
Transformasi Sektor Publik

Eko Yulianto¹

Saat ini mungkin banyak orang telah dihindangi rasa frustrasi jika mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia. Reformasi yang dulu diharapkan menjadi sebuah momentum perubahan positif ternyata hanya menjadi sebuah *landmark* instabilitas baru bagi bangsa ini. Tampaknya bisa dikatakan bahwa reformasi hanya memperkuat *status quo*, sebab sampai saat ini praktis tidak terlihat perkembangan sosial yang positif. Korupsi menjadi lebih dahsyat. Otonomi daerah, yang menjadi salah satu hasil reformasi, justru melahirkan ‘raja-raja’ kecil yang selanjutnya menjadi pemain baru dalam arena korupsi, kolusi dan nepotisme. Privatisasi perusahaan negara hampir selalu berakhir dengan keributan yang melibatkan pihak-pihak yang merasa berkepentingan. Juga, tekanan pemisahan diri yang dilakukan oleh beberapa daerah tidak berkurang, dan lepasnya Timor Timur telah menjadi sebuah bukti konkrit. Di samping itu, hukum saat ini justru menjadi suprastruktur yang mengalami degradasi sebab tidak bisa lagi menjadi pilar keadilan dan kepastian bagi warga Negara.

Pada saat yang sama perilaku pejabat publik menjadi lebih vulgar bila dibandingkan pada era Soeharto. Tidak perlu dijelaskan dimana letak kevulgarannya sebab kita bisa menyaksikan para koruptor yang tetap memimpin rapat dinas, atau ketika para pejabat tinggi berargumentasi satu sama lain, misalnya tentang privatisasi, tentang otonomi daerah, hengkangnya PT. Sony, atau bahkan mungkin tentang Inul yang menghebohkan itu. Juga, tidak terlihat perubahan institusional yang signifikan sejak reformasi digulirkan karena yang dilakukan hanya mengurangi jumlah dan mengganti nama departemen, yang akhirnya justru melahirkan masalah sosial dan finansial. Dapat dikatakan, sebagai konsekuensi logis, Pemerintah belum juga bisa memberikan pelayanan yang berkualitas terhadap warganya. Kebakaran pasar Tanah Abang, banjir di Ibu Kota dan beberapa wilayah lain, tabrakan kereta api, tenggelamnya KMP Mutiara II belum lama ini, dan bencana-bencana lainnya setidaknya menjadi bukti akan buruknya wajah sektor publik kita saat ini.

Dengan fakta-fakta itu, tulisan ini tentu saja tidak ingin mengumbar kegelisahan baru. Dalam kaitan itu, saya hanya mencoba melihat perubahan sosial yang kita alami selama ini pada konteks yang lain, yaitu transformasi, terutama pada sektor publik. Saya percaya bahwa transformasi sektor publik harus menjadi ‘baju’ bagi upaya reformasi yang sedang kita lakukan. Sudah selayaknya wacana reformasi, yang selalu menjadi justifikasi bagi siapa saja yang *pro* perubahan, diletakkan dalam bingkai yang lebih sistematis sehingga upaya privatisasi, pemberantasan korupsi, otonomi daerah, dan perubahan-perubahan lainnya tidak menjadi sesuatu yang sporadik. Bingkai itu juga diharapkan bisa menjadi media *making sense* bagi semua fenomena sosial politik yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini.

¹ Penulis adalah mahasiswa pascasarjana pada Lancaster University, UK, jurusan IT, Management, and Organisational Changes.

Tiga Pilar Transformasi

Melakukan sebuah perubahan memang sesuatu yang sulit, sekecil apapun level perubahan itu. Perubahan macam apa yang diinginkan terkadang juga tidak gampang dirumuskan, apalagi menyangkut orang banyak dan terkait dengan persoalan yang multidimensional. Di samping itu, apa saja yang harus diubah dan dari mana kita memulai perubahan menjadi dua hal yang semakin menambah kompleksitas perubahan itu sendiri.

Meskipun demikian, perubahan-perubahan yang sering diberi label reformasi itu sebenarnya bisa dilihat dari kerangka dasarnya, yang saya sebut sebagai pilar transformasi. Pilar tersebut mencerminkan level transformasi yang harus menjadi fokus kita dalam mengelola perubahan sosial politik. Menggunakan teori ‘trinitas’ (.....) kita bisa melihat bahwa transformasi harus diarahkan pada tiga level: *idea*, *institution*, dan *material*. Ketiganya memiliki tingkat kepentingan yang sama dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena bersifat *recursive*. *Idea* tidak bisa menjadi materi tanpa *institution*. Institusi juga tidak berarti apa-apa tanpa ide. Demikian juga, *material* tidak pernah ada jika tidak didahului *idea* dan didukung oleh *institution*.

Dalam konteks ini transformasi sektor publik bisa menjadi sebuah kenyataan jika secara sadar kita menitikberatkan perubahan pada tiga pilar tersebut. Pertama-tama, peningkatan kualitas sektor publik tidak bisa lepas dari transformasi pada level *idea*. Dari sudut pandang ini, *idea* bisa berupa wacana transformasi yang dikembangkan atau *system thinking* yang dimiliki oleh pelaku transformasi: presiden, menteri, anggota DPR, atau siapapun yang menjadi *stakeholders* dan memiliki kapasitas dalam mempengaruhi keputusan yang terkait dalam proses transformasi tersebut. *Institution* bisa merupakan lembaga-lembaga publik beserta produk hukum atau aturan main yang dibuat sebagai kerangka transformasi. Terakhir, yang merupakan *material* adalah output dari proses transformasi itu, yaitu jasa-jasa publik yang menjadi produk utama dari seluruh aktivitas sektor publik.

Dalam kaitan dengan wacana, adalah tidak penting hal itu berasal dari siapa. Yang menjadi soal adalah transformasi sektor publik harus berkembang dalam wacana yang tepat. Jika tidak, arah transformasi tentu tidak akan ketahuan ujung pangkalnya. Pandangan kritis terhadap wacana yang dominan sangat perlu dilakukan oleh semua *stakeholders*. Harus ada tempat bagi diseminasi wacana baru sebagai bagian proses demokrasi dan menghindarkan dari monopoli kebenaran oleh pihak tertentu, atau menggunakan istilah Foucault, *regime of truth*. Misalnya saja, meskipun TNI bertekad untuk mempertahankan keutuhan NKRI, kita tentu tetap boleh mengembangkan wacana yang selama ini dikeramatkan, yaitu federasi. Dengan bersikap kritis kita bisa mempertanyakan misalnya: Mengapa bentuk federasi tidak bisa menjadi sebuah alternatif bagi Indonesia? Apa yang salah dengan federasi? Dalam hal ini, mana yang harus didahulukan: *form* atau *strategy*?

Sementara itu, *system thinking* merupakan *mental model* yang dimiliki oleh para pelaku transformasi. Dalam kaitan ini, setiap pelaku transformasi harus berpikir holistik, mempertimbangkan banyak aspek dalam mengambil setiap keputusan publik. Pola pikir reduksionis tidak seharusnya menjadi landasan ketika mereka membuat keputusan yang menyangkut kepentingan orang banyak. *System thinking* setidaknya bisa menghindarkan keputusan-keputusan cacat yang didasarkan pada argumentasi

yang tidak valid. Dengan karakteristik tersebut kita bisa mempertanyakan apakah Pemerintah telah berpegang pada pola pikir yang holistik ketika memutuskan kenaikan BBM, tarif listrik dan telepon pada saat yang bersamaan pada awal tahun ini. Akan tampak jelas bahwa keputusan yang dianulir itu sebenarnya didasarkan pada asumsi yang tidak komplis tentang realitas sosial kita karena hanya berlandaskan pada hitung-hitungan teori ekonomi, yang selalu tidak lepas dari prinsip *ceteris paribus* (pada kenyataannya mana ada *ceteris paribus*?).

Pilar selanjutnya, *institution*, berkaitan dengan transformasi organisasi beserta aturan mainnya. Saya mengamati, Pemerintah seringkali hanya berorientasi ada peraturan, tanpa pernah melihat kembali apakah lembaga Pemerintah yang kini ada memang telah mendukung upaya transformasi yang diinginkan. Penerbitan undang-undang korupsi akan sia-sia jika pembenahan organisasi yang menjadi penyebab korupsi tidak dilakukan. Pembenahan ini salah satunya, misalnya, terkait dengan pembersihan internal organisasi dari orang-orang yang memang terlibat dalam kasus korupsi. Juga, perlu dilihat kembali apakah organisasi pemerintahan sekarang punya struktur yang efisien untuk memastikan bahwa anggaran pemerintah memang bisa dihemat dari sana. Ambil contoh konkrit: Apakah Departemen Keuangan saat ini memang telah berfungsi baik dalam mengelola keuangan Negara? Apakah departemen ini tidak lagi menjadi salah satu sumber kebocoran keuangan publik? Apakah kantor-kantor pajak tidak lagi dihuni oleh petugas yang *doyan sogokan* dari para wajib pajak?

Kemudian, pada level *material* Pemerintah harus bisa memastikan bahwa jasa yang diberikan kepada publik memang berkualitas. Aspek ini sebenarnya merupakan sebuah keniscayaan jika transformasi pada dua level lainnya telah terjadi. Akan tetapi, yang sering terjadi adalah Pemerintah selalu *ngotot* untuk bisa memberikan layanan yang baik dan mengklaim telah meningkatkan kualitas layanannya kepada masyarakat, tetapi tanpa disertai transformasi pada level *idea* dan *institution*. Contohnya, otonomi daerah tidak kunjung menampakkan hasilnya karena *idea* yang dipegang adalah tetap sentralisasi. Korupsi juga tetap merajalela karena tidak adanya kerja sama yang baik antarlembaga yang terkait, misalnya BPK sebagai auditor atau ‘pelapor’, DPR sebagai yang ‘dilapor’, Kepolisian sebagai ‘investigator’ dan Lembaga Peradilan sebagai ‘eksekutor’. Pernahkah Anda lihat ada satu kasus korupsi di negeri ini yang selesai, apalagi sebagai hasil kerja sama yang baik antara institusi-institusi tersebut?

Pilihan dan Komitmen

Kerangka itu, meskipun teoretis, setidaknya bisa menjadi pegangan bagi perubahan sosial politik Indonesia yang maharuwet ini. Setiap keputusan politik yang diambil Pemerintah boleh saja berlabelkan reformasi, namun hal itu tidak cukup untuk bisa menjadi dasar penjelasan atas perubahan-perubahan dimaksud. Dengan meletakkan seluruh perubahan itu dalam konteks transformasi sektor publik, proses itu akan menjadi lebih terarah dan *make sense*, apalagi jika secara sadar ditujukan pada tiga pilar tadi.

Sampai pada titik ini, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah soal pilihan dan komitmen. Pilihan ini terutama berkaitan dengan sesuatu yang sangat fundamental, yaitu memilih untuk berubah atau tidak. Secara riil pilihan ini bisa dijabarkan antara melakukan transformasi yang sistematis atau sporadis, antara

menghapuskan korupsi secara total atau terus membiarkannya menghantui bangsa ini, dan terpenting, antara memilih bangsa ini selamat atau tamat.

Lalu, setelah pilihan dijatuhkan komitmen tentu harus dipegang. Berjanji akan memperjuangkan rakyat tentu tidak ada artinya jika setelah memegang kuasa malah mempermainkan nasib rakyat. Untuk hal ini saya sangat salut dengan apa yang dilakukan Mahathir di Malaysia. Komitmennya untuk membangun negeri itu untuk maju dalam infrastruktur teknologi memang patut diacungi jempol. Pilihannya untuk mewujudkan Multimedia Super Corridor (MSC) yang dicanangkan sekitar sepuluh tahun lalu kini telah menjadi kenyataan. Kini MSC bahkan bisa menjadi salah satu motor kemajuan Malaysia.

Dalam konteks ini, perbandingan seperti itu sebenarnya tidak perlu terjadi sebab saya sangat percaya bahwa visi tentang kemajuan yang kita inginkan bisa tumbuh sendiri di sini tanpa harus ada tekanan dari luar. Cukup banyak alasan bagi Pemerintah untuk membangun visi khas Indonesia. Transformasi sektor publik tidak perlu justifikasi yang berasal dari, misalnya, keinginan untuk maju seperti Malaysia, melainkan didasarkan pada fakta bahwa bangsa ini memang perlu berubah dan perubahan itu harus diletakkan dalam konteks Indonesia. Korupsi sudah sepantasnya diberantas, bukan karena tekanan IMF, tapi karena memang berbahaya bagi keselamatan bangsa ini. Privatisasi juga tetap perlu dilakukan, bukan semata-mata untuk menambah pendapatan Negara, melainkan memang untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Demikian juga, otonomi daerah bisa menjadi sebuah keputusan politik pada era ini, bukan hanya sekedar sebagai respons tuntutan daerah, tapi memang dilihat sebagai sebuah cara terbaik untuk mengelola Indonesia yang memiliki keragaman yang luar biasa. Singkatnya transformasi sektor publik perlu bukan karena alasan-alasan reaktif, seperti tekanan dari lembaga internasional, imitasi kemajuan bangsa lain, atau bahkan sekedar ingin memenangkan pemilu mendatang, tapi memang karena tuntutan jaman. Akhirnya, sekali pilihan dijatuhkan, komitmen untuk merubah *idea*, *institution*, dan *material* juga harus dipegang selamanya, jika kita ingin menjadi bangsa yang ketinggalan jaman.

Lancaster 1 Maret 2003