

Meningkatkan Daya Saing Daerah melalui Profesionalisme Birokrasi Pemerintahan Dalam Rangka Pasar Tunggal Asean 2015

Jamaluddin Hos¹

¹Dosen Tetap Jurusan Sosiologi Universitas Haluoleo Kendari

E-mail: jhos_mard@yahoo.co.id

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan mendeskripsikan kondisi aktual birokrasi pemerintahan saat ini dan berupaya memberikan sumbangan pemikiran terhadap upaya pengembangan profesionalisme birokrasi. Secara faktual, birokrasi pemerintahan saat ini masih memiliki beberapa kelemahan. Pertama, ide dan program-program kepala daerah yang tertuang dalam visi-misi belum sepenuhnya bisa diterjemahkan dengan baik di tataran praktis. Kedua, persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi masih banyak yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi yang mengakibatkan terjadinya patologi dan maladministrasi. Ketiga, rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional yang berakibat pada rendahnya produktivitas dan mutu pelayanan. Keempat, mental melayani belum tumbuh pada sebagian besar aparat. Kelima, aparatur pemerintah daerah kurang kreatif dan masih sangat lemah dalam berinovasi. Serangkaian permasalahan birokrasi tersebut, mengindikasikan perlunya grand strategy dalam penataan birokrasi secara sistemik, agar lebih efisien dan profesional. Pemerintah daerah dengan demikian perlu melakukan “revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan” melalui pembangunan profesionalisme birokrasi. Hal ini menuntut perubahan kompetensi SDM secara menyeluruh yang perlu dijabarkan secara konsisten dan proporsional dalam rangka mendukung peningkatan daya saing daerah.

Kata kunci: pasar tunggal ASEAN, profesionalisme birokrasi, pelayanan publik, daya saing daerah

ABSTRACT

This article aims to describe actual condition of present government as well as become an attempt to develop bureaucracy professionalism. Governmental bureaucracy still has some weaknesses. First, vision and mission of the major or head of a regency are usually not practical. Second, official managerial perception and style which shift away from democracy principles result in pathology and maladministration. Third, operational administrators' knowledge and skill which are still low result in lack of productivity and quality of service. Fourth, the spirit to service is not implanted in most officials' self. Fifth, local officials are not creative and weak in innovation. Regarding the mentioned problems, it is indicated that a grand strategy is needed in managing systemic bureaucracy to make it more efficient and professional. Therefore, local government should revitalize the implementation of its managerial functions through bureaucracy professionalism development. It demands a thorough consistent and proportional change in human resources' competence in order to support local competitiveness.

Keywords: asean economic community, bureaucracy professionalism, public service, local competitiveness

PENDAHULUAN

Salah satu implikasi yang cukup signifikan dari revolusi informasi adalah fenomena globalisasi yang semakin intens. Globalisasi telah menjadi gelombang besar yang tak terhindarkan dan telah memacu perubahan sosial dalam berbagai level (lokal, nasional, regional dan global) menjadi sangat dinamis.

Pada tingkat regional Asia Tenggara, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN telah mendeklarasikan *ASEAN Economic Community* (AEC) yang akan diimplementasikan secara penuh pada tahun 2015 melalui Pasar Tunggal ASEAN. Konsekuensi AEC membuat interaksi yang semakin ekstensif antar-bangsa yang kemudian semakin memicu munculnya ajang kompetisi global, khususnya di Asia Tenggara. Hal ini disebabkan karena mobilitas dan distribusi barang/jasa menjadi bebas tanpa terkendala oleh batas-batas teritorial antar-negara.

Dalam konteks Indonesia, Pasar Tunggal ASEAN harus diantisipasi secara sistematis dan kritis. Implementasi AEC jelas secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia, khususnya aspek ekonomi. Seperangkat sistemik kebangsaan harus dipersiapkan dalam rangka meningkatkan daya saing. Sementara itu, di era otonomi daerah saat ini di mana masing-masing daerah memiliki wewenang mengatur daerahnya sendiri, daya saing bangsa sangat tergantung pada daya saing daerah. Oleh karena itu, Pasar Tunggal ASEAN 2015 harus disikapi dan direspons melalui upaya peningkatan daya saing daerah. Salah satu aspek penting dan mendasar yang perlu diperhatikan dalam upaya peningkatan daya saing daerah adalah peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintahan.

Tulisan ini, berupaya menguraikan permasalahan aktual birokrasi pemerintahan saat ini yang selanjutnya dijadikan dasar pemikiran dalam upaya peningkatan profesionalisme birokrasi dalam rangka peningkatan daya saing daerah menghadapi Pasar Tunggal ASEAN Tahun 2015.

METODA

Sudah lebih dari satu dasawarsa otonomi daerah dan desentralisasi dijalankan. Program ini diharapkan bisa menjadikan tata kelola pemerintahan daerah lebih maju, meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah. Namun program yang sedari awal ditanggapi positif oleh berbagai kalangan, ternyata belum berjalan sebagaimana diharapkan. Bahkan otonomi daerah ternyata melahirkan oligarki lokal dan elitisme. Otonomi daerah gagal membangun akuntabilitas keterwakilan dan mandatnya, baik dalam hubungan pusat – daerah maupun pengelolaan pemerintahan daerah (Hasan: 2007). Banyak sekali indikasi yang menunjukkan, bahwa tata kelola pemerintahan di daerah masih bermasalah. Akibatnya, kinerja aparatur pemerintah daerah tidak bisa optimal, terutama dalam pelayanan publik.

Beban kewenangan yang sangat luas yang dimiliki daerah otonom saat ini menunjukkan betapa besar tanggung jawab pemerintahan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik (Bake, 2011). Besarnya tanggung jawab daerah yang tidak dibarengi dengan kualitas sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur pemerintah daerah berimplikasi pada sulitnya mewujudkan pembangunan dan pelayanan publik secara maksimal.

Harus diakui, tipe ideal birokrasi sebagaimana digambarkan oleh Max Weber memperlihatkan wajah yang sangat berbeda dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan saat ini. Secara ideal, birokrasi memungkinkan tugas-tugas besar dan kompleks dapat dilaksanakan secara efisien karena otoritas khirarkis dan spesialisasi fungsionalnya. Max Weber menggambarkan organisasi birokrasi sebagai berikut:

Alasan yang jelas bagi kemajuan organisasi birokrasi selalu berupa keunggulan teknisnya atas bentuk organisasi lain manapun...

Ketepatan, kecepatan, keunggulan, kejelasan...pengurangan friksi dan biaya material maupun personal – semua ini ditingkatkan sampai titik optimal dalam pemerintahan yang sangat birokratis (Osborne: 2003).

Perbedaan wajah birokrasi pemerintahan dengan tipe idealnya sebagaimana digambarkan oleh Max Weber tersebut di atas, mendorong berbagai pihak menuntut revitalisasi birokrasi pemerintahan termasuk pemerintahan daerah. Meskipun sudah ada perubahan, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa kinerja birokrasi daerah masih belum optimal. Birokrasi pemerintahan daerah masih memiliki beberapa kelemahan.

Adapun kelemahan-kelemahan birokrasi yang teridentifikasi saat ini antara lain: *Pertama*, ide dan program-program kepala daerah yang tertuang dalam visi-misi belum sepenuhnya bisa diterjemahkan dengan baik di tataran praktis. *Kedua*, persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi masih banyak yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi yang mengakibatkan terjadinya patologi dan maladministrasi (penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok dan nepotisme). *Ketiga*, rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional yang berakibat pada rendahnya produktivitas dan mutu pelayanan. *Keempat*, mental melayani belum tumbuh pada sebagian besar aparat. Umumnya mereka masih lebih suka dilayani daripada melayani masyarakat sehingga yang lebih dipikirkan adalah hasil yang akan diperoleh, bukan menunjukkan kinerja terlebih dahulu. *Kelima*, aparatur pemerintah daerah kurang kreatif dan masih sangat lemah dalam berinovasi. Hal ini diindikasikan dari ketergantungan aparat pada petunjuk teknis (Juknis) atau petunjuk pelaksanaan (Juklak) sehingga bersifat serba rutin (Suacana: 2011).

Serangkaian permasalahan birokrasi tersebut, mengindikasikan perlunya *grand strategy* dalam penataan birokrasi secara sistemik, agar lebih efisien dan profesional. Pemerintah daerah dengan demikian perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi (*bureaucracy reengineering*). Hal ini penting karena pemerintah daerah saat ini dan di masa yang akan datang akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya.

Dari sisi eksternal, pemerintah daerah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*demanding community*) (Mardiasmo: 2011). Birokrasi pemerintahan daerah ke depan harus lebih adaptif terhadap perubahan dan dinamika masyarakat. Dengan begitu, birokrasi akan lebih berpihak pada kedaulatan rakyat sehingga lebih mengutamakan kepentingan masyarakat secara profesional, proporsional dan efisien.

PEMBAHASAN

Penataan birokrasi dan *good governance*

Perlunya penataan dan pembangunan profesionalisme birokrasi juga berangkat dari asumsi bahwa birokrasi merupakan kunci terselenggaranya *Good Governance*. Artinya, tanpa upaya revitalisasi birokrasi pemerintahan, *good governance* takkan pernah bisa terwujud. *Governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warganya mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik (Chalid: 2006). Pemerintah dalam *governance* merupakan salah satu pilar di samping dua pilar lainnya, yaitu masyarakat dan dunia usaha. Pemerintah hanya salah satu faktor dan tidak selalu menjadi faktor yang paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun dan penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.

Governance sebagai sistem organisasi dan manajemen pemerintahan, diharapkan tampil dengan susunan *organisasi pemerintahan* yang sederhana, agenda kebijakan yang tepat, pembagian tugas kelembagaan yang jelas, kewenangan yang seimbang, personil yang profesional, prosedur pelayanan publik yang efisien, kelembagaan pengawasan yang mantap, dan sistem pertanggung jawaban yang tegas. Sedangkan *manajemen pemerintahan daerah* harus dapat secara sistematis mengembangkan dan menerapkan nilai dan prinsip *good governance*, serta memiliki visi, misi, strategi, dan kebijakan yang tepat dalam menghadapi berbagai permasalahan (Mustopadidjaja: 2001).

Dalam pada itu, “sumberdaya manusia di dalam organisasi pemerintahan daerah”, diharapkan menjiwai perannya dalam mengemban “misi daerah”, dan mampu melaksanakan tugasnya sebagai *abdi masyarakat* yang bertanggung jawab, bijak, efektif, efisien, adil, dan santun, baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung, maupun dalam “pengelolaan berbagai kebijakan” dalam menghadapi permasalahan daerah dan dalam perjuangan mewujudkan visi daerah. Sejalan dengan itu, setiap warga negara dan masyarakat pun diharapkan lebih menyadari hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian, reformasi sistem birokrasi dalam rangka perwujudan *good governance* harus menyentuh keseluruhan pilar pendukungnya dan secara substansial meliputi unsur “organisasi, manajemen, dan sumber daya manusia” yang didasarkan dan terarah pada nilai dan prinsip *good governance*: transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Untuk itu struktur birokrasi daerah hendaknya membuka secara luas ruang partisipasi masyarakat serta menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Disamping itu juga terwujudnya tiga hal yang sangat didambakan oleh masyarakat luas yaitu:

Pertama, pelayanan *civil service* secara berlanjut demi kelancaran administrasi pemerintah dan harus terbebas dari pengaruh politik (terutama dengan adanya suksesi kepemimpinan hasil pilkada), PNS harus independen dan hanya loyal kepada kepentingan daerah. **Kedua**, supremasi hukum (kepastian dan penegakan hukum) dalam rangka menciptakan rasa aman dalam berbangsa dan bernegara. **Ketiga**, pemberdayaan masyarakat. Pemerintah secara langsung mendorong (memfasilitasi) masyarakat dalam berbagai kegiatan demi kepentingan masyarakat dengan pemberian pelayanan dan perlindungan serta jaminan hukum yang konsisten dan tegas (Suacana: 2011).

Good governance dapat terwujud apabila aparat pemerintah bekerja secara profesional sehingga tidak melakukan partikularisme dalam sistem administrasi kepegawaian ataupun dalam menjalankan fungsinya sebagai *public servant*.

Membangun profesionalisme birokrasi

Pengertian penataan birokrasi atau penataan ulang sistem birokrasi dalam dokumen dan kebijakan pemerintah selama ini lebih banyak diartikan secara parsial sebagai “restrukturisasi organisasi” aparat pemerintah (khususnya Kementerian, Departemen, dan Perangkat Organisasi Pemda), tidak meliputi keseluruhan dimensi sistemik secara terpadu. Hal ini disebabkan karena selama ini terdapat kecenderungan membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata di daerah (Sedarmayanti: 2005). Konsep tersebut perlu disempurnakan dengan menambahkan “revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan” melalui pembangunan profesionalisme birokrasi. Hal ini menuntut perubahan kompetensi SDM secara menyeluruh yang perlu dijabarkan secara konsisten dan proporsional.

Perkembangan masyarakat yang semakin cepat dan kompetitif menyebabkan tuntutan warga terhadap profesionalisme birokrasi pemerintahan juga semakin besar. Untuk menjadikan birokrasi pemerintahan daerah lebih professional dalam rangka mewujudkan *good governance*, antara lain dapat dilakukan dengan:

1. Pemerintah daerah lebih konsentrasi pada aspek pengaturan dengan membuat kebijakan dari pada sebagai pelaksana kebijakan. Hal ini dimaksudkan untuk menggeser peran birokrasi dari mengendalikan menjadi mengarahkan dan dari memberi menjadi memberdayakan. Dengan demikian birokrasi yang kerap minta dilayani bisa berubah menjadi alat pemerintah yang bekerja untuk melayani kepentingan masyarakat.
2. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, birokrasi hendaknya menjaga netralitas terhadap kekuatan politik dan golongan yang dominan. Pengalaman masa lalu telah menunjukkan ketika birokrasi dikooptasi oleh satu kekuatan politik tertentu ia cenderung akan menjadi tidak adil dan diskriminatif. Kewenangan pemerintah daerah dalam rekrutmen pegawai dan promosi jabatan perlu dipertimbangkan untuk ditarik kembali ke pusat.

3. Mendorong partisipasi masyarakat secara luas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka meningkatkan *bargaining position* mereka termasuk agar mampu melaksanakan perannya sebagai *social control* terhadap tindakan-tindakan birokrasi. Masyarakat luas hendaknya tetap berkesempatan menyuarakan pesan moral dan budaya malu terhadap tindakan birokrat yang tercela.
4. Membangun karakter aparat birokrasi agar terjaga keseimbangan antara kecerdasan intelektual, emosi dan spiritual sehingga pengembangan SDM tidak hanya berorientasi pada pendidikan dan pelatihan, tetapi juga bahkan saat ini lebih urgen adalah pengembangan moralitas/karakter.

Pengembangan profesionalisme birokrasi pemerintah daerah sebagaimana disebutkan di atas menuntut adanya visi dan misi yang jelas yang tercermin dalam program pembangunan daerah yang berkelanjutan.

KESIMPULAN

Menghadapi Pasar Tunggal ASEAN 2015, birokrasi pemerintahan daerah baik secara langsung maupun tidak langsung berkewajiban untuk selalu mampu menggerakkan sistem perekonomian daerah agar mampu mengantisipasi kecenderungan perekonomian global serta mampu menjawab tantangan persaingan yang semakin kuat sebagai konsekuensi dari pasar bebas. Peningkatan layanan publik merupakan hal mendasar yang perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan daya saing daerah.

Pemerintah, baik pusat dan daerah dalam sistem negara modern secara ideal berfungsi sebagai penyeimbang berbagai kekuatan yang ada dalam masyarakat dan mengatur rakyatnya agar masing-masing dapat menjalankan kehidupannya dengan hak-haknya sebagai warga negara. Fungsi pemerintah secara substantif adalah menjalankan peran sebagai pelayan rakyat dengan dasar pertimbangan bahwa rakyat adalah pemilik mandat yang sesungguhnya.

Desentralisasi dan pemberian otonomi daerah merupakan salah satu upaya mengoptimalkan peran pemerintah sebagai penyedia layanan publik. Namun harus dibarengi dengan peningkatan profesionalisme birokrasi agar lebih efisien, akuntabel, transparan dan efektif. Diperlukan kecakapan aparatur berupa kepemimpinan dan manajerial, komunikasi, negosiasi, membangun jaringan serta pemecahan masalah, di samping kecakapan substantif dalam menganalisis program-program unggulan daerah. Diperlukan pula keberanian berinovasi memperkecil organisasi pemerintahan agar lebih lincah dan energik dan menghindari organisasi birokrasi yang terlalu gemuk karena cenderung menjadi lamban dan boros.

Selain itu, yang terpenting adalah adanya perubahan pola pikir dan mentalitas baru di tubuh birokrasi pemerintah, karena sebaik apapun konsep yang ditawarkan jika semangat dan mentalitas penyelenggara pemerintahan masih menggunakan paradigma lama, konsep tersebut hanya menjadi slogan kosong tanpa membawa perubahan apa-apa.

DAFTAR PUSTAKA

Bake, Jamal. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia; Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan. Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Desain Tata Kelola Kepemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara, tanggal 11 Maret 2011.

Chalid, Pheni. 2006. Teori dan Issu Pembangunan, Universitas Terbuka, Jakarta.

Hasan, Sukardi. "Memugar Kembali Citra Desentralisasi". Media Indonesia. Senin 5 November 2007.

- Mardiasmo. "Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah". Jurnal Ekonomi Rakyat (Online). http://www.ekonomirakyat.org/edisi_4/artikel_3.htm. Diakses 7 Maret 2011
- Mustopadidjaja. 2001. Reformasi Birokrasi, Perwujudan Good Governance, dan Pembangunan Masyarakat Madani, Makalah disampaikan pada Silaknas ICMI 2001.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. Mewirusahaakan Birokrasi, Reinventing Government, Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik. Penerbit PPM. Jakarta.
- Sedarmayanti. 2006. "Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Daerah untuk Meningkatkan Kinerja dan Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Era Baru Pemerintahan" dalam Sobandi, Baban (dkk): Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah. Humaniora. Bandung.
- Suacana, Wayan Gede. Tata Kelola Pemerintahan Daerah dan Profesionalisme Birokrasi. <http://www.warmadewa.ac.id>. Diakses 17 Agustus 2011