
REFORMASI INFORMASI DALAM PELAYANAN BIROKRASI

Eramus Nabit

Erasmus.lexiuris@gmail.com

Magister Ilmu Hukum-Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia

ABSTRACT

In the law making theory (Law Making), there are three institutions that have authority in the formation of law, namely the legislative as an institution that forms laws; state administrative institutions which are carried out daily by the Bureaucracy that forms administrative law; and court or judge decisions in concrete legal cases. This paper merely discusses bureaucracy as the spearhead of the state administration in conducting public services directly to the public. Such bureaucracy is related to the needs of the community to obtain a variety of accurate information needed in the form of population data, labor, employment and others that are quickly and accurately using information technology through internet access. As for the example is the comparison of the role of the bureaucratic authority in managing Indonesian Population Data, namely the Central Statistics Agency (BPS) and the Australian Bureau of Statistics (ABS).

Keywords: *State Administrative Law, Bureaucracy, Public Services, Internet Access, Accurate Information, and Discretion*

PENDAHULUAN

Fokus utama tulisan ini akan membahas peran lembaga birokrasi sebagai institusi pemerintah yang melakukan pelayanan publik. Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia merupakan salah satu birokrasi yang berwenang dalam pengelolaan data kependudukan Indonesia. Dalam tulisan ini BPS, Selain itu juga akan membandingkan akses informasi ketenagakerjaan orang asing pada Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia menjadi objek studi kasus untuk menemukan efektivitas akses masyarakat dalam mendapatkan informasi secara cepat dan tepat misalnya berkaitan dengan data kependudukan melalui akses internet dengan membandingkan pelayanan publik lembaga Biro Statistik Australia (*Australian Bureau of Statistics* -(ABS).

Pembahasannya untuk mendapatkan informasi pelayanan publik BPS dan ABS apakah kedua lembaga birokrasi negara tersebut telah bekerja dengan baik menurut prinsip-prinsip birokrasi modern dalam memberikan informasi dan menyediakan data-data akurat (*valid*) sehingga dapat menjadi dasar pertimbangan bagi para pejabat yang berwenang dalam mengambil keputusan-keputusan yang bersifat strategis. Misalnya dalam membuka lapangan pekerjaan baru, Pemerintah yang diwakili Kementerian Ketenagakerjaan harus dapat memastikan jumlah penduduk usia kerja yang belum bekerja dengan rincian; jenis kelamin, tingkat pendidikan, keahlian, keterampilan, dan lain-lain. Selain itu, dari sisi lapangan pekerjaan Pemerintah juga dalam hal ini Kementerian Ketenagakerjaan juga memiliki data yang akurat dan terinci tentang sektor-sektor ekonomi yang memiliki lowongan pekerjaan dengan segala macam bentuk kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para calon pekerja, dan lain-lain.

Perbandingannya adalah sangat sederhana yakni bagaimana mengakses internet untuk membaca data-data yang diperlukan pada kedua *webside* BPS dan lembaga Biro Statistik Australia (*Australian Bureau of Statistics*). Setelah menelusuri *webside* BPS sampai dengan saat ini Penulis belum mendapatkan data total jumlah penduduk Indonesia atau berusaha untuk mendapatkan data statistik migrasi Indonesia yakni orang asing yang masuk dan keluar dari Indonesia maupun data migrasi pada umumnya hasil sensus Tahun 2015.

Pada halaman *website* BPS tersebut, sama sekali tidak mendapatkan informasi untuk mengetahui data total jumlah penduduk Indonesia. Sedangkan untuk mengetahui data statistik migrasi Indonesia harus terlebih dahulu mendaftarkan email dengan mengisi segala macam *form* yang untuk pendaftaran *account email*. Situasi ini sungguh berbeda dengan *website* Pemerintahan Australia. Untuk mengetahui data teraktual penduduk Australia kita mendapatkan datanya dengan cara mudah dan cepat dari www.abs.gov.au : *Australian Bureau of Statistics* tanpa terlebih dahulu mendaftarkan *account email*. Kita dapat seketika mengetahui data kependudukan Australia teraktual yang diberi nama *Population Clock*. Dalam medium ini kita mendapatkan informasi jumlah penduduk teraktual (*up date*). Misalnya data kependudukan Australia (*Population Clock*) pada Tanggal 20 Januari 2017 Pukul 09:03:49 PM (*Canberra time*) berjumlah 24.335,819. Angka tersebut terus berubah setiap saat. Misalnya pada Pukul 09: 05:55 jumlah penduduk Australia telah berubah menjadi 24.335.829. Proyeksi perhitungan penduduk ini berdasarkan estimasi populasi penduduk pada 30 Juni 2016 dengan asumsi pertumbuhan satu kelahiran dalam jangka waktu 1 menit dan 40 detik, satu kematian akan terjadi dalam tenggang waktu 3 menit dan 17 detik 1 orang imigrasi internasional dalam selang waktu 2 menit dan 25 detik dan perpindahan penduduk satu orang dalam jangka waktu 1 menit dan 24 detik.¹

Sedangkan Indonesia kita sangat kesulitan mendapatkan informasi tentang data kependudukan sekalipun bersifat konvensional misalnya data-data BPS apalagi dalam bentuk *Population Clock* seperti di Australia. Data-data BPS semuanya tersembunyi apakah data-data tersebut ada atau memang sama sekali tidak ada sehingga tidak dapat dibaca hanya dalam sekali klikan. Sedangkan data yang bersumber dari ABS Australia,² misalnya menyebutkan dengan pasti angka kelahiran dan kematian per tahun. Sebagai contoh angka kelahiran Tahun 2006-2007 berjumlah 277.724 jiwa dan Tahun 2011-2012 berjumlah 306.025 jiwa. Sedangkan angka kematian untuk tahun yang sama 2006-2007 berjumlah 135.976 dan angka kematian Tahun 2011-2012 berjumlah 147.203 jiwa. Demikian pun data perpindahan orang asing di Australia juga sangat lengkap antara yang masuk (*arrivals*) dan yang keluar (*departures*) Tahun 2004/05-2012-13³.

Orang asing yang masuk Tahun 2004/05 sebanyak 431.100 sedangkan yang keluar 307.300. Data Tahun 2012/13 masuk 506.713 orang sedangkan keluar berjumlah 263.911 orang. Sementara Indonesia Penulis belum menemukan data yang diperoleh dengan mudah seperti yang disajikan oleh ABS Australia tersebut.

Perbandingan lain adalah membandingkan data yang disajikan Kementerian Tenaga Kerja dan Kementerian Hukum dan HAM terkait pekerja asing di Indonesia dan bandingkan dengan data yang sama di Australia. Pada saat M. Hanif Dhakiri menjabat Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia mengatakan bahwa jumlah tenaga kerja asing di Indonesia saat itu mencapai 74 ribu sedangkan yang berasal dari Cina periode Januari 2016 sampai dengan 30 November 2016 berdasarkan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) berjumlah 21.271 orang.⁴

Sementara itu, data Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia mendata jumlah tenaga kerja asing berdasarkan Izin Tinggal Sementara (ITAS) periode 1 Januari 2016 sampai

¹ www.abs.gov.au : *Australian Bureau of Statistics*

² (*Australian Bureau of Statistics (ABS), Australian Demographic Statistics, December Quarter 2013, 3101.0 19 released June 2014*)

³ **Source:** *Australian Bureau of Statistics (ABS), Australian Demographic Statistics, December Quarter 2013, 3101.0 (released 19 June 2014), Tables 3, 16.*

⁴ *Tempo.Co* : Menteri Hanif : Jumlah Tenaga Kerja Asing Masih Terkontrol, Selasa, 27 Desember 2016: 19:21 WIB

dengan 18 Desember 2016 berdasarkan transaksi ITAS berjumlah 27.256 orang.⁵ Dengan demikian terdapat perbedaan jumlah yang sangat *significant* total jumlah tenaga kerja asing antara kementerian Ketenagakerjaan dan Kementerian Hukum dan HAM sejumlah 74 ribu orang data Kementerian Ketenagakerjaan dikurangi data tenaga kerja asing berdasarkan ITAS Kementerian Hukum dan HAM sejumlah 27.256 orang ekuivalen dengan 46.744 orang. Dengan perkataan lain angka 46.744 orang asing tersebut tidak terdaftar di Kantor Imigrasi dan mempertanyakan bagaimana jumlah orang asing tersebut bisa masuk ke Indonesia? Australia juga sangat terinci misalnya visa izin tinggal sementara di Australia, izin tinggal tetap, visa bisnis untuk jangka waktu yang lama, bahkan memiliki data lengkap pekerja asing yang bekerja pada hari-hari libur.⁶

METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian menggunakan studi kepustakaan dengan melakukan askes internet terhadap website BPS dan ABS serta literatur-literatur ilmiah yang membahas hukum administrasi negara, birokrasi, asas-asas umum pemerintahan yang baik serta mempelajari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tulisan ini.

Landasan teoritis yang digunakan adalah teori hukum administrasi negara sebagai *grand theory*, teori birokrasi sebagai *midle theory* yang berkaitan dengan kebijakan atau diskresi pejabat yang berwenang. Sedangkan *opration theory* adalah teori kesejahteraan (*wellfaire*) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terkait penyediaan informasi yang cepat dan akurat akan kebutuhan mendesak masyarakat.

PEMBAHASAN

Dalam teori universal pembuatan hukum (*Lawmaking*), hukum dibuat melalui tiga cara yakni *Pertama*, dilakukan oleh lembaga legislatif (*Legislation*). Tugas utama lembaga legislatif dalam suatu pemerintahan adalah membuat hukum berupa dokumen formal hukum dalam bentuk undang-undang.⁷ *Kedua*, pembuatan hukum melalui lembaga atau badan administrasi negara (*Adminstrative Lawmaking*) terdiri atas *Adminstrative Rule-Making* dan *Adminstrative Adjudication*. Lembaga administrasi negara ini terlibat dalam pembuatan peraturan-peraturan hukum administrasi yang kedudukannya berada di bawah undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.

Lembaga ini juga diberi kewenangan dalam menangani kasus-kasus hukum yang menjadi yuridiksi hukum lembaga *administrative lawmaking*.⁸ *Ketiga*, *Judicial Lawmaking* yakni badan peradilan sebagai institusi yang berwenang sebagai pembuat hukum melalui putusan-putusannya atas kasus konkret yang umumnya dianut oleh negara-negara bersistem hukum *Comman Law*. *Judicial Lawmaking* terdiri atas *Lawmaking by Precedents*, *The Interpretation of Statutes* dan *The Interpretation of Constitutions*.⁹

Esensinya birokrasi merupakan salah satu lembaga pembuat hukum administrasi (*administrative rule making*) dalam masyarakat modern.¹⁰ Demikian pun halnya BPS dapat melakukan penemuan hukum untuk mengatasi hambatan hukum dalam melakukan pelayanan publik. BPS bukan lagi dalam bentuk mesin tetapi berubah wujud menjadi organisme yang terus tumbuh dan berkembang menuju pelayanan publik yang sempurna. BPS dapat membuat peraturan-peraturan hukum baru yang membuat birokrasi mampu merespons setiap kebutuhan dan perubahan masyarakat tanpa melanggar hukum dengan mencari nilai-nilai tersirat yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan (diskresi) sebagai

⁵ *Tribunnews.com, Menkumham Jelaskan Data WN Asing Berbeda dengan Kementerian Tenaga Kerja, Jum'at 20 Januari 2017:01.49 WIB*

⁶ *Table C6: Working holiday makers resident in Australia by top ten countries of citizenship, 2006--2013*

⁷ *Steven Vago, Law and Sociey, Third Edition, Saint Louis University, New Jersey 07632, USA, 1999, Hlm.105.*

⁸ *Steven Vago, Law and Sociey..., Ibid. Hlm.108*

⁹ *Steven Vago, Law and Sociey..., Ibid. Hlm. 110-111).*

¹⁰ *Steven Vago, Law and Society, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, Third Edition, 1981, hlm.108*

bentuk karakteristik Hukum Responsif yang dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick.¹¹

Birokrasi merupakan lembaga yang mewakili pemerintah yang berkuasa untuk melakukan pelayanan secara langsung kepada masyarakat (publik). Untuk itu Penulis ingin sekilas menguraikan sejarah birokrasi dan selanjutnya akan menganalisis aspek hukum birokrasi dan esensi birokrasi dalam perspektif ilmu hukum administrasi negara.

Farazman (2006)¹² menyatakan bahwa birokrasi telah membantu dalam *political rule* di Cina, Mesir, dan Romania dalam ribuan tahun yang lalu. Birokrasi di Persia telah berkembang dan maju pesat bahkan saat ini birokrasi di negara-negara tersebut telah banyak dipelajari para peneliti. Antara kebudayaan dan administrasi telah hidup, maju, dan berkembang bersama, masing-masing saling menguatkan satu sama lain.

Dr. Ir. Eko Maulana Ali mengutip Waldo (1992) yang menerangkan sejumlah catatan sejarah menunjukkan bahwa administrasi public (*public administration*) yang dijalankan oleh birokrasi telah mencapai usia setara kebudayaan manusia itu sendiri sekitar 10000 tahun lalu yang dimulai dari daerah bernama Susa di Iran dan kerajaan Elamite. Selain itu Cina dan India juga telah menerapkan administrasi pembangunan meskipun bersifat tersentralistis, terbatas dan bersifat lokal.

Birokrasi juga berkembang pada masa Mesir dan Romania kuno yang digunakan sebagai alat kekuasaan, implementasi *public work*, dan perencanaan serta implementasi atas pekerjaan-pekerjaan yang bersifat monumental seperti pembangunan Suez Canal di Mesir, *Great Wall* di Cina, Piramida Spinx di Mesir. Birokrasi juga menjelma sebagai alat untuk pencapaian proyek-proyek besar *public work* di Persia pada abad ke-6 dan ke-7 di bawah kekuasaan Kerajaan Safavid, serupa seperti yang terjadi di bawah kekuasaan Kerajaan Ottoman. Sementara itu demokrasi modern di Eropa sudah mulai berkembang sejak pertengahan abad ke-19.¹³

Perkembangan birokrasi pertama kali muncul di Prusia dan Germany (Jerman), kemudian berkembang ke Prancis dan Inggris kemudian berkembang ke berbagai belahan dunia termasuk kehadiran birokrasi kolonial di Asia, Amerika Latin dan Amerika Utara yang disebarkan oleh pemerintahan kolonial Spanyol, Inggris, Jerman, Belanda, dan Portugal. Eksistensi birokrasi modern di Eropa berkembang pesat pada abad ke-20. Pada abad ini birokrasi mencapai puncak tertinggi dalam kekuasaan (*power*), keahlian (*expertise*), dan kapasitas kelembagaan (*institutional capacities*). Selain itu bahkan berperan dominan dalam menjalankan *public governance*, *public administration*, dan *business administration*.¹⁴ Perkembangan birokrasi modern tersebut juga memengaruhi negara Indonesia yang diwakili pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan medium birokrasi.

Jika kita membandingkan pelayanan birokrasi Indonesia dan birokrasi Australia seperti yang disajikan dalam contoh kasus tulisan ini, maka perbedaan kualitas pelayanan birokrasi secara keseluruhan mungkin sedikit masih dapat dipahami karena perbedaan karakter kedua bangsa tersebut. Australia adalah negara yang sudah terbiasa menggunakan teknologi informasi sebagai kebutuhan primer mungkin sama pentingnya dengan kebutuhan makan dan minum di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Selain itu, Australia juga memiliki etos kerja yang sangat "disiplin" sebagai salah satu karakteristik birokrasi modern. Artinya birokrasi harus dapat menegakkan aturan yang sudah disepakati atau telah ditetapkan dalam organisasi birokrasi tersebut. Untuk itu tidak ada kompromi yang cenderung menyimpang dari aturan tersebut. Dengan perkataan lain birokrasi tidak mengenal kata kebijaksanaan.¹⁵ Dengan demikian ketidak-disiplinan BPS maupun organisasi birokrasi lainnya dalam melakukan pelayanan administrasi negara kepada masyarakat menjadi penyebab utama pelayanan publik birokrasi menjadi tidak maksimal.

¹¹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif* diterjemahkan dari buku Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Penerbit Nusa Media, Bandung, Cetakan IX, 2015, hlm. 90

¹² Eko Maulana Ali *Birokrasi Pemerintahan*, PT Multicerdas Publishing, hlm. 143

¹³ Eko Maulana Ali *Ibid.* hlm. 144-146

¹⁴ Eko Maulana Ali *Ibid.* hlm. 147

¹⁵ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*, Prenadamedia Group, Jakarta, Cetakan ke-1, 2014, hlm. 103

Australia telah memulai melakukan reformasi sejak Tahun 1972 pada masa pemerintahan Perdana Menteri Gough Whitlam (1972) yang diawali dengan reformasi sosial yang kemudian menjadi acuan dalam reformasi pada bidang lainnya termasuk reformasi birokrasi dalam melakukan pelayanan publik. Reformasi ini kemudian lebih intensif lagi pada masa pemerintahan Perdana Menteri Malcom Fraser (1975-1983) dan kemudian Perdana Menteri Bob Howk (1983-1991).¹⁶ Reformasi birokrasi Australia tersebut terus berlanjut sampai dengan saat ini.

Bagaimana dengan reformasi birokrasi di Indonesia? Reformasi birokrasi Indonesia merupakan hasil dari reformasi sosial yakni era reformasi sejak Tahun 1999 sampai dimulainya babak baru pemilihan presiden secara langsung pada akhir Tahun 2004, mensahkan berbagai bentuk peraturan perundang-undangan sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis yang mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Pemerintah menyadari kinerja birokrasi belum sesuai dengan harapan sehingga masih diperlukan langkah perbaikan yang konsisten. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi sebagai dasar hukum yang berisi komitmen kuat untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).¹⁷ Sedangkan visi pendayagunaan aparatur negara berupa terwujudnya aparatur negara yang profesional, andal, dan bermoral dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dicanangkan melalui Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 (RPJM 2004-2009).¹⁸ Pembinaan birokrasi Indonesia terus berlanjut ditandai dengan mensahkan undang-undang administrasi pemerintahan yang menempatkan birokrasi sebagai pelaksana fungsi administrasi pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.¹⁹

Atas kedua permasalahan tersebut Penulis berasumsi negara berkewajiban untuk melakukan pembenahan administrasi pemerintahan sehingga negara dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada rakyat melalui pelayanan birokrasi pemerintahan. Kualitas pelayanan birokrasi harus maksimal. Jawaban yang paling sederhana bahwa bangsa Indonesia *in cassu* BPS belum mampu memaksimalkan kemudahan dan kecanggihan teknologi secara benar yang diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik.

Nampaknya BPS mungkin sangat ketakutan situsnya akan dengan mudah dikacaukan oleh *hackers* sehingga data-data yang ditampilkan menjadi kacau dan tidak akurat. Jika alasannya

¹⁶ *History of Australia Since 1945*, Wikipedia.

¹⁷ Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, Cetakan 1, 2013, hlm.50. Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, Cetakan 1, 2013, hlm.65

¹⁸ Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 : PROGRAM PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK Program ini bertujuan untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang bermutu, transparan, akuntabel, mudah, murah, cepat, patuh dan adil kepada seluruh masyarakat guna menjangkau kepentingan masyarakat dan dunia usaha, serta mendorong partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain meliputi: 1. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha. 2. Mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap proses pemberian pelayanan publik khususnya dalam rangka mendukung penerimaan keuangan negara seperti perpajakan, kepabeanan, dan penanaman modal; 3. Meningkatkan upaya untuk menghilangkan hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik melalui deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi; 4. Meningkatkan penerapan sistem merit dalam pelayanan; 5. Memantapkan koordinasi pembinaan pelayanan publik dan pengembangan kualitas aparat pelayanan publik; 6. Optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik; 7. Mengintensifkan penanganan pengaduan masyarakat; 8. Mengembangkan partisipasi masyarakat di wilayah kabupaten dan kota dalam perumusan program dan kebijakan layanan publik melalui mekanisme dialog dan musyawarah terbuka dengan komunitas penduduk di masing-masing wilayah; dan 9. Mengembangkan mekanisme pelaporan berkala capaian kinerja penyelenggaraan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota kepada publik.

¹⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 : (1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas: a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif; b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif; c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang. (2) Pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

demikian, maka BPS masih belum yakin dengan kemampuan teknologi informasi yang dimilikinya. Sudah menjadi keharusan sebenarnya semua data yang tidak tergolong rahasia wajib dipublikasikan dengan cara yang mudah diakses oleh masyarakat dalam hal ini untuk kepentingan mahasiswa dalam melakukan penelitian ilmiah dengan biaya yang sangat murah dan mudah seperti yang terjadi di Australia.

Jawaban lain atas permasalahan ini adalah birokrasi harus taat atau patuh pada aturan (hukum) administrasi negara. Birokrasi itu cirinya harus disiplin. Artinya dalam kasus ini BPS harus benar-benar taat dan patuh pada semua bentuk peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, Inpres Nomor 5 Tahun 2004, dan peraturan perundangan terkait lainnya selaras seperti yang diungkapkan Ludwig von Mises tentang manajemen “birokratis” dan manajemen “demokrasi”²⁰

BPS sebagai pelaku birokrasi seharusnya lebih patuh pada hukum dibandingkan dengan patuh pada atasan. Kepala BPS misalnya harus mempublikasikan data tentang kemiskinan sesuai dengan fakta yang sebenarnya tetapi sering memublikasikan dalam bentuk angka yang berbeda sesuai dengan keinginan Presiden. Hal ini memang tidak bisa dihindari sebab seringkali pejabat politik yang terpilih hasil pemilihan umum cenderung mengganti seluruh pejabat birokrasinya tidak lagi berdasarkan pertimbangan kompetensi keahlian, ketrampilan dan jenjang kepangkatan tetapi pilihannya bersifat personal yakni *like and dislike* yang dalam perbendaharaan administrasi negara terkenal dengan nama “Jacksonism”.²¹

Esensi Birokrasi²² merupakan alat atau instrument yang dapat membuat segala sesuatunya dapat bekerja dengan baik dan benar. Birokrasi pada dasarnya merupakan peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang bukan berasal dari hasil pemilihan atau partai politik. Birokrasi merupakan inti pemerintahan meliputi aturan yang dijalankan oleh organisasi pemerintah yang diwakili oleh pegawai (birokrat) dalam hal ini BPS yang memiliki keahlian dan kompetensi sesuai bidangnya serta dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) dengan menyajikan data dan informasi kepada publik secara akurat ditetapkan melalui prosedur (tata laksana) yang tersusun secara rinci, berjenjang (hierarkis), dan sistematis.

Keberadaan dan peran birokrasi pemerintahan dalam mewujudkan tujuan negara sangat erat kaitannya dengan sistem pembagian kekuasaan negara.²³ Menurut Max Weber birokrasi pada hakikatnya merupakan hierarki jabatan dan tingkat-tingkat kewenangan berjenjang menunjukkan sebuah sistem supraordinasi dan subordinasi yang tertata rapi, berlakunya pengawasan terhadap jabatan rendah oleh jabatan yang lebih tinggi.²⁴ Heady (2001) menyederhanakan konsep birokrasi Max Weber dengan tiga karakteristik utama. *Pertama*, Hierarki: organisasi dan administrasi disusun berdasarkan tingkatan yaitu superordinasi yang berperan memberikan pengawasan dan supordinasi sebagai bagian atau unit yang diawasi. *Kedua*, Diferensiasi atau Spesialisasi yakni sangat diperlukan pembagian tugas berdasarkan keahlian untuk organisasi besar yang mengelola sumber daya yang besar dan kompleks. *Ketiga*, Kualifikasi dan Kompetensi yakni pegawai harus memiliki kompetensi atau kualifikasi dalam arti “fit” untuk pekerjaannya sesuai dengan keterampilan atau tingkat pendidikannya.

Berbeda dengan Heady tentang konsep birokrasi Max Weber, Ludwig von Mises (1881-1973) memandang manajemen “birokratis” dan manajemen “demokratis” pada prinsipnya saling

²⁰ Taufiq Effendi, *Op.Cit.* hlm.50.

²¹ *Jacksonism* merupakan sebutan yang ditujukan kepada Presiden Amerika Serikat yang secara sewenang-wenang mengganti seluruh pejabat birokrasi yang tidak disukainya secara personal tanpa pertimbangan kompetensi. Mungkin fenomena Jacksonim juga dipraktikkan di Indonesia. Sering kali Pemerintah Daerah-Gubernur, Bupati/Wali Kota mengganti pejabat tanpa lagi mempertimbangkan kompetensi dan jenjang kepangkatan tetapi mendahulukan tim suksesnya meskipun belum memenuhi syarat sebagai pejabat structural pada suatu instansi pemerintahan.

²² Pengertian etimologi birokrasi terdiri atas dua kata yakni *bureau* yang mengandung makna meja dan *kratia* (*cratein*) sering diartikan dengan kata pemerintahan.

²³ Taufiq Effendi, *Op.Cit.* hlm.53.

²⁴ Max Weber, *Sosiologi : From Max Weber : Essays in Sociology*, Oxford University Press, 1946, diterjemahkan oleh Noorkholish dan Tim Penerjemah Promothea, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.237

bertentangan atau paradoks.²⁵ Miles berpendapat manajemen demokratis adalah sistem yang paling baik dalam pemerintahan. Sedangkan manajemen birokratis merupakan salah satu kejahatan besar. Selanjutnya Miles menerangkan bahwa manajemen birokratis hanya diperlukan dalam kondisi tertentu misalnya harus patuh dan tunduk pada peraturan perundang-undangan. Dengan perkataan lain birokrasi hanya dapat bekerja sesuai dengan aturan tanpa ada kreasi kewenangan diskresi.

Warren Bennis dan Fred Luthans berpendapat bahwa birokrasi memiliki dua paradigma yakni paradigma mesinisme dan organisme. Kedua penggagas paradigma ini meminjam istilah Thomas Khun tentang manajemen birokrasi Miles ini hampir sama dengan pandangan Warren Bennis Fred Luthans yakni sama dengan paradigma mesinisme atau aliran pendapat mesinisme.²⁶ Aliran ini menyatakan organisasi dipersamakan dengan mesin yang hanya bergerak kalau digerakkan sesuai dengan panduan atau peraturan. Pejabat atasan menganggap bawahannya dapat mengerjakan semua pekerjaan sesuai dengan perintah yang dikehendakinya. Artinya BPS dapat menghasilkan hasil kerja yang maksimal apabila taat dan patuh serta mendapatkan dukungan penuh dari peraturan hukum yang baik yakni hukum yang berpihak pada pelayanan publik. Dengan perkataan lain BPS tidak dapat bekerja tanpa memiliki landasan atau payung hukumnya.

Paradigma kedua Organisme yang memandang organisasi atau birokrasi seperti organ hidup dan tumbuh seperti manusia. Artinya birokrasi harus adaptif terhadap setiap bentuk perubahan masyarakat tanpa melakukan pelanggaran hukum. Dalam perkataan lain BPS sebenarnya memiliki kewenangan tersirat untuk mengambil langkah kebijakan hukum (diskresi) yang menguntungkan publik dan pada saat bersamaan juga tidak merugikan BPS.

Kebutuhan masyarakat atas pelayanan yang baik dari pejabat administrasi negara untuk mendapatkan informasi dan data yang akurat dengan cara mudah dan biaya ringan dalam mengakses *website* BPS merupakan bagian dari kebutuhan asasi warga negara. Etziomi Amitai (1964)²⁷ yang dikutip oleh Prof.Dr. Miftah Toha, MPH mengatakan bahwa manusia hidup itu membutuhkan organisasi atau birokrasi pemerintahan. Begitu manusia lahir dia membutuhkan catatan pada organisasi pemerintah bidang catatan sipil, pendidikan, pekerjaan, agama bahkan sampai meninggal dunia tetap membutuhkan organisasi pemerintah.

Gerald Caiden (1982) yang juga dikutip Prof.Dr. Miftah Toha, MPH dalam bukunya *Public Administrative, Edisi ke-2* mengatakan bahwa pekerjaan organisasi pemerintah itu tidak bisa dihindari oleh manusia. Ciri khas kegiatan organisasi atau birokrasi pemerintahan itu menelusuri melalui relung-relung kehidupan manusia. Ciri ini membedakannya dengan birokrasi swasta. Birokrasi pemerintah memiliki ciri monopoli yang menjadikan mau tidak mau orang atau masyarakat harus puas dengan semua bentuk pelayanannya cepat atau lambat, memuaskan atau menjengkelkan, menghargai manusia atau tidak peduli kepada manusia, dan lain-lain.

Ciri-ciri birokrasi Gerald Caiden ini simetris dengan semua bentuk pelayanan penyediaan data dan kemudahan akses mendapatkan data dan informasi dari BPS sebagai contoh kasus dalam tulisan ini. Bentuk pelayanan birokrasi / administrasi yang cenderung dianggap lamban atau buruk sebenarnya bukan semata-mata karena efek monopoli pelayanan seperti yang diungkapkan oleh Gerald Caiden di atas. Tetapi juga disebabkan adanya keterbatasan wewenang yang oleh Max Weber (1947) disebut *impersonal*²⁸ mengatakan bahwa sistem birokrasi itu tidak mengenal perilaku personal, tetapi sangat formal, dan selalu disesuaikan atau diselaraskan dengan *orde prosedural*. Tipe birokrasi Weberian ini berorientasi etatisme legalistik. Pendekatan birokrasi legalistik ini dianut oleh banyak pemerintahan ini disebut juga *orde procedural* yakni setiap tindakan birokrasi harus selalu didasarkan pada peraturan yang tidak bisa ditinggalkan begitu saja.

Pelayanan BPS sebagai lembaga riset statistik tentu saja tidak bisa secara sumir dianggap lamban dalam merespons kebutuhan publik hanya berdasarkan indikator kemudahan dalam akses

²⁵ Taufiq Effendi, *Op.Cit.* hlm. 50

²⁶ Miftah Toha, *Op.Cit.* hlm.106

²⁷ Miftah Toha, *Op.Cit.* hlm. 63

²⁸ Miftah Toha, *Ibid.* hlm.63

internet. Bisa dipastikan lembaga ini tetap saja dianggap lembaga yang kredibel dalam hal-hal lainnya. Nampaknya sistem birokrasi kita menganut pola birokrasi Weberian yang tundak pada *orde procedural* sehingga terkesan mengabaikan substansinya. Dalam penegakan hukum yang baik *procedural* dan *substantive* sama-sama penting sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam menegakan hukum.

Prinsip umum dalam administrasi negara seorang Presiden maupun pejabat politik lain serta lembaga birokrasi/ lembaga atau pejabat administrasi negara lain yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dapat mengambil tindakan khusus berupa diskresi kebijakan untuk memenuhi tuntutan masyarakat sepanjang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan (vide Pasal 22 sampai Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014).²⁹ Diskresi Presiden maupun Kepala BPS misalnya dalam menghadapi tuntutan pelayanan prima dari publik tetap berada dalam koridor hukum. Namun diskresi tersebut tidak boleh melampaui batas kewenangan dan mencampuradukan kewenangan pejabat yang memberikan diskresi tersebut (vide Pasal 17, Pasal 18 Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014).

Birokrasi yang baik merupakan kesatuan sistem administrasi mulai dari pemerintah pusat sampai daerah akan membawa pengaruh terhadap kesatuan bentuk pelayanan yang bermuara pada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Konsep ini merupakan konsepsi *welfare state* yang bergeser dari konsep *nachwachtersstaat* (negara peronda).³⁰ Pada konsep *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthoung* yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat yakni pemerintah bersifat pasif. Sementara konsep *welfare state* pemerintah berkewajiban mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum). Karena itu pemerintah berkewajiban berperan aktif (*staatsbemoeyenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat.

Bentuk campur tangan pemerintah tersebut umumnya diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Dalam administrasi pemerintahan selain asas legalitas juga ditambah dengan asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) (vide Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014). Namun keterbatasan peraturan perundang-undangan dalam mengakomodir seluruh kebutuhan masyarakat yang menyejahterakan, maka pemerintah diberi kebebasan yakni *Freis Ermessen* – memberikan kemerdekaan atau kebebasan kepada pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.

Freis Ermessen (diskresionare) merupakan salah satu sarana yang memberikan peluang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Konsep ini bisa menjadi dasar hukum bagi BPS yang menghambat pelayanannya hanya karena tersandera oleh hukum yang tidak memungkinkan BPS misalnya untuk melakukan publikasi penuh tanpa batas seperti yang terjadi di Australia.

²⁹ Pasal 22 (1) Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. (2) Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Pasal 23 Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi: a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Pasal 24 Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik.

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, PT RadjaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-12, 2016 halm.229*

PENUTUP

Kesimpulan

Intervensi pemerintah dalam konsep *welfare state* yang tidak hanya bersumber pada peraturan perundang-undangan tetapi dalam keadaan yang sangat mendesak dapat bertindak sendiri diluar aturan hukum yang dikenal dalam konsep *Freis Ermessen* tersebut di atas. Namun, penerapan diskresi pemerintah harus memperhatikan juga Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Saran

Pemerintah in cassu BPS mempunyai kewajiban untuk memenuhi semua kepentingan masyarakat. Pemenuhan kewajiban pemerintah tersebut tidak boleh dengan cara melawan hukum dan melawan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pemerintah dituntut bertindak cepat dan tepat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan penerapan diskresi yang dimilikinya juga sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Eko Maulana Ali, Birokrasi Pemerintahan, PT Multicerdas Publishing.
- Australian Bureau of Statistics (Australian Bureau of Statistics (ABS), Australian Demographic Statistics, December Quarter 2013, 3101.0 19 released June 2014)
- Australian Bureau of Statistics (ABS), Australian Demographic Statistics, December Quarter 2013, 3101.0 (released 19June2014),Tables3,16.
- Effendi,Taufiq, Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, Cetakan 1, 2013.
- Ridwan HR, Ridwan Dr, Hukum Adminsitrasi Negara, Edisi Revisi, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-12, 2016.
- Nonet, Philippe dan Selznick, Philip, Hukum Responsif diterjemahkan dari buku Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toword Responsive Law, Harper & Row, 1978, Penerbit Nusa Media, Bandung, Cetakan IX, 2015.
- Thoha, Miftah, Prof.Dr., MPA, Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan, Prenadamedia Group, Jakarta, Cetakan ke-1, 2014
- Vago, Steven, Law and Society, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, Third Edition, 1981
- Weber, Max, Sosiologi : From Max Weber : Essays in Sociology, Oxford University Press, 1946, diterjemahkan oleh Noorkholish dan Tim Penerjemah Promothea, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Tempo.Co : Menteri Hanif : Jumlah Tenaga Kerja Asing Masih Terkontrol, Selasa, 27 Desember 2016: 19:21 WIB
- Tribunnews.com, Menkumham Jelaskan Data WN Asing Berbeda dengan Kementerian Tenaga Kerja, Jum'at 20 Januari 2017:01.49 WIB
- Table C6:Working holiday makers resident in Australia by top ten countries of citizenship,2006--2013
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.
- Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan korupsi