

REFORMASI DAN PEMBANGUNAN LEMBAGA

Melembagakan Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik

Rochyati Wahyuni Triana

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair, Surabaya

Abstract

Institutional Building is a social engineering method adopted by government to deliver intended innovation and improvement to the society. But as an agent of change government was more massive than the change itself. Reformation changed the role of government as a single agent of change. Government and society than have to learn from and to change with another. But how to make the change of mind-set and cultere-set happened and institutionally?

Keywords: reformation, institutional building, governance, public service

Reformasi hampir merupakan kata yang sudah basi untuk jadi topik saat ini. Namun

gelombang besar reformasi yang disuarakan oleh mahasiswa tahun 1997 yang lalu membawa serta riak-riaknya sampai saat ini. Berbagai perubahan cukup signifikan telah terjadi dalam tata pemerintahan kita sejak saat itu. Dimulai dengan perubahan mendasar pada sistem pemerintahan yang selama 54 tahun bersifat sentralistik menjadi pemerintahan yang ber-otonomi daerah (meski ada PP No. 5 Tahun 1974 yang mengatur tentang Desentralisasi Pemerintahan di Daerah yang terasa hanya sebagai retorika). Perubahan itu lalu diikuti dengan munculnya berbagai istilah yang keren sebagai konsekuensi dari otonomi daerah. Istilah-istilah: demokratisasi, partisipasi, inovasi, *public service*, aksetabilitas, sustainabilitas, kapabilitas, akuntabilitas, *responsiveness*, *governance*, bahkan kata visi dan misi yang dulunya hanya digunakan oleh perusahaan-perusahaan. Tentu saja istilah-istilah tersebut sudah lama ada, tapi lebih banyak hidup sebagai wacana, terutama di kalangan akademisi Perguruan Tinggi. Otonomi Daerah membuat istilah-istilah tersebut menjadi kian hidup dan akrab di telinga karena sudah mulai diujicobakan di beberapa daerah dalam berbagai bentuk — yang tentu saja hasilnya juga masih — *stumble and fall*.

Otonomi Daerah terutama memang ditujukan untuk mendekatkan pemerintah (dan hasil pembangunannya) pada masyarakat yang dilayaninya. 57 tahun merdeka, namun kue pembangunan hanya dinikmati oleh kurang dari 10% orang-orang dan wilayah-wilayah yang dekat dengan pusat kekuasaan, lainnya harus rela mengais remah-remah yang terhambur (itupun masih harus berebut dengan tikus-tikus di daerah). Cukuplah tentang ini, karena niscaya semua juga sudah tahu betapa mengerikannya angka statistik ketimpangan pendapatan antara kaya - miskin; pusat-daerah; Jawa-luar Jawa; Indonesia bagian barat- Indonesia bagian timur; dan kota-desa. Karena itu pemerintah di daerah kemudian menyikapi otonomi ini dengan sangat antusias dan serius, bahkan ada pelatihan bagi mereka untuk membuat visi -misi daerah masing-masing. Visi dan misi diharapkan dapat membuat mereka tahu apa yang harus mereka kejar dan wujudkan. Mereka ingin tampil dengan prestis (dan dana bagi yang memiliki SDA) yang lebih baik. Tentu saja semua itu baik belaka, tapi ada yang terlupa atau tertinggal untuk dibina, perubahan dalam kelembagaan.

Institutional Building

Apa hubungannya otonomi daerah dengan *institutional building*? *Institutional Building* pernah gencar didengungkan dan dilaksanakan saat negara kita (dan juga banyak negara -negara lain di Dunia III yang baru merdeka) mendapatkan bantuan dari Marshall Plan, yang merupakan program bantuan teknis dan administrasi dari Amerika Serikat. Berbagai lembaga pemerintahan yang modern dibentuk dan dibina agar mampu menangani pembangunan (dan program-program bantuan pembangunan yang diberikan). Namun ternyata hasilnya jauh dari memuaskan. Apa yang berhasil diterapkan di negara-negara donor ternyata mengalami kegagalan di negara-negara Dunia III. Proyek-proyek pembangunan menjadi tak lebih dari proyek-proyek *charity* yang mati suri di tangan pemerintah. Di negara-negara Afrika bagian Selatan yang baru merdeka diserang demam euforia kebencian terhadap segala sesuatu yang berbau asing barat, menghancurkan segala bentuk kelembagaan — yang baik ataupun yang buruk — yang dulunya dibentuk oleh negara bekas kolonial, untuk membentuk lembaga-lembaga yang dirasa lebih sesuai. Latar belakang itulah yang kemudian menumbuhkan studi *institutional building*.

Memang belum sampai ke tahap studi, karena tujuannya yang lebih pada *applied approach* menyulitkan pembentukan teori-teori pendukung yang sesuai, bahkan sampai saat ini. Semula namanya memang *institutional building* (IB) atau pembangunan lembaga (selanjutnya disingkat menjadi PL). Dalam konteks administrasi publik, lembaga tidak dimaknai sebagai pola-pola kegiatan normatif (misalnya lembaga perkawinan, lembaga hukum adat), tapi sebagai suatu wadah yang rancang untuk menghasilkan perubahan. PL menurut Milton J. Esman didefinisikan sebagai perencanaan, penataan dan bimbingan untuk organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali untuk: a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi-teknologi fisik dan sosial; b) menetapkan, mengembangkan dan membina hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru; c) membina jejaring atau kaitan-kaitan (*linkages*) untuk memperoleh dukungan dan kelengkapan dari lingkungannya. Sedang terciptanya kelembagaan (*institutionally*) adalah kondisi akhir yang diharapkan, atau sebagai variabel evaluatif untuk menilai keberhasilan pengembangan kelembagaan.

Dari definisi tersebut jelaslah bahwa PL mestinya bukanlah penancapan teknologi sosial yang siap pakai, tapi lebih menekankan pada proses belajar bersama masyarakat dan lingkungannya. Adapun yang menjadi dasar pemikiran PL menurut Milton J. Esman adalah:

1. Dalam masyarakat modern terjadi banyak perubahan dan inovasi, baik yang menyangkut teknologi maupun pola-pola hubungan sosial. Namun perubahan tersebut tidak terjadi secara otomatis. Perubahan dibawa oleh orang-orang yang berpandangan bahwa perubahan itu membawa manfaat bagi dirinya dan masyarakatnya.
2. PL merupakan salah satu cara untuk menyebarkan perubahan tersebut secara lebih terstruktur, karena PL memiliki dasar perekayasa sosial yang terstruktur.
3. Sebagai upaya eksperimen, PL harus dipimpin oleh orang-orang atau kelompok-kelompok yang secara sadar melibatkan dirinya dalam sikap belajar secara organisatoris.
4. Karena PL merupakan suatu proses bimbingan dan proses belajar secara sosial, maka penancapan suatu teknologi yang sudah siap pakai bukanlah PL. PL harus mencari titik temu yang sesuai antara inovasi yang ingin disebarkan dengan kondisi lingkungan dimana PL tersebut dilakukan namun tanpa mengorbankan inovasi tersebut.
5. Sebagai pengantar perubahan, PL harus membangun organisasi-organisasi yang secara teknis dapat hidup terus dan efektif secara sosial, serta menjadi wadah bagi inovasi tersebut.
6. Agar dapat hidup terus maka PL harus mampu menciptakan dan mengelola hubungan-hubungan/kaitan-kaitan dengan organisasi-organisasi kelompok-kelompok yang perilakunya berusaha dipengaruhi.

PL berfungsi untuk melayani tujuan-tujuan pembangunan yang dinilai memerlukan campur tangan administrasi yang otonom dan memiliki kaitan teknis dengan sistem sosial yang lebih besar, yang berbeda dari yang dapat disediakan oleh unit-unit administrasi yang sudah ada. Karenanya PL ini terutama diinisiasi, difasilitasi dan dilaksanakan oleh pemerintah karena fungsinya sebagai *agent of change* di negara-negara Dunia III. Kondisi ini didasari oleh pertimbangan bahwa: 1) pemerintah relatif memiliki jaringan kerja administrasi yang lebih luas dibanding swasta; 2) melalui kekuasaan formalnya inovasi atau perubahan yang diinginkan dapat lebih mudah dilaksanakan; 3) *resources* yang dimiliki pemerintah relatif lebih tak terbatas dibanding organisasi-organisasi swasta. Di tangan pemerintah diharapkan *life span* PL akan lebih terjamin sebelum mencapai tahap kelembagaan (*institutionalization*).

Pada perkembangan selanjutnya PL dianggap tidak lagi memadai, karena kelembagaan yang diharapkan ternyata tidak terwujud sebagaimana yang diharapkan. Berbagai program pembangunan, terutama yang berskala besar di bidang pertanian, peningkatan layanan kesehatan dan pendidikan, pengembangan industri, pengembangan sumberdaya, yang sudah mendapat studi kelayakan teknis dan kelayakan ekonomi, menemui kegagalan. World Bank yang banyak mensponsori PL menemukan bahwa kegagalan tersebut disebabkan kurangnya kelayakan administrasi (INTERPLAN, 1969). Diperlukan reformasi di bidang administrasi di semua tingkatan (Nasional, regional, lokal) dan di semua badan-badan pemerintahan (baik di kementerian reguler maupun badan-badan pembangunan khusus). Reformasi administrasi ini menyangkut perubahan atau reorganisasi struktur pemerintahan dan badan-badannya, termasuk pembenahan dalam sistem karir, sistem penggajian, pelatihan, peningkatan dan perbaikan prosedur agar lebih mampu menangani program-program pembangunan. Pembangunan Lembaga kemudian berubah menjadi *Institutional Development* (ID) atau Pengembangan Lembaga. Pada tahap ini pengembangan kapasitas dan kapabilitas administrasi pemerintahan mendapat perhatian yang lebih besar, karena dianggap faktor-faktor tersebutlah yang menjadi penyebab utama atas lambatnya hasil pembangunan masyarakat.

Di Indonesia hegemoni politik yang menguasai pemerintahan membuat *Institutional Development* ditafsirkan berbeda. Yang kemudian terjadi adalah pengembangan kapasitas organisasi pemerintahan menangani proyek-proyek pembangunan, bukan pengembangan kapasitas dalam arti sesungguhnya apalagi pengembangan kapabilitas. Yang terlihat adalah jor-joran antar departemen dalam besaran proyek yang ditangani. Komputerisasi diusulkan hingga ke daerah-daerah, kalau bisa dengan jaringan internetnya, namun yang meningkat hanya biaya operasional listrik dan telpon, bukan efisiensi apalagi efektivitas kerja. Gengsi administrasi ditafsirkan dengan besarnya organisasi dan besarnya anggaran (*bureau shaping*). Sementara itu jejaring yang dibina bukanlah dengan masyarakat luas, tetapi jejaring dengan elit politik dan elit ekonomi. Akibatnya kerap terjadi *undersupply* pada *public goods* (& *services*) dan sebaliknya terjadi *oversupply* pada *privat goods* (Cornelius Ley, dalam Hasrul Hanif & Ucu Martanto, 2005). Fungsi agen perubahan yang seharusnya diimbangi oleh pemerintahan tidak berjalan sebagaimana mestinya karena sifat birokrasi pemerintah yang masif dan cenderung lembam (*inertia*) sehingga sukar berubah apalagi membawa dan menjadi agen perubahan. Walaupun ada perubahan yang terlembagakan, maka yang lebih tampak justru pada penguatan nilai-nilai dan fungsi-fungsi yang melenceng dari tujuan PL: Korupsi, Kolusi, Nepotisme. Kekuasaan birokrasi makin membesar dan makin sulit dikontrol, kendati berbagai lembaga kontrol dibentuk sam-pai berlapis-lapis (Waskat, BPK, Inspektorat Jendral masing-masing Departemen, Irjenbang, BPKP).

Pengembangan lembaga sebagaimana yang dimaksudkan semula dalam model yang dikembangkan oleh Esman tampaknya tidak bergaung. Pengembangan kapasitas dan kapabilitas pada organ-organ pemerintahan dalam arti positif tidak terjadi. Pemerintah lebih sibuk membentuk lembaga-lembaga baru untuk melayani kepentingan sendiri (misalnya Departemen Penerangan, yang hampir tidak ada fungsinya, dan ketika dihapuskanpun masyarakat tidak merasa kehilangan, juga berbagai lembaga keamanan) daripada membentuk atau membina lembaga yang memiliki keterkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat. Walaupun lembaga

itu ada di tingkat bawah, seringkali tidak efektif secara sosial (LKMD misalnya), sehingga tidak dapat menjadi wadah bagi inovasi yang dimaksudkan (diantara yang sedikit itu mungkin PKK yang masih bisa memenuhi kriteria PL), bahkan banyak terjadi lembaga-lembaga sosial yang sudah hidup di masyarakat justru mati ketika diintervensi oleh pemerintah.

Empowerment yang seharusnya tercipta melalui proses transaksi dengan jejaring yang dibina dari dalam masyarakat bukan hanya tidak tercapai, tapi justru ketergantungan. Ketidakmandirian itu bukan hanya terjadi pada masyarakat, tapi meluas sampai pada para pengusaha pada birokrat (pusat dan daerah), serta pemerintah di daerah yang bergantung pada pemerintah pusat, sehingga *entrepreneurship* tidak tercipta. Padahal di negara-negara Dunia III, sektor privat tempat para pengusaha berkiprah sangatlah dipengaruhi oleh program-program pembangunan pemerintah, dan tidak akan ada program-program pembangunan di bidang apapun yang dapat berhasil tanpa diiringi kapabilitas administrasi di sektor publik (INTERPLAN, 1969). Sementara itu fungsi perubahan pada masyarakat justru lebih banyak diemban oleh LSM. Namun LSM-LSM ini disikapi sebagai musuh (bahkan dijuluki sebagai “lembaga-lembaga penjual negara” karena menjual kemiskinan dan keterbelakangan dan penderitaan rakyat pada lembaga-lembaga asing untuk mendapatkan dana.

Perubahan memang terjadi dan selalu terjadi, namun bukan ke arah yang dikehendaki. *Entrepreneurship* mati, posisi publik melemah di hadapan birokrasi. Birokrasi yang diharapkan menjadi pelayan publik makin mengokohkan diri sebagai alat kekuasaan yang minta dilayani oleh publik. Mental *pangreh praja* warisan budaya penjajahan Belanda bukannya menghilang, namun malah menguat kendati terjadi perubahan dalam pendekatan tata pemerintahan yang menegaskan bahwa fungsi birokrasi adalah sebagai *public servant*. Mengapa kesalahan itu terjadi? Sebagian mengatakan bahwa rekayasa sosial yang dilakukan hanya terjadi pada konteksnya namun tidak pada kulturnya. PL yang dilakukan melupakan upaya merubah pada kultur administrasinya, sehingga yang terjadi justru birokrasi menjadi alat hegemoni politik. Konteks perubahan bisa jadi sudah benar: peningkatan kapasitas dan kapabilitas organ-organ pemerintahan, namun melupakan kata berikutnya yakni “dalam melayani kepentingan publik”. Kata melayani yang memang tidak pernah menjadi kultur administrasi pemerintah kita, tak ikut menjadi nilai dan norma yang dikembangkan bersama pengembangan kelembagaan. Apalagi kata “kepentingan publik” (yang ada *kawulo*, dan *kawulo* tidak dilayani tapi melayani). Sektor publik dan sektor privat tak jelas definisinya apalagi batasnya. Apa yang menjadi sektor publik di privatkan (hilangnya taman-taman kota menjadi pusat perbelanjaan, misalnya) dan sektor privat menjadi sektor publik (urusan haji). Bahkan birokrasi dan administrasi kemudian juga menjadi *kawulo* bagi politik pemerintah yang berkuasa. Tak heran yang lahir justru perubahan yang makin menyesak dada: budaya administrasi publik dan pemerintahan yang arogan dan korup, serta budaya masyarakat yang tidak berkepribadian.

Krisis moneter yang terjadi tahun 1997 di beberapa belahan negara Asia Tenggara menyeret Indonesia pada situasi yang betul-betul runyam, namun menyadarkan kita bahwa betapa rentannya ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya kita selama ini. Huru-hara yang memilukan sekaligus memalukan mewarnai tahun-tahun kelabu sesudahnya namun diikuti dengan perubahan yang sangat cepat dalam sistem politik kita. Hegemoni politik runtuh, harapan tumbuh. Reformasi dicanangkan, Otonomi Daerah jadi sarannya, partisipasi dan demokratisasi jadi spiritnya, peningkatan kesejahteraan sosial jadi tujuannya.

Otonomi Daerah, *Good Governance* dan PL

Adanya otonomi daerah membuat peran PL mengemuka kembali. PL dibutuhkan karena otonomi daerah menuntut adanya perubahan nyata dalam visi pemerintahan di daerah. Jika dilihat dari rumusan dasar pemikiran PL di atas, maka PL sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi kekuasaan atau kewenangan pemerintah (birokrasi/administrasi) sampai tahap minimal untuk digantikan dengan kekuasaan publik. Pendekatan dalam model PL tetap memandang bahwa

kewenangan administrasi pemerintahan sangat diperlukan sebagai penghantar perubahan, namun ada nilai-nilai yang selama ini dilupakan bahwa selain kewenangan, pemerintah juga memiliki kewajiban dan tanggung-jawab pada publik. Jika otonomi daerah dimaksudkan sebagai pemberian wewenang pada pemerintah daerah untuk membawa pembangunan langsung pada publiknya, maka perlu pula dikembangkan nilai-nilai kewajiban dan tanggungjawab yang menjadi dasar kewenangannya tersebut.

Amanat UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 serta UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah No 25 Tahun 1999, telah memberikan keleluasaan baru yang belum pernah terjadi sebelumnya bagi daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri (kecuali di bidang pertahanan, keamanan, Peradilan, Fiskal, urusan Luar Negeri dan Agama yang memang menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Undang-undang tersebut memang kemudian di revisi menjadi menjadi UU No. 32/2004 dan UU No. 36/2004, yang *mengembalikan* beberapa hak pemerintah provinsi yang hampir tercukur habis oleh UU sebelumnya. Namun tokoh UU revisi tersebut tetap memberikan kebebasan yang cukup luas bagi Pemprov dan Pemkab/Pemkot untuk *menafsirkan* ke arah mana pembangunan di wilayahnya akan di bawa. Jika demokratisasi dan partisipasi menjadi jiwa dari otonomi daerah tersebut, maka model tata pemerintahan yang bagaimanakah yang sesuai sekaligus mencerminkan kewajiban dan tanggung jawab (bukan hanya keperdulian) pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial publiknya?

Mari kita lihat pada sektor-sektor publik mana sajakah yang menjadi kewenangan sekaligus tanggung-jawab dan kewajiban pemerintah (daerah) pada publiknya. Secara umum sektor publik yang menjadi kewenangan dan tanggungjawab negara adalah yang menyangkut penjaminan pelayanan atas hak-hak dasar di bidang sosial ekonomi warga negara (*Universal Declaration of Human Rights, Dec 1948: Pasal 22 & 23, 25, 26*), yang di negara kita tercantum pada berbagai fundamen negara (baca pada Pancasila: Sila kelima; Preambule UUD1945 alinea 4; UUD 1945: 31,33, 34 dan 28 serta ayat-ayat penjelasannya). Dari yang tercantum pada *Perjanjian Negara pada Warganegara-nya* tersebut, kewajiban yang menjadi tanggungjawab pemerintah (yang berwenang) adalah pemberian pelayanan untuk menjamin pemenuhan hak-hak dasar publik di bidang pekerjaan, pendidikan, kesehatan, keamanan, ketentraman dan berbagai penjaminan sosial lainnya, yang pada intinya bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial.

Dengan adanya kewenangan Otonomi Daerah melalui UU No. 32/2004 dan UU No. 36/2004 otomatis terjadi pula perubahan *arsitektur* pemerintahan, dari yang bertipe sentralistik dan berstruktur ketat menjadi tipe desentralistik partisipatif yang berstruktur longgar dan fleksibel. Perubahan *arsitektur* ini dengan sendirinya menghendaki adanya perubahan pula dalam tata nilai dan tata perilaku pemerintahan/birokrasi. Nilai demokratisasi dan partisipasi yang dikedepankan dalam pengelolaan pemerintahan otomatis menuntut adanya perubahan dalam *mind-set* dan *culture-set* pemerintahan, dari penekanan pada *government* (sentral peran pada pemerintah) menjadi *governance* (sentral peran pada kerjasama pemerintah dengan publiknya). Praktek *Governance* yang baik diyakini akan mampu menghantarkan pencapaian kesejahteraan sosial ekonomi publik. *Governance* semula adalah istilah digunakan sebagai ukuran oleh Bank Dunia dalam laporan kinerja pembangunan pemerintahan di negara-negara Afrika Selatan. Istilah ini kemudian segera merebak cepat setelah diikuti oleh berbagai lembaga bantuan internasional lainnya (IMF, UNDP, OECD) karena digunakan sebagai dasar kebijakan dalam menentukan politik bantuan dan pinjaman pada negara Dunia III). *Governance* bukanlah pengganti *Government*. *Governance* hanya menyangkut perubahan orientasi tata nilai dan tata perilaku (*mind-set* dan *culture-set*) *government* dalam menjalankan tanggungjawab dan kewajibannya pada publik. *Governance* atau tata pemerintahan dimaknai sebagai proses, mekanisme, jaringan, nilai-nilai, dan sekaligus lembaga yang ditandai oleh 3 aspek penting: 1) sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*) dari unsur pemerintah dan non pemerintah karena sumber legitimasinya selain berasal dari konstitusi dan regulasi juga berasal dari nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat; 2) dikembangkan untuk merespon masalah dan kepentingan publik sebagai sebuah kolektifitas; 3) pola hubungan antar pelaku tidak harus

berupa struktur kelembagaan yang formal dan ketat, tapi bisa bersifat sangat longgar, berupa mekanisme, prosedur dan jaringan. Tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) tercermin melalui indikator perilaku pemerintah dalam menjalankan kewenangan, tanggungjawab dan kewajiban pelayanan publiknya yang memenuhi prinsip-prinsip: partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi (Agus Dwiyanto, 2003).

Untuk mencapai tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) diperlukan upaya-upaya perubahan *mindset* dan *culture-set* pemerintah melalui upaya pengembangan lembaga yang mencerminkan nilai-nilai *good governance*. Jika PL adalah suatu perencanaan, penataan dan bimbingan untuk: a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi-teknologi fisik dan sosial; b) menetapkan, mengembangkan dan membina hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru; c) membina jejaring atau kaitan-kaitan (*linkages*) untuk memperoleh dukungan dan kelengkapan dari lingkungannya; maka bagaimana menggunakan model PL untuk mencapai kondisi *good governance* yang akhirnya menghasilkan *good public services*?

Pengembangan Lembaga *Good Governance*

Model universum PL awal yang dikembangkan oleh Milton J. Esman memang menunjukkan peran sentral pemerintah sebagai pembawa perubahan dan inovasi dalam masyarakat (inisiator). Dengan pendekatan Pengembangan Lembaga (ID) titik sentral peran pemerintah sebagai pembawa perubahan juga tak bergeser, dan hasilnya inovasi yang diharapkan justru tidak tumbuh apalagi melembaga. Pemikiran mengenai *Institutional Sustainability* (IS) mulai mendapat tempat. Pendekatan IS ini lebih menekankan peran pemerintah sebagai fasilitator, bukan lagi inisiator perubahan (apalagi faktanya justru agen-agen pemerintahlah yang lebih sulit berubah baik dalam bentuk maupun perilaku dibanding masyarakat). Sebagai fasilitator, fungsi agen pemerintah adalah sebagai penguat dari perubahan-perubahan yang tumbuh dalam masyarakat. Pendekatan IS ini sangat mungkin dilaksanakan apabila kita telah mencapai masyarakat madani, namun sementara ini menggabungkan peran dan dengan peran masyarakat akan lebih bijak. Mengandalkan diri pada sentralitas peran publik sebagai inisiator perubahan selain akan mengaburkan tanggungjawab dan kewajiban pemerintah pada publiknya, juga butuh waktu panjang (mengingat kondisi masyarakat yang sangat heterogen dalam tingkat pendidikan dan status sosialnya). Ide atau Inisiator perubahan bisa berasal dari dua pihak: pemerintah atau masyarakat. Inovasi dari publik diperkuat oleh pemerintah melalui kewenangannya, sehingga inovasi itu dapat hidup dan tumbuh terus. Inovasi dari pemerintah diuji dan dikontrol oleh publik agar tetap dalam koridor nilai-nilai dan norma-norma lokal maupun yang bersifat universal (keadilan, kejujuran, misalnya). Bukankah menumbuhkan budaya *governance* dan *public service* tidak dapat berlangsung dalam lingkungan yang setril dan terasing satu sama lain?

Mengadaptasi model universum Pengembangan Lembaga yang dikembangkan oleh Esman, maka proses PL *good governance* dan *good public service* tampak sebagai berikut:

Unsur-unsur Variabel Lembaga

■ **Kepemimpinan**

Adalah kelompok orang yang secara aktif terlibat dalam merumuskan doktrin dan program lembaga, mengarahkan aktifitas-aktifitas lembaga serta menetapkan dan membina hubungan-hubungan dengan lingkungannya. Dalam kaitannya dengan pengembangan *mind-set* dan *cultur-set governance*, maka kepemimpinan terutama sekali (dan minimal) menunjuk kepada sosok atau figur Kepala Daerah. Kualitas kepemimpinan sangat penting artinya, terutama sekali bagi negara kita yang cenderung bersifat paternalistik dan membutuhkan keteladanan dalam pola bertindak. Pemimpin yang dibutuhkan untuk mengembangkan *mind-set* dan *cultur-set governance* di daerah setidaknya memiliki 4 C, yaitu: 1) *concept*, yakni memiliki kerangka berfikir, visi, misi dan program yang jelas; 2) *competence*, yakni perpaduan *knowledge*, *skills*, *attitude* yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik; 3) *commitment* pada tugas dan fungsinya yang dapat dibuktikan; dan 4) *consistent* (Taufiq Effendy: 2005). Fungsi penting kepemimpinan dalam model kelembagaan ini adalah mengenali, membina dan memperluas jejaring yang terkait dengan tujuan lembaga. Melalui proses transaksi yang intensif dengan lingkungan, jejaring itu dapat dikenali, dibina dan diperluas.

■ **Doktrin**

Merupakan nilai-nilai/tujuan-tujuan/metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial, yang menggambarkan citra dan harapan-harapan yang dituju. Doktrin yang mendasari tindakan operasional pemerintahan tentu saja yang mewakili nilai-nilai *good governance*, yakni pelayanan publik dengan prinsip: partisipasi, efisiensi dan efektivitas, keadilan, akuntabilitas, dan transparansi (Dwiyanto, 2003).

■ **Program**

Adalah aktifitas-aktifitas pelaksanaan dari fungsi yang diemban oleh lembaga, atau yang merupakan *output* dari lembaga tersebut. Program-program adalah setiap aktifitas/kegiatan pemerintahan yang dirancang untuk mewujudkan kesejahteraan publik melalui pengelolaan barang dan layanan publik yang memenuhi hak-hak dasar manusia. Untuk itu penyusunan isi program/kebijakan harus memenuhi indikator pertimbangan etika yakni: manfaat; pemenuhan hak; keadilan dan pemeliharaan/keerlanjutan (Griffin & Ebert dalam James AF Stoner, 1999) dan indikator pelayanan publik, yaitu: 1) efektivitas program; 2) produktivitas keluaran yang dibutuhkan masyarakat; efisiensi; dan kepuasan (Ratminto & Atik, 2005). Dan dari segi operasionalnya mampu memenuhi kriteria kelayakan ekonomi, teknis dan administrasi (INTERPLAN, 1969).

Sebaliknya dalam proses *delivery* (penyampaian) program/kebijakan pada publik juga harus memenuhi kriteria kinerja pelayanan yang diukur dari: 1) keadilan dan persamaan pelayanan; 2) kepastian waktu dan biaya menurut standar efisiensi; 3) responsivitas; dan 4) suap/rente birokrasi (Dwiyanto: 2003).

■ **Sumber Daya**

Adalah input berupa SDM, dana, sarana fisik dan teknologi yang dibutuhkan oleh lembaga dalam menjalankan aktifitasnya. Pada umumnya yang dituding menjadi kendala dalam pelaksanaan program adalah keterbatasan kualitas dan kuantitas sumberdaya (SDM, dana, sarana fisik, dan teknologi) di daerah. Namun dengan kepemimpinan yang baik dan berkomitmen dan berkreatifitas tinggi, kendala-kendala demikian dapat diatasi dalam banyak cara. Kepemimpinan di Kabupaten Jembarana Bali merupakan contoh keberhasilan daerah mengatasi kendala sumberdaya dalam pembangunan masyarakatnya. Dengan PAD yang rendah. Jembarana mengelola APBD dengan mengefisienkan pengeluaran rutin agar bisa meningkatkan anggaran pembangunan. Misalnya Kantor-kantor pemerintahan daerah yang terpisah-pisah disatukan dalam satu gedung sehingga mengurangi anggaran rutin (telpon, listrik, air). Kebutuhan SDM diperoleh

dengan sistem kontrak. Sementara itu layanan bagi hak-hak dasar masyarakat ditingkatkan melalui program sekolah gratis dan layanan kesehatan (Puskesmas).

Selain itu apabila konsep tentang sumberdaya tidak dibatasi hanya dengan apa yang *de facto* yang ada di pemerintah daerah, tapi juga semua potensi yang mungkin dimiliki daerah. Dengan kreatifitas pimpinan yang mampu melihat dan membina jejaring dengan seluruh potensi sumberdaya yang ada di daerah, maka sumberdaya bisa jadi tak terbatas lagi. Upaya ini bisa ditempuh dengan membina jejaring pada dunia usaha dan LSM-LSM terkait, dalam bentuk: *partnership*, *outsourcing* atau komersialisasi dan korporatisasi bidang-bidang tertentu yang mungkin dilakukan tapi tidak mengalihkan tanggung-jawab utama pemerintah pada publik apalagi mengorbankan kepentingan publik.

■ **Struktur Intern**

Struktur organisasi lembaga berupa wewenang formal dan informal, pembagian kerja, saluran komunikasi dan proses-proses yang dibuat baru atau disusun kembali agar lembaga tersebut dapat berfungsi dan terpelihara keberlangsungannya. Yang dimaksud sebagai struktur intern ini adalah pola hubungan antar pelaku dalam pemerintahan untuk men-*delivery* program layanan publik yang diemban lembaga. Pembentukan struktur intern ini harus disesuaikan dengan kebutuhan efektifitas *delivery* program dalam masyarakat. Karenanya lembaga tidak harus berbentuk organisasi dengan struktur formal yang ketat, namun bisa bersifat informal, lentur, sementara atau bahkan berwujud mekanisme, prosedur dan jaringan (Dwiyanto, 2003).

Unsur-Unsur Lingkungan

■ ***Enabling Linkages***

Adalah kaitan yang menghubungkan lembaga tersebut dengan organisasi-organisasi, kelompok-kelompok dan individu-individu yang mengontrol alokasi kewenangan dan alokasi sumberdaya yang memungkinkan lembaga tersebut untuk beroperasi dan berlanjut.

Dalam konteks kekinian, *enabling linkages* adalah kaitan-kaitan dengan *stakeholders* yang menentukan legitimasi kewenangan dan perolehan sumberdaya lembaga.

■ ***Functional Linkages***

Adalah kaitan-kaitan yang menghubungkan lembaga dengan sumber input dan pemanfaat output (program)nya. Input bisa berasal dari universitas untuk memperoleh tenaga ahli, sedang pemanfaat output adalah kelompok sasaran yang perilakunya hendak dirubah (*clients, beneficiaries*, publik). Kaitan-kaitan pendukung ini juga termasuk seluruh potensi SDM dan SDA yang ada di daerah yang bersangkutan.

■ ***Normative Linkages***

Adalah kaitan-kaitan yang menghubungkan nilai-nilai lembaga dengan nilai-nilai/norma-norma lingkungannya. Kaitan normatif ini diperlukan terutama bagi lembaga-lembaga yang membawa nilai-nilai/norma-norma baru karena dapat memperoleh dukungan atau tentangan.

■ ***Diffusion Linkages***

Adalah kaitan-kaitan yang menghubungkan lembaga dengan orang-orang atau kelompok-kelompok yang tidak terkumpul dalam kolektivitas formal, namun mampu mempengaruhi kedudukan lembaga.

Transaksi

Adalah proses mengenali, mengembangkan dan membina jejaring dengan unsur-unsur dalam lingkungan yang terkait dengan aktivitas lembaga. Dalam proses transaksi ini terus menerus

terjadi dinamika pertukaran antara lembaga dengan unsur-unsur lingkungan. Lembaga mengeluarkan *output* yang berisi perubahan/inovasi, unsur-unsur lingkungan yang terkait merespon, menilai dan memberi masukan baru. Bisa juga terjadi hal yang sebaliknya, lingkungan menawarkan perubahan dan agen pemerintah meresponnya dan memberikan penguatan. Respon dan masukan dari unsur-unsur lingkungan yang terkait diolah dalam sebuah proses belajar bersama lingkungan, namun tidak mengubah/mengorbankan nilai dan tujuan utama inovasi. Yang berubah adalah cara men-*delivery* inovasi tersebut.

Model berikut ini mungkin akan memudahkan pemahaman

Program/kebijakan yang dirancang oleh pemerintah daerah selain mempertimbangkan kelayakan operasional (kelayakan pengimplementasian) dari segi *economic feasibility, technical feasibility & administrative feasibility* bagi organ pelaksana (yang bisa melibatkan agen-agen LSM) juga harus mempertimbangkan kelayakan etika yang ada dan berkembang dalam masyarakatnya berdasarkan pertimbangan : manfaat program/kebijakan bagi masyarakat, pemenuhan hak bagi masyarakat untuk mendapatkan layanan, keadilan perlakuan dan akses, serta jaminan atas pemeliharaan atau keberlanjutan program tersebut. Organ/badan pelaksana akan menilai dan mengusulkan ukuran-ukuran kelayakan operasional program tersebut sesuai dengan kemampuannya, atau mengusulkan untuk mendapatkan penguatan yang dibutuhkan untuk keberlangsungan program yang dijalankan (salah satu contoh bentuk penguatan adalah SK MENPAN No. 63/2004 yang mengatur tentang standar, azas dan prinsip pelayanan publik yang harus dilaksanakan oleh para aparatur negara selaku pelayan publik). Selain itu bersama publik juga bisa menilai dan mengusulkan agar program tersebut memenuhi kriteria layanan publik dengan indikator-indikator: efektivitas program-program untuk mencapai tujuan yang diinginkan; produktivitas keluaran pemerintah daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat; efisiensi dan kepuasan masyarakat.

Publik selain menilai isi program/kebijakan dari segi etika/moral juga menilai pelaksanaan program berdasarkan kriteria kinerja pelayanan yang mereka terima, yakni tercapainya: 1) keadilan dan persamaan pelayanan; 2) kepastian waktu dan biaya menurut standar efisiensi; 3) responsivitas; dan 4) tiadanya suap/rente birokrasi. Penguatan-penguatan bagi posisi publik ini bisa diperoleh dari komitmen Pemerintah daerah untuk bersikap terbuka dan bertanggungjawab. Salah satu contoh penguatan untuk ini adalah dalam bentuk *Citizen Charter* yang memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat pada penyedia jasa (agen pelaksana) dan penerima jasa (publik) yang kini mulai diterapkan di beberapa daerah di Indonesia. Publik bisa *sharing* apabila mereka diberi wadah, dan PL adalah sarana untuk memberi wadah (organisasi formal - informal, atau bahkan mekanisme, prosedur, ataupun yang berbentuk jaringan). Publik bisa menilai manakala mereka telah belajar dan mengetahui hak-hak yang mereka miliki, PL adalah sarana dan proses belajar bersama antara publik dan pemerintah daerah. *Citizen Charter* hanyalah salah satu bentuknya, dan metode *marketing social* akan lebih mengefektifkan proses belajar untuk menemukan formula yang tepat bagi tata pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih baik. Apa yang lebih baik bisa bersifat *time specific, local specific* namun semuanya tak menjadi masalah selama bermuara pada tercapainya kesejahteraan sosial-ekonomi-hukum, moral dan politik di daerahnya.

Daftar Pustaka

- Agus Dwiyanto, dkk., Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, 2003).
- Hasrul Hanif & Ucu Martanto (eds), *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Kumpulan Makalah Workshop (Yogyakarta: Seri Pembaharuan manajemen Publik, FISIPOL UGM, 2005).

International Group for National Planning (INTERPLAN), *Appraising Administrative Capability for Development* (New York: United Nations, 1965).

James AF Stoner, dkk., *Manajemen*, edisi Indonesia (Jakarta: PT. Prehallindo, Jakarta, 1996).

Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).

Milton J. Esman, eds., *Pengembangan Lembaga: Dari Konsep sampai Aplikasinya* (Jakarta: UI Press, 1969).

Taufiq Effendy, *Arah Pembaharuan Pelayanan Publik*, Makalah, Makalah dalam Workshop Forum Nasional Pemerintah Daerah Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh FISIPOL G adjah Mada, 28 September 2005.

Wayne Parsons, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Edisi Indonesia (Jakarta: Prenada Media, 2005).