
MENUJU BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH YANG INOVATIF

Dr. Irwan Noor, M.A
Dosen Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya
e-mail : irwannoor@yahoo.com

Abstrak

Birokrasi yang tumbuh begitu pesat serta kecenderungan adanya *overbureaucratic*, semakin merata di berbagai pemerintahan daerah di Indonesia. Muncullah berbagai keluhan terhadap kinerja birokrasi. Reformasi birokrasi tidak cukup dipahami dari perspektif internal birokrasi. Tampaknya perlu keberanian pemikiran untuk menengok keluar dari mesin birokrasi tersebut. Yang dibutuhkan bukan memperbaiki birokrasi, tetapi bagaimana merubah birokrasi menjadi lebih baik. Intervensi lingkungan politik memberikan dampak negatif bagi perkembangan inovasi di pemerintahan daerah. Dalam hal ini berwujud konflik antara legislatif atau partai politik terhadap kepemimpinan kepala daerah. Jika birokrasi di tubuh pemerintahan daerah terlalu banyak di intervensi oleh lingkungan politik, maka capaian birokrasi yang inovatif mustahil dapat tercapai. Hal ini juga bermakna, tujuan pemerintahan daerah yang memiliki daya saing (kompetitif), sebagai esensi sebuah organisasi yang inovatif juga sulit tercapai. birokrasi inovatif adalah berpola kompetitif, bagaimana mampu bersaing di dalam memberikan pelayanan yang lebih baik bagi stakeholdernya. Mereformasi birokrasi tidak cukup pada tataran individu atau kebijakan, tetapi reformasi lingkungan eksternal birokrasi juga menjadi keniscayaan untuk dilakukan.

Kata kunci : Birokrasi, Pemerintah Daerah, Inovatif

Birokrasi: Pelurusan Pemahaman yang keliru

Idiom Nicholas Henry (2004) *Big Democracy, Big Bureaucracy*, seakan menjadi membenaran masyarakat demokratis. Kondisi semacam ini berkembang di berbagai negara, termasuk Indonesia. Birokrasi yang tumbuh begitu pesat serta kecenderungan adanya *overbureaucratic*, semakin merata di berbagai pemerintahan daerah di Indonesia. Muncullah berbagai keluhan terhadap kinerja birokrasi. Kegagalan birokrasi oleh Robin Fox (1997:31)¹ dikarenakan “*they are, in some sense, inhuman*”. Drucker (1980) menyebutnya sebagai *deadly sin of the public administrator*, sedangkan Caiden (1991) menyebutnya dengan istilah *maladministration*. Mengusung enam dosa administrator publik, Drucker (1980) mengungkapkan:

The third deadly sin of the public administrator is to believe that "fat is beautiful," despite the obvious fact that mass does not do work; brains and muscles do. In fact, overweight inhibits work, and gross overweight totally immobilizes. (Drucker, 1980:104)

Sedangkan Caiden (1991:487) dengan mengutip kajian Hood (1974) mengidentifikasi lima jenis yang berbeda dari kegagalan administrator, yaitu: (1)

¹ Robin Fox , 1997, *Conjectures and Confrontations: Science, Evolution, Social Concern*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey

overkill or diseconomy: results are achieved at unnecessary high cost, (2) counter productivity: results are contrary to those desired; (3) inertia: nothing happens in response to stimulus; (4) ineffectiveness: responses evoked merely rearrange inputs and outputs achieving little or nothing; and (5) tail chasing: the more is supplied, the more is demanded.

Kendati data secara kuantitatif menunjukkan bahwa birokrasi menjadi (1) bagian yang tidak disukai, (2) banyak warga yang antipati terhadap kinerja birokrat, tetapi anehnya pertumbuhan birokrasi sangat mengagumkan, baik kuantitasnya maupun anggaran yang dihabiskan. Contoh sederhana, ketika penerimaan CPNS di provinsi Jawa Timur tahun 2012, yang dibutuhkan 148 formasi, tetapi ada 17 ribu pelamar. Hasil PUPNS yang sudah dimutakhirkan sampai 31 Desember 2003, jumlah Pegawai Negeri Sipil sebesar 3,6 juta. Namun, sepuluh tahun kemudian, yaitu sampai dengan pertengahan tahun 2013, jumlah pegawai negeri sipil sebanyak 4,7 juta. Ada kenaikan hampir 80 persen. Sayangnya, kata Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Indonesia, *dari 4,7 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di Indonesia, rupanya tidak semua memiliki kompetensi yang sesuai standar. Hanya lima persen dari para PNS itu yang berkemampuan baik, sisanya tidak kompeten.* (*detiknews.com*, Kamis, 01/03/2012). Sedangkan Wakil MenPAN menyatakan: *“Kendatipun jumlah PNS di Indonesia saat ini di bawah rata-rata rasio PNS negaranegara Asia. Namun jumlah yang sedikit itu terlihat banyak, lantaran banyaknya kualifikasi PNS kurang memadai”* (Menpan, 2013). Padahal anggaran untuk pegawai tersebut makin meningkat. Pada tahun 2012 saja, pemerintah menganggarkan Rp 112,2 triliun atau 46,5 persen dari total belanja pegawai yang sebesar Rp 241,1 triliun untuk membayarkan gaji dan tunjangan PNS, TNI, dan Polri. Berdasarkan Nota Keuangan RAPBN 2013, jumlah tersebut menunjukkan peningkatan sebesar Rp 10,9 triliun atau 10,7 persen dari pagu dalam APBN-P 2012 yang sebesar Rp 101,3 triliun (*finance.detik.com*, 2012).

Berkenaan kondisi birokrasi tersebut, sejumlah ilmuwan beradu-debat mensoalkan posisi birokrasi. Drury dkk (2006), Paldam (1999), Charron (2010), Lederman (2005), Warren (2004), mengkaitkan dengan fenomena korupsi. Umumnya mengungkapkan makin demokratis suatu negara, semakin rendah tingkat korupsinya. Rendahnya tingkat korupsi, sama artinya kinerja birokrasi di pemerintah tersebut semakin baik. Eko Prasajo (2013) mengungkapkan:

Tiga indikator utama dalam mengukur birokrasi yang dinilai baik yakni, peningkatan kualitas pelayanan publik yang dapat dilihat dari indeks kepuasan masyarakat, *'free corruption'* atau bebas KKN yang dapat diukur berdasarkan integritas dan indeks persepsi korupsi masyarakat serta *'performance akuntability'* atau akuntabilitas kinerja yang bisa dilihat dari nilai laporan akuntabilitas kinerja dari pemerintah.

Berkenaan dengan hubungan demokrasi dan korupsi, dengan analisis *time-series* di 100 negara tahun 1982-1997 Drury dkk (2006), berpendapat:

Although corruption certainly occurs in democracies, the electoral mechanism inhibits politicians from engaging in corrupt acts that damage overall economic performance and thereby jeopardize their political survival ... We argue that one of democracy's indirect benefits is its ability to mitigate the detrimental effect of corruption on economic growth (Drury, 2006:121)

Ada dua alasan menurut Akcay (2002), sebagaimana dikutip Tiwari (2012:3), mengapa negara demokratis kurang tingkat korupsinya:

First, democratic regimes possess effective democratic governance system, rule of law, accountability, transparency and access whereas undemocratic regimes do not. Second, democratic regime embraces those leaders who have political will to address corruption and create the environment in which civil organization can deal with corruption, and support anticorruption activities.

Fukuyama (2012) berargumentasi lain.

If you look around the world at all of the great bureaucratic traditions—Germany, Sweden, Japan, Singapore, etc.—not one of them became great because of democratic accountability. In fact, many great bureaucracies were created by authoritarian regimes that needed efficient services, primarily for the sake of national survival.

Namun bukan berarti demokrasi yang salah. Kita perlu pemahaman akan makna birokrasi itu sendiri, terutama pemahaman kaum politisi akan kinerja birokrasi. Fukuyama (2012) dalam penutup artikelnya menyatakan: “*The problem with the bad utilities has to do with bad mandates from the politicians, that make even the best-run organization unable to comply*”. Dalam bahasa yang lugas, pendiri ilmu administrasi publik, Woodrow Wilson (1887) menyatakan “... *that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. ... : Bureaucracy can exist only where the whole service of the state is removed from the common political life of the people, its chiefs as well as its rank and file.*”(Wilson, 1887:467)

Apa yang ingin diungkapkan Wilson di atas, sebenarnya menuntun ilmuwan administrasi untuk bijak menempatkan pemahaman demokrasi pada bidang kerja administrasi atau birokrasi. Wilson tidak pernah menulis adanya dikotomi administrasi-politik. Ia hanya menyatakan perlunya ***pemisahan*** tugas yang jelas, jika menginginkan kerja administrator atau kaum birokrat itu efisien, efektif maupun ekonomis. Mereformasi birokrasi dengan tujuan “*menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara*”², sebagaimana dinyatakan Caiden (1991:489) “*would only make things worse*”. Dalam nada yang agak sitir Eko Prasjojo³ menulis:

Barangkali yang paling mudah untuk ditunjuk sebagai penyebab sulitnya menciptakan kesejahteraan umum masyarakat adalah kualitas birokrasi pemerintahan. Lebih jelasnya, negara dan bangsa ini tidak pernah bersungguh-sungguh memperbaiki apa yang disebut sebagai birokrasi pemerintahan.

Terlebih jika menginginkan pemerintahan daerah berkukuh pada tujuannya, sebagaimana dinyatakan UU 32 tahun 2004, pasal 2 ayat 3. Salah satu tujuannya adalah tercapainya daya saing daerah. Jaweng (2013) mengungkapkan pentingnya daya saing daerah berkenaan dengan: (1) Level persaingan, (2) Desentralisasi ekonomi, (3) Kesenjangan antardaerah, dan (4) Daya saing nasional. Beberapa studi yang dilakukan: Mole (2001), Bronisz, et al (2008), Barkley (2008), Hanson (2009), Potter

² <http://www.menpan.go.id/sasaran-dan-indikator-keberhasilan-rb>

³ Eko Prasjojo, *Reformasi Pertama Birokrasi*, http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=9842&coid=3&caid=31&gid=3, download 1 September 2013

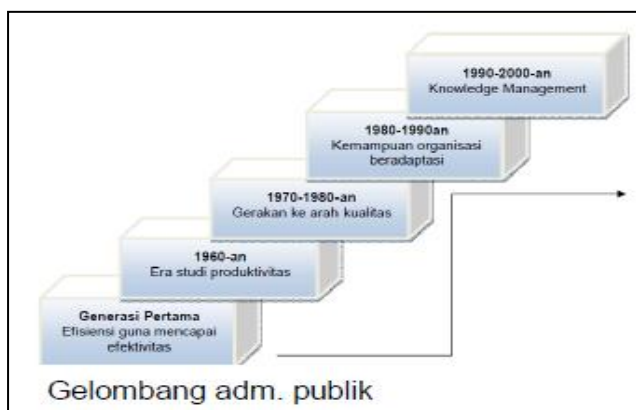
(2009), Huggins et al (2011), Rugman et al (2012), juga menunjukkan makna pentingnya daya saing daerah.

Namun, fakta yang dirilis *World Economic Forum* (WEF) dalam laporan yang bertajuk *The Global Competitiveness Index 2012–2013*, peringkat daya saing Indonesia melorot empat level dengan skor 4,4 dari posisi ke-46 pada tahun sebelumnya, ke posisi 50. Demikian pula tahun-tahun sebelumnya, sebagaimana kajian yang dilakukan Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah (PKKOD) mengungkapkan: Menurut catatan WEF, posisi daya saing Indonesia menurun dari urutan ke-69 dari 104 negara yang diteliti pada tahun 2004 menjadi yang ke-71 dari 117 negara pada tahun 2005. Meski posisi tersebut masih lebih baik dari posisi ke-72 pada tahun 2003, namun posisi tersebut relatif lebih buruk dibanding beberapa negara pesaing di kawasan ASEAN. Secara lokal (antar daerah), studi yang dilakukan PKKOD juga menunjukkan “*dari kedelapan belas provinsi yang diukur belum memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Dari hasil pengukuran kinerja diperoleh nilai rata-rata dari Kabupaten/Kota yang diteliti sebesar 0.52*”. Kinerja rendah berkaitan erat dengan rendahnya daya saing daerah. Dalam *World Economic Forum* (2011) menunjukkan 12 pilar dalam meningkatkan daya saing daerah. Salah satunya adalah faktor inovasi. Cantwell (2003:3) mengungkapkan:

The winners from innovation are those that construct appropriate capabilities, but capabilities are localised and nationally differentiated, and so there can be many successful players in the competitive game, each to some extent learning from and interacting with the somewhat alternative paths to capability creation being taken by others.

Bertitik tolak dari capaian di atas, pergeseran sudut pandang dalam perbaikan birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia perlu pemahaman mendalam akan makna birokrasi tersebut. Reformasi birokrasi tidak cukup dengan revitalisasi birokrasi berupa (1) Perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan, (2) Menata ulang proses birokrasi, atau (3) Merevisi dan membangun berbagai regulasi, sebagaimana dokumen makna reformasi birokrasi Menpan. Bukankah jauh sebelumnya Eko Prasjo⁴ sendiri pernah menulis: Prahara buruknya birokrasi pemerintahan ... dipersulit oleh beberapa hal: *pertama*, keseriusan dan kemauan politik untuk merevitalisasi dan meremajakan mesin birokrasi sangatlah lemah jika tidak mau dikatakan tidak ada. *Kedua*, birokrasi pemerintahan adalah sasaran yang sangat potensial bagi partai politik untuk menjara uang negara melalui koalisi politik dan birokrasi. *Ketiga*, sejak kita merdeka ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur perilaku birokrasi untuk melayani masyarakat tidaklah kondusif. *Keempat*, masyarakat berada dalam posisi yang sangat lemah ketika berhadapan dengan pemerintah, tidak ada posisi tawar dan bahkan selalu menjadi pihak yang paling dirugikan. Berangkat dari pemahaman di atas, reformasi birokrasi tidak cukup dipahami dari perspektif internal birokrasi. Tampaknya perlu keberanian pemikiran untuk menengok keluar dari mesin birokrasi tersebut. **Yang dibutuhkan bukan memperbaiki birokrasi, tetapi bagaimana merubah birokrasi menjadi lebih baik.** Upaya tersebut dibutuhkan jika birokrasi pemerintahan daerah berkehendak bermain di gelombang kelima administrasi publik, yaitu *knowledge management*.

⁴ Eko Prasjo, Reformasi Pertama Birokrasi ,
http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=9842&coid=3&caid=31&gid=3, download 1
September 2013



Birokrasi pemerintahan daerah dalam gelombang kelima *tidak cukup menjadi efisien atau efektif, tidak lagi bangga jika hanya mencapai kata-kata "organisasi berkualitas" atau berpuas diri karena telah mencapai titik "produktivitas",* tetapi dikatakan birokrasi berkualitas bila mampu bersaing dalam kancah pertarungan yang penuh darah dalam tataran kompetisi (sebuah istilah

yang dikenalkan oleh Kim and Mauborgne, 2005, dengan istilah "*Red Ocean*") (Irwan, 2012). Shapiro (2002:7) misalnya berujar "*The winners will be the government that find ways to release their innovative potential and apply it to the way they think and the way they work*". Kompetisi adalah esensi sebuah inovasi. Artinya, capaian tujuan pemerintahan daerah yang kompetitif (memiliki daya saing), sebagaimana diamanatkan UU 32 tahun 2004, hanya tercapai jika pola pikir dirubah menjadi birokrasi yang inovatif.

Menuju Birokrasi Inovatif

Dalam tataran ilmu administrasi publik, konsentrasi ilmuwan tidak lagi memperbincangkan efisien, efektivitas atau ekonomisnya suatu pemerintahan. Namun, bagaimana suatu pemerintahan tersebut dapat bersaing dalam kancah pelayanan pada masyarakat. Artikel Christopher Hood (1991), "*A Public Management for All Seasons?*", seakan memicu sektor publik memberikan pelayanan yang lebih baik, sebaik sektor privat. Nilai-nilai privat kemudian dicoba-terapkan di sektor publik. Nilai-nilai kompetitif atau daya saing kemudian dijadikan kompas untuk pencapaian tujuan pemerintah daerah yang baik. Beragam kajian kemudian menyertai pemikiran Hood, seperti tulisan Lan and Rosenbloom (1992), Barzelay (1992), Pollit (1993) maupun tulisan Osborne and Gaebler (1993). *Why some organisations use learning better than others?* Tulisan Peter Senge (1990) "*The Fifth Discipline*", yang disusul publikasi di tahun 1994, "*The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*" seakan menjawab seputar pertanyaan bagi sektor publik agar mampu kompetitif. Organisasi pemerintahan daerah akan terus bertahan (*survive*) di abad 21 jika mau belajar. Pemerintahan daerah dapat keluar sebagai pemenang dalam kancah persaingan, jika mampu inovatif. Lalu muncullah makna pentingnya kajian inovasi di pemerintahan daerah, sebagaimana diungkapkan Kim dan Chang (2009:294) "*Innovation in government has been major areas of study as a plausible venue for performance improvement*". Atau pernyataan P'arnaa and Tunzelmann (2007:1): "*innovation is becoming a reality in government. The failure to innovate in public services creates imbalances in societies and additional fiscal restraints.* Dengan membandingkan pemahaman Osborne and Brown (2005) dan Zhang (2010), Irwan (2011) mengemukakan bahwa inovasi yang dikembangkan akan menghasilkan daya saing. Demikian pula, daya saing yang ada akan memicu munculnya inovasi-inovasi baru. Proses demikian inilah yang akan memicu kemajuan bagi pemeritahan daerah serta mampu bertahan dalam perubahan-perubahan sebagai akibat kerasnya persaingan yang ada.

Inovasi kemudian muncul menjadi kajian utama. Birokrasi sebagai mesin pemerintahan turut menyertainya. Beberapa kajian birokrasi dan inovasi menjadi perhatian ilmuwan kekinian, seperti: Thompson et al (1965), Hlavacek and Thompson (1973), Budros (1999), Hage (1999), Davis (2003), Robson et al (2009). Pergeseran lebih tegas berkembang pada tahun 1990-an. Banyak ilmuwan meyakini, orientasi pergeseran administrator publik atau birokrasi muncul setelah tulisan Hood (1991), dengan konsepnya *New Public Management*, namun jauh sebelumnya Wilson (1887) telah menyatakan demikian. *The field of administration is a field of business* (Wilson, 1887:209). Ladang sektor bisnis adalah ladang kompetitif. Untuk kompetitif tidak saja berani merubah *mindset*, tetapi juga berani memisahkan diri terhadap faktor eksternal yang mengganggu pencapaian organisasi. *The more information that's out there about corruption and bad governance, the more people are likely to mobilize around pressuring executives to fix things.* (Fukuyama, 2012). Lebih lanjut Senge (1990), sebagaimana dikutip Martin (2000:11) mengungkapkan: *Innovation occurs when people develop new insights into ways of working. Building capacity refers to this process of enabling people to acquire and to develop new insights into the way they work and problem solve.*

Secara teoritik, ada dua faktor yang perlu diperhatikan di dalam mengembangkan inovasi di birokrasi pemerintahan daerah, yaitu faktor internal dan eksternal, sebagaimana dikemukakan dalam kajian Lam (2004); Teofilovic (2002); Kim and Chang (2009); Jong et.al (2007); Whitfield (2004); Wood (2007); Yoon (2006); Morris (2006); Koch and Hauknes (2005) dan Hadjimanolis (2003). Faktor internal secara konseptual dipahami sebagai faktor yang memiliki pengaruh bagi pengembangan inovasi dalam suatu organisasi. Kajian teoritik mengungkapkan faktor kepemimpinan (*leadership factor*) (Gumusluoglu, 2009; Stamm, 2009; Paulsen et.al, 2009; Makri and candura, 2010) dan iklim organisasi (*organizational climate*) dipandang memberikan kontribusi bagi tumbuhnya inovasi dalam suatu organisasi (Cantwell, 2007; Morris 2007; Moreno, et al, 2008; Dobni, 2008; Panuwatwanich et al, 2008; Gumusluoglu, 2009). Sedangkan lingkungan politik merupakan faktor eksternal yang kuat pengaruhnya bagi perkembangan inovasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia (Noor, 2011).

Secara internal perubahan-perubahan telah banyak dilakukan. Penataan birokrasi melalui “*Revisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru*” (Makna Reformasi Birokrasi, Menpan)⁵ telah pula dilakukan. Namun, kondisi birokrasi masih tertatih menjadi “hujatan” sebagian kalangan. Hasil survei lembaga *Political & Economic Risk Consultancy* (PERC) Hong Kong kepada pelaku bisnis di Asia pada 2012 masih memposisikan birokrasi Indonesia terkorup di Asia setelah India. Indeks keburukan birokrasi Indonesia masih tinggi, yakni 8,59, atau kalah jauh dari indeks Singapura dan Thailand, yakni 2,53 dan 5,53⁶.

Tahun 2012, 291 Kab/Kota menghabiskan 60-76% APBD buat birokrasi, Namun sayangnya, membuat laporan keuangan jauh dari mutu asas *good budetary governance* (2011 hanya 67 LKPD memperoleh opini WTP), korupsi yang merebak di

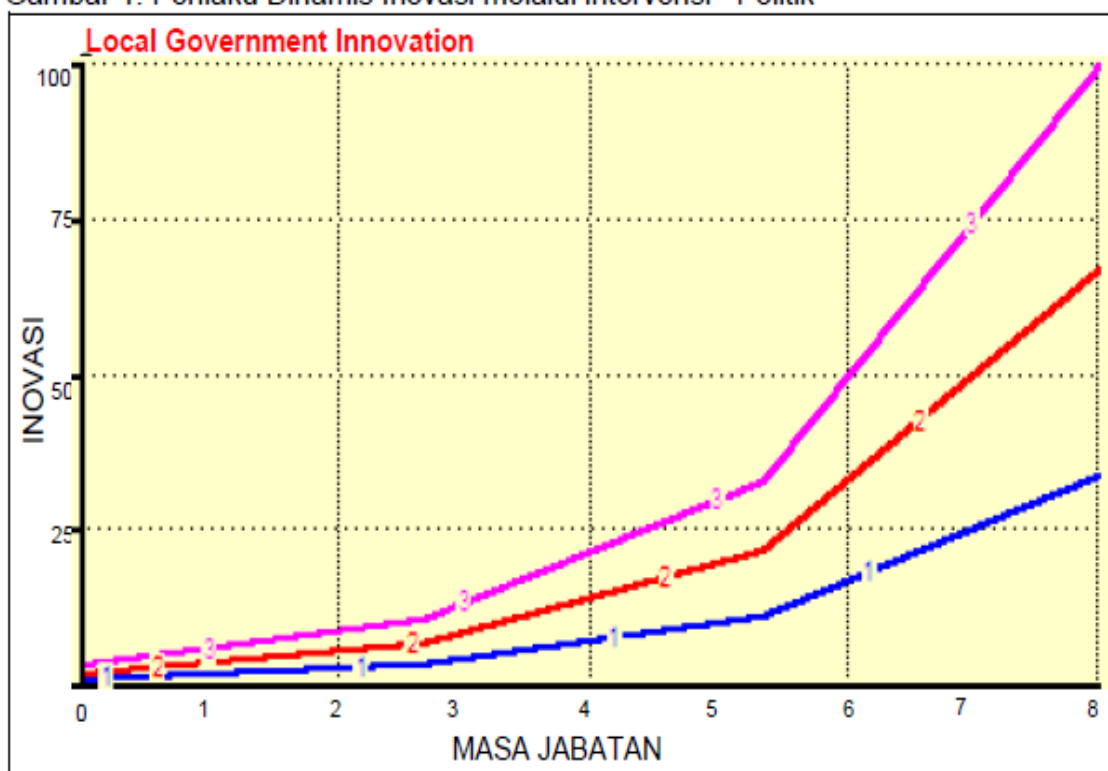
⁵ [Http://www.menpan.go.id/sasaran-dan-indikator-keberhasilan-rb](http://www.menpan.go.id/sasaran-dan-indikator-keberhasilan-rb)

⁶ TempoCo.Politik, <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/25/063443969/UGM-Korupsi-Menjalar-Kuat-di-Tubuh-Birokrasi>, unduh 1 September 2013

sejumlah titik kritis penyusunan/alokasi APBD, pemberian perijinan usaha, pengadaan barang/jasa, pembuatan kebijakan/Perda yang membuat 1500 anggota DPRD, 17 Gubernur dan 213 Bupati/Walikota tersangkut perkara korupsi⁸. Sedangkan Data dari Direktur Jenderal Otonomi Daerah (Dirjen Otda) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengungkapkan, sejak tahun 2004 sampai Februari 2013, sudah ada 291 kepala daerah, baik gubernur/bupati/walikota yang terjerat kasus korupsi. Rinciannya, Gubernur 21 orang, Wakil Gubernur 7 Orang, Bupati 156 orang, Wakil Bupati 46 orang, Walikota 41 orang dan Wakil Wali-kota 20 orang⁷.

Perubahan-perubahan struktur maupun kebijakan birokrasi tampaknya tidak “*mempan*” untuk menyembuhkan penyakit birokrasi. Boleh jadi, isolasi dari faktor eksternal menjadi alternatif penyembuhan penyakit birokrasi tersebut. Studi yang dilakukan Irwan (2011) mengungkapkan, faktor lingkungan politik, sebagai faktor eksternal, memberikan kontribusi yang sangat signifikan bagi perkembangan pemerintahan daerah yang inovatif. Dengan mengusung analisis sistemik ditemukan, faktor kepemimpinan dan lingkungan organisasi berkontribusi lebih rendah dibandingkan faktor politik. Hasil analisis yang dilakukan (Irwan, 2011:255) menunjukkan, perilaku dinamis inovasi sangat dipengaruhi oleh intervensi lingkungan politik. Secara grafis digambarkannya sebagai berikut:

Gambar 1: Perilaku Dinamis Inovasi melalui intervensi Politik



Keterangan: Garis 3 : Perilaku dinamis aktual lingkungan politik
 Garis 2 : Perilaku dinamis lingkungan politik hasil intervensi 25% (cukup)
 Garis 1 : Perilaku dinamis lingkungan politik hasil intervensi 75% (tinggi)

Sumber : Irwan Noor (2011:255)

⁷ Kantor Berita Politik RMOL, Kamis, 14 Februari 2013, <http://www.rmol.co/read/2013/02/14/98335/Ssttt,-300-Kepala-Daerah-Terjerat-Kasus-Korupsi>, unduh 1 september 2013

Hasil kajian di atas menunjukkan bahwa intervensi lingkungan politik memberikan dampak negatif bagi perkembangan inovasi di pemerintahan daerah. Pemahaman intervensi lingkungan politik adalah lingkungan yang tidak kondusif bagi lingkungan pemerintahan daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini berwujud konflik antara legislatif atau partai politik terhadap kepemimpinan kepala daerah. Kondisi ini muncul dalam fenomena *ketika kekuasaan pemerintahan eksekutif (kepala daerah) dikuasai oleh satu partai sementara kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dikuasai oleh partai lain*, yang dikenal dengan konsep pemerintahan yang terbelah (*divided government*), maka akan muncul kegamangan birokrasi di pemerintahan daerah tersebut. (Irwan, 2011:256). Ini sama artinya, jika birokrasi di tubuh pemerintahan daerah terlalu banyak di intervensi oleh lingkungan politik, maka capaian birokrasi yang inovatif mustahil dapat tercapai. Hal ini juga bermakna, tujuan pemerintahan daerah yang memiliki daya saing (kompetitif), sebagai esensi sebuah organisasi yang inovatif juga sulit tercapai.

Langkah terdepan untuk memahami kondisi ini adalah “*memisahkan tubuh birokrasi dari virus politik*”. Berfikir birokrasi inovatif adalah berpola kompetitif, bagaimana mampu bersaing di dalam memberikan pelayanan yang lebih baik bagi stakeholdernya. Mereformasi birokrasi tidak cukup pada tataran individu atau kebijakan, tetapi reformasi lingkungan eksternal birokrasi juga menjadi keniscayaan untuk dilakukan. Pertanyaannya adalah “pernahkan kaum birokrat merenung-fikir, betapa membelengunya gerak langkah birokrasi, sebagai dampak perubahan UU pemerintahan daerah?”

Daftar Pustaka

- Barkley, David L, 2008, *Evaluations of Regional Competitiveness: Making a Case for Case Studies*, **Review of Regional Studies**, Vol. 38 Issue 2, p121-143.
- Barzelay, Michael, 1992, **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing government**, University of California Press
- Budros, Art, Jan. - Feb., 1999, A Conceptual Framework for Analyzing Why Organizations Downsize, *Organization Science*, Vol. 10, No. 1, pp. 69-82
- Caiden, Gerald E, Nov. - Dec., 1991, *What Really Is Public Maladministration?*, **Public Administration Review**, Vol. 51, No. 6 (), pp. 486-493
- Cantwell, A. R., Aiman-Smith, L., & Mullen, T. R. April, **2007**, *Dimensions of innovation culture: Developing a measure*. **Paper** presented at the 22nd Annual Meeting of the Society for Industrial and Organizational Psychology, New York.
- Charron, Nicholas and Victor Lapuente, June 2010, *Does democracy produce quality of government?*, **European Journal of Political Research**, Volume 49, Issue 4, Pages: 443–470
- David Osborne, Ted Gaebler, 1993, **Reinventing government: how the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Plume
- DiLorenzo, Thomas J., August 2002, *The Futility of Bureaucracy*, **The Free Market**, The Mises Institute monthly, Volume 20, Number 7
- Dobni, C. Brooke, **2008**, *Measuring innovation culture in organizations: The development of a generalized innovation culture construct using exploratory factor analysis*, **European Journal of Innovation Management**, Vol. 11 No. 4, pp. 539-559
- Drucker, Peter F, Mar. - Apr., 1980, *The Deadly Sins in Public Administration*, **Public Administration Review**, Vol. 40, No. 2, pp. 103-106

- Drury, A. Cooper, Jonathan Kriekhaus and Michael Lusztig, Apr., 2006, *Corruption, Democracy, and Economic Growth*, **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, Vol.27, No. 2, pp. 121-136
- Eko Prasajo, Kamis, 9 Mei 2013, *Tiga Indikator Birokrasi Dinilai Baik*, **Kompas.Com**, <http://nasional.kompas.com/read/2013/05/09/14033911/Tiga.Indikator.Birokrasi.Dinilai.Baik>.
- Fukuyama, Francis, October 5, 2012, *Democracy and Corruption*, **The American Interest**, <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/05/democracy-and-corruption/>, *download 1 September 2013*.
- Government bureaucracies always fail to live up to their promises because they are not market institutions.* (DiLorenzo.2002)
- Gumusluoglu, Lale, 2009, *Transformational Leadership and Organizational Innovation: The Roles of Internal and External Support for Innovation*, **Journal of Product Innovation Management**, Vol. 26, pp. 264-277, 2009
- Hage. J. T., 1999, Organizational Innovation and Organizational Change, *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, pp. 597-622
- Hanson, Karen J, 2009, *The path to regional competitiveness: Business-civic leadership and geoeconomics in metropolitan Philadelphia*, **International Journal of Public Sector Management**, Volume: 22 Issue: 3
- Hlavacek, James D., Thompson, Victor A, Sep., 1973, Bureaucracy and New Product Innovation, *The Academy of Management Journal*, Vol. 16, No. 3, pp. 361-372
- Hood, Christopher, (1991), *A Public Management for All Seasons?*, **Public Administration** Vol. 69 Spring 1991 (3-19)
- Hood, Christopher, December 1974, *Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration*, **Public Administration**, Volume 52, Issue 4, pages 439-454
- Huggins, Robert; Williams, Nick, 2011, Entrepreneurship and regional competitiveness: The role and progression of policy, *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 23 Issue 9/10, p907-932
- Irwan Noor, 2012, *Menang di "lautan berdarah"*, <https://irwannoor.lecture.ub.ac.id/>, *download 1 September 2013*
- Irwan Noor, 2011, *Desain Inovasi Pemerintahan Daerah*, LAPORAN PENELITIAN, LPPM, Universitas Brawijaya, Malang
- Kim, Seok Eun and Chang, Gee Weon, Jun 2009, *An empirical analysis of innovativeness in government: findings and implications*, **International Review of Administrative Sciences**; vol. 75: pp. 293 - 310.
- Lan, Zhiyong and Rosenbloom, David H, 1992, *Public Administration in Transition?*, **Public Administration Review**, November/December, Vol. 52 No. 6
- Lederman, Daniel, Norman V. Loayza and Rodrigo R. Soares, March 2005, *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, **Economics & Politics**, Volume 17, Issue 1, Pages: 1-35,
- Makri, Marianna; Terri A. Scandura, , February 2010, *Exploring the effects of creative CEO leadership on innovation in high-technology firms*, **The Leadership Quarterly**, Volume 21, Issue 1 Pages 75-88
- Mike , 2003-2004, *Building Innovative Bureaucracies: Change, Structure, and the Science of Ideas*, *The Public Manager*, Vo. 32, Number 4, p.3-13

- Mole, Kevin, Les Worrall, 2001, *Innovation, business performance and regional competitiveness in the West Midlands*, **European Business Review**, Volume: 13 Issue: 6
- Moreno, Antonia Ruiz, Víctor J. Garcí'a-Morales and Francisco Javier Llorens-Montes, **2008**, *The moderating effect of organizational slack on the relation between perceptions of support for innovation and organizational climate*, **Personnel Review**, Vol. 37 No. 5, pp. 509-525
- Morris, Langdon, **2007**, *Creating the Innovation Culture: Geniuses, Champions, and Leaders* **An Innovation Labs White Paper**, © InnovationLabs
- Paldam, M. (1999). „*The big pattern of corruption. Economics, culture and the essay dynamics*”, WP 1999-11, **Centre for Dynamic Modelling in Economics**, University of Aarhus
- Panuwatwanich, Kriengsak, Rodney A. Stewart, Sherif Mohamed, **2008**, *The role of climate for innovation in enhancing business performance: The case of design firms*, **Engineering, Construction and Architectural Management**; Volume: 15 Issue: 5
- Parnaa, Ott and Tunzelmann, Nick von, **2007**, *Innovation in the public sector: Key features influencing the development and implementation of technologically innovative public sector services in the UK, Denmark, Finland and Estonia*, **Information Polity**, 12 (2007) 109–125
- Paulsen, Neil; Diana Maldonado; Victor J. Callan and Oluremi Ayoko, **2009**, *Charismatic leadership, change and innovation in an R&D organization*, **Journal of Organizational Change Management**, Vol. 22 No. 5, pp. 511-523
- Pollitt, Christopher, 1993, **Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**, Oxford, Blackwell
- Potter, Jonathan, 2009, *Evaluating Regional Competitiveness Policies: Insights from the New Economic Geography*. **Regional Studies**. Nov 2009, Vol. 43 Issue 9, p1225-1236.
- Robson, Paul J. A., Helen M. Haugh, Bernard Acquah Obeng, Mar., 2009, *Entrepreneurship and Innovation in Ghana: Enterprising Africa*, **Small Business Economics**, Vol. 32, No. 3, Globalization of Entrepreneurship in Small Organizations, pp. 331-350
- Rugman, Alan; Oh, Chang; Lim, Dominic, 2012, *The regional and global competitiveness of multinational firms*, **Journal of the Academy of Marketing Science**, Vol. 40 Issue 2, p218-235
- Shapiro, Stephen M., 2002, **24/7 innovation: a blueprint for surviving and thriving in an age of change**, McGraw-Hill, United States of America
- Stamm, Bettina Von, 2003, **Managing Innovation, Design and Creativity**, JohnWiley&SonsLtd,TheAtrium,SouthernGate,Chichester, WestSussexPO198SQ,England
- Thompson, Victor A., Jun., 1965, *Bureaucracy and Innovation*, **Administrative Science Quarterly**, Vol. 10, No. 1, pp. 1-20
- Tiwari, Aviral Kumar, 2012, *Corruption, democracy and bureaucracy*, **Theoretical and Applied Economics**, Volume XIX (2012), No. 9(574), pp. 17-28
- Warren, Mark E. April 2004, *What Does Corruption Mean in a Democracy?*, **American Journal of Political Science**, Volume 48, Issue 2, , Pages: 328–343
- Wilson, Woodrow, Jun., 1887, *The Study of Administration*, **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2, pp. 197-222

- , 21 Maret 2013, Jumlah PNS Sedikit Tapi Terlihat Banyak,
<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/996-jumlah-pns-sedikit-tapi-terlihat-banyak>
- , **Ini 2 Alasan Pemerintah Naikkan Anggaran Belanja Pegawai,**
finance.detik.com, Kamis, 23/08/2012,
<http://finance.detik.com/read/2012/08/23/150230/1997203/4/ini-2-alasan-pemerintah-naikkan-anggaran-belanja-pegawai>