

# IMPLEMENTASI KONSEP “REINVENTING GOVERNMENT” DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH<sup>1</sup>

Oleh: Budi Winarno<sup>2</sup>

## ABSTRACT

*This study discusses the implementation of a concept of reinventing government in the context of realizing local autonomy in Indonesia. This concept was introduced by Osborne and Gaebler as a critic towards the performance of hierarchical Weberian bureaucracy adopted in the United States, in which it became increasingly inefficient and ineffective to deliver public service as a result of the fast global changes.*

*As a concept, entrepreneurial bureaucracy is promising, and therefore it is considered very important to be adopted in the context of rebuilding a new Indonesian bureaucracy to support the implementation of local autonomy. Several problems, however, become a stumbling block in the adoption of reinventing government since Indonesian bureaucracy has been characterized as a patrimonial bureaucracy coloured by corruption, collusion and nepotism. Thus, strong commitment and real action of national and local political elites and the current wave of democracy are needed to do the reformation.*

**Keywords:** *reinventing government, entrepreneurial bureaucracy, local autonomy.*

## A. Pendahuluan

### 1. Seputar Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Barangkali, salah satu hasil reformasi yang patut mendapatkan penghargaan yang besar adalah dikeluarkannya perangkat hukum yang menjamin dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab. Meskipun otonomi daerah itu sendiri bukan merupakan hal baru karena telah mendapatkan perhatian sejak masa pemerintahan Soekarno, dan bahkan sejak pemerintahan kolonial, tetapi bentuk ideal dan implementasinya telah banyak menimbulkan perdebatan di kalangan ilmuwan, politisi, dan pejabat publik.

Pada masa kemerdekaan atau masa Orde Lama, misalnya, pernyataan tentang otonomi yang seluas-luasnya tercantum dalam UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 tahun 1948, dan disusul kemudian dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957. Setahun sebelumnya juga muncul undang-undang yang mengatur

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam seminar nasional dengan judul ‘PENATAAN BIROKRASI DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH’, Ruang Seminar “PENIDA NOOR” FIA UPN “Veteran” Jawa Timur, Surabaya, Rabu, 14 Januari 2004.

<sup>2</sup> Dosen Fisipol, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 1956. Di era pemerintahan Orde Baru, kita mengenal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menegaskan bahwa otonomi daerah dititikberatkan pada daerah tingkat II. Selanjutnya, pasal 11 undang-undang ini menyebutkan bahwa pelaksanaan otonomi dengan titik berat pada daerah tingkat II dilaksanakan dengan memuat tiga aspek utama, yakni aspek administrasi, aspek politik, dan aspek kemandirian. Aspek administrasi merujuk pada pemerataan dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Aspek politik merujuk pada upaya pendemokrasian pemerintah di daerah, sedangkan aspek kemandirian dimaksudkan agar daerah mampu mandiri, khususnya dalam melaksanakan urusan rumah tangganya sehingga pemerintah daerah dituntut untuk menciptakan kondisi di mana masyarakat ikut berperan serta, kreatif, dan inovatif dalam pembangunan daerah. Dengan demikian, isu mengenai otonomi daerah telah lama diperdebatkan dalam tata pemerintahan Indonesia, terutama dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah.

Namun, konsep ideal yang tercantum dalam masing-masing undang-undang, terutama UU No. 5 tahun 1974 yang menjadi patokan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pada masa Orde Baru, belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini karena meskipun Undang-Undang No. 5 tahun 1974 telah memberikan penekanan pada Dati II sebagai basis pelaksanaan otonomi daerah, tetapi pada kenyataannya pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I masih memegang kendali kekuasaan secara signifikan. Azas desentralisasi yang seharusnya menjadi pijakan utama untuk melaksanakan otonomi daerah berada di bawah bayang-bayang azas dekosentrasi<sup>3</sup>. Sebagai konsekuensinya, sentralisme menjadi ciri khas yang mewarnai sepanjang pelaksanaan otonomi daerah di masa Orde Baru. Pada masa ini, isu desentralisasi dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah terbatas pada distribusi keuangan ke daerah-daerah, dan tidak pernah menyentuh masalah pembagian kekuasaan (*power sharing*) sebagai sesuatu yang diperlukan dalam menumbuhkan proses pembangunan demokrasi di daerah, baik antara pusat dengan daerah maupun antara birokrasi dengan masyarakatnya.<sup>4</sup> Oleh karena itu, menjadi tidak mengherankan jika isu desentralisasi dan otonomi tetap menjadi isu yang menarik didiskusikan hingga saat terutama,

---

<sup>3</sup> Mithah Thoha, 1991, "Pelaksanaan Otonomi Daerah", *makalah* diberikan pada Seminar Program MPA dan FIA Untag Surabaya, tanggal 8 Oktober 1991.

<sup>4</sup> Ichlasul Amal, 1992, "Desentralization and Democratization in the New Order Indonesia", *A Paper* presented for International Symposium Democratic Experiences in Southeast Asian Countries, Thammasat University, Bangkok, December 7-8, hal., 9.

terlebih ketika negara mengalami kebangkrutan ekonomi dan politik akibat krisis moneter yang berkepanjangan beberapa waktu yang lalu. Ini seolah-olah menjadi momen yang tepat untuk mendesak kembali agenda desentralisasi dan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Kuatnya peran pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan beberapa akibat. *Pertama*, pembangunan yang dilakukan gagal menangkap aspirasi, potensi, dan kebutuhan masyarakat di daerah. Hal ini terjadi karena kuatnya dominasi pemerintah pusat sehingga para pengambil keputusan gagal memahami aspirasi dan dinamika yang berkembang di tingkat *grass root*. Pada akhirnya, pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah gagal dalam menjawab persoalan-persoalan yang berada di tengah-tengah masyarakat karena pada dasarnya pemerintah daerahlah yang lebih mempunyai pemahaman terhadap masalah dan aspirasi yang berkembang di daerahnya. *Kedua*, sentralisme pembangunan telah menciptakan ketergantungan daerah terhadap pusat. Hal ini ditunjukkan terutama dalam hal pembiayaan proyek-proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Setidaknya ada empat faktor yang membuat daerah sangat tergantung pada pusat menyangkut pembiayaan proyek-proyek pembangunan, yakni: (1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan; (2) tingginya tingkat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Dalam konteks ini, pemerintah pusat menguasai sumber-sumber pajak penting yang bersifat *lucrative* (pajak bidang usaha dan penghasilan orang, pajak pertambahan nilai, dan bea cukai); (3) akibat yang ditimbulkan dari faktor kedua adalah minimnya sumber-sumber penerimaan daerah yang dapat diandalkan; (4) faktor politis. Dalam hal ini, ada kekhawatiran pusat jika daerah diberi kekuasaan yang besar dalam hal keuangan dan pendapatan akan muncul gerakan disintegrasi dan separatisme<sup>5</sup>. Padahal, dalam sejarahnya, tuntutan seperti ini muncul justru ketika daerah tidak diberi otonomi yang memadai sehingga mereka merasa tidak diberi peran yang signifikan dalam mengelola pembangunan di daerahnya.

*Ketiga*, banyak daerah yang potensial gagal berkembang karena sumber daya daerah yang penting sebagai penopang pembangunan daerah ditarik ke pusat, dan pemerintah daerah hanya mendapatkan sedikit saja dari hasil-hasil kekayaan daerahnya. Akibatnya, banyak daerah merasa tidak puas dengan kondisi ini sehingga muncul desakan ke arah pembentukan daerah teritorial sendiri yang lepas dari pemerintahan RI. Irian Jaya dan DI Aceh dapat dijadikan contoh untuk menjelaskan hal ini. Dengan

---

<sup>5</sup> Mudrajad Kuncoro, 1995, "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan", *Prisma* 4, April 1995, hal., 12-14.

kata lain, pola hubungan daerah-pusat yang dikembangkan selama pemerintahan Orde Baru lebih dilihat sebagai pola hubungan yang eksploitatif atau ada penulis yang mengatakannya sebagai bentuk-bentuk neokolonialisme baru Jakarta terhadap daerah-daerah di Indonesia.

*Keempat*, akhirnya, sentralisme telah menciptakan homogenisasi dan dominasi dalam pembangunan daerah. Kuatnya pengaruh Jakarta, atau dalam hal ini Jawa, telah membuat pembangunan daerah yang dijalankan selama pemerintahan Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari bias pusat. Daerah tidak mempunyai ruang yang cukup untuk memelihara keunikan yang ada di daerahnya.

Dengan melihat realitas di atas, maka munculnya TAP MPR No. XV/MPR/1998 yang mengamanatkan perlu diwujudkan penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya produk Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hendaknya dilihat dalam konteks ini. Dengan kata lain, keluarnya ketetapan MPR dan undang-undang otonomi daerah ini sebenarnya ditujukan untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang muncul akibat pelaksanaan Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Hal ini dapat kita lihat dari spirit yang melingkupi pelaksanaan undang-undang tersebut.

Otonomi daerah, sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 22 tahun 1999, adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan titik berat otonomi diletakkan di daerah tingkat II seperti telah ditegaskan dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Secara filosofis, landasan yang mendasari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah bahwa otonomi dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Melalui kewenangan ini, diharapkan akan tumbuh prakarsa atau inisiatif dan kreativitas daerah untuk mendayagunakan potensi setempat, dan menjadi semakin responsif terhadap permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi. Dengan kata lain, melalui pelaksanaan otonomi daerah ini, pemerintahan daerah diharapkan akan semakin mampu bekerja secara efektif dan efisien dalam melayani dan merespon

segala tuntutan masyarakat, dan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada<sup>6</sup>.

Dengan demikian, ada beberapa hal pokok yang perlu digarisbawahi menyangkut pelaksanaan otonomi. *Pertama*, menyangkut desentralisasi itu sendiri. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 nampaknya berusaha mendefinisikan desentralisasi dengan merujuk pada pengertian desentralisasi sebagaimana sering dibahas dalam kajian teoritik, yakni desentralisasi dalam pengertian administratif dan desentralisasi dalam pengertian politik. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*) lebih menekankan pada lembaga-lembaga pemerintahan formal. Titik berat lebih ditekankan pada susunan organisasi atau administratif. Dalam pengertian ini, desentralisasi merupakan transfer pertanggung jawaban mengenai perencanaan, manajemen, dan peningkatan ataupun alokasi berbagai sumber dari pemerintah pusat dan berbagai lembaga yang dimiliki kepada berbagai unit lembaga pemerintah dan unit-unit yang lebih bawah. Sementara itu, pengertian desentralisasi politik lebih menekankan adanya *transfer* otoritas pembuatan keputusan kepada daerah, kepada kelompok-kelompok yang sebelumnya tidak terwakili atau termarginalisasi. Tujuan desentralisasi politik adalah memberikan keleluasaan yang lebih besar kepada warga negara atau para wakil yang duduk di lembaga perwakilan dalam proses pembuatan keputusan publik.

Pada masa lampau, desentralisasi administratif lebih dominan dibandingkan dengan desentralisasi politik. Akibatnya, pemerintah daerah kurang mempunyai otoritas dalam mengambil keputusan-keputusan politik menyangkut alokasi sumber daya pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerahnya. Kuatnya pelaksanaan azas dekonsentrasi dibandingkan dengan azas desentralisasi membuat daerah hanya menjadi pelaksana kebijakan pusat.

*Kedua*, keterlibatan masyarakat (daerah) dalam proses pembangunan. Konsekuensi yang paling penting sebagai akibat pelaksanaan desentralisasi politik adalah keterlibatan masyarakat (daerah) dalam proses pengambilan keputusan. Pada masa lampau, pembangunan sangat bersifat sentralistik di mana rakyat berada dalam posisi marginal dalam proses pengambilan keputusan. Segala sesuatu menyangkut program-program pembangunan telah digariskan oleh pemerintah pusat dalam suatu lingkaran elit terbatas, dan pemerintah daerah hanya menjadi pelaksana dari program pembangunan yang telah digariskan. Masyarakat, dalam kondisi seperti itu, hanya menjadi

---

<sup>6</sup> Soni Soemarsono, 2001, "Peranan Akuntansi dalam Sektor Publik pada Era Otonomi Daerah bagi Pemerintahan Daerah dan Masyarakat Menuju Terciptanya *Good Governance*", makalah disampaikan dalam diskusi panel sehari di Istana Ballroom Sari Pan Pacific, Kamis, 22 Maret 2001.

“penggembira” dalam proses pembangunan, dan keberadaannya hanya dibutuhkan sebagai implementor kebijakan melalui mobilisasi massa yang dilakukan oleh elit-elit lokal.

*Ketiga*, perbaikan pelayanan birokrasi daerah melalui penciptaan lembaga birokrasi yang lebih responsif. Sentralisme yang dikembangkan pada masa pemerintahan Orde Baru telah membuat pemerintah daerah tidak lagi responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah tidak diberi ruang untuk mengenali permasalahan yang dihadapi, dan mengembangkan cara yang efektif untuk mengatasi masalah tersebut. Segalanya telah ditetapkan di pusat sehingga daerah kehilangan kreativitasnya. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah yang menyandarkan pada Dati II diharapkan akan menciptakan karakter pemerintahan daerah yang lebih kreatif, dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

*Keempat*, dalam skala yang lebih luas, pelaksanaan otonomi daerah ini ditujukan untuk merangsang daerah-daerah agar mengembangkan potensi yang dimiliki guna menopang pembangunan daerahnya masing-masing. Dengan kata lain, pemberlakuan undang-undang ini diharapkan akan memacu daerah untuk secara kreatif mengembangkan potensi yang dimiliki secara mandiri melakukan pembangunan daerah.

## **2. Kebutuhan akan Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah**

Sebagaimana telah disinggung dalam uraian sebelumnya, tujuan dilaksanakannya otonomi daerah adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Di sisi yang lain, melalui pelaksanaan otonomi, pemerintah daerah diharapkan lebih kreatif dalam mengembangkan potensi di daerahnya masing-masing sehingga mereka akan mampu melakukan pembangunan daerah. Kesejahteraan rakyat sebagaimana hendak diwujudkan melalui pelaksanaan otonomi ini hanya mungkin dapat dicapai jika daerah mampu mengembangkan potensi yang mereka miliki sebagai modal utama untuk melakukan pembangunan. Oleh karena itu, aparat pemerintah daerah harus kreatif dalam mengembangkan setiap potensi yang mereka miliki sebagai usaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Peningkatan PAD ini dapat mereka peroleh melalui pengelolaan perusahaan daerah secara efisien sehingga mampu menghasilkan keuntungan yang besar, pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam, atau melalui pajak dan penarikan investasi ke daerah sehingga akan memacu pertumbuhan ekonomi. Untuk menarik investasi ini, pemerintah daerah harus mampu mengembangkan birokrasi yang efisien, tidak korup, demokratis (dalam arti terdesentralisasi), dan ramah terhadap investasi. Pemerintah

daerah masa lampau lebih bersifat pasif, tidak akuntabel, kurang responsif, dan tersentralisasikan oleh pusat, sehingga tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan yang muncul.

Singkatnya, otonomi daerah yang hendak dilaksanakan diharapkan akan memberikan manfaat yang besar terhadap daerah. Di antara manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan dan pembangunan di daerah. *Kedua*, terciptanya hubungan yang harmonis dan saling membutuhkan antara pemerintah dengan masyarakat. *Ketiga*, mempertinggi daya serap aspirasi masyarakat dalam program pembangunan. *Keempat*, terjadinya penanganan masalah secara terpusat dan tepat dari berbagai permasalahan aktual yang berkembang dalam masyarakat. *Kelima*, mendorong munculnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan di daerah.<sup>7</sup>

Selanjutnya, agar otonomi daerah mendapatkan manfaat seperti telah dijelaskan di awal, kita membutuhkan wajah birokrasi yang baru, yang mampu bertindak sebagai kreator dan inovator dalam pembangunan daerah. Hal ini karena wajah birokrasi yang lama tidak lagi memadai untuk menopang otonomi daerah yang penuh dengan tantangan, kompetisi, dan tentu saja kompleksitas permasalahan. Oleh karena itu, gagasan mengenai *reinventing government* nampaknya menemukan relevansinya dalam konteks ini. Selanjutnya, pertanyaan yang muncul adalah bagaimana konsep *reinventing government* ini dapat diimplementasikan di Indonesia? Kendala-kendala apa saja yang mungkin timbul jika konsep ini hendak diimplementasikan? Selanjutnya, apa yang dapat kita lakukan untuk melaksanakan konsep tersebut di Indonesia, terutama dalam konteks otonomi daerah?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, maka langkah pertama yang perlu kita lakukan adalah mencari kerangka konseptual mengenai apa yang dimaksud dengan *reinventing government*. Untuk itu, tulisan Osborne dan Gaebler, dan Osborne dan Plastrik akan dijadikan rujukan utama untuk menjelaskan konsep ini. Namun, hal ini tidak berarti bahwa kita harus menerima begitu saja konsep *reinventing government* yang ditawarkan Osborne dan Gaebler ini dalam konteks Indonesia. Hal ini karena penerapan suatu konsep tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang melingkupinya. *Kedua*, setelah kita mengetahui dengan jelas konsep *reinventing government*, pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana konsep ini dapat diterapkan di Indonesia. Untuk itu, kiranya perlu juga dalam konteks ini dicari persoalan-persoalan yang mungkin dapat menjadi

---

<sup>7</sup> Ahmad Jamli, 1998, "Akselerasi Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Globalisasi," *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JAKP)*, Volume 1 (Februari 1998), hal. 4.

penghambat bagi implementasi konsep *reinventing government* di era otonomi daerah sekarang ini. Oleh karena itu, pembahasan mengenai karakteristik birokrasi Indonesia adalah penting karena birokrasi akan memegang peran yang signifikan, dan sekaligus, menjadi subyek reformasi yang hendak dilakukan. Selain itu, pengidentifikasian peluang juga sama pentingnya sehingga peluang yang ada tersebut dapat dimaksimalkan. Terakhir, tulisan dalam makalah ini akan ditutup dengan beberapa rekomendasi yang mungkin berguna bagi pelaksanaan konsep *reinventing government* di Indonesia.

## **B. Reinventing Government**

Saya telah menyinggung dalam uraian sebelumnya bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang mendasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 akan mempunyai implikasi yang serius bagi daerah. Setidaknya, pemerintah daerah harus mampu menggali potensi yang dimiliki guna meningkatkan PAD sebagai modal utama untuk melakukan pembangunan ekonomi di daerahnya. Untuk itu, suatu sistem birokrasi daerah yang efisien, transparan, dan akuntabel hendaknya menjadi acuan kerja. Di sisi yang lain, otonomi daerah tidak semata-mata menyangkut bagaimana daerah mampu secara kreatif mengembangkan potensi daerahnya untuk meningkatkan PAD daerahnya sebagaimana sering kita dengar belakangan ini, tetapi lebih dari itu, otonomi daerah hendaknya dilihat dalam perspektif yang lebih luas, yakni<sup>8</sup>: *Pertama*, otonomi harus dikaitkan dengan peningkatan kapasitas atau demokratisasi kehidupan politik. Hal ini dimaksudkan agar di daerah juga terbentuk lembaga-lembaga demokrasi, termasuk dewan perwakilan rakyat daerah, lembaga partai, lembaga nonpartai, atau lembaga-lembaga pemerintahan yang memungkinkan masyarakat di daerah terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik. *Kedua*, yang selalu menjadi tema, otonomi dilaksanakan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Ketiga*, otonomi hendaknya tetap dimaknai dalam konteks mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, otonomi daerah hendaknya dilihat sebagai usaha untuk membenahi kesalahan masa lalu yang sangat membatasi daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi yang dimiliki sehingga pembangunan daerah yang dilaksanakan tidak dapat berjalan secara efektif, dalam arti, mampu meningkatkan taraf hidup rakyat di daerah. Ketiga hal ini nampaknya telah terangkum dalam UU No. 22 tahun 1999 sebagai pijakan utama dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Hanya yang menjadi persoalan sekarang ini, bagaimana implementasinya pada tataran praktis. Tentunya, hal ini

---

<sup>8</sup> Afan Gaffar, 1995, "Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan", *Prisma* 4, April 1995, hal. 60.

masih merupakan proses yang panjang, meskipun kita menemukan momentumnya di era reformasi sekarang ini.

Untuk menjawab berbagai tantangan yang muncul sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, kita membutuhkan, sebagaimana sering dibahas oleh beberapa penulis, birokrasi yang mempunyai jiwa *entrepreneur*. Hal ini karena desentralisasi, baik dalam konteks administratif maupun dalam konteks politik tidak akan pernah bisa dilaksanakan secara efektif jika aparat pemerintah daerah gagal mengembangkan kapasitasnya secara memadai untuk mengelola proses pembangunan. Dalam konteks ini, *reinventing government* adalah signifikan, dan menemukan momentum yang tepat.

*Reinventing government* itu sendiri oleh Osborne dan Plastrik dalam *Banishing Bureaucracy* dimaknai sebagai berikut<sup>9</sup>.

*The fundamental transformation of public systems and organizations to create dramatic increases in their effectiveness, efficiency, adaptability, and capacity to innovate. This transformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accountability, power structure, and culture.*

Dalam konteks ini, *reinventing* dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui, yang secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. Dengan demikian, *reinventing* berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem yang memperbarui kembali secara sendiri”. Dengan kata lain, *reinventing* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi. Di samping itu, *reinventing* tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah sekarang ini, tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan.

Selanjutnya, dalam kaitannya dengan liberalisasi pasar, Moeljarto Tjokrowinoto menyebutkan bahwa dalam rangka mendorong pasar agar tetap berlaku efisien, maka birokrasi memerlukan kualitas entrepreneurial. Setidaknya, terdapat tujuh kompetensi yang harus dimiliki oleh birokrasi entrepreneurial, yakni<sup>10</sup>: (1). Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam

<sup>9</sup>David Osborne and Peter Plastrik, 1992, *Banishing Bureaucracy*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., hal. 12-13.

<sup>10</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, 2001, “Pengembangan Sumber Daya Manusia Birokrasi: Kemelut antara Negara, Masyarakat Sipil, dan Pasar”, dalam Saiful Arif (ed.), *Birokrasi dalam Polemik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 9-10.

pasar; (2). Tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan (*breakthrough*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif; (3). Mempunyai wawasan futuristik dan sistematis; (4). Mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan, dan menimbulkan resiko; (5). Jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru; (6). Mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai produktivitas tinggi; (7). Mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

Diskusi tentang karakter birokrasi yang mempunyai jiwa entrepreneur ini secara lebih konkret dapat kita temukan dalam buku yang ditulis oleh David Osborne dan Ted Gaebler dengan judul *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Buku ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap birokrasi pemerintahan federal di Amerika Serikat yang tidak lagi efisien dalam mengelola pelayanan publik. Seperti diungkapkan oleh Osborne dan Gaebler, saat ini, kita hidup dalam suatu era perubahan yang menakutkan, dalam suatu pasar global yang sangat kompetitif, dalam suatu masyarakat informasi dimana orang bisa memanfaatkan informasi sama cepatnya dengan pemimpin mereka, hidup dalam suatu perekonomian yang mendasarkan pada pengetahuan di mana pekerja terdidik tidak mau dikekang oleh komando serta menuntut otonomi, dalam suatu jaman pasar reses dimana konsumen telah terbiasa dengan kualitas tinggi dan banyak pilihan<sup>11</sup>. Singkatnya, perubahan-perubahan ini menuntut respon yang tepat dari para penyelenggara birokrasi publik.

Dengan demikian, munculnya konsep birokrasi entrepreneurial tidak bisa dilepaskan dari perkembangan-perkembangan global yang menyangkut dua dimensi pokok, yakni globalisasi ekonomi, dalam hal ini desakan ke arah integrasi ekonomi menuju pasar global, dan perubahan-perubahan yang mendasar sebagai katalisator globalisasi, yakni revolusi di bidang teknologi komunikasi dan semakin rendahnya biaya transportasi. Kedua faktor yang disebutkan belakangan ini telah mengubah secara fundamental struktur ekonomi dan politik global.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, Osborne dan Gaebler menyatakan bahwa perubahan-perubahan lingkungan yang terjadi sebagaimana dijelaskan di atas, menuntut lembaga yang sangat fleksibel dan mampu beradaptasi secara cepat. Perubahan lingkungan tersebut menuntut

<sup>11</sup> David Osborne and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Book Ltd.

<sup>12</sup> Lihat, misalnya, tulisan Susan Strange, 2000, "States, Firms, and Diplomacy", dalam Jeffrey A. Frieden and David A. Lake (eds.), *International Political Economy: Perspective on Global Power and Wealth*, fourth edition, Boston: Bedford/St. Martin's),

lembaga yang mampu memberikan barang dan jasa berkualitas tinggi yang memberikan hasil lebih banyak dari setiap *dollar* yang diberikan oleh setiap pelanggan. Perubahan tersebut juga menuntut lembaga yang tanggap terhadap pelanggan dengan menawarkan berbagai pilihan (*choices*) jasa yang tidak dibakukan; yang banyak dituntut dengan persuasi dan dorongan ketimbang dengan perintah; yang memberikan pengertian tentang makna dan kontrol, bahkan kepemilikan kepada pekerja mereka. Akhirnya, perubahan tersebut menuntut lembaga yang memberikan wewenang kepada warga negara dibandingkan sekedar melayani mereka.<sup>13</sup>

Akhirnya, konsep birokrasi entrepreneurial merupakan kritik terhadap birokrasi Weberian yang sangat hierarkhis. Meskipun pada awalnya, birokrasi merupakan sistem kerja institusional yang diharapkan dapat menjadi alat untuk melayani kepentingan masyarakat dengan efektif dan efisien, dalam kenyataannya justru sebaliknya. Birokrasi cenderung lamban, hierarkhis, tidak efisien, dan hanya memboroskan anggaran pemerintah. Oleh karena itu, dengan banyak berguru kepada ahli *marketing* abad ini, Peter Drucker, mereka mulai melontarkan gagasan mengenai pentingnya birokrasi yang mempunyai jiwa *entrepreneur*. Didukung dengan riset yang dilakukan di beberapa negara bagian AS, Osborne dan Gaebler merumuskan sepuluh prinsip birokrasi yang mempunyai jiwa *entrepreneur*, yakni<sup>14</sup>: (1). Pemerintahan Katalis: Mengarahkan Ketimbang Mengayuh; (2). Pemerintahan Milik Masyarakat: Memberi Wewenang Ketimbang Melayani; (3). Pemerintahan yang Kompetitif: Menyuntikkan Persaingan ke dalam Pemberian Pelayanan; (4). Pemerintahan yang digerakkan Misi: Mengubah Organisasi yang digerakkan oleh Peraturan; (5). Pemerintahan yang berorientasi Hasil: Membiayai Hasil Dibandingkan dengan Masukan; (6). Pemerintahan berorientasi Pelanggan: Memenuhi Kebutuhan Pelanggan bukan Birokrasi; (7). Pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan Dibandingkan dengan Membelanjakan; (8). Pemerintahan Antisipatif: Mencegah daripada Mengobati; (9). Pemerintahan Desentralisasi; (10). Pemerintahan berorientasi Pasar: Mendongkrak Perubahan Melalui Pasar.

Dengan bahasa yang lebih ringkas, Osborne dan Gaebler meringkas kesepuluh prinsip birokrasi wirausaha tersebut ke dalam paragraf yang ringkas sebagai berikut.

*...most entrepreneurial governments promote **competition** between service providers. They **empower** citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They measure the performance of their agencies, focusing not inputs but on **outcomes**. They are driven by their goals-their **mission**-not by their rules and regulations. They redefine their clients as*

<sup>13</sup> Osborne and Gaebler, *op. cit.*, hal, 15.

<sup>14</sup> *Ibid*,

*customers and offer them choices-between schools, between training programs, between housing options. They **prevent** problems before they emerge, rather than simply offering services afterward. They put their energies into **earning** money, not simply spending it. They **decentralize** authority, embracing participatory management. They prefer **market** mechanism to bureaucratic mechanism. And they focus not simply on providing public services, but on **catalizing** all sector-public, private, and voluntary-into action to solve their community's problems.<sup>15</sup>*

### C. Implementasinya di Indonesia

Selanjutnya, bagaimana konsep birokrasi *entrepreneurial* ini dapat diterapkan di Indonesia, terutama dalam konteks otonomi daerah? Dengan kata lain, apa yang dapat kita lakukan untuk menumbuhkan birokrasi yang mempunyai semangat wirausaha ini dalam birokrasi pemerintahan daerah sehingga tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dapat dicapai dengan baik.

Untuk menjawab permasalahan ini, Osborne dan Plastrik menyatakan bahwa setidaknya terdapat lima strategi yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien, ataupun kemampuan menyesuaikan atau *adaptability*, dan kapasitas untuk memperbaiki sistem dan organisasi publik.<sup>16</sup>

*Pertama*, strategi inti (*the core strategy*). Strategi ini menentukan tujuan (*the purpose*) sebuah sistem dan organisasi publik. Jika sebuah organisasi tidak mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tujuan yang banyak atau saling bertentangan, maka organisasi itu tidak dapat mencapai kinerja yang tinggi. Dengan kata lain, sebuah organisasi publik akan mampu bekerja secara efektif jika ia mempunyai tujuan yang spesifik. Oleh karena itu, adalah penting bagi para pemimpin organisasi-organisasi publik untuk menetapkan terlebih dahulu tujuan organisasinya secara spesifik. Barangkali, penetapan visi dan misi organisasi juga mempunyai peran yang sama pentingnya dalam melengkapi tujuan organisasi publik. Hal ini penting sebagai usaha agar karyawan atau pegawai mempunyai arah dan pegangan yang jelas. Di luar itu, strategi ini terutama berkaitan dengan usaha-usaha memperbaiki pengarahannya (*steering*).

*Kedua*, strategi konsekuensi (*the consequences strategy*). Strategi ini menentukan insentif-insentif yang dibangun ke dalam sistem publik. Birokrasi memberikan para pegawainya insentif yang kuat untuk mengikuti peraturan-peraturan, dan sekaligus, mematuhi. Pada model birokrasi lama, para pegawai atau

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 19-20.

<sup>16</sup> Osborne and Plastrik, *op. cit.*, hal. 39-43.

karyawan memperoleh gaji yang sama terlepas dari yang mereka hasilkan. Namun, dalam rangka *reinventing government*, seperti diungkapkan oleh Osborne dan Plastrik, mengubah insentif adalah penting dengan cara menciptakan konsekuensi-konsekuensi bagi kinerja. Jika perlu, organisasi-organisasi publik perlu ditempatkan dalam dunia usaha (*market place*), dan membuat organisasi tergantung pada konsumennya untuk memperoleh penghasilan. Namun, jika hal ini tidak layak untuk dilakukan, maka perlu dibuat kontrak atau perjanjian guna menciptakan persaingan antara organisasi-organisasi publik dan swasta (atau persaingan antarorganisasi publik). Hal ini karena pasar dan persaingan menciptakan insentif-insentif yang jauh lebih kuat sehingga organisasi publik terdorong untuk memberikan perbaikan-perbaikan kinerja yang lebih besar. Insentif dan persaingan ini dapat mempunyai bentuk yang beragam, seperti tunjangan kesehatan, kenaikan gaji, atau memberikan penghargaan bagi organisasi-organisasi publik yang mempunyai kinerja yang lebih tinggi.

*Ketiga, strategi pelanggan (the customers strategy).* Strategi ini terutama memfokuskan pada pertanggungjawaban (*accountability*). Berbeda dengan birokrasi lama, dalam birokrasi model baru, tanggung jawab para pelaksana birokrasi publik hendaknya ditempatkan pada masyarakat, atau dalam konteks ini dianggap sebagai pelanggan. Dengan demikian, tanggung jawab tidak lagi semata-mata ditempatkan pada pejabat birokratis di atasnya, tetapi lebih didiversifikan kepada publik yang lebih luas. Model pertanggungjawaban seperti ini diharapkan dapat meningkatkan tekanan terhadap organisasi-organisasi publik untuk memperbaiki kinerja ataupun pengelolaan sumber-sumber organisasi. Selanjutnya, dengan memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat/ konsumen, akan dapat menciptakan informasi, yaitu tentang kepuasan para konsumen terhadap hasil-hasil dan pelayanan pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, penyerahan pertanggungjawaban kepada para konsumen berarti bahwa organisasi-organisasi publik harus mempunyai sasaran yang harus dicapai, yaitu meningkatkan kepuasan konsumen (*customers satisfaction*).

*Keempat, the control strategy.* Strategi ini menentukan di mana letak kekuasaan membuat keputusan itu diberikan. Dalam sistem birokrasi lama, sebagian besar kekuasaan tetap berada di dekat puncak hierarkhi. Dengan kata lain, wewenang tertinggi untuk membuat keputusan berada pada puncak hierarkhi. Perkembangan birokrasi modern yang semakin kompleks telah membuat organisasi menjadi tidak efektif. Hal ini karena proses pengambilan keputusan harus melalui jenjang hierarkhi yang panjang sehingga membuat proses pengambilan keputusan cenderung lamban, dan jika hal ini dipaksakan, maka jika dilewati akan membawa dampak terjadinya

*bureaucracy barriers*<sup>17</sup>. Pada akhirnya, secara keseluruhan, sistem kinerja birokrasi dalam menangani masalah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat akan berlangsung lambat karena bawahan tidak diberi ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dalam memecahkan masalah.

Lebih lanjut, dalam model birokrasi lama, para pengelola atau manajer mempunyai pilihan-pilihan yang terbatas, dan keleluasan atau fleksibilitas mereka dihipit oleh ketentuan-ketentuan anggaran yang terinci, peraturan-peraturan perorangan, sistem pendapatan (*procurement systems*), praktek-praktek audit, dan sebagainya. Karyawan mereka hampir tidak mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan. Akibatnya, organisasi-organisasi pemerintah lebih menanggapi perintah-perintah baru dibandingkan dengan situasi yang berubah atau kebutuhan-kebutuhan pelanggan.

Oleh karena itu, adalah penting mendesentralisasikan pembuatan keputusan kepada pejabat-pejabat dan karyawan atau pegawai birokrasi di bawahnya karena hal ini akan mendorong timbulnya rasa tanggung jawab di kalangan para pegawai birokrasi, dan dalam konteks yang luas mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.

*Kelima, the culture strategy*. Strategi ini menentukan budaya organisasi publik yang menyangkut nilai, norma, tingkah laku, dan harapan-harapan para karyawan. Budaya ini akan dibentuk secara kuat oleh tujuan organisasi, insentif, sistem pertanggung jawaban, dan struktur kekuasaan organisasi. Dengan kata lain, mengubah tujuan, insentif, sistem pertanggung jawaban, dan struktur kekuasaan organisasi akan mengubah budaya.

#### **D. Beberapa Kendala**

Kini, masalah yang barangkali timbul adalah seberapa besar pemerintah daerah mampu menerapkan kelima strategi tersebut sebagai usaha untuk melakukan *reinventing government*, dan menciptakan birokrasi yang mempunyai semangat wirausaha. Pertanyaan ini layak dikemukakan di sini karena sebagaimana telah saya singgung di awal, keberhasilan penerapan sebuah konsep teoritik akan sangat ditentukan oleh konteks sosial, ekonomi, politik, dan bahkan budaya yang melingkupinya. Harus tetap diingat bahwa buku yang ditulis oleh Osborne dan Gaebler merujuk pada kasus-kasus di negara federal Amerika Serikat di mana struktur masyarakatnya secara ekonomi lebih mapan, dan secara politik lebih demokratis. Selain itu, di negara ini, karakteristik birokrasinya meskipun barangkali juga merujuk pada model birokrasi ala Weber, tetapi berbeda dengan karakteristik birokrasi di Indonesia. Selain itu, birokrasi ini tidak diliputi oleh

<sup>17</sup> Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 12.

penyakit korupsi yang kronis dan budaya nepotis yang sangat kuat. Akibatnya, konsep birokrasi wirausaha akan jauh lebih mudah diterapkan di negara federal AS dibandingkan dengan jika diterapkan di daerah-daerah di Indonesia. Sistem kapitalisme yang sudah sangat mengakar di AS juga akan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi dilaksanakannya konsep *reinventing government* ini.

Untuk itu, dalam uraian selanjutnya, saya akan berusaha mengidentifikasi beberapa faktor yang mungkin menjadi kendala bagi pelaksanaan *reinventing government* di era otonomi daerah sekarang ini. Hal ini penting kita lakukan sebab dengan mengidentifikasi berbagai kendala yang mungkin timbul, diharapkan akan ditemukan rekomendasi yang baik yang berguna untuk mengatasi kendala-kendala tersebut untuk kemudian menciptakan suatu organisasi birokrasi publik yang efektif dan efisien serta mempunyai semangat kewirausahaan..

Salah satu faktor yang nampaknya menjadi kendala paling kuat bagi dilaksanakannya *reinventing government* di Indonesia adalah menyangkut karakteristik birokrasi di negara ini. Birokrasi di Indonesia, sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa penulis, mempunyai karakteristik yang hampir mirip dengan birokrasi di sebagian besar negara Dunia Ketiga<sup>18</sup> yang sangat kuat nuansa paternalistiknya<sup>19</sup> dan cara pandang yang sangat naif terhadap masyarakat yang seharusnya mereka layani.

Dalam banyak kasus, di negara-negara Dunia Ketiga, birokrasi justru menjadi penghalang utama proses pembangunan yang sedang dilaksanakan.<sup>20</sup> Gunnar Mirdal, misalnya, menyatakan bahwa observasi yang telah banyak dilakukan menyangkut pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga, hasilnya adalah kegagalan pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga justru muncul dari kalangan aparat negara.<sup>21</sup> Menurut observasi ini, aparat birokrasi di negara-negara Dunia Ketiga merupakan mesin politik yang tidak netral, dan tidak akan mungkin netral. Tentu saja, hal ini sangat berbeda dengan birokrasi di negara-negara industri maju. Sebagaimana diungkapkan oleh Max Weber, mesin birokrasi di negara-negara industri maju sangat formal dan legalistik. Dengan kata lain, aparat negara yang bertindak sebagai birokrasi di negara-negara industri

<sup>18</sup> Untuk bahasan ini lihat, misalnya, tulisan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa?", *Prisma*, 10 Oktober 1980, hal. 6; Yahya Muhaimin, "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia", *Prisma*, 10 Oktober 1980.

<sup>19</sup> Lihat juga, misalnya, tulisan Agus Dwiyanto dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

<sup>20</sup> Pernyataan ini harus dilihat secara hati-hati karena dalam banyak kasus, seperti di negara-negara yang kini tergolong ke dalam industri maju (*NIC's*), pembangunan justru berhasil akibat kuatnya peran birokrasi dalam pembangunan. Bahkan, berbeda dengan di Indonesia, misalnya, sistem politik yang sangat sentralistik di negara-negara ini menjadi faktor penting yang menopang keberhasilan pembangunan ekonomi. Hal ini terjadi karena komitmen yang besar para pemimpin politik dalam memacu pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

<sup>21</sup> Kuntjoro-Jakti, *op. cit.*, hal. 6.

maju sangat loyal terhadap konstitusi dan konvensi. Sebagai aparat, birokrasi tidak akan mengambil tindakan yang memihak pemerintah yang berkuasa dalam keadaan di mana pemerintah mengalami krisis kepercayaan (*crisis of confidence*), baik yang tercermin di lembaga legislatif maupun melalui opini publik yang berkembang.<sup>22</sup>

Di Indonesia, model birokrasi yang berkembang nampaknya tidak terlalu jauh dengan model-model birokrasi di negara Dunia Ketiga ini. Pada masa Orde Baru, birokrasi telah menjadi mesin politik partai pemerintah, menjadi organisasi yang kuat, dan hampir-hampir bersifat otonom dari kontrol masyarakat. Akibatnya, karena birokrasi menjadi organisasi yang kuat secara politis, gerak langkahnya mendominasi hampir semua kehidupan masyarakat. Karl D. Jackson, lantas menyebut fenomena ini sebagai masyarakat politik birokrasi (*bureaucratic polity*). Masyarakat politik birokrasi ini setidaknya dicirikan oleh tiga hal, yakni: *Pertama*, lembaga-lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi. *Kedua*, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) adalah lemah, dan tidak mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi. *Ketiga*, massa di luar birokrasi, baik secara politis maupun ekonomis sebagai akibat lemahnya peran partai politik, dan secara timbal balik menguatkan peran birokrasi.<sup>23</sup> Dalam suatu masyarakat politik birokrasi, sebagaimana dicirikan oleh birokrasi Orde Baru, keputusan-keputusan penting diformulasikan dalam birokrasi, korps militer, dan administrasi sipil. Kelompok-kelompok di luar birokrasi, sebagai konsekuensi kuatnya organisasi birokrasi, seperti pemimpin kharismatik, partai politik, kelompok-kelompok kepentingan, dan gerakan massa tidak mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional<sup>24</sup>. Singkatnya, kebijakan nasional dibuat dalam lingkaran kecil elit yang berpengaruh, dan biasanya kebijakan tersebut ditujukan untuk merespon nilai-nilai dan kepentingan pemimpin militer dan birokrat tingkat tinggi.<sup>25</sup>

Dalam masyarakat politik seperti ini, mobilisasi massa yang melibatkan sebagian besar rakyat hanya diizinkan oleh pemerintah dalam proses implementasi kebijakan dibandingkan dengan pengambilan keputusan di tingkat nasional. Mobilisasi semacam itu biasanya hanya dibatasi di tingkat lokal, dan diorganisasikan oleh elit dalam suatu cara ke atas melalui kekuasaan tradisional dan hubungan

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>23</sup> Untuk paparan ini lihat Karl D. Jackson, "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson and Lucian Pye (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, 1978, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press), Lihat juga Yahya Muhaimin, *op. cit.*, hal. 20.

<sup>24</sup> John L. S. Girling, *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies, Differences, and Prospect in The Asean Region* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981), hal. 1.

<sup>25</sup> Jackson, *op. cit.*, hal. 3-4.

patron-klien<sup>26</sup>. Selanjutnya, sifat birokrasi yang dicirikan hubungan patron-klien ini melahirkan tipe birokrasi yang patrimonial, yakni suatu birokrasi dimana hubungan-hubungan yang ada, baik intern maupun ekstern adalah hubungan antara patron dan klien yang bersifat sangat pribadi dan khas<sup>27</sup>.

Selain itu, fenomena birokrasi Indonesia juga diwarnai oleh apa yang sering disebut Arief Budiman sebagai *bureaucratic rente*.<sup>28</sup> Dominasi birokrasi dalam arena politik telah memungkinkan birokrasi Indonesia menjadi “otonom” dalam arti terlepas dari pengaruh pihak luas, terutama masyarakat, dalam proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik seperti telah dijelaskan di atas. Selama Orde Baru, berbagai aktor yang dapat menjadi penyeimbang dan pengawas lembaga-lembaga publik seperti kelompok-kelompok kepentingan, LSM, dan organisasi-organisasi profesi yang tumbuh dalam masyarakat telah dikooptasi oleh rejim. Partai politik telah “dimandulkan” melalui kebijakan massa mengambang (*floating mass*), dan disederhanakan menjadi tiga partai saja. Kondisi ini semakin diperparah dengan kebijakan azas tunggal Pancasila sehingga partai-partai politik tidak dapat menggunakan ikatan ideologisnya untuk mengikat konstituennya. Akibatnya, birokrasi benar-benar menjadi institusi yang dominan dalam sistem politik di Indonesia. Hal ini mendorong individu-individu di dalamnya untuk berperilaku korup, nepotis, dan kolusif.

Oleh karena itu pula, birokrasi patrimonial menjadi ciri khas birokrasi Indonesia di mana hubungan-hubungan yang dilakukan lebih mendasarkan pada hubungan patron-klien, maka di bidang ekonomi pun muncul fenomena *rent-seeker*. Para kapitalisme yang muncul dari model pembangunan yang dilakukan oleh birokrasi patrimonial juga bukan kapitalisme sejati yang lahir dari kemampuan wirausaha yang dimiliki, tetapi lebih karena *privilege* yang diberikan pemerintah kepada mereka. Akhirnya, lahirlah apa yang sering disebut sebagai kapitalisme semu (*ersatz capitalism*)..

Dengan demikian, mereformasi birokrasi publik di Indonesia dengan menerapkan birokrasi yang mempunyai semangat wirausaha akan menghadapi tembok besar karena karakteristik birokrasi yang

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>27</sup> Menurut Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, birokrasi patrimonialis serupa dengan lembaga-lembaga perkawulaan, dimana patron adalah gusti atau juragan, sedangkan klien adalah kawula. Hubungan antara kawula-gusti ini bersifat ikatan pribadi, implisit dianggap mengikat seluruh hidup, seumur hidup, dengan loyalitas primordial sebagai dasar tali perhubungan. Akibat dari ikatan ini adalah kepentingan negara bangsa bukanlah yang dipertimbangkan dalam hubungan patron-klien tersebut, melainkan hubungan pribadi-pribadi, baik sebagai basis bagi kepentingan diri sendiri, golongannya, ataupun partainya. Lihat Kuntjoro-Jakti, *op. cit.*, hal. 6 beserta catatan kaki.

<sup>28</sup> Untuk pembahasan ini lihat tulisan Pratikno, 1998, “Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi di Indonesia”, dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, Volume 2, No. 1 (Februari 1998), hal. 16-17. Fenomena birokrasi rente ini juga dapat dilihat melalui studi yang dilakukan oleh Syarif Hidayat, 2001, “Fenomena ‘Rent-Seeking’ di Daerah: Kasus Tata Niaga Kayu Cendana”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Volume 5, No. 2, November 2001.

ada sama sekali tidak mendukung, bahkan bertolak belakang. Oleh karena itu, dalam rangka *reinventing government* maka langkah awal yang harus dilakukan adalah menghancurkan struktur tradisional birokrasi tersebut. Model-model birokrasi patrimonial, birokrasi rente, ataupun *bureaucratic polity* harus dihancurkan, dan sedikit demi sedikit diganti dengan model birokrasi yang mempunyai semangat wirausaha. Untuk tujuan ini, dapat dilakukan dengan menggunakan dua cara, yakni: *pertama*, melalui penegasan kembali komitmen elit politik untuk mereformasi birokrasi publik yang lebih akuntabel dan berpihak kepada kepentingan rakyat; dan *kedua*, dengan menggunakan gelombang demokrasi yang kini sedang mengalir<sup>29</sup>.

Memang, tidak semua birokrasi yang sentralistik gagal dalam mendorong pembangunan dan industrialisasi. Di Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, sentralisme kekuasaan dan dominasi birokrasi justru membuat proses pengambilan keputusan berlangsung efektif karena tidak mendapatkan tantangan dari kelompok oposisi. Namun, hal ini hanya berlaku jika elit-elit politik yang duduk di birokrasi pemerintahan mempunyai komitmen yang kuat untuk pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Sementara di Indonesia, sentralisme dan hegemoni birokrasi justru menjadi penghambat utama pembangunan. Bahkan, dalam kasus Orde Baru, meskipun telah ditetapkan UU No. 5 tahun 1974 yang menjamin pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi karena langkanya komitmen elit politik untuk mendesentralisasikan kekuasaan maka yang terjadi adalah hal yang sebaliknya, yakni sentralisme dan pola hubungan pusat dan daerah yang eksploitatif. Oleh karena itu, komitmen elit untuk mau melakukan reformasi birokrasi adalah penting karena merekalah yang mempunyai sumber daya dan otoritas yang menentukan agenda reformasi.

Namun, komitmen elit saja tidak cukup karena alasan-alasan sebagaimana telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya. Oleh karena itu, dibutuhkan gerakan reformasi birokrasi yang berasal dari bawah. Dengan demikian, program pemberdayaan masyarakat adalah penting sebagai usaha untuk lebih mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal ataupun nasional. Berbagai kelompok di luar birokrasi juga harus didorong untuk terlibat dalam mengawasi kinerja birokrasi publik. Oleh karena itu, munculnya lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bertindak sebagai “watchdog” perlu didorong dan difasilitasi. Hal ini karena keberadaan lembaga-lembaga seperti itu dapat menjadi “sparing-partner” yang baik bagi birokrasi publik agar bekerja lebih efektif dan efisien, mempunyai

---

<sup>29</sup> Kita sebenarnya juga dapat belajar dari reformasi pemerintah daerah di negara lain, seperti reformasi pemerintah lokal di Polandia. Lihat, Jerzy Regulski and W. Kocan, 1994, “From Communism Towards Democracy: Local Government Reform in Poland”, dalam Robert J. Bennet, 1994, (ed.), *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries*, Tokyo: United Nations University.

akuntabilitas, dan mempunyai komitmen yang baik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, kalangan akademisi juga dapat dituntut perannya yang lebih besar lagi dalam konteks pengawasan dengan jalan memberikan kajian-kajian kritis mengenai kinerja birokrasi publik, dan yang lebih penting adalah mengembangkan riset akademik yang dapat dijadikan acuan untuk memperbaiki kinerja birokrasi publik. Barangkali, dengan melakukan kajian terhadap daerah-daerah yang mampu melakukan reformasi birokrasi publik dalam konteks *reinventing government*, maka kita akan lebih mempunyai banyak rujukan dengan kasus-kasus khas Indonesia. Oleh karena itu, publikasi hasil kajian seperti ini menjadi penting. Hal ini karena, seperti telah saya tegaskan di awal bahwa kesepuluh prinsip birokrasi wirausaha yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler, berangkat dari studi yang dilakukan di berbagai pemerintah negara bagian AS. Barangkali, dengan melakukan kajian yang sama, kita akan menemukan sepuluh prinsip lainnya yang khas Indonesia.

Terakhir, media massa sebagai institusi penyedia informasi harus berperan lebih besar lagi dalam memberikan informasi kepada masyarakat, terutama menyangkut hak warga negara dan kinerja sistem birokrasi publik. Di negara-negara demokratis, keberadaan industri media adalah penting karena ia menjadi semacam “public servant” di bidang informasi. Informasi yang disampaikan media kepada masyarakat akan menjadi bahan yang sangat berguna bagi masyarakat untuk mengambil tindakan-tindakan politik. Gelombang demokratisasi yang mulai menerpa bangsa ini sejak tahun 1998 membuat kelompok-kelompok yang telah saya sebutkan di atas mempunyai kesempatan yang besar untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik. Hal ini karena demokrasi akan menggerogoti kekuasaan negara, dan membuat kekuasaan lebih tersebar ke masyarakat dan aktor-aktor di luar negara.

### E. E. Kasus

Di bawah ini akan dipaparkan secara sekilas daerah yang kurang lebih mampu menerapkan konsep *reinventing government*. Sayangnya, tulisan ini tidak didasarkan pada hasil penelitian yang akurat sehingga kemungkinan untuk terjebak ke dalam simplikasi masalah, dan generalisasi yang berlebihan dapat saja terjadi. Namun, setidaknya kita mempunyai informasi mengenai daerah yang sukses dalam melakukan pembangunan, dan melakukan reformasi birokrasi berdasarkan prinsip *reinventing government*.

Daerah yang dimaksud adalah Lamongan.<sup>30</sup> Di bawah kepemimpinan Masfuk, kini, Kota Lamongan menjadi salah kota di

<sup>30</sup> Keseluruhan cerita dalam tulisan ini didasarkan pada laporan Gatra dengan judul, “Mengubah Citra Pelayanan Publik”, *Gatra*, No. 23 tahun VIII, 27 April 2003, hal., 20-21.

Jawa Timur yang layak dibanggakan. Prestasi ini setidaknya dapat dilihat dari pendapatan asli daerah Lamongan yang naik mencapai lebih dari 150%, yakni dari 6 milyar rupiah menjadi 19 milyar. Meskipun laporan tersebut tidak menyebutkan secara jelas dalam rentang berapa tahun kenaikan tersebut dicapai, tetapi laporan tersebut menegaskan bahwa kenaikan itu dicapai selama Bupati Masfuk belum genap memimpin kabupaten itu selama dua tahun.

Ada beberapa faktor yang nampaknya menjadi penyebab keberhasilan pembangunan di Kabupaten Lamongan. *Pertama*, kemampuan *leadership* dan semangat wirausaha yang dimiliki oleh Bupati Lamongan. Sebelum menjabat sebagai Bupati Lamongan, Masfuk adalah pengusaha dengan jumlah tenaga kerja lebih dari sekitar 16 ribu dengan *omzet* perusahaan mencapai 15 milyar rupiah. Sebelum menjadi pengusaha sukses, Masfuk adalah pedagang perhiasan monel di Sinar Supermarket Surabaya dengan modal awal 65 ribu rupiah. Latar belakang sebagai pengusaha yang berangkat dari titik nol inilah, nampaknya, yang memberikan kontribusi bagi keberhasilan pembangunan di daerah Lamongan. Setidaknya, hal ini dibuktikan melalui usahanya dalam mengembangkan pupuk lokal dengan merk Maharani yang dibuat dari enceng gondok. Per kilogram pupuk ini seharga Rp. 600,- kilogram. Dengan menggunakan pupuk ini, terjadi penghematan sekitar Rp. 385. 000,- per hektar atau sekitar Rp. 54 milyar per tahun. Oleh karena pupuk ini pula, pada tahun 2002 Lamongan berhasil memproduksi beras unggul Rajasili yang harganya Rp. 3.500,- per kilo gram. Semangat kewirausahaan ini juga diterapkan dalam mengembangkan kawasan industri seluas 500 hektar dan tengah dipersiapkan kawasan sebesar 9. 500 hektar. Selanjutnya, untuk mendukung usaha tersebut pemda juga mempersiapkan infrastruktur, seperti perbaikan jalan kabupaten. Hal ini ditujukan untuk memperlancar arus transportasi, atau sebagaimana diungkapkan Bupati Lamongan dalam rangka mendekatkan komoditas dengan pasar. Untuk itu pula, pemda juga menstimuli perkembangan pasar-pasar desa, sentra-sentra ekonomi, dan pertanian. *Kedua*, berbagai program pembangunan daerah di Kabupaten Lamongan tersebut barangkali tidak akan pernah berhasil jika pemda tidak melibatkan masyarakat. Salah satu semangat otonomi daerah adalah dalam rangka mendorong keterlibatan masyarakat sehingga pembangunan yang dilakukan di daerah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara riil. Nampaknya, ini dipegang teguh oleh Bupati Lamongan sebagaimana dia ungkapkan, “Pemda hanya bertanggung jawab pada pembinaan. Intinya, masyarakat yang melaksanakan, mereka pula yang akan memetik manfaatnya”. Prinsip ini dengan kuat diterapkan Bupati dalam mengembangkan hutan jati seluas 33. 000 hektar yang dikembangkan dari hutan tidur. Nantinya, pengelolaan hutan jati ini akan diserahkan kepada warga. *Ketiga*, faktor ketiga ini nampaknya yang paling krusial dalam mendorong keberhasilan pembangunan di

Lamongan. Hal ini merupakan langkah yang paling pertama dilakukan bupati, yakni dengan mereformasi sistem dan sumber daya manusia. Pegawai di Kabupaten Lamongan yang jumlahnya mencapai 12.000 ribu orang diminta komitmennya untuk meningkatkan pelayanan publik, dan bagi mereka atau dinas yang berhasil akan diberikan *reward* yang menarik. Selanjutnya, menyangkut pembenahan sistem, pemma menerapkan sistem pelayanan terpadu semua urusan perijinan bisnis dijadikan satu atap di bawah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

## F. Kesimpulan

Salah satu hasil reformasi yang patut kita hargai adalah dikeluarkannya ketetapan MPR tentang otonomi daerah yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Kedua undang-undang ini akan menjadi landasan bagi pelaksanaan azas desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Meskipun otonomi daerah bukan merupakan hal baru yang dibahas dalam sistem pemerintahan Indonesia, tetapi karena sejak dulu belum dilaksanakan secara konsisten maka hingga sekarang isu otonomi masih menarik untuk dibahas.

Dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah pada dasarnya merupakan koreksi terhadap kelemahan-kelemahan pelaksanaan UU No. 5 tahun 1974. Pada masa lampau, otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 5 tahun 1974 yang menitikberatkan otonomi daerah pada daerah tingkat II, pada kenyataan tidaklah demikian. Desentralisasi masih berada dibawah bayang-bayang azas dekonsentrasi. Sementara itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I masih memegang peran yang sangat penting dalam proses pembangunan daerah. Akibatnya, pelaksanaan otonomi daerah diwarnai oleh sentralisme yang kuat sehingga muncul ketidakpuasan dari daerah-daerah di tingkat II karena berbagai sumber daya yang penting mengalir ke pusat, dan daerah hanya mendapatkan sedikit saja dari sumber daya yang mereka miliki. Kuatnya perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik pada akhirnya juga gagal dalam mengembangkan potensi daerah, dan juga gagal dalam menangkap aspirasi yang berkembang di daerah.

Oleh karena itu, munculnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 harus dilihat dalam konteks usaha pemerintahan reformasi untuk melaksanakan otonomi daerah secara lebih baik. Otonomi daerah, dalam konteks ini, ditujukan untuk mendorong keterlibatan daerah dalam proses pembangunan sehingga pemerintahan daerah dapat mengembangkan potensi daerahnya, dan

diharapkan akan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Untuk itu, diperlukan *reinventing government* yang bermakna dalam pencarian format birokrasi yang mempunyai kemampuan untuk memperbarui secara mandiri dan mempunyai mentalitas wirausaha. Hal ini karena otonomi daerah dengan berbagai tujuan yang hendak dicapai memerlukan birokrasi yang efisien, yang secara cepat mampu memperbarui diri dan responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi.

Namun, dalam konteks Indonesia, usaha mengimplementasikan konsep *reinventing government* ini akan mendapatkan banyak kendala. Hal ini karena model birokrasi di Indonesia dicirikan oleh model birokrasi patrimonial, birokrasi rente, dan *bureaucratic polity*. Jika dirunut kembali dengan seksama, model-model birokrasi seperti ini sangat bertentangan dengan model birokrasi wirausaha. Oleh karena itu, usaha mewirausahakan birokrasi tidak akan dapat dilakukan dengan baik tanpa terlebih dahulu menghancurkan model birokrasi yang lama. Untuk itu, diperlukan komitmen yang kuat dari elit politik. Selain itu, hal ini juga dapat dilakukan dengan mendorong keterlibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja birokrasi. Oleh karena itu, program pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu agenda penting yang harus dilakukan. Penguatan kelompok-kelompok kepentingan, dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat juga penting dilakukan karena kelompok-kelompok ini dapat diharapkan menjadi pengawas kinerja birokrasi publik. Media massa juga dapat diharapkan perannya dalam konteks menyediakan informasi bagi masyarakat sehingga masyarakat akan memiliki sumber informasi yang cukup untuk mengambil tindakan-tindakan yang bersifat politis, terutama dalam konteks penyikapannya terhadap kinerja birokrasi publik.

### G. Daftar Pustaka

Amal, Ichlasul, 1992, "Decentralization and Democratization in the New Order Indonesia", *Paper presented for International Symposium: Democratic Experiences in Southeast Asian Countries*, Thammasat University, Bangkok, December 7-8.

Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Gaffar, Afan, 1995, "Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan", *Prisma* 4, April 1995.

*Gatra*, No. 23 tahun VIII, 27 April 2003

- Girling, John L. S., 1981, *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies, Differences, and Prospect in The Asean Region*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hidayat, Syarif, 2001, "Fenomena 'Rent-Seeking' di Daerah: Kasus Tata Niaga Kayu Cendana", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Volume 5, No. 2, November 2001.
- Jackson, Karl D., 1978, "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson and Lucian Pye, (eds.), *Political Power and Communication in Indonesia*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, 1980, "Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa?", *Prisma*, 10 Oktober 1980.
- Kuncoro, Mudrajad, 1995, "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan", *Prisma* 4, April 1995.
- Muhaimin, Yahya, 1980, "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia", *Prisma*, 10 Oktober 1980.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1992, *Banishing Bureaucracy*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- \_\_\_\_\_ and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books Ltd.
- Pratikno, "Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi di Indonesia", dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, Volume 2, No. 1 (Februari 1998).
- Regulski, Jerzy and W. Kocan, 1994, "From Communism Towards Democracy: Local Government Reform in Poland", dalam Robert J. Bennet, 1994, (ed.), *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries*, Tokyo: United Nations University.
- Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan.

- Strange, Susan, 2000, "States, Firms, and Diplomacy", dalam Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, (eds.), *International Political Economy: Perspective on Global Power and Wealth*, Fourth Edition, Boston: Bedford/St. Martin's.
- Soni Soemarsono, 2001, "Peranan Akuntansi dalam Sektor Publik pada Era Otonomi Daerah bagi Pemerintahan Daerah dan Masyarakat Menuju Terciptanya *Good Governance*", *Makalah* disampaikan pada Diskusi Panel sehari di Istana Ballroom Sari Pacific, Kamis, 22 Maret 2001.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, "Pengembangan Sumber Daya Manusia Birokrasi: Kemelut antara Negara, Masyarakat Sipil, dan Pasar", dalam Saiful Arif, (ed.), *Birokrasi dalam Polemik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Thoha, Miftah, 1991, "Pelaksanaan Otonomi Daerah", *makalah* diberikan pada Seminar Program MPA dan FIA Untag Surabaya, tanggal 8 Oktober 1991.

