan di Pelabuhan Tanjung Perak yang menghubungkan langsung dengan kawasan industri dan pergudangan seperti SIER, Berbek, maupun Margomulyo. Di Kota Surabaya juga berdiri banyak pusat perdagangan serta 61 instansi perbankan yang terdiri dua bank pemerintah, 2 bank pembangunan daerah, 42 bank swasta nasional serta 11 bank internasional.

Dengan kian pesatnya kondisi Ibu Kota Jawa Timur ini tidak menjadikan tata kota Surabaya menjadi tidak teratur, perkembangan tersebut justru mengantarkan pada sejumlah inovasi yang menjadikan Kota Surabaya meraih beberapa penghargaan antara lain Adipura pada 2011, Wahana Tata Nugraha untuk kota yang mampu mengelola lalu lintasnya pada 2010, ICT Pura dengan penghargaan kota terbaik yang berhasil mengelola Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) pada 2011, *ASEAN Environmentally Sustainable City Award* pada 2011 dan banyak prestasi lainnya.

Perkembangan ekonomi Kota Surabaya relatif tinggi dibanding pertumbuhan rata-rata Nasional (5,74%) maupun Jawa Timur (5,90%) pada tahun 2006-2010. Pertumbuhan ekonomi ini lebih didorong oleh pertumbuhan sektor tersier khususnya pertumbuhan di sektor perdagangan, jasa dan komunikasi yang pertumbuhan rata-ratanya berkisar antara 6% hingga 7% per tahun. *Output* Kota Surabaya memberikan kontribusi paling besar dibanding kabupaten/ kota lain di Jawa Timur yang mencapai 26,35% terhadap perekonomian Jawa Timur

(diukur dengan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) ADHB Surabaya 2010). Letak Kota Surabaya yang cukup strategis untuk perdagangan, ekspor dan impor relatif kondusif dapat menghasilkan iklim perekonomian yang cukup stabil dan bergairah. Hal ini tercermin dari tingkat pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya yang relatif tinggi di tahun 2010 mencapai 7,09% dan juga pertumbuhan positif pada sub sektor pengangkutan dan komunikasi (9,41%) dan sub sektor perdagangan, hotel dan restoran (8,47%).

Perkembangan ekonomi daerah berdasarkan PDRB Kota Surabaya selama tahun 2006 sampai dengan tahun 2010 relatif cukup baik. Hal ini terlihat dari nilai PDRB berdasarkan harga berlaku mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun 2006 sebesar Rp 125,36 trilyun meningkat menjadi Rp 162,83 trilyun tahun 2008 dan menjadi Rp 205,16 trilyun pada tahun 2010. Demikian juga dengan perkembangan nilai PDRB berdasarkan harga konstan, dari tahun 2006 sebesar Rp 68,82 trilyun meningkat menjadi Rp 77,72 trilyun tahun 2008 dan menjadi Rp 87,83 trilyun pada tahun 2010. Sementara pertumbuhan ekonomi tahun 2010 tumbuh sebesar 7,09%, cukup tinggi dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 5,53%.

Pada bidang pemerintahan, total jumlah PNS di Kota Surabaya sebanyak 18179 PNS. Dengan jumlah PNS tersebut, Kota Surabaya berusaha mewujudkan visi 2011-2015 yakni "Menuju Surabaya lebih baik sebagai kota jasa dan perdagangan yang cerdas, manusiawi, bermartabat, dan berwawasan lingkungan". Dengan visi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya memiliki empat misi. Misi Pertama membangun kehidupan kota yang lebih CERDAS melalui peningkatan sumber daya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental-spiritual, ketrampilan, serta kesehatan warga secara

terpadu dan berkelanjutan. Misi kedua menghadirkan suasana kota yang MANUSIAWI melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi, serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebesar-besarnya kesejahteraan warga. Misi ketiga mewujudkan peri kehidupan warga yang BERMARTABAT melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreativitas segenap warga Kota Surabaya dalam upaya penguatan struktur ekonomi lokal yang mampu bersaing di kawasan regional dan internasional. Misi keempat menjadikan Kota Surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sosial secara merata yang berwawasan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan reformasi birokrasi, Kota Surabaya telah sejak lama melakukan perubahan dan pembaruan di berbagai aspek, terutama dalam hal peningkatan dan jangkauan pelayanan publik (ketatalaksanaan), restrukturisasi kelembagaan dan peningkatan sumber daya manusia aparatur. Restrukturisasi kelembagaan dilakukan oleh kota ini terutama dalam hal penggabungan kelurahan yang semula berjumlah 163 kelurahan menjadi 160 kelurahan. Restrukturisasi kelembagaan juga dilakukan pada Dinas Pendidikan, yaitu dengan merampingkan UPTD Pendidikan, yang semula berjumlah 31 UPTD menjadi 5 UPTD.

Dalam hal ketatalaksanaan, Kota Surabaya banyak memanfaatkan teknologi informasi untuk menata sistem pemerintahannya. Dimulai dengan Program Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surabaya dapat diakses melalui internet (*e-musrenbang, e-budgeting, e-project, e-procurement, e-delivery, e-controlling, e-performance*); adanya Sistem Informasi Manajemen Pemerintah

(Simbada, e-payment, e-SDM dan e-audit); berbagai layanan masyarakat terkait dengan perijinan *online* retribusi dan non retribusi; Komunikasi Masyarakat (Layanan informasi dan pengaduan masyarakat, Dewan Kerajinan Nasional Daerah (Dekranasda), *e-health*, *e-pendidikan* dan *e-toko*; bantuan internet kepada RT/RW se-Surabaya, serta adanya *e-monitoring* pelayanan (249 titik CCTV pada tahun 2013). Dengan adanya berbagai program *e-government* tersebut Kota Surabaya dikenal sebagai *Cyber City*.

Kualitas pelayanan publik pun semakin meningkat dengan adanya berbagai program diantaranya pelayanan kependudukan (akte kelahiran keliling, perpanjangan KTP dan sidik jari, pelayanan gratis sidang isbat nikah, SIUP), adanya standar mutu pelayanan (ISO), pelayanan kependudukan (akte kelahiran keliling, perpanjangan KTP dan sidik jari, pelayanan gratis sidang isbat nikah, SIUP), serta adanya standar mutu pelayanan (ISO). Tidak hanya itu penanganan di bidang sosial pun dilakukan diantaranya dengan melakukan pemberian makanan tambahan (PMT) untuk lansia, balita, ibu hamil dan penderita kanker, TB, HIV/AIDS dan kusta, Rehabilitas Sosial Daerah Kumuh (RSDK). Kemudian dalam hal peningkatan sumber daya manusia aparatur, kota Surabaya telah menyelenggarakan rekrutmen CPNS secara *online*. Bukan hanya itu, dalam rangka meningkatkan disiplin PNS, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 diterapkan secara konsekuensi.

Reformasi Birokrasi yang dilakukan di Kota Surabaya tidak akan berhasil tanpa adanya partisipasi dari masyarakat. Untuk itu berbagai upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan, diantaranya adalah adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan (adanya kampung bebas rokok dan bebas narkoba), pemberdayaan ekonomi masyarakat

(program pelatihan berbasis kewirausahaan, kampung budidaya padi dan lombok, *urban farming* perikanan, *urban farming* pertanian, budidaya olahan, program daur ulang sampah), adanya program penanggulangan kemiskinan, serta pelatihan ketenagakerjaan.

Meskipun berbagai program dijalankan dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi, bukan berarti di Kota Surabaya steril dari permasalahan. Permasalahan yang terjadi diantaranya di bidang akuntabilitas kinerja dalam hal penyusunan LAKIP. Permasalahan ini disebabkan karena pemahaman aparat bahwa kriteria penilaian LAKIP adalah dari RPJMD. Pada level SKPD dan sekretariat, LAKIP telah disusun sesuai kriteria di atas dan disesuaikan dengan indikator LAKIP sebagaimana Permendagri No. 54 tahun 2010. Namun pada saat penilaian, penyesuaian indikator tersebut tidak sesuai, sehingga digunakan indikator semula.

## 6. Kota Cimahi

Kota Cimahi merupakan salah satu kota yang terletak di Provinsi Jawa Barat. Kota ini terletak di antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Sebelum resmi menjadi daerah otonom baru, Kota Cimahi merupakan bagian dari Kabupaten Bandung. Tepat pada tanggal 29 Januari 1976, Cimahi menjadi kota administratif melalui Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1975. Setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintah Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa istilah untuk kota administratif tidak digunakan kembali, pada tanggal 21 Juni 2001 Cimahi resmi menjadi kota otonom baru melalui Undang-undang No. 9 Tahun 2001.

Secara geografis Kota Cimahi terletak antara  $107^{\circ} 30' 30''$  -  $107^{\circ} 34' 30''$  BT dan  $6^{\circ} 50' 00''$  -  $6^{\circ} 56' 00''$  LS dan berada pada cekungan Bandung, yang merupakan inti dari wilayah Bandung Raya. Kota Cimahi dilintasi oleh jalan nasional yang menghubungkan Kota Bandung – Kota Jakarta; Jalan Tol Cileunyi–Purwakarta–Padalarang (Cipularang), serta jalur kereta api Bandung – Jakarta. Dengan melihat kedudukan geografis yang sedemikian strategis dan terletak di persimpangan jalur kegiatan ekonomi regional dan sebagai kota inti Bandung Raya yang berdampingan dengan ibu kota Jawa Barat yang sangat dinamis, Kota Cimahi memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai sentra kegiatan pelayanan jasa yang berbasis pada sumber daya manusia, terutama industri, pendidikan, perdagangan dan pariwisata.

Dengan Luas Wilayah  $40,25 \text{ km}^2$  dan jumlah total penduduk 647.545 jiwa, Kota Cimahi memiliki tingkat kepadatan rata-rata 160,38 jiwa/ Ha. Kecamatan Cimahi Tengah yang memiliki kepadatan penduduk tertinggi yaitu 189,96 jiwa/ha, Kecamatan Cimahi Selatan memiliki tingkat kepadatan penduduk sebanyak 166,06 jiwa/ha, dan Kecamatan Cimahi Utara memiliki kepadatan penduduk terendah, yaitu 130,70 jiwa/ha. Kelurahan yang memiliki tingkat kepadatan paling tinggi adalah Kelurahan Cibeureum yaitu 280,42 jiwa/ha. Sedangkan Kelurahan Cipageran merupakan Kelurahan yang memiliki tingkat kepadatan paling rendah, yaitu 84,82 jiwa/ha.

Tingginya kepadatan penduduk di Kelurahan Cibeureum diantaranya disebabkan oleh posisi geografisnya berbatasan langsung dengan Kota Bandung, sehingga memiliki aksesibilitas yang tinggi dan mudah ke Kota Bandung. Hal ini diperkuat dengan data migrasi yang menunjukkan bahwa 14,19% dari migrasi yang masuk ke Kota Cimahi, bertempat tinggal di Kelurahan Cibeureum. Padatnya penduduk di

Kelurahan Cibeureum juga disebabkan oleh aspek proksimitas atau kedekatan dengan pusat-pusat kegiatan industri, perdagangan dan jasa yang berada wilayah Cibeureum dan sekitarnya.

Kinerja perekonomian Kota Cimahi secara makro ditunjukkan oleh pencapaian nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atau total Nilai Tambah Bruto. PDRB menggambarkan perkembangan sektor-sektor yang ada dalam perekonomian sehingga dapat dijadikan salah satu ukuran untuk mengukur pertumbuhan perekonomian dengan mengetahui besarnya produksi seluruh barang dalam sebuah perekonomian atau dengan menghitung seluruh jumlah barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh faktor-faktor produksi di wilayah tertentu pada suatu kurun waktu tertentu.

Reformasi Birokrasi di Kota Cimahi diawali dengan melakukan reformasi di bidang ketatalaksanaan, yaitu melakukan peningkatan jangkauan pelayanan, khususnya pelayanan perizinan. Penataan perizinan ini dilakukan untuk pertama kalinya pada tahun 2002, kemudian pada tahun 2006 dilakukan kerjasama (*partnership*) dengan *The Asia Foundations*. Konsep Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) sendiri merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan yang dilakukan secara terpadu dalam satu tempat dengan menganut enam prinsip, yaitu: kesederhanaan, transparansi, akuntabilitas, kepastian biaya, waktu dan kejelasan prosedur.

Berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat, Kota Cimahi juga menyediakan layanan/pesan singkat penduduk. Pemanfaatan pesan singkat penduduk ini antara lain digunakan untuk saran, pertanyaan, laporan, keluhan bahkan dukungan/apresiasi penduduk Kota Cimahi terhadap pelaksanaan tata pemerintahan di Kota Cimahi. Dalam rangka peningkatan pelayanan di bidang pengadaan barang dan

jasa, Pemerintah Kota Cimahi telah membuat portal khusus Layanan Pengadaan Barang dan Jasa secara Elektronik (LPSE).

Di samping itu, pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kota Cimahi menyentuh tujuh aspek lainnya. Dalam hal perundang-undangan, Kota Cimahi telah mengharmonisasikan Peraturan Daerah yang terkait dengan PPTSP. Dalam hal pengawasan, Kota Cimahi telah mensinergikan sistem pengawasan internal dan eksternal, yaitu antara Inspektorat, BPK dan BPKP. Dalam hal pengelolaan anggaran, Kota Cimahi telah mengembangkan SIKPD. Kemudian dalam pemanfaatan teknologi informasi dan komputer, Kota Cimahi telah mempunyai e-KTP, *cybercard*, LPSE, Pesan Singkat Penduduk (Pesduk), dan *Finger Print* (kaitannya dengan *reward and punishment*).

Selanjutnya dalam hal peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur, Kota Cimahi melaksanakan penerimaan kunjungan/studi banding dari seluruh Indonesia. Hal ini dilakukan dalam rangka mengembangkan wawasan multikulturalisme bagi aparaturnya. Selain itu pada saat rekrutmen CPNS dilakukan dengan membentuk Komisi Kepegawaian Negara yang bersifat independen. Hal ini dilakukan dengan cara melakukan kerjasama dengan kampus atau universitas. Terakhir, dalam hal akuntabilitas kinerja, Kota Cimahi mengembangkan Sistem Laporan Kinerja Instansi Pemerintah berbasis hasil dan manfaat.

Meskipun berbagai upaya dilakukan, dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi bukan berarti tidak ada hambatan yang ditemui. Delapan hambatan yang ditemui terutama dalam aspek penataan organisasi, Proses menuju organisasi yang *rightsizing* di Kota Cimahi diawali dengan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Hambatan yang muncul adalah penyusunan organisasi pemerintah daerah lebih banyak

dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Adanya peraturan perundang-undangan dari pusat yang mengamanatkan pembentukan Unit Pelaksana Teknis Kementerian di daerah juga merupakan salah satu hambatan dalam pembentukan organisasi yang *rightsizing*. Hal ini terjadi karena apabila Unit Pelaksana Teknis tersebut tidak dibentuk konsekuensinya adalah daerah tersebut tidak akan mendapat dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari pemerintah. Yang terjadi adalah organisasi di daerah bertambah gemuk.

Dalam aspek tatalaksana, penyusunan pedoman tatalaksana di Kota Cimahi belum semua ada. Pedoman yang sudah ada adalah Pedoman Tata Naskah Dinas, Pedoman Penyusunan SOP dan Penyusunan Peraturan Walikota tentang Target Capaian Standar Pelayanan Minimal di Lingkungan Pemerintah Kota Cimahi. Adapun mekanisme penyusunan dokumen tatalaksana tersebut dimulai dari analisis kebutuhan, proses perancangan dan tahap implementasi yang melibatkan semua SKPD.

Adanya unit penyelenggara pelayanan yang belum memiliki SOP dan Standar Pelayanan menjadi kendala tersendiri dalam penyelenggaraan pelayanan. Terbatasnya sarana prasarana pendukung, masih terbatasnya kapasitas SDM penyelenggara pelayanan publik dan sulitnya merubah budaya masyarakat sebagai pengguna pelayanan terhadap prosedur yang berlaku saat ini juga menjadi hambatan dalam penyelenggaraan pelayanan.

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pelayanan publik Kota Cimahi mengambil langkah sebagai berikut (1)

mengikutsertakan masyarakat dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang) baik tingkat kelurahan, kecamatan dan kota; (2) mengikutsertakan dalam forum pembahasan bersama mengenai rancangan standar pelayanan; (3) adanya media untuk menampung keluhan konsumen melalui kotak saran di unit masing-masing atau melalui Pesduk (Pesan Singkat Penduduk) baik melalui SMS dan media online; serta (4) melakukan survei konsumen yaitu melakukan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) di unit-unit pelayanan.

## **7. Kota Cirebon**

Kota Cirebon sebagai bagian dari Propinsi Daerah Jawa Barat memiliki Visi “Meningkatnya Sumber Daya Manusia Menuju Kota Cirebon yang Sejahtera di Tahun 2013 secara Berkelanjutan”. Untuk mewujudkan visi tersebut ditetapkan misi sebagai berikut yaitu meningkatkan sumber daya manusia, mengoptimalkan pemanfaatan ruang kota dan pelestarian keseimbangan lingkungan, meningkatkan profesionalisme aparatur dan revitalisasi kelembagaan Pemerintah Kota yang efektif dan efisien menuju pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, meningkatkan keaamanan dan ketertiban umum, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan sarana dan prasarana ekonomi, serta produktivitas ekonomi yang berdaya saing tinggi, melestarikan dan mengembangkan budaya dan pariwisata yang bertumpu pada nilai nilai dan budaya cirebonan, meningkatkan kemitraan dan optimaisasi kerjasama pemerintah dengan lembaga lainnya, dan peningkatan kerjasama dengan lembaga lembaga swadaya masyarakat dan peningkatan kerjasama dengan lembaga-lembaga yang paing bawah.

Luas wilayah Kota Cirebon yaitu 37.358 Km persegi. Dalam menjalankan roda pemerintahannya, daya dukung Kota Cirebon dari jumlah Pegawai Negeri Sipil yaitu sebanyak 6.853 orang dengan komposisi pegawai laki laki sebanyak 3.355 orang dan pegawai perempuan sebanyak 3.498 orang.

Berkaitan dengan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Kota Cirebon dimulai dengan melakukan pembenahan di bidang sumber daya aparatur. Yang telah dilakukan oleh Kota Cirebon adalah melakukan kontrak kinerja dengan para pejabat strukturalnya. Hal ini telah diujicobakan pada tiga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), yaitu Sekretariat Daerah, Rumah Sakit Daerah dan Dinas Kesehatan. Selain kontrak kinerja, penyusunan standar kompetensi jabatan telah direncanakan demi peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur di kota ini. Hal ini dilakukan dengan tujuan mengisi formasi pejabat struktural dengan orang-orang yang kompeten didalamnya. Di samping itu, pola *recruitment* CPNS didasarkan pada hasil Analisa Jabatan (Anjab). Selain pembenahan demi tercapainya profesionalisme aparaturnya, Pemerintah Kota Cirebon pun telah melakukan peningkatan kesejahteraan pegawai melalui TPP (Tambah Penghasilan Pegawai).

Disadari bahwa pelaksanaan Reformasi Birokrasi di kota ini tidak semudah membalikan telapak tangan. Berkaitan dengan pola pikir (*mind set*). Tidak semua PNS di kota ini dapat dengan mudah menerima kenyataan untuk berubah, terutama pegawai yang telah memasuki *zona nyaman*. Walaupun telah melakukan analisis jabatan, sumber daya manusia aparatur yang ada di kota ini belum sesuai dengan kebutuhan. Kemudian dalam hal TPP, jumlah yang diterima oleh pegawai adalah sama, tidak dibedakan berdasarkan kinerja ataupun kompetensi.

Beberapa hal ini tentunya menjadi hambatan terlaksananya Reformasi Birokrasi di Kota Cirebon.

## **8. Kota Banda Aceh**

Kota Banda Aceh merupakan salah satu kota di Provinsi Aceh. Kota Banda Aceh dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 (drt) Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-kota Besar dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 59, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Indonesia Nomor 1092), tentang Pembentukan Kota Banda Aceh dengan Ibukotanya Banda Aceh.

Secara geografis wilayah Kota Banda Aceh terletak antara 05 16' 15" - 05 36' 16" Lintang Utara dan 95 16' 15" - 95 22' 35" Bujur Timur dengan tinggi rata-rata 0,80 meter di atas permukaan laut. Luas wilayah administratif Kota Banda Aceh sebesar 61.359 Ha atau sekitar 61, 36 km<sup>2</sup> dengan sebelah utara berbatasan langsung dengan Selat Malaka, sebelah selatan berbatasan langsung dengan Kecamatan Darul Imarah dan Kecamatan Ingin Jaya Kabupaten Aceh Besar, sebelah timur berbatasan langsung dengan Kecamatan Barona Jaya dan Kecamatan Darussalam Kabupaten Aceh Besar, sedangkan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Peukan Bada Kabupaten Aceh Besar.

Kota Banda Aceh terdiri dari 9 Kecamatan, 17 Mukim dan 90 Desa (Gampong). Kesembilan kecamatan yang terdapat di kota ini adalah Kecamatan Meuraxa, Kecamatan Jaya Baru, Kecamatan Banda Raya, Kecamatan Baiturrahman, Kecamatan Lueng Bata, Kecamatan Kuta Alam, Kecamatan Kuta Raja, Kecamatan Syiah Kuala dan Kecamatan Ulee Kareng.

Kota Banda Aceh dibelah oleh Krueng Aceh yang merupakan sungai terpanjang di kawasan Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Besar. Terdapat tujuh sungai yang melalui Kota Banda Aceh yang berfungsi sebagai daerah tangkapan air (*catchment area*), sumber air baku, kegiatan perikanan, dan sebagainya. Wilayah Kota Banda Aceh memiliki air tanah yang bersifat asin, payau dan tawar.

Daerah dengan air tanah asin terdapat pada bagian utara dan timur kota sampai ke tengah kota. Air payau berada di bagian tengah kota membujur dari timur ke barat. Sedangkan wilayah yang memiliki air tanah tawar berada di bagian selatan kota membentang dari kecamatan Baiturrahman sampai kecamatan Meuraxa.

Apabila dilihat berdasarkan pembangunan dan perencanaan perekonomiannya, kebijakan yang diambil oleh Kota Banda Aceh sebagai ibukota Provinsi Aceh pada tahun 2011 disinergikan dengan arahan RPJMK tahun 2007 – 2012, dengan memperhatikan isu-isu aktual perkotaan yaitu pertumbuhan perekonomian kota dalam upaya penanggulangan pengangguran dan kemiskinan serta harmonisasi dan keserasian pembangunan fisik dengan daya dukung serta keseimbangan lingkungan.

Jumlah pegawai yang tersebar pada kelembagaan pemerintah Kota Banda Aceh dapat mencerminkan potensi pelayanan pada masyarakat, data kepegawaian tahun 2011, sebagian besar pegawai Pemerintah Kota Banda Aceh berada pada lembaga teknis pelayanan. Kondisi ini mencerminkan konstruksi kepegawaian yang strategis sekaligus potensial, karena dinas dan kecamatan merupakan lembaga yang terletak di garis depan berhadapan langsung dengan masyarakat.

Kota Banda Aceh merupakan salah satu daerah dari sembilan belas daerah lainnya di Indonesia yang menjadi contoh (*pilot project*)

dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Penetapan Kota Banda Aceh sebagai *pilot project* ini dilihat berdasarkan prestasi yang telah dilakukannya, terutama dari hasil laporan kinerja dan anggaran yang selalu mendapat penghargaan dari pusat. Hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Banda Aceh selama kurun waktu empat tahun berturut-turut (2008 – 2011) yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan memberikan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Selain itu, masuknya kota yang mempunyai visi “Banda Aceh Model Kota Madani” ke dalam daerah percontohan pelaksanaan reformasi birokrasi dikarenakan juga kinerja PNS di daerah ini yang jauh lebih bagus dibandingkan dengan daerah kabupaten/kota lainnya di Aceh bahkan dengan PNS di Provinsi Nangro Aceh Darussalam (Abubakar, 2012).

Sejak tahun 2008, Pemkot Banda Aceh telah konsen terhadap reformasi birokrasi, terutama dalam hal memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat. Sekretaris Daerah Kota Banda Aceh, Drs. T Saifuddin, M.Si., mengemukakan bahwa hanya organisasi yang baik yang dapat memberi pelayanan baik kepada masyarakat. Beliau mengharapkan Pemkot Banda Aceh menjadi organisasi yang efisien.

Untuk mencapai kondisi yang diinginkan tersebut, Pemerintah Kota Banda Aceh melakukan berbagai upaya diantaranya:

- 1) Dalam bidang perubahan pola pikir dan pembentukan komitmen (Manajemen Perubahan). Upaya yang dilakukan adalah memberikan kesempatan kepada PNS muda untuk menjadi instruktur dalam pelatihan-pelatihan keorganisasian karena dianggap mampu. Selain itu pada setiap apel, seluruh pejabat eselon 2 hingga eselon 4 diberikan kesempatan untuk memberikan pengarahan dan memotivasi.

- 2) Dalam bidang kelembagaan (penataan dan penguatan organisasi). Pemerintah Kota Banda Aceh memulainya dengan evaluasi internal untuk keseluruhan lapisan jabatan. Evaluasi ini telah dilakukan sejak tahun 2007, dan pada 1 Maret 2012 resmilah Program **E-Kinerja** di *launching*. E-Kinerja merupakan aplikasi yang digunakan untuk menganalisa jabatan dan beban kerja serta penilaian kinerja.
- 3) Dalam bidang *e-government*, Pemerintah Kota Banda Aceh mengembangkan dua program yaitu Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) sejak tahun 2008 dan Layanan Pengaduan Masyarakat (LPM).
- 4) Dalam bidang penguatan sumber daya manusia aparatur (penataan sistem manajemen sumber daya aparatur), upaya yang dilakukan diantaranya dengan mengikutsertakan PNS dalam program diklat sesuai kebutuhan. Dalam setahun, setiap PNS diharuskan mengikuti dua kali pelatihan yang berbeda.
- 5) Dalam bidang pengawasan (penguatan pengawasan), upaya yang dilakukan diantaranya pengawasan dalam realisasi pagu. Kemudian pihak yang berwenang akan mengontak langsung Kepala OPD yang bersangkutan untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan kegiatan.
- 6) Dalam bidang kinerja (penguatan akuntabilitas kinerja), dalam hal penyusunan LAKIP, pada 2012 Pemerintah Kota Banda Aceh mendapatkan skor C. Hingga kini kerjasama untuk meningkatkan nilai LAKIP dan penyusunan LAKIP dilaksanakan dengan melibatkan BPKP untuk memberikan pelatihan-pelatihan.
- 7) Dalam bidang pelayanan publik (peningkatan kualitas pelayanan publik), upaya yang dilakukan diantaranya mencanangkan Banda

Aceh *cyber city* dengan menyediakan fasilitas wi-fi di beberapa tempat publik seperti taman kota dan warung kopi.

## **9. Kabupaten Gresik**

Gresik terkenal sebagai kota wali. Hal ini ditandai dengan keberadaan para wali yang makamnya di Kabupaten Gresik yaitu, Sunan Giri dan Syekh Maulana Malik Ibrahim. Kabupaten yang terbentuk berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 1950 ini juga biasa disebut dengan Kota Santri. Sebutan Kota Santri tersebut terjadi karena keberadaan pondok-pondok pesantren dan sekolah yang bernuansa Islami, cukup banyak di kota ini.

Pada mulanya Kabupaten Gresik bernama Kabupaten Surabaya. Setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1974, namanya kemudian berganti dengan Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik dengan pusat kegiatan di Kota Gresik. Kabupaten Gresik yang merupakan sub wilayah pengembangan bagian (SWPB) tidak terlepas dari kegiatan sub wilayah pengembangan Gerbang Kertasusila (Gresik, Bangkalan, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan). Kabupaten ini merupakan salah satu bagian dari 9 sub wilayah pengembangan Jawa Timur yang kegiatannya diarahkan pada sektor pertanian, industri, perdagangan, maritim, pendidikan dan industri wisata.

Secara geografis wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 112° - 113° Bujur Timur dan 7° - 8° Lintang Selatan dan merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter diatas permukaan air laut kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter di atas permukaan air laut. Sebagian wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai, yaitu memanjang mulai dari Kecamatan Kebomas, Gresik, Manyar, Bungah, Sidayu, Ujungpangkah dan Panceng serta

Kecamatan Sangkapura dan Tambak yang lokasinya berada di Pulau Bawean.

Kabupaten Gresik mempunyai luas wilayah sebesar 1.191,25 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 18 Kecamatan yaitu Kecamatan Wringinanom, Kecamatan Driyorejo, Kecamatan Kedamean, Kecamatan Menganti, Kecamatan Cerme, Kecamatan Benjeng, Kecamatan Balongpanggang, Kecamatan Duduksampeyan, Kecamatan Kebomas, Kecamatan Gresik, Kecamatan Manyar, Kecamatan Bungah, Kecamatan Sidayu, Kecamatan Sidayu, Kecamatan Dukun, Kecamatan Panceng, Kecamatan Ujungpangkah, Kecamatan Sangkapura dan Kecamatan Tambak. Selain terdiri dari 18 kecamatan, Kabupaten Gresik juga terdiri dari 330 Desa dan 26 Kelurahan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Sosial, pada tahun 2011 jumlah penduduk Kabupaten Gresik sebesar 1.270.351 jiwa yang terdiri dari 639.897 orang laki-laki dan 630.454 orang perempuan, Dengan luas wilayah dan jumlah penduduk seperti itu, kepadatan penduduk pada tahun 2011 di daerah ini adalah sebesar 1.066 jiwa/km<sup>2</sup>. Dari 18 kecamatan yang ada di Gresik, Kecamatan Gresik merupakan kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk tinggi, sedangkan Kecamatan Ujungpangkah merupakan kecamatan dengan kepadatan penduduk yang paling sedikit.

Apabila dilihat berdasarkan kondisi perekonomiannya, jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku pada tahun 2011 adalah sebesar Rp 44.330.663,55 Juta dan PDRB atas dasar harga konstan tahun 2000 adalah Rp 18.076.663,84 Juta.

Apabila dilihat berdasarkan kontribusi masing-masing sektor dalam pembentukan PDRB, sektor industri memiliki peranan terbesar dalam pembentukan PDRB. Pada tahun 2011 mencapai 50,16%, disusul

oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 23,09%. Selanjutnya adalah sektor pertanian hingga mencapai 8,94%. Ketiga sektor ini secara bersama-sama menguasai sekitar 80% perekonomian Kabupaten Gresik. Adapun struktur ekonomi Kabupaten Gresik tahun 2012 didominasi oleh sektor industri pengolahan dengan kontribusi sebesar 49,52%, sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 22,82%, dan sektor pertanian sebesar 7,83%. Dengan demikian gambaran ekonomi Kabupaten Gresik adalah daerah industri dan perdagangan dengan didukung pertanian yang mantap.

Struktur Pemerintahan Kabupaten Gresik terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, 11 Dinas Daerah dan 13 Lemtekda. Dinas yang terdapat di daerah Gresik adalah Dinas Pendidikan; Dinas Kesehatan; Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Tenaga Kerja; Dinas Perhubungan; Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Sosial; Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olah Raga; Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan; Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan; Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan; serta Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Adapun Lembaga Teknis Daerah yang ada di Kabupaten Gresik meliputi Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah; Inspektorat Kabupaten; Badan Kepegawaian Daerah; Badan Penanaman Modal dan Perizinan; Badan Lingkungan Hidup; Badan Penanggulangan Bencana Daerah; Rumah Sakit Umum Daerah; Kantor Pemberdayaan Masyarakat; Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana; Kantor Perpustakaan dan Arsip; Kantor Ketahanan Pangan; dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa

Timur yang telah melakukan Reformasi di bidang pelayanan publik. Meskipun belum mempunyai *Road Map*, Bagian Organisasi dan Tata Laksana serta Badan Kepegawaian Daerah Kota Gresik dapat memetakan apa yang telah dilakukan dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi. Beberapa upaya yang dilakukan dalam Reformasi Birokrasi antara lain:

- 1) Dalam bidang perubahan pola pikir dan pembentukan komitmen (Manajemen Perubahan). Upaya yang dilakukan adalah Kabupaten Gresik adalah merubah *mind set* pelayanan, yaitu dengan membuka pelayanan setiap sore hingga malam.
- 2) Dalam bidang penguatan sumber daya manusia aparatur (penataan sistem manajemen sumber daya aparatur), upaya yang dilakukan diantaranya dengan melakukan uji kompetensi (*fit on job*) untuk eselon 2.
- 3) Dalam bidang kinerja (penguatan akuntabilitas kinerja), Kabupaten Gresik telah melakukan diklat Auditor. Hal ini dilakukan dalam rangka peningkatan Akuntabilitas. Terkait dengan LAKIP, laporan yang dibuat selalu tepat waktu.
- 4) Dalam bidang pelayanan publik (peningkatan kualitas pelayanan publik), upaya yang dilakukan diantaranya membuka beberapa pelayanan hingga malam hari, adanya *Sunan Giri Award* yang diberikan oleh Bupati Gresik kepada desa yang melakukan pelayanan publik terbaik. Indikator yang dilihat adalah sederhana yaitu mempunyai SOP pelayanan dan mempunyai sarana dan prasarana yang baik.

Menurut Kepala Sub Bagian Organisasi, sukses tidaknya pelaksanaan reformasi birokrasi tergantung pimpinan daerahnya.

Apabila pimpinan daerahnya mempunyai komitmen untuk melakukan reformasi birokrasi, maka perubahan akan terjadi dengan cepat, namun apabila pimpinan daerahnya tidak mempunyai komitmen, maka perubahan itu tidak akan terjadi.

Salah satu inovasi yang dilakukan oleh Kabupaten Gresik adalah adanya Sunan Giri Award yang diberikan oleh Bupati Gresik kepada desa yang melakukan pelayanan publik terbaik. Indikator yang dilihat adalah sederhana yaitu mempunyai SOP pelayanan dan mempunyai sarana dan prasarana yang baik. namun diakui bahwa tidak semua desa yang ada di Kabupaten Gresik dapat mempunyai indikator tersebut. Desa yang mendapat Sunan Giri Award akan mendapatkan hadiah berupa sapi. Indikator lainnya agar *award* tersebut bertahan di desa tersebut adalah sapi yang diberikan Bupati dapat berkembang biak dan tidak dijual. Apabila sapi yang diberikan tidak berkembang biak, bahkan dijual maka penghargaan tersebut akan dicabut, konsekuensinya tahun berikutnya tidak mendapat penghargaan kembali.

Pada tahun 2012, dari enam desa yang mendapatkan penghargaan, hanya satu desa yang sapinya utuh, lima desa lainnya sudah tidak berbentuk sapi lagi, dijual dan diganti dengan pembangunan sarana dan prasarana atau alat kebutuhan lainnya seperti komputer. Mengapa sapi utuh dan beranak yang dijadikan alat ukur perolehan penghargaan tersebut? Hal ini karena secara psikologis desa yang mampu merawat sapi dengan baik hingga mampu berkembangbiak berarti akan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## **10. Kabupaten Sukabumi**

Kabupaten Sukabumi dibentuk dengan disahkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah

Kabupaten dalam Lingkup Provinsi Jawa Barat (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950). Secara geografis, Kabupaten Sukabumi terletak antara 106°49 sampai 107° Bujur Timur 60°57 - 70°25 Lintang selatan dengan batas wilayah administrasi sebagai berikut : sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Bogor, sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia, sebelah barat dengan Kabupaten Lebak, serta di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Cianjur.

Secara administratif Kabupaten Sukabumi juga berbatasan secara langsung dengan wilayah Kota Sukabumi yang dikelilingi beberapa wilayah kecamatan di Kabupaten Sukabumi, kecamatan tersebut yaitu Kecamatan Sukabumi di sebelah utara, Kecamatan Cisaat, dan Kecamatan Gunung Guruh di sebelah barat, Kecamatan Nyalindung di sebelah selatan, Kecamatan Sukaraja dan Kecamatan Kebonpedes di sebelah timur.

Presentase daerah datar yang kecil yakni sebanyak 13% dari luas kabupaten menjadikan Kabupaten Sukabumi rawan terhadap longsor, erosi tanah, dan lain-lain. Dengan luas 419.970 hektar, Kabupaten Sukabumi memiliki total penduduk sebesar 2.383.450 jiwa yang terdiri 1.214.769 laki-laki dan 1.168.681 perempuan. Sebagian besar dari penduduk Kabupaten Sukabumi bermata pencaharian sebagai petani sebagai sumber perekonomian utama. Untuk tanaman sayuran tahun 2011 produksi yang terbesar dihasilkan oleh adalah cabe besar, buncis, ketimun, kacang panjang, tomat dan tanaman petsai/sawi. Sub sektor perkebunan di Kabupaten Sukabumi juga memiliki potensi yang cukup besar, terutama perkebunan kelapa, teh, pala dan cengkeh. Pada tahun 2010, produksi tanaman perkebunan pada umumnya tetap stabil di banding tahun lalu. Secara umum areal tanaman perkebunan di Kabupaten Sukabumi masih didominasi oleh perkebunan rakyat.

Selain pertanian dan perkebunan, pada tahun 2011 populasi hampir semua ternak besar mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya. Demikian juga jumlah ternak kecil seperti kelinci dan kambing mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya walaupun tidak terlalu signifikan. Potensi lain juga ada sektor perikanan. Jumlah nelayan yang menjadikan Pelabuhan Perikanan Nusantara Palabuhan Ratu sebagai *fishing base* ada sekitar 4.569 orang dan kapal/perahu yang digunakan berjumlah 1090 buah. Jumlah ikan laut yang didapat oleh nelayan dari tahun ke tahun semakin bertambah jumlahnya.

Potensi-potensi di atas dikembangkan oleh Pemerintahan Kota Sukabumi melalui susunan organisasi yang disahkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No. 1 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kabupaten Sukabumi. Dengan Perda No. 1 Tahun 2010 tersebut OPD di Kabupaten Sukabumi kini berjumlah 38 OPD beserta Kecamatan dan Kelurahan.

Kabupaten Sukabumi merupakan salah satu kabupaten yang menjadi *pilot project* pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Jawa Barat. Dikatakan demikian karena pada tahun 2011 Bupati Sukabumi mendapatkan kursus singkat di Amerika tentang manajemen Reformasi Birokrasi yang didampingi oleh Kementerian PAN dan RB.

Secara prosedural, *Road Map* Reformasi Birokrasi Kabupaten Sukabumi baru diluncurkan pada bulan Maret 2013. Diakui oleh narasumber dari Bagian Organisasi bahwa *Road Map* tersebut masih belum sempurna dikarenakan beberapa permasalahan yang dialami. Dalam bidang kelembagaan, hambatan yang dirasakan antara lain struktur organisasi yang ada belum efektif dan efisien, dikarenakan adanya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi. Dalam bidang peraturan

perundang-undangan produk hukum yang dibuat belum memiliki standar yang jelas, produk hukum yang diterbitkan masih memiliki masalah hukum dan pengelolaan peraturan perundangan belum efektif.

Kemudian dalam bidang tata laksana hal yang perlu ditingkatkan adalah (1) penajaman hubungan tatalaksana terkait perubahan tugas dan fungsi dan analisis kebutuhan SOP yang baru karena perubahan tugas dan fungsi dengan adanya reorganisasi; (2) penyempurnaan mekanisme administrasi keuangan dan manajemen aset; (3) koordinasi ketatalaksananan dengan pemangku kepentingan; (4) SOP untuk keseluruhan sistem hanya di lingkup Sekretariat Daerah; serta (5) standar pelayanan untuk pelayanan publik yang sifatnya langsung maupun tidak langsung. Permasalahan yang ditemui dalam bidang SDM Aparatur adalah (1) belum tersedianya asesmen dan penilaian kinerja individu pegawai yang obyektif, transparan dan akuntabel; (2) belum berjalannya kode etik untuk meningkatkan integritas PNS; (3) belum ada sistem penilaian kinerja yang jelas; (4) belum berjalannya sistem informasi pegawai yang akurat, transparan dan akuntabel dimana pada saat ini masih bersifat data administrasi kepegawaian; (5) belum berjalannya sistem pendidikan dan pelatihan pegawai berbasis kompetensi yang mengurangi kesenjangan antara kompetensi yang dimiliki oleh seorang pegawai dan kompetensi yang dipersyaratkan oleh jabatan. Kemudian hambatan lain yang dirasakan adalah (6) belum adanya perencanaan, pembinaan dan pengelolaan pengembangan SDM dalam bentuk desain besar dan peta jalan pengembangan pegawai; (7) belum optimalnya pemanfaatan jabatan fungsional; serta (8) masih perlunya pengembangan sistem dan prosedur pengembangan karir pegawai (9) kurang terbukanya kesempatan dan standar bagi pegawai yang ingin mengikuti pendidikan atau melanjutkan pendidikan.

Hambatan yang dijumpai dalam bidang pengawasan antara lain (1) masih terdapatnya praktik KKN khususnya dalam pengadaan barang dan jasa yang belum sepenuhnya berdasarkan kompetensi dan profesionalisme, melainkan berdasarkan kemampuan negosiasi sehingga menyebabkan kualitas barang dan jasa tidak sesuai yang diharapkan; (2) masih perlunya perbaikan sistem dan pedoman pengawasan internal meskipun ketentuan mengenai Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) telah disahkan; (3) belum baiknya pengelolaan asset; (4) belum baiknya pengelolaan pengaduan masyarakat. Kotak pengaduan yang disediakan kosong dan tidak dikelola dengan baik, juga belum ada pengaduan secara sms maupun *online*; (5) masih perlunya penguatan kapasitas SDM dan pendampingan penyusunan laporan keuangan.

Selanjutnya dalam bidang akuntabilitas, ada dua kendala yang ditemui yaitu (1) RPJMD saat ini belum dilengkapi dengan Indikator Kinerja Utama (IKU) sebagai pedoman dasar penyusunan indikator kinerja utama OPD; serta (2) sering dijumpai inkonsistensi antara kinerja yang direncanakan dalam rencana kinerja OPD dengan kegiatan yang diusulkan untuk mencapai kinerja tersebut. Adapun hambatan yang dirasakan dalam bidang pelayanan publik adalah belum berjalan mekanisme pengaduan untuk perbaikan kualitas pelayanan publik, seperti belum dibangunnya sistem *online*, SMS dan kotak pengaduan jarang digunakan oleh masyarakat sebagai pengguna pelayanan, pengaduan justru datang langsung ke nomor pejabat yang berwenang. Hingga saat ini, hanya 13 unit layanan yang melaukan survei pelanggan.

Terakhir kendala yang dirasakan dalam hal pola pikir dan budaya kerja antara lain belum ada kesamaan pola pikir antara kewenangan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi, belum terbangunnya

komitmen serta keterlibatan seluruh tingkatan pegawai dalam melaksanakan program dan kegiatan reformasi birokrasi.

Berdasarkan permasalahan yang ditemui tersebut, Pemerintah Kabupaten Sukabumi mengambil beberapa strategi dalam mencapai perubahan dan perbaikan antara lain :

- 1) Dalam bidang kelembagaan, beberapa OPD mengalami perubahan nomenklatur.
- 2) Dalam bidang Peraturan Perundangan, pada 2010-2011 sebanyak 36 Peraturan Daerah dan turunannya telah disusun oleh Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan DPRD.
- 3) Dalam bidang Tata Laksana, upaya yang dilakukan adalah menyusun SOP di setiap OPD dan unit pelaksana teknis dinas/ badan, membangun konsistensi dalam penerapan standar operasional prosedur, membangun tata hubungan kerja antar OPD maupun antara OPD dengan masyarakat yang jelas dan terukur, membangun sistem dan prosedur kerja secara terpadu yang mengakomodir penggunaan teknologi informatika, meningkatkan penggunaan teknologi informasi dan proses penyelenggaraan manajemen pemerintahan
- 4) Dalam bidang Sumber Daya Manusia (SDM), upaya yang dilakukannya adalah membangun rekrutmen pegawai yang terukur, transparan dan akuntabel berdasarkan kebutuhan pegawai berdasar kompetensi; membangun pola karir yang terukur, jelas, transparan dan akuntabel, membangun penempatan pegawai sesuai dengan kompetensi yang dimiliki; membangun budaya pemberian penghargaan berdasarkan penilaian yang jelas dan transparan; serta membangun kebutuhan tugas belajar, ijin belajar, pendidikan dan

pelatihan yang merupakan bentuk pembinaan yang dilakukan secara selektif, terukur, trasparan dan akuntabel.

- 5) Dalam bidang pengawasan, upaya yang dilakukannya yakni (a) Membentuk *model island of integrity* terhadap Inspektorat Kabupaten Sukabumi, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sukabumi, dan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sukabumi; (b) Melakukan koordinasi dan fasilitasi penyusunan Laporan Hasil Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN) yang diminta oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara rutin dari lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Kabupaten/ Kota. LHKPN di Kabupaten Sukabumi diisi oleh pejabat eselon II yang baru dilantik; (c) Menerbitkan Peraturan Bupati tentang Pakta Integritas yang ditindalanjuti dengan dibentuknya Tim Penyusun Rencana Aksi Daerah (RAD) Penandatanganan Pakta Integritas dilakukan oleh seluruh PNS; serta (d) Membentuk Unit Pengaduan Gratifikasi berdasarkan hasil survey pada 2011 hasil yang dicapai sebanyak 89 OPD.
- 6) Dalam bidang akuntabilitas, upaya yang dilakukan antara lain membangun partisipasi aktif dan sinergitas setiap OPD dalam penyusunan RPJMD yang didasarkan kepada data dan informasi yang akurat, membangun kebutuhan penyusunan renstra organisasi, membangun kebutuhan penyusunan IKU, membangun kebutuhan penyusunan rencana kinerja tahunan serta membangun kebutuhan pelaporan kinerja.
- 7) Dalam bidang pelayanan publik, strategi yang dilakukan antara lain meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melakukan kerjasama maupun *training* serta menerapkan ISO, dan meningkatkan indeks

kepuasan masyarakat (IKM) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

- 8) Dalam bidang Pola Pikir dan Budaya Kerja, upaya yang dilakukan antara lain membangun birokrasi yang efisien, efektif, produktif dan professional; membangun birokrasi yang mampu merespon perubahan dengan tindakan yang produktif; membangun birokrasi yang punya kemampuan untuk membuat yang tidak produktif menjadi produktif; membangun birokrasi yang peka dan tanggap terhadap peluang dan tantangan, tidak terpaku dalam rutinitas; membangun birokrasi yang berwawasan masa depan, sistemik, serta membangun birokrasi yang mampu memaksimumkan pelayagunaan sumberdaya.

## **B. Hambatan/Kendala Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia (*Grand Review*)**

Reformasi birokrasi yang saat ini sedang gencar di dengungkan pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan pelayanan public secara maksimal sehingga kepuasan masyarakat dapat diwujudkan. Meskipun hakikat keberadaan birokrasi sudah disadari sebagai aparat pelayanan public, namun dalam prakteknya belum mampu menunjukkan proses dan output pelayanan sebagaimana diharapkan. Penyebab kondisi seperti ini dipengaruhi oleh banyak faktor yang secara evolusi cukup memengaruhi pula terhadap perilaku birokrasi itu sendiri. Karena kondisi seperti itulah, maka pemerintah saat ini sedang berupaya untuk mengembalikan birokrasi kepada *track*-nya sebagai aparat pelayanan public yang mampu memberikan jaminan untuk mewujudkan harapan public secara maksimal, melalui proses reformasi birokrasi.

Namun demikian, dalam prosesnya, pelaksanaan reformasi ini belum berjalan dengan efektif karena adanya beberapa permasalahan yang cukup menghambat perjalannya. Widodo (2013) dalam bahan presentasinya yang disampaikan pada saat diskusi tentang strategi reformasi birokrasi di daerah, mengemukakan paling tidak terdapat 8 (delapan) item yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia selama ini. Kedelapan item dimaksud mencakup hal-hal sebagai berikut:

- 1) Menimbulkan situasi *high-cost bureaucracy*.
- 2) Mendegradasi kompetensi organisasi.
- 3) Ketiadaan standar kesejahteraan sesama PNS.
- 4) Kecenderungan lahirnya banyak sekali aturan-aturan baru.
- 5) Menyuburkan budaya formalistik dan mengaburkan esensi sebuah kebijakan.
- 6) Mengalami ahistorisitas dan diskontinuitas.
- 7) Lemahnya kepercayaan (*trust*) birokrasi di pusat maupun di daerah.
- 8) Kehilangan sentuhan manusiawi.

Melakukan perubahan tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit. Adanya banyak hal yang harus dipertaruhkan, termasuk masalah biaya yang dikeluarkan. Hal ini tentu akan dianggap wajar ketika perubahan yang dilakukan memiliki signifikansi yang kuat dengan output dan manfaat dihasilkan. Akan menjadi masalah ketika yang terjadi justru sebaliknya. Kondisi seperti ini pulalah yang terjadi pada proses reformasi birokrasi di Indonesia saat ini.

Reformasi birokrasi saat ini cenderung menimbulkan *high-cost bureaucracy* karena dipandang adanya “salah arah” dalam pelaksanaannya. Reformasi seolah-olah diidentikkan dengan

“remunerasi” yang dalam hal ini diartikan sebagai adanya “peningkatan” tunjangan para PNS sementara system lainnya kurang berjalan secara efektif. Artinya bahwa penghasilan ditingkatkan, akan tetapi kinerja dan output kerja masih belum ada perubahan.

Indikasi lain yang menyebabkan terjadinya high-cost ini adalah adanya biaya-biaya yang diberikan kepada pihak lain (ketiga) untuk mengawal proses reformasi birokrasi pada masing-masing instansi, yang dalam pelaksanaannya justru hanya terjebak pada penataan-penataan organisasi yang bersifat dokumentatif. Sedikit sekali instansi yang melakukan hal itu secara mandiri, sebagian besar justru melibatkan pihak ketiga dimana para birokrasinya itu sendiri cenderung hanya sebagai “*users*” yang kurang memahami proses dan hakikat dari perubahan yang dilakukan. Sehingga yang terjadi adalah lemahnya komitmen terhadap perubahan itu sendiri. Disadari atau tidak, hal ini cenderung *mendegradasikan kompetensi organisasi* pemerintah sendiri. Penggunaan pihak ketiga semestinya bukan sebagai “kunci” (*key factors*) untuk merubah organisasi, melainkan sebagai pihak yang sifatnya membantu proses perubahan dengan kunci utama tetap ada pada aparat birokrasi itu sendiri. Sehingga, pada saat proses terus berlangsung tidak ada ketergantungan yang dapat menghambat proses selanjutnya.

Hambatan lain yang terkait dengan tidak adanya standar kesejahteraan antar PNS, juga menjadi hambatan dalam proses reformasi ini. Dengan system yang ada dan cenderung terfragmentasikan dalam pelaksanaannya, justru membuat standar kesejahteraan antar PNS pada setiap instansi pemerintahpun menjadi “tidak jelas”. Reformasi birokrasi yang berimplikasi tambahan tunjangan remunerasi dan kurang terintegrasi dalam suatu kebijakan

yang komprehensif, hanya “menyuburkan” instansi-instansi tertentu sementara instansi lainnya tidak mengalami perubahan.

Faktor lain yang muncul sebagai dampak reformasi tapi justru dipandang menghambat reformasi itu sendiri adalah banyaknya energy, baik fisik maupun non fisik, termasuk alokasi financial adalah banyaknya aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh setiap instansi pemerintah. Pengaturan memang diperlukan, akan tetapi terlalu cepat diubah sementara implemetasinya belum optimal justru hanya akan membuat ketidakteraturan itu sendiri.

Dampak lain dari munculnya kebijakan-kebijakan yang mengatur berbagai proses birokrasi, pada akhirnya menimbulkan kondisi formalistic yang mengaburkan esensi dari kebijakan itu sendiri. Pemenuhan kewajiban atas pengaturan yang ada belum mampu menyentuh hakikat atas ketaatan atas sebuah tatanan, melainkan hanya sebagai sebuah ketertiban “formalistic” yang tidak/kurang memiliki korelasi dengan dampak dan manfaat yang diharapkan. Dalam konteks ini, sentuhan *culture-set* dan *mind-set* belum terkelola dengan baik.

Hal lain yang dipandang menjadi hambatan bagi proses reformasi adalah bahwa reformasi yang dilakukan mengalami “kehilangan arah” sehingga mengalami *ahistorisitas* dan *diskontinuitas*. Reformasi cenderung dipandang sebagai suatu bentuk tuntutan yang belum meresap menjadi sebuah kebutuhan bagi internal birokrasi. Oleh karena itu, kecenderungan reformasi yang hanya akan dipandang sebagai suatu bentuk program dari sebuah rejim yang kemudian akan “berhenti” seiring dengan berhentinya rejim tersebut. Kesadaran akan adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan sebagai bagian dari konsekuensi logis dari sebuah perkembangan, hanya disikapi sebagai bentuk tuntutan jaman semata.

Hal lainnya yang cukup menghambat proses reformasi birokrasi ini adalah lemahnya kepercayaan (*trust*) terhadap birokrasi, baik di pusat maupun daerah. Bahkan kecenderungan adanya *untrust resiprochial* yang terjadi antar berbagai unsur governance itu sendiri. Perilaku *egosentris* dan *egoism* sektoral justru tumbuh dalam situasi seperti ini.

Kecenderungan lain yang justru muncul sebagai sebuah dampak dari adanya implementasi reformasi birokrasi tapi justru menjadi hambatan bagi berjalannya reformasi adalah bahwa reformasi birokrasi ini telah menyebabkan kehilangan sentuhan manusiawi di lingkungan birokrasi itu sendiri. Karena ketatnya pengaturan, penerapan berbagai kebijakan telah menjadikan pola kerja birokrasi seperti "robot" yang sifatnya mekanistik. Dinamika manusia sebagai makhluk social yang dinamis yang seharusnya mampu menggunakan daya nalar, daya pikir, dan daya kreativitas dan inisiatifnya dalam mensikapi sebuah pekerjaan cenderung terdegradasikan oleh ketentuan-ketentuan formalistic yang kaku dan rigid. Padahal kekakuan dan *ke-rigid-an* inilah yang selama ini dipandang sebagai salah satu masalah, mengapa reformasi birokrasi perlu dilakukan.

## **BAB V**

# **ANALISIS STRATEGI REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**

Pada bagian ini, analisis dan pembahasan yang dilakukan didasarkan pada hasil-hasil temuan lapangan yang terkait dengan upaya-upaya strategis yang dilakukan daerah dalam rangka melakukan perubahan di lingkungannya.

### **A. Analisis Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Daerah**

Program reformasi birokrasi telah bergulir di Indonesia sejak runtuhnya rejim orde baru pada tahun 1998 yang lalu. Namun demikian, reformasi yang terjadi pada saat itu belum terlembagakan secara formal sehingga perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi masih belum berjalan secara sistematis dan terpolakan. Perubahan yang ada masih merupakan suatu bentuk reaksi atas terjadinya gerakan reformasi politik yang selanjutnya berimbang pada adanya tuntutan perubahan pada lingkungan birokrasi pemerintahan.

Secara terprogram, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dikatakan baru digulirkan pada tahun 2008 yakni dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah berupa Peraturan Menteri *Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara*, yang kemudian diganti dengan kebijakan baru tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand*

*Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Selanjutnya, secara teknis kedua kebijakan tersebut dilengkapi dengan berbagai pedoman yang termuat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011. Akan tetapi sebagai tahap awal pelaksanaannya, sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2007, yakni dengan ditetapkannya tiga institusi menjadi pilot project di tingkat pusat, yaitu: Mahkamah Agung, Departemen Keuangan, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam catatan hasil Rapat Koordinasi Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Rakorpan dan RB) tingkat Nasional tahun 2010, dinyatakan bahwa, kebulatan tekad pemerintah untuk melanjutkan pelaksanaan reformasi gelombang kedua pun ditegaskan dalam Pidato Presiden pada 14 Agustus 2009. Tujuan dari reformasi gelombang kedua ini adalah untuk menciptakan pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Terdapat tiga sasaran yang dituju dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi ini yaitu :

- 1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme
- 2) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
- 3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Melalui penerapan Reformasi Birokrasi maka ada beberapa hal positif yang diharapkan akan muncul diantaranya :

- 1) Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik
- 2) Menjadikan negara yang memiliki *most-improved beraucracy*
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
- 4) Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi
- 5) Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu)
- 6) Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif

Reformasi birokrasi memang telah dicanangkan oleh pemerintah sebagai salah satu program nasional yang diharapkan akan berjalan sampai dengan tahun 2025. Untuk penerapannya, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait sebagai salah satu acuan/pedoman bagi pelaksanaannya di pusat maupun daerah. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya dengan implementasinya di daerah. *Kondisi dan potensi daerah yang sangat beragam dan berbeda tentunya tidak dapat diseragamkan. Reformasi birokrasi harus dibangun dari sebuah komitmen dan kesadaran pihak-pihak terkait untuk melaksanakannya.*

Memang ada suatu kondisi dilematis yang perlu diperhatikan dalam rangka reformasi birokrasi di daerah. Kondisi ini akan mempengaruhi terhadap penerapannya di daerah. Suatu kondisi dimana budaya kerja dan pola pikir yang sudah melekat pada organisasi dan sumber daya birokrasi secara umum adalah merupakan tantangan utama bagi pelaksanaan reformasi birokrasi. Di sisi lain, adanya tuntutan yang semakin kuat untuk mewujudkan profesionalisme birokrasi dalam berbagai aspeknya adalah fenomena yang tidak terbantahkan.

Pesatnya perkembangan teknologi informasi merupakan salah satu yang turut membentuk daya kritis masyarakat dan cukup berperan dalam membangun karakter public untuk lebih kritis dan lebih “berani” menyampaikan pendapat, aspirasi, dan tuntutannya kepada pemerintah, sehingga secara kualitas, birokrasi perlu untuk mensikapinya dengan upaya peningkatan profesionalisme tersebut.

Kebijakan memang perlu dikeluarkan untuk menjadi acuan atau pedoman bagi pelaksanaannya, akan tetapi dalam penerapannya, hendaknya pemerintah pusat lebih bersifat mendorong, memotivasi, sekaligus melakukan pembinaan dan melakukan penjaminan bagi terlaksananya reformasi di daerah. Inisiatif dan kreativitas daerah hendaknya lebih diutamakan. Penilaian-penilaian yang cenderung bersifat formalistik dan dokumentatif hendaknya tidak dijadikan sebagai bentuk indicator penetapan RB. Reformasi birokrasi harus lebih berbasis output dari sebuah program bukan dokumen. Sehingga dampak program akan lebih nyata.

Dari hasil penelitian lapangan, ditemukan beberapa informasi yang menyangkut permasalahan pelaksanaan reformasi birokrasi di Daerah. Berdasarkan data dan hasil diskusi/FGD di lapangan, ditemukan bahwa beberapa daerah pada dasarnya telah melakukan upaya-upaya perubahan di lingkungan pemerintahan daerahnya. Bahkan sebagian daerah telah memulai melakukan perubahan tersebut sebelum kebijakan tentang Reformasi Birokrasi itu sendiri dikeluarkan.

Daerah yang telah melakukan reformasi sebelum kebijakan ini ditetapkan antara lain adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintahan Daerah Yogyakarta terindikasi telah melaksanakan reformasi sejak tahun 1999, yakni sejak desentralisasi pemerintahan diberlakukan. Langkah yang dilakukan antara lain adalah mengadakan

kerjasama (kemitraan) dengan pihak ketiga (*partnership*) untuk menyelenggarakan **Reformasi Terpadu Pelayanan Publik** (*Integrated Civil Service Reform* – ICSR). Adanya kemitraan ini, merupakan salah satu upaya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam **merestrukturisasi kelembagaan** birokrasinya, yaitu dengan cara **melakukan aliansi strategis dengan pemerintah pusat**.

Program ICSR merupakan reformasi terpadu pelayanan masyarakat yang memprioritaskan pada penataan kelembagaan dan tata laksana, penataan aparatur birokrasi, keuangan dan pengawasan, serta budaya organisasi. Ada 7 (tujuh) tujuan ICSR, yaitu :

- 1) Membentuk dan mencapai kesepakatan pemikiran mengenai hal yang berkaitan dengan perencanaan, koordinasi, pelayanan masyarakat, pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan, dan membangun nilai-nilai organisasi.
- 2) Menyempurnakan tata laksana baik yang bersifat intern maupun antar lembaga yang ada
- 3) Membentuk sistem pendayagunaan sumber daya manusia yang efektif untuk mendukung pembaharuan tata pemerintahan
- 4) Mewujudkan sumber daya aparatur yang kompeten, profesional, dan sejahtera
- 5) Membuat sistem penilaian asset dan sistem keuangan berbasis kinerja
- 6) Membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan, dan akuntabel
- 7) Mengembangkan budaya organisasi yang ramah dengan *corporate culture* tersebut, maka diperlukan kebijakan dan aturan main birokrasi yang kondusif bagi pelaku-pelakunya.

(waskitho dalam <http://crackbone.wordpress.com>).

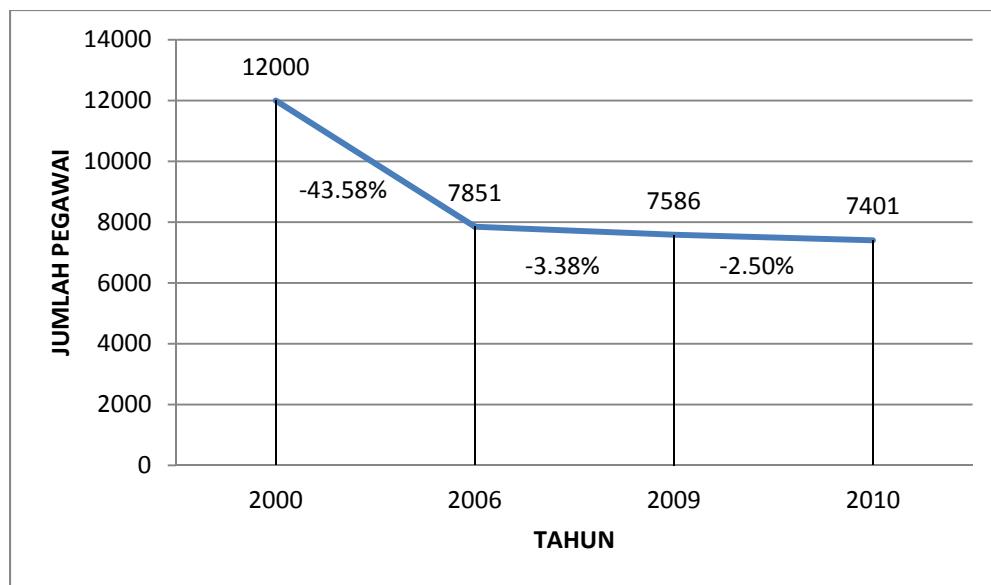
Indikasi lain yang menunjukkan bahwa pemerintahan DIY telah melakukan reformasi birokrasi ini, tampak juga dari pidato sambutan Gubernur DIY pada Peluncuran Buku Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Pemerintah Provinsi DIY tahun 2000, disampaikan bahwa kondisi awal reformasi birokrasi Pemerintah Provinsi DIY saat itu diwarnai berbagai permasalahan, antara lain sebagai berikut:

- 1) Aspek kelembagaan diwarnai penggabungan instansi vertikal (kantor wilayah) dengan instansi pemerintah daerah, dimana terdapat 1.639 jabatan struktural yang harus disederhanakan; *overlapping* tugas dan fungsi antar instansi masih tinggi serta belum melembaganya *Standard of Operational Procedure*;
- 2) Aspek pengawasan dan akuntabilitas ditandai adanya praktik mal-administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; pengawasan fungsional, pengawasan melekat belum optimal;
- 3) Aspek pengelolaan keuangan daerah ditandai minimnya anggaran; anggaran belum berorientasi hasil (outcome); pelaksanaan monev masih lemah; sistem informasi pengelolaan keuangan belum terintegrasi;
- 4) Aspek SDM ditandai jumlah PNS yang sangat banyak mencapai 12.000 orang, jauh melebihi kebutuhan; budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat; penempatan PNS belum seluruhnya berdasar pada kompetensi jabatan;
- 5) Aspek budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat;
- 6) Aspek pelayanan publik diwarnai belum melembaganya Standar Pelayanan Minimal, terutama yang berkaitan dengan kejelasan informasi mengenai prosedur, waktu dan biaya pelayanan.

(<http://biroorganisasi.jogjaprov.go.id/page/id/105.html>)

Hal ini sejalan dengan informasi yang disampaikan oleh narasumber dari Biro Organisasi pemerintahan DIY yang menyatakan bahwa pemerintahan DIY pertama kali melakukan reformasi birokrasi adalah sekitar tahun 2000 dengan merestrukturisasi kelembagaan organisasi pemerintahan daerahnya, dan kemudian sekitar tahun 2006, dilakukan pula restrukturisasi kepegawaian dimana pada saat itu terjadi pengurangan pegawai hampir 30%, yakni dari sekitar 12.000 orang pegawai menjadi sekitar 7.500 orang yang dipertahankan. Gambaran mengenai perkembangan kepegawaian di Provinsi DIY dari 2006 sampai 2010 adalah sebagai berikut:

Grafik 1  
Garifk Perkembangan Pegawai Pemerintahan Daerah DI Yogyakarta  
Tahun 2000 - 2010



Sumber: diolah dari data Biro Organisasi DI Yogjakarta tahun 2013

Secara kelembagaan, pemerintahan DIY didukung oleh Sekretariat Darah, Sekretariat Dewan, 13 Dinas, 13 Lemtekda (termasuk Inspektorat dan RSUD Provinsi) dengan jumlah Satuan kerja sebanyak 34 instansi (Termasuk 7 biro di lingkungan Setda).

Apabila melihat perkembangan mengenai kondisi jabatan struktural, pemerintahan DI Yogyakarta didukung oleh sekitar 704 orang pejabat pada tahun 2008, dan menjadi 754 orang sejak tahun 2009, atau terjadi kenaikan jumlah jabatan structural sebanyak 50 formasi atau sekitar 7% dari tahun 2008. Akan tetapi, apabila dibandingkan dengan era sebelum melakukan reformasi birokrasi (tahun 2000), jumlah jabatan structural pada saat itu mencapai 1.639 formasi, maka kondisi pada saat ini terjadi pengurangan sebesar 885 jabatan atau sekitar 54%. Pengurangan yang sangat signifikan tersebut terjadi karena adanya restrukturisasi yang melibatkan instansi vertikal di daerah. Namun demikian, secara substansial hal itu dapat dinyatakan sebagai suatu langkah strategis dalam mensikapi reformasi yang mulai bergulir.

Melaksanakan reformasi tentu bukan merupakan hal yang mudah. Ada banyak faktor yang harus diperhitungkan/dipertimbangkan secara obyektif. Demikian halnya dengan langkah yang dilakukan oleh pemerintahan DIY. Kendala yang dihadapi DIY dalam rangka melaksanakan reformasi birokrasi ini diindikasikan oleh konsultan Bank Dunia Bill dan Many (dalam <http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27>), bahwa kondisi pelayanan publik publik menghadapi kendala dalam berbagai aspek, yaitu:

- 1) Aspek *financial*, selain minimnya anggaran, penggunaannya pun belum berorientasi pada hasil.

- 2) Aspek SDM, secara kuantitas memang berlebihan, namun secara kualitas sangat kurang, di samping pola pengembangan SDM-nya *mismatch* dengan kebutuhan.
- 3) Aspek regulasi, yang meskipun memiliki TUPOKSI, namun dalam beberapa tingkatan organisasi tidak tepat dan banyak terjadi *overlapping*.
- 4) Aspek budaya, di mana budaya kerja PNS belum sadar akan visi dan misi organisasi publik sebagai abdi masyarakat.

Secara umum sebenarnya hambatan yang dihadapi oleh pemerintahan DIY dalam melakukan reformasi ini, dikategorikan ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu: Hambatan Eksternal dan Hambatan Internal. Hambatan *eksternal* berasal dari pemerintah pusat, sebagai akibat dari kegampangan untuk melaksanakan otonomi daerah yang sebesar-besarnya. Akibatnya sering terjadi ketidak konsistenan dan juga tumpung tindih kebijakan. Kondisi tersebut pada gilirannya menyebabkan kelambanan Pemerintah Provinsi DIY dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Hambatan dan tantangan *internal* yang dihadapi Pemerintah Provinsi DIY adalah berkaitan dengan **budaya birokrasi**. Budaya birokrasi yang selama ini telah menjadi bagian dalam pemerintahan, belum mendukung semangat reformasi, apalagi hal ini juga terkait dengan kultur masyarakat Yogyakarta yang sangat kental dengan nuansa budaya kesultanan. Tentu hal ini sangat mempengaruhi terhadap pola pikir dan budaya kerja di lingkungan birokrasi juga. Oleh karena itulah, maka budaya birokrasi ini menjadi perhatian pertama Pemerintah Provinsi DIY dalam melaksanakan reformasi, karena budaya tersebut menyangkut paradigma dan sumber daya manusia yang melaksanakan pembaharuan pelayanan kepada

warga masyarakat (lihat dalam <http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27>).

Namun demikian, apabila dikaitkan dengan program reformasi birokrasi yang dicanangkan secara nasional oleh pemerintah sejak tahun 2008, langkah yang ditempuh pemerintahan DIY ini memang relatif berbeda, namun secara substansial tidak ada perbedaan. Apabila pemerintah dalam kebijakannya mendorong program RB ini dengan mengawalinya pada tataran penataan organisasi secara dokumentatif seperti: penyusunan *Grand Design*, *Road map*, Konsepsi Manajemen perubahan yang akan dilakukan, maka pemerintahan DIY ini mencangkannya dan langsung melaksanakannya dalam bentuk program pemerintahan daerah yang berlangsung secara simultan. Memang dalam beberapa hal, dokumen-dokumen seperti *Road Map* dan *Grand Design* belum tersusun secara formal, tetapi program-program yang dilaksanakan telah dituangkan dalam bentuk RPJPD dan RPJMD serta secara teknisnya dituangkan pula dalam visi dan misi yang sudah berorientasi pada upaya perubahan dan penataan birokrasi dan pemerintahannya. Namun sebagai bagian dari unsur pemerintahan nasional (Pemda), pemerintahan DIY tetap menyesuaikan program yang telah dilaksanakannya dengan kemudian berupaya melengkapi dokumen-dokumen RB sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pemerintah, seperti: *Grand Design* dan *Road map RB* (*ketika penelitian dilakukan, dokumen tersebut sudah dibuat tetapi belum disahkan oleh pimpinan daerah*).

Memperhatikan uraian di atas, maka secara empirical, pemerintahan DI Yogyakarta sudah melakukan proses perubahan jauh sebelum program reformasi birokrasi didengungkan secara nasional.

Ini berarti bahwa semangat reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan DI Yogyakarta sudah muncul sebagai **suatu bentuk inisiatif** yang didukung oleh komitmen pimpinan daerah beserta segenap jajaran birokrasi di lingkungannya. Secara hipotetis maka proses reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan DIY ini bila dikaitkan dengan kebijakan pemerintah dapat dinyatakan sebagai *Daerah yang telah melakukan RB bukan berdasarkan kebijakan Pemerintah (Atas Inisiatif sendiri dengan berbagai programnya), tetapi kemudian menyesuaikannya dengan kebijakan Pemerintah*. Atau bila dikaitkan dengan keberadaan dokumen sebagai payung pelaksanaan RB berdasarkan kebijakan, yaitu: Grand Design dan Road Map, maka dapat pula dinyatakan dengan *Daerah yang telah melakukan RB tapi belum memiliki Grand Design dan Road map RB di daerahnya*. Sementara itu, bila dilihat dari entry pointnya, Pemerintah Provinsi DIY ini mengawali proses RB-nya dari aspek *penataan kelembagaan (Restrukturisasi Organisasi) yang kemudian ditindaklanjuti dengan penataan SDM-nya*.

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang memiliki semangat dan motivasi kuat untuk melakukan perubahan, ditunjukkan juga oleh Pemerintah Darah Kota Denpasar. Dalam menjalankan perubahan di daerahnya, Kota Denpasar mengusung “motto” reformasi birokrasinya dengan istilah **Reinterpretasi, Reintegrasi, serta Adaptasi**. Hal yang menarik dari langkah tindak dari pemerintah Kota Denpasar ini dengan “motto”nya tersebut adalah adanya kesadaran akan perlunya mempertahankan bahkan memasukkan nilai-nilai local ke dalam proses reformasi yang dibangunnya. Penyesuaian antara isu yang berkembang dengan nilai-nilai local dipadukan dalam suatu system yang sinergis dan adaptif sehingga reformasi yang berjalan dapat dilaksanakan dan

mendapat dukungan yang kuat dari berbagai pihak termasuk masyarakat.

Dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dan teknologi komunikasi, pemerintah Kota Denpasar menunjukkan **kreativitas dan inovasi** yang tinggi dalam pemerintahannya. Berbagai macam program telah dibangun yang secara umum sangat berorientasi pada upaya peningkatan kualitas pelayanan public.

Bila dilihat dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintah tentang reformasi birokrasi, tampaknya program reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah Kota Denpasar lebih berorientasi pada karya nyata yang bersifat *implementatif bukan dokumentatif*. Meskipun dalam penataan organsasinya, pemerintah Kota Denpasar juga tidak mengabaikan aspek-aspek dokumentatif yang memang secara organisatoris hal itu juga diperlukan sebagai wujud kelengkapan dokumen organisasi seperti: SOP, dokumen pelayanan, dan penguatan produk hukum daerah sebagai instrument untuk menstimulasi program pembangunan di daerahnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa strategi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Denpasar ini bersifat *Inovatif – Implementatif*. Strategi ini tentu menunjukkan kreativitas dan inisiatif pemerintahan yang kuat dan tidak terkungkung oleh suatu system yang formalistic. *Entry point* yang dilakukan pemerintah Kota Denpasar dalam melaksanakan RB di daerahnya adalah berawal dari langkah **Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik melalui Penguatan Information and Communication Technology (ICT)**

Pola *Inovatif – Implementatif* ini, ditunjukkan juga oleh pemerintah daerah Kota Surabaya. Bahkan dalam melakukan restrukturisasi kelembagaan di daerahnya, pemerintah Kota Surabaya

cenderung “berani” ketika hal ini justru jarang dilakukan oleh pemerintahan daerah lainnya. Hal yang sangat jarang terjadi adalah justru langkah untuk menggabungkan tiga kelurahan dengan kelurahan lainnya, sehingga dari semula berjumlah 163 Kelurahan menjadi 160 Kelurahan. Langkah berani lainnya adalah ketika melakukan perampingan UPTD di lingkungan Dinas Pendidikan. Secara signifikan perubahan dilakukan dari 31 UPTD hanya tinggal 5 UPTD.

Dalam melaksanakan perubahan di wilayahnya, pemerintah Kota Surabaya juga memanfaatkan teknologi informasi, sehingga banyak hal program *online* yang dibangunnya, antara lain seperti: *e-musrenbang*, *e-budgeting*, *e-project*, *e-procurement*, *e-delivery*, *e-controlling*, *e-performance*.

Sebagaimana halnya Kota Denpasar, Kota Surabaya juga mengorientasikan proses reformasi birokrasinya ini dengan penguatan *system online*, baik yang menyangkut peyanan public maupun dalam rangka tata kelola pemerintahannya. Titik awal yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan RB di daerahnya adalah **Penguatan Tata Kelola Pemerintahan dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang berbasis ICT.**

Strategi yang dilakukan oleh Kota Surabaya, Kota Denpasar, Pemerintah Provinsi Yogyakarta sebagaimana dijelaskan di atas, dapat dinyatakan sebagai **reformasi birokrasi yang berbasis institusional**. Artinya dilakukan dengan cara membangun penguatan-penguatan system yang ada di institusinya. Upaya reformasi yang dilakukan daerah dengan berbasis institusional ini dilakukan juga oleh pemerintahan daerah provinsi Jawa Barat, Kota Cimahi, Kota Banda Aceh.

Pola pelaksanaan RB yang dilakukan oleh Provinsi Jawa Barat dan Kota Cimahi, pada dasarnya diawali dengan penguatan system

pengadaan barang dan jasa yang berbasis ICT, melalui program LPSE-nya. Bahkan Provinsi Jawa Barat merupakan pemerintah Provinsi pertama yang menerapkan *e-procurement* di Indonesia. Selain itu, pemerintah Provinsi Jawa Barat juga telah mencoba menerapkan system penggajian memalui pemberian TPP yang mendekati system *fully funded*, yakni tidak ada lagi honor yang harus dibayarkan atas pelaksanaan kegiatan yang telah menjadi tugas dan fungsinya.

Sedangka Kota Cimahi, merupakan salah satu Kota yang melakukan perubahan dalam system pelayanan public dengan basis ICT, yakni dalam sector perijinan terpadu dan membangun Pusat Data Elektronik (PDE) yang memberikan informasi-informasi pelayanan public secara elektronik. Jadi titik masuk yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kota Cimahi adalah berangkat dari *Peningkatan Kualitas Pelayanan melalui ICT*.

Selain strategi yang dibangun oleh masing-masing Daerah dengan segala kreativitas dan inovasinya, tim peneliti juga menemukan suatu program yang menarik di Kota Gresik. Meskipun tidak “segencar” Kota Denpasar dan Kota Surabaya yang sudah memanfaatkan teknologi informasi secara maksimal, Kota Gresik relatif belum gencar melakukan perubahan. Namun demikian, meskipun relatif sedikit program yang dilakukan dalam rangka reformasi birokrasi, orientasi pelayanan publik tetap menjadi perhatian. Apabila ditelaah, langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Gresik cenderung bersifat pelayanan masyarakat “bawah” atau dalam hal ini dinyatakan sebagai “*grass root*” services. Artinya perhatian yang dilakukan berangkat dari institusi dan aparat pelayanan terendah yang langsung berhubungan dengan masyarakat, yaitu aparat desa.

Langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kota Gresik dengan program Sunan Giri *Award* dapat menjadi inspirasi dalam hal pengembangan sistem pelayanan yang dikaitkan dengan stimulus dan motivasi untuk bekerja (melayani) dengan baik. Artinya bahwa ada unsur-unsur untuk memotivasi kerja aparatur desa agar mau meningkatkan kualitas pelayanannya, dan dari penghargaan yang diberikan, apabila mampu mengembangkannya tentu secara praktis hal itu akan berdampak positif secara ekonomis kepada aparatur desa itu sendiri. Dengan demikian, secara substansial program tersebut dapat dikatakan sebagai strategi reformasi birokrasi yang berbasis “*grass root*” dengan orientasi *motivatif-outcome*, atau dengan kata lain dapat dikatakan sebagai program reformasi yang dihubungkan langsung dengan dampaknya terhadap hasil yang didorong untuk berkembang.

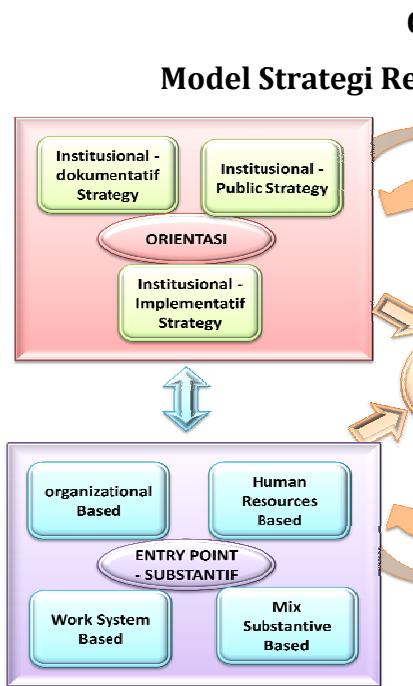
Selain pola penguatan institusi dengan mengembangkan teknologi informasi dalam rangka percepatan pelaksanaan manajemen maupun pelayanan, pola yang dilakukan dalam reformasi yang berbasis institusional ini juga ada yang berupa penataan sistem yang **berorientasi dokumen**. Artinya, kelengkapan dokumen reformasi menjadi orientasi perubahan pada tahapan awalnya. Sehingga kelengkapan dokumen-dokumen itulah yang baru menjadi output dalam reformasi birokrasinya. Meskipun program-program pembangunan di daerahnya tetap berjalan sebagaimana mestinya. Pola seperti itu, dalam hal ini disebut dengan istilah model reformasi **institusional - dokumentatif**.

## B. Model Strategi Reformasi Birokrasi Di Daerah

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka tim dapat merumuskan beberapa model strategi reformasi di daerah yang dapat dilihat

berdasarkan aspek-aspek: 1)

Titik masuk - Substansinya.



Sumber: Diolah dari hasil analisis

Sebagaimana gambar

aspek tersebut saling berkait

dapat terjadi di setiap tipolog

yang dapat dikemukakan adalah

Berdasarkan **Orientasinya**, m

menjadi:

1) **Institutional - dokument**

dilakukan oleh pemerinta

birokrasi baru sebatas

dengan terlebih dahulu 1

organisasi yang dipersi

birokrasi. Orientasinya be

## BAB VI

# PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis sebagaimana yang telah disampaikan pada Bab V, maka beberapa kesimpulan yang dapat dibuat adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan pemerintah tentang RB secara konseptual dipandang sudah cukup baik, karena sudah mencerminkan semangat perubahan yang didorongkan pada lingkungan birokrasi di Indonesia. Akan tetapi untuk penerapannya dipandang tidak mudah karena kemampuan antar daerah, baik secara finansial maupun kapasitas sumberdaya yang dimilikinya tidak sama. Oleh karena itu, penyeragaman pola implementasi RB di daerah bukanlah hal yang relevan;
2. Secara empiris, terdapat beberapa daerah yang mampu melaksanakan reformasi birokrasi sebagai bentuk insisiatif dan inovatif sendiri tanpa mengacu kepada kebijakan yang ada secara spesifik. Hal ini mencerminkan bahwa sebenarnya daerah cukup mampu melaksanakan reformasi berdasarkan kondisi dan konsepnya sendiri, dan yang penting untuk ini adalah bagaimana pemerintah pusat mampu mendorong dan memberikan fasilitasi kepada daerah tanpa harus “memaksakan” tahapan-tahapan sebagaimana diatur dalam pedoman RB.

3. Adanya kecenderungan daerah yang “diharuskan” menyampaikan dokumen Grand Desain dan Road Map RB kepada pemerintah (Kemenpan) untuk mendapatkan “pengesahan” (atas persepsi daerah) merupakan hal yang kurang relevan dengan semangat otonomi dan RB itu sendiri, karena dapat menghambat implementasi RB di daerah;
4. Langkah dan strategi yang memberikan stimulus kepada daerah untuk menerapkan RB di daerahnya merupakan hal yang dimungkinkan memiliki efektivitas yang baik, karena lebih mendorong daerah untuk berkreasi dan berinovasi secara mandiri;
5. Sosialisasi implementasi RB di daerah masih dipandang belum berjalan dengan baik, di sisi lain masih ada daerah yang pasif (menunggu) bimbingan dan sosialisasi dari Pusat, sehingga belum berupaya untuk melaksanakan reformasi di daerahnya.

## B. **Rekomendasi**

1. Kebijakan tentang reformasi birokrasi di Indonesia, hendaknya tidak bersifat kaku-dogmatis, melainkan harus fleksibel dan diarahkan untuk memfasilitasi bukan pengaturan yang cenderung menelikung daerah, sehingga implementasi RB tidak terjebak kepada proses pemenuhan dokumen dan procedural semata, melainkan benar-benar implemetatif - aplikatif;
2. Prosedur-prosedur “pengesahan” dokumen *Grand Design* dan *Road map* oleh pemerintah pusat, hendaknya tidak perlu dilakukan, akan lebih baik jika pemerintah bertindak sebagai “pengawas”, fasilitator atau motivator bagi daerah untuk mengimplementasikan apa yang sudah mereka rumuskan secara konsisten;

3. Pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk melakukan proses perubahannya sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya dengan memanfaatkan segala sumber dayanya;
4. *Pilot project* implementasi RB yang dibangun, hendaknya memperhatikan atau mengadopsi konsep-konsep inisiatif lokal/daerah yang secara faktual cukup berhasil menerapkannya;
5. Terkait hal di atas, Pemerintah pusat hendaknya lebih memerankan diri sebagai fasilitator, katalisator, dan motivator bagi daerah untuk melaksanakan RB. Selain itu, pemerintah pusat juga harus mampu mendorong terciptanya *sharing* pengalaman dan konsep dari daerah-daerah yang berhasil melakukan reformasi dengan inisiatif dan inovasinya untuk bahan pengembangan dan penerapannya di daerah lain yang sesuai dengan kondisi daerahnya. Oleh karena pola asistensi dan konsultansi oleh pemerintah kepada daerah perlu lebih ditingkatkan dengan maksud untuk optimalisasi pemberdayaan daerah, bukan “membimbing” untuk keseragaman pola.

## REFERENSI

- Biro Organisasi Setda Provinsi Banten. (2013). *Implementasi Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Banten* (disampaikan pada acara *Focus Group Discussion*, Juni 2013).
- Bill dan Many, dalam <http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27>;
- Bowornwarthana, B & Poocharoen, O. (2010). *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters* dalam *Public Organization Review*, Vol.10, New York: Springer US.
- Caiden, G. (1969). *Administrative Reform*, Chicago: Aldine Publishing.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Kementerian PAN. (2006). *Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Publik, Kiat dan Terobosan Kebupati/Kota*. Jakarta: Kemen PAN.
- Kenneth, A. (2005). *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*. Pine Forge Press.
- Marimandarto, dkk. (2012). *Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Implementasi Reformasi Birokrasi*. Samarinda: PKP2A III LAN.
- Rismaharini, T. (2013). *Good Government Kota Surabaya* (disampaikan pada ceramah Diklatpim Tingkat II, 4 Juni 2013).
- Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. (5th ed). New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Sims, D., Fineman, S. & Gabriel, Y. (1995). *Organizing & Organizations: An Introduction*. London: Sage Publications, Ltd.
- Swedberg, R & Agevall, O. (2005). *The Max Weber dictionary: key words and central concepts*. Stanford University Press.
- Suryanto, Adi. 2013. Bahan Presentasi FGD Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah di PKP2A I LAN, September 2013 di Jatinangor;
- Tochija, I. 2013. *Penguatan Etika dan Integritas Birokrasi dalam Rangka*

*Pencegahan Korupsi* (disampaikan pada Seminar Diklatpim Tingkat II di Jatinangor).

Waskitho. dalam <http://crackbone.wordpress.com>

Widodo, Tri. 2013. Bahan Presentasi FGD Strategi Reformasi Birokrasi di Daerah di PKP2A I LAN, tanggal 19 Nopember 2013 di Jatinangor;

**Kebijakan-Kebijakan:**

MPR mengeluarkan Tap No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN;

Undang-Undang Nomor 8 (drt) Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-kota Besar dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 59, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Indonesia Nomor 1092), tentang Pembentukan Kota Banda Aceh dengan Ibukotanya Banda Aceh.

UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN;

Undang-undang No. 9 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Cimahi

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintah Daerah yang kemudian diganti menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

UU No. 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1974 tentang Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik;

Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1975 tentang Pembentukan kota administrative Cimahi;

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025;

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Dan Birokrasi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010 – 2014;

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi No. 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan;

Permen PAN dan RB No. 30/2012 tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah;

Kepmenpan dan RB No 96/2013 tentang Penetapan Pilot Project RB bagi Pemda;

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor : 146.2/2006/PMD tanggal 22 Maret 2012;

Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No. 1 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kabupaten Sukabumi;

### **Internet:**

Koran SINDO, dalam <http://www.bpk.go.id/web/28/05/2013>;

<http://crackbone.wordpress.com/2010/01/27/reformasi-terpadu-pelayanan-publik-integrated-civil-service-reform-pemerintah-provinsi-daerah-istimewa-yogyakarta/>

<http://biroorganisasi.jogjaprov.go.id/page/id/2.html>;

<http://www.nakertrans.jogjaprov.go.id/contentdetil.php?kat=brta&id=MTE2&fle=aw5kzxgucghw&lback=>