



## REFORMASI BIROKRASI ALA PEMERINTAH KOTA PONTIANAK<sup>1</sup>

### **BUREAUCRATIC REFORM BY THE GOVERNMENT OF PONTIANAK CITY**

Rustan A., Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dan Tri Noor Aziza

PKP2A III Lembaga Administrasi Negara  
Jl. H.M Ardans (Ring Road III) Samarinda-Kalimantan Timur  
Email : rustanamarullah8@gmail.com

#### **Abstract**

*This study aims to identify the characteristic of bureaucratic reforms implemented by the government of Pontianak City. Some innovation has been successfully carried out in order to speed up public services, thus have an impact on increase of public confidence. The results of this study indicate that the role of strong leadership from the Mayor of Pontianak City (Sutarmidji) and public interaction factor becomes an important element in the implementation of bureaucratic reform in Pontianak. Furthermore, in the context of change management, in order to accelerate the bureaucratic reform in Pontianak, local government using power-coercive approach and normative-re-educative approach. Both of these approaches have succeeded in altering the face of Pontianak City bureaucracy becomes: serve the public better, providing excellent service, fast, cheap and even free, safe, easy, transparent, and fair.*

**Keywords :** *bureaucratic reform, the government of Pontianak City*

#### **Abstrak**

Studi ini bertujuan untuk menemukenali ciri khas reformasi birokrasi yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Pontianak. Beberapa pembaharuan/inovasi telah berhasil dilakukan dalam rangka mempercepat pelayanan publik dan meningkatkan kepercayaan publik. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa peran kepemimpinan yang kuat dari Walikota Sutarmidji dan faktor interaksi publik dengan penyelenggara pemerintahan menjadi elemen penting dalam pelaksanaan reform di tubuh birokrasi Kota Pontianak. Adapun pendekatan manajemen perubahan yang diterapkan dalam rangka percepatan reformasi birokrasi di lokus penelitian ini adalah pendekatan kekuasaan-koersif dan pendekatan normatif-reedukatif. Kedua pendekatan ini telah berhasil mengubah wajah birokrasi Kota Pontianak menjadi lebih melayani publik, prima, cepat, murah dan bahkan gratis, aman, mudah, transparan, dan adil.

**Kata Kunci :** Reformasi Birokrasi, Pemerintah Kota Pontianak

---

<sup>1</sup> Naskah diterima pada 12 Agustus 2014, Revisi pertama pada 17 September 2014, Revisi kedua pada 14 Oktober 2014, disetujui terbit pada 14 Oktober 2014



## A. PENDAHULUAN

Secara umum, reformasi birokrasi merupakan bagian dari strategi besar dalam ilmu perilaku organisasi yang dikenal dengan manajemen perubahan. Melaksanakan reformasi birokrasi sama dengan melakukan manajemen perubahan dalam birokrasi (Nugroho, 2013:15). Manajemen perubahan dalam birokrasi saat ini terus digulirkan melalui inovasi dan kreativitas pemerintah daerah ditengah tuntutan publik dan keterbatasan sumberdaya yang dimiliki. Beberapa pemerintah daerah mampu mengelola perubahan birokrasi tersebut secara optimal, sehingga menghadirkan kualitas pelayanan publik yang unggul dan tingkat kepuasan masyarakat yang semakin membaik.

Namun demikian, beberapa organisasi birokrasi di Indonesia telah "putus asa" karena tidak mengetahui bagaimana seharusnya dan sebaiknya manajemen perubahan dilaksanakan dan apa hasil yang perlu dicapai. Kondisi ini kemungkinan besar disebabkan oleh ketidakjelasan pemahaman manajemen perubahan untuk birokrasi, yang dimulai dari ketidakjelasan konsep yang diberikan oleh pemerintah pusat (Nugroho, 2013:40).

Disadari bahwa saat ini upaya pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan masih sebatas pada upaya pemenuhan segala persyaratan administratif agar pemerintah daerah dikatakan sedang/sudah melakukan reformasi birokrasi. Sedarmayanti (2010:29) bahkan mengemukakan, bahwa reformasi birokrasi baru menyentuh "kulit"nya saja, seperti perubahan nomenklatur, restrukturisasi organisasi, dan pemberian remunerasi,

sedangkan produktivitasnya masih tetap sama atau bahkan tidak meningkat sama sekali.

Pelayanan publik sebagai ujung tombak reformasi birokrasi sendiri saat ini dapat dikatakan masih jauh dari harapan. Fenomena birokrasi yang berbelit-belit dan korupsi masih terjadi pada banyak pelayanan yang diselenggarakan birokrasi pemerintah. Tahun 2011 saja Ombudsman RI mencatat 5.800 masalah yang terjadi dalam pelayanan dari seluruh wilayah Indonesia (Rakyat Merdeka Online, 21 Mei 2012), itu pun baru yang dilaporkan, belum masalah pelayanan yang belum dilaporkan. Pelayanan Pemerintah Daerah dianggap terburuk, diikuti kepolisian, lembaga peradilan, Badan Pertanahan Nasional, bahkan BUMN/D pun ikut terseret (Kemenpan dan RB, 2013).

Fakta lain juga disebutkan oleh Mendagri Gamawan Fauzi (2013) yang menunjukkan bahwa dari 524 daerah otonom terdapat 290 kepala daerah yang sudah menjadi tersangka, terdakwa, atau terpidana. Mayoritas (sekitar 86 persen) kepala daerah yang tersangkut masalah hukum karena terkait kasus korupsi. Tentu saja ini membuktikan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi belum berjalan optimal bahkan dikhawatirkan tidak berhasil. Selain itu, pelaksanaan reformasi birokrasi yang paling umum dilaksanakan saat ini masih terbatas pada upaya perbaikan kedisiplinan PNS melalui presensi dengan menggunakan instrumen intervensi pada pemotongan tunjangan daerah.

Agus Dwiyanto (2011:118) menjelaskan bahwa kegagalan reformasi birokrasi publik di Indonesia sebagian disebabkan pemerintah selama ini cenderung hanya



memperbaiki struktur birokrasi, seperti menyederhanakan prosedur pelayanan, mempendek jenjang hierarki, dan berbagai bentuk debirokratisasi lainnya, namun cenderung mengabaikan dimensi-dimensi permasalahan lainnya, seperti mengubah budaya yang salah pada birokrasi yang mendasari munculnya sikap dan perilaku birokrasi yang selalu berorientasi pada kekuasaan dan anggaran, selain tidak dikembangkannya budaya pelayanan secara sistematis dalam kehidupan birokrasi publik.

Kotter (2002:2) bahkan menyebutkan bahwa, “*the central issue is never strategy, structure, culture or systems. All those elements, and others, are important. But the core of matter is always about changing the behavior of people, behavior change happens in highly successful situations mostly by speaking to people's feelings*”. Pandangan Kotter tersebut menjelaskan bahwa sikap atau perilaku seseorang dapat dengan mudah berubah jika *leader* mampu untuk berkomunikasi atau mendorong perasaan atau emosi orang tersebut. Ketika hal ini mampu dilaksanakan maka perubahan dapat terwujud dan bahkan akan menjadi sistem dan membudaya.

Di sisi lain, reformasi birokrasi oleh sebagian pemerintah daerah saat ini relatif dirasakan sudah membuahkan hasil, meskipun belum menyeluruh. Upaya pembenahan tersebut terlihat dengan mencuatnya beberapa nama kepala daerah dengan program aplikatif dan inovatif telah membuka tabir dan opini masyarakat akan kinerja birokrasi yang rendah menuju birokrasi yang melayani, inovatif, bersih, dan berkinerja tinggi

dalam mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa nama kepala daerah tersebut diantaranya Joko Widodo (Gubernur DKI Jakarta) yang telah melaksanakan rekrutmen terbuka (*open bidding*) dan mengedepankan efektifitas serta budaya melayani publik dengan cepat; Ridwan Kamil (Walikota Bandung) yang menerapkan setiap SKPD memiliki akun di media sosial untuk berinteraksi dengan publik, pelayanan jemput bola investasi daerah, serta untuk memudahkan koordinasi dan komunikasi antar pemerintah, juga melaksanakan silaturahmi dengan warga miskin setiap minggunya; dan Tri Rismaharini (Walikota Surabaya) yang senantiasa dalam kesederhanaan dengan tidak menggunakan tanda jabatan serta mampu mengubah Kota Surabaya dengan partisipasi aktif masyarakatnya. Tri Rismaharini juga tidak segan-segan turun langsung melakukan perbaikan pelayanan publik agar dapat dicontoh oleh seluruh aparaturnya.

*Best practices* pelaksanaan reformasi birokrasi juga telah banyak dilakukan di daerah lain bahkan sebelum diluncurkannya *grand* desain reformasi birokrasi. Kemenpan dan RB bahkan mengikutsertakan berbagai keberhasilan reformasi birokrasi dalam bentuk inovasi penyelenggaraan pelayanan publik di daerah sebanyak 19 pelayanan publik pada ajang *United Nations Public Service (UNPS) Award 2014*. *UNPS Award* merupakan penghargaan paling bergengsi yang diberikan kepada unit penyelenggara pelayanan publik, sehingga ikut sertanya Indonesia pada ajang tersebut memiliki dua tujuan, yaitu (1) untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, bahwa



pemerintah benar-benar serius dalam memperbaiki kualitas pelayanan, meskipun belum merata, tetapi ada beberapa inovasi yang patut dihargai; (2) untuk memperbaiki citra masyarakat internasional terhadap Indonesia dalam konteks *easy of doing business in Indonesia*, yang merupakan salah satu indikator dalam reformasi birokrasi (Menpan-RB, 2014).

Sebagai salah satu daerah yang berperan serta dalam praktek penyelenggaraan reformasi birokrasi, Pemerintah Kota Pontianak menggunakannya sebagai solusi pada permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya sektor pelayanan publik. Berdasarkan hasil wawancara dan penggalian data sekunder terkait, maka beberapa permasalahan yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak adalah:

1. Terbatasnya jumlah SDM yang diperlukan, dikarenakan oleh adanya moratorium PNS serta tidak sesuai jumlah PNS yang disetujui oleh Kemenpan dan RB. Selain itu, relatif belum optimalnya penempatan dan pendistribusian personil sesuai dengan keahlian dan kemampuannya tentu akan berpengaruh pada kinerja SKPD. Salah satu akibatnya adalah adanya ketidaknyamanan publik dalam berbagai hal yang berhubungan dengan pemerintahan dikarenakan petugas pelayanan yang kurang ramah dan simpatik. Hal ini menunjukkan bahwa *mind-set* melayani relatif belum tertanam secara optimal di pola pikir dan pola tindak beberapa aparatur Pemerintah Kota Pontianak
2. Kurang disiplinnya petugas dalam pelayanan kepada masyarakat yang

dilihat dari banyaknya aparatur yang ditemukan berkeliaran di jam kerja. Ini menunjukkan bahwa belum dilaksanakannya secara tegas penerapan sanksi atau aturan kepegawaian.

3. Masih belum optimalnya sarana dan prasarana yang dimiliki dalam melaksanakan kegiatan operasional yang berakibat pelayanan kepada masyarakat belum dapat dilaksanakan secara optimal pula.

Keseluruhan permasalahan-permasalahan di atas kemudian diatasi melalui mekanisme perubahan yang disebut sebagai reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi yang dijalankan kemudian terbukti mampu meningkatkan performa kualitas pelayanan publik yang diikuti oleh dampak turunannya (*multiplier effect*) seperti peningkatan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Kota Pontianak, pertumbuhan ekonomi dan PAD Kota Pontianak.

Penyelenggaraan reformasi birokrasi telah sukses dilakukan di beberapa daerah dengan karakter, situasi strategis, serta pola yang unik dan khas, dimana Pontianak merupakan salah satu kota dimaksud dengan berbagai penghargaan yang sering diterima. Oleh karena itu, penulis berusaha untuk menggali reformasi birokrasi yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak dengan secara khusus mencoba menjawab pertanyaan penelitian yaitu: Model pendekatan reformasi birokrasi seperti apa yang diterapkan di Kota Pontianak? Aspek apa saja yang paling berpengaruh dalam percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Pontianak?



## B. METODE PENELITIAN

### Pengumpulan data

Dalam rangka menangkap fenomena-fenomena terkait fokus kajian ini dilakukan upaya pengumpulan data melalui pendekatan *library research* dan yang paling utama adalah penggalian data secara langsung di Kota Pontianak pada bulan Maret 2014. Dalam penelitian ini studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, hasil penelitian, *proceeding*, serta informasi-informasi lainnya yang menunjang penelitian ini. Adapun pengumpulan data primer dilakukan dengan melakukan penggalian data di lapangan secara *purposive* melalui mekanisme *in-depth interview* dengan *snowball sampling* pada responden-responden utama yang dibagi ke dalam dua kelompok, sebagaimana yang tertuang dalam Tabel 1. berikut ini:

**Tabel 1.** Responden Kajian Reformasi Birokrasi di Kota Pontianak

Kelompok Publik
1. Lembaga Penelitian UNTAN
2. Pontianak Post
3. LSM/ NGO
4. Ketua DPRD
5. KADIN
Kelompok Pemerintah
1. Walikota Pontianak
2. Kepala BP2T
3. Kepala Dinas Kesehatan
4. Bagian Organisasi dan Tata Laksana

*Key informants* tersebut terbagi atas kelompok publik dan kelompok

pemerintah agar diperoleh gambaran yang utuh dan berimbang terhadap kinerja pemerintah daerah, faktor pemicu perubahan, serta permasalahan dan kemungkinan perbaikan di masa mendatang. *Key informants* dipilih berdasarkan pemahaman dan pengetahuan mereka terhadap fokus penelitian.

### Lokus Penelitian

Lokus kajian ini adalah Kota Pontianak. Pemilihan lokus ini didasarkan pada penghargaan atau terdaftar sebagai nominasi daerah unggulan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu Nominator Unggulan Innovative Government Award (IGA) 2010. Selain itu, juga didasarkan atas informasi di media cetak dan *online* yang menempatkan Kota Pontianak cukup baik dan menjadi referensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah.

### Data Analisis

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan metode kualitatif yang mencoba memahami realitas yang terjadi kemudian menggambarkan kondisi tersebut disertai analisis dan formulasi rekomendasi yang dapat diberikan.

## C. KERANGKA TEORITIS

### Reformasi Birokrasi Dalam Kajian Teoritis

Reformasi administrasi, atau dalam terminologi yang lebih populer di Indonesia disebut sebagai reformasi birokrasi<sup>2</sup>, adalah dorongan perubahan yang direncanakan untuk

<sup>2</sup> Dalam literatur yang ada, reformasi birokrasi sesungguhnya tidak dikenal. Reformasi birokrasi yang dimaksud dalam pemerintahan Indonesia lebih dikenal sebagai reformasi administrasi (Kathrina, 2013)



mentransformasi administrasi dan mengatasi resistensi yang menyertai transformasi tersebut (Caiden, 1969 dalam PKMK, 2012). Perubahan yang direncanakan tersebut merupakan perubahan yang sifatnya penyesuaian terhadap status quo menuju alternatif yang lebih baik. Menurut Kasim dalam Maulana Ali (2012:176), reformasi administrasi/ birokrasi adalah upaya perubahan melalui pendekatan dari atas ke bawah dengan program reorganisasi, pelangsingan (*downsizing*), program penghematan biaya, dan program *reengineering*.

Effendi (2014) mendefinisikan secara sederhana reformasi birokrasi sebagai (1) Perubahan *mind set*, cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola

tindak); (2) Perubahan penguasa menjadi pelayan; (3) mendahulukan peran dari wewenang, berpikir output tetapi outcome, (4) Perubahan manajemen kinerja; (5) Pemantauan percontohan keberhasilan (*best practices*) dalam mewujudkan *good governance*, *clean goverment*, transparan, akuntabel dan bersih; (6) Penetapan formula pelayanan publik “bermula dari akhir dan berakhir di awal”.

Terdapat beberapa faktor yang seringkali digunakan sebagai dasar pemerintah dalam melakukan reformasi birokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Campbell (1999) dalam Tabel 2 berikut ini:

**Tabel 2.** Tema Berulang dalam Reformasi Birokrasi

1	<i>Government is too big</i>	<i>The number of personnel</i>
		<i>The number of organizations</i>
		<i>Spending</i>
2	<i>Government is inefficient</i>	<i>Red tape and wasteful practices</i>
		<i>Personnel management</i>
		<i>Quality of decisions</i>
		<i>Nimbleness</i>
3	<i>Government is poorly organized to meet needs</i>	<i>Boundaries, missions and names of agencies</i>
		<i>Division of responsibilities between levels of government</i>
		<i>Providing services</i>
4	<i>Government interferes too much in the economy and society</i>	<i>Formal control over private actors</i>
		<i>Informal interference</i>
		<i>Civil rights</i>
		<i>Corruption</i>
5	<i>Bureaucrats are immoral</i>	<i>Following rules</i>
		<i>Proper attitudes</i>
		<i>Clienteles</i>
6	<i>Bureaucrats are too responsive to 'special interests'</i>	<i>Powerful interest groups</i>
		<i>Politicians</i>
		<i>Transparency of rules</i>
7	<i>What goes on in government is too secret</i>	<i>Disclosure of information</i>
		<i>Revise bad policies</i>
8	<i>The government is following the wrong policies</i>	<i>Initiate good policies</i>
		<i>Change policy direction</i>
		<i>Government versus society</i>
9	<i>Bureaucrats are too powerful</i>	<i>Bureaucracy versus majority party</i>
		<i>Center versus 'subgovernments'</i>
		<i>Local autonomy</i>
10	<i>The government is undemocratic</i>	<i>Citizen voices are not heard</i>

Sumber : Campbell, 1999:157-176



Reformasi birokrasi diperlukan agar birokrasi sebagai bagian dari institusi penyelenggara pemerintahan selalu menempatkan kepentingan publik sebagai panglima. Bahwa birokrasi dan aparaturnya harus peduli terhadap kepentingan publik dan selalu menjadikan kepentingan publik sebagai kriteria utama dalam pengambilan keputusan (Dwiyanto, 2011:317).

Tulisan Nugroho (2013:55) menerangkan, bahwa terdapat sejumlah penelitian tentang kinerja reformasi birokrasi di Indonesia sepanjang 1998-2012. Antara lain Dwiyanto dkk, (2002); Dwiyanto (2010); Prasojo dkk, (2004); Prasojo dkk, (2007); Prasojo, (2007); Azhari (2011); Nugroho (2007); Hidayat, Pramusinto & Purwanto, (2009); Hidayat (2007); dan Mulyadi (2007) dimana secara mendasar dan umum memberikan arah simpulan yang sebangun yaitu, sebagian besar proses reformasi birokrasi belum berhasil, sebagian kecil berhasil, dan sisanya tidak berjalan sama sekali. Temuan Dwiyanto, dkk memberikan dasar pemahaman yang makin jelas, budaya paternalisme pada masyarakat membentuk budaya birokrasi yang paternalis pula. Temuan dari Prasojo, dkk dan Nugroho (2007) dari studi pada berbagai daerah otonom yang berhasil melakukan reformasi birokrasi menunjukkan hal yang sama, meski dengan sisi pandang yang berbeda, yaitu bahwa reformasi yang berhasil ternyata adalah reformasi yang dipimpin oleh pemimpin birokrasi yang reformis.

### **Change Management**

Davidson (2005) dalam

Rewansyah (2010:184) menyebutkan empat model *Change Management* (CM) yang dapat diterapkan dalam melakukan perubahan, yakni :

1. *Pendekatan rasional-empiris*. Pendekatan yang menitikberatkan pada rasionalitas argumentasi. Asumsinya orang-orang yang menjadi sasaran akan menerima perubahan ketika menerima pertimbangan untuk berubah. Mereka mempunyai pertimbangan rasional untuk ikut serta melakukan perubahan. Untuk itu *change leaders* (pemimpin perubahan) harus mampu meyakinkan (*convincing*) bawahannya dengan cara: (a) menjelaskan bahwa perubahan yang akan dilakukan pada hakikatnya ditujukan untuk kepentingan staf atau pegawai, bahwa setiap pegawai dituntut untuk mempunyai dasar moralitas, kedisiplinan dan kemauan yang kuat untuk berubah; (b) menyediakan media informasi bagi para pegawai tentang program reformasi birokrasi, mereka harus *well-informed*; (c) menjelaskan proses dan tahapan perubahan yang akan dilakukan secara lengkap dan utuh; (d) menyampaikan bahwa perubahan itu harus dilakukan sesegera mungkin; (e) jika diperlukan, menghadirkan tim atau konsultan ahli untuk mensosialisasikan perubahan itu sehingga para pegawai dapat memahaminya; (f) mendialogkan dan mendiskusikan perubahan itu secara terbuka.
2. *Pendekatan normatif-reedukatif*. Menurut Lewin, "Orang tidak akan berubah semata-mata karena



mereka diminta, kecuali jika kebutuhan untuk berubah dijelaskan dan terdapat konsesus bahwa perubahan yang diusulkan merupakan suatu pembalikan peristiwa secara mengagumkan". Pendekatan normatif-reedukatif menitikberatkan pada proses edukasi ulang berkaitan dengan nilai dan keyakinan, sehingga sampai pada kesimpulan tentang perlunya perubahan bagi kepentingan mereka. Beberapa prinsip pendekatan normatif-reedukatif, yaitu : (a) proses re-edukasi; (b) perlu menyentuh budaya/kultur; (c) keterlibatan pegawai yang menjadi sasaran perubahan; (d) faktor lingkungan; ketika lingkungan menuntut sebagai sebuah keharusan, perubahan akan lebih mudah dilakukan; (e) keberadaan kelompok; ketika kelompok sudah berubah, mau tidak mau muncul tuntutan dari dalam diri individu untuk mengikuti, apalagi jika dimotori oleh pemimpinnya; (f) salah satu bentuk reedukasi adalah pelatihan; (g) pelatihan yang harus dikawal dan harus ada proses pembelajaran yang baik dengan metode dan materi pelatihan yang diubah dan diperbaiki terlebih dahulu.

3. *Pendekatan kekuasaan-koersif.* Perubahan akan mudah dilakukan jika dianjurkan atau dipelopori oleh pimpinan meskipun ada faktor keterpaksaan. Disini ada resiko dimana terjadi karena ada sanksi, ada imbalan, atau karena takut pada pimpinan. Strategi ini pada dasarnya adalah memperkecil pilihan. Dua faktor utama yang

mempengaruhi pilihan ini adalah jangka waktu perubahan yang ada dan keseriusan ancaman dampak perubahan. Biasanya sense of urgency terhadap perubahan sangat tinggi karena dihadapkan dengan waktu untuk berubah yang sangat sempit. Dalam strategi ini, pemimpin harus memiliki kepemimpinan yang kuat dan konsisten serta tepat dalam menghitung resiko, baik terhadap organisasi, pegawai maupun kepada sesama pemimpin

4. *Pendekatan lingkungan-adaptif.* Didasarkan pada asumsi bahwa setiap orang punya kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan termasuk situasi terbaru sekalipun. Tugas pemimpin perubahan adalah menyusun semacam struktur operasi baru dan secara bertahap menggeser pada target perubahan dari struktur lama ke struktur baru. Pertimbangan utama adalah pada seberapa besar dan seberapa mendasar perubahan yang diinginkan. Penting untuk dipertimbangkan adalah ketersediaan orang-orang yang kapabel dalam organisasi untuk membentuk organisasi dengan budaya baru. Model pendekatan ini sangat cocok untuk perubahan yang transformatif.

Keempat pendekatan diatas yang selanjutnya diadopsi sebagai strategi manajemen perubahan yang tercantum dalam Permenpan No. 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Disebutkan dalam regulasi tersebut bahwa dalam pelaksanaannya akan selalu ada kombinasi strategi



manajemen perubahan, dan tidak ada strategi manajemen perubahan tunggal.

#### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN Birokrasi Pemerintah Kota Pontianak Sebelum Reformasi**

Pada dasarnya, perubahan pada birokrasi di suatu daerah dipicu oleh adanya permasalahan dalam mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat/publik. Begitu pula halnya dengan yang terjadi di Kota Pontianak, dimana reformasi birokrasi telah terjadi secara besar-besaran, bahkan dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan dan perkembangan yang sangat pesat. Berdasarkan survey Integritas Sektor Publik di Indonesia yang dilakukan oleh KPK pada bulan Juni – September 2008, Kota Pontianak termasuk dalam daftar 15 kabupaten/kota yang memiliki integritas terendah, serta termasuk dalam daftar 12 pemerintah kabupaten/kota yang unit layanan sampelnnya berada di bawah nilai rata-rata. Dari hasil survey tersebut terungkap bahwa petugas pelayanan publik masih berperilaku koruptif. Hal ini dapat dilihat dari 36% responden yang merasa terjadinya perbedaan perlakuan petugas dalam memberi layanan. Bahkan 31% responden menyatakan bahwa pengguna layanan akan dipersulit apabila tidak memberikan imbalan atau biaya tambahan kepada petugas.

Pada saat kepemimpinan Walikota Sutarmidji pada periode tahun 2008-2013, dan berbekal komitmen untuk mengusung kota Pontianak menjadi yang terdepan dalam pelayanan publik, Sutarmidji telah berhasil membawa Kota Pontianak berkembang pesat menjadi

seperti sekarang ini. Tak terkecuali BP2T Kota Pontianak, melalui Kepala Badan yang pada waktu itu dijabat oleh Ibu Eka Kusumawati, Walikota memberi himbauan secara serius kepada beliau dengan memberikan target selama tiga bulan ke depan untuk menciptakan berbagai terobosan yang inovatif untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Ternyata Kepala BP2T pada waktu itu memberikan tanggapan secara serius dengan aksi nyata dalam menciptakan berbagai inovasi yang berdampak sangat positif terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Walaupun saat ini BP2T Kota Pontianak telah berganti kepemimpinan, namun sistem yang sudah dibangun tetap berjalan bahkan semakin berkembang.

#### **Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Pontianak**

Kota Pontianak saat ini menunjukkan perkembangan pembangunan yang cukup pesat dibarengi dengan atmosfer investasi yang cukup baik dibandingkan beberapa kabupaten/ kota di Provinsi Kalimantan Barat. Kondisi ini dapat tercapai dikarenakan penyelenggaraan pemerintahannya yang cukup optimal dan berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik yang prima. Bukti yang cukup nyata adalah dengan diraihnya penghargaan sebagai Predikat Terbaik Pertama se-Kalbar dalam pemberian Anugerah Investment Award 2012 Kategori penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu, serta opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tahun 2011 dan tahun 2012 dari BPK. Prestasi kerja lain dari kinerja birokrasi Kota Pontianak juga ditandai dengan data *easy doing business* 2012



yang menempatkan Pontianak pada peringkat ke-7 dan juga peringkat ke-9 dengan tingkat kemudahan pendaftaran properti (Ashari, 2013:26).

Dalam mencapai optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan kota Pontianak tersebut, keberadaan aparatur memegang peranan yang sangat vital. Pada tahun 2013 jumlah PNS yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Pontianak adalah sebesar 7.054 orang. Jumlah ini memang masih dirasakan belum mencukupi untuk melayani penduduk kota Pontianak yang berjumlah sekitar 579.276 jiwa (satu orang PNS relatif melayani 82 Penduduk). Meskipun demikian, ditinjau dari tingkat pendidikannya telah didominasi oleh tingkat pendidikan S1-D4 dengan jumlah keseluruhan mencapai 2.362 orang. Kondisi ini tentu cukup menggembirakan karena secara relatif menggambarkan kapasitas aparatur pemerintah Kota Pontianak yang cukup baik dalam menjalankan perannya.

Mengukur kinerja birokrasi pada dasarnya dapat diketahui dari kualitas pelayanan publiknya. Menyadari hal tersebut, Pemerintah Kota Pontianak melalui Visinya<sup>3</sup> (2010-2014) yaitu "Pontianak Kota Khatulistiwa Berwawasan Lingkungan Terdepan dalam Peningkatan Sumber Daya Manusia dan Pelayanan Publik" telah mengupayakan berbagai kebijakan dan program peningkatan pelayanan publik yang diarahkan pada pencapaian Indeks Kepuasan Masyarakat dengan berlandaskan pada standar pelayanan publik. Peningkatan

kualitas pelayanan publik terutama diarahkan pada pelayanan perizinan, pelayanan administrasi kependudukan dan penyediaan prasarana dasar perkotaan yang sesuai dengan kebutuhan, perkembangan dan tuntutan masyarakat terkini, dan yang akan datang. Keseluruhan prioritas peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut kemudian diejawantahkan melalui mekanisme Reformasi Birokrasi Kota Pontianak.

Dalam menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah, Pemerintah Kota Pontianak telah menyusun *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Pontianak Tahun 2013-2017. Penyusunan *road map* ini menjadi modal dasar bagi Pemerintah Kota Pontianak untuk melakukan pembenahan dan percepatan pencapaian sasaran-sasaran reformasi birokrasi. Diakui oleh Pemerintah Kota Pontianak bahwa reformasi birokrasi yang dijalankan ini tidak terbatas pemenuhan semua dokumen yang diperlukan untuk kemudian disampaikan ke Kemenpan dan RB, melainkan secara terus menerus ditanamkan kepada seluruh aparatur yang ada. Penguatan pola sikap dan tindak para aparatur dengan giat terus dilakukan dengan diiringi penanaman pemahaman untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah.<sup>4</sup>

3 Ditetapkan dalam Perda No.5 Tahun 2009 Tentang RPJM Kota Pontianak 2010-2014

4 Wawancara bersama Walikota Pontianak, Sutarmidji, pada tanggal 28 maret 2014



### Proses-Proses Terjadinya Reformasi

Reformasi birokrasi terjadi tentu diawali oleh suatu hal tertentu yang kemudian menjadi *trigger* atau pemicu berjalan suksesnya reformasi birokrasi pada dimensi lain yang lebih luas. Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan di lapangan (observasi) dapat diketahui bahwa sumber utama yang menggerakkan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak adalah faktor *leadership* atau kepemimpinan yang kuat dari Walikota, Sutarmidji.

Karakter Walikota Pontianak, Sutarmidji yang tegas, disiplin, detail namun komitmen tinggi pada peningkatan kualitas pelayanan publik menjadikan aparatur pelaksanaanya bekerja keras mengikuti ritme kerja beliau yang cepat dan berupaya menghadirkan output pekerjaan yang berkualitas. Birokrasi dituntut dan ditekan untuk bisa lebih responsif terhadap keinginan publik, juga terus dikontrol melalui penegakan aturan yang tegas dan adil. Hal inilah yang kemudian menjadi pemicu terjadinya perubahan pola kerja birokrasi Pemerintah Kota Pontianak. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu Pejabat Satpol PP Kota Pontianak (2014) yang mengatakan :

*“Pak wali itu super nge-check, beliau adalah contoh pimpinan yang tidak bisa dibohongi. Bahkan kadang beliau yang menginformasikan ke kita (SKPD) jika ada masalah”*

Hal senada juga diungkapkan oleh Pimpinan Redaksi Pontianak Post<sup>5</sup> serta intisari yang sama disebutkan juga oleh *Project Manager* LSM Jari Borneo Barat<sup>6</sup> di Kota Pontianak yang menyebutkan bahwa,

*“Walikota ini orangnya taat aturan, tegas, semuanya harus mengacu pada dan sesuai dengan aturan, berkomitmen terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, serta disiplin. Jika ada aparatur yang bertindak tidak sesuai aturan diberikan punishment, sehingga seluruh aparatur sekarang murut pada kebijakan yang dibuat”*

Terkait dengan kedisiplinan aparatur, Sutarmidji tidak memberikan kelonggaran aturan kepada pegawai yang melanggar. Beliau menjelaskan bahwa pengaturan kepada pegawai tidak boleh fleksibel atau harus kaku sebab disiplin PNS saat ini masih rendah, maka etos kerja mereka pun menjadi rendah. Namun jika aturan kaku, 'rigid', dan tegas maka dengan sendirinya etos kerja akan meningkat dan berdampak baik pada peningkatan kedisiplinan pegawai.

Sumber lain yang menjadi pemicu reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak adalah hasil Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (LHP-BPK). Warisan opini disclaimer dari penyelenggara pemerintahan sebelumnya menjadi

5 Wawancara pada tanggal 26 Maret 2014 di Kota Pontianak

6 Wawancara pada tanggal 27 Maret 2014 di Kota Pontianak



dasar dilakukannya pembenahan birokrasi. Temuan-temuan tersebut, oleh Sutarmidji diperintahkan untuk ditindaklanjuti oleh SKPD yang terkait. Permasalahan utama di dalam LHP-BPK tersebut adalah manajemen aset daerah yang belum terkelola secara baik, disamping karena pengelolaan keuangan daerah yang kurang baik. Tata kelola administrasi pemerintahan pun turut dibenahi oleh Sutarmidji melalui upaya-upaya standarisasi kerja dan pemangkasan birokrasi yang dianggap dapat mempercepat pelayanan publik. Oleh karena itu, pembenahan aturan dilakukan oleh Sutarmidji termasuk pengetatan pengeluaran daerah yang tidak memberikan dampak berarti bagi masyarakat atau pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskannya dalam wawancara yaitu:

*“Semua transaksi keuangan pemkot yang terkait APBD seperti bansos, dll tidak lagi menggunakan metode cash tapi melalui mekanisme transfer rekening sehingga pertanggungjawaban dan pelacakan lebih mudah.”*

Sumber pemicu reformasi birokrasi lainnya adalah interaksi antara publik dengan Pemerintah Daerah. Sutarmidji di awal masa kepemimpinannya (2008-2013) mencoba membangun *trust* masyarakat terhadap pemerintah daerahnya. Kepedulian masyarakat terhadap perkembangan kota sangat diperlukan agar seluruh kebijakan yang dilahirkan mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat, bahkan upaya mengubah opini disklaimer menjadi opini wajar

Tanpa Pengecualian (WTP) salah satunya dikarenakan komunikasi yang baik dengan masyarakat (Ashari, 2013:p.8). Menyadari hal tersebut, ruang interaksi dengan publik perlu dibuka seluas-luasnya, sehingga lahirlah Rubrik *Yok Bangon Kote Kite* di Tribun Pontianak. Rubrik *Yok Bangon Kote Kite* ini merupakan media untuk menyampaikan aspirasi publik kepada pemerintah kota dalam bentuk *Short Message Service* (SMS) yang akan ditanggapi secara cepat oleh Walikota sendiri. Interaksi langsung dengan publik ini jika dianalisis juga dapat dimaknai sebagai upaya pemangkasan birokrasi yang cenderung panjang dan berbelit-belit.

*“Melalui SMS tersebut masyarakat menyampaikan aspirasinya kepada walikota langsung dan dengan cepat direspon dan dibalas langsung oleh walikota. Tidak jarang sms yang dikirimkan warga menjadi bahan inspirasi bagi pemkot untuk menyusun kebijakan dan program-program pembangunan yang pro rakyat dan tepat sasaran”*(Ashari, 2013:5)

Pembangunan Rubrik *Yok Bangon Kote Kite* sejak tahun 2010 di Tribun Pontianak. Ide awal pembuatan rubrik ini berasal dari media massa sendiri yaitu Tribun Pontianak yang ingin mewedahi keinginan publik dan kebijakan Pemerintah Kota, kemudian direspon oleh Sutarmidji untuk bekerjasama merealisasikan rubrik tersebut, bahkan Pemerintah Kota tidak mengeluarkan biaya untuk pembuatan dan pengelolaan rubrik tersebut. Dalam



sehari Sutarmidji menerima lebih dari 20 SMS dari masyarakat dan langsung ditanggapi dan dijawab oleh Walikota sendiri. Jawaban atau tanggapan dari Walikota tersebut kemudian di-*publish* di Tribun Pontianak dan menjadi instruksi langsung untuk segera ditindaklanjuti oleh SKPD terkait. Sehingga, setiap pagi seluruh pimpinan SKPD membaca rubrik tersebut kemudian menindaklanjutinya sesuai arahan Kepala Daerah. Beberapa Kepala SKPD menjelaskan bahwa rubrik ini berhasil memperbaiki kinerja Pemerintah Kota.

*“ Dengan SMS yang disampaikan oleh masyarakat, segera ditindaklanjuti ke lapangan. Sehingga ini mempercepat kinerja, karena jangkauan kerja kita (SKPD) terkadang terbatas, tidak tersebar. Sementara masyarakat lebih mengetahui kondisi daerahnya. Di luar SMS yang disampaikan dirubrik ini, kami tetap turun, meninjau, dan mengontrol kondisi lapangan sesuai jadwal dan peraturan yang ada”*

Prinsip transparansi ini sangat dipegang teguh oleh Sutarmidji dan mempersilahkan masyarakat untuk melaporkan segala sesuatu terkait pelaksanaan Pemerintahan Kota Pontianak, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik dan perizinan. Beliau bahkan mengatakan bahwa reformasi birokrasi kuncinya adalah transparansi, sebab semakin banyak “ mata - mata ” yang berpartisipasi dalam meningkatkan pelayanan dan pembangunan akan

membantu kinerja pemerintahan. Terbukti, respon masyarakat begitu antusias dengan model keterbukaan publik semacam ini.

Sumber lain reformasi birokrasi sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu pejabat bagian organisasi Kota Pontianak adalah pengaruh kebijakan atau aturan perundang-undangan terkait pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah. Tuntutan reformasi birokrasi ini lebih bersifat *top-down* dan relatif hanya sekedar mempersiapkan berbagai berkas/ dokumen yang diperlukan sesuai aturan yang ada. Namun demikian, reformasi birokrasi yang hanya bersifat prosedural tersebut dianggap tidak berperan apa-apa jika kemudian tidak dilakukan upaya implementasi, internalisasi, serta tidak memberikan efek langsung kepada percepatan pelayanan publik. Sutarmidji bahkan mengatakan bahwa reformasi birokrasi tidak hanya sekedar merampingkan tetapi bagaimana mempercepat pelayanan.

### **Faktor Penentu Keberhasilan Reformasi Birokrasi Kota Pontianak**

*Leadership* yang kuat dari Walikota Sutarmidji dapat menjadi faktor pendorong semua sistem reformasi birokrasi dalam bingkai penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Kepemimpinan yang kuat kemudian mendorong perubahan *mind-set* dan *culture-set* birokrasi menjadi lebih disiplin, berorientasi pada pelayanan publik, responsif dan kualitas hasil pekerjaan yang lebih baik. Namun, agar hal tersebut dapat tercapai maka keteladanan pemimpin harus terlebih dahulu dibangun.



Memberikan contoh serta kesesuaian antara perkataan dan perbuatan pimpinan akan mendorong *mind-set* aparatur untuk mengikuti. Selain itu, penguasaan pemimpin terhadap ruang lingkup tugasnya sangat diperlukan agar tidak ada celah kosong yang dapat dimanfaatkan oleh aparaturnya untuk melakukan hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan yang ada. Sutarmidji (2014) menerangkan bahwa:

*“Saya berusaha untuk memahami semua lingkup tugas saya, terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik. Saya dituntut untuk harus tahu berapa lama IMB harus selesai, berapa hari TDP, izin HO selesai, dan itu semuanya sudah di luar kepala saya. Ketika saya sudah tahu semua, saya lebih gampang mengawasi.”*

Selain perubahan *mind-set* dan *culture-set* birokrasi, *Strong Leadership* juga mendorong dilahirkannya kebijakan-kebijakan perubahan yang lebih optimal berpihak pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Lahirnya visi dan misi Walikota yang mengedepankan kualitas pelayanan publik merupakan pondasi dasar bagi seluruh SKPD dalam menyusun program dan kegiatan yang pro-pelayanan publik. Berbagai inovasi-inovasi kebijakan pun lahir dan telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, hal ini dibuktikan dengan semakin berkurangnya keluhan masyarakat akan kinerja pelayanan publik. Kepemimpinan Sutarmidji telah membentuk sistem kinerja

birokrasi yang cukup baik, tinggal bagaimana mengawal keberlanjutan dari sistem birokrasi tersebut di masa-masa mendatang.

Hal yang menarik dari kepemimpinan Sutarmidji ini adalah tindakan mengulang-ulang pesan atau arahan kepada seluruh aparatur diberbagai kesempatan/ pertemuan secara terus menerus atau istilah lokal disebut sebagai “*beleter* atau *dicerewetin*”. Pesan atau arahan yang terus menerus disampaikan tersebut adalah agar selalu mematuhi aturan yang ada dan terus meningkatkan kualitas pelayanan publik. Tindakan ini jika dianalisis merupakan upaya untuk menanamkan nilai penting ke dalam jiwa aparaturnya sehingga berdampak pada perubahan *mind-set* nya dalam bekerja. Hal ini sebagaimana diterangkan oleh salah satu pejabat bagian organisasi serta hal yang sama diungkapkan juga oleh salah satu pejabat dinas kesehatan dan salah satu pejabat Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T)<sup>7</sup> yang menjelaskan,

*“Beliau ini harus selalu “beleter” atau “dicerewetin” atau tidak bosan-bosan menyampaikan hal-hal yang sama terus menerus agar selalu tanggap terhadap keluhan masyarakat dan patuhi aturan dalam bekerja”*

Selain dalam setiap kesempatan (seperti apel pagi atau rapat bersama pimpinan SKPD), Sutarmidji memberikan pengulangan-pengulangan terhadap arahan yang disampaikan, juga dilakukan Rapat

7 Wawancara tanggal 25 Maret 2014 di Kota Pontianak



Koordinasi di rumah jabatan walikota minimal seminggu sekali selepas sholat isya untuk membahas permasalahan yang ada di suatu SKPD. Tidak jarang “*beleteran*” ini kemudian melahirkan berbagai inovasi-inovasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. “*Beleteran* atau *dicereweti*” ini jika digali lebih jauh tidak lain adalah langkah untuk meningkatkan profesionalitas aparatur Pemerintah Kota Pontianak. Beberapa contoh diantaranya :

1. Lahirnya Perda No.2 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Publik Pemerintah Kota Pontianak dimana didalamnya terdapat inovasi yaitu memberikan pengurangan retribusi sebesar 2 persen untuk setiap hari keterlambatan pelayanan atau setinggi-tingginya 50 persen kepada masyarakat.
2. Pelayanan pengurusan perizinan SITU, SIUP, dan TDP yang disepakati bisa selesai satu hari, bahkan dua jam sudah bisa selesai. Pencapaian ini berasal dari tantangan Walikota yang menantang BP2T apakah bisa memberikan layanan perizinan yang lebih cepat dan ternyata setelah dikaji memungkinkan untuk dilaksanakan. Pada awalnya BP2T Kota Pontianak menangani 99 jenis perizinan kemudian dipangkas hingga menjadi 72 jenis perizinan. Kemudian disederhanakan lagi menjadi 29 jenis perizinan sampai dikeluarkannya Peraturan Walikota No 55 Tahun 2013 tentang Standar dan Prosedur Pelayanan Perizinan terpadu berjumlah 18 jenis izin. Ke depannya Walikota Pontianak berencana untuk menyederhanakan lagi jumlah izin tersebut.
3. Pembangunan sistem informasi berbasis TIK yang diharapkan dapat mempermudah pelaksanaan pekerjaan SKPD. Adapun beberapa sistem yang telah dikembangkan pada SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak sejak tahun 2011 yaitu :
  1. SIMYANDU (Sistem Informasi Manajemen Pelayanan Perizinan Terpadu) pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Pontianak
  2. SIMBADA (Sistem Informasi Manajemen Barang Daerah) pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
  3. SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah) pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
  4. MAPADA (Manual Pendapatan Daerah) pada Dinas Pendapatan Daerah
  5. SAPK (Sistem Aplikasi Pelayanan Kepegawaian) pada BKD
  6. SIK (Sistem Informasi Kesehatan) pada Dinas Kesehatan
  7. SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset) pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
  8. SIMEKBANG (Sistem Informasi Monitoring dan Evaluasi Kinerja Pembangunan) pada BAPPEDA
  9. SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan) pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
  10. SIPP (Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan) pada BAPPEDA



Gambar 1. Tampilan Publikasi APBD Kota Pontianak Tahun 2014 di Harian Lokal

4. Dalam rangka meningkatkan transparansi dan keterbukaan informasi publik selain telah diterbitkannya Perwali No.58 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Pontianak, Pemerintah Kota Pontianak secara rutin setiap tahunnya mempublikasikan APBD dan dana Bantuan Sosial (Bansos) ke media massa. Selain itu, juga dilakukan bedah APBD oleh Universitas Tanjung Pura Pontianak setiap tahunnya dengan mengundang LSM seperti LSM FITRA untuk mengkritisi komponen dalam APBD Kota Pontianak tersebut.
5. Perda terkait pendidikan dengan kuota 5 persen bagi siswa di luar

wilayah Kota Pontianak untuk melanjutkan studi di Kota Pontianak.

*“Dasar kebijakan kuota tersebut adalah adanya kewajiban untuk memprioritaskan pembangunan bagi warga Kota Pontianak, selain itu untuk mengisi murid-murid di sekolah swasta yang tidak tertampung di sekolah negeri Kota Pontianak. Alasan lain yang juga penting adalah untuk menyadarkan Pemerintah Daerah di Provinsi Kalimantan Barat agar semakin meningkatkan kualitas layanan pendidikannya atau dengan kata lain berlomba-lomba meningkatkan layanan pendidikan di daerahnya masing-masing”<sup>8</sup>*

8 Hasil Wawancara bersama Walikota Pontianak, Sutarmidji, pada tanggal 28 maret 2014



Kebijakan ini awalnya juga mendapatkan penolakan dari masyarakat di luar Kota Pontianak, namun setelah disosialisasikan dengan efektif melalui berbagai media, akhirnya masyarakat menerima keputusan tersebut. Sutarmidji memberikan penjelasan bahwa *“suatu kebijakan yang diambil pasti tidak akan bisa memuaskan semua pihak, tetapi suatu kebijakan hendaknya dipahami sebagai suatu jalan terbaik untuk mencapai kemaslahatan yang maksimal”* (Ashari, 2013 : 39).

6. Pemerintah Kota Pontianak juga melakukan penghematan pembiayaan dengan sekitar 80% SKPD tidak lagi menggunakan mobil dinas. Kepala SKPD tidak lagi mendapatkan fasilitas mobil dinas tetapi diganti dengan uang transportasi dengan besaran berkisar 1 juta hingga 1.2 juta per bulan. Penghematan ini bertujuan untuk efisiensi pengeluaran BBM dan juga uang perbaikan atau perawatan (*maintenance*) kendaraan yang cukup besar yang dapat dialihkan untuk kepentingan/keperluan pembangunan daerah lainnya. Mobil dinas di Pontianak dibatasi khusus untuk Camat saja karena sifat pekerjaannya yang lebih *mobile*.
7. Penghematan lainnya dilakukan atas pengeluaran biaya perjalanan dinas. Anggaran perjalanan dinas Pemerintah Kota Pontianak pernah di atas 10 milyar lalu turun 7 milyar dan di Tahun 2010 menjadi 5,7 milyar. Tahun 2011 setelah diaudit realisasinya hanya 4,7 milyar

(diluar perjalanan dinas DPRD). Efisiensi anggaran perjalanan dinas ini dapat tercapai karena kebijakan Sutarmidji yang langsung mengontrol dan menandatangani seluruh Surat Tugas di Lingkungan Pemerintah Kota Pontianak. Salah satu Pejabat Bagian Organisasi bahkan menceritakan bahwa,

*“Tidak ada cerita pegawai Pemkot Pontianak yang berangkat perjalanan dinas rame-rame”*

Dana penghematan tersebut kemudian dialokasikan untuk perbaikan infrastruktur kota dan pemenuhan fasilitas pelayanan dasar. Kebijakan pembatasan perjalanan dinas ini tidak hanya berlaku bagi aparaturnya saja, melainkan juga berlaku bagi Sutarmidji sendiri. Bahkan Sutarmidji dapat dikategorikan sebagai kepala daerah yang jarang melakukan perjalanan dinas. Menurut Pimpinan Redaksi Pontianak Post (2014) menyebutkan bahwa,

*“Birokrasi yang baik tergantung komitmen kepala daerahnya, kepala daerah yang kurang bagus adalah yang jarang ditempat, karena hal ini menunjukkan kontrolnya yang lemah terhadap jalannya birokrasi”*

8. Terkait perkembangan kota dan ekonomi Kota Pontianak sebagai kota jasa, Pemerintah Kota Pontianak memberikan kemudahan



untuk berinvestasi melalui pemberian insentif atau diskon dalam perizinannya. Namun terdapat beberapa kebijakan khusus terkait investasi ini yaitu, izin usaha perhotelan hanya diberikan kepada kepada hotel berbintang tiga ke atas dan kewajiban penggunaan tenaga kerja Kota Pontianak sebesar 85%, maka akan diberikan diskon IMB sebesar 75%. Kebijakan ini tentu terlihat kurang menguntungkan, namun dalam jangka panjang Pemerintah Kota Pontianak dapat memperoleh BPHTB dan PBB usaha perhotelan tersebut yang jumlahnya cukup besar bagi PAD Kota Pontianak.

Kebijakan lain yang dikeluarkan Walikota Pontianak terkait pelayanan adalah memberikan imbalan sebesar Rp.1.000.000,- kepada masyarakat yang melaporkan dan dapat membuktikan bahwa ada praktek pungli (pungutan liar) yang dilakukan oleh aparatur sipil. Walaupun sampai saat ini belum pernah ada kejadian seperti itu, tetapi kebijakan ini dapat kita lihat sebagai komitmen tinggi dari Kepala Daerah untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dan melayani. Masyarakat pun sangat merasakan manfaat dan dampak positif yang berujung pada peningkatan kepercayaan kepada Pemerintah, hal ini terbukti dari terpilihnya kembali beliau menjadi Walikota Pontianak pada periode kedua (2014-2019).

Sutarmidji juga memberikan tantangan dan tanggung jawab yang lebih besar kepada aparaturnya khususnya para kepala SKPD, seperti :

kebijakan untuk meningkatkan kualitas pendidikan, Sutarmidji menegaskan kepada Lurah yang ada bahwa jika ada di wilayah kelurahan anak yang ketahuan kesulitan untuk bersekolah maka Lurah di wilayah tersebut langsung diganti; begitupun di sektor kesehatan bahwa jika ada anak atau orang sakit yang tidak terlayani dengan baik maka Kepala Puskesmas atau bahkan Kepala Dinas Kesehatan akan langsung diganti. Tentu saja kondisi ini menuntut kerja keras yang luar biasa dari aparatur yang ada dan bahkan melalui tekanan-tekanan *Comfort zone* PNS yang selama ini menjangkiti birokrasi, melalui reformasi birokrasi ala Sutarmidji tersebut dirubah dengan mengedepankan proses kerja yang lebih terukur dan mendorong kompetisi pelayanan antar SKPD yang lebih baik.

Karakteristik Kota Pontianak adalah banyaknya masyarakat yang tinggal di gang, sehingga Kota Pontianak dikenal sebagai “Kota Gang”. Dahulu ada sekitar 1900-an gang, namun angka tersebut sekarang sudah berubah menjadi 4200-an gang. Terkait pelayanan kesehatan, maka kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pontianak adalah “intervensi gang”. Sehingga hal inilah yang memudahkan Pemerintah Kota Pontianak untuk melakukan inovasi, khususnya di bidang kesehatan. Hal ini diterangkan pejabat di Dinas Kesehatan:<sup>9</sup>

*“Ketika masuk dari gapura depan gang sampai akhir dari gang itu, maka intervensi sudah harus jelas dilakukan. Terdapat kelompok anak usia sekolah disitu, orang yang lanjut usia (lansia), ibu*

9 Wawancara tanggal 24 Maret 2014



*hamil, ibu menyusui, balita, dll, sehingga sudah jelas apa saja intervensi yang perlu dilakukan”*

Saat ini ciri khas pelayanan bergerak (*mobile*) dari Dinas Kesehatan yang dilakukan adalah dengan pendekatan Puskesmas Menyapa. Mekanismenya adalah ada dua petugas kesehatan yang menggunakan motor, masuk ke gang-gang untuk memberikan informasi seputar kesehatan masyarakat. Kegiatan ini terus dilakukan secara terus menerus, agar masyarakat memiliki persepsi bahwa pemerintah kota memberi perhatian lebih kepada masyarakat dalam hal kesehatan.

Perbaikan pelayanan publik di Kota Pontianak ditandai dengan pelayanan publik yang prima, cepat, murah dan bahkan gratis, aman, mudah, dan adil. Para petugas pelayanan juga lebih baik, ramah dan sangat membantu masyarakat. Sehingga, masyarakat tidak segan lagi dan bahkan merasa nyaman ketika berurusan dengan pemerintah kotanya.

*“Proses perizinan sudah semakin cepat dan semakin mudah, sehingga masyarakat dapat lebih efisien dalam biaya, waktu, dan tenaga dalam pengurusan izin. Kemudahan ini juga menjadi salah satu daya dorong untuk mempertinggi intensitas ekonomi” (Dr. Dian Patrian, Dosen ekonomi Untan Pontianak, dalam Ashari, 2013:23)*

### **Model Reformasi Birokrasi Di Kota Pontianak**

Berbagai keberhasilan yang dicapai oleh Pemerintah Kota

Pontianak dalam membenahi birokrasinya, secara mendasar disebabkan karena adanya faktor kepemimpinan yang kuat dari Walikota Sutarmidji. Faktor kepemimpinan inilah yang kemudian mendorong terbangunnya prinsip transparansi, penegakan visi dan misi yang berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan kepada publik, penanaman nilai dalam wujud *mind-set* dan etos kerja aparatur yang lebih responsif dan optimal, serta terbitnya berbagai regulasi/kebijakan daerah. Pada akhirnya, dengan didukung oleh kebijakan perundang-undangan maka reformasi birokrasi di Kota Pontianak dapat dikategorikan berhasil.

Dari unsur utama keberhasilan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak tersebut, dapat dianalisis bahwa reformasi birokrasi Pemerintah Kota Pontianak menerapkan dua model pendekatan yang disesuaikan dengan sekuensi waktu penerapannya. Pada awal kepemimpinan Walikota Sutarmidji (2008-2013), *reform* dijalankan melalui *pendekatan kekuasaan-koersif*. Pendekatan ini oleh Davidson (2005) dalam Rewansyah (2010:184) disebutkan bahwa perubahan akan mudah dilakukan jika dianjurkan atau dipelopori oleh pimpinan meskipun ada faktor keterpaksaan. Model pendekatan ini dilaksanakan oleh Sutarmidji setelah melihat etos kerja aparaturnya yang rendah, kurang memiliki kedisiplinan yang tinggi, serta cenderung tidak terbuka kepada publik, sehingga berakibat pada kualitas pelayanan publik yang relatif kurang memuaskan. Oleh karena itu, Sutarmidji dengan karakternya yang tegas dan disiplin melakukan



perubahan besar di dalam birokrasi Pemerintah Kota Pontianak dengan pendekatan *kekuasaan-koersif* tersebut.

Sutarmidji memaksa birokrasi Pemerintah Kota Pontianak untuk melakukan *reform* dengan menerapkan sanksi bagi aparatur yang memiliki etos kerja yang rendah, tidak disiplin, dan tidak melayani publik dengan baik. Sutarmidji juga melakukan pengawasan yang cukup ketat terhadap seluruh kinerja SKPD dan tidak segan-segan melakukan pembenahan jika ada SKPD yang kinerjanya tidak sesuai dengan harapan publik. Jika digali dengan menggunakan teori perilaku X dan Y yang diungkapkan oleh Douglas McGregor (1960) dalam bukunya *The Human Side Enterprise*, maka tindakan Sutarmidji merupakan tindakan yang melihat aparturnya sebagai pekerja tipe X, yakni pekerja yang tidak suka bekerja; senang menghindar dari pekerjaan dan tanggung jawab yang diberikan; memiliki ambisi yang kecil namun menginginkan balas jasa yang tinggi; dan dalam bekerja harus terus diawasi, diancam serta diarahkan agar sesuai dengan tujuan organisasi. Tentu saja apa yang dilakukan oleh Sutarmidji cukup beralasan dan ke depan jika disiplin aparturnya sudah mulai membaik maka perlakuan yang diberikan diarahkan pada pekerja tipe Y. Pekerja tipe Y adalah pekerja yang tidak perlu terlalu diawasi karena mereka memiliki pengendalian serta penerahan diri untuk bekerja sesuai tujuan organisasi. Pekerja memiliki kemampuan kreativitas, imajinasi,

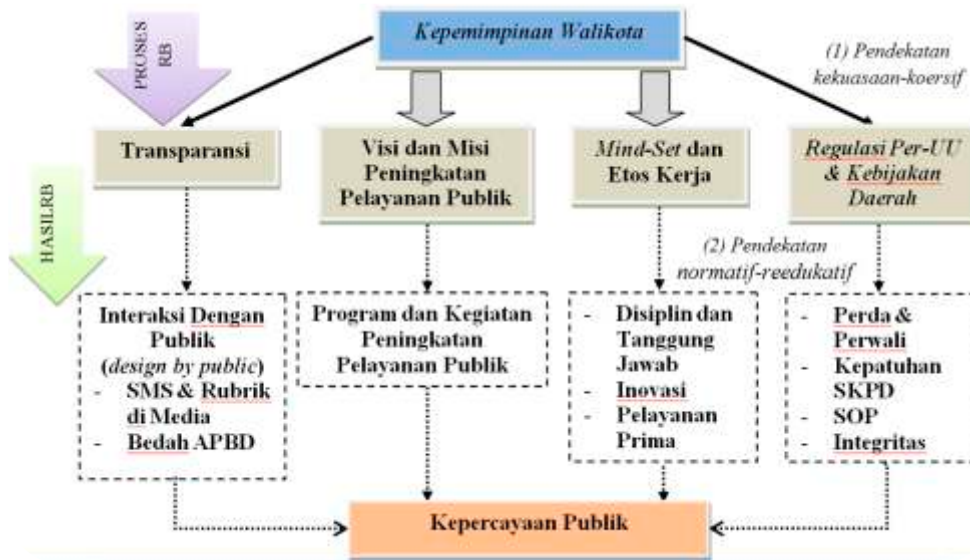
kepandaian serta memahami tanggung jawab dan prestasi atas pencapaian tujuan kerja.<sup>10</sup>

Perubahan yang sifatnya memaksa ini sebenarnya bukan hanya keinginan dari Walikota, melainkan karena adanya tuntutan publik yang mengharapkan transparansi dan keterbukaan Pemerintah Kota Pontianak untuk berbuat sesuatu atas permasalahan publik yang ada yang diserap melalui media interaksi publik dan Sutarmidji kemudian memaksa SKPD untuk menindaklanjuti keinginan publik tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan penerapan model *kekuasaan-koersif* yang tepat kadar dan ukurannya ini, aparatur dan SKPD menjadi lebih optimal bekerja, lebih patuh, lebih disiplin, lebih melayani publik dengan baik, dan “merasa” terus diawasi oleh pimpinan sehingga berhasil menumbuhkan kinerja yang optimal.

Jika digambarkan, maka dapat diketahui model pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Pontianak adalah seperti yang digambarkan pada Gambar 2.

Model *kekuasaan-koersif* yang digunakan dalam melakukan *reform* dibarengi pula dengan mekanisme *rewards* yang berimbang. Aparatur/SKPD yang berkinerja baik bahkan melebihi ekspektasi diberikan *rewards* dan dijadikan contoh bagi aparatur/SKPD lainnya. Kondisi ini pula yang memacu aparatur/SKPD untuk dapat menghasilkan inovasi-inovasi pelayanan publik yang semakin baik dan Walikota Sutarmidji sangat terbuka

10 Dirangkum dari Lista Kuspriatni, 2013. Available online at <http://lista.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/26568/Perilaku+Individu+dan+Pengaruhnya+terhadap+organisasi.pdf>. diunduh Tanggal 12/04/2014



Gambar 2. Analisis Model Reformasi Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Kota Pontianak

dan bahkan mendorong lahirnya inovasi-inovasi yang mempercepat proses kerja pelayanan.

Setelah model pendekatan *kekuasaan-koersif* berhasil dijalankan dan secara sistem telah terbangun dengan baik, Walikota Sutarmidji pada fase kedua kemudian menanamkan *mind-set* agar aparatur bekerja melayani publik dengan lebih baik atau dengan istilah “mewakafkan diri” bagi kepentingan publik. Model ini disebut sebagai model *normatif-reedukatif*, dimana model ini menitikberatkan pada proses edukasi ulang berkaitan dengan nilai dan keyakinan, sehingga sampai pada kesimpulan tentang perlunya perubahan bagi kepentingan mereka. Upaya ini dilakukan agar mampu menyentuh budaya/ kultur kerja aparatur, terlebih upaya ini dicontohkan dan dikawal oleh Walikota Sutarmidji dalam bekerja. *Mind-set* aparatur yang bekerja mewakafkan dirinya bagi kepentingan publik ini

pada akhirnya melahirkan etos kerja aparatur yang tinggi. Ini terbukti dengan tingginya tingkat kedisiplinan aparatur serta lebih bertanggung jawab dalam menjalankan tupoksinya dibandingkan masa sebelumnya.

Hasil *interview* di lapangan menunjukkan poin penting bahwa interaksi dengan publik merupakan kunci untuk memenangkan hati masyarakat. Model penyaluran aspirasi melalui Rubrik *Yok Bangon Kote Kite* menjadi media yang cukup ampuh disamping metode “*blusukan*”. Walikota Sutarmidji menerapkan kedua metode ini dalam membangun hubungan komunikasi dengan masyarakatnya. Namun, perlu digarisbawahi bahwa baik membuka saluran aspirasi masyarakat melalui media massa ataupun *blusukan* ke masyarakat tidak akan banyak berarti jika aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut tidak ditindaklanjuti dengan segera dan hanya sekedar menjadi



janji-janji perbaikan saja tanpa hasil nyata. Walikota Sutarmidji diakui para responden selalu memberikan respon yang cepat dan langsung melakukan penanganan atas suatu permasalahan di masyarakat melalui SKPD terkait dan jika perlu melibatkan partisipasi publik.

## E. PENUTUP

### Kesimpulan

Berdasarkan uraian penjelasan, temuan lapangan, dan analisis sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Model pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Pontianak awalnya menerapkan *Model Kekuasaan-Koersif*, setelah itu mulai menerapkan *Model Normatif-Reedukatif*. Model pendekatan percepatan reformasi birokrasi ini dijalankan sesuai dengan kondisi lingkungan strategis daerah, namun demikian kecenderungan daerah yang relatif berhasil melakukan reformasi birokrasi biasanya menggunakan dua model pendekatan reformasi birokrasi tersebut.
2. Dimensi yang paling berpengaruh dalam reformasi birokrasi di Kota Pontianak merupakan dimensi internal yang terdiri dari faktor kepemimpinan yang kuat dan reformis, serta faktor interaksi publik yang intens melalui media massa dan media SMS.
3. *Enabler*/pendorong/pengungkit pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Pontianak dapat diinventarisir yaitu faktor internal yang terdiri dari : kepemimpinan; visi dan misi; transparansi dan interaksi publik; *mind-set* dan etos kerja aparatur;

regulasi/ kebijakan daerah; serta faktor eksternal yaitu regulasi terkait pelaksanaan reformasi birokrasi

### Rekomendasi

Beberapa rekomendasi umum yang dapat dilakukan ke depan untuk membenahi sistem reformasi birokrasi di Indonesia yaitu:

1. Pemerintah Kota Pontianak serta pemerintah daerah lainnya yang relatif berhasil menjalankan reformasi birokrasi dapat didorong untuk melakukan pembinaan atau menjadi *coach* bagi pemerintah daerah lainnya yang sedang dalam proses membenahan kinerja birokrasinya atau membenahan kualitas pelayanan publiknya. Dengan demikian, keberhasilan-keberhasilan reformasi birokrasi ini dapat pula ditularkan kepada daerah lain secara berkelanjutan.
2. Menerapkan model pendekatan reformasi birokrasi yaitu *Model Kekuasaan-Koersif* dan *Model Normatif-Reedukatif* yang disesuaikan dengan kondisi birokrasi pemerintah daerah tersebut. Jika kondisi kinerja birokrasi masih lemah maka penerapan model kekuasaan-koersif dapat segera diterapkan, dan jika performa birokrasi sudah mengalami peningkatan maka dilanjutkan dengan mempertahankan kinerja birokrasi tersebut dengan penerapan model normatif-reedukatif.
3. Perlunya pembangunan karakter kepemimpinan yang tegas dan reformis. Kepemimpinan yang tegas dan memiliki komitmen yang kuat terhadap peningkatan



kesejahteraan masyarakat perlu dimiliki oleh seluruh kepala daerah. Untuk membangun karakter kepemimpinan yang unggul tersebut dapat dilakukan melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan kepada kepala daerah yang terpilih sebelum dilantik menjadi kepala daerah definitif (*leadership training*); peningkatan Penguasaan Terhadap Tugas dan Fungsi Seluruh Instansi yang Ada; penguasaan membentuk *networking* yang luas dan baik; serta *open-minded* dan senantiasa memberikan tantangan produktif kepada bawahannya.

4. Saluran interaksi publik perlu digalakkan dengan pengelolaan yang optimal, baik melalui SMS maupun rubrik partisipasi publik yang dikelola langsung oleh pimpinan daerah serta kegiatan “blusukan”. Kekuatan interaksi dengan publik dalam membenahi birokrasi dan meningkatkan perkembangan daerah telah terbukti berhasil di berbagai daerah yang melaksanakan reformasi birokrasi. Selain itu, langkah yang seringkali disebutkan sebagai sebuah terobosan baru dalam manajemen pemerintahan daerah ini, juga dapat segera mendorong kepercayaan publik terhadap pemerintah daerahnya serta meningkatkan efektivitas dalam penyusunan perencanaan program dan penganggaran.
5. Ruang-ruang otonomi bagi SKPD untuk berinovasi perlu dibuka luas agar percepatan mekanisme kerja organisasi dapat terwujud, namun sepanjang inovasi tersebut dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Untuk memicu hal tersebut, pemerintah daerah dapat merangsang SKPD dengan berbagai macam penghargaan ataupun insentif lainnya sehingga budaya inovasi ataupun kompetisi inovasi ini dapat tumbuh.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ashari, Hasyim. (2013). *SMS Mengubah Pontianak : Interaksi Walikota Sutarmidji Dengan Warganya*. Pontianak:TOP Indonesia
- Azizi, A. Qodri. (2007). *Change Management Dalam Reformasi Birokrasi*. PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta
- Bagian Organisasi Sekretariat Kota Pontianak.(2013). *Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Pontianak*. Pontianak: Setda Pontianak
- Campbell, John Creighton. 1999. Administrative Reform As Policy Change and Policy Non Change. *Social Science Japan Journal* Vol. 2, No. 2, pp 157-176. JSTOR
- Dwiyanto, Agus. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- . (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Effendi, Taufik, *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*, dalam Konsultasi Koordinator Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pengawasan di



- lingkungan Departemen Agama tahun 2006, Sekretariat Negara Republik Indonesia, diunduh pada tanggal 10 Februari 2014.
- Prasojo, Eko. (2014). *Karpet Merah Untuk Mereformasi Birokrat*. Harian Jawa Pos, Jumat 17 Januari 2014.
- Katharina, Riris. (2013). Reformasi Administrasi Melalui Perampangan Organisasi Birokrasi. *Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*. Vol. V, No. 05/I/P3DI/ Maret/2013
- Kemenpan dan RB. (2013). *Reformasi Birokrasi Dalam Praktik*. Diterbitkan atas kerjasama Kemenpan dan RB, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Jerman, dan GIZ : Jakarta
- (2014). *Besar Peluang Indonesia Rebut UNPS Award*. Available online at <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2047-besar-peluang-indonesia-rebut-unps-award>. Di akses tanggal 22 Januari 2014.
- Kotter & Cohen. (2002). *"The Heart of Change: Real Life Stories of How People Change Their Organization"*. Harvard Business Review Press: Boston, Massachusetts
- Mariana, Dedi., Paskarina, Caroline., Nurasa, Heru. (2010). *Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia*. Kumpulan Tulisan dalam Buku Revitalisasi Administrasi Negara : Reformasi Birokrasi dan e-Governance. Graha Ilmu : Yogyakarta
- Maulana Ali, Eko. (2012). "Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintahan". Muticerdas Publishing
- Mustopadidjaja. (2003). *Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*. Makalah Disampaikan Pada Seminar Pembangunan Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Denpasar, 14-18 Juli 2003
- Nugroho, Riant. (2013). *Reformasi Birokrasi, Sebuah Kekarifan Baru*. Kumpulan Tulisan dalam Buku Pemimpin dan Reformasi Birokrasi : Catatan Inspiratif dan Alat Ukur Kepemimpinan Dalam Implementasi Reformasi Birokrasi. Diterbitkan atas kerjasama Kemenpan dan RB, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Jerman, dan GIZ : Jakarta
- Osborne, David dan Peter Plastrik. (2004). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Diterjemahkan oleh Abdul Rosyid, Ramelan. Penerbit PPM : Jakarta.
- Pusat Kajian Manajemen Kebijakan. (2012). *Modul Diklat Khusus Reformasi Birokrasi*. PKMK,



Kedeputan Bidang Kajian  
Manajemen Kebijakan dan  
Pelayanan. LAN: Jakarta  
Rewansyah, Asmawi. (2010).  
*Reformasi Birokrasi Dalam  
Rangka Good Governance*.  
CV. Yusaintanas Prima :  
Jakarta  
Nugroho, Riant. (2013). *Change  
Management Untuk Birokrasi*.

Penerbit Elex Media  
Computindo: Jakarta  
Sedarmayanti. (2010). *Reformasi  
Administrasi Publik,  
Reformasi Birokrasi, dan  
Kepemimpinan Masa Depan  
(Mewujudkan Pelayanan  
Prima dan Pemerintahan  
Yang Baik)*. PT. Refika  
Aditama: Bandung

