

ADMINISTRASI NEGARA KONTEMPORER UNTUK INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Slamet Rosyadi

ABSTRACT

Rosyadi, 2017. "Contemporary Public Administration For Innovation The Public Service". Public Administration, Jendral Soedirman University Purwokerto.

The environment public administration provides the situation is unpredictable and uncertain. Therefore, public administration needs to be supported by adequate capability in order to organize public services that are more innovative. The scarcity of budget and demands of an increasingly diverse public administration encourages countries to do public service innovation. To facilitate the innovation of public service required three capabilities: thinking ahead, thinking again and thinking across. The third of these capabilities need to be supported with organizational climate that supports innovation process, namely the availability of resources, the new leadership styles, spaces learning and incentives.

Key Words: Public administration, inovation, capability, public service

1. Pendahuluan

Memasuki abad ke 21, administrasi negara dihadapkan dengan dunia yang tidak dapat diprediksi (*unpredictable*) dan tidak pasti (*uncertainty*). Pemanasan global, krisis pangan, krisis ekonomi, pasar yang semakin global, maraknya media sosial dan berbagai bencana alam menyajikan isu-isu sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan yang semakin kompleks. Tentu saja, kondisi tersebut tidak dapat lagi diatasi dengan pola pemikiran (*mind-set*) tradisional. Administrasi negara, menurut Bourgon (2009), perlu memperluas perannya melampaui aktivitas dan situasi yang biasa terprediksi. Kompleksitas isu, ekonomi dunia yang semakin modern dan masyarakat jejaring menyajikan masalah-masalah yang semakin rumit.

Situasi dunia yang makin tidak terprediksi dan penuh dengan ketidakpastian tidak relevan dipahami dengan pendekatan masa lalu. Dalam pandangan Rhenald Kasali (2017), dunia yang terus berubah tidak dapat diatasi dengan logika lama atau cara pandang kemarin tidak dapat digunakan untuk mengatasi solusi hari ini ataupun masa depan. Sayangnya, para pemimpin, politisi, bahkan birokrat masih saja menerapkan kebiasaan berpikir lama mereka untuk memahami persoalan masa kini. Ibarat seorang dokter yang tidak pernah memperbaharui keahliannya menghadapi penyakit yang makin kompleks

dengan resep-resep obat yang keliru. Akibatnya, pasien yang ditangani dokter bukannya menjadi sehat malah bertambah sakit bahkan mengancam jiwa pasien tersebut.

Penanggulangan kemiskinan, kebijakan penanganan UMKM maupun upaya-upaya untuk menggulangi banjir, misalnya, hingga saat ini tidak kunjung dapat dikelola dengan hasil yang memuaskan. Angka kemiskinan 2016 menurut BPS (2016) masih cukup tinggi yaitu sekitar 28 juta jiwa (10,86 %). Meskipun angka ini lebih rendah dibandingkan tahun 2015 (11,3 %), namun kesenjangan wilayah desa kota masih sangat lebar. Desa masih menjadi wilayah kantong kemiskinan yang lebih gemuk daripada wilayah perkotaan. Demikian pula penanganan UMKM masih jauh dari harapan. Di level ASEAN, menurut hasil riset ASEAN Working Group (2015) komitmen pemerintah yang diukur dengan indeks kebijakan UMKM di Indonesia berada di kisaran 4,1 masih jauh tertinggal dari Malaysia (4,7) dan Singapura (3,7). Akibatnya, produk-produk UMKM Indonesia masih kalah bersaing dengan negara-negara ASEAN maupun China. Selanjutnya, persoalan banjir masih menjadi pekerjaan rumah pemerintah setiap tahunnya. Hampir tidak ditemukan pola-pola baru yang efektif yang dikembangkan administrator negara dalam penanganan banjir. Dengan adanya perubahan iklim, curah dan intensitas hujan menjadi semakin besar. Dampaknya, secara ekonomi frekuensi banjir yang tinggi di berbagai wilayah di Indonesia telah menyebabkan inflasi berbagai produk terutama bahan pangan, menurunnya produksi industri dan teracamnya ketersediaan pangan untuk kebutuhan dalam negeri.

Rendahnya kinerja administrasi negara dalam berbagai bidang menunjukkan bahwa ada sesuatu yang keliru dalam logika memahami masalah-masalah pelayanan publik. Masih lemahnya budaya melayani masyarakat banyak ditemukan di berbagai sektor publik. Pelayanan yang bertele-tele dan tidak ramahnya pelayanan publik menunjukkan tidak pahamnya administrator negara terhadap esensi pelayanan publik. Akibatnya, administrasi negara tidak dipersiapkan untuk mengantisipasi berbagai masalah dan tantangan baru. Bahkan, administrasi negara saat ini masih cenderung resisten terhadap perubahan (Katsamunski, 2012). Situasi ini tentu saja tidak kondusif bagi berkembangnya inovasi dalam pelayanan publik. Padahal inovasi dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kapasitas pemerintah dalam merumuskan solusi terhadap berbagai tantangan baru (Damanpour dan Schneider, 2009). Mengacu pada permasalahan-permasalahan di atas, tujuan dari artikel ini adalah untuk mendeskripsikan potret administrasi negara saat ini yang dapat mendorong inovasi pelayanan publik.

2. Metode

Pendekatan telaah pustaka dan analisis data sekunder digunakan untuk menganalisis potret administrasi negara kontemporer yang efektif untuk memfasilitasi inovasi pelayanan publik. Sumber telaah pustaka diperoleh dari publikasi jurnal dan referensi ilmiah yang mendukung tujuan penelitian. Data sekunder diambil dari sumber-sumber publikasi dari lembaga-lembaga ilmiah dan resmi yang mempublikasikan data yang mendukung tujuan penelitian. Analisis data dilakukan dengan pendekatan deskriptif untuk memperoleh gambaran mengenai administrasi negara kontemporer untuk mendukung inovasi pelayanan publik.

3. Pembahasan

Dalam menganalisis potret administrasi negara kontemporer, artikel ini menggunakan pendekatan kapabilitas berpikir yang dikembangkan oleh Neo dan Chen (2007). Dalam lingkungan yang dinamis dibutuhkan kapabilitas yang adaptif untuk merespon perubahan-perubahan lingkungan yang demikian cepat. Ada tiga jenis kapabilitas organisasi yang dibutuhkan dalam konteks lingkungan yang dinamis yaitu: (1) Kapabilitas berpikir ke depan (*thinking a head*), (2) kapabilitas berpikir lagi (*thinking again*), dan (3) kapabilitas berpikir melintas (*thinking across*) (Neo dan Chen, 2007). Dengan demikian, administrasi negara akan dapat merespon dinamika lingkungan jika didukung dengan sistem berpikir yang visioner, evaluatif dan belajar dari pengalaman.

Kapabilitas *thinking ahead* adalah kemampuan administrator untuk membaca peluang dan tantangan perubahan lingkungan strategis yang dapat memberikan pengaruh signifikan terhadap organisasi publik dan masyarakat. Untuk membangun kapabilitas berpikir visioner dibutuhkan administrator yang berpengetahuan luas, profesional dan didukung dengan kemampuan untuk memproyeksikan kondisi-kondisi yang terjadi di masa yang akan datang.

Administrator yang didukung dengan kapasitas visioner akan terus mencoba untuk melakukan perbaikan. Dia tidak akan berupaya untuk memegang keyakinan atau prinsip lama yang tidak lagi relevan dengan situasi lingkungan yang terus berubah. Dalam konteks pelayanan publik, berbagai perubahan yang terkait dengan sistem dan kelembagaan akan dilakukannya agar pelayanan publik dapat dijangkau oleh masyarakat dengan cara yang mudah dan murah.

Desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah harapannya dapat meningkatkan kualitas layanan publik. Namun fakta yang ditemukan justru sebaliknya. Hasil kajian Ombudsman (2015) justru menemukan bahwa 65,79 % kabupaten/kota sangat tidak mampu menyelenggarakan pelayanan publik sesuai tuntutan UU No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Hanya sebagian kabupaten/kota atau 5,26 % (6 Kabupaten/Kota) yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik dengan sangat baik. Fakta ini menunjukkan bahwa kapabilitas visioner administrator negara di level yang paling dekat dengan warga negara masih sangat rendah. Mereka tidak memahami esensi pelayanan publik sebagai *core bussiness* dari administrasi negara.

Selanjutnya, kapabilitas *thinking again* menunjukkan kemampuan evaluatif dari para pejabat publik untuk mengidentifikasi semua kebijakan dan program yang telah dilaksanakan, apakah efektif menjawab persoalan publik atau tidak. Jika efektif, maka kebijakan atau program ditingkatkan kualitasnya. Namun jika tidak, maka perlu dicari solusi atau berani untuk menghentikan kebijakan dan program yang tidak efektif.

Salah satu fenomena tahunan yang menarik adalah banjir. Setiap memasuki musim hujan, hampir semua wilayah mengalami peristiwa banjir. Terkait fenomena banjir, analisis Menteri Perikanan dan Kelautan sangat menarik untuk dicermati. Menurutnya, program-program penanggulangan banjir yang dirancang terbukti tidak efektif. Bahkan program penanggulangan banjir justru memicu banjir yang lebih besar. Dengan kata lain, "*the way it's designed and constructed right now is a flood in program*" (Sumber: <http://news.liputan6.com/read/2618125/menteri-susi-tata-kelola-air-salah-bikin-jakarta-banjir>). Ada tata kelola (*governance*) yang keliru dalam upaya mengatasi persoalan banjir tahunan. Ironisnya, cara pandang yang keliru ini cenderung dibiarkan tanpa ada upaya sungguh-sungguh untuk mengevaluasi.

Demikian pula dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Setiap tahunnya alokasi dana untuk program pengentasan kemiskinan meningkat. Pada periode 2010-2015, anggaran yang dialokasikan meningkat sangat fantastis dari Rp 81,5 trilyun (2010) menjadi Rp 137,6 trilyun (2015) atau bertambah 1.688 persen (Sumber: Direktorat Jenderal Kementerian Keuangan, 2015). Ironisnya, pada 2015 angka kemiskinan justru mengalami lonjakan sebesar 0,86 juta orang sehingga jumlah penduduk miskin menjadi 28,59 juta orang (Sumber: <http://bps.go.id/brs/view/1158/>).

Data di level lokal dengan kasus Kabupaten Purbalingga mengonfirmasi kegagalan program pengentasan kemiskinan. Survey yang dilakukan Bappeda Kabupaten Purbalingga juga menemukan bahwa selama periode 2011-2015 ditemukan 57 % kelompok rumah

tangga miskin menjadi semakin miskin. Meskipun mereka merupakan penerima manfaat program pengentasan kemiskinan namun dampaknya justru membuat mereka menjadi lebih miskin. Survey juga menemukan penurunan kesejahteraan rumah tangga miskin mencapai 4-8% dari kondisi tahun 2011 (Sumber: Laporan Hasil Sementara Survey Evaluasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Purbalinga, 2015).

Kegagalan beberapa program penting untuk masyarakat yang terus berulang dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa kapabilitas *thinking again* di kalangan administrator negara masih sangat rendah. Belum lagi apabila kita lihat proyek “abadi” infrastruktur jalan yang tidak pernah berhenti. Ratusan milyar per tahun anggaran pembangunan habis terkonsentrasi pada satu bidang tertentu. Padahal banyak bidang lainnya yang membutuhkan perhatian pemerintah. Semua ini menandakan bahwa kemampuan evaluasi dan upaya untuk mencari solusi yang efektif belum dimiliki oleh para administrator negara. Akibatnya, anggaran negara habis untuk mengatasi persoalan yang sama dari tahun ke tahun tetapi tidak menghasilkan dampak yang signifikan terhadap masalah publik.

Hal yang berbeda ditemukan di Kabupaten Sragen. Kapabilitas *thinking again* ditemukan di Kabupaten Sragen dalam bentuk Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). Inovasi peningkatan kualitas pelayanan masyarakat yang dikemas dalam bentuk UPTPK ini berangkat dari pemikiran sederhana, yaitu menyatukan yang terpisah. Setelah evaluasi yang komprehensif ditemukan bahwa berbagai pelayanan untuk masyarakat miskin dilakukan oleh semua perangkat daerah seperti Dinas Kesejahteraan Sosial, BKPM dan BAPPEDA, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pendidikan. Hal ini dirasakan memberatkan masyarakat miskin yang harus berhubungan dengan berbagai dinas yang berbeda. Untuk memudahkan akses masyarakat miskin dalam mendapatkan layanan dan untuk mengefisienkan layanan, maka dibentuklah UPTPK pada 2012 (Sumber: uptpk.sragenkab.go.id).

Kapabilitas berpikir melintas atau *thinking across* menunjukkan kemampuan untuk belajar dari pengalaman khususnya pengalaman yang dialami masyarakat atau bangsa lainnya. Kemajuan yang dicapai oleh masyarakat negara atau wilayah lain ataupun kegagalan yang dialami oleh masyarakat lain dapat menjadi informasi penting sebagai bahan pembelajaran. Paling tidak, administrator dapat melakukan upaya-upaya adaptif maupun preventif agar persoalan bangsa lain tidak terjadi wilayahnya.

Studi yang dilakukan Rosyadi dan Ramadanti (2016) menemukan bahwa keberhasilan pemerintah lokal dalam melakukan inovasi kelembagaan tidak lepas dari kemauan untuk belajar dari keberhasilan praktik baik yang sudah dilakukan oleh pihak

lain. Proposisi ini berlaku untuk kasus Kabupaten Aceh Tamiang Provinsi Aceh. Meskipun Kabupaten Aceh Tamiang merupakan daerah otonom baru sejak 2012, namun telah mampu meraih opini audit BPK dengan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama dua tahun berturut-turut (2015 dan 2016).

Kinerja pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang sebelumnya sangat buruk. Fenomena kas bon oleh para pejabat kabupaten merupakan praktik yang sering ditemukan. Akibatnya, akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dipertanyakan oleh publik. Menariknya, ada komitmen pimpinan dan staf yang sungguh-sungguh dari pemerintah kabupaten untuk menghentikan praktik kas bon tersebut. Melalui pembentukan Klinik Akuntansi yang mereka pelajari dari pemerintah pusat, berbagai persoalan yang terkait dengan pengelolaan keuangan dan aset serta penyusunan laporan akuntansi keuangan pemerintah dibenahi melalui peran aktif klinik akuntansi. Hasilnya, BPK memberikan apresiasi yang tinggi terhadap kerja pemerintah Aceh Tamiang dengan mengganjar kinerja keuangan daerahnya dengan predikat wajar tanpa pengecualian.

Upaya untuk mendorong inovasi pelayanan publik di tingkat kabupaten/kota sebenarnya telah digaungkan sejak 2012 melalui Perber Mendagri dan Menristek No. 03 Tahun 2012/ No. 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah (SIDA). Sayangnya, tidak semua pemerintah Kabupaten/Kota telah memiliki dokumen SIDA. Padahal kebijakan yang mengatur SIDA telah diamanatkan 5 tahun yang lalu. Hal ini mengindikasikan bahwa kebutuhan inovasi belum menjadi hal yang urgen bagi pemerintah kabupaten/kota.

Ada beberapa faktor penting yang dapat mendorong praktik inovasi di sektor publik. Di level organisasi, faktor-faktor penentu bagi berkembangnya inovasi mencakup ketersediaan sumber daya, gaya kepemimpinan, derajat penolakan risiko, insentif/hadiah, ruang untuk pembelajaran, konflik dan struktur organisasi (Vries dkk, 2014). Dari keenam faktor organisasional tersebut, ketersediaan sumber daya (uang, waktu dan fasilitas), gaya kepemimpinan, derajat penolakan, dan insentif merupakan faktor-faktor yang paling disorot dalam menentukan peluang berkembangnya inovasi dalam organisasi.

Inovasi tidak dapat berjalan jika tidak didukung dengan anggaran, waktu dan fasilitas teknologi yang memadai. Apalagi sifat inovasi yang tidak langsung memberikan hasil tentu membutuhkan kesabaran dan biaya yang cukup besar dalam proses merancang inovasi. Sering kali inovasi diawali dengan beberapa kegagalan setelah mengalami uji coba beberapa kali. Ironisnya, karya-karya inovasi yang dihasilkan di sektor publik mengalami hambatan dengan adanya kriminilisasi kebijakan. Salah satu contoh kasus

terkini adalah kriminalisasi kebijakan mobil listrik nasional yang didakwa telah merugikan keuangan negara. Dampak dari kasus ini adalah makin minimnya karya-karya inovasi yang akan dikembangkan oleh administrator negara.

Gaya kepemimpinan turut berperan penting dalam mendorong inovasi di sektor publik. Gaya kepemimpinan baru menjadi kunci penting untuk membantu pemerintah dalam menjaga keberlanjutan dan mencegah terjadinya krisis. Beberapa gaya kepemimpinan yang mendorong proses inovasi adalah gaya transformasional, kolaboratif, dan fasilitatif. Studi yang dilakukan Fahmi dkk (2016) menemukan bahwa kepemimpinan kolaboratif dapat menciptakan kepercayaan dan konsensus diantara pemerintah dan masyarakat. Melalui proses kolaborasi, terbuka ruang untuk menerima energi positif dari pihak luar baik dalam bentuk dukungan maupun ide-ide baru dalam mengatasi persoalan publik. Proses komunikasi yang dialogis memungkinkan berbagai inovasi dapat diterima oleh semua pihak meskipun dalam tahap awal dilalui dengan konflik kepentingan. Namun, setelah diperoleh konsensus diantara berbagai pihak, maka terbentuk tatanan kelembagaan baru yang menjadi arah dan panduan bagi semua pihak dalam melaksanakan inovasi.

Sikap penolakan atas inovasi terjadi jika kultur organisasi tidak cukup kondusif bagi berkembangnya ide atau gagasan baru (Arnoboldi dkk, 2010 dalam Vries, 2014). Disamping itu, inovasi juga perlu membuka ruang untuk pembelajaran. Tidak semua proses inovasi membuahkan keberhasilan. Seringkali proses inovasi dilalui dengan sejumlah kegagalan. Dengan adanya ruang pembelajaran akan memfasilitasi proses pembentukan inovasi.

Inovasi membutuhkan insentif atau *reward*. Dalam keterbatasan anggaran pemerintah menjadi tantangan tersendiri bagi upaya memotivasi pegawai untuk mengagas inovasi pelayanan publik. Studi yang dilakukan oleh Panagiotis dkk (2014) menemukan bahwa budaya hirarkhis yang ditemukan di dalam birokrasi pemerintahan berkorelasi negatif dengan motivasi kerja pegawai. Semakin birokratis akan memberikan dampak penurunan terhadap motivasi kerja pegawai. Namun demikian, kemampuan pemimpin untuk memotivasi pegawai dapat melengkapi faktor kekurangan anggaran yang dihadapi oleh sektor publik. Kepemimpinan transformasional mampu memotivasi para pegawai untuk ikut terlibat sebagai bagian penting dalam proses perubahan. Dalam konteks ini, pemimpin dapat menguatkan hubungan kerja antara manajemen dan pegawai.

4. Kesimpulan

Administrasi Negara saat ini menghadapi lingkungan yang dinamis namun menyajikan hal-hal yang tidak dapat diprediksi dan tidak pasti. Untuk merespon situasi tersebut, administrasi negara perlu mengembangkan kapabilitas baru yang relevan dengan dinamika lingkungan dan tuntutan publik. Ada tiga jenis kapabilitas berpikir yang terbukti dibutuhkan dalam pengembangan administrasi negara untuk saat ini dan masa depan yaitu berpikir ke depan (*thinking ahead*), berpikir lagi (*thinking again*) dan berpikir melintas (*thinking across*).

Dengan pengembangan ketiga jenis kapabilitas berpikir maka administrasi negara dapat memfasilitasi terciptanya iklim yang kondusif bagi berkembangnya inovasi pelayanan publik. Ekspektasi publik yang semakin tinggi namun tidak didukung dengan anggaran publik yang memadai menuntut perubahan pola pikir baru untuk mendorong inovasi pelayanan publik. Meskipun dalam beberapa kasus ditemukan pola-pola klasik tradisional masih mencengkram pemikiran administrator negara, namun di level lokal telah berkembang pola berpikir baru. Hadirnya gaya kepemimpinan baru dan komitmen yang tinggi di level pemerintahan lokal menjadi faktor pendorong bagi berkembangnya inovasi pelayanan publik.

5. Daftar Pustaka

- Anonim. 2016. Menteri Susi: Tata Kelola Air Salah Bikin Jakarta Banjir. <http://news.liputan6.com/read/2618125/menteri-susi-tata-kelola-air-salah-bikin-jakarta-banjir>.
- Anonim. 2016. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi. Diunduh dari <https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/23#subjekViewTab3|accordion-daftar-subjek1>.
- ASEAN Working Group. 2014. [ASEAN SME Policy Index 2014](https://www.oecd.org/globalrelations/). Diunduh dari <https://www.oecd.org/globalrelations/>.
- Anonim. 2012. UPTPK: Mengintegrasikan yang Terpisah. Diunduh dari <http://www.uptpk.sragenkab.go.id>
- Badan Perencana dan Pembangunan Daerah Kabupaten Purbalingga. 2015. *Laporan Hasil Sementara Survey Evaluasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Purbalingga*. Purbalingga.
- Bourgon, J. 2009. *New Governance and Public Administration: Toward a Dynamic Synthesis*. Centre for International Governance Innovation.
- Damanpour, F. and M. Schneider. 2009. 'Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 3, 495-522.
- Direktorat Jenderal Kementerian Keuangan. 2015. Diunduh dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-infografis.asp>.

- Fahmi, F. Z., M.I. Prawira, D. Hudalah, and T. Firman. 2016. *Leadership and collaborative planning: The Case of Surakarta, Indonesia*. *Planning Theory* 15 (3): 294-315.
- Katsamunska, P. 2012. Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, issue 1.
- Kasali, R. 2017. Ancaman Disruption bagi Indonesia. *Kompas*, 24/3/2017.
- Neo, BS dan Chen, G. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture and Change in Singapore*. World Scientific Publishing Co.
- Ombudsman. 2015. Hasil Penelitian Kepatuhan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Terhadap Standar Pelayanan Publik Sesuai UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tim Litbang, Ombudsman, Jakarta.
- Panagiotis, M., Alexandros, S., dan George, P. 2014. Organizational Culture and Motivation in the Public Sector. The Case of the City of Zagrafao. *Procedia Economics and Finance*, Vol 14, hal 415-424.
- Rosyadi, S dan Ramadanti, W. 2016. Innovation in public finance management to respond the problems of transparency and accountability in development administration: A case study of "Accountancy Clinic" in Aceh Tamiyang Regency, Indonesia. *Proceedings of International Conference on Public Management*, Atlantis Press.
- Vries, DV, Bekkers, VJJM, dan Tummerts, LG. 2014. *Innovation in The Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*, Ottawa: IRSPM Conference.