

Mengatasi Pemborosan Birokrasi

Jawa Pos, 19/12/14, 13:30 WIB

WAHYUDI KUMOROTOMO

Guru besar jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik Fisipol UGM

TEKAD pemerintah memperluas ruang fiskal dengan menghemat anggaran publik telah ditindaklanjuti dengan beberapa langkah penting. Presiden sudah menghapus sebagian lembaga nonstruktural yang dipandang tidak perlu.

Dalam beberapa pekan ini, banyak warga yang membicarakan surat edaran Menteri PAN-RB Yuddy Chrisnandi mengenai larangan rapat dinas di hotel.

Kontroversi mengenai larangan tersebut menjadi topik hangat media sosial setelah diunggahnya foto Men PAN yang tampak menghadiri kegiatan dinas di sebuah hotel mewah.

Tersiar pula kabar bahwa Menteri Pariwisata Arief Yahya menyampaikan keberatan PHRI atas larangan tersebut karena akan sangat mengurangi pendapatan dari layanan hotel dan kegiatan wisata pada umumnya. Sebagian berpendapat, untuk mengadakan sosialisasi dan rapat umum yang memerlukan ruangan besar, kebutuhan akan ruangan di hotel-hotel mustahil dihindarkan.

Kontroversi mengenai larangan rapat dinas di hotel oleh para pejabat dan PNS mungkin masih akan berlangsung. Tetapi, argumentasi mengenai rapat dinas di hotel tersebut sebenarnya hanya merupakan sebagian persoalan yang lebih mendasar, yaitu borosnya birokrasi publik di Indonesia.

Belanja pegawai menelan alokasi dana terbesar kedua APBN setelah subsidi energi. Pada 2014, sebanyak Rp 263,9 triliun tersedot untuk belanja pegawai, sedangkan belanja modal hanya Rp 205,8 triliun. Lalu, di APBN 2015, belanja pegawai sudah melonjak menjadi Rp 292,8 triliun, sedangkan belanja modal justru turun menjadi Rp 156 triliun.

Besarnya anggaran untuk rapat bahkan pernah disentil Jokowi ketika angka APBN 2015 baru saja disahkan. Total biaya perjalanan dinas pemerintah pusat mencapai Rp 35,17 triliun dan sekitar Rp 18 triliun di antaranya dianggarkan untuk rapat (*Tempo*, 22 September 2014). Bandingkan dengan anggaran proyek MRT Jakarta yang hanya Rp 16 triliun atau jalur ganda Jakarta–Surabaya yang hanya Rp 10,78 triliun.

Budget Maximizer

Teori tentang *budget maximizing behavior* sebenarnya bukan hal baru dalam bidang administrasi publik seperti yang diuraikan Tullock (1965), Niskanen (1971), atau Blais dan Dion (1991). Intinya, pegawai pemerintah sebenarnya adalah aktor rasional yang akan cenderung berusaha meningkatkan besaran anggaran untuk jabatan atau satuan yang dikelolanya sendiri. Karena itu, para pegawai akan terus ingin memaksimalkan anggaran guna membiayai kegiatan bagi diri sendiri sampai pada titik mereka tidak lagi peduli apakah anggaran tersebut bermanfaat langsung bagi masyarakat atau tidak.

Karena itu, larangan bagi PNS untuk mengadakan rapat dinas di hotel tidak akan terlalu efektif jika kontrol terhadap kecenderungan *budget*

maximizertidak dilakukan. Kebanyakan perencana kegiatan sudah biasa menyiasati larangan tersebut. Misalnya, beberapa kegiatan rapat dilakukan di aula, gedung-gedung pertemuan serbaguna, atau fasilitas lainnya, sedangkan peserta rapat tetap menginap di hotel. Begitu banyak celah kebijakan yang mudah disiasati jika larangan rapat di hotel dilakukan tanpa memahami sumber inefisiensi birokrasi yang paling pokok.

Masalahnya, untuk kegiatan sosialisasi atau seminar yang berskala besar, ruangan-ruangan di kantor pemerintah sering kurang memadai. Jika memang kebutuhan akan rapat umum, sosialisasi, atau seminar di hotel itu rasional serta bisa dibuktikan bahwa rapat tersebut menghasilkan keputusan strategis yang lebih efektif, larangan secara mutlak sebenarnya tidak diperlukan.

Visi Pelayanan Publik

Di Indonesia, anggaran yang dihabiskan sudah sangat timpang dengan kinerja yang dihasilkan oleh mesin birokrasi publik. Belanja kementerian sudah menghabiskan 31,7 persen dari APBN, sedangkan kontribusi sektor publik terhadap peningkatan angka PDB hanya 8,9 persen. Indeks efisiensi pemerintahan di Indonesia mendapat skor 8,37 (dalam rentang skor 1 terbaik dan 10 terburuk) menurut Political Economic Risk Consultancy (2012). Indeks persepsi korupsi tidak mengalami perbaikan signifikan karena pada 2014 ini masih berada di angka 34 (dari rentang angka 1 terburuk dan 100 terbaik) menurut International Transparency.

Namun, yang lebih diperlukan untuk mengatasi pemborosan adalah perubahan visi dan pola pikir (*mindset*) yang menyeluruh tentang pentingnya kinerja dalam pelayanan publik. Revolusi mental seperti yang dijadikan inti program Nawacita Presiden Jokowi hendaknya dimulai dari birokrasi pemerintah sendiri.

Pengalaman dari beberapa negara yang bisa lolos dari perangkap pendapatan menengah (*middle-income trap*) menunjukkan bahwa sektor publik adalah penggerak utama bagi peningkatan daya saing. Tiongkok, Singapura, dan Korea Selatan merupakan contoh negara yang daya saingnya meningkat tajam lantaran pembenahan visi pelayanan di sektor publik. Anggaran yang dihabiskan sektor publik di negara-negara tersebut terkendali, tetapi kinerjanya jauh lebih baik ketimbang kebanyakan negara lain di Asia.

Teori administrasi publik yang baru tidak lagi melihat bahwa kecenderungan *budget maximizer* adalah kendala permanen bagi efisiensi birokrasi. Morten Egeberg (2006), misalnya, menyatakan, meskipun setiap pejabat memiliki kepentingan pribadi terkait dengan anggaran yang dikelola di bawah otoritasnya, hal itu tidak menjadi masalah sepanjang kualitas kebijakan yang dihasilkannya benar-benar efektif bagi kepentingan publik. Karena itu, yang lebih krusial adalah penciptaan visi dan komitmen yang kuat bagi pelayanan publik dengan memberlakukan indikator kinerja yang ketat bagi setiap pegawai dalam birokrasi pemerintah.

Untuk mengatasi pemborosan birokrasi, segala bentuk penyimpangan seperti rapat atau perjalanan dinas fiktif, pemalsuan kuitansi proyek, pembayaran ganda, dan berbagai korupsi birokratis mesti terus diberantas. Namun, kebijakan mendasar yang lebih diperlukan adalah perubahan mental dan

perilaku supaya aparat bekerja sebagai pelayan masyarakat dengan indikator kinerja serta sistem sanksi yang jelas.

Harapan bahwa pemerintahan di bawah Jokowi akan bisa melakukan reformasi birokrasi yang efektif masih sangat tinggi. Inilah saatnya bagi jajaran di birokrasi publik untuk menerjemahkan visi pelayanan tersebut ke dalam kebijakan strategis yang memicu perubahan lebih besar. (*)