

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi terhadap semua aspek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka Otonomi Daerah dibawah undang-undang ini tidak sekedar memindahkan sebagian besar kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tetapi undang-undang ini harus membawa makna bagi kesejahteraan rakyat di daerah yang selama ini belum dapat diwujudkan. Kesejahteraan rakyat akan terwujud dengan baik apabila rakyat memiliki keleluasaan untuk menentukan nasibnya sendiri dan memiliki akses serta ruang yang cukup untuk masuk dalam arena proses pengambilan kebijakan publik. Adanya ruang yang cukup bagi rakyat untuk ikut mempengaruhi proses pengambilan kebijakan publik yang akan sangat menentukan nasibnya hanya mungkin tercipta jika ada Demokratisasi.

Demokratisasi menuntut penguatan pada sektor rakyat dari pada sektor pemerintah (birokrasi). Selama dibawah sistem sentralisme, birokrasi sangat dominan dalam menentukan segala aktivitas pembangunan yang menyebabkan rakyat menjadi apatis terhadap pelaksanaan pembangunan yang cenderung hanya sebagai objek. Dalam sistem baru yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, sistemnya dirubah secara total yaitu menempatkan rakyat

lebih dominan dalam menentukan arah dan tujuan pembangunan khususnya dalam konteks penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dalam konteks Otonomi Daerah yang dilaksanakan di daerah, apakah semangat yang dikandung oleh Undang–Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan derivasinya yaitu dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang ingin mewujudkan penguatan pada sisi rakyat dan mengurangi dominasi birokrasi benar-benar diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut implementasinya di daerah sangat menentukan nasib Birokrasi Daerah dan nasib rakyat daerah, sebab apabila Pemerintah Daerah akan benar-benar mewujudkan kehendak memberdayakan rakyat maka dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah tersebut, Birokrasi Daerah harus eksis dengan performa yang slim, efisien dan efektif (miskin struktur kaya fungsi).

Tampilan birokrasi yang besar dan gemuk akan menghabiskan banyak risorsis, fenomena ini telah banyak dilihat dalam praktek birokrasi selama ini baik ditingkat pusat maupun daerah. Organisasi Birokrasi Daerah dari Sabang sampai Merauke dibangun dan dikembangkan dengan menggunakan *azas uniformitas*. Adaptasi terhadap keragaman aktualitas kontekstual lokal tidak direspon secara proporsional. Akibatnya nomenklatur, jenis dan jumlah lembaga (organisasi) yang dikembangkan di seluruh Daerah di Indonesia hampir sama. Apakah organisasi yang dikembangkan tersebut diperlukan dan urgen dalam rangka merespon kepentingan masyarakat lokal atau tidak bukan hal yang penting untuk dijawab.

Dalam praktek Otonomi Daerah dibawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Daerah diberi keleluasaan untuk menetapkan/mengembangkan nomenklatur, jenis dan jumlah kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan, kemampuan dan beban kerja yang ada ditingkat daerah. Dengan materi aturan baru yang demikian, secara implisit sebenarnya ada nuansa kesadaran bahwa praktek pembentukan dan pengembangan kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah yang *uniform* sudah tidak relevan dengan dinamika lingkungan internal maupun eksternalnya.

Nuansa implisit lainnya sebagaimana disebutkan dalam peraturan pemerintah tersebut adalah bahwa organisasi yang dibentuk Pemerintah Daerah haruslah disesuaikan dengan kondisi kontekstual Daerah. Dengan berpedoman kepada hal tersebut diatas maka sebenarnya bagi daerah–daerah yang memiliki volume dan kompleksitas permasalahan yang berbeda dengan daerah lainnya juga harus memiliki, menetapkan dan mengembangkan organisasi di lingkungan pemerintahannya yang berbeda pula.

Bagi daerah yang memiliki volume dan kompleksitas permasalahan yang relatif kecil dibandingkan dengan daerah lainnya seharusnya juga mengembangkan kelembagaan organisasi yang kecil pula. Ini berarti bahwa organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah yang telah eksis selama ini perlu dikaji ulang untuk dikembangkan sesuai dengan kondisi dan tuntutan Era Otonomi Daerah.

Meskipun peraturan pemerintah tersebut telah mengisyaratkan akan perlunya sebuah bentuk Birokrasi Daerah yang berbeda dari yang telah ada sekarang ini,

namun ternyata dalam realitas pelaksanaan Otonomi Daerah di Era Reformasi dan Demokratisasi ini fenomena-fenomena yang ditampilkan oleh Pemerintah Daerah dalam merestrukturisasi dan atau mengembangkan organisasi dilingkungannya masih seperti pada masa sebelumnya.

Birokrasi Daerah masih saja dibangun dengan gaya struktur lama dan cenderung justeru lebih besar dari masa sebelumnya. Dengan adanya tampilan yang demikian maka kehendak untuk mewujudkan pemberdayaan rakyat akan menemui persoalan, sebab sebagian besar dana pemerintah akan tersedot untuk membiayai birokrasi sedangkan untuk pemberdayaan rakyat menjadi tidak terprioritaskan.

Penerapan Peraturan Pemerintah telah memungkinkan terbangunnya sebuah Birokrasi Pemerintahan Daerah yang besar, Peraturan Pemerintah ini sebenarnya dipersiapkan dalam rangka mengakomodasi adanya tuntutan penempatan pegawai yang didasarkan atau berbasis kompetensi. Dengan sistem ini dimungkinkan seseorang yang memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang tertentu bisa dipromosikan dengan cepat untuk menduduki suatu jabatan, karena seseorang dimungkinkan pangkatnya dinaikan secara cepat dalam waktu yang relatif singkat.

Namun dalam realitas praktek Birokrasi Pemerintahan Daerah yang terjadi justeru sebaliknya. Dimana dalam kenaikan pangkat yang dipercepat akomodasi terhadap kepentingan tersebut diatas justeru terabaikan, namun yang terjadi justeru hanya dalam rangka mengakomodasi pengisian jabatan-jabatan yang telah ada karena adanya lowongan jabatan sebagai akibat dari adanya restrukturisasi dan pengembangan Organisasi Birokrasi Pemerintah Daerah.

Selain hal tersebut di atas, terbangunnya sebuah organisasi birokrasi yang besar juga mengakibatkan terjadinya *overlap* implementasi tugas pokok dan fungsi antar organisasi yang ada. Banyaknya keragaman organisasi birokrasi yang dibangun oleh Pemerintah Daerah menciptakan potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Kondisi ini selain menciptakan sulitnya koordinasi pada tataran implementasi kebijakan publik juga berakibat pada pemborosan penggunaan sumber daya. Banyaknya keragaman organisasi yang dibangun juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik diantara organisasi birokrasi itu sendiri. Konflik antar organisasi birokrasi diakibatkan oleh adanya rebutan tugas (proyek), sinyalemen ini selain akan menyebabkan inefisiensi juga berakibat terbengkalainya pelayanan publik.

Didasari oleh argumentasi tersebut maka selayaknya dalam restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah maka hal tersebut perlu mendapat pertimbangan yang proporsional, sehingga organisasi birokrasi yang dibangun oleh pemerintah daerah adalah merupakan sebuah organisasi birokrasi yang benar-benar sesuai dengan keinginan jaman.

Secara lebih luas dengan adanya Restrukturisasi Birokrasi Pemerintah Daerah sebenarnya adalah dalam kerangka pengembangan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Restrukturisasi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam kerangka Good Governance diharapkan akan menciptakan suatu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih akuntabel, transparan, responsive, terbuka, efektif dan efisien, karena dengan penyelenggaraan *Good Governance* memungkinkan semua elemen yang ada yaitu negara, sektor swasta dan

masyarakat bisa terlibat secara proporsional dalam menentukan kebijakan publik yang dibuat dan akan diimplementasikan.

Dalam pendekatan legal formal maka Restrukturisasi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam implementasinya didasarkan pada Peraturan Pemerintah yakni Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Restrukturisasi dilakukan seharusnya tidak sekedar karena adanya tuntutan formal dengan adanya perubahan aturan/paradigma atau hanya dalam rangka mengakomodasi kepentingan internal birokrasi itu sendiri, namun yang lebih penting dan substansial adalah karena adanya kebutuhan objektif di Era Otonomi Daerah yang baru dan secara lebih luas harus mampu menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Governance mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *poverty* dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga *domain*, yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing (LAN, 2001:23).

Dari ketiga pilar penyokong *Good Governance* sebagaimana disebutkan di atas, yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat sebenarnya semuanya memiliki proporsi yang seimbang, namun mengingat negara memiliki beberapa fungsi, diantaranya fungsi pengaturan yang memfasilitasi sektor swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan maka dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa negara/pemerintah merupakan pemegang peranan paling penting dalam mewujudkan *Good Governance*.

Mengingat peranan negara yang begitu penting dalam mewujudkan *Good Governance* maka penelitian ini hanya akan difokuskan pada sisi negara/pemerintah, khususnya mengenai Restrukturisasi Birokrasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan kaitannya dengan pengembangan *Good Governance*. Dilematis Berbagai kendala mengenai tidak efisiennya struktur birokrasi kemudian membuat Pemerintah Pusat mengundangkan PP No. 41 Tahun 2007 mengenai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) menggantikan Peraturan yang lama hal ini kemudian membuat OPD Provinsi, kabupaten dan kota diseluruh Indonesia mengalami perubahan baik dari sisi teknis maupun substansi.

Secara umum unsur perangkat daerah kabupaten ataupun kota terdiri atas 6 unsur, yaitu unsur staf yang merupakan bagian dari sekretariat daerah, unsur perencanaan yang berada pada dibawah pengawasan Bappedda, unsur pelaksana yang merupakan dinas-dinas daerah, unsur pendukung yaitu badan-badan daerah, unsur pengawas yang merupakan bagian dari kantor inspektorat dan sekretariat DPRD. Keenam unsur ini harus saling bersinergi untuk menjalankan peran dan fungsi pemerintahan di daerah.

Dalam konteks pemerintahan Kota Bandarlampung dalam dua periode kepemimpinan Walikota yakni Drs. Edy Sutrisno, M.Pd. (2005-2010) dan Drs. Herman HN, M.M. (2010-2015) masih memperlihatkan struktur organisasi perangkat daerah yang inefisien, yakni terlalu 'gemuk' dengan satuan kerja yang ada. Dimana pada saat kepemimpinan Edy Sutrisno terdapat 40 satuan kerja dan pada kepemimpinan Herman HN menjadi 41 satuan kerja.

Secara umum restrukturisasi pasti diawali dengan niatan baik oleh Pemerintah Pusat untuk mewujudkan struktur birokrasi yang lebih baik, akan tetapi terdapat beberapa masalah yang timbul akibat pelaksanaan PP No. 41 Tahun 2007 ini setidaknya terdapat 3 (tiga) masalah krusial yang timbul akibat dari implementasi PP ini. Pertama, subjektivitas penempatan pejabat, secara umum penempatan pejabat dalam konteks pemerintahan pusat/daerah melewati beberapa mekanisme salah satu mekanisme yang tidak akan dilewatkan adalah baperjakat. Secara teknis, penempatan pejabat daerah akan dinilai lebih objektif jika peran baperjakat juga dapat objektif dalam melakukan penilaian terhadap siapa-siapa saja yang berhak untuk 'menduduki' jabatan tertentu dalam birokrasi.

Kedua, secara umum restrukturisasi birokrasi pemda juga akan sangat mengganggu penyelenggaraan pemerintahan. Setiap dinas, kantor, badan, kecamatan sampai dengan kelurahan sibuk untuk membenahi persoalan nomenklatur dan struktur pejabat internal masing-masing, ditambah lagi dengan kebiasaan kerja birokrasi pemda yang terkenal lambat dan penuh dengan slogan jika bisa dipersulit kenapa harus dipermudah.

Ketiga, adalah persoalan tarik menarik kepentingan penempatan pejabat pasca diundangkannya PP No.41 Tahun 2007 yang jauh dari logika *the right man in the right position*. Setelah diamati lebih detail hubungan transaksional politik tidak hanya terjadi di Partai Politik saja, dalam tubuh birokrasi di era Pemilihan Kepala Daerah secara langsung pun ternyata yang lebih mementingkan hasil dari transaksi politik tersebut dibandingkan dengan kemampuan personal dalam menjalankan tugas sebagai birokrat. Dan momentum restrukturisasi ala PP 41 juga merupakan bagian dari pembuktian bahwa memang telah terjadi hubungan transaksional tersebut sehingga kedepan akan lebih sering terdengar slogan orangnya bupati/walikota, wakil dan sebagainya dibandingkan dengan slogan kerja baik pasti posisi baik.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka permasalahan yang akan dibahas dan difokuskan dalam penelitian ini adalah: *Apakah restrukturisasi birokrasi di Pemerintahan Kota Bandarlampung mengarah pada penerapan prinsip-prinsip Good Governance?*

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah restrukturisasi birokrasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandarlampung mengarah pada implementasi *Good Governance*, khususnya dalam rangka implementasi *Good Governance* di tingkat daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara Akademis, penelitian ini sebagai salah satu kajian ilmu pemerintahan, dan dinamika perkembangannya, khususnya pengembangan birokrasi pemerintahan dari *good government* ke arah *good governance*.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan masukan bagi Pemerintah Kota Bandarlampung dalam melakukan pengkajian lebih lanjut mengenai pelaksanaan kebijakan restrukturisasi birokrasi dalam mewujudkan suatu tatanan pemerintahan yang *Good Governance*.