

Ada TI, Ada Reformasi Birokrasi

Ada Teknologi Informasi (TI), ada perbaikan birokrasi. Atau ada reformasi birokrasi, baru perangkat TI bisa jalan. Mana di antara keduanya yang bisa memperbaiki keadaan negara kita yang sudah amburadul ini? Dua-duanya bisa jalan berbarengan. Namun sekadar catatan: birokrasi kita tak akan berubah jika pimpinan kita tak memiliki komitmen dan keinginan untuk mengubahnya.

Obrolan di salah satu sudut ruangan pelayanan itu berlangsung tak sengaja. Topik yang diusung bisa membuat otak sedikit berolah raga. Sepintas, begini obrolan mereka. "Kita sudah bekerja secara elektronik, proses perizinan sudah lebih cepat. Tetapi tetap saja perizinan belum bisa keluar karena Pak Kepala Dinas belum tandatangan karena sedang keluar kota. Yang salah apanya ya?" tanya pria yang baru saja meletakkan setumpuk berkas di meja Kepala Dinas kepada rekan di sebelahnya. Yang diajak bicara sontak langsung merespon. "Itu artinya, sistem birokrasi kita masih jelek, masih bersifat hierarkhis. Bagusnya, birokrasi direformasi dulu, baru ICT (*Information and Communication Technology*, selanjutnya disebut TIK) masuk". Seakan tak mau ketinggalan, seorang pria yang duduk tak jauh dari meja keduanya langsung menimpali. "Bukan begitu, justru sebaliknya. Dengan menggunakan TIK bisa mendorong terjadinya reformasi birokrasi. Karena birokrasi dipaksa berubah dengan adanya TIK". Rupanya pria yang tampak senior itu tak sependapat dengan rekannya.

Menyimak obrolan tersebut, sejatinya bagaimana menempatkan TIK dan reformasi birokrasi dalam konteks yang tepat? Disebut-sebut, buruknya sistem birokrasi menjadi salah satu penghambat implementasi TI. Sistem birokrasi yang panjang dicap tak sesuai dengan sifat TIK yang serba cepat. Nah, di sinilah disarankan untuk mereformasi birokrasi sebelum mengimplementasikan *e-government*. Pertimbangannya, *e-government* adalah *easy government*. Artinya, membuat pemerintahan menjadi mudah merupakan prioritas utama. Apalagi, 80 persen implementasi *e-government* lebih banyak terkait non-TI. Namun, ada yang berpendapat sebaliknya. Kehadiran TI justru memberikan asa bagi perbaikan reformasi. TIK dengan segala konsekuensi perubahannya menuntut adanya reformasi birokrasi.

TI dan Reformasi Birokrasi

Mengingat buruknya birokrasi di tanahair, tak ada salahnya dua hal tadi dilakukan secara beriringan. Reformasi birokrasi digeber sembari mulai mengimplementasikan TIK. Bagi daerah yang sudah mulai mengimplementasikan TIK, tak jadi soal. Setidaknya, ya itu tadi, TIK akan melapangkan jalan menuju reformasi birokrasi. Seperti dituturkan Wahyudi Kumorotomo, dosen *public administration* Fisipol UGM. "Pemanfaatan TIK untuk menggenjot reformasi birokrasi tergolong strategis". Mengapa? Menurut penulis buku **Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi-organisasi Publik** ini, banyak kasus menunjukkan bahwa apabila komitmen pada tingkat

manajemen puncak sudah mengarah kepada reformasi pelayanan publik secara serius, maka pemanfaatan TI dapat membuat terwujudnya komitmen itu dengan lebih cepat.

Pendapat serupa dilontarkan Eddy Satriya, seorang kolumnis dan pemerhati reformasi birokrasi. Ia menuturkan TIK bisa memotong berbagai kemungkinan perilaku korup dan tidak transparan. Sayangnya peluang ini belum dipahami dengan benar oleh pengambil keputusan. “Jika pun sudah dipahami masih banyak terkendala budaya dan prioritas pembangunan”, kata Eddy yang saat ini bertugas di Kantor Menko Perekonomian ini. Pendeknya, pemanfaatan TIK sangat berarti namun baru bisa jalan jika ada *leadership* dan teladan seperti yang terjadi di Malaysia dan Singapura.

Persoalannya sekarang, melakukan reformasi birokrasi lebih rumit dari sekadar implementasi TI. Pasalnya, birokrasi Indonesia sebegitu bobroknnya. Data PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) menempatkan Indonesia sebagai negara dengan birokrasi paling buruk. Jeleknya kinerja birokrasi ini bisa ditengok dari pelayanan izin usaha. Di Amerika Serikat, seorang pengusaha yang ingin mendaftarkan usahanya hanya perlu melalui empat macam prosedur yang rampung dalam sepekan. Sementara itu, di negara tetangga Thailand, pengusaha cukup melalui 7 macam prosedur yang ditempuh dalam 22 hari. Bagaimana dengan Indonesia? Di sini, seorang pengusaha harus melewati 11 macam prosedur dengan rentang waktu pengurusan hingga 148 hari atau sekitar lima bulan. Bukan lumayan lama tapi memang lama.

Buruknya birokrasi tentu saja berimbas pada pelayanan. Ujung-ujungnya adalah ekonomi biaya tinggi dan rusaknya moral dan mental aparat itu sendiri. “Selain itu, pelayanan publik jadi semakin sulit ditingkatkan mutunya”, tegas Eddy Satriya. Berbagai kemajuan teknologi dan sistem pelayanan masyarakat jadi sulit dilaksanakan. Untuk itu, mengutip Eddy, reformasi birokrasi bukan lagi mendesak. “Malah sedikit terlambat”.

Salah Mengartikan

Boleh dibilang, sejak zaman pemerintahan Presiden Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono, reformasi birokrasi tidak ada gaungnya, bahkan nyaris dilupakan. Bidang ini kalah jauh pamornya dibandingkan reformasi di bidang politik dan hukum. Padahal, tanpa reformasi birokrasi, reformasi politik dan hukum tak berkuat, tak akan banyak menampakkan hasil.

Indikator buruknya birokrasi kita, menurut Syafuan Rozi, peneliti Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), cukup berjibun. Mulai dari belum optimalnya remunerasi, penggajian/sistem insentif untuk hidup berkecukupan bagi PNS, masih minimnya pendidikan latihan birokrasi yang pro-publik, rekrutmen PNS yang tidak transparan dan profesional, hingga penempatan PNS yang tidak didasarkan pada keahlian. Selain itu, terdapat persoalan kultural dalam diri sebagian pegawai akibat watak umum yang masih ada di masyarakat. “Mental menjadi orang dan dorongan pamer kesuksesan dan kekayaan”, demikian penuturan peraih gelar magister ilmu politik Universitas Indonesia ini. Ditambah lagi adanya budaya politik *patron-client* dan mental materialisme kebendaan yang kental.

Syafuan menambahkan, wajah birokrasi Indonesia semakin runyam lantaran penerapan prinsip birokrasi ala Weber, yang disalahartikan dan mengalami distorsi. Gambarannya sebagai berikut: Pertama, hierarki yang

kaku berakibat birokrasi pelaksana kehilangan inisiatif dan lamban memberikan respon walau dalam keadaan urgen, jika tidak digerakkan oleh atasan mereka. Kedua, aturan yang tumpang-tindih dan terlalu mencurigai berdampak mematikan inisiatif masyarakat. Ketiga, kualitas pelayanan masyarakat belum efisien akibat tidak jelasnya standar berapa lama waktu dan berapa biaya pelayanan yang sesungguhnya. Keempat, birokrasi terlalu gemuk sebagai akibat warisan politik masa lalu, hubungan hierarkhis yang kaku, tidak mampu membedakan tingkat urgensi setiap urusan. Hasilnya? Kekosongan peran dan saling melempar tanggung-jawab terhadap institusi lain.

Sementara itu, pemicu bobroknya birokrasi yang paling dasar, di mata Wahyudi, adalah pola berpikir (*mind-set*) dan komitmen dari para pimpinan organisasi. "Masih sangat jarang pimpinan organisasi dan manajer publik yang benar-benar memusatkan perhatiannya kepada kinerja layanan publik", kritiknya. Selain itu, ia melihat bahwa penilaian kinerja para pegawai pemerintah masih belum objektif dan belum didasarkan pada *merit system*.

Tingkat upah dan gaji yang tidak mencerminkan produktivitas dan tidak memenuhi standar minimum biaya hidup merupakan alasan utama yang dilontarkan Eddy. Kedua, tidak ada aspek pengawasan yang dibarengi dengan sanksi atau peringatan. "Sekarang ini jarang orang mau menegur anak buahnya dengan maksud mendidik. Kalaupun ada malah marah-marah", tandas Eddy. Penyebab ketiga, pejabat dan pengusaha sangat memuja kemunafikan. "Coba bayangkan, seseorang dengan gaji golongan IVb digaji hanya Rp 1,7 juta. Bandingkan dengan gaji direktur bank BUMN pada tingkat Rp 100 juta. Nah, rendahnya gaji ini membuka peluang *supply-demand* untuk mempermainkan aturan dan birokrasi", tukasnya.

Cara Mereformasi

Kedudukan birokrasi dalam sebuah negara sangatlah vital. Eko Prasjo mengibaratkan birokrasi sebagai mesin negara. Maka kalau tidak pernah direform akan mengganggu jalannya negara. Masih kata Eko, "Keputusan politik dan proses hukum yang baik tidak bisa dijalankan oleh birokrasi yang *incompetent* dan mengalami *moral hazard*". Tak pelak, birokrasi semacam itu sudah tidak bisa menjadi satu pendorong untuk perubahan bagi kemajuan bangsa.

Sebenarnya, reformasi birokrasi sudah pernah dijajal. Namun sejauh ini hasilnya nol. Untuk itu, sebagai langkah awal dibutuhkan semacam *grand design* reformasi birokrasi. Sayangnya, seperti diakui sendiri oleh Menpan Taufiq Effendy, hingga kini pemerintah belum mempunyai *grand design* reformasi birokrasi yang sistematis dan komprehensif. "Makanya saya mengusulkan pembentukan *grand design* reformasi birokrasi", ujarnya.

Sementara itu, Miftah Thoha, guru besar administrasi negara dari UGM, mencoba mengusulkan sejumlah langkah. Pertama, setiap lembaga departemen pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang dipimpin oleh pejabat politik harus dibedakan antara pejabat politik dan pejabat karir birokrasi. Kedua, desentralisasi kewenangan baik desentralisasi politik maupun administrasi perlu dilakukan di dalam kelembagaan pemerintah. "Dengan desentralisasi diharapkan akuntabilitas publik dilakukan yang pada gilirannya diharapkan pula kontrol rakyat semakin efektif dari korupsi, kolusi dan kerabatisme bisa dihilangkan dalam birokrasi pemerintahan", pakar

jebolan doktor lulusan Temple University, Philadelphia, AS, ini. Ketiga, perampingan susunan kelembagaan birokrasi pemerintah perlu segera ditindaklanjuti. Adapun cara yang mudah dilakukan adalah mengubah lembaga birokrasi tempat pejabat bekerja terlebih dahulu, dilanjutkan perubahan sistem, baru kemudian diteruskan dengan mengubah sikap dan perilaku pejabat.

Mengganti struktur organisasi yang bersifat hierarkhis menjadi struktur organisasi yang lebih datar lebih ditekankan oleh Syafuan sebagai resep dalam melakukan reformasi birokrasi. Sistem ini dianggap lebih tepat mengingat konsumen dan pengambil keputusan menjadi lebih dekat. Bahkan struktur organisasi yang bersifat *network* dianggap sebagai struktur yang cocok saat ini. Maksudnya? “Di sini organisasi hanya memiliki pusat yang kecil dan fungsi-fungsi organisasi dilaksanakan secara *outsourcing*”.

Sementara itu Eddy Satriya menyarankan agar terlebih dahulu memutuskan mata-rantai yang menghambat perbaikan birokrasi. Ibarat kata, tidak ada istilah ayam dan telur. “Keputusan dan langkah harus diambil”, tegasnya. Solusinya, lanjut Eddy adalah dengan memperbaiki tingkat gaji dan pemberian sanksi yang tegas. “Kenapa saya tekankan gaji? Karena sekarang kesejahteraan aparat bukan disandarkan kepada gaji, tetapi kepada tunjangan kesejahteraan dalam berbagai bentuk dan kesempatan termasuk jabatan rangkap”.

Secara lebih simpel, Eko Prasajo membagi langkah yang harus dilakukan terkait reformasi. Apa saja? *Restructuring* (restrukturisasi) sistem administrasi yang sangat hierarkhis, *process reengineering* (rekayasa proses) yang tadinya pelayanan terbagi dalam beberapa meja atau bagian dijadikan satu meja atau satu bagian, pembenahan menyangkut SDM, serta menciptakan hubungan yang baru antara pemerintah dengan masyarakat.

Bebas Kooptasi Politik

Satu hal yang tak boleh dilupakan untuk membuat birokrasi negeri ini membaik adalah bebas dari kooptasi politik. Di sinilah diperlukan penegasan prinsip netralitas birokrasi. Maklum, sejak zaman Soeharto birokrasi tidak bisa lagi dikatakan netral. Bukan rahasia lagi bahwa ketika itu semua posisi dan jabatan birokrasi terkooptasi dan memihak kepada Golkar. Sebenarnya menurut Miftah, cara ini tidak jauh berbeda dengan zaman Soekarno yang memberikan akses kepada tiga partai politik Nasakom untuk mengkapling birokrasi departemen pemerintah. Bagaimana denan kini? “Sama saja. Birokrasi pemerintah masih terkooptasi dan diintervensi oleh partai politik. Bahkan subjektivitas partai semakin kuat untuk menguasai birokrasi pemerintah”, ungkap Miftah apa adanya. Kondisi diperprah dengan tidak adanya dasar hukum sistem yang bisa memperkuat birokrasi untuk menjalin hubungan kerja dengan jabatan politik.

Agar tidak terkooptasi dengan kepentingan politik, menurut Miftah, birokrat tidak boleh memiliki jabatan rangkap di partai politik. Selain itu, harus ada pembatasan yang jelas antara jabatan politik, karir, hingga jabatan negara. Begitu pula jenjang karir dan mutasi dilakukan oleh Dewan Kepangkatan dan Mutasi Birokrasi yang independen dari campur-tangan politisi. Mekanisme *fit and proper test* juga tak perlu lagi dilakukan oleh politisi di DPR. “Karena akan memelihara pola berulang praktik *rent-seekers* dana

non-budgeter oleh staff birokrasi atas sepengetahuan atau desakan menterinya yang pejabat politik”.

Satu lagi yang penting dilakukan adalah adanya komitmen presiden. “Presiden mempunyai kemauan mereform nggak? Kalau presidennya tidak mempunyai kemauan ya tidak akan terjadi”, tandas Miftah lagi. Di sinilah, lanjut Miftah, dibutuhkan pemahaman dari seorang presiden untuk melihat kondisi birokrasi dengan baik dan jeli. “Kalau tidak bisa memahami bahwa apa yang terjadi sekarang harus segera direform, ya susah”, ujar pria yang pernah mengirimkan SMS ke Presiden SBY agar segera melakukan reformasi birokrasi ini. (“Tapi SMS saya cuma dijawab terimakasih atas sarannya”, ujar Miftah kecewa).

Sebenarnya secara kelembagaan siapakah yang bertugas memelopori reformasi birokrasi? Berdasarkan struktur kelembagaan yang ada, maka inisiator reformasi birokrasi ada di pundah Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kementerian PAN), serta Lembaga Administrasi Negara (LAN). Dalam hal ini, Depdagri bertanggungjawab membenahi sistem, Kementerian PAN bertugas dari sisi sumberdaya manusia, dan LAN mendapat amanah melaksanakan diseminasi dan pelatihan untuk melakukan reformasi. Sayangnya, kata Wahyudi, ketiganya hingga kini belum bisa menciptakan komitmen yang lebih kuat dalam pelaksanaan reformasi. Mengapa? “Mereka masih menggunakan paradigma lama. Lihat saja, Depdagri selama ini masih dipimpin oleh seorang militer yang mau tidak mau turut mewarnai pola kebijakan mengedepankan aspek otoritas dan paradigma pangreh praja ketimbang pamong praja.” Adapun kantor Menpan memang sempat menunjukkan inisiatif reformasi. Toh, kata Wahyudi lagi, dalam kebijakan masih belum mengarah kepada reformasi birokrasi yang jelas. Contohnya, penerimaan PNS yang berpijak pada SK Menpan No.8/III0/M.Pan/6/2005 yang berujung pada kesemrawutan. Setali tiga uang, LAN juga masih terjebak pada rutinitas penyelenggaraan pelatihan PNS dengan kurikulum yang sudah tidak valid lagi. “Hanya sekadar formalitas tanpa dibarengi peningkatan keterampilan dan komitmen untuk meningkatkan pelayanan”, tukas pria yang memperoleh gelar master dari National University of Singapore dan baru saja meraih gelar doktor dari Universiti Sains Malaysia ini.

Gebrakan di Daerah

Tidak dipungkiri, berbagai permasalahan yang terus membelit birokrasi telah membuat melakukan reformasi birokrasi ibarat mengurai benang kusut. Tidak heran bila sejumlah pengamat mengaku pesimistis bakal terjadi reformasi birokrasi secara nasional. Namun, di tengah keputusan berbagai pihak, belakangan ini sejumlah daerah memperlihatkan degup reformasi. Sejumlah kepala daerah yang mempunyai *strong leadership* mulai melakukan perubahan tata kelola pemerintahan daerah.

Terobosan yang mereka buat menyusul diberlakukannya UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang ini membuat daerah secara bertahap mulai mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dengan tujuan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Pasalnya, sebagian kewenangan sudah dilimpahkan ke daerah. Adanya UU ini ditanggapi secara gesit oleh sejumlah daerah. Wujudnya, kata

Djohermansyah Djohan, deputi politik Seswapres, daerah mulai menerapkan prinsip-prinsip *good governance* seperti efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. “Mereka mulai menjadikan prinsip-prinsip *good governance* sebagai pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.” Kabupaten Sragen, Kebumen, Tarakan, Solok merupakan daerah yang sudah mulai mereformasi birokrasi di tingkat lokal. Djohermansyah melihat *good local governance* yang telah berjalan baik di beberapa daerah itu telah membuat pelayanan kepada masyarakat yang tadinya berbelit-belit sekarang bisa lebih mudah, cepat, murah, dan transparan. Bukan Cuma itu, kebijakan Pemda yang aspiratif langsung diterima masyarakat, bukan ditolak karena mereka tahu kebijakan tersebut baik buat mereka. Lebih dari itu, beberapa pelayanan publik yang telah banyak menggunakan TI di dalamnya telah membuat organisasi Pemda menjadi ramping. Ada baiknya, Djohermansyah menyarankan, bila suatu daerah sudah berhasil melakukan reformasi birokrasi menyebarkan ilmunya ke daerah lain. “Dengan begitu, daerah lain bisa mengikuti jejak langkah keberhasilan pendahulunya”, sarannya. Tapi, buru-buru gurubesar ilmu politik Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta ini menambahkan, bila daerah belum cukup dana dan SDM untuk menerapkan sistem informasi berbasis TI dalam pelayanan publiknya, mereka dapat memulainya dengan cara sewa peralatan dan *outsourcing* SDM.

Munculnya gebrakan dari daerah menurut Miftah merupakan hal yang lumrah. Mengapa? Selain pemberian kewenangan lewat otonomi, kepala daerah tingkat II yang dipilih langsung oleh rakyat ingin menunjukkan prestasinya. Tak menutup kemungkinan, cara tersebut mengandung unsur politik agar ia dapat dipilih lagi untuk periode kedua. “Tapi tak masalah, sepanjang mereka bisa memberikan yang terbaik buat rakyat”.

Melihat perkembangan beberapa tahun terakhir ini, tidak berlebihan bila Eko Prasajo memprediksi di tingkat pemerintahan lokal akan terjadi lebih banyak lagi terobosan untuk memperbaiki birokrasi. “Bisa jadi, bila banyak bupati yang melakukan reformasi di daerah maka akan membuat pemerintah pusat mau tidak mau harus mengubah *frame* politik di tingkat nasional”, tegasnya. Kondisi ini akan menjadi pemacu positif mengingat menunggu adanya reformasi birokrasi secara nasional, bagaikan mimpi di siang bolong.

(Faizah Rozy, Andy Zoeltom)