

# REPOSISI BIROKRASI PUBLIK (STUDI KASUS: BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN GRESIK DAN SIDOARJO)

*Reposition of Public Bureaucracy:  
A Case Study of Local Government Bureaucracy at Regencies of  
Gresik and Sidoarjo*

Suparjono<sup>1</sup>, Mulyarto Tjokrowinoto<sup>2</sup>, Riswanda Imawan<sup>2</sup>

*Program Studi Ilmu Politik  
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

## ABSTRACT

Since the deregulation packets were launched in the early decade of 1980s, several areas in Indonesia have developed into industrial and trade zones. Ideally, this development as occurred at the regencies of Gresik and Sidoarjo should be backed up by a bureaucratic reposition. This is so important because local resources would be able to be managed effectively, if the local government developed adequately its capacity to manage the development process. Generally, it can be done by a bureaucratic reposition through the reinvigoration of public bureaucracy. However, in fact, the local government under the New Order never did it. This was because the local government was dominated and controlled by the national government as characterized by the bureaucratic polity.

Its implication was that the local bureaucracy became the tool of the national government to implement its policies. Moreover, patrimonialism which was increasingly growing during the New Order, influenced the local bureaucracy being serving the interest of national government's elites, and not to serve the local people's interest. In sum, the local government's bureaucracy did not respond to the dynamics and the growing aspiration of the people.

**Key words:** *industrial and trade zones -- bureaucratic reposition -- local government bureaucracy*

1. *Peneliti Madya pada BALITBANDA, Jawa Timur dan Staf Pengajar pada Universitas Widya Putra, Surabaya.*
2. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM Yogyakarta.*

## PENGANTAR

Tulisan ini merupakan bagian dari disertasi penulis dengan judul: *Globalisasi, Perubahan Struktur Ekonomi, dan Reposisi Birokrasi ( Suatu Studi Kasus Pelaksanaan Otonomi Daerah Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo 1974-1999)*. Dalam beberapa dekade belakangan, reformasi birokrasi publik telah menjadi isu sentral yang menyedot banyak perhatian. Hal ini disebabkan setidaknya oleh dua alasan. *Pertama*, di negara-negara Dunia Ketiga, birokrasi merupakan elemen utama penggerak pembangunan dan menjadi salah satu institusi penting dalam pemerintahan. Meskipun, dominasi birokrasi ini tidak selamanya membawa implikasi yang positif. Gunar Mirdal, misalnya, mengungkapkan bahwa birokrasi di negara Dunia Ketiga seringkali malahan menjadi penghambat pembangunan yang tengah dilaksanakan dibandingkan dengan sebaliknya (Kuntjoro-Jakti, 1980: 6). *Kedua*, sejak tahun 1990-an, telah muncul perdebatan seputar pentingnya *reinventing government* yang distimuli oleh munculnya buku yang ditulis oleh Osborne dan Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; dan buku yang ditulis oleh Osborne dan Plastrik (1992), *Banishing Bureaucracy*. Sejak saat itu, tema mengenai transformasi birokrasi dan reposisi birokrasi menduduki posisi sentral dalam diskusi-diskusi akademik.

Isu ini menjadi semakin penting jika dikaitkan dengan perubahan-perubahan di bidang ekonomi dan politik. Dalam konteks Indonesia, globalisasi ekonomi telah mendorong perubahan struktur ekonomi nasional menjadi lebih terbuka. Pada akhirnya, ini akan mendorong pengembangan kawasan-kawasan industri dan perdagangan, seperti Kabupaten Gresik dan Kabupaten Sidoarjo. Di kedua kabupaten ini, globalisasi ekonomi yang direspon pemerintah melalui kebijakan paket-paket deregulasi telah mendorong kenaikan investasi di kedua kawasan secara signifikan. Sementara itu, di bidang politik dan pemerintahan, pemerintah Orde Baru mengeluarkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974. Berdasarkan undang-undang ini, desentralisasi dan otonomi daerah dilaksanakan dengan menitikberatkan pada daerah tingkat dua atau sekarang sering disebut sebagai daerah kabupaten atau kota.

Meskipun demikian, pengembangan kawasan ini menjadi pusat industri dan perdagangan tidak diiringi oleh penataan birokrasi. Dengan kata lain, pengembangan kawasan industri dan perdagangan di Kabupaten Gresik dan Kabupaten Sidoarjo tidak diikuti dengan reposisi birokrasi melalui *reinventing government*. Padahal, reposisi birokrasi ini penting sebagai usaha fundamental untuk melakukan transformasi sistem dan organisasi publik guna meningkatkan efektivitas, efisiensi,

adaptabilitas, dan kemampuan untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dilakukan dengan cara mengubah tujuan, akuntabilitas, struktur kekuasaan, dan budaya organisasi (Osborne dan Plastrik, 1992: 12-13).

Ketiadaan reformasi birokrasi ini berakibat pada lemahnya kemampuan birokrasi dalam merespon setiap perubahan yang terjadi. Akibatnya, birokrasi daerah menjadi tidak efisien, sangat tersentralistik, dan gagal dalam menangkap tuntutan dan dinamika yang berkembang di daerah. Atas dasar alasan-alasan ini, penelitian ini ditujukan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penyebab kegagalan reformasi birokrasi di daerah melalui reposisi birokrasi. Mengingat kuatnya sentralisme penyelenggaraan otonomi daerah pada masa Orde Baru sebagai akibat dominasi asas dekonsentrasi atas desentralisasi, pembahasan mengenai kegagalan transformasi birokrasi di daerah tidak bisa dilepaskan dari karakteristik birokrasi pemerintahan Orde Baru. Untuk itu, penelitian ini juga ditujukan untuk melihat karakteristik birokrasi Orde Baru yang berimbas pada birokrasi di daerah. Selanjutnya, berdasarkan faktor-faktor yang telah diidentifikasi tersebut akan dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan yang mungkin dapat digunakan untuk melakukan reposisi birokrasi di kedua kabupaten dalam rangka merespon globalisasi ekonomi dan otonomi daerah.

## CARA PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Suatu studi kasus adalah suatu pendekatan untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasi suatu kasus dalam konteksnya secara natural tanpa adanya intervensi dari pihak luar. Dengan demikian, inti studi kasus berusaha menyoroti suatu keputusan atau seperangkat keputusan menyangkut mengapa keputusan itu diambil, bagaimana diterapkan dan apakah hasilnya? (Salim, 2001: 93). Penelitian kualitatif dengan menggunakan metode kasus memfokuskan dirinya untuk mengetahui keumuman (*diversity*) dan kekhususan (*particularities*) dari objek studi yang menjadi sasaran penelitian. Namun, hasil akhir yang diperoleh merupakan keunikan dari kasus yang diteliti. Keunikan kasus yang dimaksud pada umumnya berkaitan erat dengan hal-hal berikut. *Pertama*, hakikat kasus yang diteliti. *Kedua*, latar belakang historis. *Ketiga*, setting fisik. *Keempat*, konteks kasus, khususnya ekonomi, hukum, politik, dan estetika. *Kelima*, kasus-kasus lain di sekitar kasus yang dipelajari. *Keenam*, informan atau pemberi informasi tentang keberadaan kasus tersebut (Salim, 2001: 97).

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan peneliti melalui wawancara langsung

dengan nara sumber utama, yakni bupati di kedua kabupaten atau pembantu-pembantu utamanya di bidang kepegawaian. Data sekunder diperoleh peneliti melalui dokumentasi dan berbagai macam bentuk publikasi lainnya, peraturan pemerintah daerah (perda), dan lain sebagainya yang merupakan data sekunder yang mendukung.

Kemudian, data yang telah terkumpul dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif. Data yang telah terkumpul dipilah-pilah berdasarkan kategori yang telah ditetapkan sebelumnya, dan data yang telah dipilah tersebut disajikan dalam bentuk uraian deskriptif-analitik dalam bentuk laporan penelitian.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Karakteristik Birokrasi Orde Baru

Oleh karena birokrasi di negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia pada masa Orde Baru, mempunyai karakteristik yang berbeda dengan birokrasi di negara maju, beberapa ahli telah mengembangkan teori tersendiri guna menjelaskannya. Fred Riggs (1996) yang kemudian dikembangkan oleh Karl D. Jackson (1978) menggunakan konsep masyarakat politik birokratik (*bureaucratic polity*) untuk menjelaskan dominasi birokrasi dalam kehidupan politik warga negara, sementara Witfogel (1957) menggunakan konsep kapitalisme birokratik (lihat Moeltjarto, 1987: 349). Di luar itu, ada juga yang mengembangkan konsep birokrasi patrimonial untuk menjelaskan karakteristik birokrasi yang berkembang di negara Dunia Ketiga (lihat Santoso, 1997).

Menurut Karl D. Jackson, masyarakat politik birokratik di Indonesia setidaknya dicirikan oleh tiga hal, yakni lembaga-lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi; lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) adalah lemah, dan tidak mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi; massa di luar birokrasi, baik secara politis maupun ekonomis sebagai akibat lemahnya peran partai politik adalah lemah dan secara timbal balik menguatkan peran birokrasi (Jackson, 1978: 20).

Sementara itu, Girling menyatakan bahwa dalam suatu masyarakat politik birokratik, 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 (Girling, 1981: 1).

Selain masyarakat politik birokratik, birokrasi Orde Baru juga diwarnai oleh birokrasi patrimonial. Birokrasi model ini dicirikan oleh sistem hubungan yang bersifat patron-klien. Pola hubungan patron-klien ini berbeda dengan hubungan yang bersifat bapakisme. Pada pola hubungan yang bersifat patron-klien, pola hubungan lebih cenderung menekankan segi material, sedangkan pola hubungan yang bersifat bapakisme tidak hanya bersifat material, tetapi juga nonmaterial (Dwiyanto dkk, 2002: 92). Seperti layaknya hubungan antara bapak dan anak, maka hubungan-hubungan yang terjalin meliputi pemenuhan kebutuhan sosial, material, spiritual, dan emosional. Seorang anak yang mendapatkan perlindungan dari sang bapak harus melayani dan memberi hormat dengan segala loyalitas yang dimiliki karena si anak ini merasa berhutang budi kepada si bapak. Oleh karena itu, segala macam bentuk penghormatan, pengabdian, dan loyalitas harus dilihat sebagai tindakan-tindakan balas budi dari si anak kepada si bapak yang telah memberi perlindungan dan kehidupan. Dalam konteks birokrasi Orde Baru, pada tataran tertentu, kedua pola hubungan ini dijalankan. Dengan perkataan lain, dimensi hubungan tidak hanya bersifat patron-klien, tetapi juga menyentuh pola hubungan bapak-anak (bapakisme). Pola hubungan patron-klien bisa dilacak dalam hubungan-hubungan yang terjalin antara birokrat dan pengusaha, sedangkan hubungan bapakisme dapat dilacak dalam hubungan-hubungan antara atasan dan bawahan dalam satu sistem birokrasi. Meskipun, hal ini tidak berlaku mutlak. Dengan demikian, bisa saja terjadi hubungan-hubungan saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain.

Lebih lanjut, Eisenstad menegaskan bahwa birokrasi patrimonial ala Weber ini dicirikan oleh setidaknya empat hal, yakni pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; jabatan dipandang sesuai sebagai sumber kekayaan atau keuntungan; pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun fungsi administratif karena tidak adanya pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Santoso, 1997: 22).

Di kalangan ilmuwan, terjadi perbedaan pendapat menyangkut implikasi birokrasi patrimonial ini terhadap pembangunan. Weber, misalnya, sebagai ilmuwan pertama yang mengembangkan birokrasi rasional menyangsikan kemampuan struktur birokrasi patrimonial ini untuk menopang proses pembangunan. Hal ini karena, dalam pandangannya, pembangunan lebih memerlukan birokrasi rasional dan ekonomi kapitalistis. Oleh karena itu, kemampuan birokrasi patrimonial dalam menopang pembangunan perlu ditinjau kembali secara kritis

(Moeltjarto, 1987: 352).

Di sisi yang lain, Yahya Muhaimin tidak serta merta menolak pandangan di atas. Menurutnya, model birokrasi patrimonial tidak mempunyai implikasi yang serius bagi pembangunan. Hal ini karena penanaman modal asing dan dalam negeri akan memperoleh keamanan yang mereka perlukan dengan menempatkan diri mereka di bawah patron-patron yang berkuasa di kalangan elit birokrasi. Namun, ini hanya berlaku untuk jangka waktu pendek, tetapi untuk jangka waktu yang panjang akan menjadi hambatan yang serius bagi pembangunan karena adanya ketidaksesuaian yang melekat pada struktur birokrasi patrimonial ini, yakni antara kebutuhan sistem kapitalis yang *unpredictable* dengan gaya pemerintahan patrimonial (Santoso, 1997: 24).

Selanjutnya, struktur birokrasi patrimonial yang melahirkan pola hubungan patron-klien dan kuatnya kekuasaan birokrasi Orde Baru telah menyebabkan munculnya oleh apa yang Arief Budiman sebut sebagai birokrasi *rente* (Pratikno, 1998: 20-21). Hal ini terjadi karena setidaknya disebabkan oleh dua hal, yakni: *pertama*, kuatnya struktur birokrasi Orde Baru telah memberi peluang birokrat untuk menyalahgunakan wewenang yang mereka miliki. Dominasi birokrasi dalam arena politik telah memungkinkan birokrasi Orde Baru untuk "otonom" dari pengaruh-pengaruh pihak luar (terutama masyarakat) dalam proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik. Otonomi seperti ini memang memberikan kemampuan kepada birokrasi untuk mengambil keputusan secara cepat, tetapi masalahnya tidak serta merta membawa proses pembangunan berhasil secara efisien. Meskipun dalam konteks negara-negara di Asia Timur hal ini berhasil, tetapi dalam konteks birokrasi Orde Baru hal ini tidak terjadi. Sebaliknya, dominasi birokrasi ini telah mendorong individu untuk melakukan korupsi, yang berakibat pada penghamburan sumber daya publik untuk kepentingan individu birokrat. Dalam masyarakat politik birokratik, seperti dijelaskan di atas, batas antara kepentingan pribadi birokrat dengan kepentingan publik menjadi samar-samar. Dengan perkataan lain, dalam masyarakat politik birokratik, seringkali terjadi aparat birokrasi mengejar kepentingan pribadi dengan mengatasnamakan kepentingan umum. *Kedua*, terjadinya pengembangan budaya birokrat yang mau menang sendiri tanpa kesediaan untuk menghargai pihak lain.

### Kondisi Birokrasi di Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo

Salah satu persoalan yang dihadapi oleh birokrasi-birokrasi di daerah, termasuk dalam hal ini birokrasi di Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo, adalah kuatnya sentralisasi kekuasaan yang dikembangkan oleh

rejim Orde Baru. Seperti telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya, birokrasi pemerintahan Orde Baru dicirikan oleh suatu *patrimonial bureaucracy* dan masyarakat politik birokratik (*bureaucratic polity*). Birokrasi patrimonial didominasi oleh hubungan-hubungan yang bersifat patron-klien, sementara model masyarakat birokratik dicirikan oleh kuatnya intervensi birokrasi ke dalam hampir semua kehidupan warga negara.

Kondisi birokrasi seperti ini mempunyai implikasi terhadap birokrasi di daerah. Oleh karena proses pengambilan keputusan dalam masyarakat politik birokratik dicirikan oleh dominasi kalangan birokrat sipil dan militer yang berada di pusat, yakni Jakarta. Oleh karena itu, birokrasi daerah hanya menjadi pelaksana dari semua kebijakan yang telah dirumuskan oleh birokrat yang berada di pusat kekuasaan. Massa yang merupakan sebagian besar masyarakat yang ada di daerah hanya diperlukan sebagai pelaksana kebijakan melalui mobilisasi elit-elit di daerah. Keterlibatan birokrat sipil dan militer di tingkat daerah juga hanya sebatas implementasi kebijakan. Itupun hanya diorientasikan untuk merespon kepentingan dan nilai-nilai elit yang berada di pusat pemerintahan, Jakarta, dan jika mendapatkan dukungan dari perwira militer di daerah.

Sentralisme akhirnya mengejauwanti dalam bentuk penyeragaman sehingga menyebabkan aparat birokrasi tidak mempunyai kemampuan untuk menangkap dinamika yang berkembang di masyarakat. Birokrasi menjadi sebuah institusi yang kaku dan tidak mempunyai kemampuan adaptasi yang baik, terutama dalam menyikapi perubahan-perubahan masyarakat yang berlangsung dengan sangat cepat, seperti yang terjadi di era globalisasi ekonomi yang berakibat pada berkembangnya kedua kawasan menjadi kawasan industri dan perdagangan.

Di sisi yang lain, rendahnya minat birokrasi untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat juga tidak bisa dilepaskan dari kultur yang berkembang dalam masyarakat sebagai akibat feodalisme yang berkembang pada masa kerajaan. Birokrasi patrimonial, seperti telah dipaparkan di atas, pada dasarnya bermuara dan berkembang dari birokrasi masa kerajaan di mana pegawai kerajaan lebih berorientasi untuk menjadi abdi dalem dibandingkan menjadi abdi masyarakat. Dengan demikian, dominasi birokrasi yang bersandar pada sistem birokrasi kerajaan ini tidak hanya terjadi pada birokrasi di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat daerah (Dwiyanto dkk, 2002). Oleh karena itu, pembahasan mengenai birokrasi di tingkat daerah, seperti Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial, politik, dan budaya pemerintahan Orde Baru yang sangat sentralistik dan patrimonial.

Dalam konteks hubungan birokrasi pusat dan daerah, implementasi kebijakan yang bersifat sentralistik ini dilakukan dengan cara membuat susunan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis atau sering disebut sebagai juklak dan juknis. Akibatnya, aparat birokrasi di tingkat daerah merasa terlalu dibebani dengan usaha-usaha untuk menerapkan aturan-aturan terperinci secara ketat sehingga mereka kehilangan arah mengenai tujuan utama kegiatan yang mereka lakukan. Dalam bidang pelayanan, kecenderungan pola kerja birokrasi seperti ini dilakukan dengan cara tetap mempergunakan pola acuan yang cenderung mempergunakan pola-pola baku dan yang telah ditetapkan oleh pusat atau di tingkat propinsi. Semua instansi, pada tataran ini, rata-rata belum ada usaha untuk menyesuaikan aturan yang diberlakukan dengan kondisi dan situasi lokal kedaerahan. Bahkan, usaha-usaha untuk memodifikasi cara penerapan aturan pun belum nampak sama sekali di tingkat daerah. Akibatnya, birokrasi terlihat tidak mempunyai visi dan misi yang jelas dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan.

Dengan demikian, kondisinya tidak jauh berbeda dengan bidang-bidang yang lain di mana pemerintah pusat sangat berkuasa dan dominan di daerah. Dalam hal birokrasi pun, tidak mempunyai perbedaan yang cukup signifikan. Pemerintah pusat tetap memegang kendali kebijakan dalam struktur birokratis yang sangat terpusat, dan daerah tidak diberi kewenangan untuk mengambil inisiatif dan prakarsa sendiri.

Dalam situasi seperti ini, kondisi birokrasi di tingkat daerah tidak jauh berbeda dengan di tingkat pusat (nasional) jika dihubungkan dengan reformasi ekonomi yang dilakukan sejak tahun 1980-an melalui paket-paket deregulasi. Di tingkat nasional, perubahan struktur ekonomi yang terjadi akibat dibukanya pasar-pasar dalam negeri dan peluang bagi masuknya investasi asing tidak dibarengi dengan reformasi birokrasi yang mempunyai akuntabilitas terhadap pasar dan publik. Hal ini juga terjadi di kedua kabupaten. Kondisi birokrasi di tingkat Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo pada saat investasi asing dan dalam negeri masuk ke wilayah ini, yang mendorong perkembangan kedua kawasan menjadi kawasan industri dan perdagangan, tidak dibarengi dengan reformasi birokrasi di tingkat daerah. Hal ini terjadi karena kuatnya campur tangan pemerintah pusat dalam mencampuri urusan daerah, terutama menyangkut sumber daya ekonomi yang mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi. Akibatnya, meskipun struktur ekonomi telah mengalami pergeseran sebagai hasil masuknya investasi asing dan domestik, tetapi hal ini tidak dibarengi dengan perubahan struktur birokrasi sehingga birokrasi lebih menekankan formalitas dan aturan-aturan baku yang sangat kaku meskipun situasi dan kondisi telah mengalami perubahan.

Hal ini nampak dari reformasi struktur birokrasi yang dilaksanakan di kedua kabupaten baru dilakukan pada era reformasi, yakni sejak tahun 2001. Di Kabupaten Gresik, misalnya, restrukturisasi birokrasi baru dilakukan pada era otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Perampingan dilaksanakan oleh Tim Otda Pelaksana UU No. 22 Tahun 1999 yang merumuskan berdasarkan PP 100, yakni hilangnya eselon 5 sebanyak 422 pegawai. Sebelum dilaksanakan kebijakan otonomi daerah terdapat 14 dinas, 14 sekretariat dengan 3 asisten tetap, dan terdapat 10 kantor ditambah lagi dengan 5 orang pembantu bupati, sedangkan kecamatan ada 18 buah. Kemudian, setelah otonomi digulirkan, terdapat 10 kantor dinas yang hilang. Secara rinci, yang dihilangkan adalah sebagai berikut: eselon 3 sebanyak 6 orang, eselon 4 sebanyak 37 orang, dan eselon 5 sebanyak 503 orang, tetapi jumlah keseluruhan hanya 422 karena ada yang dinaikkan atau dipindahkan. Mutasi yang besar terjadi pada golongan 2d sampai 3a karena tidak bisa ditampung di kelurahan. Kondisi yang kurang lebih sama juga terjadi di Kabupaten Sidoarjo. Meskipun kabupaten ini merupakan daerah percontohan otonomi pada masa Orde Baru, tetapi masih banyak kebijakan yang ditentukan oleh pusat, termasuk kebijakan menyangkut birokrasi di daerah.

Dengan kata lain, perubahan struktur ekonomi yang terjadi akibat paket-paket deregulasi 1980-an tidak diikuti dengan transformasi birokrasi. Akibatnya, birokrasi gagal menangkap perubahan dan dinamika di tingkat lokal. Kuatnya warisan birokrasi patrimonial masa kerajaan dan rendahnya komitmen elit politik untuk menggunakan birokrasi sebagai agen netral dalam pembangunan, membuat reformasi itu tidak pernah terjadi. Hal ini karena struktur birokrasi yang sangat tersentralisasikan dan pola hubungan yang patrimonial menguntungkan elit politik di Jakarta sehingga tidak ubahnya seperti pemerintahan kolonial Belanda, struktur yang diganti hanyalah di mana birokrasi tersebut harus bertanggung jawab, yakni tidak lagi kepada raja atau pemerintahan kolonial Belanda, tetapi pada penguasa di pusat.

Selain itu, kegagalan transformasi ini juga diakibatkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia. Jika dikaji secara lebih mendalam, maka faktor yang sangat menentukan kualitas sumber daya manusia ini adalah menyangkut mekanisme rekrutmen pegawai dan rendahnya etos kerja birokrasi sebagai akibat kuatnya budaya patrimonial yang berkembang dalam tubuh birokrasi. Seperti ditegaskan oleh Eisenstad, ciri birokrasi patrimonial ala Weber seperti dikontestasikan oleh birokrasi Orde Baru, dicirikan oleh setidaknya empat hal, yakni pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik; jabatan

dipandang sesuai sebagai sumber kekayaan atau keuntungan; pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun fungsi administratif karena tidak adanya pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi; setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Santoso, 1997: 22). Dengan demikian, menjadi jelas bahwa rendahnya sumber daya manusia di kedua kabupaten adalah akibat rekrutmen pegawai yang lebih dilatarbelakangi alasan-alasan pribadi dan bukannya atas kriteria profesionalitas yang jelas. Patrimonialitas akhirnya tidak hanya menimbulkan kinerja birokrasi yang buruk karena tidak berorientasi untuk melayani kepentingan masyarakat, melainkan kepentingan pejabat di atasnya. Namun, yang lebih penting kinerja ini menjadi semakin buruk karena ketiadaan kriteria yang jelas dalam hal rekrutmen pegawai.

### **Urgensi Reposisi Birokrasi**

Suatu reformasi birokrasi adalah penting dalam konteks semakin terbukanya ekonomi nasional dan semakin berkembangnya beberapa kawasan menjadi industri dan perdagangan. Hal ini karena pemerintah nasional atau daerah akan mampu mengambil keuntungan yang lebih besar jika birokrasi mempunyai jiwa inovatif yang sesuai dengan keinginan pasar. Seperti ditegaskan oleh Moeltjarto (2001), demi menjamin pasar agar bekerja secara efektif maka diperlukan birokrasi yang mempunyai jiwa wirausaha. Ini berarti bahwa birokrasi yang berkembang pada masa Orde Baru tidak lagi memadai karena tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat pengguna layanan, dan seperti ditegaskan pula oleh Yahya Muhaimin bahwa birokrasi patrimonial tidak akan menghambat pembangunan hanya dalam jangka pendek, sementara dalam jangka panjang birokrasi macam ini akan menjadi hambatan yang serius bagi pembangunan. Padahal, birokrasi ini telah berkembang selama hampir 30 tahun lebih. Dengan kata lain, dibutuhkan transformasi dari birokrasi yang memiliki kekuasaan patrimonial menjadi birokrasi yang memiliki kekuasaan legal-rasional (Moeltjarto, 1987: 353).

Dalam konteks ini, pendekatan Weberian menyatakan bahwa pembangunan ekonomi memerlukan sekali pemerintahan teknokratis yang efisien dan rasional. Dalam suatu ekonomi yang bertumpu pada pertanian tradisional dan pertambangan, kebutuhan akan administrasi yang rasional dan manajemen modern tidak terlalu besar, tetapi dalam suatu ekonomi modern yang terbuka mutlak diperlukan suatu sistem yang berdasarkan atas kriteria-kriteria rasional dan teknikal bukan atas pertimbangan-pertimbangan patronase politik. Dengan perkataan lain, bila ekonomi berkembang menjadi ekonomi modern dan daerah

berkembang menjadi kawasan industri dan perdagangan maka tuntutan akan administrasi yang rasional akan datang dari sistem itu sendiri. Semakin tinggi aspirasi suatu negara untuk melakukan industrialisasi, maka semakin deras tuntutan debirokratisasi (Moeltjarto, 1987: 353). Tuntutan ini akan semakin kuat jika industri yang dikembangkan adalah industri berorientasi ekspor sebagaimana yang terjadi dalam kasus pengembangan kawasan industri dan perdagangan Dati II Gresik dan Dati II Sidoarjo. Dalam konteks ini, reposisi birokrasi adalah penting guna menjawab perubahan-perubahan tersebut.

## KESIMPULAN

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari penelitian ini. *Pertama*, birokrasi Orde Baru dikarakteristikkan oleh suatu masyarakat politik birokratik dan birokrasi patrimonial. Dominasi kedua model ini dalam birokrasi pemerintahan Orde Baru telah membuat birokrasi tidak mampu bekerja secara efisien. Sebaliknya, seperti dikemukakan oleh para ahli, birokrasi Orde Baru justru dapat dikatakan menjadi penghambat bagi pembangunan yang berhasil. *Kedua*, sentralisme pemerintahan yang dikontestasikan selama pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 dengan menekankan asas dekonsentrasi dibandingkan dengan asas desentralisasi membuat birokrasi di daerah berada dalam bayang-bayang birokrasi pusat. Birokrasi di daerah hanya menjadi pelaksana dari semua kebijakan yang telah ditetapkan oleh birokrat yang berada di Jakarta. Akibatnya, perubahan struktur ekonomi daerah sebagai akibat dari masuknya investasi asing sehingga kedua kawasan yang menjadi obyek penelitian berkembang menjadi kawasan industri dan perdagangan, tetapi hal ini tidak dibarengi dengan perubahan struktur birokrasi. Sebaliknya, birokrasi lebih menekankan formalitas dan aturan-aturan baku yang sangat kaku dan tetap mempertahankan hubungan-hubungan yang bersifat patron-klien.. Singkatnya, meskipun dinamika ekonomi dan politik daerah telah mengalami perubahan menjadi kawasan yang lebih terbuka, tetapi reformasi dan reposisi birokrasi daerah tidak pernah dilakukan karena kuatnya intervensi pusat. Oleh karena itu, agar pemerintahan daerah dapat bekerja secara maksimal dan dapat memetik keuntungan yang tinggi dari perubahan-perubahan ekonomi yang terjadi maka transformasi birokrasi tidak bisa ditawarkan lagi. Dengan perkataan lain, reposisi birokrasi dengan cara mewirauasakan birokrasi adalah penting sebagai usaha untuk menjawab perubahan-perubahan yang kini terjadi, termasuk dalam mengantisipasi pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda, Kabupaten Gresik, *Program Pembangunan Daerah Gresik, 2001-2005*.
- Dwiyanto, Agus dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Girling, John L. S., 1981, *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies, Differences, and Prospect in The Asean Region*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hendrarso, Win, 2001. "Visi dan Perkembangan Pembangunan Kabupaten Sidoarjo serta Permasalahan yang Dihadapi dan Upaya Penanganannya Tahun 2002," *Paper*, disampaikan pada Forum Rapat Koordinasi Pembangunan Nasional Tahun 2001 di Jakarta, Tanggal 29 s/d 31 Oktober 2001.
- Jackson, Karl D., 1978, "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam *Political Power and Communication in Indonesia*, eds. Karl D. Jackson and Lucian Pye, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Knott, Jack H. and Gary J. Miller, 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, 1980. "Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa?", *Prisma*, 10 Oktober 1980
- Lampiran Peraturan Daerah, *Rencana Strategis Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2002-2005*.
- Lincoln, Yvonna S. and Egon G. Guba, 1985. *Naturalistic Inquiry*, Sage Publications, Beverly Hill.
- Moleong, Lexy, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muhadjir Noeng, 1992. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1992. *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., New York.
- \_\_\_\_\_ and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books Ltd., New York.
- Pratikno, 1998. "Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi di Indonesia", *JKAP*, Volume 2, No. 1 (Februari 1998).
- Salim, Agus, 2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial: Dari Denzin Guba dan Penerapannya*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Santoso, Priyo Budi, 1995. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Jakarta: Rajawali Press.
- Tjokrowinoto, Moeltarto, 2001. "Pengembangan Sumber Daya Manusia Birokrasi: Kemelut antara Negara, Masyarakat Sipil, dan Pasar", dalam *Birokrasi dalam Polemik*, editor. Saiful Arif, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 1987. "Debirokratisasi dan Deregulasi: Meningkatkan Kemampuan Administrasi untuk Melaksanakan Pembangunan", *makalah* pada Seminar DAAD UGM, Yogyakarta, 19 Desember 1987