

# **MENGGAGAS *INNOVATIVE BUREAUCRACY* DALAM PEMERINTAHAN INDONESIA**

**M. Mas'ud Said**

## **Abstract**

*This article presents in-depth study about innovative bureaucracy. This topic is important to discuss based on consideration that there is no good governance without good bureaucracy and that reformation will never happen in a state without reformation on its bureaucracy.*

## **PENDAHULUAN**

Tulisan ini ingin membahas dan memperdalam mengenai sebuah topik yang berkaitan dengan birokrasi yang *innovative* yang merupakan prasyarat krusial dalam membangun pemerintahan Indonesia ke depan. Topik birokrasi ini penting untuk dibahas dengan pertimbangan pemikiran antara lain: Bahwa, tidak akan ada pemerintahan yang baik, tanpa birokrasi yang baik, bahkan tidak akan ada reformasi yang berarti dalam sebuah negara tanpa reformasi birokrasi. Hampir seluruh negara yang beradab, tengah mengarahkan sebagian energinya untuk membenahan birokrasi, demikian juga di Indonesia dan di seantero kota dan kabupaten, dan puluhan ribu kecamatan, kelurahan dan desa kita. Sudah puluhan tahun Indonesia berdiri, mengembangkan diri dan sudah puluhan UU mengenai pemerintahan, UU Administrasi Negara, UU Otonomi Daerah, Undang Undang Kependidikan Negara, bahkan berbagai simposium pendayagunaan aparatur dilakukan, tapi membenahan birokrasi belum menemukan titik cerah.

Bahkan menurut hemat saya, kadang ada gejala kurang baik kepada birokrasi pada umumnya yang oleh Styhre disebut sebagai *bureau-phobia*, *phobi* terhadap birokrasi yang pada akhirnya bisa menurunkan kepercayaan kepada pemerintahan di satu pihak dan menghalangi birokrasi untuk berbenah diri. Menurut hemat kami, titik pangkalnya ada di tiga hal. Pertama, menyebarnya persepsi buruk dan menurunnya kepercayaan atau *distrust* masyarakat terhadap birokrasi. Kedua, memang secara praktik dan pendekatan ilmiah, performance birokrasi kita memang belum baik, *resistant to change*, lamban, boros. Ketiga, belum ditemukan strategi, baik secara filosofis, maupun secara teknis yang mampu memberi sumbangan yang mencerahkan.

Apabila kita bertanya kepada kritikus pemerintahan tentang penilaian mereka terhadap praktek birokrasi, maka kita akan mendapatkan gambaran kebalikan dari idealitas teoritis sebagaimana yang dikemukakan oleh penggagasnya; Max Weber<sup>1</sup>. Apabila kita mengadakan survey kepuasan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi, maka akan lebih banyak lagi data yang bisa dikumpulkan mengenai pathologi birokrasi. Kegagalan itu tidak saja dilontarkan oleh warga negara sedang berkembang namun juga dalam banyak kasus terjadi juga negara maju. Terlalu banyak orang memberi penilaian negative, sebagai bagian dari sifat birokrasi yang kaku dan formalistis.

Memang mereka benar, di pihak lain birokrat terutama yang di tingkat street level bureaucracy, birokrasi di level bawah, yaitu bagian administrasi kelurahan, staf administrasi kecamatan, dan pegawai kecil, sering menganggap dirinya penguasa. Contohnya Pak Pardi, orang miskin, sangat miskin, lalu sakit, tapi belum memiliki stempel miskin dari birokrasi lokal. Mereka bisa tidak bisa mendapatkan hak haknya yang asasi misalnya memperoleh perawatan dan pengobatan murah di Puskesmas, gara gara karena dia tak mendapat kartu keterangan miskin dari kelurahan. Dikira, orang miskin baru bisa absah kemiskinannya hanya kalau ada stempel, dan orang miskin baru absah kemiskinannya kalau ada stempel.

Mestinya, cara pandang kita terhadap birokrasi haruslah bersifat netral, dalam artian tidak di gebyah uyah berkonotasi negatif. Sebagai ilmuwan, sikap kita terhadap birokrasi haruslah obyektif dalam pengertian terbuka terhadap modifikasi dan inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh di-judged sebagai sesuatu yang melulu jelek atau melulu baik.<sup>2</sup> Banyak perusahaan sukses karena birokrasinya karena lima elemen pokoknya<sup>2</sup> dibangun secara sehat. Hampir tidak ada perusahaan multi nasional yang sukses tanpa birokrasi perusahaan yang baik pula.

Secara teoritis dapat dipastikan bahwa konsep dan pemaknaan birokrasi tidaklah tunggal makna dan peruntukannya. Dalam bidang publik konsep birokrasi dimaknai sebagai mekanisma dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan, sedangkan dalam dunia bisnis, konsep itu juga diartikan sebagai mekanisme yang teratur taa asas untuk mendapat efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian output dan keuntungan yang optimum. Dalam pidato ini, saya gunakan kedua pengertian tersebut secara bergantian atau bersama sama.

Dengan kata lain, mekanisme yang ada di perusahaan itu juga birokrasi. Dan dalam kaitan ini, kita bisa melihat birokrasi di perbankan, perusahaan multi nasional, birokrasi organisasi internasional juga mengalami perkembangan pesat dengan sistem organisasi, pertanggungjawaban dan mekanisme optimalisasi elemen elemen organisasi dengan baik.

Di negara maju, literatur, kajian dan penelitian terhadap birokrasi di era tahun 50an dan 60an didominasi oleh usaha untuk memahami model dan dinamika aplikasi birokrasi dalam pemerintahan, bisnis dan masyarakat modern<sup>3</sup>. Sejak tahun 1970an sampai 80an walaupun literatur barat dan buku mengenai birokrasi lebih banyak mendalami dilema, pro-kontra, dan implikasi birokrasi, isu innovative bureaucracy sudah mulai ada. Tahun 90an pengenalan innovative bureaucracy mengisi lembar kemajuan berbagai negara industry<sup>4</sup>, namun kritikan terhadap praktik birokrasi tak pernah sepi.

Awal tahun 2000an studi birokrasi sudah tidak melulu kritik, namun juga pengembangan persepsi bahwa birokrasi bisa baik, efektif, produktif dan inovative. Salah satu karya terbaru yang juga mengilhami judul pidato saya ini adalah karya Elexander Styhre berjudul *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in the Age of Fluidity*, 2007 dan buku karya Sanford Borins berjudul *Innovations in Government; Research, Recognition and Replication*, 2008.

Pengenalan akan beberapa pemikiran mutakhir ini berguna guna memberi kita perspektif untuk membenahi birokrasi selalu akan dilakukan karena sebagai institusi berisi manusia, birokrasi bukanlah institusi absolut yang sakral dan tak boleh diperbaharui dan disempurnakan. Birokrasi ada bukan untuk dirinya sendiri, namun demi pencapaian tujuan yang lebih luas dan lebih besar. Ada realitas luas yang hendak diwujudkan atau diejawantahkan oleh organisasi birokrasi, dan realitas tak akan berubah manakala organisasi birokrasi tak mau membaca dan bertindak selaras dengan realitas tersebut. Dengan kata lain, birokrasi harus fleksibel dan kontekstual sesuai dengan tuntutan realitas yang dihadapinya<sup>5</sup>.

Bahwa untuk berubah dan berbenah, diperlukan pemikiran mutakhir yang didasarkan pada keyakinan akan sifat fleksibilitas dan kontekstualnya organisasi birokrasi. Jadi, pemikiran mutakhir adalah sikap berlawanan dengan semangat pensakralan atas lembaga birokrasi. Kesadaran bahwa birokrasi adalah instrumen untuk membangun sebuah masyarakat bangsa dan negara mencapai

tujuannya dan karena merupakan instrumen, maka bisa dilakukan modifikasi secara terus-menerus sesuai dengan konteks kebutuhan zamannya.

Dengan mencermati trend pengembangan dan inovasi birokrasi di berbagai negara akhir akhir ini dan membandingkannya dengan kenyataan yang ada di Indonesia maka telah terdapat skema inovasi yang telah dicapai. Di dunia internasional, perkembangan inovasi pemerintahan dan birokrasi seperti yang disarikan oleh Gowher Rizvi terekam sebagai berikut:

1. Pemerintahan sekarang telah menitik beratkan asas manfaat bagi masyarakatnya bukan saja hasil kerja yang dicapai oleh pemerintah.
2. Pemerintahan di banyak negara di dunia sekarang melayani masyarakatnya dengan standard kualitas layanan yang prima melalui pengenalan ISO.
3. Pemerintah sekarang telah terbiasa dan sedang melakukan serangkaian inovasi antara lain dengan sistem citizens charter (kesepakatan warga), kartu laporan layanan masyarakat (public sector service cards), dan penyertaan masyarakat dalam penentuan anggaran.
4. Pemerintah di banyak negara telah bersama sama menyerahkan sebagian urusan dan kewenangannya kepada pemerintahan daerah (desentralisasi kekuasaan) dan meyakini bahwa mereka sendirilah yang lebih tahu urusan dan kebutuhan daerah.
5. Pemerintah di banyak negara sekarang telah dengan cepat menerapkan information technologynya ke dalam sistem birokrasi yang memungkinkan penghematan biaya dan peningkatan pelayanan sampai di pintu rumah mereka “yang dilayani” (Styhre, 2008).

Saya akan bahas secara khusus tiga isu dalam rangka inovasi birokrasi di Indonesia dan melanjutkan gagasan innovative bureaucracy di Indonesia. Pertama konsep dan aplikasi citizens charter, kedua, Aplikasi Information Technology (E-Government) dalam pemerintahan dan ketiga isu pentingnya otonomi daerah sebagai driving force birokrasi yang inovative.

#### **INOVASI BIROKRASI DAN CITIZIENS CHARTER**

Salah satu ide inovasi dalam birokrasi ialah dengan pengenalan skema citizens charter atau kesepakatan bersama antara masyarakat dengan pemerintah atau unit pelaksana pemerintahan. Kesepakatan itu dibuat bersama dengan penentuan standard pelayanan, nilai value dalam sistem pelayanan, kemudahan dan

kompensasi yang diberikan masing masing pihak serta hak dan kewajiban yang disepakati bersama.

Sistem ini sudah dilaksanakan di lebih dari 60 pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia. Citizens Charter (CC) adalah kontrak antara pemerintah dan warga tentang prosedur dan standard pelayanan publik yang akan diterapkan. Kontrak itu mengikat unit pelayanan dan warga untuk “berbuat atau tidak berbuat sesuatu” dalam pelayanan publik. Ditentukan bersama waktu, biaya, standard pelayanan dan cara pelayanan

Urgensi dari citizens charter ini ialah memberi kejelasan dan kesepakatan untuk melaksanakan hak, kejelasan tugas dan wewenang, ada kejelasan standar dan penalty bagi pihak pihak yang menyalahi standard, ada reward system yang lebih mudah dilaksanakan, cepat maju. Tapi memang harus ada ketersediaan dana, topangan peralatan dan sistem yang bisa menunjang inovasi ini.

Setidaknya ada beberapa elemen penting yang harus diperhatikan yaitu:

- 1. Stakeholders** yang terdiri dari pemerintah sebagai pembuat keputusan dan pelaksana pelayanan publik yang menjadi aktor utama. Dalam citizens charter juga ada masyarakat yang dilayani yang disitu sebagai receiver dari pelayanan publik dimana dalam taraf tertentu juga bisa diperlakukan sebagai costumer. Dalam banyak hal pelaksanaan citizens charter juga melibatkan stake holder lain yang bisa berbeda di daerah tertentu dengan daerah lainnya. Misalnya pelayanan dasar kesehatan bisa melibatkan ikatan dokter atau komisi pelayanan publik.
- 2. Content citizens charter.** Dalam menggagas CC, stake holders bisa menentukan jenis pelayanan dan itemisasi pelayanan, apakah pelayanan dasar, pelayanan sektor tertentu ataupun pelayanan khusus yang diberikan oleh pemerintah atau unit pelaksana pemerintahan. Biasanya pemerintah sedang berusaha untuk meningkatkan pelayanan dasar. Beberapa yang telah bisa dilihat meliputi kesehatan di rumah sakit daerah atau Puskesmas, administrasi kewarga negaraan(KTP, KK, Surat keterangan Miskin), hak pendidikan bagi warga kurang mampu, dan administrasi pengentasan kemiskinan.
- 3. Prosedur dan standard pelayanan.** Hal yang paling mendasar dari adanya CC adalah kejelasan dari apa yang bisa dilakukan, dengan standard apa, value value apa yang dikembangkan dalam pelayanan, dan bagaimana skema akan berjalan. Biasanya CC dibarengi dengan kesepakatan

standardisasi seperti limit waktu, harga atau kompensasi apa yang diberikan oleh dan kepada warga, kualitas dan standard pelayanan yang secara tidak langsung menunjukkan kualitas unit pelaksana dan pemerintah daerah pada umumnya.

- 4. Konsekuensi dan feedback.** Dalam CC, terjadi dialog antara stake holder yang positif dengan tujuan untuk mendapatkan kepuasan di berbagai pihak. Nilai tertinggi dari CC ialah kesepakatan untuk maju, membuat perubahan menuju peningkatan kualitas lembaga, kualitas personel pemerintah, sistem administrasi dan kualitas birokrasi. Apabila salah satu pihak gagal berperan untuk melakukan yang terbaik maka ada mekanisme komplain, ada perumusan kembali elemen dan bagian mana serta masalah apa yang perlu diperbaiki.

Inti dari citizens charter tentu inovasi birokrasi. Kelemahan birokrasi biasanya melekat dengan kelemahan teknis dan integritas personel, sistem pelayanan yang belum meletakkan kepuasan pelanggan sebagai kepuasan profesional dan rendahnya mutu pelayanan dibandingkan dengan kompensasi yang diberikan oleh masyarakat misalnya pajak, retribusi dan anggaran pemerintahan yang telah dikonsumsi oleh aparat pemerintahan baik berupa belanja rutin maupun pembangunan.

Citizens charter pertama kali diaplikasikan di negara-negara Eropa, Amerika dan Australia namun tidak sedikit juga negara-negara di Asia yang telah mengaplikasikan CC ini.

Belgia	-	Public Service User's Charter	-	1992
Perancis	_	Service Charter	-	1992
Australia	-	Service Charter	-	1997
India	_	Citizens Charter	-	1997
Jamaica	_	Citizens' Charter	-	1994
Malaysia	_	Clients' Charter	-	1993
Canada	-	Service Standard Initiative	-	1995

Tidak semua pemerintah berani dan mampu serta menyediakan diri untuk mengadopsi sistem pelayanan dengan CC. Hanya pemerintah, pimpinan birokrasi yang inovatif saja yang dengan gigih melaksanakan CC. Karena sesungguhnya dalam kaitan falsafah negative birokrasi, sesungguhnya CC akan bisa dianggap menjerat diri sendiri, terlalu memanjakan masyarakat dan tentu

CC memerlukan biaya yang mahal. Menurut hemat saya ada beberapa hambatan antara lain:

- Sulitnya memulai dari mana, oleh siapa, kapan. Inovasi birokrasi biasanya sulit dilakukan kalau tidak ada pimpinan yang progresif, berjiwa pengabdian yang baik dalam pemerintahan dan bermental inovatif. Oleh sebab itu begitu pimpinan level atas birokrasi tidak memiliki jiwa inovatif maka CC sulit terwujud. Pimpinan level menengah tidak jarang memang memiliki inisiatif tapi sering juga kalah dengan resistensi pimpinan yang lebih tinggi.
- Rendahnya dukungan politik, dana, teknis. Sebagaimana banyak kritik yang datang dari masyarakat ke birokrasi, apabila pihak eksekutif telah pro aktif menjalankan perubahan dan inovasi birokrasi tak jarang inovasi itu mandeg karena lemahnya dukungan politik dari fraksi fraksi di DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat seringkali hanya mau segala sesuatunya berhasil, namun tak jarang bahwa keberhasilan itu perlu dukungan politik misalnya perlunya Perda Pelayanan Publik dan Perda CC pada unit unit tertentu yang juga didukung dengan penganggaran. Penganggaran butuh justifikasi DPRD.
- Kurang kerjasama pimpinan dengan pimpinan, pimpinan dengan masyarakat. Seringkali karena conflict of interest, rendahnya daya serap terhadap perkembangan mutakhir dan kebutuhan masyarakat, pimpinan di berbagai level pemerintahan hanya bersikap menjalankan sesuatu seperti biasanya dan apa adanya. Antar kompartemen dalam birokrasi sendiri terjadi saling salip, saling silap, saling saing yang kadang tidak sehat yang menjadikan organisasi birokrasi sulit untuk berinovasi secara sehat. Selama ini sebagaimana nilai yang ingin saya tekankan dalam tulisan ini ialah "kepercayaan" kepada, antar dan dalam internal birokrasi.
- Kurangnya orientasi kepada keutamaan pelayanan prima. Sekarang banyak negara dan pemerintahan mengubah orientasi sistem pelayanan, arah komunikasi dan best practices dalam pelayanan publik. Kalau kita mengamati dengan seksama dan mengikuti gerak langkah dan apaagi kalau mau menjadi bagian dari birokrasi yang birokratis, maka seumpama kita ini manager perusahaan multi nasional atau organisasi manajemen perbankan yang berpengalaman, kalau kita diminta jadi camat atau lurah setahun saja maka profesionalitas yang kita miliki boleh jadi menjadi birokratisme. Dan sebaliknya seorang Camat yang biasa saja kalau diminta

magang di perusahaan yang sehat maka jiwa entrepreneur dan jiwa inovasi kita akan tumbuh.

- Kurangnya dukungan media dan emoh belajar dari orang lain. Jaman sekarang birokrasi harus mau belajar, mau berbenah dan bekerja sama dengan media dalam rangka untuk meraih simpati dan dukungan masyarakat. Seakan akan terjadi kompetemisasi dan perbedaan tujuan antara yang diinginkan masyarakat dengan orientasi dia dalam mengemban tugas negara. Disamping itu nampaknya sistem administrasi dan kepegawaian terlanda kejumudan yang berat. Perlu reorientasi dengan cara antara lain merekrut pegawai pegawai muda yang memiliki kelapuan teknis dan di rekrut secara fair serta dibentuk karakternya. Padahal sesungguhnya ketiga tugas tugas melayani masyarakat bisa accomplished dipenuhi dengan baik, pada saat yang sama martabat sebagai birokrat meningkat.

Dari penjelasan diatas dan keyakinan bahwa inovasi birokrasi bisa dimulai dengan CC, maka muncul keyakinan bahwa citizens charter bisa merubah sikap dan mendorong kemampuan SDM pemerintah karena dalam schema CC itu dituntut kemampuan teknis dan sistem yang lebih canggih untuk memenuhi kebutuhan asasi masyarakat untuk mendapat pelayanan terbaik. Bahwa citizen charter bisa meningkatkan kinerja pemerintahan bahkan individu dan merangsang pimpinan untuk melatih SDM kader baru. Bahwa citizens charter lebih meringankan beban pimpinan dan mengontrol anak buah dan bisa dengan leluasa mengkomunikasikan kebutuhan kebutuhan bersama dengan masyarakat sehingga terjadi integrasi antara pemerintah dengan rakyat. Bahwa komunikasi dan penggunaan sarana yang baik akan lebih menjamin terlaksananya program pelayanan publik.

Dapat dikatakan inovasi melalui CC bisa mendorong kepada effective dan efficient government dimana disana ada peluang penggunaan sumberdaya optimal, dengan hasil yang terbaik. CC juga bisa menjadikan pemerintahan kita dan birokrasi kita menuju responsible government: yang memiliki tanggung jawab kepada masyarakat umum, sebaliknya masyarakat akan merasa puas (satisfied). Transparent government juga bisa dibangun melalui CC karena sifat pelaksanaan yang terbuka dan ringan dan ada kejelasan informasi yang terbuka.

#### **INOVASI BIROKRASI MELALUI E-GOVERNANCE**

Laporan the UNPAN dan World Public Sector Report 2003 menjelaskan pentingnya inovasi dalam birokrasi dengan introduksi IT (Information

Technology) untuk perbaikan sistem pelayanan, peningkatan produktifitas, efisiensi birokrasi.

Dari sisi akademis, seperti telah ada kesimpulan umum, walaupun juga banyak kritikan- bahwa tend aplikasi e-governmant dalam pemerintahan serta hasil hasil yang telah dicapai oleh beberapa negara maju mengesankan bahwa negara negara yang ingin memperbaiki pelayanan publiknya, sedikit atau banyak ia harus berani berinovasi dalam manajemen pelayanan dan peningkatan mutu pelayanan publiknya. Dengan kata lain seolah ada adagium: “Tidak akan ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa inovasi. Tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi. Dengan kata lain tidak ada pelayanan yang baik tanpa e-government”.

Dalam masyarakat dan ekonomi yang semakin digerakkan oleh inovasi teknologi, birokrasi di negara negara sedang berkembang harus berhadapan dengan proses tuntutan yang jamak yaitu; efisiensi, produktifitas, akses rakyat terhadap informasi yang ada dalam birokrasi serta tuntutan kepastian dan rasa aman dan rasa nyaman (*convenience*).

#### **PERINGKAT KESEIAPAN E-GOVERNANCE**

Tabel 1 menampilkan peringkat kesiapan e-government secara global untuk 25 negara teratas di dunia. Kebanyakan negara-negara dengan ekonomi maju dan berpendapatan tinggi menduduki peringkat teratas dan relatif lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata negara lain. Meski mayoritas negara tersebut adalah negara-negara industri maju, namun beberapa negara berpendapatan menengah dengan ekonomi sedang berkembang atau sedang beranjak menuju maju , memperlihatkan adanya trend “pengejaran akan ketertinggalan” .

Secara keseluruhan, Amerika Utara dan Eropa memimpin di seluruh dunia. Negara-negara Asia Tengah-Selatan dan Afrika memiliki keiapan e-government yang terendah. Tak diragukan bahwa yang mendasari gambaran ringkas secara agregat ini ialah tingkatan pembangunan ekonomi, sosial dan politik dari negara-negara yang bersangkutan.

Salah satu fator primer yang turut berperan dalam menyumbangkan angka kesiapan e-government yang tinggi ialah investasi di masa lalu dalam sumber daya telekomunikasi dan manusia. Rendahnya kesiapan e-government di Asia Tengah-Selatan dan Afrika merupakan sebuah cerminan dari sangat rendahnya Indeks Besaran Website di negara-negara tersebut, dan juga rendahnya Indeks Telekomunikasi dan sangat rendahnya Indeks Modal Sumber Daya Manusia.

Tabel 1 Peringkat Kesiapan Ee-government Secara Global 25 Negara Teratas		
	Nama Negara	Indeks Kesiapan E-Government
1.	Amerika Serikat	0,927
2.	Swedia	0,840
3.	Australia	0,831
4.	Denmark	0,820
5.	Inggris	0,814
6.	Kanada	0,806
7.	Norwegia	0,778
8.	Swiss	0,764
9.	Jerman	0,762
10.	Finlandia	0,761
11.	Belanda	0,746
12.	Singapura	0,746
13.	Republik Korea	0,737
14.	Selandia Baru	0,718
15.	Islandia	0,702
16.	Estonia	0,697
17.	Irlandia	0,697
18.	Jepang	0,693
19.	Prancis	0,690
20.	Italia	0,685
21.	Austria	0,676
22.	Chili	0,671
23.	Belgia	0,670
24.	Israel	0,663
25.	Luxemburg	0,656

Sumber: United Nations; World Public Sector Report, 2003.

#### **PENGUNAAN WEBSITE DALAM PEMERINTAHAN**

Untuk menyoroti tingkat penggunaan potensi e-government oleh pemerintah di seluruh dunia, World Public Sector mengadakan penelitian Survey. Yang diukur disini adalah investasi sumber daya telekomunikasi dan modal manusianya, tabel berikut menampilkan 25 negara teratas dalam peringkat Indeks tingkat aplikasi Website (*Web Measure Index*) dimana AS menjadi negara pembandingnya.

Indeks Besaran Website didasarkan pada sebuah Model Besaran Website yang ada (*Web Presence Measurement Index*), yang merupakan model lima-tahapan yang

bersifat kuantitatif, yang bersifat menaik dan dibangun di atas dasar level kecanggihan keberadaan secara on-line administrasi publik. Lima tahapan dalam skema tersebut ialah:

- I. Tahap Sedang Tumbuh (*Emerging presence*);
- II. Tahap Pemutakhiran (*Enhanced presence*);
- III. Tahap Interaktif (*Interactive presence*);
- IV. Tahap Transaksional (*Transactional presence*); dan
- V. Tahap Terhubung lewat Internet (*Networked presence*).

Kelima tahapan tersebut pada dasarnya bersifat semakin meningkat level kematangan atau kecanggihannya dalam penyediaan layanan e-government. Negara-negara diberi skor berdasarkan pada apakah mereka telah menyediakan produk-produk spesifik dan layanan sosial yang diidentifikasi sebagai menjadi karakteristik dari sebuah tajapan.

Peringkat penggunaan dan investasi website pemerintahan juga menunjukkan fakta bahwa dalam dua tahun terakhir, dalam cara-dan-isinya, Chili, Meksiko, Filipina, Singapura, Estonia, Argentina, Brazil, Republik Korea, Malta dan Turki telah mencapai *kemajuan yang jauh lebih cepat dan lebih efektif dalam program-program e-government mereka* jika dibandingkan dengan beberapa negara industri maju. Informasi dan layanan yang disediakan oleh negara-negara tersebut telah menjadi atau menjadi lebih, canggih dan matang.

Selain itu, analisis yang detil terhadap data website menunjukkan bahwa kebanyakan pemerintah memiliki skor tinggi untuk tahapan I sampai III yang mengimplikasikan bahwa program-program e-government mereka telah sedemikian maju sekedar penyedia informasi dasar kepada informasi penting yang relevan secara interaktif. Namun, kebanyakan negara, termasuk negara-negara industri maju, tidak sepenuhnya memanfaatkan potensi pemanfaatan e-government bagi layanan-layanan transaksional.

Negara-negara dengan tingkat pendapatan yang tinggi, dengan Pendapatan Kotor Nasional (Gross National Income, GNI) per kapita lebih dari \$9.206 menyediakan 88 persen dari cakupan dari keseluruhan informasi dan layanan yang ada (seperti yang didefinisikan oleh Survei PBB) pada tahap I (tahap sedang tumbuh) dan 61 persen pada tahap II (tahap pemutakhiran). Meski kebanyakan negara dalam kelompok berpendapatan tinggi ini telah berada pada tahap III dan lebih, secara kolektif mereka hanya menyediakan rata-rata sekitar setengah dari layanan interaktif yang mungkin dan kurang dari 18 persen

potensi layanan secara terhubung Internet (*networked services*). Di antara negara-negara sedang berkembang, Chili, Meksiko, Filipina, Malta dan Malaysia telah melakukan sebuah upaya untuk menyediakan sebuah layanan transaksional secara on-line kepada para warga negaranya.

#### KETERLIBATAN MASYARAKAT

Website pemerintah menawarkan kepada warga negara dokumen-dokumen kebijakan dan program pemerintah; anggaran; undang-undang dan peraturan-peraturan; ringkasan mengenai isu-isu kunci dari kepentingan publik. Alat-alat untuk menyebarkan informasi ada sehingga bisa diakses setiap saat dan digunakan sebagai informasi publik, termasuk dalam bentuk forum website, e-mail list, news-group dan ruang chatting. Website pemerintah menjelaskan mekanisme partisipasi publik.

Dari hasil penelitian World Public Sector 2003 didapatkan hasil:

Tabel 4 Indeks E-participation tahun 2003 20 Negara Teratas		
	Nama Negara	Indeks E-participation
1	Inggris	1,000
2	Amerika Serikat	0,966
3 (kembar)	Kanada	0,828
3 (kembar)	Chili	0,828
4	Estonia	0,759
5	Selandia Baru	0,690
6	Filipina	0,672
7 (kembar)	Prancis	0,638
7 (kembar)	Belanda	0,638
8	Australia	0,621
9	Meksiko	0,603
10 (kembar)	Argentina	0,586
10 (kembar)	Irlandia	0,586
10 (kembar)	Swedia	0,586
11	Jerman	0,534
12	Republik Korea	0,483
13 (kembar)	Italia	0,466
13 (kembar)	Singapura	0,466
14 (kembar)	Swiss	0,466
15	Denmark	0,448

Catatan: Finlandia dan Portugal juga memiliki angka indeks 0,448

Sumber: United Nations; World Public Sector Report, 2003.

Website pemerintah juga menawarkan pilihan topik kebijakan publik untuk didiskusikan secara on-line, dengan akses pertemuan publik lewat audio dan video secara real-time dan terdokumentasi. Pemerintah mendorong warga negara untuk berpartisipasi dalam diskusi-diskusi tersebut. Dalam hal e-decision making. Pemerintah harus menunjukkan bahwa input masyarakat akan dijadikan masukan warga dalam proses pengambilan kebijakan dan akan dipakai sebagai umpan balik yang aktual bagi pengambilan keputusan.

#### **E.GOVERNMENT DI INDONESIA**

Terdapat harapan bahwa masuknya IT dalam birokrasi dan terdapatnya keberanian inovasi dalam berbagai hal akan menghantar pemerintahan pada fase kemajuan seperti yang dicapai oleh dunia industri, perbangkan dan perguruan tinggi di luar institusi pemerintahan. Tak bisa dipungkiri bahwa jika sebuah negara tau sub-sistem pemerintahan telah berani meng introduksi kegagapan teknologi atau kesenjangan digital (*digital divide*), hal itu akan membuka kesempatan yang luas bagi pencapaian pembaharuan di subsistem yang lain.

#### **Website di Pemerintahan Propinsi Jawa Timur**

No	Nama Badan/ Dinas Propinsi	Website
1	Agency for Revenue	<a href="http://www.dispendajetim.go.id">http://www.dispendajetim.go.id</a>
2	Agency for Agriculture	<a href="http://www.dipertajetim.or.id">http://www.dipertajetim.or.id</a>
3	Agency for Husbandry	<a href="http://www.disnak-jatim.go.id">http://www.disnak-jatim.go.id</a>
4	Agency for Social Affairs	<a href="http://www.dinsosjatim.goid">http://www.dinsosjatim.goid</a>
5	Agency for Traffic and Local Transport	<a href="http://www.dllaj-jatim-net">http://www.dllaj-jatim-net</a>
6.	Agency for Workforce	<a href="http://www.disnaker.com">http://www.disnaker.com</a>
7	Agency for Public Work on Road Development	<a href="http://www.simbimajt.org">http://www.simbimajt.org</a>
8	Agency for Public Work on Sewerage	<a href="http://www.dpuairjatimorg">http://www.dpuairjatimorg</a>
9	Agency for Trade and Industry	<a href="http://www.disprindag.net">http://www.disprindag.net</a>
10	Agency for Cooperative and Small- Medium Scale Enterprise	<a href="http://www.diskopjatim.go.id">http://www.diskopjatim.go.id</a>
11	Agency for Information and Communications	<a href="http://www.d-infokom-jatim.go.id">http://www.d-infokom-jatim.go.id</a>
12	Board for Development Planning	<a href="http://www.bappeprop-jatim.go.id">http://www.bappeprop-jatim.go.id</a>
13	Board for Environmental Safety Management	<a href="http://www.bapedal-jatim.go.id">http://www.bapedal-jatim.go.id</a>
14	Board for Regional Investment	<a href="http://www.bpmjatim.go.id">http://www.bpmjatim.go.id</a>
15	Board for Research and Development	<a href="http://www.balitbang-jatim.com">http://www.balitbang-jatim.com</a>
16	Board for Training and Educations	<a href="http://www.bandiklatjatim.go.id">http://www.bandiklatjatim.go.id</a>
17	Board for Library	<a href="http://www.perpusjatim.go.id">http://www.perpusjatim.go.id</a>
18	Board for Electronic Data management	<a href="http://www.jatimonline/bpde">http://www.jatimonline/bpde</a>

*Source:* Disarikan dari Disertasi M. Mas'ud Said, data diambil tahun 2004.

Hal ini berlaku bagi semua negara, seberapapun level pembangunan ekonomi mereka, level pembangunan sumber daya manusia mereka dan apapun konteks

sosial dan kultural yang ada dalam komunitas atau negara tersebut. Jika bisa mengatasi GAPTEK dan berani bertarung melawan ‘cara cara lama yang lamban dan birokratis’ maka harapan akan kemajuan lain akanm tercapai.

Masalah lain dalam penggunaan IT khususnya di negara negara sedang berkembang seperti Indonesia adalah terbatasnya keterampilan dan kultur birokrasi sipil. Pegawai negeri sipil haruslah sanggup dan bersedia untuk mendukung e-government atau setidaknya harus bersedia belajar dan berubah. Kultur yang ada dalam tubuh birokrasi sipil menentukan penilaian terhadap kemungkinan kehilangan yang akan dihasilkan oleh penerapan e-government terhadap individu pegawai negeri sipil dan juga terhadap kekuatan dan efektivitas dari lobi anti-perubahan .

Demikian juga dengan masalah koordinasi. Koordinasi dan upaya yang dibutuhkan baik dalam maupun antar pemerintah haruslah diperkuat terlebih dulu sebelum aplikasi e-government diterapkan untuk menghindari penggandaan, menjamin operasionalisasi dan memenuhi ekspektasi pengguna. E-government membutuhkan legal drafting yang khusus dan hal ini harus disadari sejak awal. Infrastruktur harus tersedia dan harus cocok dengan kebutuhan dan hasil yang diinginkan. Keterbatasan infrastruktur akan membatasi hasil maupun pengembangan yang direncanakan. Sebaliknya, jika berlebihan melampaui kebutuhan, ada bahaya dan akan membebani kantor yang mahal dan mubazir.

Pemimpin birokrasi harus berkomitmen terhadap e-government, dan berani untuk belajar. Hal ini sangat penting. Perubahan sebaiknya dimulai dan didukung oleh pimpinan unit birokrasi sipil. Masyarakat harus terlibat dalam pengembangan e-government. Masyarakat harus diikut sertakan atau mendapat sosialisasi dalam aplikasi e-government sehingga aplikasi IT akan membentuk kebiasaan hidup dan kerja masyarakat. Harus ada visi dan rencana-rencana untuk menjembatani jurang dalam akses. Jika tidak, maka e-government akan menjadi baranga asing yang kurang berguna. Jadi dalam hal ini diperlukan kemitraan.

Sejak awal, pemerintah harus melihat dan mencari mitra untuk sosialisai. Juga untuk mencari sumber keuangan pembiayaan, peningkatan keterampilan, akses dan kapasitas yang memadai untuk membentuk jaringan IT. Kemitraan tak boleh dijalin dengan mengorbankan transparansi, akuntabilitas atau kelayakan investasi secara ekonomis. Juga perlunya monitoring dan evaluasi. Menetapkan

tanggung jawab serta transparansi atas pengembangan e-government merupakan sebuah bahan penting bagi keberhasilan secara menyeluruh dalam sektor publik.

Alasan-alasan mendesak bagi para pengguna e-government adalah persepsi akan nilai tambah. Setiap rancangan pengembangan e-government haruslah memasukkan perhitungan nilai tambah yang bisa diberikannya kepada individu penggunaannya. Hal ini paling bisa dicapai jika perhitungan tersebut kongruen dengan perhitungan para pengguna.

Penerapan e-government haruslah dilakukan sedemikian rupa sehingga para pengguna potensial e-government bisa betul-betul memanfaatkannya secara mudah dalam hal waktu, biaya dan usaha. Solusi-solusi imajinatif bagi peningkatan level “kemudahan penggunaan” ini haruslah menjadi bagian dari setiap rencana pengembangan e-government. Solusi-solusi tersebut harus mempertimbangkan, tingkat akses dan keterampilan individu.

Faktor keamanan dan privasi – apapun pendefinisian secara kultural – haruslah ditegaskan sejak awal secara terbuka dan ditangani secara profesional. Publik dibatasi untuk tidak melanggar wilayah privasi dan rahasia ini dan setiap berita (bahkan yang bersifat informal) harus dibatasi agar tidak menjadi sebuah kemunduran yang besar yang memiliki konsekuensi-konsekuensi jangka panjang.

Seperti kita ketahui, didalam desakan reformasi birokrasi, proses pembangunan mengharuskan keterlibatan pemerintah, masyarakat dan sinergy dunia luar. Penerapan e-government paling baik terkait erat dengan penetapan prioritas pembangunan oleh masyarakat.

Namun harus diakui banyak masalah terjadi kalau IT diterapkan setengah setengah, gerak kerjanya dibatasi oleh ketersediaan pendanaan yang minim. Bahkan proyek percontohan e-government harus dimulai dengan pemahaman yang baik mengenai biaya yang dibutuhkan, analisis yang seksama terhadap biaya penerapan harus dilakukan. Manakala layak, pendanaan tersebut harus dipandang sebagai sebuah investasi bisnis dan bisa diharapkan akan menghasilkan return berupa inovasi pelayanan yang lebih efektif dan murah.

Menurut hemat kita, upaya dalam rangka untuk memperbaiki birokrasi kita, baik sistem birokrasi, pembenahan personel maupun budaya yang melingkupinya, dan aplikasi IT dalam birokrasi memang penting. Cepat atau lambat Indonesia akan mengejar efisiensi dan produktifitas pelayanan publiknya sesuai dengan demand masyarakat sekitarnya. Dengan kata lain fasilitasi e-

government di tingkat pusat dan propinsi di Indonesia memang perlu mendapat dukungan yang pantas.

Di Indonesia, pembenahan birokrasi biasanya dilakukan melalui pendekatan *incremental*, - perubahan yang sedikit demi sedikit-, dengan harapan -antara lain- agar didapatkan perubahan yang terencana (*guided development*). Demikian pula introduksi IT dalam pemerintahan akan menyertai pembenahan peningkatan mutu pelayanan. Terlalu tingginya nafsu untuk mentransformasi birokrasi tradisional dengan modernitas akan bisa berakibat ongkos sosial politik yang terlalu mahal, misalnya robohnya berupa jaminan kelanjutan tersedianya lapangan kerja dalam pemerintahan yang tak tergantikan oleh mesin.

Tapi, masalahnya ialah, transformasi semangat pemerintahan yang modern dengan menggunakan teknologi komunikasi dan informasi ke dalam kalangan birokrasi, tidaklah simple. Ia akan menghadapi berbagai pintu-pintu (*barier*) antara lain, berupa pertanyaan berikut ini.

**Pertama** ; Mulai dari manakah transformasi itu dilakukan ?. Sebab pada prakteknya nanti, orang akan dihadapkan pilihan-pilihan yang beragam. Sebab adalah sulit mentransformasi ide itu pada semua level birokrasi, desa/ kelurahan, kecamatan, Kabupaten / Kota, level propinsi, level pusat atau keseluruhan secara berbarengan. Dan, pilihan-pilihan *starting point* itu akan membawa konsekuensi-konsekuensi sendiri. Pilihan harus dimulai secara berbarengan, umpamanya, membawa konsekuensi : mudah diucapkan, sulit dilaksanakan, karena mekanisme evaluasi jadi bias.

**Kedua** ; Oleh siapakah atau lembaga apakah yang bertanggung jawab sebagai pelaksana dalam kaitan transformasi jiwa wirausaha ini ke dalam sistem birokrasi ?. Sebab selama ini, instansi yang terdekat dengan tugas pembenahan, semisal Depdagri, Menkominfo, Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kementerian Negara Peningkatan Aparatur Negara, atau Bahkan induk-induk departemen belum tampak secara institusional mengagendakan transformasi jiwa entrepreneur ini sebagaimana yang diidealkan dan diangankan banyak orang. Walaupun, dimeja-meja diskusi mereka menyetujui ide ini.

**Ketiga** ; Sudah adakah atau apa sajakah isi (*content*) dari proses transformasi itu., yang dapat dijadikan bahan rujukan spesifik dari proses dalam birokrasi kita ?. Persoalan yang muncul kemudian adalah, belum adanya mekanisme transformasi inovasi dan IT ini dalam sistem kelembagaan pemerintahan dimana mereka bekerja.

Jadi justru tataran sistemnya yang belum siap menerima usulan ini. Masuknya jenis-jenis tugas-tugas baru dalam pemerintahan ; yaitu industrialisasi, perdagangan antar negara , investasi asing ,pengelolaan bantuan luar negeri , hal-hal baru yang berkaitan dengan otonomi daerah , mengharuskan pejabat di daerah bekerja dengan kemampuan yang optimal. Apabila prasyarat diatas dapat terpenuhi maka harapan peningkatan pelayanan public dapat dipercepat.

Penggunaan dan optimalisasi teknologi dasar dan menengah dalam birokrasi memungkinkan berlangsungnya komunikasi internal dan eksternal pemerintah secara cepat, tepat, sederhana, berjangkauan luas dan memiliki kesanggupan menjalin jaringan. Inovasi dan introduksi IT dalam birokrasi bisa dimanfaatkan untuk menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas, yang merupakan dua hal yang diinginkan dari semua kerja pemerintahan, dan yang terutama dalam hal pelayanan publik.

Penggunaan dan optimalisasi mesin yang tepat dalam sub sistem birokrasi juga bisa digunakan untuk optimalisasi waktu, dimana komunikasi dapat dilakukan dari luar jam kantor sekalipun dan dari jarak yang amat jauh sekalipun. Apabila sistem IT digunakan jam kerja bisa bertambah 24 jam sehari, administrasi publik yang berfungsi 24 jam setiap hari selama 7 hari seminggu, yang memiliki transparansi dan akuntabilitas, terbentuk jaringan kerja, dan memiliki manajemen informasi dan penciptaan pengetahuan.

Selain itu, IT bisa memberikan perlengkapan kepada masyarakat untuk bisa berpartisipasi secara sungguh-sungguh dalam sebuah proses politik yang inklusif sehingga melahirkan dukungan publik yang selalu mengikuti informasi (*well-informed*) yang merupakan basis yang paling utama bagi legitimasi pemerintahan.

Dari sudut pandang ini, inovasi di tangan pemerintah bisa menjadi sebuah alat yang efektif untuk menambahkan nilai publik. Jelas, maksimalisasi nilai publik pada akhirnya akan bergantung pada penentuan mengenai kapan, bagaimana dan di mana memanfaatkan kapasitas-kapasitas komunikasi yang baru yang bisa didapat oleh pemerintah lewat aplikasi IT dalam kerja mereka.

### **OTONOMI DAERAH SEBAGAI DRIVING FACTOR INOVASI BIROKRASI.**

Mengapa Otonomi Daerah Dilakukan? .Otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang dan tanggung jawab untuk menjalankan fungsi-fungsi

publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau kepada organisasi semi-independen dan atau kepada sektor swasta).

Sebagai sebuah negara besar, dengan banyak perbedaan dalam kultur, sejarah, geografis otonomi sangat memudahkan daerah untuk berinovasi. Karena otonomi memberi kebebasan ekspresi dan penbaharuan dalam konteks daerah maka otonomi daerah dianggap sebagai sebuah keharusan imperatif dari demokrasi, reformasi birokrasi dan inovasi birokrasi.

Dalam kaitan dengan hal ini, Thomas Jefferson menyatakan: ‘central officials “from the circumstance of distance” are able to administer and overlook all the details necessary for the good government of the citizen’, but he did not believe that local differences could be approached by centralism<sup>7</sup> (para pejabat pemerintah pusat “dari tempat yang jauh” memang bisa mengelola dan memahami semua detil yang diperlukan bagi terciptanya pemerintahan yang baik buat warga negara, namun Jefferson tak percaya bahwa perbedaan antar daerah akan mendapat perhatian dalam sentralisme).

Dalam proses negara yang menuju demokrasi selalu terdapat tuntutan bahkan kebutuhan akan hak-hak “masyarakat yang diperintah” harus diletakkan seiring dengan tujuan-tujuan pembangunan. Secara umum diketahui bahwa diluar lingkungan birokrasi, secara historis, inovasi teknologi telah menghasilkan kualitas kehidupan yang meningkat dengan kata lain kalau mau maju ya harus ada inovasi.

Bagi seorang pemimpin pemerintahan yang baik, pelayanan yang baik adalah visi yang selalu ingin diciptakannya dalam menjamin perbaikan pemerintahan secara keseluruhan. Dan tampaknya dari berbagai sisi pemerintahan ada keyakinan: tak ada satu cara yang baku, tak ada “cara terbaik” ke arah pemerintahan. Dan dalam perkembangannya yang sekarang otonomi daerah diterapkan di negara sedang berkembang sebagai driving factor inovasi di daerah.

Otonomi daerah muncul sebagai sebuah respon terhadap kebutuhan untuk berinovasi sesuai dengan kebutuhan pemerintahan modern. Penelitian saya pada masa awal pelaksanaannya pada kurun tahun 2002–2003 memberikan keyakinan bahwa otonomi daerah sangat compatible dengan penciptaan suasana yang kondusif bagi terciptanya inovasi di daerah. Setelah mengunjungi sekurang kurangnya tujuh kabupaten dan kota di Jawa Timur dan dua kabupaten dan kota di Nusa Tenggara Barat saya semakin yakin bahwa otonomi daerah membuka ruang gerak untuk inovasi birokrasi.

Dari para ahli luar negeripun seperti misalnya Turner 2003; Rohdewold; 2003, Bank Dunia 2003a, 2003b kita mendapati bahwa bahwa otonomi daerah yang sekarang merupakan salah satu di antara inovasi pemerintahan paling dramatis di Asia Pasifik. Pengalaman banyak negara mengisyaratkan, bahwa apabila dalam periode yang terlalu panjang, suatu birokrasi tak kunjung menampakkan keseungguhannya dalam peningkatan pelayanan publiknya maka trust kepada pemerintah akan turun dan pemerintah akan selalu tertinggal dalam memperbaiki diri.

Studi penulis mendukung hal ini, tidak lama setelah otonomi daerah berlangsung muncul kecenderungan komunikasi dua arah ketimbang satu arah (*top-down*). Juga muncul dialog dan perdebatan yang lebih terbuka di antara pemerintah daerah, provinsi dan kabupaten/kota dengan pemerintah pusat. Sebagai misal, respon DPRD kabupaten Probolinggo terhadap surat Gubernur Jawa Timur pada pertengahan tahun 2002 menunjukkan adanya perubahan arah hubungan antara provinsi dan kabupaten/ kota dimana pemerintah kabupaten/ kota mengekspresikan otonomi yang baru dengan memilih Bupati sendiri tanpa banyak campur tangan dari pemerintah provinsi<sup>8</sup>.

Perubahan arah komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah bisa juga dilihat dari adanya bukti meningkatnya sikap kritis pemda atas pusat. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk bertindak lebih independen sebagai sayarat inovasi. Dengan dimulainya otonomi daerah yang baru, kita bisa menyimpulkan bahwa masyarakat di provinsi Nusa Tenggara Barat bias lebih terbuka dan innovative untuk menciptakan *good governance*.

Penataan Organsisasi PP/ 41 2007 mengatur sedemikian rupa organisasi perangkat daerah yang memungkinkan besaran dan jenis organisasi sesuai dengan kondisi keuangan, luas wilayah dan jumlah penduduk. Pada masa lalpu organisasi daerah itu ibarat ukuran baju, hanya satu ukuran untuk berbagai daerah. Padahal di Malang Raya saja misalnya ada daerah yang jumlah kecamatan dan jumlah penduduknya sepuluh kali lipat yang lain, misalnya perbandingan jumlah kecamatan di kota Batu dengan hanya 3 kecamatan dibandingkan dengan jumlah kecamatan di kabupaten malang yang jumlahnya 33. Pada masa lampau ukuran baju organisasi pemerintahannya harus sama!.

**PERUBAHAN DAN INOVASI ITU HAMPIR TERJADI DI SEMUA LAYER PEMERINTAHAN:**

Dengan otonomi daerah speed pengaturan, reorganisasi, reorientasi dan perbaikan dan inovasi sangat cepat dilakukan. Berbeda dengan jaman sentralisme, gerak daerah terbatas. Walaupun banyak aturan masih tersentral, karena memang begitu adanya, keleuasaan daerah semakin luas. Berikut ini contoh beberapa Peraturan Pemerintah atau PP yang akan menjadi generator perubahan dan inovasi di daerah.

1. PP Tentang Pilkada
2. PP Tentang Pol PP (PP 32/2004)
3. PP Tentang Standard Akuntansi Pemerintahan (Pp 24/2005)
4. PP Tentang Kedudukan Protokoler DPRD (Pp 37/ 2005)
5. PP Tentang Pedoman Tatib DPRD (Pp 53/ 2005)
6. PP Tentang Pengelolaan Kawasan Perkotaan
7. PP Tentang Desa (PP 72/2005)
8. PP Tentang Kelurahan (Pp 73/2005)
9. PP Tentang Binwas (PP 67/2005)
10. PP Tentang SPM (PP 65/2005)
11. PP Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Pp 58/2005)
12. PP Tentang Evaluasi Pemda
13. P Tentang Pembentukan Pemda
14. PP Tentang Kewenangan
15. PP Tentang Belanja Kepala Daerah
16. PP Tentang Laporan Pemda
17. PP Tentang LKPJ Dan IPPD
18. PP Hubungan Pelayanan Umum
19. PP Tentang Perubahan Batas, Perubahan Nama, Dan Pemindahan Ibukota
20. PP Tentang Fungsi Pemerintahan Tertentu
21. PP Tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus
22. PP Tentang Kerjasama Antar Daerah
23. PP Tentang Penegasan Batas Wilayah
24. PP Tentang Perangkat Daerah

25. PP Tentang Perencanaan Pembangunan Daerah
26. PP Tentang Pengelolaan Barang Daerah.

Di kesempatan beberapa seminar internasional penulis yakinkan kepada khalayak bahwa restrukturisasi dalam konteks Indonesia menjadi dramatis karena ia mengubah sistem yang mandeg selama puluhan tahun. Di bawah sistem yang sebelumnya, struktur pemerintahan daerah dianggap sebagai sesuatu yang baku, otonomi daerah memberikan kesempatan pemerintah daerah untuk inovasi.

Banyak prestasi yang dicapai oleh pemerintah daerah setelah otonomi, studi mutakhir menunjukkan dampak positif terhadap pendidikan nasional, pelayanan dan penguatan wibawa rakyat di depan pemerintah.

Hari ini banyak kita saksikan setelah otonomi daerah berlangsung tujuh tahun, inovasi dan best practices pemerintahan di berbagai bidang dan di berbagai sektor terjadi. Hampir seluruh level birokrasi pemerintahan baik dalam layer pimpinan politik, supporting staf, maupun tata organisasi pemerintahan telah mengalami exercise yang massif.

#### **INGREDIENT POKOK UNTUK INOVASI BIROKRASI**

Mike Davis, dalam tulisannya, *The Public Manager*, menekankan bahwa untuk memulai birokrasi yang inovative disyaratkan perubahan yang konstan, atau *constant renewal*, dan fleksibilitas atau *flexibility*. Dalam inovasi birokrasi diperlukan inovator dalam organisasi. Dalam berinovasi, pimpinan birokrasi harus bisa menjadikan ide inovasi secara sistemik, menjelaskan secara runtut tujuan dan langkah dan bagaimana proses adopsi ide tersebut akan dilaksanakan.

Selanjutnya Davis mengatakan bahwa manager birokrasi harus bisa melihat kesempatan, harus bisa menangkap dan menjelaskan kepada anggota organisasi untuk melakukan sesuatu yang baru, sesuatu yang baru itu akan bermanfaat bagi kemajuan organisasi. Apa persyaratan yang harus dimiliki oleh seorang pejabat agar dapat melakukan inovasi ialah tiga bahan dasar, - ingredients-, kemampuan kepemimpinan yaitu rasa ingin tahu yang tinggi atau *curiosity*, kejujuran penggagas atau *honesty* and rasa ikut memiliki, *and* *ownership*. Tanpa ketiga jiwa penting itu tentu inovasi tidak akan bisa dilakukan dengan baik.

This first step toward innovation has concrete implications for public management. Essentially, the process of generating new ideas involves “seeing”

opportunity. In action, this ability requires three key ingredients—curiosity, honesty, and ownership. For the public manager, several activities are critical for generating these behaviors. How many heretics do you encourage in your organization? In a sense, the public manager can enable this dynamic of “seeing opportunity” by encouraging employees to challenge the status quo—not as critics, but as stakeholders .

Selanjutnya, ada tiga poin penting yang Davis kemukakan berkaitan dengan menggagas inovasi dalam birokrasi serta bagaimana mengorganisasikan ide ide inovasi agar ia dapat dipakai sebagai guidance bagi anggota birokrasi.

Pertama, Maksimalisasi modal intelektual pegawai baru dalam organisasi. Faedah untuk mengoptimalkan pegawai baru ini berlaku bagi jenis organisasi apapun, apakah dalam perusahaan, organisasi pendidikan maupun organisasi dalam kaitan pemerintahan. Dengan kata lain, penumbuhan ide untuk inovasi perlu kader baru. Kader dan anggota yang baru direkrut sangat berguna dalam kaitan dengan pengembangan ide dan aplikasi inovasi, karena dengan rekrutmen pegawai baru, pimpinan akan lebih leluasa memperkenalkan sesuatu yang lain, fresh namun langsung dapat diresponse oleh anggota baru tersebut dengan sepenuh hati, energi dan kemampuan yang mereka miliki. Bedakan dengan melakukan training bagi pegawai lama yang sudah termakan usia dengan kultur birokratis yang sudah terbentuk, termasuk spesialisasi yang mereka miliki dan kembangkan selama berpuluh tahun.

Kedua, dalam merancang aktivitas organisasi sebaiknya bersikap terbuka dan menumbuhkan kembangkan feedback. Saluran umpan balik atau feedback bisa didapatkan dari mana saja, feedback dari pribadi atau dari channel lain yang terlembaga. Dalam kaitan ini saluran umpan balik harus terjaga dan terkelola dengan baik. Setidaknya feedback dari orang orang tertentu bisa menjaga inisiasi dan pengembangan inovasi dalam dua hal , pertama memhindarkan diri dari kesalahan yang sama dilakukan orang pada masa lalu dan feedback dapat menjadi bahan pendalaman (insight) bagi program baru yang akan dikembangkan. Dalam kaitan pengelolaan feedback, tentu informasi dan masukan yang berkualitas dan akurat yang bisa dijadikan masukan, sebalik masukan yang tendensius dan tidak mutu akan bisa menyesatkan.

Ketiga, Memaksimalkan ide dengan memanfaatkan pengalaman orang lain, memanfaatkan kerjasama dengan lembaga atau organisasi lain di bidang bisnis, pemerintahan atau pemanfaatan tenaga ahli. Dalam banyak kasus, untuk penumbuhan ide dan penciptaan inovasi, pemerintahan perlu untuk

mengundang atau menyewa ahli yang berpengalaman untuk menunjukkan jalan bagaimana sebuah ide pembaharuan dikembangkan dalam pemerintahan. Istilah outsourcing atau bahkan merekrut ahli tertentu bisa dilakukan untuk menjamin kelancaran program yang inovatif dalam organisasi pemerintahan. Dengan demikian pemerintahan tak perlu bertele-tele untuk melatih orang yang ada yang mungkin lebih sulit untuk pengembangan ide-ide baru.

Keempat, mengembangkan tim yang multi disiplin, yang berisi orang yang memiliki beberapa background yang berbeda. Dengan mengumpulkan berbagai energi dan sumberdaya dari berbagai disiplin dalam pemerintahan, kita akan mendapatkan perspektif yang lebih luas lebih holistik dan terintegrasi untuk menuju satu titik inovasi tertentu yang akan dirancang dan digariskan oleh pimpinan organisasi. Satu tantangan tertentu kalau mendapatkan respon dari tim yang multi disiplin akan lebih menjamin kualitas inovasi dan menghindarkan dari one-sided perspectives.

## **PENUTUP**

Tulisan ini tidak berpretensi untuk membahas semua masalah dan menyelesaikan banyak masalah, namun ingin mengemukakan pendapat bahwa suatu saat yang dibutuhkan, kita harus netral terhadap birokrasi, dan kalau perlu memberi kepercayaan kepada dia untuk memperbaiki diri. Birokrasi suatu hari harus diberi kesempatan untuk memperbaiki diri dan berinovasi. Perlu dicatat, bahwa salah satu kekuatan mengapa Inggris bisa menguasai seperempat wilayah dunia sejak awal abad 19, ialah antara lain karena saat itu birokrasi di Inggris sangat kuat dan berjalan dengan baik

Dari lima elemen birokrasi, kita melihat bahwa unsur pokok ketiga dari birokrasi ialah personalia pelaksana. Seperti dikatakan oleh Robert Kreitner dan Angelo Kinicki, "*The 'human factor'*" is the key to success in organizations. People are the common denominator of organized endeavor — regardless of the organizations's size or purpose" ('Faktor manusia' adalah kunci bagi keberhasilan dalam organisasi! Orang-orang-lah yang menjadi penentu utama dari usaha terorganisir, tak peduli bagaimanapun besar atau tujuan dari organisasi-organisasi tersebut').

Sebagaimana diketahui dari cirinya bahwa tugas utama birokrasi adalah untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan juga sebagai struktur yang menjamin kelancaran pemerintahan. Namun pada kenyataannya, birokrasi memiliki kelemahan dalam pelaksanaannya di lapangan, ia memiliki citra buruk yang

melekat dalam dirinya (*the bad sides of bureaucracy*) terutama dalam praktik pelayanan publik sehari-hari khususnya di negara sedang berkembang yang mewarisi tradisi birokrasi yang korup dan kurang berpihak pada rakyat yang mestinya mereka layani, diminta ataupun tidak.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Borins, Sanford, *Innovations in Government; Research, Recognition and Replication*, Brookings Institutions Press, Washington DC, 2008.
- Davis, Mike; *The Public Manager; Building Innovative Bureaucracies: Change, Structure, and the Science of Ideas*, 2003.
- Gowher Rizvi, Director of Ash Institute for Democratic Governance and Innovation,
- John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2008, in Borin 2008.
- Haque, Rod; Harrop, Martin and Breslin, Shaun; *Comparative Government and Politics, A n Introduction*; Series Editor Vincen Wright, 3rd ed; McMillan Houndsmills, 1993.
- Kreitner, Robert dan Angelo Kinicki, *Organizational Behavior*, 3rd edition, Irwin, New York, 1995
- Laurence, J. Peter. *Piramida Peter: Mungkinkah Kita Mencapai Puncaknya* (Jakarta: Erlangga, 1986.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Banishing Bureaucracy; the Five Strategies for Reinventing Government*, Addison Wesley Publishing Company, California, 1997.
- Said, M. Mas'ud, *A rah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press, Malang, 1996.
- , *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007.
- , *Citizens' Charter di Indonesia*, Makalah tidak diterbitkan.
- , *New Directions for Decentralization in Indonesia*, PhD thesis, Flinders University , 2005.
- , *State of the Art Ilmu Politik dan Pemerintahan*, UMM Press Malang, 1996

*Menggagas Innovative Bureaucracy Dalam Pemerintahan Indonesia*

Styhre, Alexander, *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in the Age of Fluidity*,  
Routledge, New York, 2007.

United Nations; World Public Sector Report, 2003.

Rohdewohld, Rainer, *Public Administration in Indonesia* (Melbourne: Montech  
Pty Ltd, 1995).

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.