

11  
42



***ADMINISTRATIVE REFORM***  
**PAKDE KARWO**  
**BIROKRASI ITU MELAYANI**

**Kata Sambutan**  
**Menteri PAN-RB, Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.**

**Dengan Oase**  
**Emha Ainun Nadjib**



*ADMINISTRATIVE REFORM*  
**PAKDE KARWO**  
**BIROKRASI ITU MELAYANI**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

**Kutipan Pasal 113**

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,- (empat miliar rupiah).

*ADMINISTRATIVE REFORM*  
**PAKDE KARWO**  
**BIROKRASI ITU MELAYANI**

Editor:

**Dr. H. Suparto Wijoyo**  
**Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi**



**ADMINISTRATIVE REFORM**  
**PAKDE KARWO: BIROKRASI ITU MELAYANI**  
Edisi Pertama  
Copyright © 2015

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

ISBN 978-602-0895-07-9 352.63  
19 x 26 cm  
Ivi, 672 hlm

Cetakan ke-1, Agustus 2015  
Cetakan ke-2, September 2015  
Cetakan ke-3, November 2015

**Kencana. 2015.0579**

**Editor**

Dr. H. Suparto Wijoyo  
Prof. Dr. H. Prasetijc Rijadi

**Desain Sampul**

tambra23@yahoo.com

**Penata Letak**

Tim Produksi

**Percetakan**

PT Fajar Interpratama Mandiri

**Divisi Penerbitan**

KENCANA

**Penerbit**

PRENADAMEDIA GROUP  
Jl. Tambra Raya No. 23 Rawamangun - Jakarta 13220  
Telp. (021) 478-64657 Faks. (021) 475-4134  
e-mail: pmg@prenadamedia.com  
www.prenadamedia.com  
INDONESIA

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

## **TIM PENULIS**

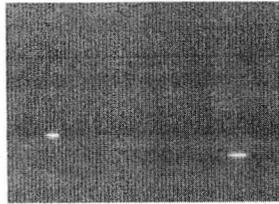
---

- Dr. H. Soekarwo
- Prof. Dr. Eko Prasajo
- Prof. Dr. Amal C. Sjaaf
- Prof. Dr. Warsono
- Dr. H. Suparto Wijoyo
- Drs. H.K. Ng. Agus Sunyoto, M.Pd.
- Dr. Hj. Siti Marwiyah
- Dr. Bernard L. Tanya
- Nanang Purwono
- Dr. Mochtar W. Oetomo, M.A.
- Budi Wiyoto
- Prof. Dr. H. Ahmad Saiful Anam
- Dr. H. Supriadi
- Dr. Elia Mustikasari, M.Si., Ak., CA., CMA., BKP., BAK.
- Dr. Zuikifli Aspan
- Prof. Dr. H. Eko Sugitario
- Prof. Dr. H.M. Galang Asmara
- Rosdiansyah, LL.M.
- Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi
- Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh
- Prof. Dr. Said Sampara
- Prof. Dr. H.M. Hadin Muhjad
- Dr. Chomariyah
- Prof. Dr. Rudi Handoko
- Sri Priyati
- Ir. H. Adig Suwandi, M.Sc.
- Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait
- Prof. Tjiptohadi Sawarjuwono, M.Ec., Ph.D., CPA., CA.
- Dr. Moh. Muzakki
- Dr. Marcus Lukman
- Prof. Dr. M. Khoidin
- Prof. Ir. Riyanarto Sarno, S.E., M.Sc., Ph.D., dkk.
- Dr. Donna Okthalia Setiabudhi
- Dr. Muh. Risnain
- Frenadin Adegustara
- Prof. Dr. drg. Istiati, M.S.
- Prof. Dr. H. Gatot Dwi Hendro Wibowo

## **EDITOR:**

Dr. H. Suparto Wijoyo

Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi



## Daftar Isi

<b>KATA SAMBUTAN</b> .....	vii
<i>Oleh: Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.</i> <i> Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia</i>	
<b>OASE</b>	
<b>Pamangku Buwono, Mamayu Bawono</b> .....	xi
<i>Oleh: Emha Ainun Nadjib</i>	
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xix
<i>Oleh: Dr. H. Soekarwo</i> <i> Gubernur Jawa Timur</i>	
<b>PROLOG</b>	
<b>Pendār Birokrat yang Mendaulatkan Rakyat</b> .....	xxv
<i>Oleh: Dr. H. Suparto Wijoyo dan Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi</i>	
<b>BAGIAN I PENDAHULUAN</b>	
▪ <b>Administrative Reform Jawa Timur: Dari Visi-Misi ke Implementasi</b>	3
<i>Oleh: Dr. H. Soekarwo – Gubernur Jawa Timur</i>	
A. Birokrasi.....	3
B. Reformasi Administrasi Birokrasi.....	5
C. Kondisi Birokrasi di Indonesia.....	6
D. Sekilas Reformasi Birokrasi di Indonesia .....	8
E. Konstruksi Regulasi Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah .....	11
F. Reformasi Administrasi Birokrasi di Jawa Timur .....	13
G. Praktik Baik Reformasi Administrasi Birokrasi di Jawa Timur .....	23
Referensi .....	42
<b>BAGIAN II KEPEMIMPINAN YANG MENGERAKKAN ADMINISTRATIVE REFORM BIROKRASI MELAYANI</b>	
▪ <b>Pakde Karwo Pemimpin yang Mengayomi</b>	45
<i>Oleh: Prof. Dr. Warsono – Rektor Universitas Negeri Surabaya</i>	
A. Makna Pakde.....	45
B. Pakde Sang Demokrat.....	46
C. Pakde Karwo dan Kepemimpinan Astha Brata.....	47

▪ <b>Metamorfosis Kepemimpinan Birokrasi ke Biokrasi: Meneguhkan Makna untuk Apa Negara?</b>	49
<i>Oleh: Dr. H. Suparto Wijoyo – Universitas Airlangga, Surabaya</i>	
A. Bertandang Ke Masa Lalu untuk Kini dan Waktu Mendatang .....	49
B. Birokrasi Mengartikulasi Makna Negara .....	54
C. Biokrasi Menyawai Birokrasi yang Melayani .....	61
D. Semakin Berubah Semakin Berbenah .....	68
Referensi .....	69
▪ <b>Sastra Piwulang, Konsep Etis Kepemimpinan Birokrasi dalam Usaha Bina Negara</b>	72
<i>Oleh: Drs. H.K. Ng. Agus Sunyoto, M.Pd. Pengasuh Pesantren Global Tarbiyyatul Arifin, Malang dan Wakil Ketua PP Lesbumi PBNU</i>	
A. Kepemimpinan dalam Bina Negara .....	72
B. Jabatan Birokrasi Kuno .....	73
C. Astadasa Kottamaning Prabhu .....	75
D. Kewajiban Etis Seorang Pejabat .....	76
E. Anjaga Tentreming Praja .....	78
▪ <b>Birokrasi Berbudaya Kerja sebagai Birokrasi Bermandat Demokrasi</b>	79
<i>Oleh: Dr. Hj. Siti Marwiyah – Universitas Dr. Soetomo, Surabaya</i>	
A. Model Kepemimpinan yang Mengubah .....	79
B. Memulai dari Diri .....	80
C. Memberi yang Terbaik .....	82
D. Demokrasi Memberi Mandat Birokrasi .....	85
E. Budaya Kerja Mesin-mesin Birokrasi .....	89
F. Birokrat Bukan Pemburu Sepotong Roti .....	92
G. Pakde Karwo dan Perwujudan Cinta .....	94
Referensi .....	97
▪ <b>Pemimpin dan Birokrasi yang Melayani</b>	98
<i>Oleh: Dr. Bernard L. Tanya – Universitas Nusa Cendana, Kupang</i>	
A. Hantaran .....	98
B. Anak Demokrasi .....	99
C. Birokrasi yang Melayani .....	100
D. Kemampuan Memerintah .....	106
E. Core Kepemimpinan .....	110
F. Kepemimpinan dalam Demokrasi .....	111
G. Renungan .....	112
▪ <b>Birokrasi Itu Melayani, Bukan Dilayani: Sebuah Perubahan Paradigma Pelayanan Rakyat</b>	114
<i>Oleh: Nanang Purwono – Wakil Pemimpin Redaksi JTV/Pemerhati Sejarah</i>	
A. Rakyat Berhak Memperoleh Layanan yang Baik ( <i>Good Services</i> ) .....	114

B. Pajak dan Pembangunan .....	115
C. Pengawasan .....	116
D. Menengok Birokrasi Tempo Dahulu .....	119
E. Birokrasi Itu Melayani.....	127
▪ <b>Refleksi 'Jalin Kesra': 'Jalan Besar' Meneguhkan Birokrasi Melayani</b>	<b>128</b>
<i>Oleh: Dr. Mochtar W. Oetomo, M.A. – Universitas Trunojoyo, Madura</i>	
<i>Budi Wiyoto. M.S. – Universitas Dr. Soetomo, Surabaya</i>	
A. Retrospektif 'Jalin Kesra: Program Bantuan APPO' .....	129
B. Prospektif 'Jalan Besar Transformasi Pemerintahan' .....	133
C. Meneguhkan Jati Diri Birokrasi Melayani .....	136
Referensi .....	138
▪ <b>Mengartikulasi Kepemimpinan Menurut Islam</b>	<b>154</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. H. Ahmad Saiful Anam, M.Ag.</i>	
<i>Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	154
B. Pemimpin dan Kepemimpinan Menurut Islam .....	155
C. Karakteristik Kepemimpinan Rasulullah .....	160
D. Rasulullah Sosok Pemimpin yang Dirindukan .....	165
E. Hakikat Kepemimpinan dalam Islam .....	167
F. Prinsip-prinsip Kepemimpinan dalam Islam.....	169
G. Prinsip dalam Memilih Pemimpin.....	172
H. Penutup .....	176
Referensi .....	177
▪ <b>Keberhasilan Birokrasi dari Perspektif Nilai Spiritual: Sebuah Pendekatan Nilai dalam Membangun Jawa Timur</b>	<b>178</b>
<i>Oleh: Dr. H. Supriadi – Universitas Tadulako, Palu</i>	
A. Pendahuluan .....	178
B. Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Konsep Otonomi Daerah.....	181
C. Provinsi Jawa Timur sebagai Daerah Otonomi .....	187
D. Keberhasilan Seorang Pemimpin Birokrat: Melayani .....	196
E. Penutup .....	199
Referensi .....	200
▪ <b>Kepemimpinan yang Menyiapkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa sebagai Ujung Tombak Kesuksesan Pembangunan Jawa Timur</b>	<b>202</b>
<i>Oleh: Dr. Elia Mustikasari, M.Si., Ak., CA., CMA., BKP., BAK.</i>	
<i>Wakil Ketua II Ikatan Akuntan Indonesia Kompartemen Akuntan Pajak (IAI KAP), Sekretaris II Ikatan Akuntan Indonesia Wilayah Jawa Timur, dan Dosen Universitas Airlangga, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	202
B. <i>Good Governance</i> .....	204
C. Hubungan antara <i>Good Governance</i> dan Otonomi Daerah.....	207
D. Penutup .....	214
Referensi .....	215

▪ Reformasi Administrasi dan Tantangan “Birokoruptokrasi”	216
<i>Oleh: Dr. Zulkifli Aspan — Universitas Hasanuddin, Makassar</i>	
A. Pengantar.....	216
B. <i>Administrative Reform</i> ; Tantangan “Birokoruptokrasi” .....	220
C. <i>Administrative Reform</i> ; Studi Kasus .....	222
D. <i>Administrative Reform</i> ; Jawa Timur.....	224
E. Catatan Akhir.....	227
Referensi.....	228

### BAGIAN III MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DAN GOOD CORPORATE GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PUBLIK

▪ Problem dan Prospek Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia	231
<i>Oleh: Prof. Dr. Eko Prasjo — Universitas Indonesia</i>	
A. Pendahuluan .....	231
B. Membenahi “Dapur Pelayanan” .....	232
C. Strategi dan Program Reformasi Pelayanan Publik.....	237
D. Penutup .....	238
▪ Pemerintahan yang Baik Melaksanakan Pelayanan Publik Berbasis Keadilan Hukum	240
<i>Oleh: Prof. Dr. H. Eko Sugitario, S.H., C.N., M.Hum. — Universitas Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	240
B. Aparatur Sipil Negara .....	240
C. Asas dan Prinsip .....	241
D. Keadilan Hukum.....	242
E. Penutup .....	243
Referensi.....	243
▪ Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Birokrasi Pemerintahan Daerah yang Baik dan Profesional	244
<i>Oleh: Prof. Dr. H.M. Galang Asmara — Universitas Mataram, NTB</i>	
A. Pendahuluan .....	244
B. Kedudukan, Fungsi, Tugas, dan Wewenang Ombudsman Republik Indonesia .....	246
C. Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Birokrasi Pemerintahan yang Baik dan Profesional.....	249
D. Penutup .....	252
Referensi.....	253
▪ Reformasi Administratif dalam Politik <i>Good Governance</i> di Provinsi Jawa Timur	254
<i>Oleh: Rosdiansyah, LL.M.— Jawa Pos Institute Pro Otonomi</i>	
A. Progresivitas Pemprov Jawa Timur .....	254
B. Makna <i>Governance</i> dan <i>Good Governance</i> .....	257
C. “ <i>Good Governance</i> ” sebagai Agenda Desentralisasi .....	263

D. Politik 'Good Governance' Pemerintah Provinsi Jawa Timur .....	265
E. Kesimpulan .....	270
Referensi.....	271
▪ <b>Good Governance dan Administrasi Pembangunan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah</b> .....	<b>273</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi dan Sri Priyati</i> <i>Universitas Bhayangkara, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	273
B. Mengenal Administrasi Pembangunan bagi Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....	274
C. Kebutuhan Meningkatkan Profesionalitas Administrasi Pembangunan (di Daerah).....	277
D. Regulasi sebagai Instrumen Administrasi Pembangunan (Daerah) .....	280
E. Otonomi Daerah "Produk" Reformasi Hukum Nasional.....	283
F. Penutup .....	286
Referensi.....	287
▪ <b>Merealisasikan Good Governance dalam Pelayanan Publik</b> .....	<b>290</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. Said Sampara – Universitas Muslim Indonesia, Makassar</i>	
A. Pengantar.....	290
B. Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Aparatur Pemerintah Daerah .....	291
C. Penerapan <i>Good Governance</i> dalam Pelayanan Publik .....	292
D. Penutup .....	303
Referensi.....	304
▪ <b>Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Good Governance dalam Reformasi Birokrasi</b> .....	<b>306</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. H.M. Hadin Muhjad – Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin</i>	
A. Pendahuluan .....	306
B. Permasalahan .....	307
C. Kerangka Teoretik.....	307
D. Pembahasan.....	310
E. Kesimpulan .....	312
Referensi .....	313
▪ <b>Reformasi Birokrasi Perizinan Eksplorasi Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam dalam Rangka Mewujudkan Good Governance</b> .....	<b>314</b>
<i>Oleh: Dr. Chomariyah – Universitas Hang Tuah, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	314
B. Birokrasi Weberian.....	320
C. Konsep <i>Integrated Management System</i> .....	323
D. Batasan Pengertian Arkeologi Bawah Laut .....	326
E. Batasan Pengertian BMKT .....	329
F. Pelaksanaan <i>Integrated Management System</i> dalam Pengawasan Terhadap Pemanfaatan BMKT .....	330

G. Sanksi Pemanfaatan dan Pengangkatan BMKT Secara Ilegal.....	334
H. Penutup .....	335
Referensi .....	336
■ <b>Mewujudkan <i>Good Governance</i> dalam Pelayanan Pendidikan yang Bercita Jawa Timur Cerdas Kompetitif</b>	<b>339</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. Rudi Handoko – Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	339
B. Globalisasi dan Masyarakat Ekonomi ASEAN .....	340
C. Tantangan dan Hambatan Globalisasi dan MEA.....	342
D. Inovasi Pendidikan .....	345
E. Kebijakan Pemerintah Daerah Jawa Timur dalam Pelayanan Pendidikan ...	349
F. Capaian Kineja Pendidikan di Jawa Timur .....	351
G. Isu-isu Publik dalam Perda Penyelenggaraan Pendidikan .....	352
H. Penutup .....	359
Referensi ... ..	360
■ <b>Semangat Memberdayakan Industri Lokal</b>	<b>361</b>
<i>Oleh: Ir. H. Adig Suwandi, M.Sc. – Senior Advisor dan Asosiasi Gula Indonesia</i>	
A. Pembuka.....	361
B. Sebuah Ilustrasi: Industri Gula .....	362
C. Transformasi Peran Birokrasi.....	365
D. Penutup .....	367
■ <b>Pengembangan <i>Good Corporate Governance</i> dalam Penyelenggaraan Pemerintahan</b>	<b>368</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait – Universitas Sumatera Utara, Medan</i>	
A. <i>Good Corporate Governance</i> di Indonesia .....	368
B. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).....	376
C. Tantangan dalam Penerapan GCG pada BUMD.....	379
D. Penerapan Prinsip GCG di BUMD Pemerintah Daerah Jawa Timur .....	384
E. Penutup .....	387

#### **BAGIAN IV PENGEMBANGAN INSTRUMEN ADMINISTRATIVE REFORM BIROKRASI MELAYANI DI ERA OTONOMI**

■ <b>Menegakkan Otonomi Daerah dari Jawa Timur</b>	<b>391</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh</i>	
<i>Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur dan Dirjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia</i>	
A. Pendahuluan .....	391
B. Konsepsi Otonomi Daerah .....	392
C. Konstruksi Otonomi Daerah .....	395
D. Pilar-pilar Otonomi Daerah.....	398
E. Otonomi Daerah sebagai Wahana Kaderisasi Kepemimpinan Bangsa .....	401

F. Penutup .....	402
Referensi .....	403
▪ <b>Reformasi Administrasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2015</b> .....	<b>404</b>
<i>Oleh: Prof. Tjiptohadi Sawarjuwono, M.Ec., Ph.D., CPA., CA.</i>	
<i>Fakultas Ekonomi &amp; Bisnis, Universitas Airlangga, Surabaya</i>	
A. Apa Itu Makna Reformasi Administrasi .....	404
B. Beberapa Penghargaan Karena Capaian Pemprov Jawa Timur yang Telah Diperoleh .....	405
C. Apa Saja Harapan Masyarakat yang Harus Dipenuhi Pemprov?.....	405
D. Masalah yang Terkait Administrasi Kependudukan dan Ekonomi.....	406
E. Masalah yang Terkait Pertanian.....	407
F. Pemberantasan Korupsi.....	409
G. Bidang Pelayanan Umum .....	409
H. Perizinan.....	410
I. industri Produksi dan Olahan Rakyat.....	411
J. Pemberdayaan Nelayan Sangat Diperlukan.....	412
K. Produk Ikan Air Tawar.....	413
L. Penutup .....	414
▪ <b>Mempercepat (Trilogi) Reformasi Prismatik</b> .....	<b>415</b>
<i>Oleh: Dr. Moh. Muzakki – Universitas Brawijaya, Malang</i>	
A. Pendahuluan .....	415
B. Strategi Reformasi Administrasi .....	417
C. Reformasi Administrasi di Jawa Timur .....	420
D. Reformasi Birokrasi di Jawa Timur.....	429
E. Reformasi Pelayanan Publik di Jawa Timur .....	437
F. Kesimpulan .....	443
Referensi .....	444
▪ <b>Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik: Prasyarat Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat</b> .....	<b>446</b>
<i>Oleh: Dr. Marcus Lukman – Universitas Tanjungpura, Pontianak</i>	
A. Pengantar.....	446
B. Eksistensi Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	447
C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang KNID .....	449
D. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 .....	450
E. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 untuk NIT.....	451
F. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 .....	451
G. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Nomor 5 Tahun 1960.....	452
H. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.....	453
I. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.....	454
J. Esensi Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 .....	457
K. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 .....	459

L. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah .....	461
M. Kohesivitas Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan di Pusat dan Daerah.....	462
N. <i>Good Governance</i> .....	464
O. Sistem Manajemen Nasional dan Sistem Manajemen Daerah .....	466
P. Penutup .....	470
Referensi .....	471
■ Reformasi Administrasi Melalui Inovasi dan Debirokratisasi Pelayanan Publik .....	472
<i>Oleh: Prof. Dr. M. Khoidin – Universitas Jember</i>	
A. Pendahuluan .....	472
B. Pelayanan Publik dan <i>Good Governance</i> .....	473
C. Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi .....	475
D. Komitmen Pemerintah.....	477
E. Inovasi dan Debirokrasi Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur.....	478
F. Penutup .....	480
Referensi .....	480
■ Reformasi Administrasi Melalui <i>E-Government</i> di Jawa Timur .....	481
<i>Prof. Ir. Rryanarto Sarno, S.E., M.Sc., Ph.D., dkk. Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	482
B. <i>E-Government</i> di Beberapa Negara.....	483
C. <i>E-Government</i> di Provinsi Jawa Timur.....	486
D. Evaluasi <i>E-Government</i> Jawa Timur .....	494
E. Penutup .....	500
Referensi .....	502
■ Pelayanan Publik dalam Perspektif Reformasi Administrasi .....	504
<i>Oleh: Dr. Donna Okthalia Setiabudhi – Universitas Sam Ratulangi, Manado</i>	
A. Pendahuluan .....	504
B. Reformasi Administrasi ( <i>Administrative Reform</i> ) .....	508
C. Fungsi Pemerintah Daerah .....	509
D. Pelayanan Publik .....	513
E. Implementasi Reformasi Administrasi dalam Rangka Pelayanan Publik .....	515
F. Penutup .....	531
Referensi .....	532
■ Politik Hukum Reformasi Birokrasi dalam Perencanaan Pembangunan Nasional .....	535
<i>Oleh: Dr. H. Gatot Dwi Hendro Wibowo dan Dr. Muh. Risnain Dosen Universitas Mataram, NTB</i>	
A. Pendahuluan .....	535
B. Arti Definitif Politik Hukum.....	536
C. Politik Hukum Reformasi Birokrasi .....	538

D. Konsep Ideal Politik Hukum Reformasi Birokrasi .....	544
E. Simpulan dan Saran.....	547
Referensi .....	547
▪ <b>Keniscayaan Pencapaian Kesejahteraan Masyarakat Melalui Reformasi Birokrasi, Kualitas Pelayanan Publik, dan Demokratisasi di Daerah</b> .....	<b>549</b>
<i>Oleh: Frenadin Adegustara – Universitas Andalas, Padang</i>	
A. Latar belakang .....	549
B. Birokrasi dan Reformasinya.....	552
C. Pelayanan Publik .....	556
D. Demokratisasi.....	562
E. Sinergi.....	567
F. Penutup .....	569
Referensi .....	569
▪ <b>Reformasi Sektor Kesehatan dan Dampaknya Terhadap Pelaksanaan <i>Good Governance</i> dalam Peayanan Publik Bidang Kesehatan</b> .....	<b>570</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. Amal C. Sjaaf – Universitas Indonesia</i>	
A. Pendahuluan .....	570
B. Kompleksitas Reformasi Sektor/Bidang Kesehatan.....	571
C. <i>Good Governance</i> dalam Pelayanan Publik Bidang Kesehatan .....	579
D. Pemantapan Reformasi Sektor/Bidang Kesehatan dan <i>Good Governance</i> Pelayanan Publik Bidang Kesehatan .....	585
E. Penutup .....	586
Referensi .....	586
▪ <b>Pengembangan Pelayanan Kesehatan Gigi dan Mulut dengan Mengikutsertakan “<i>Stakeholder</i>” di Jawa Timur</b> .....	<b>589</b>
<i>Oleh: Prof. Dr. drg. Istiati, M.S. – Universitas Airlangga, Surabaya</i>	
A. Pendahuluan .....	589
B. Peraturan Menteri Kesehatan tentang Kesehatan Gigi dan Mulut .....	590
C. Upaya Kesehatan Gigi dan Mulut dalam Organisasi Kesehatan .....	591
D. Indikator Penilaian Keberhasilan Pelaksanaan Kesehatan Gigi dan Mulut ...	593
E. Pelayanan Kesehatan Gigi dan Mulut.....	595
F. Dukungan Institusi di Lingkungan Fakultas Kedokteran Gigi Unair dalam Berperan Serta untuk Pengembangan Peningkatan Kesehatan Gigi dan Mulut di Indonesia Umumnya dan Jawa Timur Khususnya.....	597
G. Aktivitas Pengabdian Masyarakat dalam Mendukung Pelayanan Kesehatan Gigi dan Mulut di Jawa Timur .....	604
H. Rumah Sakit Gigi dan Mulut Pendidikan (RSGMP) sebagai Prasyarat sebuah Fakultas Kedokteran Gigi untuk Dapat Menghasilkan Lulusan Dokter Gigi .....	607
I. Penutup .....	608

**BAGIAN V PENUTUP**

▪ Birokrasi Melayani dengan Berkinerja Tanpa Henti	611
<i>Oleh: Dr. H. Soekarwo</i> <i>Gubernur Jawa Timur</i>	
A. Mengabdikan Melayani Sepenuh Hati .....	611
B. Kinerja Birokrasi yang Memberi Bukti .....	615
C. Terus Berkomitmen Membangun Birokrasi Melayani.....	631
D. Inovasi untuk Melayani Tanpa Henti.....	636

**EPILOG**

Melayani sebagai Kesejatian Birokrasi.....	639
--	-----

*Oleh: Dr. H. Suparto Wijoyo dan Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi*

INDEKS.....	649
-------------	-----



PROLOG

PENDAR BIROKRAT  
YANG MENDAULATKAN RAKYAT

## PENDAR BIROKRAT YANG MENDAULATKAN RAKYAT

Oleh: Dr. H. Suparto Wijoyo  
Prof. Dr. H. Prasetijo Rijadi

**B**uku ini memberikan muatan dengan varian yang sungguh lebih berwarna dari yang semula kami asumsikan, karena telah menemukan titik simpul hubungan relasional antara demokrasi, birokrasi, dan rakyat. Kami menjadi tergiring mengikuti suatu arus para penulis yang memberikan apresiasi maupun kritisi yang solutif atas *administrative reform* birokrasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam kepemimpinan Dr. H. Soekarwo, yang publik Jawa Timur menyebutnya Pakde Karwo. Dalam hal mengikuti arus, kami tetap tersadar sebagaimana ungkapan sufistik **Jan-Fishan:**

Kau bisa mengikuti suatu arus  
Pastikan bahwa arus itu menuju samudra  
Tetapi jangan kacaukan arus dengan samudra

Dengan membaca keseluruhan naskah yang terhimpun dalam buku ini akan dapat terkonstruksi segitiga pertautan antara demokrasi, birokrasi, dan rakyat secara monumental. Demokrasi merupakan "**matahari**" yang memancarkan sinarnya untuk dituang dalam wadah birokrasi yang laksana "**rembulan**" untuk dipantulkan kembali guna menerangi rakyat sebagai "**bumi**". Tentu saja bumi (rakyat) harus diolah (bukan dijarah) dengan kelembutan rembulan (birokrasi) yang bertugas memantulkan tanpa henti cahaya matahari (demokrasi), dengan tetap memperhatikan garis edar tata surya yang bertaburan bintang-bintang (sebagai pemandu) yang berupa norma-norma bernegara. Hubungan cahaya mencahayai atau pantul memantulkan energi matahari ke rembulan menuju bumi harus dibaca secara siklikal, dan bukan vertikal maupun horizontal agar tidak terjadi penggerhanaan yang dapat menimbulkan keriuhan rakyat.

Di sinilah kami bersandar dan tertambat bahwa rakyat yang menyediakan kesuburan bumi (daulatnya) sudah seyogianya ditata kelola (*good governance*) rembulan birokrasi yang mendapatkan percikan cahaya (kuasa) melalui mekanisme demokrasi (pencahayaan matahari). Meski dalam skala relativisme dapat dikatakan bahwa rakyat sejatinya adalah sumber dari segala sumber kuasa birokrasi yang mentransformasikan daulatnya melalui "madrrasah" demokrasi. Spektrum fundamental ini membawa

serta kepada ruang bahwa rakyat adalah Sang Daulat yang semestinya mendapatkan pelayanan terbaik dari para birokrat yang sekadar menerima limpahan *welas asihnya* rakyat dengan jalan demokrasi. Apa yang dilakukan Pakde Karwo dengan membangun **birokrasi melayani** dalam kerangka besar *administrative reform* yang diperhelatkan di Jawa Timur, merupakan penanda kesadaran untuk selalu ingat pada asal usul kuasanya, sumber daulatnya. Ibarat air yang mengalir di sungai pada lanjutan kisahnya harus tetap berlabuh di muara luas yang bernama lautan. Itulah kontrak teologis nan asali dan yuridis-ekologis antara birokrasi dalam naungan makna demokrasi untuk memuarakan pelayanan kepada sumbernya: rakyat. Terhadap hal ini, kami teringat ungkapan puitis yang dilansir Proklamator Republik Indonesia, Dr. (HC.). Ir. Soekarno:

*Door de zee op te zoeken,  
is de rivier trouw aan haar bron.*

Dengan mengalirnya ke lautan,  
sungai setia kepada sumbernya.

Melalui buku ini, Pakde Karwo mengingatkan kembali semangat kesetiaan pada sumber kuasa birokrasi yang mendaulatkan rakyat dengan melakukan *administrative reform* melayani sepenuh hati dan berinovasi tanpa henti. Kami menyaksikan bahwa kepemimpinan Pakde Karwo telah memberikan daya juang pelaksanaan urusan pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang dibangun secara demokratis dan mengedepankan fungsi sebagai pelayan rakyat yang baik (*good-services*). Dalam lingkup inilah, Jawa Timur bertekad melakukan *administrative reform* agar seluruh jajaran birokrasi pemerintahan Jawa Timur mampu menjadi pelayan rakyat yang terbaik. Rajutan tekad demikian ini membutuhkan perhatian serius dari seluruh *stakeholders* untuk bersumbangsih atas upaya Pakde Karwo melakukan reformasi administratif dalam tataran birokrasi pemerintahan Provinsi Jawa Timur.

Itulah komitmen yang Pakde Karwo persembahkan, dan menjunjung tinggi mandat demokrasi dengan penuh amanat. Bukankah kita semua ingat semboyan kerakyatan Pakde Karwo dalam memimpin Jawa Timur, yaitu: *Wong Cilik Melu Gemuyu*. Konstelasi ini menyorong terwujudnya manajemen kehidupan pemerintahan yang baik pada dimensi *good governance* maupun *good corporate governance*. Dengan niatan inilah, kami mengajak para akademisi, budayawan-sastrawan dan praktisi untuk bergabung dalam penulisan buku sebagai bentuk kontribusi yang solutif atas apa yang telah dikerjakan oleh Pakde Karwo, dan mengembangkan secara konstruktif untuk perbaikan kinerja pemerintahan ke depan agar lebih bermanfaat lagi.

Buku ini pun diharapkan menjadi panduan birokratik yang berbasis kematangan akademik dengan dimensi sosiobudaya untuk peningkatan kinerja pemerintahan dalam panduan norma kenegaraan. Kinerja birokrasi Jawa Timur mutlak terus ditingkatkan dengan memobilisasi seluruh jiwa raga bagi kebaikan negeri ini. Apa yang telah dilakukan dan diraih Jawa Timur dapat dijadikan kaca pelihat di samping kaca benggala



yang semestinya mencipratkan kekuatan baru berkelanjutan dalam melakukan inovasi pelayanan yang penuh dedikasi. Sebagai informasi simplistik bagi pembaca, berikut ini kami paparkan *Daftar Penghargaan Gubernur Jawa Timur Pakde Karwo* selama ini:

**Tabel** Daftar Penghargaan Gubernur Jawa Timur Pakde Karwo

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
1.	Lencana Melati	Pengabdian dan darma bakti yang luar biasa dalam memajukan Gerakan Pramuka	2009	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	Kupang, 14 Agustus 2009
2.	Pangan Nasional	Peningkatan Produksi Beras diatas 5 persen Nasional	2009	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	-
3.	Prestasi Adi Bahasa	Keberhasilan dalam mendorong penggunaan Bahasa Indonesia di kalangan pendidikan	2009	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	Bandung, 26 Mei 2009
4.	Anugerah Parahita Ekapraya (APE)	Program Pemberdayaan Perempuan	2009	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	22 Desember 2009
5.	Kinerja Keuangan	Pengelolaan Keuangan Daerah	2009	Menteri Keuangan	
6.	Tokoh Penggerak Koperasi Tingkat Utama	Penggerak Koperasi Tingkat Utama	2009	Ketua Dekopindo Pusat	
7.	Indonesia Green Region Award (IGRA) 2010	Kepedulian Lingkungan	2010	Lembaga Independen yang Diinisiasi Majalah SWA dan Radio KBR68H	Jakarta, 10 Juni 2010
8.	Tanda Kehormatan Satya Lencana Karya Satya 30 Tahun	Pengabdian dan Berkesinambungan Terhadap Bangsa dan Negara	2010	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	12 Agustus 2010
9.	Penyelenggara Terbaik Pertama Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)	Pelayanan Penanaman Modal, Iklim Investasi Daerah	2010	Menteri Koord. Bid. Perekonomian	4 November 2010
10.	Penghargaan Pembangunan Pertanian Bidang Peningkatan Produksi Padi	Peningkatan Produksi Padi	2010	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	Jakarta, 1 Desember 2010
11.	Penghargaan Tertinggi Purna Parahita Ekapraya Utama	Pelaksana Strategi Pengarusutamaan Gender	2010	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	Jakarta, 22 Desember 2010
12.	Penghargaan Amal Bhakti	Bidang Pendidikan Agama dan Keagamaan	2011	Kemenag	Jakarta, 31 Desember 2010

Lanjutan ...

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
13.	Penghargaan Bidang Pengembangan dan Penggerak Kewirausahaan	Pengembangan dan Menggerakkan Dunia Kewirausahaan di Daerah	2011	Menteri Koperasi dan UKM Sjarifuddin Hasan	Jakarta, 2 Februari 2011
14.	Penghargaan Percepatan Pembangunan Perumahan Masyarakat tidak Mampu	Bidang Percepatan Pembangunan Perumahan dan Permukiman	2011	Dewan Pengurus Pusat Real Estate Indonesia (DPP REI)	26 Maret 2011
15.	Penghargaan Daerah SLHD (Status Lingkungan Hidup Daerah)	Bidang Lingkungan Hidup	2011	Presiden Republik Indonesia	Jakarta, 7 Juni 2011
16.	Penghargaan Satya Lencana Pembangunan	Bidang Pertanian dan Nelayan	2011	Presiden Republik Indonesia	Tenggarong, 22 Juni 2011
17.	Penghargaan Manggala Karya Kencana	Pendorong Pelaksanaan Program KB	2011	BKKBN	Bandung, 29 Juni 2011
18.	Paramadhana Utama Nugraha Koperasi	Pengembangan Koperasi	2011	Menteri Koperasi	Jakarta, 14 Juli 2011
19.	Bintang Mahaputra Utama	Berbagai Bidang yang Bermanfaat Bagi Kemajuan, Kesejahteraan dan Kemakmuran Bangsa dan Negara	2011	Presiden Republik Indonesia	Jakarta, 12 Agustus 2011
20.	Anugerah Pendidikan Inklusif	Pendidikan	2011	Mendiknas	Manado, 13 September 2011
21.	Wajar Tanpa Pengecualian	Kinerja Laporan Keuangan Pemprov Jatim	2011	Wakil Presiden	23 Juni 2011
22.	Anugerah Adiupaya Puritama	Bidang Perumahan dan Pemukiman Rakyat	2011	Menteri Negara Perumahan Rakyat	Jakarta, 22 September 2011
23.	Anugerah Cipta Pesona Award 2011	Daya Tarik Wisata Budaya	2011	Menteri Budaya dan Pariwisata	Jakarta, 27 September 2011
24.	Juara I Penanaman Satu Miliar Pohon Tingkat Nasional	Hasil Capaian Tanam Pohon	2011	Presiden Republik Indonesia	Bogor, 28 November 2011
25.	Parahita Eka Praya	Program Pemberdayaan Perempuan	2011	Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono	Jakarta, 22 Desember 2011
26.	Transmigration Award Tahun 2011	Mendukung Program Transmigrasi Sebagai Salah Satu Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Bangsa	2011	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Jakarta, 28 Desember 2011

Lanjutan ...

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
27.	Gubernur Pembina Terbaik Nasional Tahun 2012 Kategori Perencanaan Pembangunan Desa (PPD) Aspek Partisipasi	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan	2012	Menteri Dalam Negeri	Jakarta, 21 Maret 2012
28.	Bapak Penggerak Penanggulangan Kanker Jawa Timur	Perawatan Paliatif-Masyarakat Paliatif Indonesia (MPI)	2012	Ketua Masyarakat Paliatif Indonesia (MPI) - Pusat	-
29.	Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD)	Kinerja Pemerintahan	2012	Wakil Presiden	Hotel Borobudur, Jakarta Pusat, Rabu 25 April 2012
30.	Wahana Tata Nugraha (WTN) Wiratama	Penataan Transportasi Publik	2012	Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Perhubungan	Gedung Kemenhub RI Jl. Merdeka Barat Jakarta, Selasa, 29 Mei 2012
31.	Penghargaan Daerah SLHD (Status Lingkungan Hidup Daerah)	Bidang Lingkungan Hidup	2012	Presiden Republik Indonesia	Istana Negara Jakarta, Selasa, 5 Juni 2012
32.	Percepatan Penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Tahun 2012	Bidang Pendidikan	2012	Wapres RI	Lapangan Tenis In Door Senayan, Jakarta Rabu, 13 Juni 2012
33.	Best Alumni	Bidang Pendidikan	2012	Universitas Surabaya	Universitas Surabaya, Jumat, 22 Juni 2012
34.	Anugerah Aksara Utama	Percepatan Pemberantasan Buta Aksara	2012	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan	Jakarta, 16 September 2012
35.	Investment Award	Terbaik Pertama Penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Bidang Penanaman Modal Tingkat Provinsi	2012	Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Pusat oleh Menteri Perindustrian	Gedung BKPM Pusat Jakarta, 12 November 2012
36.	Lomba Penanaman Satu Miliar Pohon 2011	Juara I Lomba Penanaman Satu Miliar Pohon 2011	2012	Presiden RI	Hutan Kota Bandara Internasional Soekarno-Hatta, 29 November 2012
37.	LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah	2012	Wapres RI	Jakarta, 5 Desember 2012
38.	Cinta Karya Bangsa	Penghargaan Bidang Industri	2012	Presiden RI	Jakarta, 7 Desember 2012
39.	Adhikarya Pangan Nusantara (APN) 2012	Penghargaan di Bidang Ketahanan Pangan	2012	Presiden RI	Jakarta, 14 Desember 2012



Lanjutan ...

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
40.	Juara Umum Festival dan Lomba Seni Siswa Nasional 2012	Festival dan Lomba Seni Siswa Nasional 2012	2012	Wapres RI	NTB, 17 Desember 2012
41.	Parahita Ekapraya Utama	Strategi Pengarusutamaan Gender, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Ekonomi Mandiri	2012	Presiden RI	Jakarta, 18 Desember 2012
42.	Penghargaan PWI Award 2013	Tokoh Nasional Bidang Pemerintahan dan Penguatan Investasi	2013	PWI Jatim	Wisma Semen Indonesia Gresik, 22 Maret 2013
43.	Penghargaan Citra Bhakti Abdi Negara 2012	Penghargaan di Bidang Koperasi dan UMKM	2012	Menteri PAN dan RB	Jakarta, 28 Maret 2013
44.	Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD)	Kinerja Pemerintahan	2013	Wakil Presiden	Hall Bhirawa Hotel Bidakara Jakarta, Kamis 25 April 2013
45.	Wahana Tata Nugraha (WTN) Wiratama	Penataan Transportasi Publik	2013	Presiden Republik Indonesia Melalui Menteri Perhubungan	Gedung Kemenhub RI Jl. Merdeka Barat Jakarta, Selasa, 6 Mei 2013
46.	MIPI (Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia) Award 2013	Praktisi Pemerintahan Terbaik	2013	Ketua MIPI	Hotel Borobudur Jakarta, Sabtu, 25 Mei 2013
47.	Sistem Inovasi Daerah (SIDA)	Pelopor Inovasi Daerah	2013	Menristek dan Mendagri	29 Agustus 2013
48.	Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)	Laporan Keuangan Tahun 2012 dengan Capaian Standar Tertinggi dalam Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah	2013	Wapres	Gedung Dhanapala Kemenkeu Jakarta, Kamis, 12 September 2013
49.	Wahana Tata Nugraha (WTN) Wiratama	Penataan Transportasi Publik	2013	Presiden Republik Indonesia Melalui Menteri Perhubungan	Hotel Shangrila Surabaya, Kamis, 3 Oktober 2013
50.	Juara Nasional Penanaman Satu Miliar Pohon	Bidang lingkungan	2013	Presiden RI	Bali, 25 November 2013
51.	Adhikarya Pangan Nusantara (APN)	Penghargaan di Bidang Ketahanan Pangan	2013	Wakil Presiden RI	Jakarta, 29 November 2013
52.	Parahita Ekapraya Utama	Strategi Pengarusutamaan Gender, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Perempuan Bidang Ekonomi Mandiri	2013	Presiden RI	Jakarta, 18 Desember 2013

Lanjutan ...

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
53.	Satyalancana Wirakarya Pemerintahan Bidang Pemerintahan	Bidang Pemerintahan	2013	Wapres RI	Palu, 15 Desember 2013
54.	Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri (P3DN) Cinta Karya Bangsa (CKB) Tahun 2013	Bidang Perindustrian	2014	Wapres RI	Istana Wapres, 5 Februari 2014
55.	Penghargaan PWI Kategori Special Award	Upaya dan Kerja Keras Menangani Dampak Erupsi Gunung Kelud	2014	Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Jatim	Hotel Shangri-La Surabaya, 19 Maret 2014
56.	Satya Lencana Karya Bhakti Praja Nugraha	Kinerja Terbaik dalam Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) Terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)	2014	Mendagri RI	Hotel Grand Sahid Jakarta, 25 April 2014
57.	Samkarya Nugraha Parasamya Purnakarya Nugraha	Bidang Pemerintahan	2014	Presiden RI	Istana Negara, 25 April 2014
58.	Anugerah Pangripta Nusantara Utama 2014	Perencanaan Pembangunan Terbaik	2014	Presiden RI	Hotel Bidakara Jakarta, 30 April 2014
59.	Pelayanan Publik Terbaik Kategori Inovasi Pelayanan Publik Wilayah Bebas Dari Korupsi	Pelayanan Publik Bebas Korupsi	2014	Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Hotel Bidakara Jakarta, 30 April 2014
60.	Lencana Adi Bakti Tani Nelayan	Kepala Daerah yang Berjasa Kepada KTNA	2014	Ketua KTNA	Pendopo Agung Kabupaten Malang, 5 Juni 2014
61.	Wahana Tata Nugraha (WTN) Wiratama	Penataan Transportasi Publik	2014	Presiden Republik Indonesia Melalui Menteri Perhubungan	Gedung SMESCO Convention Center, Jl. Gatot Soebroto Kav. 94 Jakarta Selatan, Rabu 10 September 2014
62.	Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)	Laporan Keuangan Tahun 2013 dengan Capaian Standar Tertinggi dalam Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah	2014	Wapres	Gedung Dhanapala Kemenkeu Jakarta, Jumat, 12 September 2014
63.	Karya Wira Bhakti Kerta Raharja	Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Warga Miskin	2014	Panglima TNI	Kediri, 25 September 2014

Lanjutan ...

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
64.	MDGs Award 2014	Menekan Laju Pertumbuhan Penduduk Serta Meningkatkan Kualitas Warganya	2014	BKKBN PUSAT	Hotel Bidakara Jakarta, 30 September 2014
65.	Penghargaan Anubhawa Sasana Desa/Kelurahan	Berjasa Membina, Mengembangkan dan Mengukuhkan Kelurahan/ Desa Sadar Hukum dalam Wilayah Jatim	2014	Menteri Hukum dan HAM	Grahadi, Surabaya, 3 Oktober 2014
66.	Penghargaan Asasta Buana Kepemimpinan Lingkungan Hidup	Inovasi, Komitmen dan Konsistensi Melakukan Pembangunan dengan Perlindungan dan Pengelolaan Terhadap Lingkungan Hidup	2014	Menteri Lingkungan Hidup	Hotel Bidakara Jakarta, 13 Oktober 2014
67.	Penghargaan Tokoh Standardisasi Nasional	Keberhasilan Dalam Mendorong dan Mengedukasi Pelaku Usaha, Terutama UKM Agar Menghasilkan Produk yang Memenuhi SNI Membuat Perekonomian Jawa Timur Melambung.	2014	BSN yang Menyerahkan Menristek Dikti.	Indonesia Quality Expo 2014, Jakarta, 12 November 2014
68.	Ksatria Bakti Husada Kartika	Bidang Kesehatan	2014	Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI	TMII Jakarta, 27 November 2014
69.	Antara Award 2014	Kepedulian terhadap Kemajuan dan Pengembangan Perusahaan Umum (Perum) LKBN Antara	2014	Dewan Pengawas Perum LKBN Antara	Auditorium Adhiyana Wisma Antara, Jalan Medan Merdeka Selatan No. 17 Jakarta Pusat, 18 Desember 2014
70.	Anugerah Mentor Parahita Ekapraya	Program Pemberdayaan Perempuan	2014	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Kantor Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), 18 Desember 2014
71.	Adhikarya Pangan Nusantara (APN)	Penghargaan di Bidang Ketahanan Pangan	2014	Presiden RI	Balai Besar Penelitian Tanaman Padi, Subang, Jawa Barat, 26 Desember 2014
72.	Penghargaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan	Bidang Pelayanan Masyarakat	2015	Menteri Dalam Negeri RI	Kemendagri Jakarta, 12 Februari 2015
73.	Anugerah KONI Award	Bidang Olahraga	2015	KONI Pusat	Jakarta Convention Center, 30 Maret 2015

NO.	NAMA PENGHARGAAN	BIDANG	TAHUN	DISERAHKAN OLEH	TEMPAT DAN TANGGAL
74.	Piagam Penghargaan LPPD Terbaik Tahun 2014	Kinerja Terbaik dalam Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD) Terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)	2015	Mendagri	Kemendagri Jakarta, 27 April 2015
75.	Satyalencana Karya Bhakti Praja Nugraha	Bidang Pemerintahan Daerah	2015	Presiden RI	Istana Negara Jakarta, 28 April 2015
76.	Pangripta Nusantara 2015	Bidang Perencanaan Pembangunan	2015	Menteri/Kepala Bappenas	Jakarta, 29 April 2015
77.	Inovasi Pelayanan Publik untuk 'Ayo Kerja' dan ATM Samsat Jatim	Bidang Pelayanan Terbaik	2015	Menpan dan RB	Jakarta, 29 April 2015

Daftar Penghargaan tersebut bukan untuk dipamerkan melainkan untuk dijadikan ukuran, *benchmark-milestone* untuk terus-menerus tanpa jengah dan lelah memberikan pelayanan publik yang terbaik guna mencapai kesejahteraan rakyat. Kalaulah ini yang telah dan hendak terus dilakukan oleh Pakde Karwo kepada rakyat Jawa Timur, maka rakyat sebagaimana dipermudahkan oleh Pangeran Diponegoro dengan keteduhan hatinya: “mereka ungkapkan hormat dengan segala yang mereka punya”. Adalah keterpanggilan kami bersama pada perjalanan berikutnya, untuk memberi yang “mereka punya” dengan melakukan padatan-padatan kreasi demi terwujudnya birokrasi yang menyelam dalam kolam demokrasi melalui tulisan yang ditorehkan dalam buku ini: buku yang secara personal melibatkan 38 penulis dari berbagai lembaga dan wilayah di Indonesia. Kediaan puluhan penulis dengan beragam kapasitas dan kompetensinya itu kami maknai sebagai bingkai mozaik jiwa-jiwa pepohonan yang harus berbuah. Diungkapkan oleh Syeikh Musliuddin Sa’di Shirazi dalam karya sastranya *Bustan*:

Setiap orang yang tidak memiliki kenangan yang ditinggalkan  
Pohon keberadaannya tidak akan menghasilkan buah

...

Dan setiap orang mendapatkan apa yang dulu ia semaikan

Buku ini pada ruang dan waktunya yang tepat, hadir menyeruak dalam totalitas cita dan laku kolektif yang diusung Pakde Karwo dengan hantaran awal *Kata Sambutan* oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (MENPAN-RB) **Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.** Kata Sambutan yang mengejawantah dan memberikan pemaknaan atas *administrative reform* birokrasi yang dilakukan Pakde Karwo untuk terus berinovasi dengan orientasi tunggalnya: melayani rakyat. Kata Sambutan MENPAN-RB yang beranjak dari pijakan



tugas-tugas struktural kenegaraan aparatur birokrasi yang diuraikan dalam buku ini menjadi memiliki bungkus substansial kultural melalui permenungan mendalam dan meluas sebagai lembaran peradaban urusan administrasi dan birokrasi secara hakiki dengan tuangan Oase oleh **Emha Ainun Nadjib** yang bertopik *Pamangku Buwono, Mamayu Bawono*. Tulisan yang menghentak kosmologi birokrasi dengan kelembutan sekaligus menyegarkan ingatan dan pengabdian untuk membangun kesadaran baru guna meneguhkan relasi *pangku-memangku* maupun *mayu-mamayu* antara Pegawai Negara dan Rakyat. **Dr. H. Soekarwo** menyuguhkan *Pengantar* yang secara ekspresif menggambarkan gumpalan pemikiran dan pelaksanaan *administrative reform* birokrasi yang diimplementasikan Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui formula berikut ini:

#### Formula Administrative Reform Birokrasi Ala Jawa Timur

**Administrative Reform Birokrasi = Regulasi + SDM/L + TI + Control**

- ▶ Regulasi : Konsensus Politik
- ▶ SDM/Leadership : Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala SKPD (*Leadership*)
- ▶ Teknologi Infomasi : Alat Rekayasa
- ▶ Control : Civil Society Organizations (CSOs)

Formulasi yang mengkristalisasikan keseluruhan elemen *administrative reform* birokrasi untuk melayani rakyat tersebut secara komprehensif diberikan perspektif oleh beragam pemikiran para penulis yang berkontribusi dalam buku yang tersusun dalam *Lima Bagian* ini. Bagian I sebagai Pendahuluan menyajikan tulisan fundamental **Dr. H. Soekarwo**, *Administrative Reform Jawa Timur: Dari Visi-Misi ke Implementasi*. Tulisan ini secara tematik merupakan penanda utama penulisan buku ini yang mengeksplanasi formula dan daya jangkau *administrative reform* birokrasi yang dilakukan oleh Pakde Karwo. Birokrasi dan arti penting reformasi administrasi atasnya dihadirkan dengan ramuan yang padat-lengkap bagi pengembangan dan penyempurnaan langkah-langkah inovatif lanjutan yang dibutuhkan. Berbagai aspek *administrative reform* yang telah dihelat Pakde Karwo disajikan, dan bukan sesuatu yang final melainkan energi yang terus bergerak dinamis untuk mematangkan bentuknya dengan segala instrumen yang memancarkan cahaya bagi rakyat. Birokrat harus mampu memahami setiap getaran kehidupan rakyat untuk kemudian memberikan pemenuhan yang memantulkan solusi atas harapan dinamik rakyat sebagai pemegang kedaulatan dengan membuat kebijakan serta inovasi di mana rakyat merasakan secara paripurna kehadiran negara.

Bagian II bertemakan *Kepemimpinan yang Menggerakkan Reformasi Administrasi Birokrasi Melayani* yang diawali oleh tulisan **Prof. Dr. Warsono**, *Pakde Karwo Pemimpin yang Mengayomi*. Ulasan Rektor Universitas Negeri Surabaya ini membidik laku bijak Pakde Karwo dalam lingkup personal sampai institusional dengan ringkas,



tangkas dan tuntas yang berfilosofi bumi: *ngayomi* dan *ngemong* rakyat Jawa Timur. Kepemimpinan Pakde Karwo dalam menggerakkan reformasi administratif ditilik pada ruang kultural *Astha Brata* dengan simbol-simbol yang sangat ekologis. Tulisan ini bak gayung bersambut dalam ritme ulasan **Dr. H. Suparto Wijoyo**, *Metamorfosis Kepemimpinan Birokrasi ke Biokrasi: Meneguhkan Makna untuk Apa Negara?* Sebuah percikan pemikiran yang memberikan optimisme dengan pijakan historis perjalanan peradaban pelayanan rakyat pada lingkup Nusantara maupun seberkas pantulan yang mengadopsi kecenderungan tugas *public-servant* yang senapas dan bersinggungan dengan referensi internasional. Tugas-tugas birokrasi yang mengartikulasi makna negara diusungkan untuk mendapatkan tuangan nilai-nilai ekologis *Astha Brata*, sehingga inti sari *pamong praja* menjadikan bermuatan birokrasi yang tersorong ke permukaan untuk dijadikan alas kepemimpinan *administrative reform* birokrasi melayani dalam masyarakat yang terus berkembang.

**Drs. H.K.Ng. Agus Sunyoto, M.Pd.**, menghadirkan tulisan *Sastra Piwulang, Konsep Etis Kepemimpinan Birokrasi dalam Usaha Bina Negara*, membawa pembaca ke ranah yang sangat luhur untuk menelisik kepemimpinan birokrasi dari literasi kuno. Beragam jabatan birokrasi masa kerajaan diidentifikasi dari naskah sastra maupun prasasti yang disajikan dengan *runtun-runtut* agar kita dapat menyelami dan memanen maknanya bahwa praksis birokrasi bagi pelayanan rakyat oleh leluhur ternyata dipandu etika dan moral. Motivasi berkinerja demikian mendapatkan pemahaman lanjutan dari tulisan **Dr. Hj. Siti Marwiyah**, *Birokrasi Berbudaya Kerja sebagai Birokrasi Bermandat Demokrasi* yang memberikan dorongan kepemimpinan yang mampu melakukan perubahan. Pakde Karwo dipotret *close-up* telah memberikan teladan konkret tentang urgensi perubahan dengan menggerakkan mesin birokrasi menjadi pelayan yang baik, bukan yang melanggar hak-hak rakyat. Dengan menyitir kata puitis Kahlil Gibran, Pakde Karwo disemati pesan bahwa kerja adalah rasa cinta yang terlihat, bukan rasa cinta yang tersembunyi.

Untuk itulah suatu keterjalinan pandangan yang tepat kalau **Dr. Bernard L. Tanya** dalam tulisan *Pemimpin dan Birokrasi yang Melayani* menyatakan bahwa kewajiban mengedepankan *res publica* oleh seorang pemimpin yang dipilih rakyat merupakan kewajiban moral demokrasi yang paling dasar. Pakde Karwo sebagai anak demokrasi dituntut untuk menghadirkan pelayanan maksimal bagi *res publica* (kepentingan umum) yang melampaui garis demarkasi kepentingan *res patria* (para tuan) dan kepentingan *royal family*. Pada titik inilah menjadi sangat penting apa yang dicanangkan Pakde Karwo dalam agenda Birokrasi yang Melayani. **Nanang Purwono**, seorang praktisi media pun menulis *Birokrasi Itu Melayani, Bukan Dilayani: Sebuah Perubahan Paradigma Pelayanan Rakyat* yang harus terus dikumandangkan, dibudayakan, dan diaplikasikan. Tulisan yang dilengkapi dengan nukilan laksana bongkahan historiografi dari zaman kerajaan dan kolonial sampai zaman sekarang, dipanatkan mampu mengobarkan spirit dan menyemangati kepemimpinan Pakde Karwo yang tengah melakukan terobosan untuk memberikan layanan terbaik kepada warga Jawa Timur. **Dr. Mochtar W. Oetomo, M.A.** dan **Budi Wiyoto, M.S.** menuangkan tulisan *Refleksi Jalin Kesra: 'Jalan Besar' Meneguhkan Birokrasi Melayani*, membuncahkan gelegak tata pemerintahan yang bercorak *integrated emancipatory governance*. Program Jalin

Kesra yang usung Pakde Karwo diurai secara maknawi bukan sekadar “jalan lain” tetapi lebih lekat sebagai “jalan besar” menuju kebangunan tata pemerintahan yang lebih *meaningful and impactful* pada segenap sektor, lini, dan level pemerintahan. Program “jalan besar” ini direkomendasikan untuk terus diperbesar secara berkelanjutan. Deretan pustaka dihadirkan sebagai landasan referensial yang argumentatif atas penyematan makna “jalan lain” menjadi “jalan besar” pada aras mikro, meso, dan makro di ranah domestik maupun global.

Pemimpin yang menggerakkan jajarannya agar berparadigma *Birokrasi itu Melayani* yang digagas dan diamalkan melalui *administrative reform* Pakde Karwo sejatinya memiliki acuan spiritual dengan membaca tulisan **Prof. Dr. H. Ahmad Saiful Anam, M.Ag.** *Mengartikulasi Kepemimpinan Menurut Islam*. Berbagai anggitan teologis tersaji dengan dalil-dalil yang mapan, serta contoh teladan kepemimpinan dalam Islam yang dinukilkan merupakan karakter spesifik yang memperkaya khazanah tindakan Pakde Karwo dalam mengoperasikan *administrative reform* birokrasi. Hal ini makin memantapkan *administrative reform* birokrasi melayani yang dihelat Pakde Karwo atas sulaman intelektual **Dr. H. Supriadi**, *Keberhasilan Birokrasi dari Perspektif Nilai Spiritual: Sebuah Pendekatan Nilai dalam Membangun Jawa Timur*. Capaian kepemimpinan Pakde Karwo diberi pijakan nilai hakiki karakter *leadership* dalam kerangka birokrasi model Max Weber sampai dengan pemberian titian nilai amanah dan istiqomah yang agamis. Pendulum maknawi ulasan kepemimpinan Pakde Karwo yang mengabdikan bagi kepentingan rakyat Jawa Timur ini, secara akademik dibulatkan oleh pemikiran **Dr. Elia Mustikasari, M.Si. Ak., CA., CMA., BPK., BAK.**, *Kepemimpinan yang Menyiapkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa sebagai Ujung Tombak Kesuksesan Pembangunan Jawa Timur*. Tulisan ini melambani berbagai capaian ekonomi dan kinerja pemerintahan Provinsi Jawa Timur dari lingkaran desa. Pemerintahan Pakde Karwo telah ditahbiskan memenuhi prinsip akuntabilitas (*accountability*) sebagai persyaratan pemerintahan yang baik. Opini ini memiliki deret keterjalinan bahwa akuntabilitas akan menciptakan pemerintahan yang baik dan jauh dari praktik koruptif melalui *administrative reform* birokrasi sebagaimana ditulis **Dr. Zulkifli Aspan**, *Reformasi Administrasi dan Tantangan “Birokoruptokrasi”*. Tulisan ini menutup Bagian II dengan suatu tanda pengingat bahwa Pakde Karwo telah menuai hasil atas kerja kerasnya dalam ikhtiar mengarusutamakan pemerintahan yang transparan dan bebas korupsi. Dibukanya ruang partisipasi dan adanya zona integritas antikorupsi merupakan bukti Jawa Timur mengkonstruksi pemerintahan yang bermartabat untuk rakyat yang berdaulat.

Pada Bagian III buku ini diulas topik *Mewujudkan Good Governance dan Good Corporate Governance dalam Pelayanan Publik*. Pembahasan diawali oleh tulisan sosok yang tidak asing lagi mengenai tema ini, **Prof. Dr. Eko Prasajo** yang mengangkat bincangan *Problem dan Prospek Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia*. Cuatan keilmuannya menyodorkan situasi problematis yang melingkupi sistem administrasi negara dan gerak tindak pembenahan dapur pelayanan. Berbagai permasalahan dan pola penyelesaian ditawarkan untuk melakukan perubahan kualitas pelayanan publik yang bertumpu pada prinsip-prinsip *good governance*. Strategi dan program reformasi pelayan publik dianggitkan mencapai perubahan budaya birokrasi dari birokrasi



yang menguasai menjadi birokrasi yang melayani. **Prof. Dr. H. Eko Sugitario, S.H., C.N., M.Hum.** melanjutkan dengan tulisan *Pemerintahan yang Baik Malaksanakan Pelayanan Publik Berbasis Keadilan Hukum*. Guru Besar senior ini memberikan pesan utuh bahwa keadilan hukum merupakan basis penting pelayanan publik yang harus diberikan oleh aparatur sipil negara (ASN). Terdapat penegasan bahwa birokrasi melayani yang dimaksudkan adalah melayani kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum.

Konstelasi *administrative reform* birokrasi melayani dalam penyelenggaraan pemerintahan merajut pula sumbangsih pemikiran **Prof. Dr. H.M. Galang Asmara** yang menuturkan pandangannya mengenai *Peran Ombudsman dalam Mewujudkan Birokrasi Pemerintahan Daerah yang Baik dan Profesional*. Penelaahannya menampilkan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Institusi ORI dikupasnya mempunyai andil yang sangat signifikan dalam strategi organisatoris untuk merealisasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam koridor yang bernuansa politik atas langkah dan upaya nyata *administrative reform* Pakde Karwo birokrasi itu melayani, ditampilkan catatan **Rosdiansyah LL.M., Reformasi Administratif dalam Politik Good Governance di Provinsi Jawa Timur** yang mendeskripsikan secara kritikal berbagai tantangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk melakukan reformasi administratif. *Good governance* acap kali hanya dikemas menjadi slogan apabila masih ada yang terjebak dalam preferensi interes politik, bukan preferensi interes publik. *Administrative reform* yang dilakukan Pakde Karwo secara khusus tercermati menerima kontrol dari paparan pegiat *Jawa Pos Institute Pro Otonomi* (JPIP) ini agar tidak terjebak pada ladang *political interest*, melainkan menyibak *public interest*.

Dari areal itulah **Prof. Dr. H. Prasetyo Rijadi** dan **Sri Priyati**, berkontribusi dengan menulis *Good Governance dan Administrasi Pembangunan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Tulisan yang menyadari bahwa reformasi administratif birokrasi akan menopang dan ditopang administrasi pembangunan yang memiliki keabsahan kerakyatan gelombang demokrasi, karena mampu memberikan pelayanan terbaik pada rakyat. **Prof. Dr. Said Sampara** menyambung dengan kehendak primer, *Merealisasi Good Governance dalam Pelayanan Publik*. Aparatur Pemerintah Daerah diberi konsiderans yuridis konsepsional untuk menjadi penyelenggara pelayanan publik yang beranjak dari *general principles of good governance*. **Prof. Dr. H.M. Hadin Muhjad** melakukan penelusuran konflik norma terhadap *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Good Governance dalam Reformasi Birokrasi*. Reformasi administratif birokrasi dihadapkan pada alas hukum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Silang sengkurat UU Administrasi Pemerintahan dengan regulasi terkait dalam kerangka reformasi administrasi dijumlahkan secara terang-benderang yang disertai pesan substantif harus mencerminkan prinsip-prinsip *good governance*.

Sebagai bagian NKRI yang kini bergerak di poros maritim dengan memahami kepulauan pada balutan kelautan, terdapat guritan bahwa *administrative reform* Jawa Timur saatnya mengantisipasi kebutuhan penerapan *integrated management system* benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam dalam pelayaran di wilayah NKRI.

**Dr. Chomariyah** mengingatkan hal tersebut kepada kita semua mengenai arti penting *Reformasi Birokrasi Perizinan Eksplorasi Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Tulisan ini juga menginformasikan bahwa perbincangan *Good Governance* sesungguhnya multibidang, dari yang sangat lazim dikenal publik hingga pada ruas-ruas serpihan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT). Di samping itu, *administrative reform* tampaknya dituntun kebutuhan untuk berselancar pada spektrum pendidikan. **Prof. Dr. Rudi Handoko**, mengambil sisi yang sangat tepat dengan lontaran gagasan *Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Pendidikan yang Bercita Jawa Timur Cerdas Kompetitif*. Upaya meningkatkan daya saing bangsa harus dilakukan melalui pendidikan sumber daya manusia. *Good will* Pakde Karwo dalam pengembangan regulasi, penyiapan SDM, penghargaan teradap kearifan lokal serta keunggulan lokal dan kelembagaan untuk mewujudkan Jatim Cerdas Kompetitif harus didukung seluruh masyarakat Jawa Timur. Hal ini senapas dengan pemahaman praktisi agrobisnis **Ir. H. Adig Suwandi, M.Sc.** yang telah menuangkan pemikirannya berjudul *Semangat Memberdayakan Industri Lokal*. Tulisan yang mengangkat realitas kepemimpinan Pakde Karwo yang telah menunjukkan bahwa transformasi menjadi bagian integral peningkatan profesionalisme menuju birokrasi yang memberdayakan. Pandangan ini memberikan sorotan penting bagi pengembangan *Good Corporate Governance* (GCG) dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Jawa Timur. Perwujudan GCG yang diterapkan di Jawa Timur menjadi memiliki fondasi kuat dengan ulasan **Prof. Dr. Ningrum Natasya Sirait** yang secara tematik mengangkat kajian *Pengembangan Good Corporate Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Ulasan yang membidik perjalanan konsep *Good Corporate Governance* (GCG) dan praktiknya di Indonesia dapat menjadi asupan penggerak yang semakin menjalankan GCG di Jawa Timur yang lebih dinamis. Pakde Karwo sebagai pemimpin Jawa Timur mempunyai kesempatan untuk menjalankan *best practice* GCG, karena memiliki potensi pendukung penerapan GCG untuk mengoptimalkan target kinerja BUMD, dan dengan itu masyarakat yang sejahtera akan dapat dicapai.

Dalam Bagian IV buku ini terdapat tekad *Pengembangan Instrumen Administrative Reform Birokrasi Melayani di Era Otonomi*. **Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh** membuka lembar bagian ini dengan keyakinan *Menegakkan Otonomi Daerah dari Jawa Timur*. Provinsi ini dinilai berhasil menyelenggarakan pemerintahan daerah yang bersendikan otonomi daerah. Pakde Karwo dinilai merupakan sosok aparatur yang tangguh, berbasis kemampuan dan pemahaman yang utuh dari aspek praktikal maupun akademik yang telah meramu model pembangunan daerah Jawa Timur sesuai dengan karakter dan kultur masyarakatnya. Konsepsi dan konstruksi otonomi daerah berikut pilar-pilarnya dijabarkan sebagai wahana kaderisasi kepemimpinan bangsa yang berkomitmen untuk mencapai tujuan bernegara melalui cara-cara yang demokratis dengan harapan agar Jawa Timur dapat mempertahankan kinerja tertingginya.

Apa yang dilakukan Pakde Karwo dengan *administrative reform* diberikan penjelasan kritis dan analisis tematis yang berangkat dari kebutuhan publik Jawa Timur oleh **Prof. Tjiptohadi Sawarjuwono, M.Ec., Ph.D., CPA., CA.** dalam tulisannya *Reformasi Administrasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur 2015*. Pembahasan disusun

berdasarkan problematika serius dari lensa optikal seorang akademisi senior dengan harapan besar terdapatnya perbaikan kualitas pelayanan yang sehaluan dengan kebutuhan masyarakat. Hamparan pemaknaan reformasi administrasi ini semakin termantapkan dengan kehadiran cuatan intelektual **Dr. Moh. Muzakki** yang berjudul *Mempercepat (Trilogi) Reformasi Prismatic*. Gerakan reformasi administratif di Jawa Timur ditelisik dari pemikiran yang mempertimbangkan model masyarakatnya. Memperhatikan banyaknya jumlah pemerintahan kabupaten/kota (38) dengan struktur perangkatnya yang terhampar, diyakini menjadikan Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki problem birokrasi terbesar di Indonesia. Pergeseran dari sikap *pangreh praja* menuju *pamong praja* serta pengkajian yang komprehensif terhadap reformasi administratif birokrasi dapat menjadi bekal aparatur sipil negara (ASN) Jawa Timur dalam melangkah ke depan yang lebih transformatif.

Data kinerja Pakde Karwo dalam melakukan penataan birokrasi di Jawa Timur memberikan kesan mengagumkan kepada **Dr. Marcus Lukman** sebagaimana dituangkan melalui pandangannya: *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik: Prasyarat Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*. Baginya, Pakde Karwo dalam memandegani Jawa Timur telah menyuguhkan kinerja fantastis yang memadukan antara kesempurnaan regulasi dan kuatnya daya pengabdian para penyelenggaranya untuk melaksanakan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyat. **Prof. Dr. M. Khoidin** hadir melengkapi dan menjelaskan dengan lontaran tulisan *Reformasi Administrasi Melalui Inovasi dan Debirokratisasi Pelayanan Publik*. Secara yuridis, Provinsi Jawa Timur diberi label sebagai provinsi pertama yang memiliki perangkat hukum Perda Pelayanan Publik (Perda No. 11 Tahun 2005) yang kemudian di-*update* dengan Perda No. 8 Tahun 2011. Berbagai penghargaan yang diraih Pakde Karwo dipahami sebagai hasil atas kehendak berkinerja untuk melakukan reformasi administratif birokrasi di segala bidang. Kini masyarakat Jawa Timur seakan memamen buah pelayanan publik yang sesuai dengan standar *good governance* yang terus berinovasi dan dilakukan debirokratisasi.

Pemanfaatan Teknologi Informasi (TI) merupakan elemen penting dari gagasan dan penyelenggaraan *administrative reform* birokrasi di Jawa Timur yang dicetuskan oleh Pakde Karwo. Tulisan **Prof. Rianarto Sarno, SE., M.Sc., Ph.D., dkk.** *Reformasi Administrasi Melalui E-Government di Jawa Timur* ini, telah memperkuat penggunaan instrumen teknologi informasi yang menyodorkan langkah orientatif baru dari orientasi proses menjadi orientasi layanan. Penerapan *e-Government* mampu meningkatkan pelayanan publik di Jawa Timur dengan memanfaatkan sistem informasi dan teknologi secara simultan. Tulisan ini dipungkasi dengan tetap memberi saran tindak yang mutlak dikembangkan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagaimana juga dicermati oleh **Dr. Donna Okthalia Setiabudhi**, *Pelayanan Publik dalam Perspektif Reformasi Administrasi*. Pembentukan regulasi yang mengakomodasi realitas kehidupan masyarakat dan tingginya partisipasi publik dalam mengawal pelayanan publik diterima sebagai modal penting melakukan *administrative reform* di Jawa Timur. Kerja sama antara pemerintah pusat, daerah, dan investor dikupas dengan dukungan data yang kuat dalam program inovasi *Hello Job* atau *Ayo Kerja*. Program-program terobosan Provinsi Jawa Timur dalam memberikan pelayanan publik disajikan dengan sangat



perinci dan diberi bobot inovasi yang memberi solusi.

**Dr. H. Gatot Dwi Hendro Wibowo** dan **Dr. Muh. Risnain** membuat tulisan yang menjelajahi wilayah *Politik Hukum Reformasi Birokrasi dalam Perencanaan Pembangunan Nasional*. Komitmen dan konsistensi dirajut selalu menentukan keberhasilan reformasi administratif birokrasi dalam menjalankan agenda kebijakan pada ruas organisasi, regulasi, *human resources*, otoritas, serta pelayanan publik maupun budaya kerja di seluruh tingkatan pemerintahan. Permasalahan yuridis-strategis dan teknis-organisatoris untuk menciptakan reformasi birokrasi yang berkelanjutan disorot dengan antusiasme demi terselenggaranya kebijakan reformasi birokrasi yang terpadu. Dengan problematika hukum di ranah kebijakan *administrative reform* yang dinamis meski terkadang beritme statis-progresif, tulisan **Frenadin Adegustara** hadir membicarakan *Keniscayaan Pencapaian Kesejahteraan Masyarakat Melalui Reformasi Birokrasi, Kualitas Pelayanan Publik, dan Demokratisasi di Daerah*. Kesejahteraan masyarakat dijadikan sempadan terdepan pelaksanaan *administrative reform* birokrasi yang melaksanakan tugas besar *cultural and political development* serta *economic and social development*. Kinerja Pakde Karwo diurai dalam koridor yang sinergis antar-berbagai kepentingan dan jaringan untuk menyejahterakan rakyat Jawa Timur.

Tentu saja aspek kesehatan menjadi bidang yang tidak pernah terabaikan dalam pelaksanaan *administrative reform* birokrasi di Jawa Timur, karena kesehatan merupakan *fundamental rights* yang harus diberikan oleh negara kepada rakyat sesuai dengan formulasi dasar UUD 1945. **Prof. Dr. Amal Sjaaf** menyuarakan melalui tulisan *Reformasi Sektor Kesehatan dan Dampaknya Terhadap Pelaksanaan Good Governance dalam Pelayanan Publik Bidang Kesehatan*. Berderet perangkat hukum disajikan penuh gelora yang menjadi landasan legalitas perlunya dilakukan reformasi bidang kesehatan dan ajakan untuk mengingat kembali *Gerakan Pembangunan Berwawasan Kesehatan*. Kritik lugas yang disampaikan harus dimengerti sebagai sumbangsih konstruktif untuk memperbaiki kompleksitas *administrative reform* pelayanan kesehatan di Indonesia (nasional maupun daerah). Menyelenggarakan tata kelola pelayanan publik yang baik bidang kesehatan adalah tanggung jawab para pemangku kepentingan bidang kesehatan. Terhadap pesan kritikal tersebut langkah berikutnya mesti dibaca secara topikal, termasuk kesehatan gigi dan mulut seperti ditulis oleh **Prof. Dr. drg. Istiati, M.S.** *Pengembangan Pelayanan Kesehatan Gigi dan Mulut dengan Mengikutsertakan "Stakeholders" di Jawa Timur*. Pencapaian kinerja pelayanan kesehatan (gigi dan mulut) ditampilkan dengan beragam gambar dan data grafis dengan kesadaran penuh bahwa peningkatan layanan ini hanya akan dapat dilakukan maksimal melalui dukungan SDM yang kompeten, sarana-prasarana yang memadai, serta upaya promotif dan preventif yang berkelanjutan.

Akhirnya sampai jua pada Bagian V buku ini sebagai Bagian Penutup yang berisikan refleksi sekaligus proyeksi kinerja Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan menampilkan tulisan tunggal **Dr. H. Soekarwo**, *Birokrasi Melayani dengan Berkinerja Tanpa Henti*. Dalam tulisan ini, Pakde Karwo melakukan pemantulan kembali cahaya pelayanan yang dibungkus dalam bingkai *Mengabdikan Sepenuh Hati*. Tonggak birokrasi melayani harus dipancangkan dengan kukuh untuk kesejahteraan rakyat yang dapat diukur melalui *Key Performance Index* (KPI). Formula *administrative reform* birokrasi



melayani diunggah untuk diteguhkan dengan hasil bahwa kinerja birokrasi di Jawa Timur mampu memberi bukti pelayanan terbaik dan inovatif. Berbagai penghargaan yang diraih Jawa Timur sedikit digelar dilontarkan sebagai tempat beranjak mamantapkan komitmen membangun birokrasi melayani dengan berinovasi tanpa henti. Kata Pakde Karwo: *Inilah janji sejati bagi seluruh aparatur birokrasi yang menyadari gerak zaman di abad ke-21 sebagai abad inovasi.*

Menyadari spirit demikian yang bergelombang, maka yang tertangkap dari semburat semangat *administrative reform* birokrasi melayani adalah hadirnya pendar cahaya birokrat Jawa Timur yang mendaulatkan rakyat. Di sinilah ditemukan pahatan sebuah konklusi bahwa daulat rakyat mewajibkan birokrat hanya punya satu klausul tunggal: **berkhidmat kepada rakyat**. Narasi ini menghantarkan kepada rute perjalanan pelayanan Sang Birokrat untuk mengingat terus-menerus sumber otoritasnya yang tetap dialirkan pada cawan kerakyatan dan menjadi obor yang terus menyala. Sehubungan dengan ini, ada syair yang sering dikutip **Bung Karno** untuk menjadi peneguh *Administrative Reform* Pakde Karwo Birokrasi Itu Melayani:

*De toorts,  
Ontstoken in de Nacht,  
Reiken wij Voorts,  
Aan het Nageslacht.*

Obor yang kita nyalakan,  
Dalam malam gulita,  
Kita terus serahkan,  
Kepada Tunas Bangsa.

Sebagai hantaran untuk membuka lembaran-lembaran halaman berikutnya buku ini, kami teringat ucap **Jose M.A. Capdevilla** yang disitir **Mochtar Lubis**:

*Aqui tengo una voz enardecida  
Aqui tengo una vida combatida ...  
Aqui tengo un rumor, aqui tengo una vida ...*

Ini suaraku yang meradang  
Ini hidupku penuh perjuangan ....  
Ini pesanku, ini hidupku.

Kami nukilkan pula ungkapan beliau:

*Duermen unos,  
Otros velan en desosiego*

...  
*Cae la lluvia*

Ada yang tidur  
Yang lain bangun  
Hati berdebar cemas

...  
Turunlah hujan

Kami haturkan buku ini dengan ajakan: mari beranjak dan terjaga dari tidur untuk berkinerja tanpa henti, tanpa pamrih, *sepi hing pamrih, rame hing gawe*, menderaskan hujan rahmat bagi rakyat pemilik kedaulatan. Persembahkan seluruh kuasa birokrasi yang mengalir dari urat nadi demokrasi dengan mendaulatkan rakyat, agar martabat serta hormat akan tersematkan berwibawa penuh marwah. Selamat membaca.

Rumah Belajar Rembuk Kebangsaan Nusantara  
Surabaya, 1 Syawal 1436 H–17 Juli 2015

**Editor**



## KATA SAMBUTAN

Oleh: Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.

MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA  
DAN REFORMASI BIROKRASI REPUBLIK INDONESIA

Reformasi birokrasi telah menjadi agenda nasional untuk melakukan penataan birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik di seluruh wilayah negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Reformasi birokrasi merupakan kebijakan pemerintahan yang secara khusus, tanggung jawabnya diemban oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara. Semangat melakukan reformasi birokrasi secara spesifik membutuhkan kepemimpinan yang mampu menjalankan tugas pokok sesuai dengan harapan warga masyarakat guna terwujudnya aparatur negara yang *bersih, kompeten, dan melayani*. Inilah spirit untuk membangun birokrasi pemerintahan yang bertumpu pada nilai-nilai dasar yang harus dijunjung tinggi para birokrat: *integritas dan profesionalitas*.

Selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, saya menyaksikan peran kepemimpinan Dr. H. Soekarwo, yang di Jawa Timur akrab disapa Pakde Karwo, telah memberikan optimisme baru bahwa peningkatan kinerja birokrasi dapat dibangun dengan mengedepankan fungsi sebagai pelayan rakyat yang baik. Dalam kerangka reformasi birokrasi, Jawa Timur bergerak secara nyata melakukan *administrative reform* agar seluruh jajaran pemerintahannya mampu menjadi pelayan rakyat yang sesungguhnya. Inovasi dan kreativitas *administrative reform* yang dilakukan Provinsi Jawa Timur memberikan pengharapan yang nyata kepada publik Jawa Timur untuk mendapatkan layanan terbaik dari pemerintah.

Langkah dan upaya reformasi birokrasi yang digerakkan oleh kepemimpinan Pakde Karwo tentu saja membutuhkan perhatian serius dari kita semua yang berkecimpung dalam urusan penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam kerangka

inilah kehadiran buku *Administrative Reform Pakde Karwo, Birokrasi Itu Melayani* memiliki momentum dan aktualita yang harus disambut dengan baik oleh siapa saja yang selalu berkomitmen mengkonstruksi birokrasi yang bekerja keras dan berhati nurani melayani. Maka segala pikiran dan pelaksanaan *administrative reform* yang dilakukan oleh Pakde Karwo sebagaimana yang dituangkan dalam buku ini, adalah sumbangsih memantapkan bangunan reformasi birokrasi yang memberikan layanan terbaik kepada rakyat untuk merealisasikan cita-cita Indonesia Hebat.

Insy Allah, buku ini bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya, terlebih mereka yang bergiat dalam pemerintahan. Buku ini bisa menjadi sumber inspirasi kepemimpinan yang melayani sepenuh hati.

Jakarta, 16 Juni 2015



**Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.**

## PENGANTAR

Oleh: Dr. H. Soekarwo

GUBERNUR JAWA TIMUR

**D**emokrasi memberikan ruang partisipasi yang konstruktif bagi publik untuk mengukur kinerja birokrasi pemerintahan dalam menjalankan mandat dari rakyat. Birokrasi memainkan peran penting untuk menghadirkan arti sebuah negara bagi warga pemilik kedaulatan yang telah ditransformasikan melalui mekanisme demokrasi *general election* (pemilu) yang dilaksanakan secara periodik. Pemimpin pemerintahan yang mendapatkan amanat dari rakyat yang berdaulat memiliki kewajiban konstitusional untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic-needs*) dalam mengartikulasi makna adanya tata kelola pemerintahan (*good governance*). Hal ini menandakan bahwa seorang pemimpin harus mampu menjadi katalisator dan generator keseimbangan pendulum demokrasi dan birokrasi sebagai pelayan rakyat (*public-servant*) yang kreatif-inovatif di ranah keterbukaan pemerintahan sekarang ini (*openbaarheid van bestuur*).

Untuk itulah *administrative reform* yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesungguhnya didasari *the great spirit* agar birokrasi (aparatur sipil negara) berjiwa *always the best* dalam melayani rakyat, sehingga tercipta kondisi di mana rakyat merasakan sepenuh hati akan kehadiran negara berikut organ pemerintahannya. Rakyat tidak lagi merasa sendirian, karena selalu ditemani serta dilayani oleh birokrasi pemerintahan yang hubungan keduanya berotasi pada bangunan *relationship* dan *partnership* dengan *leadership* yang menempatkan rakyat secara terhormat.

Secara khusus formulasi *administrative reform* birokrasi di Jawa Timur telah saya rumuskan sebagai berikut:

### Formula Administrative Reform Birokrasi Ala Jawa Timur

**Administrative Reform Birokrasi = Regulasi + SDM/L+TI + Control**

- ▶ Regulasi : Konsensus Politik
- ▶ SDM/L : Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala SKPD (*Leadership*)
- ▶ Teknologi Infomasi : Alat Rekayasa
- ▶ Control : Civil Society Organizations (CSOs)

Formulasi tersebut menandakan bahwa *administrative reform* pertama-tama dikonstruksi dari penyiapan regulasi sebagai manifestasi *political will* (konsensus politik) untuk perbaikan kinerja birokrasi dengan penataan kualitas sumber daya manusia (*human resources*), berikut kepemimpinan yang visioner. Menjalankan regulasi yang baik (*good regulation*) yang dirumuskan secara partisipatoris untuk mencapai sasaran yang diharapkan, jelas membutuhkan SDM yang profesional dan dukungan teknologi informasi (TI) serta pengawasan yang terorganisasi. Rumusan termaksud merupakan endapan pemikiran dan hasil dari reformasi administratif birokrasi di Provinsi Jawa Timur yang telah dilaksanakan selama ini. Formulasi dan implementasi *administrative reform* ini akan terus dikembangkan demi terbangunnya pelayanan yang sebaik-baiknya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam lingkup itulah, selaku Gubernur Jawa Timur, saya bertekad melakukan *administrative reform* agar seluruh jajaran pemerintahan mampu menjadi pelayan rakyat yang terbaik (*the best services*). Rakyat Jawa Timur tentu memiliki cita dan komitmen untuk hidup mandiri dan sejahtera dengan birokrasi yang berbudaya kerja. Birokrasi akan selalu hadir dalam setiap gerak rakyat dengan menciptakan harmonisasi hubungan antarwarga dan antar-pelayan rakyat. Inilah titik pertautan untuk menjaga Jawa Timur sebagai poros keseimbangan (*harmony and synergy*) dalam relasi demokrasi yang bermartabat dan maslahat. Melakukan reformasi di beberapa bidang pemerintahan pada akhirnya multak dilakukan untuk menatap masa depan dengan akselerasi yang tinggi di semua aspek pembangunan.

Dengan pelaksanaan *administrative reform* di Jawa Timur yang diusung dalam kerangka pikir itulah, saya memberi apresiasi yang tinggi atas terbitnya buku ini sebagai referensi-reflektif sekaligus proyeksi kinerja birokrasi yang digagas oleh kolega dengan sumbangsih pemikiran solutif para akademisi, profesional, dan aktivis dari berbagai wilayah di Indonesia. Permenungan akademik dan gagasan-gagasan praksis yang terhimpun dalam buku yang telah diberi taburan kultural para budayawan dan sastrawan akan dapat menjadi tangga pijakan bagi jajaran birokrasi yang semakin meneguhkan diri untuk memberi pelayanan terbaik kepada rakyat. Membaca tulisan-tulisan yang terhimpun dalam penerbitan buku ini, saya berharap bahwa aparatur sipil negara (ASN) dapat memainkan peran fungsionalnya sebagai pelayan rakyat yang benar-benar bermanfaat bagi masyarakat.

Dalam kesempatan ini, saya mengucapkan terima kasih kepada Menteri Penda-yagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN-RB) Republik Indonesia, **Prof. Dr. Yuddy Chrisnandi, M.E.** yang telah menuangkan Kata Sambutan, dan kepada **Cak Nun (Emha Ainun Nadjib)** yang telah memberikan Oase dalam buku ini. Terima kasih yang mendalam kepada istriku tercinta **Dra. Hj. Nina Kirana, M.Si.** dan anak-anakku: **Ferdian Timur Satya Graha, B.Comm., M.Comm., Karina Ayu Paramita, B.Comm., M.Comm.** serta **Kartika Ayu Prawitasari** beserta menantu dan cucu-cucuku, yang selama ini telah memberikan keluasaan ruang pelayanan untuk berkinerja tanpa henti mengabdikan sepenuh hati.

Ungkapan terima kasih juga saya sampaikan kepada semua kolega dan para pihak yang telah berkontribusi dalam menggelorakan serta mengimplementasikan semangat reformasi administratif birokrasi pemerintahan, untuk bersama-sama mengabdikan



diri selaku pelayan rakyat secara total. Kepada para penulis, saya berterima kasih sepenuhnya, sehingga buku ini terwujud sesuai harapan dan secara dinamis telah mengalami cetak ulang. Semoga Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa memuliakan kita semua agar terus bermanfaat bagi rakyat Indonesia.

Surabaya, 22 Agustus 2015



**Dr. H. Soekarwo**

PROLOG





## METAMORFOSIS KEPEMIMPINAN BIROKRASI KE BIOKRASI: MENEGUHKAN MAKNA UNTUK APA NEGARA?

Oleh: Dr. H. Suparto Wijoyo  
UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

### A. BERTANDANG KE MASA LALU UNTUK KINI DAN WAKTU MENDATANG

Beromantisme dan berdamai dengan masa lalu bukan diharamkan maupun diwajibkan, melainkan dipahami sebagai bagian dari upaya mengkristalisasi niatan membangun optimisme mengenai Indonesia yang gemilang. Sejarah bukan untuk dijarah dan menjadi domain tunggal para sejarawan, melainkan juga dapat diziarahi oleh para pecintanya apa pun profesi dan status perannya. Memperbincangkan kepemimpinan di ranah birokrasi berikut capaian kinerjanya dapatlah dilakukan dengan bertandang ke masa lalu. Hari-hari ini merupakan kelanjutan dari bersit waktu yang telah terlewati dengan segala bercak yang tertorehkan untuk beranjak ke jenjang mendatang sebagai masa depan yang kini menggapai memanggil-manggil kita. Banyak idiom dan *icon* serta pitutur leluhur maupun literatur yang dapat menuntun perhelatan berjelajah guna membuncahkan energi kosmis agar kita mau mendengar sekaligus menyerap maknanya dalam skala yang kini dinamakan birokrasi pemerintahan.

Siapakah yang pernah menyaksikan kemegahan Candi: Borobudur, Prambanan, Penataran, Singhasari, Ceto, Suku, dan beribu-ribu candi di belantara Bumi Nusantara ini? Ribuan gunung dan ribuan alat batu berserak di Jawa Timur (Hubert Forestier, 2007 dan Jacques Dumarcay, 2007). Apa yang telah kau persaksikan atas bangunan-bangunan itu?

Siapakah yang sudah membaca Prasasti-prasasti atau Kakawin-kakawin yang



a



b



c

- a. Candi Prambana
- b. Candi Ceto
- c. Candi Suku

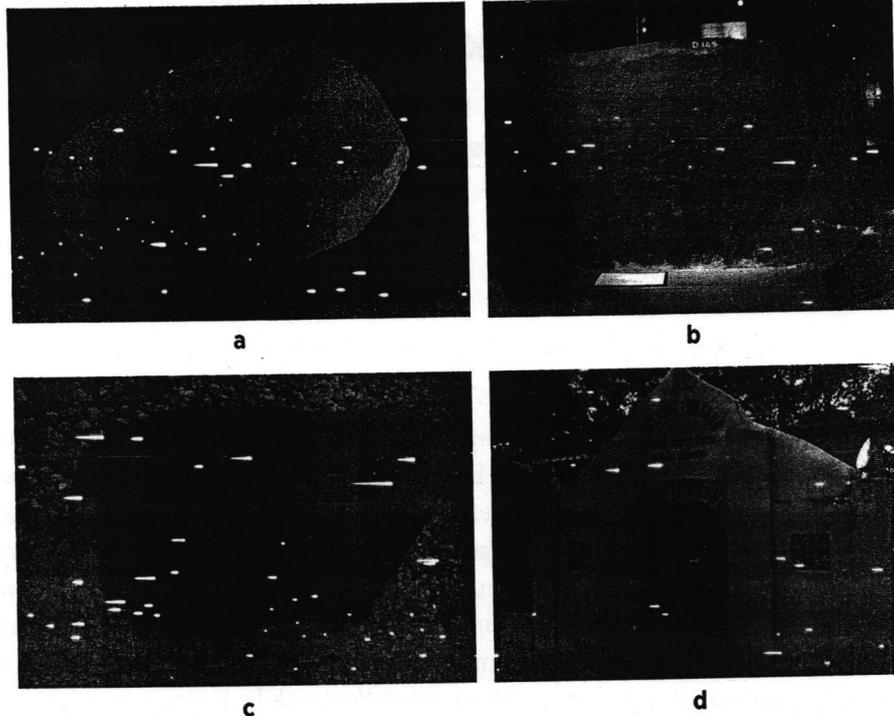
Sumber: [indonesiakaya.com](http://indonesiakaya.com), [id.wikipedia.org](http://id.wikipedia.org), [triptrus.com](http://triptrus.com)



tergelar dalam pahatan batu maupun ukiran lontar dari Aceh sampai Papua? Apa yang kau dapat bacakan terhadapnya? Siapakah yang sudah melihat Situs-situs di Wilayah Kerajaan dari Sriwijaya, Majapahit, Demak, Pajang, atau Mataram dalam lingkup apa pun? Apa yang kau mampu perlihatkan terhadap peradaban kenegaraan dan pemerintahan yang terbentangkan olehnya?

- a. Kedukan Bukit
- b. Talang Tuwo
- c. Karang Brahi
- d. Sabokingking

Sumber: *sains.kompas.com*,  
*id.wikipedia.org*, *kemdikbud*.  
*go.id*, *indonesia-tourism.com*



Apakah semua yang ada itu telah menjadikan produktivitas pribadi warga negara Indonesia atau kinerja pemerintahan dalam lingkup birokrasi Republik Indonesia semakin meningkat melebihi leluhurnya? Atau, semua yang terhampar hanyalah bermakna selaku legenda semata, dongeng pengantar tidur anak-cucu kita, ilusi yang menghibur hati, bahkan sebatas igauan karena telah lama ditidurkan dan kini hendak bangun dari kegelapannya yang sedemikian panjang. Istirah Bangsa Indonesia atas permenungan kenegaraan leluhurnya terkesan terlalu lama dan ternyata keterjagaannya kini sudah dijejali beragam konsepsi baru yang tercerabut dari dimensi keluhurannya. Bangsa ini ibaratnya terbangun agak gagap dan kaget yang dapat bercermin dalam cerita kehidupan para pemuda yang terhiyatkan dalam Kisah Ashabul Kahfi. Perubahan terus terjadi dan ada yang berlaku menjadi-jadi. Di tengah gelembung dan gelombang deras perubahan itulah mari sejenak saja menggali untuk memahatkan substansinya sebagai percikan cahaya penataan pemerintahan yang mengenal dirinya sendiri.

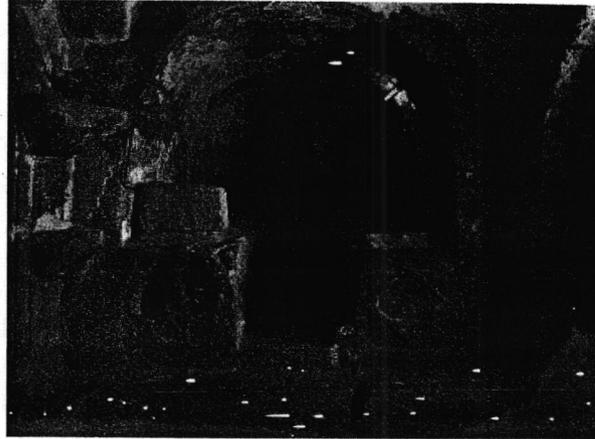
Saksikan satu saja candi semisal Candi Borobudur tanpa perlu memasuki pro-kontra pendiri dan pendiriannya (Abad VII-IX oleh Dinasti Sailendra sebagai penghormatan pada Sang Buddha dengan sang perancang Gunadharmā—C.W. Leadbeater, 2015; Titus Leber, 2011—atau lebih dari itu sebagai peninggalan Nabi Sulaiman—K.H.

Fahmi Basya, 2014), tetapi tetaplah dengan menyelami kreativitas kepemimpinan penyelenggaraan pemerintahan yang dikembangkan saat itu. Ratusan literatur dapat dibaca yang menguraikan *sisik melik* (kandungan hakiki yang multi-sisi) Candi Borobudur, tetapi persaksian siapa saja yang telah melihat, meraba, dan merasakan auranya, niscaya ada kemegahan dan pesona di

dalamnya. Permufakatan publik menunjukkan bahwa Borobudur itu megah dan indah dalam segala dimensinya. Dalam bahasa Thomas Stamford Raffles (2008), Candi Borobudur adalah benda yang mengagumkan sebagai karya yang agung.

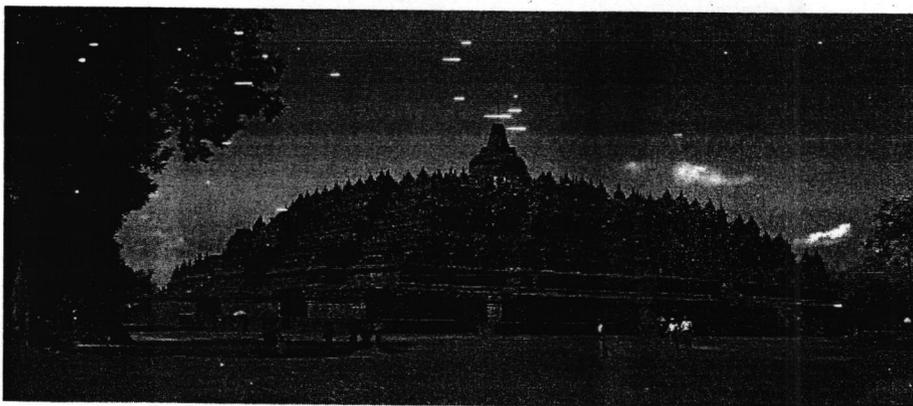
Marilah kemegahan, keagungan, dan keindahan itu diterjemahkan membumi dalam lingkup birokrasi pemerintahan yang mampu membangun Candi Borobudur dengan membuat pertanyaan dan pernyataan sederhana berikut ini:

- a. **Kebijakan Negara:** untuk membangun Candi Borobudur secara kenegaraan dan pemerintahan tentu ada keputusan kenegaraan dan pemerintahan yang diambil dalam memenuhi kebutuhan publik. Negara pastilah hadir dan menjadi pihak utama yang melakukan pembangunan Candi Borobudur sebagai monumen kenegaraan atau tetenger kerajaan yang dapat dikenang sepanjang masa. Negara yang mampu membangun berarti memiliki sumber daya yang besar (ekonomi, politik, sosial, budaya, ideologis, dan manusia yang profesional). Kemampuan ekonomi dan finansial serta para teknokrat yang terlibat dalam program nasional kerajaan saat itu niscaya telah menghitung secara komprehensif segala kebutuhan proyek nasional ini. Apabila dipelajari lebih mendalam dengan pendekatan Indikator Kinerja Utama (IKU) dapat dipetakan: berapa Indeks Pertumbuhan Ekonomi, Indeks Tingkat Pengangguran Terbuka dan Indeks Persentase Penduduk Miskin, Indeks Pembangunan Manusia serta Indeks Disparitas Wilayah yang terjadi saat



Goa  
Ashabul  
Kahfi

Sumber:  
*shemurie*.  
*wordpress.com*



Candi Borobudur  
Sumber: *id.wikipedia.org*

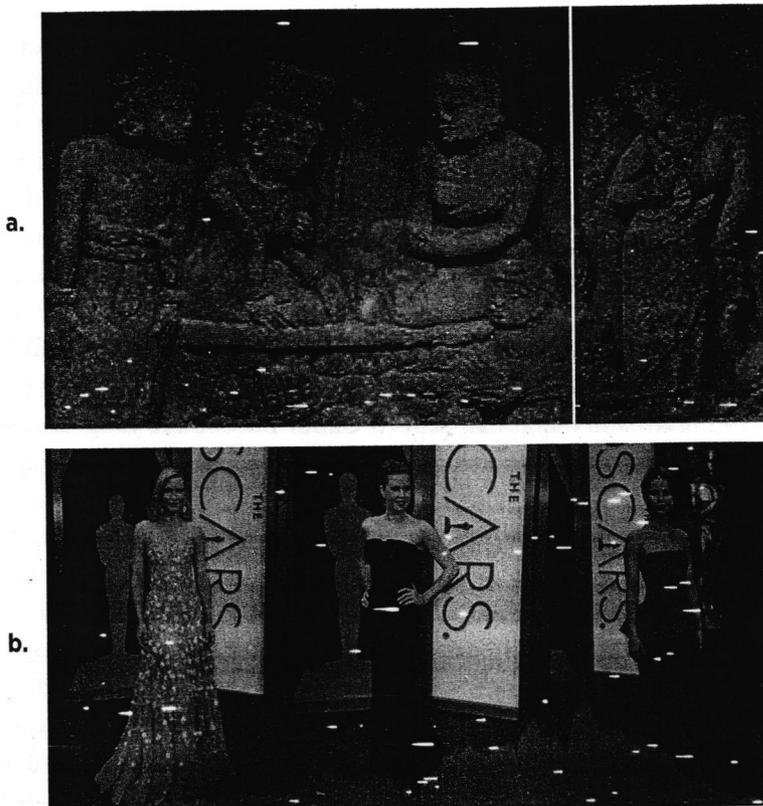
itu? Program pembangunan Candi Borobudur secara birokratik bisa saja digunakan sebagai sarana menjaga pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (*sustianable growth*), membuka lapangan kerja, sekaligus untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan serta mengatasi disparitas wilayah dengan meningkatkan IPM (*human development index*) yang memiliki keunggulan pendidikan, kesehatan, dan daya beli masyarakat. Hanya negara yang sehat secara fisik-psikis dan ekonomi yang mampu membangun monumen monumental semegah Candi Borobudur.

- b. **Rapat-rapat:** berapa kali rapat pimpinan (Rapim), rapat koordinasi (Rakor), rapat teknis (Ratek), atau rapat kerja (Raker) dan rapat kerja terbatas (Raker-tas) diadakan? Bagaimana rapat-rapat itu diselenggarakan dalam rangka untuk membangun Candi Borobudur dengan penyusunan program kerja nasional serta sinkronisasi atau harmonisasi program dengan pemerintah daerah. Dalam bahasa dewasa ini adalah adanya tahapan Musrenbang untuk mengharmonisasi kehendak rayat dalam RPJP-RPJM nasional dan RPJP-RPJM daerah. Pola penyusunan program kerja kabinet era pembangunan Candi Borobudur atau lainnya belum kita gali secara serius untuk menjadi pelajaran bagi pengelolaan pemerintahan NKRI. Birokrasi pembangun Candi Borobudur tidak kita pelajari untuk mengembangkan birokrasi pemerintahan NKRI.
- c. **Anggaran Belanja Negara:** tidak mungkin membangun Candi Borobudur tanpa biaya dengan penyediaan anggaran negara (APBN-APBD) yang memadai. Konstalasi ekonomi saat itu pasti menarik bagaimana pengaruh pengalokasian pembiayaan pembangunan Candi Borobudur tidak sampai mengganggu perekonomian nasional. Berapa tingkat inflasi atau malah deflasi serta kemampuan keuangan negara yang khusus dialokasikan pada pos anggaran pembangunan Candi Borobudur? Mekanisme pembiayaan dan pencairan dananya secara birokratik dapat dipelajari dan dicermati bagaimana bendahara negara mengelola kebijakan publik tersebut tanpa melanggar regulasi penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup *financial management*. Bagaimana pengelolaan keuangan negara saat itu guna mempersiapkan bangunan Candi Borobudur yang secara birokratik pengalokasian pembiayaannya dapat menggunakan sistem *multy years* alias *year to year* (y to y)? Pembiayaan pembangunan Candi Borobudur itu murni biaya negara atau ada biaya donatur swasta sebagai investor atau semodel dengan pembiayaan yang ditanggung oleh konsorsium modal pembangunan Candi Borobudur?
- d. **Penataan Ruang:** melihat posisi Candi Borobudur tentu menarik dalam kerangka ilmu planologi, geologi, hidrologi, vulkanologi serta manajemen administrasi birokrasi, karena secara topografis peletakan posisi bangunannya sangat sempurna dilihat dari perspektif keilmuan tersebut. Hal ini menandakan bahwa para birokrat pemerintahan saat pembangunan Candi Borobudur telah mampu melakukan penataan ruang wilayah dengan baik dan futuristik. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) atau apalah namanya saat itu niscaya menyusun programnya dengan sangat mendetil dari tingkat kebijakan sampai teknis operasional. Penentuan letak Candi Borobudur pada posisi seperti sekarang ini juga menarik dari sisi pembebasan lahan, atau kawasan itu memang telah diperuntukkan dalam pengaturan RTRW nasional dan daerah sebagai lokasi bagi proyek nasional yang

- tidak memerlukan pembebasan lahan. Adakah gejolak sosial budaya pada waktu pembangunan Candi Borobudur atau justru terbangun mekanisme kerja gotong royong yang sempurna? Kemampuan birokrasi pemerintahan untuk menggerakkan pekerja rakyat bersumbangsih dalam pekerjaan raksasa ini tentu dengan SDM birokrasi yang sangat mumpuni di tataran *national development*.
- e. **Arsitektur:** kemegahan dan keindahan Candi Borobudur jelas didukung para arsitek hebat dengan tingkat kecermatan yang tertinggi, sehingga mampu menghadirkan bangunan yang sangat artistik. Para arsitek ini harus dilacak alumni dan kampus tempat kuliahnya di mana? Kurikulumnya disusun dengan muatan perkuliahan apa saja sehingga mampu menghasilkan arsitek yang sedemikian mengagumkan, sampai pada prestasi dunia akademik yang berkembang saat itu. Logikanya, tidak mungkin ada bangunan seperti Candi Borobudur yang sangat artistik itu tanpa arsitek yang andal bukan, termasuk dalam bingkai *leadership architecture*?
  - f. **Ketenagakerjaan:** Bangunan Candi Borobudur sangat kukuh dan rapi yang menunjukkan bahwa bangunan ini dikonstruksi oleh tenaga kerja yang sangat kompeten alias profesional yang dalam konteks kekinian sebagai tenaga kerja yang sudah tersertifikasi. Secara akali pasti tidaklah semua kuli bangunan boleh terlibat membangun Candi Borobudur kecuali yang sangat ahli di bidangnya. Ini menandakan ada profesionalisme dalam pengerjaan Candi Borobudur. Struktur bangunan Candi Borobudur yang sedemikian rupa itu menandakan betapa kukuhnya fondasi yang dipersiapkan dan hal ini adalah lambang bahwa rancang bangunnya dikerjakan dengan kesungguhan yang mutlak (*professional workers*).
  - g. **Desainer:** pembuatan relief yang menghiasi Candi Borobudur memberikan informasi bahwa ini dikerjakan oleh para desainer ternama saat itu. Mungkinkah sebuah candi yang memiliki relief sedemikian bagusnya tanpa dilakukan oleh desainer yang hebat, berpengalaman, dan sangat terpelajar? Para perancang yang terlibat pengerjaan Candi Borobudur mustilah dikoordinasi oleh "Bapenasnya" dengan kualifikasi tertentu yang tidak sembarang orang dapat masuk sebagai Tim Pembangun Candi Borobudur (*Team Works*).
  - h. **Mode Busana:** Coba simak cara berpakaian nenek moyang kita sebagaimana yang terukir sebagai relief di Candi Borobudur atau Candi-candi yang lain seperti Candi Prambanan, atau Candi Penataran di Blitar Jawa Timur. Kita dapat melihat pakaian mereka yang sangat modis, estetis, dan eksotik sekaligus: mulai dari bentuk kemben sampai dengan jarik yang terbelah dengan wiruan indah. Pakaian seperti yang tertera dalam Candi Borobudur dapat kita temui dewasa ini sebagai gaun selebritis sebagaimana di abad ke-21 yang digunakan oleh para aktris penerima Piala Oscar. Dengan bukti sejarah bahwa candi ini dibangun dalam rentang abad VII sampai IX berarti gambar yang ada di candi sejatinya merefleksikan kondisi mode pakaian era sebelumnya sampai saat candi dibangun. Untuk itulah pola desain mode pakaian yang digunakan oleh para perancang busana Eropa dan Amerika saat ini sejatinya terlambat lebih dari empat belas abad lampau. Inilah secuil lempeng sejarah busana yang dapat dipelajari dengan menghasilkan beribu lembar lempengan peradaban yang mustinya dapat kita aktualitas dalam penyelenggaraan kehidupan publik di NKRI.

- a. Relief Busana Wanita di Candi Penataran
- b. Busana Wanita di Piala OSCARS

Sumber: oediku.wordpress.com, female.kompas.com



- i. **Kepemimpinan Birokrasi:** dengan membangun penanda semegah Candi Borobudur dapat dipelajari betapa sibuknya kerja birokrasi saat itu. NKRI yang berusia 70 tahun ini belum mampu membangun monumen untuk mengenang kehebatan pengelolaan negara selama ini seperti yang dilakukan pemerintahan era Candi Borobudur dibangun. Kalaulah demikian, mempelajari kinerja birokrasi sejatinya dapat belajar kepada para leluhur untuk dibangkitkan sebagai kekuatan historis yang manifestasinya adalah bekerja untuk mengembalikan kejayaan masa lalu guna menjadi yang digdaya di masa mendatang. Dalam konteks dan konten demikian kita menjadi bertanya sejatinya modernisasi kehidupan sekarang ini apanya yang modern dan mengungguli budaya leluhur? Kita terlalu abai dengan capaian-capaian birokratik kepamongprajaan nenek moyang, sehingga dengan pongah kita berkata inilah modernisme yang tidak dinikmati oleh leluhur dan kita merasa jumawah (sombong) untuk menganggap berperadaban lebih hebat dari zaman yang ribuan tahun silam. Bercerminlah.

## B. BIROKRASI MENGARTIKULASI MAKNA NEGARA

Negara dengan perangkat birokrasinya diadakan bukan dalam ruang hampa melainkan dengan konstruksi cita-cita menggapai komitmen kolektif warganya. Warga negara memiliki kebanggaan dengan kehormatan tertinggi berupa kedigdayaan negara dengan birokrasi pemerintahan yang mampu menjaga martabat dengan penuh

keagungan. Pelajari bagaimana Sriwijaya menjadi Kerajaan Maritim yang sangat berpengaruh dalam Perdagangan Dunia abad III-VII sebagaimana ditulis oleh O.W. Wolters, *Early Indonesian Commerce: A Study of the Origins of Srivijaya* (1967 dan 2011), juga karya yang dihimpun George Coedes, Louis-Charles Damais, Hermann Kulke, dan Pierre-Yves Manguin, *Kedatuan Sriwijaya* (2014). Sebuah negara tidak bisa memiliki status Kemaharajaan Maritim tanpa perangkat birokrasi pemerintahan yang baik sebagaimana konsepsi (*good governance* dan *good corporate governance*).

Simaklah pula Barus menjadi kota yang sedemikian terkenalnya di seluruh wilayah Asia sejak abad ke-6 seperti tulisan-tulisan yang disunting Claude Guillot (2014), *Lobu Tua Sejarah Awal Barus*, bahkan banyak referensi lain yang menyinggung soal kapur dan kemenyan yang menguasai wilayah Mesir zaman Fir'aun, adalah dari Tanah Barus. Dari wilayah Jawa Timur, kita dapat belajar tentang Raja Pembaru Jawa Abad XI, yaitu Prabu Airlangga yang bergelar Sri Maharaja Rakai Halu Sri Lokeswara Dharmmawansa Airlangga Anantawikramattungadewa. Airlangga bukan saja menginspirasi kekuasaan pemerintahan pada era sesudahnya seperti Kerajaan Jenggala dan Kerajaan Panjalu, melainkan juga raja-raja di Asia Tenggara dan Asia Selatan (Ninie Susanti, 2010). Penyelenggaraan Pemerintahan Raja Dharmawamsa Teguh maupun Dharmawamsa Airlangga (938 dan 941 Saka) dapat dipelajari dari beragam prasasti maupun tata kelola pemerintahan Kerajaan Singhasari dan Majapahit dari berbagai sumber kesusastraan, (Boechari, 2012) tentulah penting.

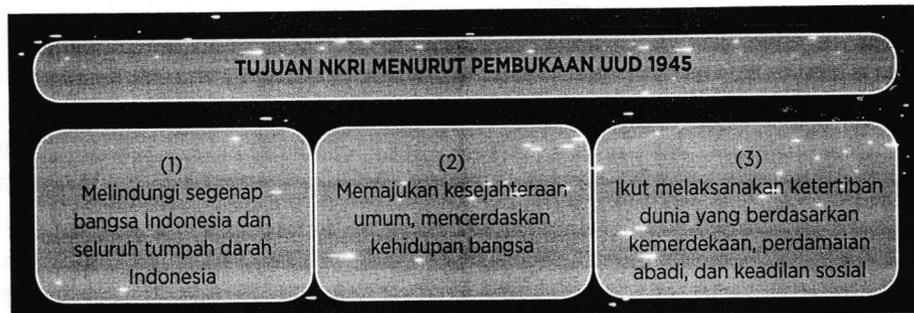
Bacalah *Kakawin Desa Warnana Uthawi Nagara Krtagama* karya Mpu Prapanca (1365) maupun mempelajari kitab-kitab tua sekaliber *Siwasasono* (1019) dan buku-buku induk yang mengisahkan geliat kenegaraan dengan basis kehidupan pribadi raja seperti karya Mpu Kanwa, *Arjuna Wiwaha* (1030), *Rawiaton Sabeu'ah* di Aceh (1069), *Hariwangsa dan Gatotkacasraya* karya Mpu Panuluh (1125), kreasi Mpu Dharmaja Smaradhanana (*Kidung Cinta*) (1125), *Bharatayudha* gubahan Mpu Sedah (1157), sampai pada karya Mpu Tantular, *Arjunawijaya* (1367) yang kemudian merampungkan buku terkenalnya *Sutasoma* (1389), sampai pada karya Nuruddin Ar-Raniri, *Bustanul Salatin (Taman Raja-raja)* (1640), pastinya kita dapat memaknai bahwa pemerintahan mereka niscaya ditopang manajemen birokrasi yang berkualitas dengan kepemimpinan (*leadership*) yang terus mewarnai dinamika dunia. Bahkan kalau mau membaca naskah-naskah Prabu Jayabaya serta naskah-naskah dari Jawa Timur yang dikumpulkan Nata Kusuma (Pejabat Panembahan Sumenep) maupun cerita-cerita yang disusun Kiai Adipati Adi Manggala (Demak), maka kita tahu bahwa sejak abad I sampai sekarang kita mengenal adanya pemerintahan: Giling Wesi (abad I-III), Astina (abad III-VI), Malawapati-Medang Kamulan (abad IV-VI), Jenggala (abad VII-IX), Kahuripan-Singhasari (abad X-XII), Majapahit (abad XII-XV) (Thomas Stamford Raffles, 2008) sampai pemerintahan NKRI.

Tatanan negara disusun dengan kepala negara di tangan Sri Maharaja yang dibantu para Rakryan Patih yang operasional pemerintahannya di tangan Mahapatih Amangkubumi sejak zaman Singhasari dengan Prabu Kertanegara (abad XII-XIII) ataupun di Majapahit (abad XIII-XV) beserta para *mantri, tumenggung, demung, rangga, wedana, kanuruhan*, dan sebagainya. Susunan Kabinet Majapahit sangat mendalam dan meluas, sehingga tampak mewakili seluruh tugas yang diemban negara

bagi kesejahteraan rakyatnya. *Kakawin Negara Krtagama* menginformasikan betapa rakyat diperhatikan oleh birokrasi Majapahit dari lingkup terkecil desa sampai dengan perkotaan dengan perincian tugas yang terkontrol. Negara Krtagama memberitakan sabda raja diperuntukkan bagi seluruh pejabat tertinggi sampai terendah di pedesaan untuk menjaga kondisi negara agar kuat bermartabat, terhormat dengan kesejahteraan umum yang terjamin.

NKRI yang dilahirkan 17 Agustus 1945 memberikan arahan umum (*general rules*) pada UUD 1945 mengenai konstruksi pemerintahannya untuk:

**Gambar II.1**  
Tujuan NKRI Menurut  
Pembukaan UUD 1945



Hal ini berarti bahwa negara dengan jajaran birokrasinya dihadirkan untuk melindungi, menyejahterakan, mencerdaskan, dan memberikan keadilan kepada rakyat. Birokrasi pemerintahan yang tidak melakukan tugas negara untuk kedamaian rakyat akan kehilangan maknanya sebagai suatu birokrasi pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Agar juga tampak mengikuti pandangan kepustakaan yang dibidang akademik, maka berikut ini saya ringkaskan konsep birokrasi menurut Martin Albrow dalam bukunya yang berjudul *Birokrasi*. Dalam konteks demikian, menjadi menarik untuk mengenal apa itu birokrasi. Studi kepustakaan menunjukkan bahwa sesungguhnya tidaklah ada suatu konsep tunggal mengenai apa yang disebut birokrasi.

Birokrasi adalah suatu realitas sosial-institusional yang konstruksi konsepsionalnya dengan meminjam kata-kata Soetandyo Wignjoseobroto akan tersusun berbeda-beda dari satu perspektif paradigmatis ke satu perspektif paradigmatis yang lain. Adanya pluralitas konsep tentang birokrasi ini dapatlah dimengerti mengingat realitasnya bahwa birokrasi itu sendiri sesungguhnya adalah suatu konsep yang sangat abstrak. Akibatnya, persoalan birokrasi menjadi sedemikian prolefar dan dipahami sebagai konsekuensi dinamika sosial. Eksistensi dan fungsi birokrasi pun secara intrinsik melekat pada wujud proses perkembangan suatu masyarakat yang dipandang modern. Maka kemunculan cuatan intelektual Max Weber tentang karakteristik tipe ideal dari struktur birokrasi ditangkap dalam tataran pemikiran yang tidak tunggal dengan suatu resultan bahwa "jati diri" birokrasi terpotret diferensial dan tipikal sejalan dengan konsep birokrasi yang sedang dikukuhkan, yang pada galibnya akan menimbulkan diversifikasi kecenderungan orientasi substansi apakah itu yang dinamakan birokrasi?

Bertumpu atas pertanyaan demikianlah, Martin Albrow menyuguhkan tujuh konsep tentang birokrasi dengan suatu kualifikasi: Memandang konsep birokrasi

menurut tipe-tipe proposisi umum yang berkaitan dengan variasi teoretik mengenai masyarakat modern, sehingga tujuh konsep itu pun terklasifikasi sebagai konsep modern birokrasi. Menurut Martin Albrow, jika suatu interpretasi terhadap konsep Max Weber (adanya spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang bersifat formal-impersonal adalah ciri dasar dari suatu organisasi birokratis) dijalankan, biasanya akan jatuh ke dalam salah satu kategori besar konseptualisasi birokrasi seperti pikiran Martin Albrow yang saya ringkaskan berikut ini:



Gambar II.2  
Konsep Birokrasi

Apa pun kategorinya, dapat dipahami bahwa birokrasi itu harus memberikan peran untuk publik yang memaknai negara. Maka Peter Blau di dalam karyanya, *Bureaucracy in Modern Society*, menyarankan barangkali lebih baik mendefinisikan birokrasi sebagai "organisasi yang memaksimalkan efisiensi dalam administrasi." Francis dan Stone sebagai sosiolog menandakan, bahwa secara teknis istilah birokrasi mengacu pada mode pengorganisasian yang terutama disesuaikan untuk menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi yang besar dan kompleks. Kenyataannya, konsep birokrasi ini tampak memiliki otoritas di balik nama Max Weber. Apalagi Peter Leonard juga menyatakan bahwa hal ihwal birokrasi itu mengacu pada susunan kegiatan yang rasional dan didefinisikan secara jelas yang diarahkan pada pencapaian tujuan organisasi. Marshall Dimock, seorang teoretisi manajemen, menggunakan konsep birokrasi sebagai antitesis vitalitas administratif dan kreativitas manajerial. Sementara itu ilmuwan politik sekaliber E. Strauss menyediakan istilah birokrasi bagi "banyak ketidaksempurnaan dan struktur dan pemfungsian organisasi-organisasi besar. Gejala birokrasi meliputi: terlalu percaya pada presiden, kurang inisiatif, penundaan, perkembangbiakannya formulir, duplikasi usaha dan departementalisme." Untuk itulah Michel Crozier mengambil posisi tegas, melihat birokrasi sebagai organisasi yang benar-benar tidak efisien.

De Gaurnay dan Mill mengklaim sebagai konsep asal birokrasi: kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat. Harold Laski pun mengungkapkan bahwa birokrasi adalah suatu istilah yang biasanya dipakai pada suatu sistem kontrol pemerintahan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat yang dengan kekuasaan mereka itu kebebasan warga negara biasa terancam. Sejalan dengan ini, Herman Finer menegaskan bahwa birokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat. Pun W.R. Sharp

dengan tegas menyebut birokrasi sebagai pelaksanaan kekuasaan oleh para administrator yang profesional. Akhirnya Daniel Warnotte mengulas konsep birokrasi demikian ini dan sampai pada kesimpulan bahwa meningkatnya pengaruh pejabat merupakan gejala sosiologis yang cukup penting yang dengan sendirinya dapat dikenai istilah birokrasi. Dari konsepsi birokrasi itulah pada perkembangannya konsep birokrasi digunakan sebagai suatu kerangka analitik terhadap studi kekuasaan. Pada saat yang sama, konsep birokrasi ini ternyata berkaitan dengan teori yang menyatakan bahwa semua pejabat administrasi meraih kekuasaan, berarti bahwa setiap sistem, administrasi ternyata menunjukkan birokrasi. Maka pengkajiannya memunculkan konsep birokrasi sebagai administrasi negara.

Taylor Cole, orang yang membahas birokrasi Fasis Italia pada 1930-an telah memperkenalkan karyanya *The Canadian Bureaucracy* (1949) dengan mendefinisikan birokrasi sebagai berikut: istilah birokrasi di sini tidak digunakan dalam arti yang tercela tetapi sekadar mengacu kepada suatu kelompok manusia atau pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh suatu masyarakat. Konsep ini telah banyak digunakan dalam studi mutakhir masyarakat sedang berkembang, misalnya oleh La Palombara maupun J.T. Dorsey yang secara khas mendefinisikan birokrasi sebagai komponen sistem politik administrasi pemerintahan sipil negara atau publik. Dalam lingkup ini selaraskanlah dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), UU No. 5 Tahun 2014.

Pemikiran Max Weber dan Karl Renner menerangkan dalam *Demokratie und Bureaokratie* (1947), yang menggambarkan bagaimana besarnya perhatian orang Eropa terhadap gagasan tentang jabatan dan hierarki. Ia menandakan bahwa semua organisasi memiliki aparat birokrasi dan adalah suatu kenyataan penting bahwa keterpisahan aparat ini telah diperkuat dengan metode pengalokasian prestise yang telah berlangsung lama di dalam sistem stratifikasi sosial Eropa. Untuk itu Reinhard Bendix menerapkan konsep ini dengan mengatakan pertumbuhan sektor administratif sebagai birokratisasi. Maka birokrasi ditemukan di luar maupun di dalam pemerintahan, kata T. Cole. Dengan demikian, unsur-unsur struktur dan tingkah laku yang bagi Friedrich membentuk birokrasi, ditemukan di semua jenis organisasi yang luas, dan organisasi itu tersusun secara administratif.

Bagi Presthus, menyebut istilah organisasi besar dan struktur birokrasi adalah bersinonim. Etzioni menganggap ada banyak sinonim bagi istilah organisasi. Salah satunya adalah birokrasi meski dengan kelemahan: konotasi negatif yang biasa diberikan orang tentang birokrasi dan berkenaan dengan kemungkinan asumsi orang yang akrab dengan karya besar Max Weber bahwa organisasi tersusun sepanjang alur tipe ideal. Jelasnya, Ferrel Heady menulis bahwa "Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi. Organisasi apakah yang merupakan birokrasi atau bukan, tergantung pada ciri-ciri yang dimiliki birokrasi." Maka Talcott Parsons pun menyatakan: "Salah satu ciri struktural paling penting tentang suatu masyarakat modern terletak pada kementerian organisasi yang secara relatif berskala besar dengan fungsi yang dikhususkan yang secara agak longgar cenderung disebut birokrasi-birokrasi."

Karl Wittfogel menyebutkan bahwa masyarakat birokratik apabila suatu masyarakat petani yang tidak terdiferensiasi yang barangkali 95% dari penduduk mendukung

kelas birokrasi yang berkuasa. Dalam pemikiran R.V. Presthus pun organisasi memang merupakan suatu miniatur masyarakat. Maka benarlah kalau S.N. Eisentadt menjelaskan suatu perbedaan antara pertumbuhan birokrasi dan birokratisasi yang diartikan sebagai "dominasi besar-besaran oleh birokrasi terhadap bagian lingkungannya." Tetapi mengingat sifat konsep birokrasi yang meluas, berarti dalam praktiknya perbedaan ini harus dihilangkan. Karena pertumbuhan birokrasi dihasilkan oleh inkorporasi (penyatuan) unsur-unsur baru secara kontinu ke dalam birokrasi, maka unsur itu menjadi bagian pokok. Pertumbuhan organisasi mencakup birokratisasi masyarakat, dan itu sama dengan masyarakat menjadi hidup dalam rengkuhan birokrasi.

Okelah... konseptualisasi birokrasi sebagaimana yang telah terintrodusir dan konstatir di atas telah jelas dalam mendeskripsikan keluasan cakrawala pandang tentang apa yang dikonsepsikan sebagai makna substantif dari term birokrasi. Tampaknya semua berpulang kepada pengguna dan pengembang birokrasi. Pemilihan konseptualisasi birokrasi memerlukan kecermatan dan kedalaman penguasaan konsep birokrasi yang ada. Mengingat pilihan konseptualisasi birokrasi yang satu akan membawa konsekuensi dan implikasi tematik tersendiri yang tidak sama dengan pilihan konseptualisasi birokrasi yang lain. Konkretnya, penentuan pilihan atas konsep birokrasi mempersyaratkan adanya komprehensivitas pemahaman terhadap semua konsep, sehingga pilihan itu adalah suatu pilihan yang secara teoretik-konsepsional masif, dan bukan pilihan yang *trial and error*. Metamorfosis birokrasi dari sebagai perangkat pemerintahan dalam bernegara sampai berkejiwaan biokrasi saya gambarkan sebagai berikut:

BIROKRASI PEMERINTAHAN NEGARA + DEMOKRASI + GG + GCG + BIOKRASI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demokrasi sebagai mandat kerakyatan bagi aparatur negara.</li> <li>▪ Memberikan pelayanan sebagai pemilik kedaulatan dengan mempertimbangkan kepentingan ekosistem rakyat.</li> </ul>
BIROKRASI PEMERINTAHAN + DEMOKRASI + GOOD CORPORATE GOVERNANCE (GCG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menjalankan tugas pemerintahan sebagai organ negara.</li> <li>▪ Memberikan keseimbangan sektor publik, sosial dan negara secara seimbang.</li> </ul>
BIROKRASI NEGARA + DEMOKRASI + GOOD GOVERNANCE (GG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Panjaga peran negara.</li> <li>▪ Tata kelola direformasi untuk makna kehadiran negara.</li> </ul>

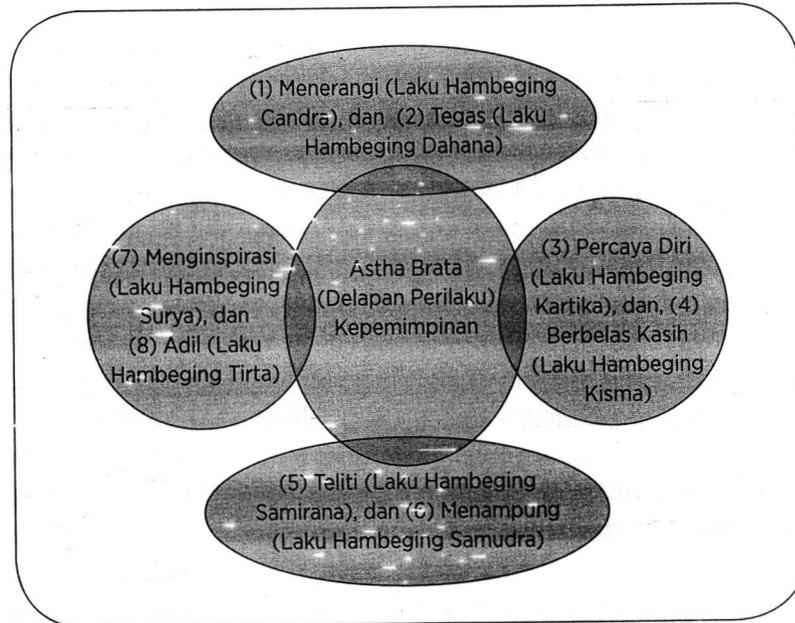
**Gambar II.3**  
Metamorfosis birokrasi dari sebagai perangkat pemerintahan dalam bernegara sampai berkejiwaan biokrasi

Apa yang ditempuh Pakde Karwo dalam melaksanakan praksis pemerintahan dengan melakukan reformasi administrasi tatanan birokrasi sebagaimana terurai dalam Bagian Pendahuluan di atas adalah mengungkapkan kembali tata kelola model

pamong praja. Ini konsepsi luhur di mana pemerintahan yang sudah terpadatkan dalam jejaring birokrasi itu harus dapat ngemong atau memimpin sepenuh hati dalam bertata praja. Apa yang terjadi di Jawa Timur kian padat melalui penerapan nilai-nilai ajaran kepemimpinan yang mengingatkan kembali pada ajaran *Astha Brata* (delapan perilaku) seorang pemimpin, dan Pakde Karwo dalam pemahaman aplikatifnya menginternalisasi secara maknawi bahwa pemimpin dalam birokrasi itu selalu bertindak.

**Gambar II.4**

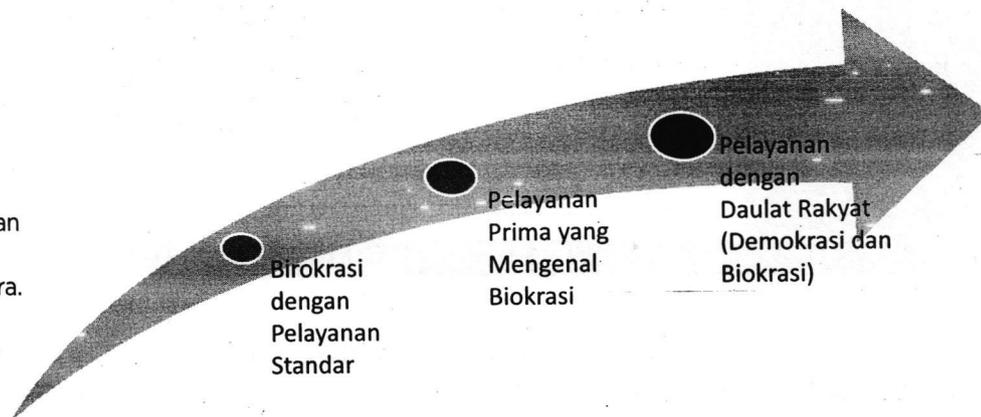
Ajaran Astha Brata (Delapan Prilaku) Seorang Pemimpin.



Hal ini berarti bahwa reformasi administrasi birokrasi yang dilakukan Pakde Karwo dilakukan dengan penuh semangat, karena disiapkan secara berkelanjutan semua energi untuk melayani rakyat Jawa Timur. Birokrasi yang demikian pastilah bergerak dalam capaian layanan yang progresif sekaligus dalam lingkaran segitiga karakteristik aparatur negara berikut ini:

**Gambar II.5**

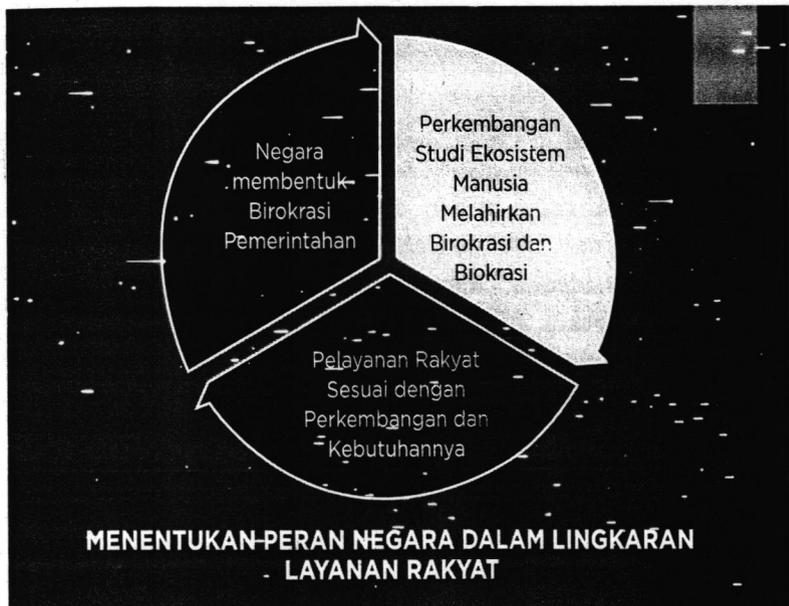
Capaian Layanan yang Progresif Aparatur Negara.





**Gambar II.6**  
Segitiga Membangun Karakteristik Hubungan Biokrasi-birokrasi yang Melayani

Aparatur birokrasi membutuhkan kepercayaan publik agar relasi yang dibangunnya sebagai hubungan yang berkemesraan antara pelayan dan yang dilayani. Langkah ini hanya terwujud kalau ada solidaritas atau kesetiakawanan dengan mengedepankan profesionalisme. Birokrasi yang demikian itu musti digerakkan oleh kepemimpinan yang siap bermitra untuk rakyat sehingga negara benar-benar kehadirannya dirasakan oleh warganya. Warga negara tidak boleh merasa terasing di negaranya dan seolah sendirian tanpa perlindungan. Jajaran aparatur birokrasi sangat menentukan makna keberadaan suatu negara yang dalam perkembangan sosial modern dewasa ini berjiwa ekologis (biokrasi). Lingkaran siklikal perkembangan itu dapat dilihat Gambar II.5.



**Gambar II.7**  
Menentukan peran negara dalam lingkaran layanan rakyat

### C. BIOKRASI MENYAWAI BIROKRASI YANG MELAYANI

Dalam optik sosiohistoris, masyarakat mengalami perkembangan evolusioner. Periodisasi *social change* tidak terpotret sewarna dan seragam. Aguste Comte mem-

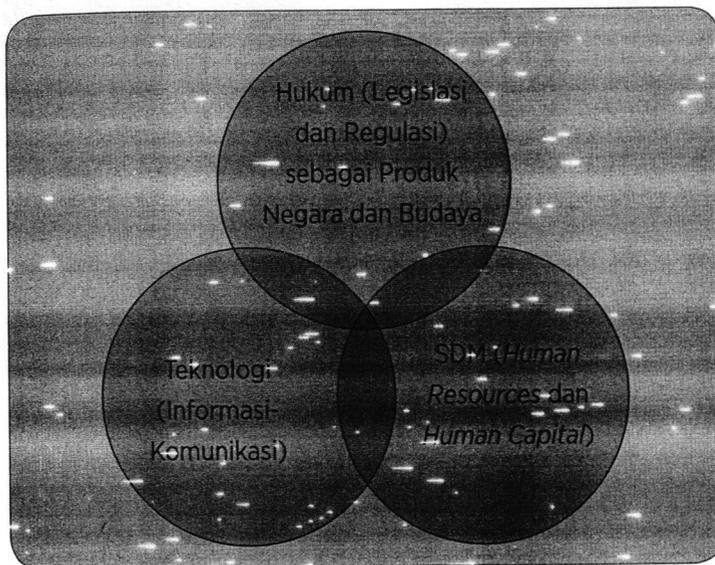
bagi laju progresivitas masyarakat bermula dari: teologis (khayalan), metafisik (abstrak), dan positif (ilmiah). Emile Durkheim mengambil koridor sentral solidaritas sosial: solidaritas mekanis (masyarakat segmental—primitif—karena kesamaan) dan solidaritas organis (masyarakat modern—pembagian kerja). Model *historical materialism* Karl Marx: komunal, slavery (perbudakan), feodal, kapital, dan sosialis. Pola pengembangan *stages of growth* W.W. Rostow: *the traditional society, the preconditions for take-off, the drive to maturity* dan *the age of high mass consumption*. Klasifikasi yang juga populer adalah: agraris, industri, dan superindustri—Gelombang: Pertama (8000 BC-1700), Kedua (1700-1970), dan Ketiga (1970-2000) atau: pra-industri, industri, dan pasca-industri. J. Naisbitt dan Patricia Aburdene telah pula memprediksi kecenderungan masa depan:

- Industrial Society* → *Information Society*
- Forced Technology* → *High Technology*
- National Economy* → *World Economy*
- Short term* → *Long Term*
- Centralization* → *Decentralization*
- Institutional Help* → *Self Help*
- Representative Democracy* → *Participatory Democracy*
- Hierarchies* → *Networking*
- North* → *South*
- Either/or* → *Multiple Options*

Kecenderungan-kecenderungan tersebut merupakan perubahan yang terus berlanjut dan perlu diamati dari dekat. Dikatakan Alvin Toffler bahwa, “*Change is the process by which the future invades our lives, and it is important to look at it closely, not merely from the grand perspectives of history, but also from the vantage point of the living, breathing individuals who experience it.*” Sebagai kekuatan elementer, percepatan perubahan *inhabitants of the earth* tidak serentak sama dan sepadan, karena perbedaan bangsa, negara, agama, ideologi, maupun posisinya dalam waktu. Tingkat konstruksi *social civilization* negara maju sudah sampai pada taraf *post-industrial society* atau *superindustrial society*, sementara negara (sedang) berkembang masih berkuat di petak *agriculture* dan berikhtiar meraih status *industrial society* melalui mozaik pembangunan yang bermuatan industrialisasi. Birokrasi akan mengalami metamorfosis karena publik yang dilayani mengalami perkembangan yang signifikan dengan hukum sebagai pengatur yang dinamik. Indonesia secara peradaban dengan beragam bukti sebenarnya masuk pada jajaran negara maju yang khas. Kekhasannya dapat dikisahkan dari perilaku warganya maupun inovasi-inovasi masyarakat yang semakin canggih.

Bertumpu pada pemikiran Gustav Radbruch: *The law is reality related to value, a cultural phenomenon,*” sehingga hukum merupakan unsur kebudayaan, maupun pandangan Friedman: *“legal culture to attitudes, values, and opinions held in society, with regard to law, the legal system, and its various parts,”* hukum mutlak diidentifikasi sebagai bagian *attitude and cultural backgrounds* dalam proses industrialisasi.

Industrialisasi yang dijalankan tanpa hukum akan berwatak anarkis. Mekanisme industrialisasi tidak boleh menafikan hukum. Di samping itu, dengan memahami “the term ‘culture’ for the aggregate level and ‘attitude’ for the individual level” yang bermuara pada “patterns of behavior and social relationships within a group” unitas manusia, industrialisasi senantiasa “required a new kind of man” sesuai kriteriumnya. Alhasil, SDM birokrasi menjadi faktor utama, karena manusialah pelaku industrialisasi dan infomasi. Harus disadari bahwa kualitas SDM (“degree or grade of excellence, goodness or worth, and characteristics of a person”) yang sesuai standar masyarakat kekinian. Untuk itulah, suatu pengkajian atas isu dasar hukum dan SDM dalam proses administrasi birokrasi yang mutakhir tampaknya memiliki sandaran dan validitas teoretik maupun praktis dengan teknologi, lihat pada Gambar II.7.



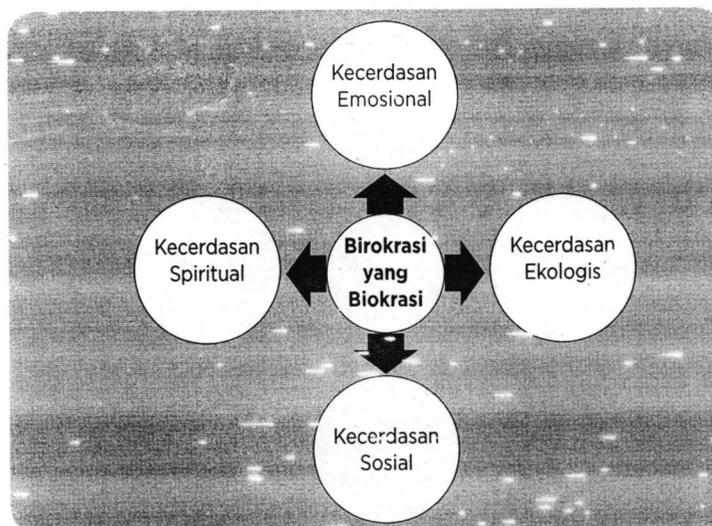
**Gambar II.8**  
Jalinan kekuatan birokrasi dengan dukungan regulasi, SDM dan IT.

Lebih dari itu, ternyata kecerdasan emosional dan spritual SDM birokratik sekarang ini tidak cukup untuk mengubah Indonesia lebih baik. Maka para psikolog (lingkungan) sekelas Daniel Goleman (2009) menawarkan ukuran baru perilaku seseorang yang dinamakan *ecological intelligence*. Lingkungan harus menjadi parameter sekaligus variabel penentu setiap perilaku seseorang. Orientasi ekologis adalah cermin pembulat kecerdasan emosional dan spiritual. Orang yang memiliki *ecological intelligence* akan memosisikan diri pada lingkungan secara ekosistemik yang terintegrasi dengan sikap hidupnya (*ecologists*). Dalam lingkup ini baca pula naskah Kampanya Jea-Luc Melenchon (2012), Calon Presiden Prancis Tahun 2012 dari Fron Kiri yang kalah dengan mengusung isu eko-sosialisme: *La regle verte (Pour L'eco-socialisme)*.

Apa saja sekarang ini dikatakan dengan titik intonasi harus hijau: *green policy, green budgeting, green company, green banking, green credit, green legislation*, dan *green-green* yang lain, termasuk *green party* dan *biocracy*. Kini semua aspek kehidupan selalu bermuatan lingkungan yang dalam bahasa Auden Schendler (2009) adalah “getting green done” sebagai “front lines of the sustainability revolution.” Lingkungan

menjadi perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dihitung menjadi utang publik yang harus dibayar. Kita memahami bahwa umat manusia mengonsumsi sumber daya alam lebih dari yang mampu disediakan planet kita, dan membuat limbah melebihi dari yang bisa diserap oleh ekosistem manusia. Titik tengah dari kelebihan konsumsi dan ketidakmampuan menampung adalah titik utang manusia pada ekosistemnya (Jean-Luc Melechon, 2013). Kinerja pemerintahan sekarang ini harus mengembangkan sisi ekologis ini secara berkelanjutan sebagaimana dikumandangkan oleh Agenda 21 (IUCN Environmental Policy, 1993), lihat Gambar II.8.

**Gambar II.9**  
Birokrasi yang Biokrasi.



Pakde Karwo ternyata telah melakukan sentrumisasi sekaligus pemendaran yang sangat aktual mengenai kepentingan ekologis untuk pelaksanaan kinerja birokrasi pemerintahan di Jawa Timur seperti tampak pada ragam program berikut ini:

**Gambar II.10**  
Agenda Pembangunan  
Provinsi Jawa Timur  
2009-2014

**PROVINSI JAWA TIMUR 2009 - 2014** Provinsi Jawa Timur

**TERWUJUDNYA JAWA TIMUR MAKMUR & BERAKHLAK dalam KERANGKANKRI**

**MEWUJUDKAN MAKMUR BERSAMA WONG CILIK melalui APBD untuk RAKYAT**

**STRATEGI :**

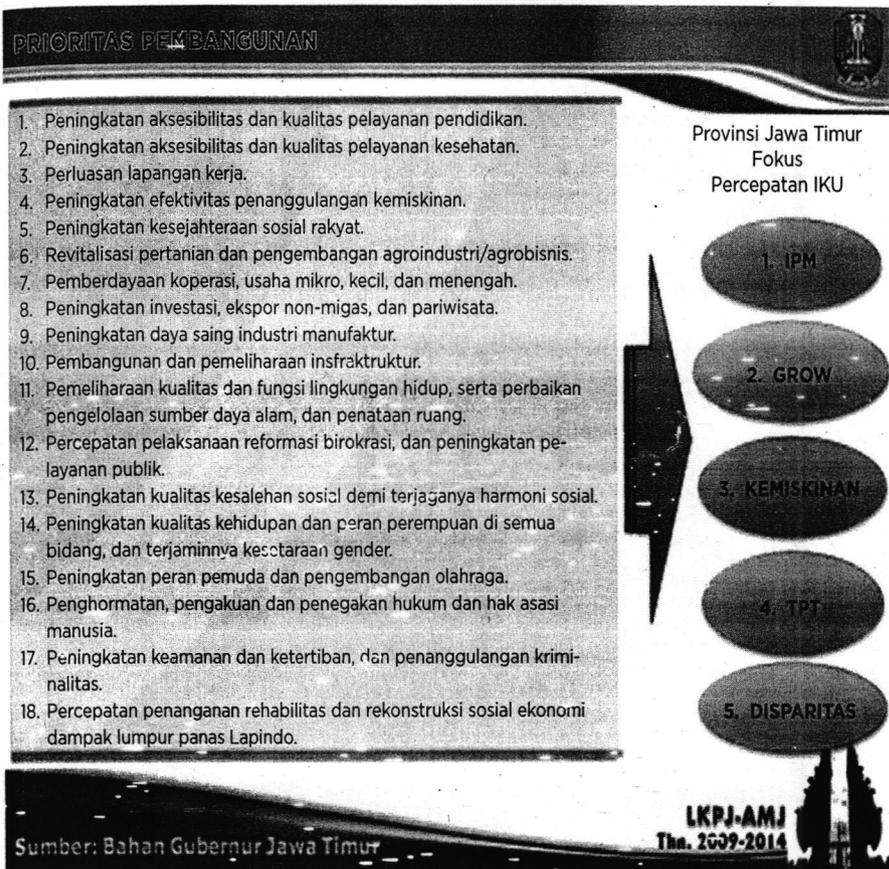
1. PRO GROWTH
2. PRO POOR
3. PRO JOB
4. PRO ENVIRONMENT

**AGENDA PEMBANGUNAN**

1. Peningkatan Aksesibilitas dan kualitas layanan pendidikan dan kesehatan.
2. Perluasan lapangan kerja dan penanggulangan kemiskinan.
3. Revitalisasi pertanian dan penyediaan infrastruktur pedesaan.
4. Pemeliharaan kualitas dan fungsi lingkungan hidup.
5. Reformasi birokrasi dan peningkatan pelayanan publik.
6. Peningkatan kesehatan sosial.
7. Peningkatan kesetaraan gender.
8. Peningkatan keamanan dan ketertiban, supremasi hukum dan penghormatan HAM.
9. Percepatan penanganan dampak sosial ekonomi Lumpur Lapindo.

Sumber: Bahan Gubernur Jawa Timur

LKPJ-AMJ  
Tahun 2007-2014



**Gambar II.11**  
Prioritas  
Pembangunan  
Provinsi Jawa Timur

**PERBAIKAN KUALITAS LINGKUNGAN**

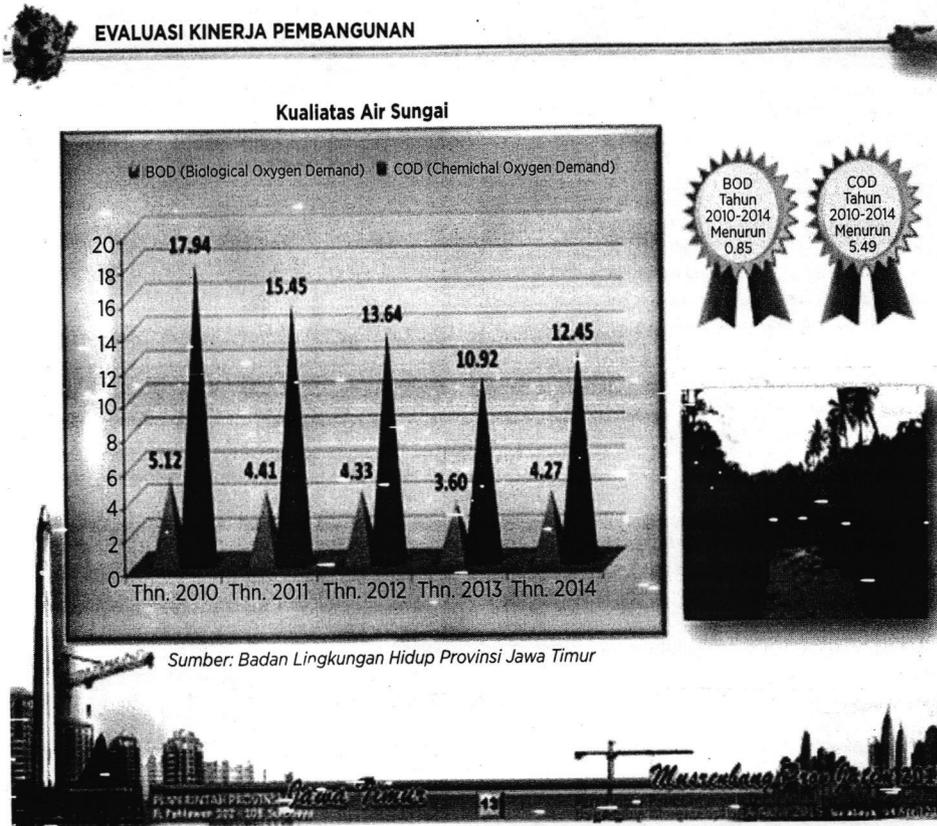
No.	Segmen	Tahun 2011		Tahun 2012	
		Parameter (MG/L)		Parameter (MG/L)	
		BOD	COD	BOD	COD
1.	DAS Brantas Hulu	3.96	10.71	3.50	9.28
2.	DAS Brantas Tengah	3.89	12.39	3.46	8.95
3.	DAS Brantas Hilir	5.38	23.30	4.06	10.34
	Rata-rata	4.41	15.47	3.67	9.5

**Tabel jumlah Kab/Kota di Jawa Timur Penerima Penghargaan ADIPURA**

TAHUN	ANUGERAH	PIAGAM
2010	31	-
2011	14	1
2012	32	1
2013	36	1

**Gambar II.12**  
Perbaikan Kualitas  
Lingkungan.

Pada periode 2014-2019, jajaran birokrasi di Jawa Timur harus juga dalam gerak pemerintahan yang mengusung rohani ekologis sebagaimana di bawah ini:



**Gambar II.13**  
Evaluasi Kinerja Pembangunan

**VISI**  
Jawa Timur Lebih Sejahtera, Berkeadilan, Mandiri, Berdaya Saing, dan Berakhlak

**MISI**

- Meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.
- Meningkatkan pembangunan ekonomi yang inklusif, mandiri, dan berdaya saing, berbasis agrobisnis/industri, dan industrialisasi.
- Meningkatkan pembangunan yang berkelanjutan, dan penataan ruang.
- Meningkatkan reformasi birokrasi, dan pelayanan publik.
- Meningkatkan kualitas kesalehan sosial dan harmoni sosial.

**Gambar II.14**  
Visi dan Misi Provinsi Jawa Timur 2014-2019

# 3

## Strategi Pokok Pembangunan

1. Pembangunan berkelanjutan berpusat pada rakyat yang inklusif, dan mengedepankan partisipasi rakyat.
2. Pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada masyarakat miskin, yang di dalamnya termasuk strategi *pro-poor*, *pro-job*, *pro-growth*, dan *pro-environmental*.
3. Pengarusutamaan gender.

**Gambar II.15**

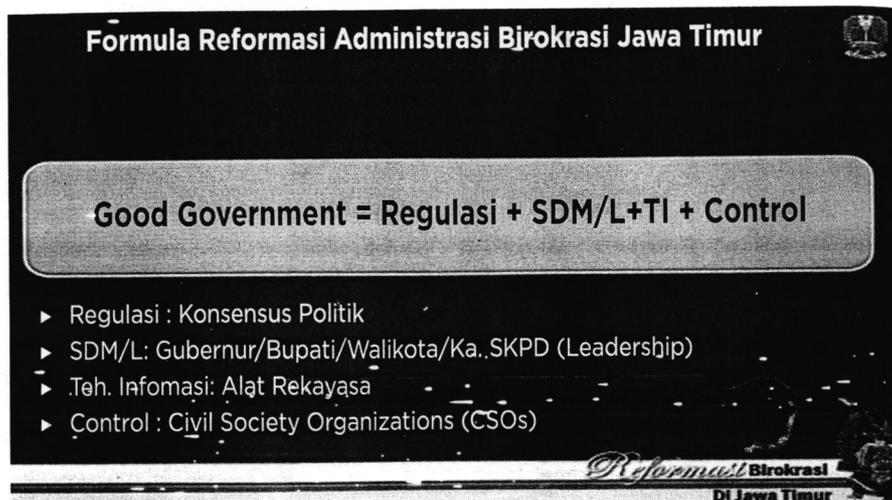
Tiga Strategi Pokok  
Pembangunan  
Jawa Timur 2014-2019

Dengan demikian, biokrasi mengekspresikan proses introduksi metode teknis entitas sosial yang produktif, dan dideskripsikan berorientasi ekonomik, sosial, dan lingkungan secara komprehensif. Dinamika sosial membawa persepsi baru sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang berkembang terhadap nilai-nilai sosial baru. Intrinsik, biokrasi bukanlah pola perubahan ekonomi dan teknologi *an-sich*, tetapi juga sosial dan kultural, termasuk eksistensi fungsional administrasi pemerintahan dan sumber daya manusia-SDM (*human resources*).

Relevanlah apabila dikatakan Hermien Hadiati Koeswadi (1994), bahwa masyarakat yang mengalami proses perubahan, dalam proses mencari identitas dirinya, akan banyak tercermin juga perubahan kebutuhan hukumnya. Hukum diniscayakan *engage*, terlibat, dan memosisikan keberadaannya dalam proses reformasi administrasi birokrasi secara maknawi. Apalagi Antony Alott (1980) menegaskan: "*Law operates in context: it does not exist in a vacuum.*" Akibatnya, prototipe ideal hukum diseyogikan *adequate* dengan karakteristik kontekstualitas reformasi administratif birokrasi yang memiliki spesifikasi yang berbeda dari "warna" hukum pada tataran masyarakat agraris maupun pasca-industri demikian pula SDM-nya. Akar riil dari "IT civilization" terletak dalam SDM, bukan pada tekniknya semata. Dimensi SDM dalam proses IT wajib terus dikembangkan dan haram diabaikan. Pada titik fenomenal monumental inilah, Pakde Karwo telah menawarkan rumusan reformasi aspek pengaturan dengan mengeksplisitkan kapabilitas SDM dalam reformasi administratifnya. Maka pokok masalah yang secara idealistik-futuristik *justifiable*, dirumuskan dalam tema: hukum dan SDM yang ideal dalam proses reformasi administratif di Jawa Timur lihat Gambar II.16.

Motif utama yang tersurat adalah pretensi menerima dan memahami TI dan pengawasan serta kepemimpinan adalah penting di samping memaknai *law in its social context*. Hukum dan regulasi-regulasi publik senyatanya tidak dapat dicerabut dari

**Gambar II.16**  
Formula Reformasi  
Administrasi Birokrasi  
Jawa Timur



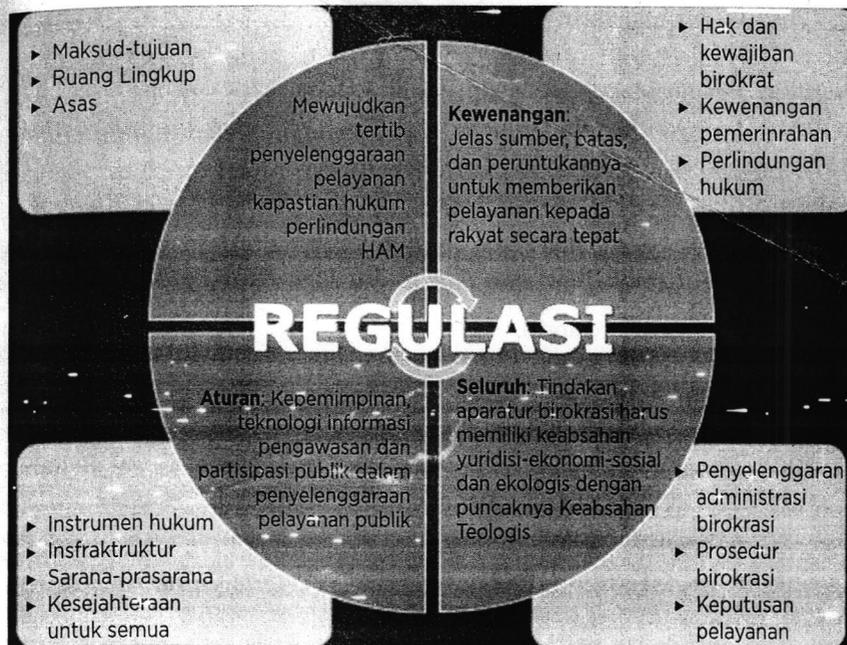
rumpun sosialnya. Terdapat *the relationship of law and society* yang saling berkonvergensi dalam simbiosis mutualis (me): “*the effect of law on society, and society on law*” (Lawrence M. Freadmann, 1969). Firmamen ini otomatis meneguhkan maksim klasik dari filsuf sekaliber Cicero: *Ubi societates, Ibi ius* yang *in concreto* dibenarkan oleh setiap tipe masyarakat dalam kerangka pelayanan publik. Dalam setiap komunitas sosial birokratik pasti ada hukum yang menurut Henry Maine: “*The movement of the progressive societies has hitherto been a movement from Status to Contract.*”

Pernyataan “*man is man only because he lives in society. It is within society that the reality of human existence is to be found*” (Alan Hunt, 1978) menyiratkan struggle untuk *survive* manusia dalam masyarakatnya. Setiap wahana birokrasi yang biokrasi mempersyaratkan idealita yang *self-evident justification*. Masyarakat TI sekarang ini mengedepankan *competitive advantage* dan menomorsatukan kualitas SDM. Pakde Karwo telah hadir memenuhi panggilan zamannya guna membangun birokrasi yang bernyawa biokrasi agar negara (pemerintah) bermakna bagi rakyatnya. Inilah spirit yang musti kita respons untuk diteguhkan dalam menjaga konsistensi atas komitmen kerakyatan yang terus meluas dan mendalam dalam kerangka NKRI yang disodorkan dari wilayah kepemimpinan Jawa Timur. Teranglah, SDM birokrasi yang profesional akan menjamin kontinuitas ketangguhan energi dan stamina Pakde Karwo yang berpsikomotorik keunggulan kompetitif.

Keberlakuan UU Pemda, UU Administrasi Pemerintahan, UU Aparatur Sipil Negara dan berbagai regulasi yang telah diproduksi negara harus menopang keberadaan negara secara operasional agar rakyat merasa memiliki negara ini secara sejati. Keseluruhan pemikiran birokrasi ke biokrasi dalam lingkaran *administrative reform* pelayanan yang demokratis partisipatoris dapat saya paparkan pada gambar REGULASI di bawah ini, (Gambar II.17).

#### D. SEMAKIN BERUBAH SEMAKIN BERBENAH

Sebagai *akhirul kalam* sumbangsih penulisan ini, terngianglah dua pertanyaan santun dan menggairahkan dari John Stuart Mill: Pertama, *towards what ultimate*



**Gambar II.17**  
Lingkar Regulasi  
Administrative  
Reform

*point is society tending by its industrial progress?*, dalam konteks ini, jawabannya: melalui *rechtszekerheid*—kepastian regulasi dan prediktabilitas pengaturannya yang jelas, regulasi yang dibuat negara (Pemerintah Provinsi Jawa Timur) membawa ke arah *social, bureaucracy, biocracy, and legal order*. Kedua, *when the progress ceases, in what condition are we to expect that it will leave mankind?* sahutnya tiada lain adalah: manusia (SDM) yang professional yang mau melayani sepenuh hati dalam bingkai birokrasi kerakyatan.

Capaian tersebut merupakan proliferasi apresiasi maknawi “regulasi dan manusia birokrasi-biokrasi” yang tidak hendak bersatire ala Samel C. Florman: *plus la change, plus la meme chose*—semakin berubah, semakin sama saja, lalu cuci tangan (Y.B. Mangunwijaya, 1993). Dengan sukma *facilitative administrative reform* dan SDM profesional, proses birokrasi menuju biokrasi bermateri muatan “*economic, human and legal growth*” secara simultan berlandaskan “*sense of national mission*”. Kalaulah *administrative reforms* dibidik sebagai pilihan untuk memakmursejahterakan rakyat Indonesia, maka model reformasi administrasi birokrasi Jawa Timur yang bermotivasi tunggal untuk rakyat dan menyediakan fasilitas administratif serta SDM profesional harus dikedepankan sebagai jiwa aktualisasi *capacity-building* yang berhati kerakyatan. Inilah langkah berubah untuk berbenah yang selalu dilakukan oleh Pakde Karwo. Teruslah amanah Pakde Karwo dalam mengemban mandat demokrasi dengan daulat rakyat.

## REFERENSI

Adi Sudirman. 2014. *Sejarah Lengkap Indonesia dari Era Klasik Hingga Terkini*. Yogyakarta: DIVA Press.

- Aryσιο Santos. 2009. *Atlantis*. Jakarta: Ufuk.
- Auden Schendler. 2009. *Getting Green Done: Hard Truths from the Front Lines of the Sustainability Revolutions*. New York: Public Affairs.
- Ayumardi Azra. 2013. *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII*. Jakarta: Kencana-Prenadamedia Group.
- Bagus Ary Wicaksono, dkk. 2014. *Ekspedisi Samala Menguak Kemasyhuran Majapahit Dari Jendela Malang Raya*. Malang: Malang Post Forum.
- Bayu Widiyatmoko. 2015. *Kronik Peralihan Nusantara Liga Raja-Raja Hingga Kolonial*. Yogyakarta: Mata Padi Presindo.
- Boechari. 2012. *Melacak Sejarah Kuno Indonesia Lewat Prasasti*. Jakarta: Kepustakaan Populer-Gramedia.
- Claude Guillot. 2014. *Lobu Tua Sejarah Awal Barus*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Chris Goodall. 2008. *Ten Technologies To Fix Energy and Climate*. Great Britain: Mixed Sources.
- C.W. Leadbeater. 2015. *Sejarah Gaib Tanah Jawa*. Jakarta: Daras.
- Conrad Phillip Kottak. 2011. *Cultural Anthropology Appreciating Cultural Diversity*, Mc Graw Hill.
- Daniel Goleman. 2007. *Social Intelligence: The New Science of Human Relationships*. UK: Arrow Books.
- . 2009. *Ecological Intelligence*. New York: Broadway Books.
- George Coedes, dkk. 2014. *Kedatuan Sriwijaya*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Hubert Forestier. 2007. *Fibuan Gunung, Ribuan Alat Batu: Prasejarah Song Keplek, Gunung Sewu, Jawa Timur*. Jakarta: KPG.
- Hadi Sidomulyo. 2013. *Mengenal Situs Purbakala di Gunung Penanggungan*. Surabaya: Ubaya Press.
- Hasan Djafar. 2012. *Masa Akhir Majapahit*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- I Ketut Riana. 2009. *Kakawin Desa Warunana Uthawi Negara Krtagama Masa Keemasan Majapahit*. Jakarta: Kompas.
- Iskandar Zulkarnain, dkk. 2014. *Lima Belas Karangan tentang Sastra Indonesia Lama*. Jakarta-Paris: KPG.
- IUCN Environmental Policy. 1993. *Agenda 21: Earth's Action Plan*. New York: Ocean Publication, Inc.
- Jacques Dumarcay. 2007. *Candi Sewu*. Jakarta: Forum Jakarta-Paris, KPG.
- Jean-Luc Melenchaon. 2013. *Aturan Hijau Untuk Eko-Sosialisme*. Bandung: Ultimus.
- Mpu Tantular. *Kakawin Sutasoma*. Penerjemah: Dwi Woro Retno dan Hastho Bramantyo. Jakarta: Komunitas Bambu, Agustus, 2009.
- Ninie Susanti. 2010. *Airlangga Biografi Raja Pembaru Jawa Abad XI*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- O.W. Wolters. 2011. *Kemaharajaan Maritim Sriwijaya & Perniagaan Dunia Abad III-Abad VII*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- P.J. Zoetmulder dan S.O. Robson. 2011. *Kamus Jawa Kuna Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- P. Worsley, S. Supomo, dkk. 2014. *Kakawin Sumanasantaka Mati Karena Bunga Sumanasa Karya Mpu Monaguna*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.