



GAVA MEDIA

Telaah Kritis

# Administrasi & Manajemen Sektor Publik di INDONESIA

MENUJU SISTEM PENYEDIAAN BARANG DAN  
PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG BERORIENTASI PUBLIK



KRISTIAN WIDYA WICAKSONO

23-2-2018



Telaah Kritis  
**Administrasi &  
Manajemen Sektor Publik  
di INDONESIA**

MENUJU SISTEM PENYEDIAAN BARANG DAN  
PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG BERORIENTASI PUBLIK

No. Klass 351-598 wlc t  
No. Induk 143090 Tgl 23-2-2018  
~~Hadiah/Beli~~  
Dari Gava Media

**TELAAH KRITIS ADMINISTRASI &  
MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA**  
(Menuju Sistem Penyediaan Barang dan Penyelenggaraan Pelayanan  
yang Berorientasi Publik)

Penulis:  
Kristian Widya Wicaksono

Desain cover:  
Dharna A.

Layout:  
Dharna A.

Ukuran buku:  
16 x 23 cm

Halaman:  
xxii + 224

ISBN:  
978-602-7869-57-8

Cetakan I, 2014

Diterbitkan oleh:  
PENERBIT GAVA MEDIA  
Klitren Lor GK III / 15 Yogyakarta  
Telp./Fax. (0274) 558502  
HP. 08122597214  
e-mail: [infogavamedia@yahoo.com](mailto:infogavamedia@yahoo.com)  
website: [www.gavamedia.net](http://www.gavamedia.net)

© Hak Cipta 2014 pada penulis,  
Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfoto copy, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Kristian Widya Wicaksono



Telaah Kritis  
**Administrasi &  
Manajemen Sektor Publik  
di INDONESIA**

MENUJU SISTEM PENYEDIAAN BARANG DAN  
PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG BERORIENTASI PUBLIK

351-598

WIC  
t

143090 / R / FISIP

23 Feb '18



PENERBIT GAVA MEDIA



# Pengantar



## Pemerintah, Warganegara dan Akuntabilitas

Pembenahan pada sektor publik di Indonesia perlu dilakukan secara komprehensif, fundamental dan berkesinambungan. Hal ini penting sebab dalam negara yang berdemokrasi disyaratkan pengarusutamaan kepentingan publik yang wujud nyatanya adalah peningkatan kualitas sektor publik. Bentuk dari Kepentingan Publik adalah kebutuhan dan permasalahan publik. Permasalahan publik sendiri merupakan sistem masalah sosial yang dinamis dan saling terkait antara sub-masalah yang satu dengan yang lainnya. Kedinamisan masalah publik membuatnya terus berubah dari waktu ke waktu atas pengaruh berbagai variabel termasuk pengaruh dari globalisasi serta teknologi informasi dan komunikasi.

Oleh karenanya, perlu untuk digaribawahi bahwa pembenahan masalah publik sangat dituntut untuk dilakukan secara terus-menerus seiring dengan tingkat perubahan yang terjadi di tengah masyarakat. Hal ini misalnya dapat ditinjau pada kemunculan konsep *Reinventing Government* sebagaimana yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992). Latar belakang gagasan tersebut adalah kebangkrutan birokrasi pemerintah di Amerika Serikat yang cenderung menggunakan satu kebijakan untuk menyelesaikan semua masalah (*one size fits all*) pada masa masyarakat Amerika telah memasuki era paksa-industrialisasi. Padahal kompleksitas situasi masalah di tengah-tengah masyarakat saat itu sudah tidak cocok lagi didekati dengan cara yang klasik. Hal ini ibarat kita memaksakan menggunakan baju satu ukuran kepada semua orang tanpa mempertimbangkan perbedaan postur tubuh dari masing-masing individu. Oleh karenanya, pembenahan pada sektor publik dilakukan dengan cara menyesuaikannya pada perkembangan masalah dan kebutuhan yang terjadi di dalam masyarakat.

Pembenahan pada sektor publik pada prinsipnya merupakan upaya sistematis dan terencana dalam mewujudkan pengarusutamaan kepentingan

publik. Dalam prakteknya, pengarusutamaan kepentingan publik tersebut sejalan dengan konsep demokrasi yang telah menjadi tujuan bangsa Indonesia semenjak awal berdirinya pada tahun 1945. Konsep demokrasi adalah pergeseran paradigma kekuasaan dalam sebuah komunitas politik dari yang semula berorientasi pada negara (*state center*) menjadi berorientasi kepada masyarakat (*people center*). Oleh karenanya, dalam perkembangan konsep sektor publik yaitu *New Public Governance*, masyarakat dipandang sebagai subjek dalam proses penyediaan barang dan pelayanan publik serta pemerintah tidak lagi ditempatkan sebagai aktor yang dominan pada sektor publik. Sumberdaya untuk menyediakan barang dan pelayanan publik menjadi tanggungjawab bersama sehingga secara partisipatif aktor-aktor non-pemerintah turut melaksanakan peran-peran sentral pada sektor publik guna menyediakan barang dan pelayanan publik.

Semenjak pemerintahan Gus Dur di awal-awal masa reformasi, bangsa Indonesia sudah mulai menyadari realitas bahwa semakin hari semakin menyusut pendapatan yang diperoleh pemerintah dari sektor migas. Seiring dengan hal tersebut maka bangsa Indonesia memasuki era yang menuntut masyarakat dan pemerintah untuk semakin realistis yakni situasi dimana penyediaan sumberdaya sektor publik saat ini hanya dimungkinkan diperoleh melalui pajak dan retribusi yang dibayarkan masyarakat. Belakangan ini pemerintah yang dipimpin Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengupayakan untuk mendorong masyarakat menunaikan kewajibannya membayar pajak. Pemerintah mengamppanyekan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sudah membayar pajak dan mengajak masyarakat untuk turut membayar pajak guna kepentingan pembangunan bangsa. Hal ini semakin menegaskan bahwa era keemasan pendapatan negara yang bersumber dari sektor migas sudah berakhir. Hal tersebut adalah kenangan manis pada dekade 1980-an yang menjadikan pemerintah orde baru sangat berwibawa di hadapan masyarakatnya. Dekade 1980-an merupakan masa dimana bangsa Indonesia mengalami *peak production of oil* yang kemudian disebut sebagai masa *oil-booming*. Masa keemasan itu pula yang telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara macan Asia sekaligus

salah satu negara pengekspor minyak sehingga kemudian bergabung bersama negara-negara pengekspor minyak lainnya dalam OPEC. Namun sekarang hal tersebut sudah berlalu. Sumber pendapatan negara dan daerah mulai beralih ke pajak dan retribusi. Pajak dan retribusi menjadi sumber pendapatan utama untuk mengisi kas negara dan daerah.

Dengan peralihan tersebut sesungguhnya perlu dipahami bahwa dalam negara demokrasi, pajak bukanlah upeti seperti pada negara monarki. Kontrak sosial yang dibangun antara negara dan masyarakat dalam negara demokrasi menempatkan masyarakat sebagai pusat dari kekuasaan. Konsekuensinya masyarakat selaku pembayar pajak (*tax payer*) wajib difasilitasi dengan penuh komitmen oleh pemerintah melalui kebijakan publik dalam bentuk penyediaan barang dan layanan publik yang efektif dan efisien untuk memenuhi kebutuhan secara layak dan memecahkan masalah publik secara komprehensif sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Hal inilah yang semestinya menjadi landasan berpikir dan berperilaku bagi pimpinan dan aparatur pemerintah, sebab zaman sudah berubah. Sudah bukan masanya lagi aparatur pemerintah dilayani oleh rakyatnya, justru sebaliknya mereka berkewajiban untuk memberikan layanan yang terbaik bagi rakyatnya secara adil dan berkualitas. Aparatur pemerintah perlu menyadari bahwa mereka berkewajiban menempatkan masyarakat yang mereka layani sebagai warganegara yang telah membayar pajak. Pajak inilah yang menjadi sumberdaya yang dimanfaatkan oleh aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan dan proyek pembangunan serta menjadi sumber pula bagi gaji yang mereka bawa pulang untuk menyambung hidup mereka bersama keluarga.

Oleh karenanya, pemanfaatan sumberdaya anggaran negara dan daerah yang diperoleh melalui pajak dan retribusi oleh aparatur pemerintah harus dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal inilah yang kemudian dipahami sebagai akuntabilitas. Konsep akuntabilitas ini semakin berdampak semenjak administrasi publik klasik (*old public administration*) yang hanya menekankan pada tuntutan agar administrator publik bertanggungjawab pada politisi dianggap sudah tidak lagi relevan.



Akuntabilitas menjadi sebuah konsep yang memperluas peran administrator atau manajer sektor publik agar tidak saja bertanggungjawab atas implementasi kebijakan publik yang merupakan instruksi dari para politisi melainkan juga mampu membuat diskresi untuk meningkatkan responsivitas organisasi pemerintah terhadap masyarakat yang mereka layani. Diskresi yang dimaksudkan di sini adalah ruang leluasa yang fleksibel bagi para administrator atau manajer sektor publik di luar konteks kebijakan publik yang tengah diimplementasikan untuk membuat keputusan-kebijaksanaan yang terlepas dari kekakuan prosedural kebijakan atau bahkan mengisi ruang-ruang dilematis yang belum memiliki aturan regulasi sehingga memberikan rasa aman dan nyaman bagi masyarakat. Hal ini dimaksudkan demi merespon kebutuhan dan keluhan yang diartikulasikan oleh publik kepada lembaga sektor publik secara langsung, lebih cepat dan akurat sebab jika harus menunggu revisi kebijakan akan memakan waktu dan sumberdaya yang cukup banyak.

Ruang fleksibilitas ini sangat dibutuhkan dalam implementasi kebijakan publik mengingat pada kenyataannya sering dijumpai keterbatasan kapasitas politisi dalam mengagregasi dan mengartikulasikan kebutuhan publik sehingga akhirnya rumusan kebijakan yang mereka hasilkan sifatnya parsial. Apalagi dinamika masyarakat yang semakin progressif mengingat pengaruh globalisasi serta teknologi informasi dan komunikasi yang semakin mendorong aliran informasi dan pembentukan pengetahuan di tengah masyarakat secara cepat. Artinya, hal ini akan semakin menciptakan kondisi rendahnya kapasitas politisi dalam mengagregasi dan mengartikulasikan kebutuhan dan permasalahan yang tengah dihadapi oleh publik sehingga diskresi menjadi kebutuhan dan sekaligus bentuk akuntabilitas.

Oleh karenanya, konsepsi akuntabilitas melalui diskresi yang diberikan administrator atau manajer sektor publik tersebut menjadi variabel penting saat ini guna mempertanggungjawabkan pajak yang dibayarkan oleh masyarakat dalam negara demokrasi. Sehingga melalui diskresi tersebut terjadi pengarusutamaan kepentingan publik yang akan meningkatkan kapasitas sektor publik dalam penyediaan kebutuhan masyarakat secara efektif, efisien, demokratis serta penuh komitmen.

## Revitalisasi Pemaknaan Publik

Pembenahan sektor publik yang menyeluruh hendaknya melibatkan lebih banyak komponen bangsa. Agar terjadi pelibatan yang optimal atas seluruh komponen bangsa maka konsep masyarakat dan rakyat hendaknya mulai bergerak ke arah konsep publik. Dalam konsep publik setidaknya terdapat dua hal penting yang perlu dihayati bersama. *Pertama* adalah adanya mekanisme dialogis. Artinya, suatu komunitas dapat masuk kategori publik manakala mereka menempuh cara dialog yang rasional, damai dan konstruktif untuk menghasilkan suatu keputusan bersama. Dengan demikian, pemaksaan kehendak, intimidasi bahkan kekerasan bukanlah cara yang dibenarkan dalam komunitas tersebut baik dalam pemenuhan kebutuhan maupun dalam hal penyelesaian masalah bersama. Sebenarnya bangsa Indonesia sudah memiliki modal berharga terkait hal ini sebagaimana yang terdapat dalam Pancasila sila yang keempat. Musyawarah untuk mufakat adalah proses dialogis untuk menghasilkan keputusan yang berkualitas bagi bangsa ini. Dalam sila keempat ini juga ditegaskan bahwa musyawarah yang dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan yang menegaskan bahwa rasionalitas dan kepekaan menjadi nilai yang penting dalam bermusyawarah. Sehingga sedianya keputusan yang diambil hendaknya mengedepankan pengetahuan yang akurat dan kepekaan atas keadilan bagi sesama manusia serta kelestarian alam lingkungan yang berkualitas. Hal ini akan menciptakan negara yang berkualitas dan lestari sehingga layak diwariskan bagi generasi penerus.

*Kedua* adalah pengambilan keputusan. Maksudnya adalah pengambilan keputusan dihayati sebagai bentuk keterlibatan aktif dari semua komponen komunitas tersebut. Bahkan keputusan adalah hasil pemikiran bersama sehingga seluruh anggota komunitas menjadi aktor utama dalam proses pengambilan keputusan dan merasa memiliki atas keputusan yang dihasilkan. Mereka tidak melepaskan seluruh proses pengambilan keputusan kepada kelompok tertentu. Tetapi memilih untuk terlibat aktif sehingga turut aktif dalam proses membentuk keputusan. Hal ini akan membangun rasa bertanggungjawab dari seluruh komponen komunitas atas keputusan yang

dihasilkan sehingga keberhasilan dan kegagalan dalam pembangunan akan menjadi milik bersama tanpa harus saling melempar tanggungjawab.

Kedua esensi inilah -dialog dan pengambilan keputusan- yang kemudian menjadi pilar utama untuk mengategorikan bahwa sebuah komunitas bisa disebut sebagai publik atau bukan. Ironisnya untuk bagian pertama, terkadang keragaman bangsa Indonesia yang sedemikian kompleks masih menyisakan kecurigaan diantara sesama kita sehingga tidak jarang berangkat dari kecurigaan tersebut muncul tindakan-tindakan yang kurang konstruktif dan berujung pada kekerasan. Kasus-kasus yang cukup memilukan adalah kerusuhan antar etnis, kekerasan terhadap kelompok minoritas, kerusuhan paska Pemilihan Umum Kepala Daerah dan lain sebagainya. Sedangkan pada aspek kedua yakni keterlibatan aktif dan menjadikan masyarakat sebagai pusat dalam pengambilan keputusan harus diakui bahwa bangsa kita masih lemah dalam hal ini. Konstruksi kultur politik pedalaman yang membangun struktur hirarki antara *priyayi* dan *wong cilik* masih begitu kuat mengikat dalam pola perilaku politik masyarakat kita. Oleh karenanya, hingga saat ini kelompok elit dalam masyarakat memang masih mendominasi dalam pembuatan keputusan. Alhasil hanya segelintir masyarakat saja yang bisa mengartikulasikan kebutuhannya dalam kancah pengambilan keputusan.

### **Politik dan Administrasi**

Pembenahan sektor publik tidak dapat dilepaskan dari komitmen seluruh pemangku kepentingan. Para politisi hendaknya mengelola kekuasaan atas dasar kepercayaan yang diberikan masyarakat melalui Pemilu. Sebab mekanisme pemilu merupakan jembatan yang sah dalam negara demokrasi untuk mencapai kekuasaan. Hal ini dapat terpenuhi apabila politisi selaku pembuat kebijakan (*policy maker*) memiliki integritas untuk memformulasikan kebijakan secara efektif dan demokratis.

Di sisi lain para administrator atau manajer sektor publik mampu mengimplementasikan kebijakan secara adil dan efisien. Administrator atau para manajer sektor publik harus tetap konsisten untuk mengabdikan diri

pada kepentingan publik yakni mengimplementasikan kebijakan publik dalam kerangka penyediaan barang publik dan penyelenggaraan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan publik yang sesungguhnya dan memecahkan permasalahan publik. Hal ini tentunya perlu didukung dengan penegakkan hukum yang konsisten dan kepercayaan diantara seluruh pemangku kepentingan sebab tanpa penegakkan hukum dan kepercayaan di antara sesama aktor pemerintah dan non-pemerintah maka proses administrasi yang menekankan pentingnya kerjasama akan terhambat. Kepercayaan dan penegakkan hukum yang mendorong kerjasama juga harus dibangun secara simultan dengan keterbukaan dan transparansi. Variabel-variabel ini saling terkait satu dengan lainnya sehingga tidak dapat dipisah-pisahkan.

Selain hal tersebut, seperti yang sudah ditegaskan sebelumnya bahwa mekanisme diskresi juga harus dimungkinkan dilaksanakan oleh manajer atau administrator sektor publik guna memberikan keleluasaan dalam hal pilihan publik (*public choice*). Mekanisme diskresi membangun konstruksi organisasi sektor publik yang lebih cepat dalam merespon permasalahan dan permintaan kebutuhan yang diartikulasikan publik melalui jalur di luar mekanisme Pemilu.

Namun yang menjadi pertanyaan lanjutannya adalah: bagaimana sebenarnya konstruksi administrasi publik di Indonesia? Bila merunut pada masa orde baru, maka dapat dijumpai bahwa administrasi publik di Indonesia terlalu bertumpu pada pengelolaan pembangunan. Akibatnya, pengelolaan yang utuh terhadap sektor publik belum tergarap secara paripurna. Konsentrasi studi dan praktek pada bidang administrasi publik lebih cenderung diarahkan untuk menatakelola pembangunan semata. Sedangkan penatakelolaan organisasi dan manajemen publik tidak disentuh secara komprehensif dan mendalam. Bahkan dalam konteks tata kelola penyelenggaraan pemerintah kita menyaksikan bahwa sepanjang masa demokrasi dipimpin di bawah rezim Soekarno dan orde baru di bawah rezim Soeharto, peran militer baik sebagai individual maupun institusional terlalu dominan dalam ranah birokrasi. Hal ini bertemali dengan aplikasi konsep Dwi

Fungsi ABRI dalam bentuk kekarya-an. Pada saat yang bersamaan, konsep desentralisasi yang diputuskan di atas kertas melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam praktek implementasinya mengalami kemandegan, keuangan negara bocor, peran sektor swasta tidak terkonstruksi jelas serta produk kebijakan publik tidak berhasil menyelesaikan akar permasalahan yang ada serta tidak mampu diarahkan untuk memenuhi kebutuhan publik.

Pada masa reformasi tahun 1998, implikasi dari masalah yang tidak nampak di permukaan pada era Soeharto berimbas pada menumpuknya "pekerjaan rumah" membenahan administrasi publik yang begitu banyak dan melelahkan. Reformasi Birokrasi yang dicanangkan pemerintah dan dikoordinasikan dibawah Wakil Presiden dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara tidak sepenuhnya berjalan secara efektif. Bahkan cacat di awal perjalannya sebab *pilot project* di Kementerian Keuangan justeru terjerembab dalam kubangan korupsi saat muncul gelombang kasus penyimpangan di Direktorat Jenderal Pajak. Angka korupsi juga tidak mengalami banyak perubahan, baik catatan KPK maupun catatan *Transparency International* sepanjang tahun 2009 hingga 2011 menunjukkan bahwa Reformasi Birokrasi belum banyak berimplikasi pada perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik dan penyediaan barang publik.

Kebijakan Desentralisasi yang diimplementasikan semenjak tahun 2001 juga belum menampakkan penguatan yang signifikan di lapisan organisasi pemerintah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Justeru dalam prakteknya banyak perluasan unit organisasi dan jabatan tumbuh dan berkembang di tataran organisasi pemerintah pusat. Seperti munculnya jabatan Wakil Menteri di lingkungan Kementrian Pemerintah Pusat. Maka dari itu, sejumlah analis administrasi yang jengah dengan situasi tersebut mengusulkan bahwa Reformasi Birokrasi juga sebaiknya diperkuat dengan analisis jabatan yang fungsinya untuk mengetahui *workload* dari setiap jabatan dan unit-unit organisasi di lingkungan pemerintah. Hal ini akan sangat berguna untuk meninjau secara detail muatan pekerjaan pada masing-masing lembaga dan unit kerja termasuk pada jabatan yang ada. Sebab banyak indikasi menunjukkan pemebentuk lembaga, unit kerja

dan jabatan lebih dilatarbelakangi oleh kepentingan untuk berkuasa bukan untuk memecahkan masalah publik atau memenuhi kebutuhan publik. Hal ini tentunya menjauhi konstruksi nilai efisiensi. Sebab jika bisa ditangani melalui pemerayaan pekerjaan pada lembaga, unit kerja dan jabatan yang sudah ada semestinya pembentukan lembaga, unit kerja dan jabatan baru pada dasarnya bisa dihindari. Karena sesungguhnya yang terpenting adalah mengoordinasikan perkerjaan-pekerjaan tersebut sehingga bermuara pada pencapaian tujuan organisasi yaitu terpecahkannya masalah publik dan terpenuhinya kebutuhan publik.

Dalam konteks penentuan arah, reformasi administrasi publik di Indonesia menghadapi tantangan yang serius pada konteks penentuan agenda prioritasnya. Hal ini membangun asumsi yang menyatakan bahwa bahwa memang tidak akan pernah mudah untuk mengurai benang kusut administrasi publik di Indonesia. Namun, upaya ke arah tersebut perlu tetap dilakukan secara konsisten.

### **Reformasi Administrasi Publik**

Guna mereformasi administrasi publik di Indonesia maka secara filosofis bangsa Indonesia perlu mendefinisikan kembali nilai (*value*) yang hendaknya dijadikan patokan bersama dalam mengelola sektor publik. Hal ini dihasilkan dari proses dialog yang berkesinambungan dan melibatkan seluruh komponen bangsa mengenai nilai dasar yang berkembang dalam masyarakat. Selanjutnya sistem nilai tersebut dijadikan kerangka filosofis regulasi yang *mengatur* dan *tidak mengatur* interaksi sosial yang berlangsung di dalam bangsa Indonesia. Perlu dicatat bahwa tanpa sistem regulasi yang adil bagi warganegara maka upaya reformasi Indonesia secara makro akan kandas. Sebab bagaimanapun organisasi dan manajemen sebagai elemen utama dalam administrasi sangat membutuhkan arah yang terang tersebut. Sehingga apa yang dicitakan dapat diwujudkan. Dalam teknis implementasinya maka sistem regulasi yang dikelola dengan baik oleh administrator atau manajer publik yang handal, akuntabel dan berintegritas akan sangat membantu dalam mengakselerasi penciptaan kesejahteraan masyarakat.

Dalam menggali sistem nilai bangsa Indonesia dan mengembangkan sistem regulasi maka kita akan mengikuti proses yang membutuhkan kesabaran revolusioner terutama pada proses dialog konstruktif antar komunitas dalam masyarakat, antara masyarakat dengan pemerintah dan antar lembaga pemerintah itu sendiri guna tercipta penetapan arah yang jelas bagi bangsa ini.

Selain dialog, dalam hal ini juga diusulkan pentingnya riset khusus di bidang administrasi publik yang berkesinambungan. Melalui riset kita akan memperoleh pengetahuan dan informasi yang akurat mengenai kondisi terkait dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Tentunya semakin berkualitas riset apalagi dilakukan dalam jangka waktu yang cukup panjang maka kita akan semakin menemukan banyak kepastian terkait dengan pola-pola umum yang ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia terutama untuk membantu mereka dalam mengagregasikan dan mengartikulasikan permasalahan serta kebutuhan mereka. Hal ini akan membantu meningkatkan kadar rasionalitas dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk penyediaan barang dan pelayanan publik. Tentunya dengan catatan terjadi sinkronisasi yang serius antara hasil riset dengan kebijakan yang diputuskan. Sejauh ini hambatannya adalah dominasi elit politik dalam ranah pengambilan keputusan dan perilaku apatis dari masyarakat yang jenuh dengan pola tingkah laku para politisi. Sehingga sinkronisasi antar kebijakan dan hasil riset belum berjalan secara baik. Oleh, karenanya, merevitalisasi peran seluruh komponen bangsa dalam proses dialog dan pengambilan keputusan bersama merupakan langkah yang paling rasional untuk ditempuh.

### **Tantangan Administrasi Publik Masa Mendatang**

Dalam implementasi kebijakan publik, proses penyediaan barang publik dan penyelenggaraan pelayanan publik pada akhirnya tidak harus selalu dilakukan pemerintah saja. Dalam perkembangannya, perlu untuk diperhitungkan oleh pemerintah saat ini bahwa proses pengisian kas negara dan daerah tidak dapat terus-menerus mengandalkan pada pajak dan

retribusi. Kecenderungan kenaikan pada sisi belanja negara dan daerah tidak dapat dipecahkan hanya dengan menaikkan pajak dan retribusi, sebab hal ini akan memberatkan bagi masyarakat. Situasi tersebut akan semakin runyam saat pemerintah tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat padahal pajak dan retribusi yang dipungutnya sudah sangat tinggi. Maka implikasinya dapat memicu reaksi yang ekstrim dari masyarakat yang berujung pada kekacauan dan kerusuhan sosial.

Oleh karenanya, pemerintah kedepannya dituntut untuk bekerja lebih efektif dengan biaya yang lebih efisien. Pada titik inilah partisipasi aktor non-pemerintah tidak saja menjadi penting tetapi juga menjadi sangat dibutuhkan. Sumberdaya sektor publik tidak lagi hanya bisa mengadakan pajak dan retribusi tetapi juga investasi dari aktor-aktor non-pemerintah tersebut. Pada masa inilah pemerintah dituntut dapat menciptakan perangkat untuk memfasilitasi para pemangku kepentingan untuk secara demokratis berpartisipasi pada sektor publik melalui instrumen regulasi yang memungkinkan tersedianya ruang yang leluasa bagi para pemangku kepentingan seperti sektor privat, organisasi non-profit dan komunitas-komunitas di dalam masyarakat untuk turut menyediakan barang dan menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini semakin diperkuat dengan asumsi yang menyatakan bahwa masyarakatlah yang paling memahami dan mengetahui problem dan kebutuhan mereka sendiri sehingga merekalah yang paling mengetahui apa yang harus dilakukan untuk memenuhi kebutuhan mereka dan menyelesaikan permasalahan yang tengah mereka hadapi tersebut.

Berangkat dari pemahaman tersebut, buku yang ada pada tangan dewan pembaca ini merupakan salah satu langkah kecil yang dimaksudkan untuk memberikan kontribusi bagi reformasi sektor publik di Indonesia. Tentunya selain sebagai bentuk penyempurnaan dari buku sebelumnya yang berjudul *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah* (2006). Buku sederhana ini dimaksudkan pula menjadi bahan refleksi bersama tentang dinamika kebijakan, organisasi dan manajemen pada sektor publik di Indonesia. Harapannya buku ini dapat menjadi inspirasi bagi para penggiat sektor publik untuk menghasilkan



gagasan-gagasan berkualitas guna lebih menyempurnakan pemenuhan kebutuhan publik atas pelayanan dan barang publik serta menyelesaikan masalah-masalah publik yang sudah sedemikian kompleks. Penyebab kompleksitas masalah publik tersebut tentunya adalah dinamika masyarakat itu sendiri. Selain itu, sebuah masalah publik terkadang tidak berdiri sendiri sebagai sebuah masalah yang independen tetapi merupakan masalah yang saling terkait atau interdependen dengan masalah-masalah lainnya. Sehingga pada akhirnya masalah-masalah tersebut membentuk sistem masalah yang membutuhkan sistem kebijakan pula untuk menyelesaikannya. Pada sisi inilah para penggiat sektor publik membutuhkan banyak suntikan gagasan untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang inovatif. Dengan demikian, kita dapat menumbuhkan semangat kewirausahaan dengan menjaga stamina kreativitas dari para pelaku sektor publik. Kedepannya diharapkan dengan semangat kewirausahaan ini maka meskipun para administrator, analis dan manajer sektor publik dihadapkan dengan realitas pahit yakni sumberdaya yang terbatas, namun mereka akan tetap menghasilkan kebijakan akan penyediaan barang publik dan penyelenggaraan pelayanan publik yang menjawab dengan tepat kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi publik.

Dengan menyadari kesederhanaan akan buku ini maka tentunya argumentasi yang dibangun di dalamnya jelas masih menyimpan sejumlah kelemahan dan kekurangan. Sehingga dengan segala kerendahan hati kami mengharapkan kritik dan saran untuk peningkatan kualitas buku ini kedepannya. Akhirul kalam, saya mengucapkan banyak terima kasih atas segala dukungan dan bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak sehingga buku ini dapat dirampungkan. Semoga gagasan yang disampaikan memberikan manfaat atau minimal merangsang munculnya gagasan lain yang lebih baik dan selamat membaca. [ ]

Bandung, Juni 2014

**Kristian Widya Wicaksono**



# Daftar isi



Pengantar .....	vii
Daftar Isi .....	xix
1 Administrasi Publik di Indonesia Paska Reformasi .....	1
2 Reformasi Birokrasi .....	51
3 Desentralisasi di Indonesia .....	79
4 Kebijakan Publik .....	97
5 <i>Good Regulatory Governance</i> .....	121
6 Barang Publik .....	139
7 Pembangunan Komunitas Ekonomi .....	151
8 Problematika Korupsi di Indonesia .....	169
9 Anggaran Publik .....	185
10 Kewirausahaan Publik .....	197
Daftar Pustaka .....	217



## Bab 1

**Administrasi Publik di Indonesia  
Paska Reformasi**

*Indonesia paska gerakan reformasi tahun 1998 belum sepenuhnya mengalami perubahan yang signifikan ke arah peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat secara kongkret. Belum optimalnya penegakkan hukum, minimnya akses terhadap layanan dasar di sejumlah daerah terpencil dan perbatasan, kemiskinan, pengangguran, perlakuan diskriminatif terhadap komunitas masyarakat minoritas dan marginal, korupsi, kerusuhan pasca-pemilukada, pembakaran dan penyerbuan kantor penegak hukum dan varian masalah publik lainnya masih menjadi pemandangan yang menghiasi kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia.*

**Pendahuluan**

Varian masalah publik yang sedemikian kompleks secara makro memberi kesan bahwa reformasi di Indonesia belum berhasil untuk mendatangkan kehidupan yang berkualitas bagi publik di negara yang memiliki luas lima juta seratus tujuh puluh enam ribu delapan ratus kilo meter persegi ini. Namun, demikianlah realitas yang harus dihadapi dua ratus tujuh puluh jutaan penduduk yang hidup di Indonesia. Reformasi yang dicanangkan pada tahun 1998 belum sepenuhnya mampu memberikan harapan baru pada seluruh konstalasi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Demokrastisasi yang diperagakan selama ini baru terbatas mempertontonkan kebebasan (baca: liberalisasi tanpa penegakkan aturan hukum yang kredibel) sehingga menghasilkan konstruksi politik yang berkembang melenceng dari kepentingan publik tanpa diiringi fundamen ekonomi yang menopang

kemakmuran kehidupan masyarakat. Perubahan yang dijanjikan hanya sebatas komoditi *marketing* politik bagi para “bakal calon” yang berkompetisi untuk merebut, mempertahankan dan meningkatkan akseptabilitas, popularitas dan elektabilitasnya sehingga dapat menduduki kekuasaan pada lembaga legislatif maupun eksekutif baik pada tingkat lokal maupun nasional.

Tetapi seperti berlalu begitu saja, para politisi hanya ingat rakyat saat kampanye dan lupa rakyat setelah menggenggam kekuasaan. Aktivitas yang dilakukan oleh politisi pun masih berkutat dengan kegiatan-kegiatan yang berelasi dengan kepentingan Pemilu saja (*election related activities*) sehingga mereka hanya berdekatan dengan masyarakat saat menjelang Pemilu, selepas itu mereka duduk manis di balik kursi kekuasaan. Politisi di Indonesia umumnya hanya paham mengenai kedudukan mereka dalam kekuasaan tetapi tidak memahami arah tujuan kekuasaan manakala kekuasaan sudah diperoleh. Alhasil mereka juga masih gagap dalam mengikuti perumusan kebijakan apalagi memahami dengan baik proses pengawasan implementasi kebijakan.

Oleh karenanya, otomatisasi perilaku politik sebagai konsekuensi gelombang liberalisasi tanpa arah menjadi kerangka dasar arsitektur demokrasi Indonesia masa kini. Perilaku politik tersebut kemudian ditunjang dengan parsialitas pengetahuan politik, tingkat kepedulian yang rendah terhadap penataan kehidupan bersama serta kualitas kesejahteraan yang rendah. Variabel-variabel negatif tersebut kemudian terkompilasi sehingga membuat otomatisasi perilaku politik menemukan jati dirinya dalam mayoritas masyarakat pemilih sebagai pemegang kendali demokrasi di bumi pertiwi ini. Perlu untuk kita garis bawahi bersama bahwa berdemokrasi dengan “perut kosong” membuat nalar jernih terdegradasi. Hal inilah yang kemudian membuat masyarakat kita lekas lupa dengan tingkah laku politisi yang korup dan mudah memaafkan segala kelalaian dalam pengambilan keputusan yang dibuat para politisi padahal konsekuensinya sangat merugikan masyarakat. Ironisnya sikap permisif ini tetap berlangsung hingga saat ini meskipun dampak dari keputusan tersebut telah menyengsarakan kehidupan masyarakat banyak.

Tidak optimalnya gerak perubahan kondisi politik paska reformasi salah satunya disebabkan ambiguitas atau absurditas Agenda Reformasi 1998. Agenda Reformasi 1998 dikonstruksi pada momentum kesenjangan pengetahuan dan informasi cukup terjal antara elit politik dan masyarakat sehingga hasilnya adalah tingkat operasionalisasi di tataran praksis yang membias akibat "gagal-paham" terhadap kebutuhan rakyat dan tetap menghamba pada kebutuhan penguasa. Proses mengangregasi dan mengartikulasikan kebutuhan publik dilakukan sesuai selera elit politik sehingga konsekuensinya tentunya pengabaian terhadap kepentingan publik. Hal inilah yang menyebabkan arah kebijakan agenda reformasi tidak memiliki direksi yang jelas. Demokratisasi sebagai pilar utama reformasi lebih nampak sebagai lahan percobaan bukan dikonstruksi dalam perangkat perencanaan yang terdesain secara sistematis. Bahkan pertimbangan administratif rasional yang mengedepankan efesiensi seringkali dipandang sebagai kemunduran demokrasi.

Dalam konteks menyusun agenda (*agenda setting*), maka agenda reformasi belum dijabarkan secara rigid baik dari segi perubahan yang diharapkan, target sasaran yang eligibel dan penetapan tengat waktu realisasi perubahan.

Pada saat konstruk agenda reformasi tidak sepenuhnya jelas maka partai politik yang berkembang bak jamur di musim hujan yang meskipun jumlahnya banyak pada era reformasi ini tetapi cenderung tidak memiliki tawaran ideologi yang jelas. Kebanyakan partai politik ideologinya pragmatis dan hanya bergerak untuk mencoba mengimbangi selera awam saja. Hal ini memang implikasi dari berkembangnya konsep *catch all party* dimana partai politik tidak memiliki ideologi tertentu tetapi lebih berupaya menggaet simpati masyarakat dengan mengangangkat isu-isu populer. Konsekuensinya ideologi tidak lagi dianggap penting bagi partai politik sehingga partai politik dibentuk untuk mendapatkan simpati politik bukan membentuk arah bagi masyarakat dalam berpolitik.

Idealnya dimensi ideologi tercermin dengan jelas yang kemudian dijabarkan dalam garis kebijakan partai dan program-program yang akan

dijalankan untuk mensejahterakan rakyat saat mereka mampu merengkuh kekuasaan. Partai Politik harusnya tidak pragmatis. Partai politik bertindak sebagai institusi ideologis yang menawarkan idealisme, kebijakan dan program yang sinergis dari hulu ke hilir kepada rakyat. Seperti di Amerika dengan jelas ketika Partai Demokrat berkuasa maka kebijakan pemerintah akan cenderung bersedikan idoeologi liberal. Sedangkan saat Partai Republik berkuasa maka kebijakan pemerintah akan cenderung bersendikan ideologi konservatif. Di Indonesia karena kebanyakan Partai tidak memiliki konsep ideologi yang jelas maka mereka cenderung bersikap pragmatis. Hal ini dapat dirasakan yakni dalam kancah politik Indonesia saat ini seolah-olah satu Partai dengan Partai lainnya nampak beroposisi tetapi sesungguhnya rakyat tidak bisa mengalami secara nyata perbedaan kebijakan yang mendasar diantara Partai Politik tersebut saat mereka berkuasa.

Selain itu, perihal fenomena munculnya kubu oposisi di Indonesia juga perlu dipertanyakan. Sebab dalam konsep Demokrasi Pancasila sesuai ide negara integralistik yang pernah disampaikan Mr. Soepoemo sesungguhnya Demokrasi di Indonesia tidak pernah mengenal istilah oposisi sebab seluruh elemen bangsa adalah satu kesatuan yang integral sebagaimana yang ada dalam sila ketiga Pancasila, yakni Persatuan Indonesia. Hal inilah yang nampaknya dilupakan begitu saja oleh para politisi kita saat ini.

### **Kebutuhan Reformasi Administrasi Publik Indonesia**

Sebagai rnesin penggerak utama penyelenggaraan pemerintah, administrasi publik hendaknya memperoleh perhatian yang utama yakni sebagai prioritas untuk ditinjau ulang dan memperoleh sejumlah penyesuaian untuk mengakselerasi efektifitas dan efesiensi dalam prakteknya serta mengoborasikannya dengan demokrasi. Konsentrasi yang terlalu besar dalam aspek kepolitikan –kompetisi menuju kekuasaan dan persaingan antar kepentingan politik- menyebabkan intervensi politisi dalam ranah administrasi publik justru terlalu kuat dan mengakar. Warisan sistem administrasi orde baru yang bersendikan progresivitas pembangunan dengan menempatkan

aparatur pemerintah sebagai pengawas dan pengendali perilaku masyarakat masih juga mewarnai praktek penyelenggaraan administrasi publik di Indonesia saat ini. Padahal nilai-nilai tersebut sudah tidak lagi relevan dengan Indonesia masa kini. Alhasil, administrasi publik masih dilaksanakan untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan bukan untuk menata kehidupan masyarakat yang demokratis agar mencapai tujuan kesejahteraan.

Pada sisi inilah administrasi publik di Indonesia menemui problem kronisnya sebab administrasi publik tidak mendapat ruang gerak yang leluasa untuk menata penyelenggaraan pemerintah dan memproduksi barang dan pelayanan publik secara terencana dan sistematis. Implikasinya, aspek-aspek kebutuhan sosio-ekonomi masyarakat belum sepenuhnya dapat direspon secara proporsional. Kondisi seperti ini memang ironis. Seolah-olah kita lalai untuk membicarakan langkah-langkah operasional yang disusun secara sistematis dan berkesinambungan untuk berpihak kepada kepentingan publik atau bagaimana sedianya *blueprint* reformasi yang terintegrasi dari hulu hingga ke hilir dalam penyelenggaraan pemerintahan, penyediaan barang serta pelayanan publik dapat terformulasikan dengan baik dengan menempatkan pemecahan masalah publik dan pemenuhan kebutuhan publik sebagai pemberi arah bagi seluruh aktivitas tersebut.

Pembiasaan terjadi pula pada saat representasi politik dilakukan untuk konstituen bukan untuk agregasi publik. Peran dan fungsi legislator dan pimpinan pemerintah baik lokal maupun nasional kemudian menjadi pertanyaan yang sangat mendasar, mungkinkah mereka memiliki kapasitas dan kapabilitas yang memadai untuk melakukan dikotomi kedudukan, peran dan fungsi secara proporsional di tengah kebijakan yang tidak memiliki ketegasan moralitas (Baca: Keberpihakkan)? Apalagi banyaknya catatan merah langkah legislator dan pimpinan pemerintahan menuju kursi kekuasaan politiknya dibangun diatas kerangka dasar infiltrasi secara irrasional terhadap preferensi publik melalui politik uang yang implikasinya mengkreasi arsitektur otomatisasi perilaku politik secara masif. Perlu diakui secara jujur bahwa antara Pemerintah yang didukung oleh sejumlah Partai di Parlemen