

DESKRIPSI REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN JEMBRANA PROVINSI BALI

KHAIRUL IKHWAN
STKIP ADZKIA
khpribadi@gmail.com

***Abstract:** The negative impression of the Indonesian bureaucracy is so widespread, it requires an awareness to improve the bureaucracy as a public organization. This research was conducted in Jembarana Regency, Bali Province. In this paper, bureaucratic reform in public services in Jembrana Regency is explained. The research method used is a qualitative method, while the data collection technique is carried out with the study of literature, which is looking for, collecting and studying books, documents, written material or other literature that is related to the problem under study and field study, direct observation of the object under study, to find out and understand the problems that occur and obtain the required data. The results of the study are that bureaucratic reforms in public services carried out by the Jembrana district government have been carried out well and in accordance with bureaucratic reform factors, although in its implementation it still needs improvements and follow-up in terms of community and bureaucratic behavior, so as to support success in reform bureaucracy that is by efforts to improve the quality of services that are not only pursued through government regulations, but also through increasing the ability of the apparatus (HR bureaucrats) in providing services.*

***Keywords:** Reform, Bureaucracy Reform, and Public Service*

Abstrak: Kesan negatif terhadap birokrasi Indonesia begitu meluas, maka diperlukan suatu kesadaran untuk memperbaiki birokrasi sebagai organisasi publik. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Jembarana Provinsi Bali. Dalam tulisan ini dipaparkan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik di Kabupaten Jembrana. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, adapun teknik pengumpulan data dilakukan adalah dengan studi kepustakaan, yaitu mencari, mengumpulkan dan mempelajari buku, dokumen, bahan tertulis atau kepustakaan lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti dan studi lapangan, pengamatan langsung ke objek yang diteliti, untuk mengetahui dan memahami masalah yang terjadi dan memperoleh data yang dibutuhkan. Hasil penelitian adalah bahwa reformasi birokrasi dalam pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan Kabupaten Jembrana sudah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan faktor reformasi birokrasi, meskipun dalam pelaksanaannya masih perlu adanya peningkatan-peningkatan dan tindak lanjut dalam hal perilaku masyarakat dan birokrat, sehingga dapat menunjang keberhasilan dalam reformasi birokrasi yaitu dengan upaya meningkatkan kualitas pelayanan yang tidak hanya ditempuh melalui aturan-aturan pemerintah, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan aparat (SDM birokrat) dalam memberikan pelayanan.

Kata Kunci: Reformasi, Reformasi Birokrasi, dan Pelayanan Publik

A. Pendahuluan

Kesan negatif terhadap birokrasi Indonesia yaitu bahwa birokrasi adalah representasi organisasi yang lamban dan terpusat, pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan, serta rantai hirarki komando, tidak lagi berjalan baik (Baharudin). Perilaku birokrasi dituding sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam gaya manajemen,

masalah pengetahuan dan keterampilan, adanya tindakan yang melanggar hukum, dan adanya situasi internal (Siagian, 1994). Penyakit birokrasi yang dapat muncul adalah penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok/suap, mempertahankan status quo, penipuan, tidak peduli kritik dan saran, takut mengambil keputusan, kurangnya komitmen, kurangnya kreativitas, dan eksperimen, kurangnya visi yang imajinatif, keengganan mendelegasikan, ritualisme, rutinitas kerja, ketidakmampuan belajar dan berkembang, pura-pura sibuk, cara kerja legalistik, tidak disiplin dan pertentangan kepentingan, kurangnya prakarsa, penggemukan pembiayaan, bertindak sewenang-wenang, tidak peduli mutu kerja, tanggung jawab rendah, kerja berbelit-belit, kerja asal jadi, tidak profesional, pengangguran terselubung, terlalu banyak pegawai, sarana prasarana yang tidak tepat, dan masih banyak jenis penyakit birokrasi lainnya. oleh Tim Peneliti dari Lembaga Pengembangan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia terkait pelayanan publik di bidang investasi, dicatat bahwa pelayanan publik yang terkait dengan perizinan investasi masih jauh dari kondisi ideal yang diharapkan masyarakat (LPEM UI, 2005). Menurut Prasajo Birokrasi Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya digambarkan saat ini sebagai sesuatu yang berat, lambat, tidak kreatif dan tidak sensitif terhadap publik (Kompas, 2004).

Dalam konteks Indonesia, upaya perbaikan citra birokrasi ke arah yang lebih baik ditandai secara fenomenal yaitu dengan munculnya pergerakan tahun 1998, yang dikomandoi oleh mahasiswa Indonesia, dengan tumbanganya 'rezim' pemerintah saat itu. Tuntutan mahasiswa yang digaungkan saat itu adalah lahirnya reformasi di berbagai bidang, khususnya pemerintahan. Reformasi 1998 dan desentralisasi pemerintah dirasa mempunyai pengaruh dan menduduki peranan yang strategis. Otonomi daerah di Indonesia dapat dikatakan sebagai buah dari reformasi sekaligus sebagai salah satu wadah dari reformasi birokrasi itu sendiri. Reformasi birokrasi adalah mengubah strukture, prosedur, dan sika perilaku birokrat untuk mnegefektifkan organisasi dan terciptanya administrasi yang sehat (Mariana, 2009:9). Faktor-faktor yang mempengaruhi reformasi birokrasi diantaranya adalah: komitmen, kemampuan pimpinan dalam melibatkan organisasi lokal, efisiensi pembangunan, dan pemilihan program prioritas (Eko :2008). Reformasi birokrasi yang menjadi tuntutan masyarakat memiliki makna mencakup transparansi pengelolaan negara, akuntabilitas terhadap publik, dan masyarakat yang partisipatif terhadap kebijakan pemerintah yang merupakan wujud dari tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara teoritik, salah satu prasyarat penting agar birokrasi pemerintah dapat mendinamisasikan dirinya secara lebih efektif adalah dengan cara transformasi diri dari birokrasi yang kaku menjadi organisasi pemerintahan yang strukturnya desentralistik, inovatif, fleksibel dan responsif. Pentingnya peran aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tentunya tidak terlepas dari tugas pokok pemerintah yang diibaratkan sebuah kapal, apakah peran "pemerintah" sebagai pengemudi atau nakhoda yang mengarahkan kapal atau sebagai pendayung atau pembakar bahan bakar penggerak kapal agar kapal itu bisa bergerak (Osborne dan Gaebler, 1995 : 12). Pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah Indonesia terus berusaha menghasilkan sebuah pola pemerintahan yang dinamis untuk memenuhi hak-hak mendasar rakyatnya. Beberapa kejadian penting dalam satu dekade terakhir ini, menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menjalankan kewajibannya melayani warga negara.

Sejak era reformasi kedaulatan rakyat menjadi kata kunci penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia. Berakhirnya pemerintahan Orde Baru kemudian mendorong pendekatan administrasi publik yang lebih condong

memperhatikan kepentingan masyarakat. Negara tidak lagi dinilai sebagai satu-satunya aktor yang berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisasi dimana masing-masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain, sehingga tidak ada satu elemen pun dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mendominasi kelompok yang lain. Munculnya aktor-aktor penting selain negara (yaitu masyarakat sipil dan sektor bisnis) dalam kehidupan sosial mengurangi dominasi peran Negara sehingga negara menjadi semakin bisa diakses oleh siapa pun dengan berbagai macam kepentingannya. Konsep tersebut terkenal dengan *governance* yang mencakup ruang partisipasi publik, transparansi, *rule of law* dan akuntabilitas sehingga mendorong negara bersifat terbuka dan inklusif (Rahmanurrajjid, A. 2008). Upaya reformasi administrasi di Indonesia semakin relevan jika dikaitkan dengan fenomena globalisasi. Perbaikan administrasi pemerintahan tidak hanya bertujuan untuk memberikan iklim yang kondusif bagi dunia usaha nasional maupun investor asing, tetapi akan memacu potensi sosial ekonomi masyarakat sehingga mampu melanjutkan demokratisasi ekonomi lebih luas.

Ketidakmampuan bangsa Indonesia dalam mengelola pelayanan publik secara langsung akan membuat posisi Indonesia semakin sulit dalam persaingan di tingkat global. Dari perspektif teori *governance*, rezim manapun yang memerintah dituntut untuk menunjukkan sebagai sebuah pemerintahan yang demokratis, efisien, dan memiliki sumber daya aparatur yang memiliki jiwa kewirausahaan agar terhindar dari keterpurukan dan kebangkrutan akibat gelombang tekanan politik maupun tekanan kesulitan anggaran dan keuangan. Reformasi birokrasi saat ini telah dan tetap menjadi perhatian seluruh pemerintahan di dunia baik di negara maju, seperti Kanada dan Rusia; maupun di negara berkembang, antara lain di sejumlah negara Afrika. Akibat penerapan nilai demokrasi inilah kemudian memaksimalkan perbaikan kondisi sosial ekonomi, setelah terjadi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dijaminnya keadilan sosial, dan Hak Asasi Manusia (HAM). Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi. Rondinelli dalam Mugabi (2004 : 22) mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggungjawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum (Maddick dalam Hoessein, 2002 : 10). Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan

oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah. Dari sekian banyak pemerintahan daerah yang dianggap belum berhasil dalam penyelenggaraan otonomi daerah khususnya dalam pelayanan publik, masih ada sedikit yang telah terbukti menyelenggarakan pemerintahan yang baik, di tengah keterbatasan kemampuan dana, sumber daya manusia, sarana prasarana, diantaranya Kabupaten Jembrana. Dengan merujuk dari penilaian yang dilakukan Kemenegpan, yang menyatakan bahwa daerah yang dianggap telah maju dalam pelayanan publiknya, adalah Kabupaten Jembrana, Sragen, Sidoarjo, Lamongan, serta Kota Pare-Pare, dan Kota Balikpapan.

Dengan kekhasannya serta upaya serius untuk mereformasi birokrasinya, dan kemauan pimpinan birokrasi dalam melakukan program-program konkrit di bidang pelayanan publik secara meluas, apalagi dengan banyaknya kunjungan ke Kabupaten Jembrana yang dilakukan oleh para Bupati, Walikota atau Wakilnya, Pimpinan atau Anggota DPR/D, dan pejabat lainnya, bahkan dari berbagai departemen terkait di Jakarta, dalam rangka mempelajari jalannya pemerintahan khususnya dalam meningkatkan efektifitas birokrasi dan peningkatan pelayanan publik yang dianggap sudah berhasil dilaksanakan, menjadi sebuah fenomena yang menarik untuk 'dicaritahu', yang juga memunculkan pertanyaan bagi penulis sendiri, apa sebenarnya yang terjadi dibalik kesuksesan di Kabupaten Jembrana, sehingga menambah keyakinan serta ketertarikan tersendiri bagi penulis untuk memilih Kabupaten Jembrana menjadi fokus dan objek dalam penelitian disertasi ini dengan menekankan pada pelaksanaan pelayanan publik. Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan oleh agen-agen pemerintah melalui pegawainya (Riyadi Soeprato, 2005). Inti dari reformasi birokrasi pelayanan publik merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik dalam rangka menghasilkan mutu layanan yang baik. Setidaknya terdapat tiga alasan utama mengapa terjadi reformasi pelayanan publik, yaitu; (1) lingkungan strategis yang senantiasa berubah; (2) pergeseran paradigma penyelenggaraan, pembangunan dan pelayanan masyarakat; dan (3) kondisi masyarakat yang mengalami dinamika (Abdul K. Azhari, 2006). Sasaran reformasi dari reformasi birokrasi adalah kepuasan masyarakat sebagai pelanggan ditempatkan sebagai sasaran pencapaian tujuan dengan memperhatikan kebutuhan dasar masyarakat (Ida, 2004). Kenyataan ini menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma dalam pelayanan birokrasi yang semula berorientasi pada birokrat berubah lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Penelitian tentang reformasi birokrasi dalam pelayanan publik yang dilakukan di Jembrana Bali menarik untuk dijadikan pelajaran dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Sisi positif yang dilakukan di Jembrana Bali menarik diungkap untuk dijadikan model penerapan pelayanan publik di berbagai kabupaten dan kota di Indonesia.

B. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, dan penelitian ini diarahkan untuk dapat mengetahui, memahami serta mendeskripsikan keadaan yang sebenarnya di lapangan secara rinci dan aktual tentang reformasi birokrasi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Jembrana. Metode penelitian kualitatif, yang berfokus pada deskriptif studi kasus menjadi pilihan yang dirasa cocok untuk mengakomodasi keperluan tersebut. Penelitian ini mendeskripsikan reformasi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang handal dan *service excellence*, dalam hal ini adalah pemerintah daerah

Kabupaten Jembrana. Pemilihan informan dilakukan dua tahap, pertama secara *purposive*, dimana peneliti menentukan sesuai kriteria yang dianggap banyak memiliki informasi sesuai posisi yang didudukinya, yaitu orang yang memiliki pengetahuan yang cukup dan mampu menjelaskan keadaan yang sebenarnya tentang obyek penelitian untuk mendapatkan data yang dibutuhkan. Pada tahap ini informan yang diambil adalah mantan bupati, wakil bupati, staf ahli, bidang pemerintahan, Anggota DPRD, tokoh partai. Pada tahap kedua informan ditentukan secara teknik *snowball sampling* dimana metode pengambilan sampel dengan secara berantai dengan menentukan informan berdasarkan informan pangkal lalu bergulir ke informan berikutnya berdasarkan informasi informan sebelumnya siapa orang yang memiliki informasi lebih tentang topik yang ditanyakan. Diantara informan yang dianggap sebagai informan kunci antara lain Prof. Dr. drg. I Gde Winasa, sosok yang pernah mendapatkan rekor MURI favorit sebagai Bupati pertama yang berhasil menyelenggarakan pendidikan gratis bagi segenap warganya, selain tokoh ini pernah memangku jabatan Bupati di kabupaten Jembrana, untuk memimpin pembangunan daerah di sisi Barat Pulau Bali, yang bersangkutan juga memiliki pendidikan yang tinggi, setidaknya untuk ukuran daerah terpencil yang konon di awal pemerintahannya masih tergolong miskin dan terbelakang. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah 1) studi kepustakaan (*library reseach*), 2) Studi lapangan (*field research*), terdiri dari pengamatan dan wawancara. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Jembrana Provinsi Bali. Kabupaten tersebut dipilih dengan pertimbangan, karena selama ini (sudah memasuki dua periode pemerintahan) dianggap cukup memiliki komitmen dan telah melakukan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik, sehingga diharapkan dapat dikembangkan sebagai model bagi daerah lain.

C. Hasil dan Pembahasan

Salah satu isu menonjol yang mengemuka saat ini ialah ketika reformasi politik dan reformasi sektor keamanan sedang bergulir, birokrasi justru tidak mengalami reformasi. Secara umum reformasi birokrasi mencakup tiga hal, yaitu reformasi administratif (*administrative reform*), akuntabilitas dan efisiensi. Salah satu penekanan dalam penulisan mengenai administrasi adalah adanya tuntutan untuk inovasi, kreativitas dan *responsiveness* pada perubahan-perubahan kebutuhan di antara para administrator. Model tua yang netral dari sistem administrasi mengasumsikan bahwa perubahan-perubahan yang tidak reguler kadang-kadang diinjeksikan ke dalam sistem administrasi oleh politisi yang menginginkan agar perubahan-perubahan khusus diimplementasikan. Namun, kini administrasi sendiri diharapkan terlibat dalam pembaruan diri secara terus menerus (*continual self-renewal*). Birokrasi atau administrasi negara harus menjadi proaktif daripada reaktif, mengantisipasi masalah yang akan muncul daripada meresponnya, apakah persoalan itu muncul di perkotaan atau di pedesaan, apakah itu bersifat sosial, ekonomi, budaya atau kah pertahanan.

Birokrasi pemerintahan membutuhkan perbaikan (*improvement*) terus menerus dari dalam dirinya daripada reformasi (*reform*) yang diinjeksikan dari luar dirinya agar dapat diandalkan (*reliable*) dan dewasa/matang (*mature*). Ini terkait dengan sifat birokrasi yang strukturnya amat hirarki dan mempromosikan konformitas. Birokrasi juga memiliki sifat konservatif dan karena itu reformasi birokratifnya membutuhkan proses yang lambat. Sebagai langkah awal, Pemerintah Kabupaten Jembrana, telah menyiapkan kelembagaan sebagai penyelenggara pelayanan publik yang dalam organisasi pemerintahan di Kabupaten Jembrana diistilahkan sebagai Lembaga Yanum

(Pelayanan Umum), sebuah lembaga yang berada di bawah koordinasi Dinas Informasi, Komunikasi, Pelayanan Umum, dan Perhubungan. Demikian juga halnya dengan keberadaan sumber daya manusia sebagai penyelenggara kebijakan sebuah lembaga, juga sudah disiapkan sesuai dengan Tupoksi (Tugas Pokok Seksi), yang semuanya telah tertuang dalam sebuah payung hukum berupa Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Tentang Kelembagaan dan Organisasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana. Haruslah disadari, bentuk dan kualitas pelayanan kepada masyarakat atau *public service* dari sebuah organisasi pemerintahan, adalah merupakan wajah dari pemerintahan itu sendiri. Apakah wajah sebuah pemerintahan cukup ganteng dan cantik, atau sebaliknya justru berwajah buruk, bopeng dan kurapan. Ini semua terlihat dari kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintahan sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan dan pembangunan.

Menyadari semua itu, Pemerintah Kabupaten Jembrana sejak dini telah menancapkan program peningkatan pelayanan kepada masyarakat sebagai primadona dan harga mati atas setiap kebijakan pemerintah yang dilahirkan. Dan semua itu tidak bisa ditawar-tawar lagi. Sebagai bentuk implementasi dari program peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat ini, Pemerintah Kabupaten Jembrana mencanangkan beberapa program pendukung seperti Program Peningkatan Kualitas Pelayanan kepada Masyarakat di Bidang Informasi dan Komunikasi, Pendidikan dan Pelayanan Kesehatan, Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Bidang Pembangunan Fisik, dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Bidang Pembangunan Nonfisik. Komitmen pemerintah pusat dalam hal pembagian kekuasaan atau wewenang atas pengelolaan, pengembangan, dan pengaturan urusan rumah tangga pemerintahan daerah itu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tentunya, dengan adanya penyelenggaraan pemerintahan dengan azas desentralisasi, maka kekuasaan pemerintahan tidak lagi bertumpu pada pemerintahan pusat, akan tetapi pada pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada hakikatnya sudah berjalan sejak runtuhnya rezim Orde Baru, dimana gelombang demonstrasi yang marak di mana-mana yang dipelopori kalangan mahasiswa dan peristiwa itu menuntut dilakukannya reformasi birokrasi, baik pada pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah. Reformasi menghendaki adanya perubahan yang lebih baik terhadap kinerja di bidang pemerintahan. Hal itu merupakan konsekuensi dari kritik yang datang secara bertubi-tubi yang ditujukan pada pemerintah. Kelemahan-kelemahan yang masih ada terutama terletak pada sistem pemerintahan, dimana kelemahan itu merupakan implikasi dari warisan sistem pemerintahan Orde Baru, konsekuensinya muncul berbagai stigma negatif yang ditujukan pada pemerintah, terutama terkait kinerja dan kualitas pelayanan publik. Seperti yang diuraikan oleh Agus Dwiyanto, dkk dalam penelitiannya tentang kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh PSKK UGM tahun 2000 di tiga provinsi, menyimpulkan bahwa rendahnya kinerja birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh kuatnya budaya paternalisme, yang cenderung mendorong pejabat birokrasi lebih berorientasi kepada kekuasaan daripada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa, dan memperlakukan para pengguna jasa sebagai objek yang membutuhkan bantuannya.

Stigma negatif ini menunjukkan buruknya sistem pemerintahan daerah dan memerlukan perubahan paradigma yang meliputi berbagai aspek kehidupan

(reformasi). Di satu sisi ada pemerintahan daerah yang berhasil dalam melakukan reformasi birokrasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah, namun di sisi lain masih banyak daerah yang belum mampu melakukan reformasi birokrasi, sehingga berdampak belum dapatnya pemerintahan daerah menyediakan dan merespon kepentingan publik. *Spirit* utama reformasi birokrasi di Indonesia adalah terciptanya penyelenggaraan negara yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Sebab birokrasi yang sarat dengan perilaku KKN, diyakini sebagai salah satu penyebab keterpurukan bangsa ke dalam kubangan krisis mutli dimensional. Hal ini pula yang membuat negara Indonesia terkesan lamban dan gagap dalam menjawab tuntutan dan kebutuhan publik yang menjadi tanggung jawab birokrasi. Menurut I Gede Winasa (2006 : 25) dibutuhkan langkah strategis agar perubahan yang terjadi tidak malah menimbulkan kegoncangan dan *cultural shock* dalam tubuh birokrasi itu sendiri, yang kalau dibiarkan saja akan menimbulkan imbas yang kurang produktif terhadap birokrasi, serta berimplikasi pada terganggunya kualitas pelayanan pemerintah terhadap publik.

Kendala terbesar yang harus dihadapi dalam melakukan reformasi birokrasi adalah masih kuatnya budaya feodalisme dan perilaku korup di birokrasi. Hal ini merata mulai dari tataran tertinggi sampai pada tataran staf biasa. Bahkan sepertinya, perilaku korup dan budaya feodal sudah menjadi hakikat birokrasi. Selain itu, daya tarik politik yang melekat di tubuh birokrasi pemerintahan sebagai akibat dari politisasi birokrasi yang terjadi. Sekali lagi, dibutuhkan pendekatan yang strategis, cerdas, dan bijaksana untuk menghadapi masalah ini. Secara teoritis, reformasi birokrasi harus dimulai dengan melakukan perubahan-perubahan radikal dari sisi hukum sebagai landasan sekaligus payung atas setiap perubahan yang akan dilaksanakan. Indonesia sebenarnya sudah memiliki produk hukum yang terkait, termasuk aturan yang memuat tentang bagaimana mengatur perilaku birokrasi pemerintahan. Pertanyaannya adalah, apakah aturan tersebut diimplementasikan dengan baik?. Sukses dan tidaknya proses implementasi aturan tersebut sangat dipengaruhi oleh beberapa hal mendasar yang menjadi sasaran reformasi birokrasi (I Gede Winasa, 2006:27), yakni; (1) Aspek kelembagaan; (2) Ketersediaan SDM aparatur; (3) Perilaku dan tatalaksana birokrasi; (4) Akuntabilitas; dan (5) Pola pengawasan.

Keberhasilan dan kegagalan pemerintahan dalam melakukan reformasi birokrasi sangat tergantung pada visi, misi, kreavifitas dan komitmen, gaya kepemimpinan dan strategi kepala daerah dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerah yang bersangkutan. Pemerintahan Kabupaten Jembrana merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang mampu menyelenggarakan otonomi daerah dengan menciptakan sistem birokrasi yang handal dan menyediakan pelayanan publik yang terjangkau dan merata bagi masyarakat lokal. Terdapat tiga program yang menjadi andalan/unggulan Kabupaten Jembrana, yakni: Peningkatan kualitas Pendidikan, Peningkatan derajat kesehatan masyarakat, Peningkatan daya beli masyarakat. Ketiga program unggulan Pemerintah Kabupaten Jembrana di atas merupakan bukti konkrit keberhasilan kabupaten tersebut dalam melakukan pengelolaan sistem birokrasi atau lebih dikenal dengan reformasi birokrasi. Yang menjadi pertanyaan di pikiran penulis dan yang menjadi fokus penelitian ini adalah bagaimana keberhasilan Kabupaten Jembrana dalam melakukan reformasi birokrasi. Karena dilihat dari aspek pendapatan asli daerah (PAD), Kabupaten Jembrana termasuk dalam kategori di bawah rata-rata dibandingkan dengan kabupaten lain yang ada di Indonesia, bahkan di Pulau Bali sekali pun. Misalnya, tahun 2005 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten ini hanya Rp 234,96 miliar. Padahal, untuk kabupaten lain pada saat yang sama rata-

rata jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mencapai Rp 400 miliar. Begitu pun pada tahun 2006, kabupaten lain rata-rata jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mencapai Rp 600 miliar, karena disebabkan adanya kenaikan Anggaran Alokasi Umum (AAU), namun, untuk Kabupaten Jembrana hanya mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tak lebih dari Rp 353,3 miliar. Meskipun Kabupaten Jembrana memiliki jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan sektor mata pencaharian yang berbeda dengan kabupaten lain, terutama kabupaten yang ada di Provinsi Bali, Kabupaten Jembrana mampu melakukan reformasi sistem birokrasi dengan memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Sejak tahun 2001, Kabupaten Jembrana telah dapat melakukan reformasi birokrasi, yakni berhasil menyediakan pelayanan publik yang terjangkau dan merata bagi masyarakat lokal, khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan perekonomian.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bupati diperoleh informasi, bahwa reformasi didasari oleh keinginan seorang bupati dalam mewujudkan komitmennya sebagai bupati terpilih melakukan perubahan di Kabupaten Jembrana, mengingat Jembrana adalah salah satu kabupaten yang masih tertinggal dan termasuk kabupaten miskin di provinsi Bali. Dengan pendapatan daerah sekitar 2,5 milyar pada tahun 2000 sulit rasanya mengembangkan daerah tanpa melakukan reformasi birokrasi. Pada akhir tahun masa jabatan tahun 2010 PAD menjadi 23 milyar. Reformasi birokrasi perlu dilakukan untuk mencapai efisiensi dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga kebutuhan-kebutuhan akan pelayanan pemerintah dapat terealisasi. Dasar berfikirnya (dalam hal ini bupati) sederhana saja, ketika selama ini SOTK yang ada di Kabupaten Jembrana sangat gemuk, maka uang selalu disedot untuk pembiayaan operasional (biaya rutin saja), dari jumlah dinas dan badan yang terdiri dari 18 pada tahun 2000, cukup besar dana yang dihabiskan untuk itu. Biaya tunjangan kepala dinas, biaya transportasi untuk pemeliharaan mobil dinas dan biaya bensin, serta biaya operasional lainnya. Sementara dinas dan badan tersebut tidak pernah berdasarkan kajian kebutuhan. Setiap dinas masing-masing memiliki telepon, biaya telepon yang harus dibayar setiap tahun, dan di sisi lain masyarakat juga susah untuk mendapatkan informasi, karena harus terpencar-pencar mencari informasi. Apabila masing-masing bagian (dinas, badan, kantor) memiliki tagihan telepon 5 jt saja, maka uang yang harus dikeluarkan dalam satu bulan mencapai Rp.90 juta.

Berdasarkan hasil wawancara diperoleh informasi bahwa perubahan dimulai dari bupati terpilih pada tahun 2000 yaitu Winasa. Saat itu kondisi keuangan kabupaten dalam keadaan minus 2,5 milyar. Sementara PAD hanya 2,3 milyar. APBD saat itu sekitar 60 milyar. Pada tahap awal dilakukan penghematan, dengan tidak usah membeli barang yang tidak diperlukan, termasuk kendaraan dinas bupati yang hanya menggunakan mobil bekas (hardtop). Ketika melakukan reformasi bidang keuangan, bupati mendukung dengan sepenuhnya, sehingga perlu diangkat kepala keuangan yang sebelumnya sebagai Kasi Anggaran. Dalam pengangkatan pejabat kasi anggaran menjadi kabag keuangan mendapatkan tantangan dari pejabat dan pegawai yang ada, karena memang yang masih menjadi kendala saat itu adalah *mind set* yang telah terbentuk pada pegawai, bahwa umumnya pejabat lama terbiasa dengan mengelola keuangan secara tidak transparan, dan tidak akuntabel, sehingga keuangan susah dikontrol.

Perampingan SKPD dan personil dilakukan dengan meniadakan tenaga honorer yang selama ini cukup tinggi biayanya. Caranya adalah dengan memberikan tunjangan pesangon yang jumlahnya cukup tinggi sehingga opsi tersebut menjadi pilihan bagi

pegawai honor. Tindakan ini hanya membutuhkan biaya pada satu saat saja, namun akan menghemat untuk waktu jangka panjang. Perampingan SKPD menimbulkan penghematan biaya yang cukup besar, karena biaya operasional dapat ditekan dan beban gaji yang tidak jelas dapat dikurangi. Dengan adanya reformasi ini maka beberapa karyawan yang tidak mendapatkan jabatan struktural diberikan jabatan fungsional. Konsep yang dipakai adalah 'miskin struktur kaya fungsi'. Perubahan struktur organisasi Pemerintah Kabupaten dilakukan melalui pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003. Struktur organisasi baru tersebut dibuat setelah mengadakan analisis jabatan dan beban kerja bekerjasama dengan Universitas Udayana. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten yang baru dibuat seramping mungkin yang terdiri dari 2 (dua) badan; 7 (tujuh) dinas; 2 (dua) kantor; serta Sekretariat Daerah yang terdiri dari 1 (satu) sekretaris daerah, 2 (dua) asisten sekretaris daerah, dan 8 (delapan) bagian.

Penyusunan struktur organisasi baru Pemerintah Kabupaten tersebut dilakukan dengan mengacu kepada visi yaitu peningkatan kualitas hidup dengan peningkatan kualitas SDM, pengembangan ekonomi dan pelayanan publik. Berdasarkan visi tersebut, dinas-dinas dan lembaga teknis dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok yaitu (1) kelompok ekonomi yang memiliki lingkup tugas dalam mengembangkan produksi, pasar dan modal, terdiri atas Dinas Pertanian Kehutanan & Kelautan dan Dinas Perindag Kop & PMD; (2) kelompok peningkatan yang memiliki lingkup tugas dalam meningkatkan kualitas SDM, terdiri atas Dinas Kesehatan & Kessos, Dinas Pendidikan Kebudayaan dan Pariwisata, dan Kantor Diklat; (3) kelompok layanan publik yang memiliki lingkup tugas dalam menyediakan sarana dan prasarana publik fisik dan non fisik, terdiri atas Dinas PU & LHKP, Dinas Inkomyanum & Hub, dan Dinas Dafduknakertrans & KB; serta (4) kelompok penunjang yang memiliki lingkup tugas dalam merencanakan dan mengevaluasi peningkatan SDM, pengelolaan keuangan dan prasarana, terdiri atas Bappeda, Bawasda, dan Kantor Pol PP Kesbanglinmas. Penghematan yang dilakukan dimulai dari ketauladanan seorang bupati. Misalnya bupati tidak membeli mobil dinas baru tapi hanya memanfaatkan Toyota Hardtop bekas yang selama ini dipakai sebelumnya oleh petugas PPL, dengan demikian karyawan juga tidak akan meminta yang mewah dan aneh-aneh. Penghematan dilakukan dari proses perencanaan. Perencanaan pembangunan dilakukan dengan sistem penghematan, caranya dengan melakukan perencanaan anggaran biaya (RAB) dengan pola *owner estimated* (OE), tidak hanya kontraktor yang mengajukan anggaran tapi Pemda juga menyusun RAB tersebut. Selain itu dilakukan sistem harga perkiraan sendiri (HPS), selama ini hanya dilakukan harga satuan dinamis (HSD). Dengan demikian terjadi penghematan yang luar biasa dalam dana pembangunan. Kendalanya banyak kontraktor yang protes, sehingga banyak kegiatan yang dilakukan secara swakelola.

Setelah dilakukan efisiensi lalu di tingkatkan kinerja, caranya adalah dengan meningkatkan produktifitas melalui efisiensi jam kerja karyawan dengan menggunakan indikator capaian hasil kerja sebagai penilaian. Maka dilakukan kontrol kehadiran karyawan dengan sistem absensi komputerisasi. Mesin absensi disediakan disetiap pojok kantor, sehingga tidak ada alasan karyawan (umum) tidak mengambil absensi dengan alasan buku absen tidak tersedia. Berikutnya terdapat beberapa hal yang dilakukan oleh bupati, pertama menaikkan tunjangan karyawan dengan memberikan tunjangan daerah diluar gaji yang telah ada selama ini, dan memberikan biaya lauk-pauk bagi karyawan, sehingga total gaji yang dibawa pulang (*take*

homepay) oleh karyawan mencukupi untuk biaya hidup keluarga. Dengan demikian karyawan tidak berfikir macam-macam lagi dalam melaksanakan tugasnya. Untuk mewujudkan hal itu perlu dilakukan perbaikan dalam beberapa hal seperti ruang kerja. Selama ini antara kantor bupati dengan kepala dinas terpencar sehingga sulit melakukan koordinasi dan kontrol. Maka Bupati membangun kantor pada satu lokasi dengan pintu keluar masuk cukup satu saja. Pada tahun 2003 satu pada tahun ketiga kepemimpinan periode pertama pembangunan kantor yang sentralistik dapat dilakukan. Seluruh kepala dinas dan badan berada pada satu lokasi, hanya Bappeda dan Bawasda saja yang berada di luar kompleks perkantoran Bupati.

D. Penutup

Pemerintah Kabupaten Jembrana melakukan reformasi birokrasi dengan menempuh langkah-langkah strategis, yakni, pertama; melakukan konsolidasi internal dan eksternal terhadap jajaran birokrasi pemerintahan, sehingga birokrasi pemerintahan benar-benar menjadi steril dari pengaruh di luar birokrasi itu sendiri, kedua; melakukan kanalisasi terhadap pelaku dan penyelenggara birokrasi pemerintahan, sehingga dapat mengurangi kekecewaan bagi pelaku birokrasi pemerintahan yang kemungkinan akan kehilangan posisi (jabatan) akibat reformasi yang dilakukan, dan ketiga; melakukan langkah-langkah reformasi birokrasi pemerintahan tanpa harus mengganggu dan mengurangi hak-hak pelaksana birokrasi pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penghasilan dan peningkatan kesejahteraan. Hal inilah yang menjadi jarang bahkan langka ditemui di daerah lain, sehingga menjadi temuan baru sekaligus konsep baru dalam melihat berpemerintahan daerah yang efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang handal sekaligus dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat (warga) di daerahnya.

Daftar Pustaka

- Abueva, Jose V. 1997. *Philippine Democratization and the Consolidation of Democracy Since the 1986 Revolution: an Overview of the Main Issues, Trends and Prospects*. In Miranda, Felipe M. (ed.). *Democratization: Philippine Perspectives*. Quezon City.
- Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaharuan.
- Agus Fanar Syukri, 2009. *Standar Pelayanan Publik Pemda*, Bantul: Kreasi Wacana Offset.
- C. Gronroos, 1990. *Service Management and Marketing; Managing the Moment of Truth in Service Competition*, Massachusetts: Lexington.
- Caiden, Gerald E, 1969. *Administrative Reform*, Illinois: Aldine Publishing Company.
- Caiden, Gerald E, and Heinrich Siedentopf (Editor), 1982. *Strategies for Administrative Reform*, Toronto, D.C: Health and Company.
- Creswell, John, W, 1994. *Research Design, Qualitative and Quantitative Approaches*, London: Sage Publications, Thousand Oaks.
- Dror, Y, 1971. *Strategies for Administrative Reform*. Development Change. Netherlands: The Hague.