

---

**PEMETAAN STAKEHOLDER DALAM REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH**

**Gitadi Tegas Supramudyo**  
**Dep. Adm. Negara, FISIP**  
**Universitas Airlangga Surabaya**

**Abstrak**

Pergeseran state of the art dalam kajian kebijakan, di era reformasi tidak diikuti dengan praktek baik di tingkat lokal, sehingga reformasi kebijakan masih abai terhadap kondisi, potensi, dan budaya lokal. Teori dan konsep reformasi birokrasi dalam perspektif dan teori dari barat dipandang menjadi resep mujarab, untuk mereformasi birokrasi di Indonesia, dalam kenyataannya relatif masih jalan ditempat. Dalam realitasnya, dari perspektif politik keorganisasian, masih belum optimalnya pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia disebabkan setidaknya oleh 3 kelemahan, pertama, lemahnya visi atau pengetahuan tentang dan arti penting Reformasi, lemahnya infrastruktur hukum dan politik, lemahnya komitmen aparatur pelaksana. Disisi lain Reformasi Birokrasi tidak dapat dilepaskan dari rendahnya “public trust” pada birokrasi pemerintahan itu sendiri. Sebagai suatu kondisi yang diakibatkan oleh kinerja birokrasi (internal), dan oleh tingginya derajat intervensi kepentingan dan politik, baik dalam pemahaman politisasi birokrasi maupun birokratisasi politik. Oleh karena itu pemetaan dan penguatan berdimensi lokalitas,- potensi, kendala, dan budaya harus menjadi batu pijak, dipraktekkan dengan pemetaan stakeholders di tingkat lokal sehingga konsep dan desain reformasi birokrasi mengalami indigenisasi di tingkat lokal, yang sekaligus akan meningkatkan daya potensi dan sumberdaya dukung lokal, sehingga proses reformasi birokrasi dapat berjalan dengan optimal.

**Kata Kunci : Reformasi birokrasi, pemetaan stakeholder lokal**

**Pendahuluan**

Perjalanan usia gerakan Reformasi di Indonesia sudah mencapai satu setengah dekade, namun hingga saat ini disana-sini masih banyak suara minor yang mempertanyakan capaian yang telah diperoleh selama sekian waktu tersebut. Terkait mulai dari persoalan kesejahteraan, kemandirian ekonomi, korupsi, maupun yang terkait dengan politik dan birokrasi. Semakin menguatnya politisasi birokrasi dan birokratisasi politik tidak dapat dilepaskan dari fenomena reformasi yang diawal gerakan reformasi dulu menjadi kata-kata yang hampir disakralkan, seolah menjadi kunci jawaban dari berbagai cita-cita perubahan di segala bidang menunjukondisi yang lebih baik. Tanpa menutupi capaian-capaian di ranah demokratisasi, reformasi di ranah birokrasi belum memuaskan banyak pihak, tidak banyak kemajuan substantif yang signifikan. Secara formal kelembagaan memang beberapa waktu terakhir ini sudah banyak perubahan, namun belum menyentuh perubahan substantif dan kultural birokratik. Mulai dari patologi birokrasi (pemerintahan) yang gemuk dan lamban, hingga politisasi birokrasi dan birokratisasi politik relatif masih melekat. Stigma yang melekat kemudian adalah “kegagalan” reformasi birokrasi, bahkan kegagalan gerakan reformasi itu sendiri.

Kondisi tersebut mau tidak mau mengundang banyak analisis, argumentasi, dan eksplanasi-eksplanasi yang beragam. Salah satunya adalah sebagaimana hendak dikemukakan dalam makalah ini, terkait dengan “top downisasi” kebijakan-kebijakan

reformasi yang abai terhadap kondisi, potensi, dan budaya lokal. Seolah konsep reformasi birokrasi dalam perspektif dan teori dari barat sudah teruji dan menjadi resep mujarab, untuk mereformasi birokrasi di Indonesia, mulai dari pusat sampai daerah. Sebagaimana setiap konsep dan desain selanjutnya diujicobakan terlebih dahulu, maka idealnya berbagai konsep reformasi birokrasi juga diuji kelayakannya terlebih dahulu, dan dikombinasikan dengan berbagai perspektif dan budaya lokal. Tidak hanya terhenti hingga disini, tetapi ditindaklanjuti dengan instrumen pengukur capaiannya dalam satuan waktu tertentu. Disinilah maka dibutuhkan pemetaan- pemetaan, hingga mencapai peta yang jelas, baik terkait dengan peta pemangku kepentingan (stakeholders), hingga inventarisasi peta instrumen kebijakan yang dibutuhkan untuk mereformasi birokrasi, khususnya di daerah-daerah.

### Reformasi Birokrasi

Reformasi yang sering dikaitkan dengan suatu perubahan besar dan fundamental yang dipicu oleh hal-hal yang substansial bahkan revolusioner, mendapatkan lahan subur ketika terjadi akumulasi ketidakpuasan terhadap suatu rezim. Ditimpali dengan mimpi-mimpi perubahan yang ingin cepat-cepat dicapai, maka bergulirlah gerakan reformasi dalam bentuk turunannya yang dipandang ideal. Birokrasi dalam pemerintahan yang sangat birokratis memiliki banyak keunggulan jika dibandingkan dengan bentuk organisasi lain, mulai dari keunggulan teknis, kekuatan lembaga, jaringan struktural, hingga kepatuhan dan efisiensi biaya material maupun personal, yang keseluruhannya dapat dinaikkan hingga optimal. Namun organisasi model birokrasi hanya dapat tumbuh bagus dalam masyarakat yang bergerak lambat, dan berkembang dalam hierarki, artinya hanya yang berada dalam level atas saja yang memiliki informasi untuk membuat keputusan. Sebagaimana dikonstatasi Osborn and Gaebler (1995), dalam sistem birokrasi, regulasi pemerintah telah menciptakan manusia, baik warga negara maupun birokrat, sebagai orang yang tidak kreatif dan inovatif. Regulasi telah berubah menjadi semacam instruksi (Al-Gore;1995). Pada bagian lain Osborne dan Plastrik (1997) mengemukakan:

*This model served us well in its day. As long as the tasks were relatively simple and straightforward and the environment stable, it worked. But for the last 20 years it has been coming apart. In a world of rapid change , technological revolution, global economic competition, demas-sified markets, an educated workforce, demanding costumers, and severe fiscal constraints, centralized, top down monopolies are simply too slow, too unresponsive, and too incapable of change or innovation.*

Kondisi semacam ini memicu timbulnya pusat-pusat kekuasaan baru diluar pemerintah, sehingga pemerintah hanyalah merupakan salah satu kekuatan bukan satu-satunya kekuatan lagi. Dalam kondisi yang demikian maka pemerintah juga harus merubah orientasinya, tidak sekedar melayani kebutuhan rakyat tetapi juga harus lebih memberi wewenang kepada mereka. Dalam praktek berdemokrasi, rakyat bebas untuk melakukan sesuatu tidak lagi sekedar bebas dari (*free from and free to...*). Dengan demikian demokrasi juga berarti menyediakan ruang yang lebih luas untuk kreasi dan inovasi. Demokrasi dalam lingkup kebijakan publik, oleh karen itu sangat terkait erat dengan proses2 formulasi hingga evaluasi kebijakan. Suatu proses menyeluruh yang menuntut perubahan di tataran reformasi, bukan lagi sekedar di tataran inkrementalisasi kebijakan. Perubahan mendasar di tataran reform, mencakup mulai dari perubahan orientasi berdemokrasi, partisipasi dalam implementasi –evaluasi kebijakan, hingga

perubahan pada tingkat organisasional dan operasional, yang tidak lain adalah Reformasi Birokrasi, khususnya Reformasi Struktural birokrasi dalam proses kebijakan.

### **Beberapa *Best Practices***

Inggris di era perdana menteri John Major dan Toni Blair, telah melembagakan akuntabilitas dengan menyusun pedoman analisis keluaran dan kinerja (*output and performance analysis*) atau pedoman penelusuran terhadap departemen/badan di lingkungan pemerintahan, serta pedoman laporan tahunan (*guidence on annual report*) yang berisikan petunjuk penyusunan laporan tahunan departemen/badan pemerintahan kepada menteri, parlemen, dan masyarakat umum. Di samping itu, Inggris menetapkan pula gagasan layanan publik bagi masa depan yang mencakup modernisasi, reformasi, dan akuntabilitas (*public services for the future: modernisation, reform, accountability*). Intinya, setiap keputusan atau tindakan pemerintahan tak hanya berorientasi pada besaran pengeluaran dan atau penyerapan dana untuk tiap area, tetapi juga berorientasi pada peningkatan layanan jasa yang diberikan kepada publik dan perbaikannya. Sedangkan di Jerman, sebagai negara yang bentuk pemerintahannya federal, menetapkan pelibatan pemerintah federal (pusat) melalui kegiatan menteri yang dibatasi hanya untuk masalah-masalah: kepegawaian, teknologi informasi, dan keuangan. Dalam pola ini, pemerintah sesuai dengan tingkatannya, secara formal mempunyai pertanggungjawaban/akuntabilitas publik kepada parlemen di setiap tingkatan pemerintahan (yaitu: federal, negara bagian, dan lokal). Selain itu menteri memiliki derajat independensi yang tinggi dalam pelaksanaan pemerintahan sesuai batas kewenangannya. Sehingga, prinsip akuntabilitas dapat dilembagakan secara baik.

Dari kedua contoh tersebut dapat disimpulkan kebutuhan akan independensi, baik di tataran kelembagaan maupun individu, yang dapat diadopsi di daerah daerah, sehingga mengurangi ketergantungan konsep dan desain Reformasi Birokrasi dari pusat.

### **Birokratisasi Politik atau Politisasi Birokrasi?**

Dalam perspektif politik keorganisasian, masih belum optimalnya pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia disebabkan setidaknya oleh 3 kelemahan, yaitu:

1. Lemahnya visi atau pengetahuan tentang dan arti penting Reformasi (*lack of vision and knowledge*).
2. Lemahnya infra-struktur hukum dan politik (*lack of infra-structure*).
3. Lemahnya komitmen aparaturnya pelaksana atau penegak (*lack of commitment*).

Kemampuan mengidentifikasi sumber kelemahan akan sangat menentukan pilihan konsep dan desain solusi reformasi birokrasi. Kelemahan pada visi dan pengetahuan, maka solusinya relatif mudah, yaitu peningkatan dan *sharing* pengetahuan melalui proses pembelajaran (sosialisasi, pelatihan, pendidikan, dsb.). Sedangkan kelemahan infra-struktur hukum dan politik, solusinya adalah membenahi infra-struktur tersebut, berupa perbaikan aturan hukum, politik, dan kelembagaannya, -hal ini relatif sudah dilakukandi Indonesia. Tetapi jika kelemahannya pada ketiadaan komitmen, maka solusinya lebih kompleks. Disinilah reformasi birokrasi harus kuat, dengan instrumen pengukuran capaian dan instrumen kebijakan yang sangat komprehensif, sehingga dapat mengeliminir berbagai intervensi yang bernuansa politisasi birokrasi maupun birokratisasi politik.

### Penguatan Pemerintah (Potensi) Lokal

Ketergantungan (sumber keuangan) pada pemerintah pusat tidak harus diartikan sebagai ketergantungan dalam konsep dan desain Reformasi Birokrasi. Ada asumsi umum yang populer di era globalisasi ini yaitu: *'think globally, act locally'*, suatu perspektif yang seharusnya diperkuat di aras lokal- regional. Dalam hal berfikir global kiranya cukup mudah dipahami, bahwa kini telah terjadi koneksi-koneksi global, dan dengan berbagai cara kebudayaan, ekonomi, dan politik global telah mempengaruhi kehidupan kita, termasuk kehidupan komunitas-komunitas lokal. Tetapi, apa yang kita maksud dengan bertindak lokal, idealnya juga menjadi "hak" dan penguatan yang ada di pemerintahan lokal, khususnya dan me reformasi birokrasinya, karena perspektif ini juga telah menjadi isu penting dalam manajemen publik. Bertindak lokal berarti meniscayakan upaya mobilisasi dan manajemen komunitas-komunitas lokal untuk secara efektif mempengaruhi isu-isu lokal di bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan, serta peduli terhadap kehidupan yang inklusif, purposif, dan efektif. Upaya-upaya seperti ini memerlukan peran-peran pemerintah yang baru serta cara-cara baru dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal yang peduli untuk memberdayakan potensi lokal, Andrew Jones dan kawan-kawan merumuskan sepuluh tema sentral *local governance* yang penting diperhatikan sebagai berikut:

1. *The centrality of the local polity.* Untuk mengembangkan pemerintahan lokal yang efektif harus dimulai dengan memahami kompleksitas institusi dan kepentingan lokal. 'Komunitas lokal' bukanlah tak terdiferensiasi. Tugas pokok *local governance* adalah mengembangkan jejaring dan hubungan kerja yang efektif di antara institusi negara, komunitas, dan pasar, serta kelompok-kelompok untuk peduli dan menghadapi isu-isu lokal.
2. *Subsidiarity and the importance of the local.* Pemerintahan lokal yang efektif harus mendasarkan pada penghargaan akan kekhususan tempat: kekhususan konfigurasi kebutuhan sosial, permasalahan, aspirasi, institusi dan kepentingan di setiap tempat. Kebijakan harus menghargai keanekaragaman tempat, menyediakan ruang bagi institusi lokal ikut mempengaruhi implementasi dan pelayanan.
3. *The development of local institutional capacity.* Pemerintahan lokal harus peduli pada pengembangan kapasitas semua institusi lokal yang relevan, termasuk institusi negara, komunitas, dan pasar serta antar-hubungan di antaranya. *Local governance* perlu aktif, menggunakan negara, memperkuat organisasi komunitas, dan memperkuat institusi ekonomi. Mengembangkan struktur dan proses yang efektif untuk mempermudah kolaborasi dan kerja bersama amatlah penting.
4. *Network, linkages and partnerships as central.* Pemerintahan lokal mendasarkan manajemen melalui negosiasi dan jejaring daripada metode tradisional kontrol hirarkhis atau model-model kompetitif dan pasar. Harus meningkatkan saling ketergantungan antara sektor publik, pasar, dan masyarakat sipil, interaksi antaranggota jejaring harus didasarkan pada kepercayaan, pertukaran sumberdaya, proses yang dinegosiasikan dan berbagi hasilnya.
5. *Enhancing local deliberative capacity.* Perlu meningkatkan kapasitas semua anggota komunitas, dengan berbagai keahlian dan pengetahuan, termasuk pengetahuan lokal demi peningkatan kolektif dalam proses perencanaan deliberatif.
6. *Enhancing a spirit of local enterprise.* Tradisi usaha lokal merupakan dimensi *local governance* yang penting. Institusi-institusi lokal, apakah negara, pasar atau

komunitas perlu memiliki kultur usaha dan proaktif menyikapi isu dan permasalahan lokal.

7. *A fokus on local citizenship*. Pemerintahan lokal harus peduli dengan cara-cara agar semua warga dapat berpartisipasi, proses peningkatan demokrasi lokal, dan menyediakan berbagai kesempatan agar warga berpartisipasi dalam inisiatif dan proyek lokal, dan ikut menentukan prioritas, program, dan kebijakan lokal.
8. *Accountability via outcomes rather than procedures*. Pemantauan dan pengukuran perangkat *local governance* lebih difokuskan pada hasil-hasil yang disetujui komunitas daripada berdasarkan masukan dan keluaran yang diperlukan.
9. *The social, economic and environmental as inter-linked*. Berbagai persoalan yang sebelumnya dipandang terlepas harus dihadapi bersama oleh institusi dan aktor dari sektor negara, pasar, dan komunitas untuk diuji dari perspektif baru. Khususnya, diperlukan mengaitkan kebijakan lingkungan, ekonomi, dan sosial di tingkat lokal.
10. *Underpinned by the values and goal of social inclusion*. Pemerintahan lokal bukanlah kerangka sederhana untuk sebuah pendekatan baru manajemen sektor publik.

Dengan demikian, di tingkat lokal- regional dibutuhkan wacana dan gerakan reformasi birokrasi membutuhkan tidak sekedar format top down dari Kementrian, tetapi sebelumnya, atau setidaknya bersamaan dengan upaya melakukan pemetaan unsur dan stakeholder lokal potensial yang menggunakan pendekatan ilmiah konseptual sebagaimana diberikan dalam berbagai metode dan teknik "Stakeholder Analysis". Yang pada umumnya mensyaratkan adanya peta yang jelas terkait dengan kepemilikan power, interest, dan influence dari seorang/ kelompok stakeholder.

## Penutup

Kemandegan, atau setidaknya lambatnya perjalanan proses Reformasi Birokrasi tidak lepas dari rendahnya "public trust" pada birokrasi pemerintahan itu sendiri. Suatu kondisi yang diakibatkan oleh kinerja birokrasi (internal), dan oleh tingginya derajat intervensi kepentingan dan politik, baik dalam pemahaman politisasi birokrasi maupun birokratisasi politik. Oleh karena itu pemetaan dan penguatan berdimensi lokalitas,-potensi, kendala, budaya harus menjadi batu pijak yang pertama. Dilanjutkan kemudian dengan pemetaan stakeholders di tingkat lokal sehingga konsep dan desain reformasi birokrasi mengalami indigenisasi di tingkat lokal, yang sekaligus akan meningkatkan daya dukung lokal terhadap implementasi kebijakan- kebijakan reformasi birokrasi itu sendiri.

## Daftra Pustaka

- Brinkerhoff, Derick W. and Benjamin L. Crosby, 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Developing and Transitioning Countries*, Kumarian Press, Inc., Bloomfield.
- Chocran, Charles L & Eloise F. Malone, 1998. *Public Policy: Perspectives and Choices*, (second edition), Mc Grawhill College, Boston.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (terjemahan), GadjahcMada University Press, edisi ke dua, cetakan ke empat; Yogyakarta.
- Fischer, Frank, 2003. *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford.

- 
- Hajer, Marteen, A. & Henderik Wagenaar, eds, 2003. *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in The Network Society*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Hill, Michael (ed), 1997. *The Policy Process: A Reader*, Prentice Hall, Second Edition; London,
- Howlett, Michael & M. Ramesh, 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York.
- Nugroho, Riant (2008), *Public Policy: Teori Kebijakan – Analisis Kebijakan – Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate – Metode Penelitian Kebijakan*, Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta;
- Parsons, Wayne, 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (terjemahan), Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Patton, Carl V. & David S. Savicky, 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, London.
- Peters, B. Guy & Frans K.M van Nispen (eds), 1998. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edwards Elgar, Cheltenham UK.
- Sabatier Paul A (ed), 1999. *Theories of The Policy Process*, Westview, Boulder, CO.