

# ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH: MEWUJUDKAN TATA PAMONG YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

Darmanto  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka

## ABSTRACT

*The application of Government Regulation Number 22 /1999 on local government has an important effect on the development of local government. Local government has more autonomy and larger opportunities to develop their region. However, the application of local autonomy will be meaningless if local government does not improve their performance. As an organization, local government has a bureaucracy culture. Generally, bureaucracy culture has not support the aim of the local government. Bureaucracy still has a problem that should be solved right away, among others are: personal performance, payment system, and ethics. Public service is another aspect which should be improved. Local autonomy regulation will be effective if local government can improve the public administrator function.*

*Key words: bureacracy culture, ethics, Local Government Organization, public service*

Tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah (pemda) setelah diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (catatan: UU ini telah direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004) yang menyangkut pelaksanaan otonomi daerah menjadi lebih berat dan kompleks. Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif harus mampu membuat suatu perencanaan pembangunan yang matang untuk memajukan daerahnya. Namun dalam usaha mempercepat pembangunan dan kemajuan daerah pemda hanya memprioritaskan serta memikirkan bagaimana meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan mencari sumber pajak dan retribusi baru secara mengada-ada sehingga dampaknya tidak mensejahterakan tapi justru memberatkan masyarakat. Jika sebelumnya distorsi terletak dalam wilayah politik kepemimpinan (seperti misalnya yang terjadi pada pemilihan kepala daerah - pilkada) dan kewilayahan (pemekaran wilayah), serta korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang tidak kunjung menurun, kini terjadi penyimpangan dalam bentuk peraturan yang dikeluarkan daerah. Persoalannya terletak pada muatan peraturan daerah yang acapkali tidak mampu mewartakan kepentingan nasional maupun konteks sosial setempat. Kewajiban pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan Perundang-undangan, untuk setiap saat mensinkronkan ribuan peraturan daerah (perda) yang dibuat terkendala akibat banyaknya perda bermasalah. Sampai bulan November 2005, jumlah perda pajak dan retribusi daerah yang diterbitkan 30 propinsi dan 370 kabupaten/kota mencapai 13.520 buah, belum terhitung perda di luar pajak dan retribusi. Permasalahan terletak pada substansi sekitar 700 perda yang dinilai Departemen Keuangan tidak menunjang iklim investasi yang dicanangkan pemerintah sehingga departemen ini merekomendasikan untuk membatalkan. Selama pemberlakuan UU Pemerintah Daerah di daerah terjadi penurunan investasi (Kompas, 20 Maret 2006).

Dengan dimilikinya kewenangan daerah yang lebih besar pada saat ini untuk mengatur daerahnya sendiri maka pimpinan daerah terutama bupati beserta wakil serta perangkat daerah harus berpikir lebih keras untuk memajukan daerahnya. Untuk melakukan hal tersebut tidak mudah karena pada masa sebelumnya perencanaan dan pembangunan daerah pada prinsipnya diatur dan dikoordinir oleh pusat (*sentralisasi/topdown planning*). Dengan adanya peralihan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemda maka pemda harus mengatur sendiri semua perencanaan program pembangunan. Di sisi lain, disadari bahwa dalam membangun daerah pemda banyak mengalami hambatan dan masalah, terutama menyangkut sumber daya manusia (SDM) serta sumber daya alam (SDA). Berdasarkan jajak pendapat yang dilakukan Kompas, diketahui bahwa 50,7% responden memandang kemampuan pegawai negeri sipil (PNS) belum memadai dalam melayani masyarakat (Kompas, 25 April 2005).

SDM dan SDA yang dimiliki daerah harus dioptimalkan peran dan penggunaannya, sehingga benar-benar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Pemda harus mengetahui seberapa besar potensi serta kemampuan SDM yang dimiliki saat ini dan seberapa besar kekurangannya serta bagaimana ketidakefisienan aparaturinya. Apakah SDM yang dimiliki sudah mampu melakukan perencanaan, mengatur, mengelola, serta melayani kebutuhan masyarakatnya secara memadai? Selain bidang SDM maka yang tidak kalah penting adalah bagaimana mengetahui, mengelola, dan memanfaatkan SDA yang dimiliki untuk kemakmuran masyarakat. Pemanfaatan dan pengelolaan SDA bukan semata untuk kebutuhan jangka pendek tapi juga untuk kebutuhan jangka panjang. Pemanfaatan SDA tidak boleh merugikan masyarakat.

Saat ini sudah tidak tepat paradigma aparatur pemda sebagai raja yang harus dilayani masyarakat sudah tidak tepat aparatur pemda merupakan abdi dan pelayan masyarakat yang berkewajiban mengurus rakyat, tidak hanya memberi perintah. Oleh karena itu aparatur pemda harus dekat, mengetahui kebutuhan, dan secara bersama-sama masyarakat berusaha mengatasi masalah sehingga perencanaan program pembangunan daerah benar-benar dapat ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Artikel ini berusaha menjelaskan kinerja aparatur pemda terutama setelah diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

### **Pemda sebagai Organisasi Publik**

Masalah publik yang dihadapi oleh sebagian besar daerah di Indonesia sampai dengan saat ini adalah menyangkut kemiskinan, kesenjangan sosial, SARA, tingkat pendidikan yang rendah, fasilitas umum yang belum memadai, sarana transportasi yang masih terbatas, ketidakpastian hukum sampai kasus korupsi yang tidak pernah terselesaikan dengan tuntas. Masalah publik tersebut dapat dikelompokkan menjadi masalah pembangunan fisik dan non fisik. Pembangunan fisik pada dasarnya mudah dilaksanakan asalkan tersedia dana yang memadai. Di Indonesia, kemiskinan dianggap lingkaran setan, tidak diketahui dari mana untuk memulai memberantasnya dan bagaimana mengakhiri bentuk kemiskinan di masyarakat. Pemda selalu kesulitan dalam mengatasi pengangguran karena masalah pengangguran menyangkut berbagai aspek yang harus diatasi, seperti lapangan kerja, jumlah penganggur, atau tingkat pendidikan.

Organisasi pemda sebagai sub-sistem dari organisasi negara Republik Indonesia adalah suatu organisasi publik. Kebanyakan orang menganggap organisasi pemerintah sebagai organisasi yang besar tapi lamban. Ciri yang melekat pada organisasi publik tersebut menyebabkan apapun bentuk usaha yang dilakukan pemda untuk memperbaiki kinerja organisasi publik menemui kesulitan. Hal ini terjadi karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi, misalnya bagaimana sistem

penerimaan pegawai baru dapat dilaksanakan secara “fair”, sistem penggajian yang tidak adil, dan ketidak tepatan penempatan orang sesuai dengan keahliannya.

Sebagian dari kegiatan di sektor organisasi publik tidak dapat dikontrol dengan baik karena karakter permasalahannya yang rumit atau kompleks dan luas. Selain itu untuk mengikuti perubahan lingkungan yang sangat cepat, organisasi publik sering kesulitan dibanding organisasi swasta sehingga organisasi publik akan selalu tertinggal. Walaupun demikian dengan kondisi seperti itu tidak berarti pemda sebagai organisasi publik tidak perlu berusaha untuk memperbaiki dan mengembangkan organisasi publik untuk melayani kebutuhan masyarakat. Organisasi pemda tetap perlu melakukan usaha agar tetap eksis dan dapat melayani masyarakat dengan baik. Hal yang perlu diperhatikan adalah administrator publik harus tetap memiliki kemauan belajar serta disiplin kerja yang tinggi dan dilakukan upaya perbaikan secara terus menerus sehingga mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

Organisasi pemda dalam menjalankan kegiatannya tidak terlepas dari budaya birokratis seperti yang tercermin dari ungkapan “Ikuti prosedur yang berlaku, jangan berbuat macam-macam supaya Saudara tidak mendapat kesulitan”, “ Saya tidak berwenang menangani perkara itu karena ini bukan bagian saya”, “ Coba Bapak menghubungi bagian Administrasi terlebih dahulu”, dan “ Untuk apa kerja lembur, toh gajinya juga sama saja”. Mengapa budaya semacam ini muncul dalam organisasi pemerintah? Jawabannya adalah karena sebagian besar organisasi pemerintah hidup dalam budaya birokratis.

Berikut ini lima karakteristik organisasi pemerintah yang birokratis:

1. Pemerintahan diorganisasi secara birokratis  
Kegiatan yang menyangkut perencanaan dan pemikiran dipisahkan dari aspek pelaksanaan dimana fungsi pelaksanaan dibagi serta dikelompokkan menurut fungsi, yang dibagi lagi ke dalam unit yang lebih kecil. Unit dipisahkan ke dalam pekerjaan yang dirinci dalam tugas yang lebih khusus. Model kegiatan atau pekerjaan seperti ini sudah menjadi sesuatu yang rutin dan diterima secara meluas serta dianggap sebagai suatu keharusan, bukan lagi sekedar tanggapan terhadap suatu permasalahan yang muncul harus diselesaikan. Dampak dari fungsi pelaksanaan tersebut menyebabkan para pegawai terikat dalam mesin birokratis yang monoton, kaku, serta menjadi tidak kreatif dan tidak responsif.
2. Sistem penggajian organisasi pemerintah yang tidak memadai  
Selain jumlah PNS yang sangat besar, sistem penggajian PNS juga tersentralisasi sehingga beban Negara untuk membayar seluruh PNS sangat besar dan berat. Sampai sekarang negara kesulitan untuk menerapkan sistem gaji berdasarkan prestasi sehingga pegawai kurang tertantang dan tidak termotivasi untuk meningkatkan kinerja. Dengan adanya otonomi daerah maka pemda sebenarnya dapat menerapkan sistem penggajian berdasarkan prestasi.
3. Organisasi pemerintah memiliki monopoli  
Pemerintah memiliki kekuasaan atas rakyatnya sehingga pemerintah juga mempunyai hak memonopoli sebagian atau semua bidang aktivitas yang ada di wilayahnya. Dengan monopoli tersebut maka pemerintah hanya mendapat tekanan pengaruh yang kecil dari masyarakat, pelanggan, atau pesaingnya. Monopoli biasanya bersifat negatif di mana hal tersebut dapat menyebabkan hampir tidak adanya konsekuensi apapun terhadap kinerja yang dilakukan sehingga mereka lebih memfokuskan perhatian ke dalam, pada diri mereka sendiri (*inward looking*).

4. Organisasi pemerintah bersifat non profit.  
Kegiatan pelayanan umumnya tidak dilakukan oleh organisasi swasta. Pegawai pemerintah lebih memperhatikan status birokratis, jabatan, kepangkatan, dan anggaran yang tersedia daripada harus memikirkan misi organisasi serta pencapaian hasil kerjanya. Pegawai negeri memperoleh gaji bukan karena prestasi kerja tapi karena lebih sekedar kepastian yang diberikan pemerintah sebagai suatu kewajiban untuk membayar pegawai. Jika pemerintah membayar kurang pantas disebabkan karena anggaran yang tidak mencukupi.
5. Organisasi pemerintah diorganisasi dalam hirarki berlapis  
Dalam bidang kepegawaian maka aturan kepangkatan akan menentukan wewenang, jabatan, gaji, dan peluang karir. Pada bidang tersebut terdapat kelompok orang yang memberi perintah dan yang melaksanakan perintah. Semakin tinggi jabatan seseorang akan diikuti dengan semakin tingginya kewenangan memberi perintah. Pegawai pemerintah cenderung takut melakukan pekerjaannya dan takut berbuat salah. Mereka terbiasa dalam lingkungan kerja yang menunggu perintah dari pimpinan. Jika mereka ingin mengubah sesuatu atau memiliki inisiatif dalam bekerja maka mereka harus meminta ijin terlebih dahulu kepada atasannya. Dalam birokrasi pemerintah, seorang atasan pada umumnya kurang menginginkan bawahannya memiliki kreatifitas tinggi yang melebihi dirinya karena takut tersaingi. Dalam organisasi pemerintah, orang yang kurang pandai memungkinkan menduduki suatu jabatan dimana dia dapat memerintah bawahan yang mungkin lebih pandai karena faktor kedekatan dengan pimpinan.

Faktor (politik, hirarki, dan monopoli) tersebut menumbuhkan budaya organisasi yang kurang menguntungkan organisasi pemda. Para pegawai cenderung saling menyalahkan satu sama lain, saling melempar tanggung jawab, kurang berinisiatif, kurang bertanggung jawab, tidak bertindak untuk menyelesaikan permasalahan. Situasi dan kondisi kerja tersebut membuat pegawai takut salah sehingga menghambat kreatifitas dan inovasi kerja. Padahal perubahan yang terjadi di luar sangat dan kompleks serta berlangsung dengan cepat.

Dalam rangka pembenahan kelembagaan birokrasi organisasi pemda, enam hal yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kualitas SDM pemda melalui program pendidikan dan pelatihan dengan rencana pengembangan dan pola karir yang jelas bagi para pegawai. Organisasi yang memiliki SDM berkualitas akan mudah melakukan perencanaan dan pengembangan organisasi.
2. Menyederhanakan struktur organisasi pemda dengan mengembangkan jabatan fungsional yang mengarah kepada spesialisasi dan prestasi. Perlu dikembangkan indikator dan parameter yang jelas bagi pelaksana sebagai panduan dalam reorganisasi sehingga terdapat ukuran yang jelas dalam rangka melakukan penyederhanaan dan penertiban organisasi.
3. Menyusun berbagai prosedur kerja yang standar (*standard operating procedure* – SOP) dalam berbagai bidang pekerjaan sehingga organisasi pemda mempunyai pedoman tetap sebagai acuan kerja para pegawai, sehingga kegiatannya tidak tergantung pada seorang pejabat. Adanya SOP memungkinkan berlangsungnya sistem kerja yang mantap walaupun pejabat berganti.
4. Mengembangkan sistem jaringan kerja (*network*) yang baik di dalam organisasi atau antar organisasi pemda dengan institusi lain dengan landasan *informal relations* sehingga mendorong berkembangnya mekanisme kerjasama yang bersifat saling menguntungkan (*mutual adjustment*) serta dapat memperlancar arus pekerjaan.

5. Mengembangkan sistem kader pimpinan yang baik sedini mungkin untuk menempati jabatan atau posisi penting dalam organisasi pemda. Posisikunci yang akan ditempati tersebut harus dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja, diikuti dengan pengakuan, dan penghargaan bagi yang berprestasi dan menindak bagi yang melanggar atau melakukan penyimpangan.
6. Mengembangkan keterbukaan dan meningkatkan peran serta aktif anggota organisasi dalam penyusunan rencana dan program kerja termasuk dalam pengambilan keputusan sehingga dapat menumbuhkan kebersamaan dan rasa memiliki tanggung jawab.

### **Budaya Organisasi**

Budaya menunjukkan adanya dimensi atau karakteristik tertentu yang berhubungan secara erat dan interdependen. Sedangkan budaya organisasi mengandung beberapa pengertian seperti misalnya 1) nilai dominan yang didukung oleh organisasi, 2) falsafah yang menuntun kebijakan organisasi terhadap pegawai dan pelanggan, atau 3) cara pekerjaan yang dilakukan di tempat itu. Dalam setiap organisasi terdapat pola tentang kepercayaan, ritual, mitos, dan praktek yang berkembang sejak beberapa lama. Dari keadaan tersebut para anggota organisasi memiliki pemahaman yang sama mengenai bagaimana sebenarnya organisasi itu dan bagaimana anggotanya harus berperilaku.

Budaya organisasi memberikan ketegasan dan mencerminkan spesifikasi suatu organisasi sehingga berbeda dengan organisasi lainnya. Budaya organisasi melingkupi seluruh pola perilaku anggota organisasi dan menjadi pegangan bagi setiap individu dalam berinteraksi, baik di dalam ruang lingkup internal maupun ketika bereaksi dengan lingkungan eksternal (Tangkilisan, 2005). Budaya organisasi juga berlaku di dunia birokrasi karena bentuk dan sumberdaya yang ada dalam organisasi pada umumnya sama dengan apa yang ada di organisasi publik atau organisasi pemerintah, walaupun organisasi tersebut berbeda dalam visi, misi dan karakteristik yang dimilikinya. Organisasi publik atau birokrasi publik tidak berorientasi langsung pada tujuan akumulasi keuntungan namun memberikan layanan publik dan menjadi katalisator dalam penyelenggaraan pembangunan maupun penyelenggaraan tugas negara.

Secara struktural kelembagaan pejabat yang berada di pucuk organisasi memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam menetapkan visi, misi, dan tujuan organisasi serta mengeluarkan perintah yang mengalir ke bawah yang dilaksanakan oleh bawahan. Apabila struktur perintah dan pengawasan kurang berjalan dengan baik maka akan menekan atau memperlemah rasa percaya diri kebanyakan pegawai yang berada di bawah. Pada akhirnya hal ini akan berdampak pada menurunnya kinerja, kreativitas, dan inovasi para pegawai. Untuk mencapai budaya yang berkinerja tinggi dan rasa percaya diri yang tinggi maka pimpinan organisasi perlu memperhatikan enam faktor sebagai berikut:

1. Rasa hormat

Pimpinan organisasi perlu memperlakukan bawahan secara terhormat, tulus, terbuka, dan konsisten. Penghormatan tersebut akan membuat pegawai dalam semua lapisan dengan berbagai latar belakang merasa bahwa sumbangan mereka terhadap organisasi dihargai dan dapat mendukung keberhasilan organisasi. Untuk menumbuhkan rasa hormat di antara para pegawai maka misalnya ditumbuhkan kebiasaan untuk menyampaikan ide, mendengarkan dengan seksama, atau menawarkan umpan balik terhadap saran yang diberikan.

2. Tanggung jawab

Pada umumnya pegawai dalam suatu organisasi mempunyai keinginan untuk bekerja sesuai dengan bidangnya dan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya dengan harapan orang lain

menghargai hasil kerja tersebut. Namun terkadang organisasi kurang mendukung serta tidak memberikan kesempatan bagi pegawai untuk menunjukkan kinerja secara maksimal, misalnya tidak menyediakan sumber dan sarana yang memadai yang dapat menghambat kreativitas dan kinerja pegawai.

3. Memberikan teladan

Seorang pejabat atau pimpinan organisasi harus dapat menjadi contoh bagi pegawai dalam hal pelaksanaan pekerjaan. Memberikan teladan adalah cara terbaik untuk memperlihatkan nilai atau perilaku organisasi. Perasaan sinis yang ditunjukkan oleh pegawai dapat muncul karena adanya perbedaan antara apa yang dikatakan dengan apa yang dilakukan oleh seorang pimpinan organisasi. Dengan kata lain pimpinan harus tegas dalam mengambil keputusan serta konsisten dalam memberikan perintah agar bawahan tidak merasa bingung.

4. Hubungan

Faktor hubungan yang baik antara pimpinan dan bawahan dapat menumbuhkan atau meningkatkan rasa percaya diri para pegawai. Sebaliknya hubungan yang negatif dapat berakibat pada menurunnya kinerja pegawai. Hubungan antar pegawai yang terlalu dekat atau pribadi juga akan menyulitkan pelaksanaan wewenang dan pengelolaan organisasi. Namun hubungan yang terlalu kaku atau formal juga akan merenggangkan aspek psikologis antara pimpinan dan bawahan.

5. Penghargaan dan hukuman

Sistem penghargaan dan hukuman terkadang sering diterapkan dalam organisasi untuk memacu pegawai agar dapat berprestasi serta tidak melakukan pelanggaran peraturan organisasi. Namun dalam prakteknya jika pimpinan organisasi tidak melakukan penghargaan terhadap pegawai yang sudah berprestasi maka hal tersebut akan mengurangi motivasi pegawai untuk meningkatkan prestasi. Pimpinan berhak memberikan penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi. Hambatan yang mungkin terjadi adalah seorang pimpinan organisasi yang memiliki rasa tidak percaya diri atau cemas, sulit memuji keberhasilan bawahan, rasa iri, serta tidak senang jika bawahannya berprestasi karena nantinya akan dapat menyaingi karirnya.

6. Pengambilan risiko

Pimpinan organisasi pada semua jenjang struktural yang menginginkan inovasi dalam organisasinya tidak terlepas dari pengambilan risiko karena setiap pengambilan risiko pimpinan organisasi harus bersiap menghadapi kesalahan dan kegagalan. Namun pimpinan organisasi yang mendorong pengambilan risiko dan menerima terjadinya kesalahan dan kegagalan sebagai suatu hal yang normal akan membina rasa percaya diri dan menginspirasi inovasi bagi para pegawainya.

Luthans & Kreitner (dalam Tangkilisan, 2005) berpendapat bahwa ada enam karakteristik budaya organisasi yang perlu diketahui dalam mempelajari perilaku yang ada dalam suatu organisasi publik, yaitu bahwa budaya organisasi merupakan 1) proses belajar, 2) milik bersama kelompok, bukan milik individu, 3) diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya, 4) mengekspresikan sesuatu dengan menggunakan symbol, 5) merupakan pola yang terintegrasi, jadi setiap perubahan akan mempengaruhi komponen lainnya, dan 6) terbentuk berdasarkan kemampuan orang untuk beradaptasi dengannya.

## Birokrasi dan Pelayanan Publik

Salah satu aspek penting dalam suatu organisasi pemerintah yang sering dibicarakan orang adalah birokrasi. Apabila masyarakat berurusan dengan administrator publik atau pegawai pemerintah baik itu pemerintah pusat atau pemerintah daerah, orang pasti akan selalu ingat dengan istilah birokrasi. Apalagi masyarakat yang berurusan dengan masalah prosedur perijinan, mereka akan memiliki rasa enggan dan mungkin takut untuk berhubungan dengan birokrasi karena berarti urusan menjadi lamban, dipersulit, dan banyak lagi masalah yang dihadapi. Pengertian dan tujuan birokrasi pada dasarnya tidak negatif tetapi pada prakteknya kegiatan birokrasi terkadang dimanfaatkan oleh sebagian administrator publik untuk kepentingan sendiri atau sekelompok orang. Seiring dengan adanya otonomi daerah maka administrator publik yang langsung berhubungan dengan masyarakat dituntut menghilangkan kebiasaan negatif tersebut walaupun sulit untuk mengubah persepsi yang sudah terlanjur salah kaprah.

Tantangan yang dihadapi dalam era globalisasi sangat berat, tetapi peluang yang ada untuk meningkatkan pelayanan publik masih belum dapat ditingkatkan secara maksimal. Citra birokrasi publik telanjur terkait dengan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) sehingga organisasi pemerintah daerah yang dianggap tidak efisien perlu melakukan reformasi organisasi. Reformasi bertujuan agar organisasi pemerintah daerah mampu memaksimalkan fungsi kewirausahaannya. Osborne & Gaebler (1992) menguraikan 10 prinsip pemerintahan wirausaha (*entrepreneurial*). Drucker (1992) menyatakan bahwa hampir setiap orang bisa menjadi wirausahawan, asalkan organisasinya disusun untuk mendorong kewirausahaan. Sebaliknya setiap wirausahawan bisa berubah menjadi birokrat, andaikan organisasinya disusun untuk mendorong ke arah perilaku yang berorientasi birokratis.

Wirausahawan jelas berbeda dengan birokrat di mana pengertian wirausahawan menurut Say yang dikutip oleh Osborne & Gaebler (1992), adalah orang yang menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Birokrasi yang kaku yang semata hanya mengandalkan perintah atasan serta peraturan yang ada (*rule-driven bureaucracy*) harus dapat diubah menjadi birokrasi yang berorientasi publik (*market-driven bureaucracy*) yang menjadi ciri utama *entrepreneurial bureaucracy*. Karakteristik birokrasi yang berfungsi kewirausahaan ini antara lain peka dan tanggap atas peluang dan tantangan, tidak terpaku pada kegiatan rutin, berwawasan masa depan dan sistemik, mampu memperhitungkan risiko, serta mampu memaksimalkan pendayagunaan sumber daya yang ada (baik SDM/SDA). Perubahan orientasi ini membutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas dengan etos kewirausahaan, untuk mampu bersaing dalam era globalisasi.

Jika kita melihat aktivitas kerja organisasi pemerintah daerah, istilah pelanggan jarang dibicarakan, sedikit sekali orang dalam pemerintahan menggunakan kata pelanggan. Budaya organisasi pemerintah juga kurang terbiasa (*familiar*) dengan istilah 'pelanggan'. Jika mereka sudah terbiasa dengan istilah tersebut maka mereka juga akan terbiasa dengan istilah 'melayani' bukannya 'memerintah'. Kebanyakan organisasi pemerintah daerah mungkin bahkan tidak tahu siapa sebenarnya pelanggan mereka. Dapat dibandingkan dengan perusahaan swasta yang jelas menyebut pelanggannya. Perbedaan yang mendasar pada organisasi publik dan privat adalah sebagian besar badan pemerintah tidak memperoleh dana secara langsung dari pelanggan. Laporan penelitian menunjukkan bahwa rata-rata kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan masyarakat hanya mencapai 43,98% (Sasono, 1996). Angka persentase di bawah 50% tersebut menunjukkan buruknya pelayanan yang diberikan organisasi pemerintah daerah kepada pelanggan atau masyarakat.

### Orientasi Birokrasi Pemerintahan

Kelemahan birokrasi pemerintahan selama ini adalah para pegawai pemerintah daerah kaku dalam menjalankan pekerjaannya dan kurang adil dalam memberikan pelayanan kepada publik. Selain itu organisasi pemerintah daerah juga dianggap gagal membangun situasi yang kondusif bagi tumbuhnya kemandirian para birokrat. Birokrasi publik menjalankan kegiatan berpegang pada aturan standar yang berlaku umum atau menghindari ukuran yang bersifat personal sehingga kondisi ini dapat menimbulkan hambatan dalam peningkatan karir seorang pegawai.

Pada Tabel 1 diuraikan perbandingan mengenai prinsip umum yang menjadi acuan antara orientasi birokrasi publik dengan golongan profesional.

Tabel 1. Perbandingan Prinsip Umum yang menjadi Acuan antara Orientasi Birokrasi Publik dengan Golongan Profesional.

Aspek	Birokrasi Publik	Golongan Profesional
Asal Kewenangan	Keputusan yang diambil dipengaruhi atasan karena atasan dianggap lebih berkuasa dan ditakuti	Keputusan yang dibuat didasarkan standar profesional yang terlembaga
Pedoman dalam pengambilan keputusan	Disahkan secara legal di mana sanksi bersifat formal/disahkan sesuai aturan. Terkadang kewenangan atau kekuasaan yang diperoleh mengabaikan prosedur yang berlaku	Berdasarkan keahlian individu dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan serta kepentingan masyarakat/klien
Nilai yang dianut dalam melakukan pelayanan	Semua kegiatan dilakukan untuk kepentingan lembaga, sehingga mengakibatkan kepentingan masyarakat terabaikan	Kesejahteraan dan kepentingan masyarakat/klien lebih diutamakan dibandingkan dengan kepentingan perusahaan
Evaluasi kegiatan yang akan dilakukan	Biasanya hak prerogative dilakukan oleh atasan yang mempunyai kewenangan yang tinggi	Evaluasi dilakukan oleh kelompok dalam suatu profesi ( <i>the professional colleague group</i> )

Dari perbandingan tersebut di atas mengenai poin 1 sampai dengan 4 maka akan nampak bahwa sifat atau karakter birokrasi publik memiliki perbedaan dengan golongan profesional. Oleh karena itu sebenarnya kurang tepat jika para birokrat dituntut untuk melakukan tugas pekerjaan yang sama dengan apa yang dilakukan oleh golongan profesional pada organisasi swasta. Walaupun demikian para birokrat dituntut tetap harus profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### Kendala Institusional dalam Birokrasi Pemerintahan

Untuk meningkatkan peran dan kualitas birokrasi pemerintahan dalam memasuki era globalisasi ini, maka sangat diperlukan dukungan birokrasi yang andal dan profesional. Namun demikian untuk menciptakan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif organisasi pemerintah daerah nampaknya masih dihadapkan pada kendala institusional yang perlu dicarikan alternatif pemecahannya sebaik mungkin, selain dengan jumlah PNS yang sangat besar yaitu sebesar 3.648.005 orang (Kompas, 26 Maret 2005).



Struktur organisasi atau lembaga pemerintah cenderung besar, karena jumlah PNS seluruh Indonesia juga sangat besar, di mana hal tersebut terlihat dari cukup banyaknya kotak-kotak sebagai wadah jabatan struktural dan manajerial. Kondisi tersebut dapat mengakibatkan makin panjangnya rantai hierarki dan pengawasan sehingga akhirnya mengurangi kualitas pemberian pelayanan kepada publik karena makin banyaknya titik atau simpul pembuatan keputusan.

Prinsip *the right man in the right place* sampai sekarang nampaknya masih belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan berbagai alasan karena bertentangan dengan konsep birokrasi yang sebenarnya. Kecenderungan penggunaan konsep pendekatan kekuasaan yang kurang mengutamakan orientasi prestasi kerja dibandingkan pendekatan sumber daya manusia menyebabkan sistem, prosedur dan tatakerja dalam organisasi pemerintahan menjadi tidak mantap. Suasana kerja organisasi yang seharusnya dilakukan berdasar asas kebersamaan, partisipasi dan rasa memiliki, belum dapat terlaksana dengan baik sehingga mengakibatkan menurunnya motivasi dan kinerja pegawai. Selain itu cara berpikir para pegawai belum mengarah kepada *market driven* yaitu cara berpikir yang dipengaruhi oleh kebutuhan pelanggan.

Selain itu, unit-unit yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat kadang dibentuk tanpa kajian yang cermat sehingga kurang berfungsi dengan baik dan tidak tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Keadaan ini didasarkan atas kecenderungan kualitas SDM birokrat pemerintah yang tidak maksimal

### **Etika Administrator Publik**

Dalam menjalankan tugasnya administrator publik tidak terlepas dari masalah etika dan moral. Pada saat pengangkatan sebagai pegawai negeri, calon pegawai diangkat sumpahnya di dalam suatu upacara yang formal dan disaksikan banyak orang. Calon pegawai tersebut bersumpah untuk tidak menyalahgunakan kewenangan dan kekuasaan sesuai dengan jabatan yang dimilikinya. Namun dalam prakteknya, sumpah untuk tidak melanggar sumpah jabatan terkadang diabaikan dan banyak administrator publik yang memiliki akhlak yang tidak baik (*moral hazard*). Organisasi pemerintahan daerah yang banyak memiliki administrator yang tidak bermoral akan mengalami hambatan dalam menjalankan kegiatan.

Setiap kebijakan yang dibuat pimpinan organisasi tidak akan dapat memenuhi dan mungkin akan bertentangan dengan kemauan masyarakat. Praktek korupsi dan nepotisme sampai saat ini masih banyak dijumpai baik di organisasi pemerintahan pusat maupun di pemerintahan daerah. Korupsi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan nampaknya sudah menjadi kebiasaan dan sebagai sesuatu yang wajar dilakukan. Keadaan seperti itu semakin parah setelah diberlakukannya otonomi daerah. Daerah merasa mempunyai kekuasaan otonom, lepas dari pengaruh maupun kontrol pemerintahan. Padahal semua tindakan yang mengarah kepada korupsi, nepotisme serta mementingkan kepentingan pribadi serta kelompok tetap harus dihilangkan. Budaya masyarakat Indonesia masih menganut paham patronalisme dimana pimpinan atau atasan dianggap sebagai panutan atau contoh sehingga tindakanduk maupun sifat-sifat pimpinan ditiru oleh bawahan. Sehingga walaupun tindakan tersebut menyalahi prosedur dan peraturan organisasi akan ditiru dan dilaksanakan oleh bawahannya. Contohnya saat ini banyak terjadi pemimpin di daerah melakukan tindakan melanggar hukum.

Administrator publik yang menjabat suatu organisasi pemerintahan di daerah sekaligus juga harus bertindak sebagai seorang pemimpin masyarakat di lingkungan organisasi. Pemimpin harus memiliki dan memahami hal-hal yang berkaitan dengan etika. Kepemimpinan identik dengan kekuasaan, karena seorang pemimpin atau pimpinan pasti mempunyai kekuasaan untuk

memerintah. Di Indonesia, orang yang memegang kekuasaan cenderung memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki antara lain dengan cara menambah kekayaan di mana kekayaan tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi, juga dimanfaatkan untuk mempertahankan eksistensi sebagai seorang pemimpin dengan cara mempertahankan jumlah pengikut maupun bawahan yang mau bergabung dan berjuang bersama-sama. Padahal jika dilihat dari faktor kepercayaan masyarakat, kepemimpinan adalah identik dengan tanggung jawab bukan semata-mata hak dan kewenangan apalagi kesempatan untuk menambah kekayaan. Etika merupakan landasan moral bagi pejabat publik dalam memimpin organisasi dan masyarakat. Saat ini nampaknya terjadi kecenderungan di mana banyak pejabat publik yang tidak bersih dan tidak berwibawa di mata masyarakat karena banyak melakukan pelanggaran yang bertentangan dengan etika atau moral. Etika pemerintahan sangat penting bagi pejabat pemerintah karena berhubungan dengan rasa keadilan. Sebagai sebuah nilai maka keadilan akan selalu diinginkan dan diusahakan tercapai dalam bidang pemerintahan sebagai suatu tujuan tersendiri atau demi keadilan itu sendiri.

Paradigma yang muncul belakangan ini adalah bahwa keunggulan dan kemajuan suatu bangsa dan negara tidak lagi didasarkan oleh kekayaan alam yang dimiliki, jumlah penduduk yang besar maupun letak geografis yang dianggap strategis. Kemajuan dan keunggulan suatu bangsa lebih ditentukan oleh sejauh mana bangsa tersebut memiliki sumber daya manusia (SDM) yang menguasai pengetahuan (*knowledge*). Singapura, Taiwan, Belanda, Jepang, Korea Selatan, atau Jerman adalah contoh dari sebagian bangsa maju yang memiliki manusia berpendidikan, mampu mengelola organisasi negara dengan baik, walaupun negara tersebut tidak memiliki kekayaan alam melimpah dan letak geografisnya kurang menguntungkan. Jepang merupakan contoh negara yang paling sering terkena bencana alam berupa gempa bumi dan memiliki kekayaan alam terbatas, namun dengan SDM yang maju serta berpendidikan telah mampu menggolongkan negaranya dan dapat disejajarkan dengan negara maju di dunia. Para pemimpin dan pengambil keputusan di daerah harus memiliki kesadaran bersama untuk memajukan SDM di wilayah pemerintahannya karena dengan SDM yang berpendidikan dan terampil dapat memajukan daerah. Usaha memajukan SDM tersebut dapat dilakukan bersama-sama dengan komponen-komponen masyarakat, misalnya pengusaha, lembaga sekolah, Dewan Pendidikan, anggota profesi, ataupun lembaga swadaya masyarakat.

Apakah pejabat publik saat ini punya moral? Jawabannya jelas, yaitu ada yang bermoral dan ada yang tidak. Sebagai pejabat mereka berhubungan dengan kekuasaan. Apabila sudah menyangkut kekuasaan, maka sering dunia tersebut dipenuhi dengan intrik-intrik kotor untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, terkadang segala cara digunakan demi kekuasaan tersebut. Dampak dari pejabat publik yang tidak beretika atau tidak bermoral dapat menyebabkan kekacauan masyarakat yang membawa korban banyak, kebanyakan yang menjadi korban adalah rakyat miskin. Semakin tinggi kekuasaan yang dimiliki seorang pejabat publik dan semakin berkuasa mengatur orang lain maka semakin berani untuk melanggar norma-norma yang ada dengan anggapan aturan dan norma tersebut tidak mampu mencegah dan menindak pelanggaran yang dilakukan.

Para pejabat publik diangkat oleh orang atau lembaga lain sehingga sebenarnya mereka bertindak atas nama orang lain. Karena bertindak atas nama orang lain maka para pejabat memiliki hak dan kewajiban yang tidak dimiliki oleh warga negara biasa. Namun para pejabat juga memiliki hak dan kewajiban seperti yang dimiliki oleh semua warga negara sehingga mereka sebagai manusia juga akan dinilai dengan prinsip yang sama yang digunakan untuk mengatur semua hubungan etika dan moral dalam masyarakat.

Bagaimana dengan pendapat yang mempertanyakan apakah seorang pejabat publik seharusnya tak melanggar aturan etika atau moral sekalipun ditujukan untuk mencapai suatu hasil yang lebih baik atau manfaat masyarakat banyak? Untuk menjawab pertanyaan itu tidak mudah karena menyangkut sudut pandang yang berbeda, yaitu sudut pandang politik dan moralitas biasa. Moralitas politik sepenuhnya membenarkan immoralitas (tindakan tidak bermoral) untuk tujuan negara sehingga bila tindakan salah maka hasilnya adalah individu tersebut dapat dimaafkan (Machiavelli, dalam Thompson, 1999). Namun sewaktu seorang pejabat publik melakukan suatu tindakan tidak etis atau tidak bermoral sebenarnya mereka terjepit diantara dua moralitas. Dia mengetahui bahwa melakukan perbuatan penipuan, pembohongan atau penindasan terhadap masyarakat dengan alasan demi kepentingan negara adalah merupakan tindakan yang salah, dan walaupun dimaafkan tindakan tersebut tentu tidak pernah dapat dibenarkan dengan alasan apapun juga. Ciri penting dalam kehidupan moral adalah bahwa melakukan suatu pelanggaran terhadap norma dan aturan umum adalah tetap bersalah. Demikian pula jika seorang pejabat telah melakukan suatu tindakan yang salah sekalipun apa yang dilakukan menurut dia adalah alternatif tindakan yang paling tepat dan terbaik untuk dilakukan dalam suatu situasi tertentu. Walzer (dalam Thompson, 1999) menegaskan bahwa dalam rangka penilaian moral, maka perasaan bersalah harus tetap didengungkan dan dipertahankan bagi para pejabat publik yang telah melanggar prinsip-prinsip moral atau etika. Andaikan mereka merasa bersalah hukuman harus tetap dilaksanakan dan hukuman yang dikenakan harus sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan.

### **Efektivitas Pelayanan Pelanggan**

Menurut Transparency International, pada tahun 2004 Indonesia menduduki peringkat korupsi ke 137 dari 146 negara (Kompas, 2 Agustus 2005). Tuntutan kesiapan birokrasi pelayanan di Indonesia untuk menghadapi era global sampai saat ini masih menjadi tanda tanya besar bagi banyak pihak. Daya saing suatu negara sangat ditentukan oleh kontribusi birokrasi dalam pembuatan berbagai kebijakan atau aturan yang mampu mendorong peningkatan efisiensi bagi berbagai kegiatan ekonomi masyarakat. Jika berbagai regulasi yang dibuat oleh birokrasi tidak responsif dan mengakibatkan berbagai macam pungutan liar, dapat dipastikan akan sangat mempengaruhi daya kompetisi masyarakat di suatu negara. Pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi yang korup akan membuat berbagai sektor kegiatan publik menjadi tidak efisien yang berpengaruh pada iklim investasi di suatu negara.

Birokrasi pelayanan publik di Indonesia, berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999 berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks competitiveness paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia (Cullen & Cushman, dalam Dwiyanto, 2002).

Salah satu faktor yang menunjukkan tercapainya *good governance* jika pelayanan yang dilakukan aparat pemerintah daerah dapat tercapai dengan efektif. Untuk mencapai hal itu maka suatu organisasi perlu menyadari prioritas yang diinginkan pelanggan dengan menetapkan prinsip mutu pelayanan pelanggan, sebagai jaminan kepada pelanggan. Faktor-faktor yang perlu diperhatikan untuk mencapai efektivitas pelayanan pelanggan adalah sebagai berikut:

1. Standar pelayanan: Pimpinan organisasi perlu menetapkan, memantau dan mempublikasikan standar eksplisit jasa yang bisa diharapkan oleh pengguna. Pimpinan organisasi perlu membuat standarisasi pekerjaan untuk memudahkan mengontrol serta merencanakan pekerjaan. Misalnya 1 minggu pembuatan KTP akan selesai pada waktunya, jika gagal memenuhi standard maka pemohon akan diberi ganti rugi

2. Informasi dan keterbukaan: Tersedianya informasi yang cepat, akurat dan lengkap mengenai bagaimana pelayanan publik dilakukan: berapa biaya, siapa yang bertanggung jawab, dsb.
3. Ketulusan dan keramahan: Pelayanan yang tulus dan ramah, yang tersedia bagi siapa saja yang datang, tanpa memandang siapa yang harus dilayani. Karena budaya pelayanan yang prima dan bermutu saat ini nampaknya belum berjalan dengan baik maka perlu disosialisasikan secara lebih meluas di kalangan pegawai pemerintah daerah terutama yang langsung berhubungan dengan publik.
4. Perbaiki kondisi: Jika anggota organisasi melakukan sesuatu yang salah terhadap publik maka perlu ada permintaan maaf, penjelasan yang lengkap serta pemulihan yang efektif. Publik dapat mengikuti perkembangannya sehingga dapat memuaskan pelanggan. Misal pembuatan KTP sudah dijanjikan 1 minggu tapi tidak dapat selesai tepat waktunya. Pemerintah perlu minta maaf atas keterlambatan tersebut.
5. Pilihan dan konsultasi: Publik perlu diberi informasi mengenai jasa serta kegiatan atau pekerjaan yang menjadi prioritas pemerintah daerah. Perlu ada konsultasi yang teratur dan sistematis dengan pengguna jasa, sehingga kepuasan pelanggan dapat tercapai. Pelanggan dapat memperoleh informasi mengenai alternatif-alternatif pilihan kegiatan yang ada. Dengan demikian konsumen atau publik tidak merasa ditipu tapi diarahkan ke suatu pilihan alternatif tertentu oleh pemerintah daerah.

### **Menyusun Sistem Insentif pegawai**

Kwik Kian Gie (Kompas, 29 Desember 2005) menyampaikan gagasan mengenai pembenahan sistem penggajian secara menyeluruh yang dikaitkan dengan perbaikan dalam bidang-bidang yang lain. Sistem penggajian PNS dan TNI/POLRI tidak dapat dilepaskan dari aspek-aspek lain dari penyelenggaraan negara. Kwik mengusulkan untuk audit organisasi, baik struktur maupun manajemen, bukan hanya audit mengenai keuangan organisasi. Apakah setiap kementerian itu memang diperlukan untuk penyelenggaraan negara yang baik? Dengan demikian mungkin perlu ada bagian yang perlu dipertahankan, pembubaran, perampingan maupun penggabungan.

Setiap kementerian dan lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang dianggap harus diaudit untuk memutuskan berapa direktorat jenderal dan divisi dibutuhkan, dan apa tugas pokok serta fungsi (tupoksi) nya? Hal tersebut perlu diuraikan secara mendetail. Selain itu dalam hal penggajian perlu diterapkan sistem meritokrasi. Perbandingan besarnya gaji dari presiden sampai pegawai rendah dibuat adil sesuai dengan prinsip meritokrasi. Dengan demikian, tanpa memperhitungkan apakah besarnya gaji sudah mencukupi, perbandingan sudah dirasakan adil karena sesuai dengan perbedaan dalam pendidikan, keterampilan, pengalaman, kepemimpinan, dan faktor-faktor lain yang relevan.

Organisasi adalah suatu benda mati sehingga tidak dapat berjalan tanpa ada yang menggerakkan yaitu pegawai. Oleh karena itu sudah menjadi kewajiban pimpinan organisasi untuk memberikan imbalan sebagai hasil kerja dari pegawai. Bagaimana sebenarnya pemberian insentif yang diberikan pimpinan organisasi kepada pegawainya? Di bawah ini ada beberapa pedoman dalam rangka mendesain sistem insentif bagi para pegawai:

1. Uang bukan merupakan satu-satunya faktor motivasi kerja  
Pimpinan organisasi pemerintah daerah perlu lebih memperhatikan bawahan agar dapat menjalankan tugas pekerjaan dengan penuh motivasi dan disiplin. Salah satu cara untuk menghargai kinerja dan prestasi pegawai adalah membuat suatu sistem insentif pegawai. Sistem tersebut diharapkan dapat menghargai pegawai yang berprestasi. Dengan sistem itu juga akan

terjadi persaingan yang sehat di antara pegawai. Insentif penting yang paling diinginkan oleh seorang manajer bawah adalah pengakuan pribadi yang diberikan oleh manajer senior (atas), kemudian urutan ke 2 adalah peluang pengembangan karir, dan ke 3 adalah baru berupa imbalan uang.

2. Penggunaan insentif untuk pengukuran kinerja objektif  
Untuk menilai kinerja pegawai tidak boleh hanya berdasarkan faktor subyektivitas pimpinan organisasi tapi berdasarkan standard atau patokan yang telah diketahui dan disepakati bersama. Kesepakatan mengenai kriteria tersebut sangat penting sehingga semua pegawai mengetahui resiko jika kinerjanya tidak memuaskan pimpinan.
3. Insentif positif dan negatif harus diterapkan secara adil  
Penggunaan insentif positif misalnya pemberian bonus, pujian, atau kenaikan pangkat dapat digunakan sebagai alat motivasi yang utama untuk menghargai sekaligus meningkatkan kinerja pegawai. Penggunaan hukuman misalnya pengurangan gaji (insentif negatif) harus benar-benar diterapkan secara tepat dan harus dipastikan hukuman tersebut adil, pasti dan tidak menciptakan ketakutan bagi para pegawai. Pada umumnya sanksi keuangan misalnya berupa penundaan atau pemotongan gaji cenderung menimbulkan penolakan oleh pegawai, maka sebaiknya tidak diterapkan karena hal tersebut dapat menghambat pegawai melaksanakan pekerjaan.
4. Berikan insentif kepada individu atau kelompok  
Pada umumnya insentif cenderung diberikan kepada individu yang berprestasi, dan jarang diberikan kepada suatu kelompok atau tim kerja. Prestasi diraih secara tim atau kelompok untuk menjalankan suatu pekerjaan atau tugas tertentu. Insentif akan berdampak luas jika diterapkan secara kelompok, dengan memberikan imbalan yang nyata pada individu yang menonjol prestasinya dalam kelompok tersebut.

### **Administrator Pemerintah Daerah yang Berpengetahuan (*Knowledge Worker*)**

Membangun sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan tangguh tidaklah semudah yang diucapkan. Dalam pengembangan SDM penguasaan pengetahuan merupakan hal yang sangat penting. Dengan SDM yang memiliki pengetahuan memadai maka pembangunan daerah dapat dilaksanakan. Selain itu pengetahuan yang dimiliki harus diikuti dengan nilai-nilai moral sehingga tidak disalahgunakan.

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar ke empat setelah Amerika Serikat. Namun jumlah penduduk yang besar belum diimbangi dengan aspek kualitas. Kekayaan yang dimiliki bangsa Indonesia tidak mampu meningkatkan taraf hidup bangsa Indonesia, sehingga tingkat kesejahteraan bangsa Indonesia tidak bertambah maju bahkan bertambah mundur dengan adanya krisis multidimensi yang dialami sejak tahun 1998 sampai sekarang ini. Pada saat ini kemajuan suatu bangsa tidak ditentukan lagi oleh seberapa besar kekayaan alam yang dimiliki, serta tidak ditentukan oleh upah tenaga kerja, tetapi ditentukan oleh seberapa banyak negara tersebut memiliki tenaga kerja yang berpengetahuan serta cakap dalam mengelola lembaga publik, bisnis maupun lembaga-lembaga lain. Negara-negara tetangga Indonesia seperti Singapura, Taiwan, Korea Selatan, Jepang, dan Malaysia tidak memiliki kekayaan sebanyak Indonesia, tetapi mereka memiliki SDM yang menguasai pengetahuan, tidak hanya memiliki pengetahuan.

Bangsa Indonesia belum dapat beranjak menjadi negara maju karena tenaga kerja atau SDM nya masih baru tahap memiliki pengetahuan, bukan menguasai pengetahuan. Terdapat perbedaan pengertian memiliki pengetahuan dan menguasai pengetahuan. Bangsa yang memiliki pengetahuan tingkatannya baru sampai pada taraf permukaan saja misalnya hanya mampu merakit

teknologi, belum sampai pada taraf menguasai teknologi. Sedangkan menguasai pengetahuan berarti pengetahuan tersebut sudah menjadi jiwa dan bagian hidup dari bangsa yang bersangkutan, sudah mendarah daging, tidak asing lagi dalam kehidupannya sehingga untuk mengembangkan suatu jenis pengetahuan tidak sulit lagi.

Masyarakat masa kini disebut dengan masyarakat *post-capitalist*, di mana masyarakat tersebut merupakan masyarakat yang berbasis pengetahuan (Drucker dalam Dwijowijoto 2001, hal. 338-339). Pekerja yang menjalankan suatu tugas, dituntut tanggung jawab untuk meningkatkan produktivitas melalui pengetahuan yang dimiliki. Bagi para pekerja yang berpengetahuan, mereka mengelola diri mereka sendiri dalam bekerja yaitu dalam menjalankan pekerjaan harus mempunyai kewenangan. Selain itu pekerja yang berpengetahuan (*knowledge worker*) harus selalu melakukan proses pembelajaran yang terus menerus (*continuous learning*) disamping pada saat yang bersamaan harus melakukan proses pengajaran (*continuous teaching*) sebagai bagian dari pekerja yang berpengetahuan. Dalam menjalankan kegiatan, produktivitas pekerja yang berpengetahuan tidak hanya masalah kuantitas atau produk akhir saja tapi adalah masalah kualitas. Di sisi lain, pekerja berpengetahuan dipandang sebagai sebuah aset organisasi yang berharga dibanding hanya masalah biaya (*cost*).

Untuk meningkatkan kualitas SDM dalam rangka membangun dan memajukan daerah maka angka persentase keberhasilan dalam bidang pendidikan harus lebih ditingkatkan. Untuk meningkatkan anggaran pendidikan di daerah perlu komitmen dan kesadaran dari seluruh pihak baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Memang pada awalnya, anggaran besar untuk bidang pendidikan tersebut tidak dapat dinikmati dalam jangka yang pendek, namun investasi yang besar dalam bidang pendidikan akan dinikmati oleh semua pihak dalam jangka waktu yang lama dan terus menerus. Dalam era otonomi daerah ini, rebutan anggaran untuk kebutuhan kesejahteraan anggota eksekutif ataupun legislatif harus dihilangkan. Mereka harus secara sadar bersama-sama memiliki komitmen yang kuat untuk membangun wilayah sehingga keuntungan yang dinikmati akan jauh lebih besar. Sebagai informasi nampak perbedaan yang sangat besar antara negara Indonesia dengan negara tetangga untuk alokasi anggaran pendidikan. Berdasarkan data dari *Malaysia Vision*, Indonesia mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 3,8%, sedangkan negara Malaysia sebesar 23% dari APBN nya, Singapura 24%, dan Thailand 22% (Dwijowijoto, 2001). Dengan kondisi ini maka kita melihat perbandingan negara kita dengan negara-negara tetangga dalam mencapai tujuan pendidikan yang telah direncanakan.

## **Penutup**

Organisasi pemerintah daerah tidak dapat melepaskan diri dari aspek birokratis. Birokrasi tidak membantu mempercepat pelayanan, tapi menghambat dan bahkan dimanfaatkan oleh aparatur yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan dalam hal perijinan untuk kepentingan diri sendiri maupun kelompok.

Aparatur pemerintah daerah harus menerapkan budaya kerja positif serta mampu menerapkan sifat kewirausahaan seperti yang dimiliki organisasi swasta seperti sifat peka dan tanggap atas peluang dan tantangan yang dihadapi, tidak terpaku pada hal-hal rutin, memiliki etos kerja yang tinggi serta inovatif dan kreatif. Sifat kewirausahaan ini juga akan menimbulkan pelayanan publik dibandingkan dengan menggunakan pendekatan kewenangan dan kekuasaan serta kecenderungan memerintah orang lain.

Dalam menjalankan tugas, aspek moral tidak dapat diabaikan. Harus ada perasaan bersalah dan takut akan hukuman apabila aparatur pemerintah daerah melakukan praktek kolusi, korupsi dan

nepotisme (KKN) serta penyuapan. Harus dihilangkan anggapan bahwa aparatur negara memiliki sifat korup, terbukti banyak pejabat yang kekayaannya tidak sepadan dengan kondisi atau statusnya sebagai pegawai negeri.

Aparatur Pemerintah Daerah sebagai abdi masyarakat tidak hanya mampu mengerjakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang sudah ada tapi juga harus selalu menambah wawasan dan pengetahuan sesuai dengan bidangnya sehingga tidak tertinggal dalam mengikuti perkembangan ilmu dan teknologi serta tidak tergerus oleh arus globalisasi.

## REFERENSI

- Dwiyanto, A. (2002). *Reformasi birokrasi publik*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM.
- Dwijowijoto, R.N. (2001). *Reinventing Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Kompas, Sabtu, 26 Maret 2005
- Kompas, Senin, 25 April 2005
- Kompas, Senin, 2 Agustus 2005.
- Kompas, Kamis, 29 Desember 2005
- Kompas, Senin, 20 Maret 2006.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. USA: Addison-Wesley.
- Sasono, A., Taufik, I., dkk. (1999). *Menyoal birokrasi publik*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Tangkilisan, H.N.S. (2005). *Manajemen publik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Thompson, D.F. Terjm. (1999). *Etika politik pejabat negara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tjager, I.N. (2003). *Corporate governance: Tantangan dan kesempatan bagi komunitas bisnis Indonesia*. Jakarta: PT. Prenhallindo.