

BUDAYA INOVASI DAN REFORMASI BIROKRASI

Asropi

Pusat Kajian Manajemen Kebijakan Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No. 10 Jakarta

Innovation Culture and Bureaucratic Reform

Bureaucratic reform in Indonesia has been proceeding for many years. However, persisting problems concerning bureaucracy have yet to be resolved. This snag may arise due to the lack of the creativity and innovation culture within government bureaucracy. Therefore, bureaucratic reform should be directed more to innovation culture and programs in order to enhance the government bureaucracy's innovation capability.

Key words: bureaucratic reform, innovation culture, innovation capability

A. PENDAHULUAN

Cukup banyak permasalahan dalam birokrasi pemerintah yang menjadi isu publik di Indonesia dewasa ini. Beberapa dari permasalahan tersebut disebutkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, antara lain meliputi: tingginya penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan, rendahnya kinerja sumberdaya aparatur, belum memadainya sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan, rendahnya kesejahteraan PNS, serta banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

Isu-isu publik tersebut pada dasarnya bukanlah isu-isu baru dalam birokrasi pemerintah kita. Hal ini dapat ditunjukkan melalui telaah atas berbagai dokumen rencana pembangunan nasional, sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I Tahun 1969/70-1973/74 sampai dengan RPJMN Tahun 2004-2009. Berdasarkan tersebut didapati bahwa sebagian besar isu dalam birokrasi yang sekarang berkembang adalah isu-isu klasik yang sudah muncul lama, bahkan sebelum Repelita I digulirkan.

Hal yang sangat menarik adalah keberadaan isu-isu publik tersebut, yang dari waktu ke waktu terus bertahan, tampaknya sangat sulit untuk diselesaikan. Sementara sejak tahun 1966 hingga masa RPJMN 2004/2009 sekarang ini, pemerintah telah melaksanakan berbagai program dan kegiatan yang ditujukan untuk reformasi birokrasi. Belanja publik yang telah terserap untuk kepentingan reformasi birokrasi ini juga tidak sedikit. Kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia dengan demikian memang layak untuk dipertanyakan.

Namun, tidak mudah memahami fenomena reformasi birokrasi di Indonesia. Para ahli administrasi publik di Indonesia juga berselisih pendapat dalam memahami fenomena yang ada. Beberapa ahli menilai persoalan utama reformasi birokrasi di Indonesia adalah masalah sumber daya manusia, baik menyangkut komitmen pimpinan, maupun kualitas dan moralitas PNS pada umumnya. Sementara sebagian ahli lain lebih menyoroti sistem sebagai faktor penentu kinerja reformasi birokrasi. Strategi reformasi pemerintah pada kenyataannya juga diarahkan untuk melakukan perbaikan terhadap kedua aspek tersebut. Akan tetapi, fakta tentang kinerja reformasi birokrasi hingga waktu sekarang ini belum

memuaskan.

Fenomena tersebut mengindikasikan adanya faktor penentu kinerja reformasi yang selama ini belum mendapat perhatian para ahli dan pengambil kebijakan dalam birokrasi pemerintah. Caiden (1969) sudah mengingatkan kuatnya pengaruh faktor ini terhadap kinerja reformasi, demikian pula Peters (1994) dan Farazmand (2002). Faktor tersebut adalah budaya yang memberikan pengaruh yang besar terhadap kinerja reformasi, karena reformasi sangat terkait dengan kepercayaan, nilai-nilai dan sikap yang diadaptasi dan dikembangkan dalam birokrasi (Abueva, 1970).

Salah satu budaya birokrasi yang sangat penting bagi reformasi birokrasi adalah berkembangnya inovasi dalam instansi pemerintah. Inovasi sangat penting, karena memungkinkan birokrasi untuk berfungsi lebih dinamis dan melakukan *improvement*. Tulisan ini dimaksudkan untuk melihat reformasi birokrasi dalam kaitannya dengan budaya inovasi dalam birokrasi.

B. INOVASI DAN REFORMASI ADMINISTRASI

Inovasi merupakan konsep yang relatif baru dalam literatur administrasi publik (*public administration*). Hasil penelitian David Mars (Lee, 1970) mengungkapkan bahwa sampai tahun 1966 tidak ditemukan publikasi dari tulisan administrasi publik yang mengulas tentang inovasi. Adapun literatur klasik yang memuat konsep inovasi dalam konteks reformasi antara lain adalah artikel "*Innovation in Bureaucratic Institutions*" tulisan Alfred Diamant yang dimuat dalam jurnal *Public Administration Review* (PAR) pada tahun 1967. Selain itu, adalah buku karya Caiden yang berjudul "*Administrative Reform*", diterbitkan pada tahun 1969. Dalam bukunya tersebut, Caiden menguraikan inovasi sebagai bagian dari reformasi administrasi (*administrative reform*). Beberapa tulisan tersebut menandai mulai diperhatikannya inovasi oleh para pakar administrasi publik. Hanya saja, konsep inovasi kemudian masih belum cukup populer dalam ranah administrasi publik dan reformasi administrasi. Inovasi populer dalam bidang tersebut baru pada dekade terakhir.

Kurang populernya konsep inovasi pada masa lalu dapat difahami karena karakter reformasi yang lebih didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi weber. Dalam konsepsi weber, birokrasi memerlukan aturan yang jelas, hirarki, spesialisasi dan lingkungan yang relatif stabil. Dalam konteks ini, inovasi dipandang tidak banyak diperlukan bagi aparatur birokrasi pemerintah (Kelman, 2005). Kewajiban aparatur birokrasi pemerintah adalah menjalankan aturan yang telah ditetapkan (*rule driven*). Jika kemudian inovasi dilaksanakan, hanya dalam intensitas yang kecil dan dilakukan terbatas pada level pimpinan puncak. Inovasi, dalam hal ini sebagaimana reformasi administrasi didekati melalui mekanisme *top down* (Caiden, 1969).

Pada tahun 90 an, *new public management* (NPM) mulai menggeser hegemoni konsepsi weber dalam reformasi administrasi. Reformasi kemudian mengalami pembelokan arah menuju birokrasi yang mengedepankan hasil, partisipasi, berorientasi pelanggan, digerakan oleh misi, dan desentralisasi (Osborne, 1992). Pada era baru ini, inovasi justru sangat dihargai oleh pendukung gerakan reformasi.

Perkembangan terakhir menunjukan kemajuan pada penggunaan istilah inovasi dalam bidang administrasi publik. Pada negara seperti Korea, konsep inovasi bahkan telah "menggantikan" konsep reformasi. Pengalaman Korea menunjukan bahwa penerapan inovasi pada negara tersebut telah meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal (Yoo, 2002). Keberhasilan sebagaimana Korea ini juga terjadi pada penerapan inovasi di Kanada (Robertson and Ball, 2002). Sementara di China, inovasi telah

dianggap sebagai bagian dari tradisi China (Shenkar, 2006). Inovasi atas birokrasi sangat mendukung bagi berkembangnya ekonomi dan teknologi China dewasa ini. Semua ini menunjukkan nilai penting inovasi bagi perubahan yang diinginkan.

C. INOVASI: BUDAYA BIROKRASI DI INDONESIA?

Dalam lima tahun terakhir, praktek inovasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah di Indonesia telah diungkapkan dalam sejumlah literatur. Beberapa daerah yang sering menjadi rujukan sebagai *best practices* penerapan inovasi antara lain adalah Propinsi Gorontalo, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Jembrana. Menilik kinerja ketiga daerah tersebut, terbukti inovasi sangat diperlukan bagi birokrasi pemerintah dalam proses reformasi.

Bagi pemerintah daerah pada umumnya, fenomena Propinsi Gorontalo, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Jembrana adalah pelajaran yang sangat bernilai. Pada daerah-daerah tersebut, kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan inovasi di daerah tampak berkorelasi positif dengan dukungan masyarakat terhadap pemerintah daerah masing-masing. Adapun bentuk dukungan masyarakat yang paling nyata adalah terpilihnya kembali pemangku jabatan Gubernur, Bupati atau Walikota untuk periode kedua dalam kepemimpinannya, dan hal ini merupakan refleksi dari kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Fenomena pada ketiga daerah tersebut bisa jadi hal yang lumrah jika terjadi pada masa-masa sebelum sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung (PILKADAL) diberlakukan pada tahun 2005. Namun pada masa sekarang ini, apa yang terjadi pada ketiga daerah tersebut adalah bagian dari pembelajaran untuk para pemimpin di daerah-daerah lain, khususnya yang ingin mempertahankan jabatannya selama dua periode. Hal ini karena dalam mekanisme PILKADAL terdapat ruang yang cukup luas bagi masyarakat untuk menentukan nasib kepemimpinan pejabat publik di daerah.

Pada ketiga daerah tersebut, dukungan publik terhadap pemangku jabatan kepala daerah sangat besar yang ditunjukkan oleh tingginya prosentase masyarakat yang memilih mereka untuk kembali menjadi pemimpin daerah, yang di atas 80% dari total partisipan dalam PILKADAL. Hasil PILKADAL di Propinsi Gorontalo, 81% suara mendukung Fadel Muhammad untuk kembali memimpin Provinsi Gorontalo hingga tahun 2011. Sedangkan di Kabupaten Sragen, Untung Saroni Wiyono Sukarno, mendapatkan dukungan 87,34% suara untuk kembali menjabat Bupati Sragen periode 2006-2011. Sementara I Gede Winasa mendapatkan dukungan masyarakat untuk menjadi Bupati Jembrana yang kedua kalinya, dengan prosentase suara mencapai 88,56%. Semua ini menunjukkan bahwa masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap para pemimpin tersebut, dan menaruh harapan yang cukup besar bagi perbaikan kehidupan mereka dimasa kepemimpinan berikutnya.

Tidak dipungkiri bahwa keberhasilan para pemimpin daerah tersebut dalam meraih dukungan dan kepercayaan publik adalah karena strategi dan kebijakan yang mereka kembangkan selama masa kepemimpinan periode pertama telah memberikan hasil yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Kunci dari kinerja ini adalah inovasi. Melalui inovasi mereka mampu meningkatkan kinerja daerah yang dipimpinnya secara signifikan. Pada tahun 2006, Gorontalo telah berubah menjadi provinsi dengan pertumbuhan ekonomi 7,3%, PDRB per kapita atas dasar harga konstan mencapai Rp2.351.715,00, dan angka kemiskinan menurun dari 32,12% pada tahun 2002 menjadi 29%. Kondisi yang sama juga terjadi pada Kabupaten Sragen dan Jembrana. Tahun 2006, pertumbuhan ekonomi

Kabupaten Sragen mencapai 6,8% dan PDRB meningkat 57,48% dibandingkan dengan PDRB tahun 2002. Sedangkan Kabupaten Jembrana, di tahun akhir periode pertama kepemimpinan Gede Winasa, laju pertumbuhan ekonomi mencapai 5,29%, PDRB perkapita meningkat dari Rp5.480.000,00 pada tahun 2001 menjadi Rp7.403.000,00 dan angka kemiskinan menurun dari 19,4% pada tahun 2002 menjadi 8,85%.

Kisah keberhasilan inovasi Gorontalo, Sragen dan Jembrana ini sebenarnya telah banyak dikemukakan dalam berbagai tulisan di jurnal, surat kabar, dan seminar-seminar. Seiring dengan hal tersebut, inovasi kemudian menjadi kata yang populer di lidah dan telinga penyelenggara pemerintahan di Indonesia. Dalam perkembangan sekarang ini, inovasi bahkan diyakini sebagai keharusan bagi pemerintah daerah. Dasar pemikirannya adalah bahwa inovasi telah terbukti meningkatkan efektivitas pemerintah daerah, yang telah ditunjukkan terutama oleh ketiga daerah yang telah disebutkan dalam tulisan ini. Lebih dari itu, inovasi diperlukan dalam menghadapi kondisi lingkungan pemerintah daerah dewasa ini. Sejak otonomi daerah digulirkan tahun 1999, pemerintah daerah selain memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola pemerintahan di tingkat daerah, juga memiliki kewajiban yang besar untuk memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakatnya. Dalam konteks ini inovasi diperlukan agar kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah lebih dekat dengan kebutuhan nyata masyarakat.

Mesipun kesadaran perlunya inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tampaknya makin menguat, namun kenyataannya belum banyak pemerintah daerah sekarang ini yang menerapkan inovasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya. Dari keseluruhan jumlah pemerintah daerah yang terdiri dari 33 provinsi dan 472 Kabupaten/Kota, diperkirakan tidak lebih dari 5% yang menonjol dalam inovasi. Pada umumnya, pemerintah daerah memberlakukan penyelenggaraan pemerintahan sebagai rutinitas, *business as usual*. Berbagai upaya pemerintah untuk mendorong inovasi pada birokrasi melalui berbagai penghargaan, juga tidak banyak menunjukkan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Inovasi, dengan demikian belum menjadi unsur penting dari budaya birokrasi pemerintah. Hal demikian ini juga mengindikasikan bahwa birokrasi pemerintah sekarang belum mampu menyerap dan mengembangkan nilai-nilai manajemen yang lebih maju. Penyebab kondisi tersebut dapat saja dicari pada kelekatan nilai-nilai birokrasi pemerintah dengan konsep weber. Sebagaimana dinyatakan Agus Dwiyanto (2006), bahwa rendahnya inovasi birokrasi pemerintah dikarenakan struktur birokrasi yang sangat hirarkis, terkotak-kotak dan *rigid*. Akan tetapi, hal ini masih memerlukan pembuktian lebih lanjut. Pembuktian ini diperlukan, karena fakta menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah juga belum mencerminkan kesesuaiannya dengan nilai-nilai birokrasi weber. Hasil penelitian Agus Dwiyanto (2006) yang dilaksanakan pada tahun 2000 dan Eko Prasjojo (2006) pada tahun 2005 mengungkapkan bahwa ketidakpatuhan terhadap prosedur dan lemahnya pengawasan masih menjadi ciri dari birokrasi pemerintah. Lain dari itu, inovasi juga sebenarnya masih dimungkinkan dalam birokrasi weber, meskipun terpusat pada tingkat *top management* dalam birokrasi.

D. KEMAMPUAN INOVASI BIROKRASI PEMERINTAH

Secara teoritik, penyebab fenomena inovasi birokrasi pemerintahan seperti disebutkan sebelumnya dapat dijelaskan melalui konsep "*innovation capability*" atau kemampuan inovasi. Menurut Terziovski (2007), kemampuan inovasi ini menyediakan potensi bagi munculnya inovasi yang efektif. Dengan demikian, bagi birokrasi pemerintah,

kemampuan inovasi dari masing-masing lembaga pemerintah lah yang sesungguhnya sangat berperan dalam penciptaan kreatifitas dan inovasi yang berujung pada peningkatan kinerja birokrasi pemerintah.

Mengacu pada definisi Lawson dan Samson (2001) tentang kemampuan inovasi, kemampuan inovasi birokrasi pemerintah dimaknai sebagai kemampuan birokrasi pemerintah untuk mentransformasikan secara berkelanjutan pengetahuan dan gagasan ke dalam berbagai bentuk pelayanan, proses, dan sistem yang baru, bagi keuntungan lembaga dan *stakeholder*. Beranjak dari pemahaman ini, maka kemampuan inovasi birokrasi pemerintah bukanlah konsep yang berdiri sendiri, tetapi ia berkaitan dengan berbagai aspek manajemen, kepemimpinan, dan aspek teknis seperti alokasi sumberdaya strategik, pemahaman kepentingan *stakeholders*, dan lain-lain.

Banyaknya faktor yang mempengaruhi kemampuan inovasi birokrasi pemerintah, berakibat kemampuan setiap lembaga pemerintah untuk melakukan inovasi berbeda satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, faktor-faktor tersebut sangat penting untuk dikenali, terutama untuk membangun strategi yang memadai bagi peningkatan kemampuan inovasi suatu lembaga pemerintah. Hanya saja, pengenalan terhadap faktor-faktor tersebut, bukan pekerjaan yang mudah. Bahkan, pada lembaga-lembaga yang sudah berhasil melakukan inovasi sekalipun, hanya sedikit yang memahami faktor-faktor yang mempengaruhi suksesnya inovasi (Assink, 2006) –kesulitan yang juga dialami oleh birokrasi pemerintah di Indonesia.

Menurut Terziovski (2007), kemampuan inovasi suatu lembaga ditentukan oleh sejumlah faktor yang disebutnya sebagai dimensi kemampuan inovasi. Dimensi kemampuan inovasi tersebut antara lain meliputi: visi dan strategi, perekatan dasar kompetensi, penguatan informasi dan kecerdasan organisasi, orientasi pasar dan pelanggan, kreativitas dan manajemen gagasan, sistem dan struktur organisasi, dan manajemen teknologi. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Gorontalo, Parepare, dan Sragen, berbagai dimensi dari kemampuan inovasi tersebut juga tampak jelas mempengaruhi keberhasilan inovasi yang diterapkan oleh ketiga daerah tersebut.

1. Visi dan Strategi

Inovasi bukan hanya sebagai nilai utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo, tetapi sekaligus ditempatkan sebagai tujuan. Inovasi menempati posisi sangat dihargai: Visi. Dengan kedudukan inovasi yang demikian ini, maka strategi didesain untuk menghasilkan inovasi, diantaranya melalui penanaman nilai-nilai kewirausahaan dalam tubuh birokrasi pemerintah daerah.

Tarikan visi terhadap perilaku inovatif juga ditunjukkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen dan Jembrana. Ketika kepercayaan publik dijadikan sebagai tujuan pemerintah daerah, pemerintah daerah menjadi inovatif dalam upaya meningkatkan kepercayaan masyarakat tersebut. Dalam beberapa hal startegi Kabupaten Sragen memiliki kemiripan dengan Kabupaten Jembrana yaitu melalui pemberian pelayanan kesehatan gratis bagi keluarga miskin dan penerapan *One Stop Sevice (OSS)* untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah daerah. Hanya saja, untuk bidang pendidikan Kabupaten Jembrana melangkah lebih jauh dengan penerapan pendidikan gratis dari tingkat sekolah dasar sampai lanjutan tingkat atas.

2. Perekatan Dasar Kompetensi

Terdapat kesadaran yang sama pada pemerintah daerah Provinsi Gorontalo,

Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Jembrana akan pentingnya kompetensi aparatur dalam pencapaian tujuan organisasi. Berbagai langkah strategis untuk peningkatan kompetensi aparatur dilakukan ketiga pemerintah daerah tersebut yang ditujukan untuk meningkatkan kreatifitas aparatur sehingga lebih inovatif dalam pemberian pelayanan dan untuk meningkatkan penguasaan *e-government*.

Pada Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, pengembangan kompetensi aparatur dilakukan diantaranya melalui pengiriman tugas belajar pegawai pemerintah daerah ke berbagai perguruan tinggi di Indonesia, seperti UGM, UI, ITB, Unhas, Unhalu, Unair, Unibraw dan STIA-LAN, desain pendidikan dan pelatihan yang berdasarkan kebutuhan keahlian (*skill-need training*), tunjangan kinerja daerah, kesejahteraan khusus bagi para pendidik dan tenaga kependidikan, pendidikan berbasis kawasan dengan penguatan pada kompetensi lokal, dan penilaian kinerja pegawai berbasis produktivitas. Sedangkan Kabupaten Sragen memfasilitasi PNS kabupaten untuk menguasai komputer dan bahasa Inggris. Adapun Kabupaten Jembrana, pengembangan kompetensi aparatur dilakukan diantaranya melalui bantuan biaya pendidikan bagi guru untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, kerjasama dengan BPPT dalam pelatihan pembuatan *software*, dan diklat komputer untuk PNS golongan II.

3. Penguatan Informasi dan Kecerdasan Organisasi

Kelancaran dan kecepatan arus informasi sangat penting untuk keberhasilan suatu kegiatan yang proses pendukungnya berada pada banyak satuan/unit kerja. Agar informasi dapat mengalir cepat dan lancar, lembaga pada umumnya melakukan transformasi proses dengan mendasarkan pada kemampuan teknologi. Hal ini diterapkan oleh Kabupaten Sragen yang menggunakan *e-government* untuk mendukung arus informasi terkait perijinan. Pada sistem tersebut, teknologi memfasilitasi informasi yang mengalir diantara Badan Pelayanan Terpadu (BPT), seluruh satuan kerja, 20 kecamatan dan 208 desa. Strategi serupa juga dikembangkan Kabupaten Jembrana dalam kerangka *One Stop Service*.

4. Orientasi Pasar dan Pelanggan

Pelanggan dari pelayanan yang dihasilkan oleh instansi pemerintah adalah masyarakat umum, dan tugas utama pemerintah adalah memuaskan masyarakat melalui pelayanan tersebut. Dalam hubungan pemerintah-masyarakat ini, pemenuhan “kepuasan masyarakat” adalah suatu nilai yang harus tertanam pada setiap jiwa aparatur pemerintah. Untuk mewujudkan strategi tersebut, Pemerintah daerah Provinsi Gorontalo menanamkan jiwa *entrepreneur* pada birokrasi. Salah satu efek dari karakter yang baru ini, pemerintah daerah akhirnya mampu melihat kebutuhan pasar akan jagung yang kemudian dijadikan komoditi utama Provinsi Gorontalo.

Selain melalui strategi tersebut, untuk meningkatkan kepuasan masyarakat pemerintah daerah juga harus selalu melakukan perbaikan kinerja atas pelayanan tersebut. Untuk kepentingan ini, pemerintah daerah wajib memiliki informasi yang memadai tentang kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah, antara lain melalui survey kepuasan pelanggan sebagaimana dilakukan oleh BPT Kabupaten Sragen setiap 6 bulan sekali.

5. Manajemen Gagasan dan Kreativitas

Inovasi tidak akan terjadi jika tidak ada kebebasan untuk mengembangkan gagasan

dan kreativitas. Bupati Sragen memberikan keleluasaan manajemen kepada BPT sehingga lembaga ini selanjutnya dapat mengembangkan manajemen yang lebih inovatif, yang ditunjukkan antara lain melalui pemasangan papan reklame dan penggantian seragam petugas BPT dengan pakaian sipil. Sedangkan di Provinsi Gorontalo, inovasi tidak hanya difasilitasi melalui pembukaan ruang bagi munculnya berbagai gagasan yang kreatif, bahkan diletakan sebagai fokus utama dari strategi manajemen sumber daya manusia. Pada Provinsi ini, manajemen sumber daya manusia aparatur diarahkan untuk terciptanya *entrepreneurial spirit* yang mengutamakan inovasi, *teamwork*, *trustworthiness*, *prosperity*, dan *speed*.

6. Sistem dan Struktur Organisasi

Pengembangan sistem di Kabupaten Sragen, Kabupaten Jembrana, dan Provinsi Gorontalo ditujukan untuk mendukung pengembangan pelayanan baru (*new service development*). Di Kabupaten Sragen, BPT diberi kewenangan penuh oleh Bupati untuk mengelola pelayanan perijinan dan mempertanggungjawabkan kinerjanya langsung kepada Bupati. Dengan kewenangan yang dimilikinya tersebut, BPT selanjutnya melakukan inovasi dalam proses manajemen melalui pembangunan sistem jejaring berbasis *e-government*. Penggunaan teknologi informasi (TI) ini selanjutnya terbukti mampu meningkatkan kecepatan pelayanan perijinan Kabupaten Sragen.

Dalam inovasi sistem dan struktur organisasi ini, strategi yang dikembangkan Kabupaten Jembrana memiliki kemiripan dengan Kabupaten Sragen dalam hal penggunaan TI. Kabupaten Jembrana, menerapkan jejaring berbasis *e-government* untuk penerapan OSS. Selain itu, Kabupaten Jembrana mengembangkan *e-government* untuk kepentingan manajemen pemerintah daerah secara lebih luas, yang terintegrasi dalam *Jimbarwana Network* (Ji-Net).

Berbeda dengan kabupaten Sragen dan Jembrana yang banyak memanfaatkan TI untuk menguatkan sistem dan struktur organisasinya, inovasi atas struktur organisasi di Provinsi Gorontalo lebih menekankan pada penataan kelembagaan. Pada provinsi ini, lembaga-lembaga yang diyakini sebagai inti kapasitas manajemen pemerintah daerah, meliputi keuangan, kepegawaian dan kesehatan dibentuk sebagai badan dan bertanggungjawab langsung kepada gubernur dengan fungsi yang diarahkan untuk mensukseskan pemerintahan yang inovatif. Perubahan kelembagaan ini ternyata bukan saja berefek pada kinerja inovasi pemerintah daerah secara keseluruhan, provinsi ini juga mendapatkan penghargaan sebagai provinsi terbaik untuk Pencapaian Menuju Tertib Administrasi Keuangan dari BPK tahun 2007.

7. Manajemen Teknologi

Teknologi menjadi bagian yang tak terpisahkan dari inovasi pemerintah daerah. Dalam kasus penerapan OSS di Sragen, pemerintah daerah membangun jaringan kerja berbasis teknologi yang mampu menghubungkan antara berbagai lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan perijinan sampai di tingkat desa. Untuk mendukung operasionalisasi strategi ini, di setiap desa di Kabupaten Sragen ditempatkan 3 orang PNS yang memiliki tugas khusus mengoperasikan IT. Sedangkan di Kabupaten Jembrana, teknologi digunakan untuk berbagai kepentingan pemerintah daerah, khususnya untuk aplikasi Kantor Maya (Kantaya) dan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIMDA).

E. DRIVERS DAN ENABLERS KEMAMPUAN INOVASI BIROKRASI PEMERINTAH

Kemampuan inovasi lembaga bisnis maupun lembaga pemerintah tidak serta merta menjadikannya sebagai lembaga yang inovatif. Menurut Terziovski (2007), agar organisasi menjadi inovatif maka kemampuan inovasinya harus diletakkan pada tiga domain yang meliputi: *sustainable development*, *e-commerce*, dan *new product development*. Sementara untuk kapasitas inovasi birokrasi pemerintah—dengan memperhatikan pengalaman Provinsi Gorontalo, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Sragen, domain yang menjadi pendorong dan penguat inovasi tidak jauh berbeda dengan yang telah disebutkan Terziovski tersebut, kecuali *e-commerce* yang kurang tampak dalam inovasi birokrasi pemerintah. Dalam hal ini, kemudian muncul domain baru yang sangat penting bagi inovasi birokrasi pemerintah: *e-government*.

1. *Sustainable Development*

Sampai waktu sekarang ini, lingkungan belum menjadi domain yang banyak diperhatikan oleh birokrasi pemerintah dalam mengembangkan kapasitas inovasinya. Hal ini sebenarnya sangat disayangkan, mengingat daya dukung lingkungan bagi kehidupan pada hampir seluruh daerah di Indonesia dalam kondisi yang memprihatinkan. Sementara domain ini sangat penting bagi keberlanjutan sejarah kehidupan manusia, sehingga inovasi yang diarahkan oleh domain tersebut akan sangat bernilai baik untuk penduduk sekarang ini maupun untuk mereka yang hidup di masa mendatang.

Namun demikian, bagi Pemerintah Kabupaten Sragen, *sustainable development* telah menjadi bagian dari tujuan arah inovasi di Kabupaten Sragen. Beberapa kebijakan yang ditetapkan terkait dengan domain ini antara lain adalah: budidaya pertanian organik, larangan menembak burung, larangan menangkap ikan dengan racun, dan larangan memaku pohon. Beberapa kebijakan tersebut juga dilengkapi dengan ketentuan *punishment*, seperti denda 100 juta atau 10 tahun penjara bagi penangkap ikan dengan racun dan denda 50 juta atau 5 tahun penjara bagi penembak burung.

Perhatian terhadap lingkungan juga ditunjukkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jember. Inovasi yang didorong domain ini berujud kebijakan pengolahan air laut menjadi air mineral (dikenal dengan Megumi) dan kebijakan pengolahan sampah menjadi pupuk organik.

2. *E-government*

E-government merupakan domain yang sangat mempengaruhi inovasi birokrasi pemerintah, dan berperan sebagai *driver* sekaligus sebagai *enabler* dari kapasitas inovasi. Sebagai *driver*, *e-government* mendorong terwujudnya kualitas pelayanan yang semakin baik dan semakin cepat dalam perijinan, melalui re-evaluasi terhadap berbagai praktek dan pelayanan yang sedang dijalankan. Sedangkan sebagai *enabler*, *e-government* mendukung terciptanya berbagai inovasi baru dalam pelayanan publik dan akses masyarakat atas berbagai pelayanan yang diberikan pemerintah daerah.

Dalam kasus OSS yang diselenggarakan Kabupaten Sragen, *e-government* telah menjadikan kabupaten tersebut memiliki peningkatan kinerja dalam investasi. Data perkembangan investasi Kabupaten Sragen antara tahun 2002 sampai tahun 2006, menunjukkan pengaruh yang nyata dari adanya *e-government*. Pada tahun 2002 nilai investasi Sragen adalah 592 miliar rupiah dan angka ini terus meningkat hingga mencapai 12 triliun rupiah pada tahun 2006.

Sementara dukungan *e-government* untuk kemudahan akses masyarakat atas berbagai

pelayanan publik telah ditunjukkan baik oleh Kabupaten Sragen, Kabupaten Jembrana, maupun Provinsi Gorontalo. Masyarakat di kedua kabupaten tersebut semakin dimudahkan dalam berbagai pelayanan perijinan. Bahkan pada Kabupaten Jembrana, *e-government* telah memungkinkan masyarakat mudah mengakses fasilitas kesehatan. Adapun Provinsi Gorontalo, meskipun relatif tertinggal dalam pemanfaatan *e-government* jika dibandingkan Kabupaten Sragen dan Jembrana, juga telah memanfaatkan *e-government* untuk berbagai kepentingan, antara lain untuk promosi investasi, *e-procurement*, dan sistem informasi manajemen kepegawaian (SIMPEG).

3. New Product Development

Kewenangan yang sekarang dimiliki oleh pemerintah daerah berimplikasi pada semakin banyaknya jenis pelayanan yang harus disediakan pemerintah daerah untuk masyarakatnya. Berbagai strategi dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka penyediaan pelayanan tersebut, melalui pembangunan kerjasama dengan lembaga lain, penciptaan iklim organisasi yang kondusif bagi inovasi, dan penguatan jejaring dalam birokrasi pemerintah daerah. Hal ini telah ditunjukkan antara lain oleh pemerintah daerah Jembrana yang membangun kerjasama dengan BPPT pada masa awal penyusunan strategi inovasi. Demikian pula halnya dengan Provinsi Gorontalo yang melakukan kerjasama untuk pengembangan SDM aparaturnya dengan berbagai perguruan tinggi, seperti: UGM, UI, ITB, Unhas, Unhalu, Unair, Unibraw dan STIA-LAN. Sementara itu, upaya penciptaan kondisi yang mendukung bagi berkembangnya gagasan-gagasan kreatif dan inovatif juga ditunjukkan oleh Provinsi Gorontalo. Pada provinsi ini, manajemen sumber daya manusia didisain untuk menghasilkan aparatur yang berjiwa *entrepreneur*.

F. PENUTUP

Keberadaan sejumlah persoalan dalam birokrasi pemerintah yang dari tahun ke tahun menjadi isu publik merupakan indikasi dari lemahnya kinerja reformasi birokrasi. Hal ini karena pendekatan yang selama ini diterapkan untuk reformasi birokrasi tampaknya belum banyak menyentuh aspek penting dalam birokrasi yaitu budaya birokrasi pemerintah. Budaya birokrasi ini mencakup keyakinan, nilai-nilai, dan sikap yang memungkinkan aparatur birokrasi bergerak ke arah tujuan yang diharapkan. Pengalaman di beberapa negara, seperti Iran dan Malaysia, pendekatan nilai dan budaya birokrasi terbukti dapat menjadi pendekatan utama dalam reformasi birokrasi (Turner and Hulme, 1997).

Salah satu aspek budaya birokrasi yang sangat penting bagi keberhasilan reformasi birokrasi adalah budaya inovasi. Pada birokrasi pemerintah di Indonesia, inovasi ini belum menjadi nilai utama dari budaya birokrasi. Namun, belajar dari pengalaman inovasi yang dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Sragen, maka birokrasi pemerintah di Indonesia pada dasarnya memiliki potensi untuk melakukan berbagai inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hal pertama yang harus mereka lakukan adalah mengetahui kemampuan inovasi birokrasi pemerintah, melalui pengenalan sejumlah dimensi kemampuan inovasi yang meliputi: (1) visi dan strategi; (2) perekatan dasar kompetensi; (3) penguatan informasi dan kecerdasan organisasi; (4) orientasi pasar dan pelanggan; (5) manajemen gagasan dan kreativitas; (6) sistem dan struktur organisasi; dan (7) manajemen teknologi.

Pemahaman akan kemampuan inovasi tersebut akan membantu birokrasi pemerintah

untuk melakukan inovasi. Namun demikian, kemampuan inovasi ini tidak akan dengan sendirinya menghasilkan inovasi. Inovasi birokrasi pemerintah baru akan terjadi jika kemampuan inovasi tersebut diletakkan dalam tiga domain yang merupakan *drivers* dan *enablers* kemampuan inovasi pemerintah daerah: *sustainable development*, *e-governmenet*, dan *new product development*.

REFERENSI

- Abueva JV. 1970. *Administrative Reform and Culture*. In Hahn-Been Lee and Abelardo G. Samonte. ed., *Administrative Reform in Asia*. Manila. Phillipines: Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA)
- Agus D. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia Cetakan-2*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Assink M. 2006. *Inhibitors of Disruptive Innovation Capability: A Conceptual Model*. European Journal of Innovation Management, 9,(2).
- Caiden GE. 1969. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine.
- Prasojo E., Pradana A., dan Hiqmah N. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik*. Jakarta: YAPPIKA.
- Farazmand A. 2002. *Administrative reform and Development: An Introduction*. In Ali Farazmand, ed., *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport. CT: Praeger.
- Ismail G. 2007. *Best Practice dan Pelaksanaan Good Governance tentang Inovasi Daerah*. Dipresentasikan pada Pertemuan Pengembangan Best Practice dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jakarta. 18-19 Desember.
- Kelman S. 2005. *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Washington DC: The Brooking Institution.
- Lawson B. and Samson D. 2001. *Developing Innovation Capability in Organizations: A Dynamic Capabilities Approach*. International Journal of Innovation Management, 5 (3), 377-400.
- Lee Hahn-Been. 1970. *The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction*. In Hahn-Been Lee and Abelardo G. Samonte. ed., *Administrative Reform in Asia*. Manila. Phillipines: Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA).
- Osborne D. and Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Panayides P. 2006. *Enhancing Innovation Capability through Relationship Management and Implications for Performance*. European Journal of Innovation Management, 9, (4).
- Peters BG. 1994. *Government Reorganization: A Theoretical Analyses*. In Ali farazmand, ed., *Modern Organization: Administrative theory in Contemporary Society*. Westport. CT: Praeger.
- Robertson R. and Ball R. 2002. *Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The use of Quality Management Within Local Government in Canada*. Public Organization Review: A Global Journal. 2, (4).
- Sasongko E. 2007. *Implementasi Good Governance di Kabupaten Sragen*. Dipresentasikan pada Pertemuan Pengembangan Best Practice dalam rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jakarta. 18-19 Desember.
- Shenkar O. 2006. *The Chinese Century*. New Jersey: Wharton School Publishing.
- Terziovski M. 2007. *Building Innovation Capability in Organizations: An International Cross-*

- Case Perspective*. London: Imperial College Press.
- Turner M. and Hulme D. 1997. *Governance, Administration & Development: Making the State Work*. West Hartford, Connecticut: Kumarin Press, Inc.
- Winasa IG. 2007. *Implementasi Kebijakan Publik dalam Rangka Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan bagi Masyarakat di Kabupaten Jembrana*. Dipresentasikan pada Workshop Penguatan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota Angkatan II Kerjasama DEpdagri dan UNDP. Bali. 30 Juli.
- Yoo Jong-Hae. 2002. *Innovation for Administrative Reforms in Korea: A Case of the Local Autonomy System*. In Ali farazmand, ed., *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport. CT: Praeger.