

**KAJIAN
REFORMULASI DIMENSI
SISTEM ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
(SANRI)**



**PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN ADMINISTRASI NEGARA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2020**

KAJIAN REFORMULASI DIMENSI SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA (SANRI)

xxiii + 194 hlm ;

18,2 x 25,7

ISBN : 978-623-92675-5-1

Cetakan Pertama, Desember 2020

Hak Cipta @2020 pada Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara,
Deputi Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara, Lembaga
Administrasi Negara.

Diterbitkan dan dipublikasikan oleh:



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN ADMINISTRASI NEGARA**

Jln. Veteran No. 10, Jakarta Pusat

Telp. (021) 3868201– 05, Fax (021) 3868208

KAJIAN REFORMULASI DIMENSI SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA (SANRI)

Penanggung Jawab

Tri Widodo Wahyu Utomo
Widhi Novianto
Abdullah Manshur

Tim Penulis

Riyadi Sri Purnomo
Frenky Kristian Saragi
Muhammad Syafiq
Dewi Oktaviani
Rico Hermawan
Isni Kartika Larasati
Yana Suryana

Kontributor

Agus Sudrajat	Evy Trisulo
Muhammad Taufiq	Khairul Muluk
Eko Prasodjo	Elly Susanto
Siti Zuhro	Alvien Lie
Sangkala Rewa	Ardian Saptawan
Wahyudi Kumorotomo	Agus Pambagio
Zuliansyah Zulkarnaen	Rofyanto Kurniawan
Erwin Dimas	Tauhid Ahmad

Tim Administrasi:

Tisa Lestari, Sri Handayani, Niken Andonrani,
Sri Sukarni, Jumhari Hadi



SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Pandemi Covid-19 yang memukul negara di dunia, termasuk Indonesia menjadi momentum penting untuk melakukan perbaikan kinerja pemerintah. Indonesia harus tetap produktif menciptakan *panacea* berbagai persoalan kinerja yang saat ini tertinggal. Capaian kinerja pemerintah patut diapresiasi bersama, namun terdapat beberapa persoalan yang harus segera diatasi seperti tingginya korupsi birokrasi dan rendahnya efektivitas birokrasi. Data ICW Tahun 2019 menunjukkan bahwa birokrasi menempati urutan pertama pelaku korupsi di Indonesia. Indeks efektivitas pemerintahan Indonesia sejak periode reformasi 1998-2015 berada di bawah nol (0), yang artinya efektivitas pemerintahan masih tergolong rendah. Meskipun telah terjadi perbaikan fundamental dalam lima tahun terakhir ini, namun beberapa pekerjaan besar masih harus dilakukan. Birokrasi Indonesia terbelenggu pada *image* negatif seperti korupsi, inefisiensi, serta kerumitan prosedur.

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) yang adaptif terhadap isu lingkungan strategis menjadi salah satu solusi untuk memecahkan berbagai persoalan kinerja birokrasi, terlebih, dinamika lingkungan strategis terjadi sangat cepat. SANRI harus mampu merespons lingkungan strategis tersebut dengan baik. Pandemi Covid-19 dan perkembangan Information and Communication Technology (ICT) menjadi dua lingkungan strategis utama yang harus menjadi perhatian serius. SANRI harus dapat mengakomodasi dinamika yang muncul di era *new normal*. Penggunaan ICT yang ditandai dengan munculnya inovasi-inovasi digital juga harus mewarnai formulasi SANRI. Presiden Jokowi juga sudah mengingatkan pentingnya formulasi SANRI tersebut khususnya pada dimensi kelembagaan. Arahan Presiden dalam pidato pelantikan

yang menyatakan bahwa perlunya penyederhanaan struktur organisasi pemerintah menjadi sinyal pentingnya reformulasi dimensi SANRI. Apresiasi patut diberikan kepada pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB yang bergerak cepat merespons arahan tersebut. Organisasi pemerintah dengan cepat berbenah memangkas struktur birokrasinya agar lebih *agile*. Proses kerja berbasis tim sudah mulai diterapkan untuk menghilangkan *silo mentality* yang terjadi bertahun-tahun. *Co-working space* juga mulai bermunculan di birokrasi pemerintah.

Implementasi SANRI yang adaptif terhadap lingkungan strategis akan mendorong birokrasi pemerintah fokus dalam merespons permasalahan-permasalahan publik. Permasalahan klasik internal tidak akan lagi membelenggu kinerja birokrasi. Pada kondisi saat ini birokrasi pemerintah dibutuhkan untuk mampu lebih responsif terhadap kebutuhan pelayan publik, lebih lincah dan cepat membuat sebuah kebijakan yang berkualitas demi tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Kajian reformulasi dimensi SANRI ini kemudian benar-benar menemukan urgensinya. Hasil kajian ini merupakan bentuk *ikhtiar* Lembaga Administrasi Negara melalui tim peneliti untuk berkomitmen menjalankan salah satu fungsinya sebagai *policy think tank*. Hasil formulasi SANRI yang sudah dirumuskan diharapkan dapat menjadi pedoman bagi *stakeholder* terkait untuk mendorong pemerintahan berkelas dunia yang responsif terhadap permasalahan publik.

Jakarta, Desember 2020
Kepala Lembaga Administrasi Negara



Adi Suryanto

KATA PENGANTAR

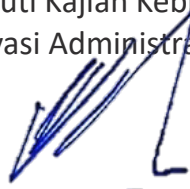
Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bisa dikatakan, SANRI merupakan instrumen untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Hadirnya SANRI memberikan pondasi bagi pemerintah untuk berikhtiar memenuhi hak-hak warga negara yang diamanahkan oleh konstitusi. Birokrasi dapat benar-benar menjadi lokomotif yang mengawal tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara. SDM aparatur dapat menggerakkan birokrasi dan menyelenggarakan pelayanan publik secara optimal. Kebijakan publik dapat secara tepat menjadi *panacea* dari berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat, bangsa, dan negara. Setiap rupiah yang dikeluarkan oleh negara dalam perencanaan dan penganggaran sudah sepatutnya digunakan secara efektif dan efisien untuk sebesar-besar kebutuhan masyarakat. Semuanya akan menjadi sangat utopis apabila tidak didukung dengan SANRI yang responsif, dan adaptif dengan perkembangan lingkungan strategis.

Responsivitas terhadap lingkungan strategis, analisis kritis terhadap permasalahan, yang dipadu dengan teori-teori akan menciptakan formula SANRI yang lebih solid. Formula SANRI benar-benar akan menjadi *panacea* dari persoalan kelembagaan, kebijakan publik, pelayanan publik, SDM aparatur, serta perencanaan dan penganggaran. Dinamika lingkungan strategis tentunya mewarnai tatanan SANRI. Pandemi Covid-19 yang terjadi saat ini menjadi salah satu gambaran bahwa lingkungan strategis benar-benar mengubah pola kerja di birokrasi pemerintah. Konsep *flexible working arrangement* yang selama ini hanya menjadi wacana, benar-benar diterapkan. Instansi pemerintah berlomba-lomba membangun sistem berbasis ICT untuk mendukung pola kerja di era *new normal*. Perkembangan ICT di era 4.0 juga menjadi perhatian serius. Munculnya platform-platform digital di sektor privat kemudian memunculkan harapan besar dari publik kepada birokrasi pemerintah untuk dapat beradaptasi. Harapan-harapan tersebut apabila tidak dapat direspons dengan baik akan bertransformasi menjadi sebuah tuntutan. Tentunya masih banyak lagi lingkungan strategis yang harus direspons oleh

SANRI diantaranya pengaruh politik, bonus demografi, narkoba, radikalisme dan korupsi.

Deskripsi di atas menjadikan kajian reformulasi dimensi SANRI benar-benar menemukan urgensinya. Dibutuhkan sebuah formulasi SANRI yang kontekstual dengan lingkungan strategis dan responsif terhadap permasalahan yang dihadapi saat ini. Besar harapan kami agar hasil formula SANRI benar-benar dapat menjadi referensi bagi instansi pemerintah, akademisi dan pihak-pihak terkait. Namun demikian, tim peneliti menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga membutuhkan respons-respons dan diskusi yang membangun untuk perbaikan formulasi SANRI untuk kedepannya.

Jakarta, Desember 2020
Deputi Kajian Kebijakan dan
Inovasi Administrasi Negara



Tri Widodo Wahyu Utomo

RINGKASAN EKSEKUTIF

Dinamika lingkungan strategis perlu direspon dengan baik oleh Sistem Administrasi Negara Indonesia (SANRI). Adaptasi SANRI terhadap lingkungan strategis tersebut menjadi salah satu faktor penunjang dalam mendorong akselerasi *responsiveness* pemerintah terhadap persoalan publik. Era *new normal* yang diterapkan pada masa pandemi Covid 19 menjadi momentum penting dalam perubahan SANRI. Organisasi pemerintah bergerak cepat untuk beradaptasi dengan lingkungan strategis tersebut. Optimalisasi penggunaan ICT dilakukan untuk menciptakan pelayanan publik yang prima di tengah pandemi. Selain dua lingkungan tersebut tentunya masih banyak lingkungan strategis lainnya yang mempengaruhi SANRI. Kajian reformulasi dimensi SANRI kemudian hadir dengan dua tujuan yaitu : pertama, menganalisis pengaruh perubahan lingkungan strategis sebagai *driver of change*, serta kedua, menganalisis dan merumuskan formulasi dimensi SANRI sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kajian tersebut dilakukan dengan metode kualitatif. FGD dan tinjauan literatur merupakan teknik pengumpulan data yang dipilih dalam kajian ini.

Dimensi kelembagaan, SDM Aparatur, pelayanan publik, kebijakan publik, serta perencanaan dan penganggaran dipilih berdasarkan tinjauan teoritis dan *overview* kajian SANRI yang dilakukan oleh LAN sebelumnya. Pilihan dimensi SANRI tersebut sejalan dengan pandangan *Committee of Experts on Public Administration* (2006). Hasil *overview* dan analisis kajian SANRI sebelumnya juga kemudian meneguhkan pilihan lima dimensi tersebut. Setidaknya terdapat sembilan kajian sejenis yang dilakukan oleh LAN diantaranya : (1) Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) jilid I (1985), (2) SANRI jilid II (1996), (3) Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) Buku I (2002), (4) SANKRI Buku II (2003), (5) SANKRI Buku III (2004), (6) SANKRI Buku III Revisi (2006), (7) Kajian Redefinisi Sistem Administrasi Negara (2013), (8) Prospektif SANKRI 2025 (2017), serta (9) *Grand Design Public Administration / GDPA 2045* (2018).

Overview kajian SANRI juga menunjukkan bahwa kajian reformasi dimensi SANRI masih sangat relevan dilakukan karena perbedaan lingkungan strategis yang dihadapi. Kajian ini bisa dikatakan sebagai tindak lanjut dari kajian yang dilakukan oleh LAN pada Tahun 2017 dan 2018 yang lebih banyak membahas tentang rancangan teknokratis SANRI pada periode tertentu. Kajian reformulasi dimensi SANRI menawarkan rumusan yang lebih operasional dari kedua kajian tersebut.

Formulasi dimensi SANRI dipengaruhi oleh lingkungan strategis. Beberapa lingkungan strategis yang teridentifikasi yaitu : pandemi global (Covid 19), perkembangan ICT, pengaruh politik, bonus demografi, korupsi, narkoba dan radikalisme. Lingkungan strategis tersebut menjadi *driver of change* SANRI. Pandemi covid 19 dan perkembangan ICT menjadi dua isu lingkungan strategis yang terlihat paling menonjol dalam mewarnai SANRI saat ini.

Hasil analisis data dan informasi dari *field study* dan *desk study* menunjukkan adanya beberapa permasalahan dimensi SANRI. Dimensi kelembagaan terdiri dari empat permasalahan yaitu: (1) *silo mentality*, (2) struktur *hierarki* lembaga pemerintah yang terlalu panjang dan gemuk, (3) jumlah lembaga pemerintah yang terlalu banyak, serta (4) kurangnya ruang berinovasi bagi pemerintah daerah.

Dimensi SDM aparatur dihadapkan permasalahan seperti : (1) tidak meratanya distribusi ASN, (2) rekrutmen ASN tidak sesuai dengan kebutuhan di pemerintah daerah, (3) kurangnya inovasi penyusunan kebutuhan pegawai, (4) kurang adaptifnya formasi rekrutmen ASN terhadap lingkungan strategis, serta intervensi politik dalam manajemen ASN di daerah. Kinerja pelayanan yang masih tergolong lambat, adanya potensi korupsi dalam pelayanan publik, serta kaburnya konsep dan tidak optimalnya implementasi standar pelayanan menjadi permasalahan yang teridentifikasi dalam dimensi pelayanan publik. Kebijakan publik Indonesia dihadapkan pada persoalan: (1) belum optimalnya penggunaan bukti dalam kebijakan publik, (2) produk kebijakan publik yang masih tumpang tindih, serta (3) implementasi kebijakan tidak berjalan optimal. Dimensi perencanaan dan penganggaran juga dihadapkan pada empat permasalahan yaitu: (1) dualisme Lembaga dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran, (2) diskoneksi Perencanaan dan Penganggaran, (3)

sinergitas Perencanaan dan Penganggaran antara Pusat dan Daerah Masih Lemah serta (4) lemahnya Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Planning and Budgeting*). Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian ini kemudian mengidentifikasi akar masalahnya. Akar masalah tersebut yang kemudian benar-benar menjadi perhatian penting untuk dipecahkan. Terdapat empat akar masalah dalam dimensi SANRI yaitu (1) penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan, (2) belum terciptanya transformasi digital, (3) munculnya intervensi politik, serta (4) belum membudayanya penggunaan *big data*.

Hasil analisis lingkungan strategis, serta data empiris kemudian mendasari formulasi dimensi SANRI. Rumusan formulasi dimensi SANRI tidak hanya bersifat eksisting, namun juga dipadu dengan gagasan-gagasan arah pengembangan ke-depan. Praktik-praktik inovasi yang dilakukan oleh beberapa organisasi pemerintah juga berusaha dipotret sehingga terjadi difusi inovasi di sektor publik. Hal tersebut diharapkan akan menjadi solusi dari persoalan implementasi SANRI yang kurang optimal.

Dimensi kelembagaan terdiri dari dua level yaitu level makro dan level mikro. Level makro membahas mengenai perkembangan dan konsolidasi lembaga negara. Level mikro berbicara tentang struktur hierarki, hubungan kerja, dan proses bisnis dalam organisasi pemerintah. Formulasi level mikro sendiri berusaha merumuskan karakteristik yang dimiliki dalam birokrasi *agile*. Terdapat empat karakteristik utama dalam birokrasi *agile* yaitu: pertama, struktur birokrasi datar (*flat*), *hierarki* maksimal dua *layer* yang membawahi kumpulan tim kerja yang bersifat dinamis. Setiap tim kerja di koordinir oleh seorang koordinator. Kedua, sistem kerja menerapkan model *taskforce* internal dan eksternal. *Taskforce* eksternal membutuhkan jejaring, kolaborasi, dan kemitraan. Ketiga, menerapkan *co-working space* sehingga bersifat *officeless*. Keempat, menerapkan *smart institution* (digitalisasi dan koneksi proses).

Pengelolaan SDM aparatur harus dipandang sebagai *asset* penting organisasi dengan tiga prinsip utama yaitu: (1) aparatur sebagai seorang manusia yang memiliki ketrampilan (*as a skilled human being*), (2) prinsip bekerja adalah ekosistem (*works is an Ecosystem*), serta (3) prinsip generasi (*generational*). Prinsip-prinsip

tersebut kemudian yang menjadi dasar dalam pengelolaan SDM aparatur. Beberapa gagasan kebaruan yang ditawarkan dalam pengelolaan SDM aparatur sebagai berikut: (1) diperlukan jenis-jenis formasi baru dalam proses perencanaan SDM, (2) perlunya optimalisasi rekrutmen berbasis *professional talent* untuk ASN, (3) perlunya penguatan sistem merit untuk pengembangan karier, (4) pengembangan kompetensi harus didasarkan pada upaya *upskill* dan *reskill*, serta menciptakan SDM aparatur *multitasking*, (5) perlunya instrument *reward* dan *punishment* untuk FWA, serta (6) perlunya penyusunan instrument manajemen kinerja untuk FWA.

Terdapat tujuh gagasan formulasi pelayanan publik yang diilhami oleh konsep *digital government*. Pertama, kecerdasan buatan dalam pelayanan publik. Kedua, aplikasi berbasis *people driven*. Ketiga, digitalisasi dibarengi perubahan proses internal yang radikal. Keempat, pemanfaatan *platform* digital. Kelima, mengupayakan layanan *mobile and personality*. Keenam, mengupayakan jaminan keamanan data. Ketujuh, menerapkan *co-creation*.

Formulasi dimensi kebijakan publik diawali dengan dua poin penting yang harus dipahami yaitu: pertama, tidak semua kebijakan bersifat tertulis dan berbentuk peraturan. Pilihan pemerintah untuk tidak merespon suatu isu tertentu juga dapat disebut sebagai sebuah kebijakan. Kedua, siklus kebijakan bersifat kompleks (awal proses kebijakan tidak harus dimulai dengan *agenda setting*). Gagasan formulasi dimensi kebijakan publik terdiri dari tiga hal. Pertama, diperlukan sebuah kolaborasi dan harmonisasi *evidence*. Kedua, harmonisasi kebijakan. Ketiga, *open public participation*.

Rumusan formulasi dimensi perencanaan dan penganggaran terdiri dari empat poin penting yaitu: (1) sinkronisasi perencanaan dan penganggaran, (2) sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan pusat dan daerah, (3) penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja, serta (4) *flexible budget*.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA SAMBUTAN KEPALA LAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
RINGKASAN EKSEKUTIF	xi
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xxi
DAFTAR GAMBAR	xxiii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Kajian	1
1. Permasalahan Administrasi Negara di Indonesia	2
2. Tantangan SANRI akibat Perubahan Lingkungan Strategis	3
B. Rumusan Masalah Kajian	14
C. Tujuan Kajian	14
D. Output Kajian	15
E. Manfaat Kajian	15
F. Ruang Lingkup Kajian	15
G. Metode Penelitian Kajian	16
1. Pendekatan Kajian	16
2. Sumber dan Jenis Data	16
3. Teknik Pengumpulan Data	17
4. Teknik Analisis Data	20
H. Kerangka Berpikir Kajian	19
BAB II. LANDASAN TEORI	21
A. <i>General System Theory</i>	21
B. Perkembangan Pendekatan Administrasi Negara	22
1. <i>Old Public Administration (OPA)</i>	22
2. <i>New Public Management (NPM)</i>	23

3. <i>New Public Service</i> (NPS)	25
4. <i>New Public Governance</i> (NPG)	27
C. Landasan Konseptual Administrasi Negara	30
BAB III. OVERVIEW SANRI 1986-2018	37
A. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid I (1985) dan Jilid II (1996)	37
B. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) Buku I (2002), Buku II (2003), Buku III (2004), dan Buku III Revisi (2006)	37
C. Kajian Redefinisi Sistem Administrasi Negara (2013)	43
D. Prospektif SANKRI 2025	45
E. <i>Grand Design Public Administration / GDPA 2045</i> (2018) ...	45
F. Analisis <i>Overview SANRI 1986-2018</i>	47
1. Konsep Administrasi Negara dalam SANRI	47
2. Pembahasan Dimensi-Dimensi Administrasi Negara	54
BAB IV. ANALISIS LINGKUNGAN STRATEGIS DALAM SANRI	59
A. Pandemi Global (Covid-19)	59
B. Perkembangan ICT	64
C. Pengaruh Politik	73
D. Bonus Demografi	75
E. Korupsi, Narkoba, dan Radikalisme	75
1. Korupsi	75
2. Narkoba	79
3. Radikalisme	80
BAB V. TINJAUAN EMPIRIS DIMENSI SANRI	83
A. Permasalahan dalam Dimensi SANRI	83
1. Dimensi Kelembagaan	85
a. <i>Silo Mentality</i>	85
b. Struktur Hierarki Lembaga Pemerintah yang Panjang dan Gemuk	85

c.	Jumlah Lembaga Pemerintah yang Terlalu Banyak.....	86
d.	Kurangnya Ruang Berinovasi Bagi Daerah	86
2.	Dimensi SDM Aparatur	87
a.	Tidak Meratanya Distribusi ASN	87
b.	Rekrutmen ASN Tidak Sesuai Dengan Kebutuhan di Pemerintah Daerah.....	88
c.	Kurangnya Inovasi Untuk Penyusunan Kebutuhan Pegawai	89
d.	Kurang Adaptifnya Formasi Rekrutmen ASN Terhadap Lingkungan Strategis	89
e.	Intervensi Politik Dalam Manajemen ASN	90
3.	Dimensi Pelayanan Publik.....	90
a.	Kinerja Pelayanan Publik masih Tergolong Lambat	90
b.	Potensi Korupsi Dalam Pelayanan Publik	91
c.	Kaburnya Konsep dan Tidak Optimalnya Implementasi Standar Pelayanan.....	92
4.	Dimensi Kebijakan Publik.....	94
a.	Belum Optimalnya Penggunaan Bukti Dalam Pengambilan Kebijakan.....	94
b.	Produk Kebijakan Publik yang Masih Tumpang Tindih ...	95
c.	Implementasi Kebijakan Tidak Optimal	96
5.	Dimensi Perencanaan dan Penganggaran	97
a.	Dualisme Lembaga dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran	97
b.	Diskoneksi Perencanaan dan Penganggaran	99
c.	Sinergitas Perencanaan dan Penganggaran Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Masih Lemah	102
d.	Lemahnya Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	108
B.	Akar Permasalahan Dimensi SANRI	111
1.	Penerapan Birokrasi Weberian Secara Berlebih	111

2. Belum Terciptanya Proses Transformasi Digital	112
3. Munculnya Intervensi Politik	115
4. Belum Membudayanya Pemanfaatan <i>Big Data</i>	115
BAB VI. FORMULASI DIMENSI SANRI	117
A. Dimensi Kelembagaan	117
1. Kelembagaan Level Makro: Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara	117
2. Kelembagaan Level Mikro: Birokrasi <i>Agile</i>	120
B. Dimensi SDM Aparatur	126
1) Prinsip Aparatur sebagai Seorang Manusia yang Memiliki Keterampilan (<i>as a skilled human being</i>)	127
2) Prinsip Bekerja Adalah Ekosistem (<i>works is an ecosystem</i>)	127
3) Prinsip Generasi (<i>Generational</i>)	128
1. Praktik Manajemen SDM Aparatur di Indonesia	131
a. Perencanaan SDM Aparatur	133
b. Rekrutmen SDM Aparatur	135
c. Pengembangan Karier	136
d. Pengembangan Kompetensi	140
e. <i>Reward and Punishment</i>	145
f. Manajemen Kinerja	156
2. Pengaturan Kerja SDM Aparatur	148
C. Dimensi Pelayanan Publik.....	151
1. Kecerdasan Buatan untuk Menciptakan Pelayanan Tanpa Tatap Muka	153
2. Aplikasi Berbasis <i>People Driven</i>	155
3. Digitalisasi Dibarengi Perubahan Proses Internal yang Radikal	156
4. Pemanfaatan Platform Digital	157
5. Mengupayakan Layanan <i>Mobile and Personality</i>	157

6. Mengupayakan Jaminan Keamanan Data	158
7. Menerapkan <i>Co-Creation</i>	158
D. Dimensi Kebijakan Publik.....	160
1. Kolaborasi dan Harmonisasi <i>Evidence</i>	162
2. Harmonisasi Kebijakan	165
3. <i>Open Public Participation</i>	166
E. Dimensi Perencanaan dan Penganggaran	167
1. Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan	167
2. Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Pusat dan Daerah	170
a. Penyatuan Perencanaan dan Penganggaran Pusat dan Daerah	173
b. Mekanisme Penganggaran yang <i>Men-direct</i> Kepentingan Pusat dan Daerah	173
3. Penguatan Penganggaran Berbasis Kinerja (<i>Performance Based Budgeting</i>) sebagai Instrumen Transparansi dan Akuntabilitas Pembangunan	175
4. Pelaksanaan <i>Flexible Budgeting</i>	178
BAB VII. PENUTUP	179
DAFTAR PUSTAKA	185
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 1.1. Daya Saing Digital 63 Negara di Dunia	7
Tabel 1.2. Indeks Daya Saing Digital 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2020.....	8
Tabel 2.1. Pergeseran Nilai Administrasi Negara	29
Tabel 2.2. <i>Landscape</i> Administrasi Publik	34
Tabel 3.1 Perbandingan Dimensi Administrasi Negara yang Dibahas Dalam Kajian SANKRI	63
Tabel 4.1. Sendi dan Prinsip Kunci Administrasi Publik dalam Kerangka <i>Digital Governance</i>	70
Tabel 5.1. Permasalahan dan Akar Masalah Dimensi SANRI	83
Tabel 6.1. Bentuk dan Jalur Pengembangan Kompetensi Non Klasikal	141
Tabel 6.2. Perbandingan Universitas, <i>Training Center</i> , dan <i>Corporate University</i>	145
Tabel 6.3. Karakteristik Manajemen Pelayanan Publik yang Mengadopsi prinsip <i>Digital Governance</i>	153

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
Gambar 1.1.	Perkembangan Indikator <i>Governance</i> di Indonesia Tahun 2009-2019	3
Gambar 1.2.	Ketidakpastian Dunia Akibat Pandemi Covid-19	5
Gambar 1.3.	Gambaran Perkembangan Internet di Indonesia Tahun 2020	9
Gambar 1.4.	Total Populasi di Indonesia Tahun 2014-2020	11
Gambar 1.5.	Indeks Korupsi Negara-Negara ASEAN Tahun 2019	12
Gambar 1.6.	Capaian Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Tahun 2012-2020.....	12
Gambar 1.7.	Kerangka Berpikir Kajian	20
Gambar 2.1.	Skema Sederhana Lingkup Administrasi Negara.....	31
Gambar 6.1.	Siklus Manajemen SDM Aparatur	132
Gambar 6.2.	Penentuan Formasi Jabatan Fungsional	133
Gambar 6.3.	Matriks <i>Nine box</i>	138
Gambar 6.4.	Tahapan Penyusunan Kinerja	147
Gambar 6.5.	Kompleksitas Siklus Kebijakan	161
Gambar 6.6.	<i>Evidence</i> dalam Pengambilan Kebijakan.....	163
Gambar 6.7.	Perundang-Undangan	165
Gambar 6.8.	Transfer Dana Perimbangan ke Daerah	171
Gambar 6.9.	Pergeseran Bandul Perencanaan dan Penganggaran Pusat dan Daerah	172
Gambar 6.10.	Proses Reformasi Anggaran Berbasis Kinerja.....	177

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Kajian

Lembaga Administrasi Negara sebagai *think tank* di bidang Administrasi Negara telah banyak melahirkan dan menghasilkan pemikiran-pemikiran penting terkait ilmu Administrasi Negara, hal ini disadari karena Administrasi Negara merupakan “ruh” dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan mencapai tujuan nasional. Salah satu pemikiran penting yang telah dihasilkan oleh Lembaga Administrasi Negara adalah lahirnya produk-produk kajian Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI).

Kebaharuan yang diberikan dalam kajian Reformulasi Dimensi SANRI ini, dibanding dengan produk SANRI sebelumnya adalah menghasilkan sebuah analisis mendalam terkait dengan dimensi-dimensi SANRI sebagai respon terhadap lingkungan strategis SANRI. Analisis dari dimensi-dimensi tersebut diharapkan dapat menjadi referensi bagi instansi pemerintah, swasta dan masyarakat untuk dapat menerapkan SANRI yang adaptif, responsif, *agile* serta akuntabel.

Kajian Reformulasi Dimensi SANRI yang disusun ini, bukan bermaksud menentukan apa saja dimensi dari SANRI, namun mengkaji kedalaman dari masing-masing dimensi yang ada dan bagaimana masing-masing dimensi tersebut memberikan respon terhadap kondisi lingkungan strategis yang terjadi.

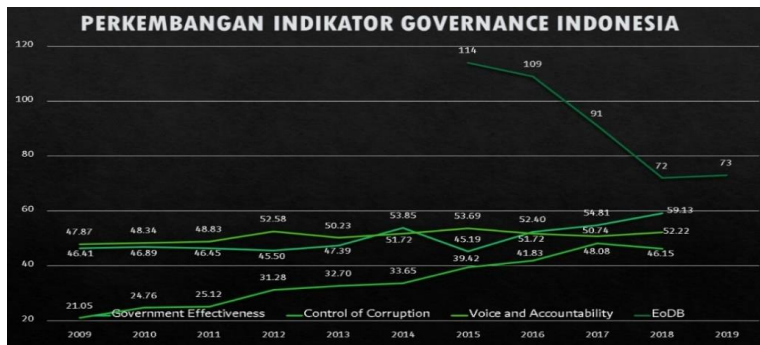
1. Permasalahan Administrasi Negara di Indonesia

Implementasi dari pelaksanaan Administrasi Negara di Indonesia saat ini ternyata masih menghadapi beberapa kendala.

Hal ini ditunjukkan dengan masih adanya indikasi antara lain interaksi antara pemerintah dan aktor non pemerintah yang timpang dan digerakkan oleh kebiasaan prosedur yang telah ada. Permasalahan ini diindikasikan dengan masih dominannya peran pemerintah dalam proses kebijakan maupun penyediaan layanan publik, kemitraan dan kolaborasi antara pemerintah dan aktor non pemerintah yang belum terlembaga, serta partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik masih rendah dan cenderung bersifat formalitas. Permasalahan lainnya terkait dengan kapabilitas pemerintahan yang masih rendah.

Rendahnya kapabilitas pemerintahan ditunjukkan dengan beberapa fenomena diantaranya responsivitas pemerintah terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis dan kompleksitas kebutuhan masyarakat masih terbilang rendah, tatanan kelembagaan Indonesia yang bersifat formal dan informal masih relatif rendah, kualitas peraturan perundangan sebagai produk dan instrumen kebijakan masih terbilang rendah serta tingkat penegakan hukum-aturan (*rule of law*) masih tergolong rendah.

Hal lain yang juga masih menjadi permasalahan dalam administrasi negara di Indonesia adalah desain struktur kelembagaan publik yang menciptakan *silozation* dan terpecah, kemudian produk kebijakan publik belum berbasis bukti, serta produk layanan publik yang tidak responsif dan belum berorientasi kebutuhan masyarakat.



Gambar 1.1.
Perkembangan Indikator *Governance* Indonesia Tahun 2009-2019
Sumber: FGD Dimensi Kelembagaan, LAN RI, 2020

Perkembangan indikator tatakelola pemerintahan di Indonesia telah digambarkan dalam Gambar 1.1. Pencapaian efektivitas pemerintahan terus mengalami perbaikan dari tahun ke tahun, hal ini menandakan bahwa sebenarnya birokrasi di Indonesia telah melakukan perbaikan, begitu pula dengan kontrol korupsi yang setiap tahun juga mengalami perbaikan serta pada kemudahan berusaha di Indonesia yang telah mengalami perbaikan, namun mengalami penurunan satu peringkat di tahun 2019 dibandingkan tahun 2018. Peningkatan yang terjadi pada indikator tatakelola pemerintah tersebut belum dirasa memberikan efek yang signifikan terhadap perbaikan pada birokrasi di Indonesia, apalagi bila dibandingkan dengan perkembangan tatakelola pemerintahan di negara-negara ASEAN yang relatif lebih cepat perkembangannya.

2. Tantangan Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia akibat Perubahan Lingkungan Strategis

Administrasi Negara merupakan sebuah sistem yang bersifat dinamis. Kedinamisan tersebut sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang terjadi pada lingkungan strategis. Kajian ini akan

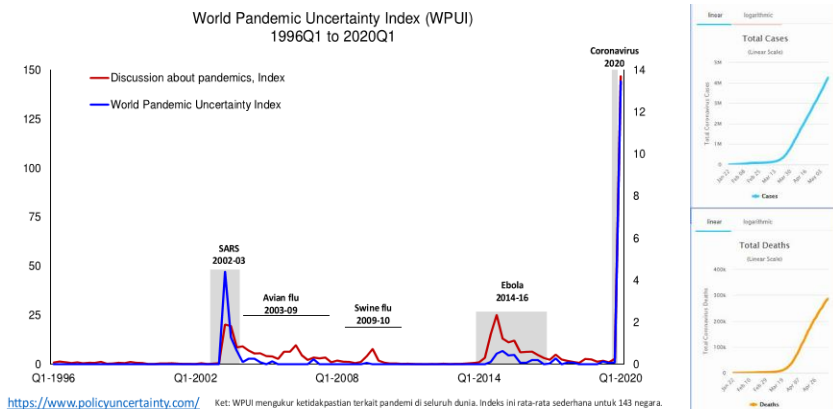
memfokuskan pada beberapa lingkungan strategis yang bersifat khusus seperti *pandemic global covid-19*, perkembangan teknologi informasi komunikasi dan bigdata, perubahan struktur demografi penduduk (perubahan generasi dan bonus demografi), korupsi, narkoba, dan radikalisme. Hal-hal ini telah memberikan dampak yang luas dan nyata bagi perubahan dimensi-dimensi administrasi negara baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kajian Reformulasi Dimensi SANRI sangat penting untuk dibahas kembali pada masa ini, alasannya antara lain karena banyaknya perubahan-perubahan yang terjadi pada lingkungan strategis yang memberikan pengaruh terhadap dimensi-dimensi sistem administrasi negara. Lingkungan strategis yang pertama yaitu wabah *pandemic global Covid-19* telah memberikan dampak langsung pada banyak dimensi dalam SANRI, misalnya saja cara kerja birokrasi pemerintah di berbagai negara tidak terlepas pula halnya pada cara kerja birokrasi Indonesia di masa pandemi. Akibat *pandemic global* ini telah mengharuskan semua sektor publik dan privat untuk bekerja dari rumah (*Working From Home*), baik itu pemerintah, swasta, dan sektor informal lainnya. Proses kerja yang berubah dari tatap muka menjadi pertemuan dalam jaringan (*online melalui video conference*), pertanggung jawaban keuangan yang berubah, serta proses bisnis yang berubah pula. Pandemi Covid-19 telah merubah secara signifikan tatanan normal yang semestinya dan sebagaimana biasanya dalam banyak sektor publik. Birokrasi yang menjadi penggerak roda pemerintahan mau tidak mau dituntut oleh keadaan untuk cepat tanggap melakukan penyesuaian dalam bekerja, agar tetap dapat menjalankan aktifitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sisi positif dari pandemi global bagi sistem administrasi negara adalah sifat agilitas sebuah organisasi dipaksa untuk dapat muncul

sebagai akibat pengaruh dari lingkungan strategis yang berubah. Organisasi pemerintah yang selama ini dianggap kaku dan sulit berubah, dipaksa untuk melakukan perubahan dengan cepat oleh situasi dan keadaan yang terjadi.

Gambaran efek dari pandemi global ini dapat dilihat dari Indeks ketidakpastian dunia yang meningkat secara signifikan, bahkan angka ini lebih tinggi dibandingkan pandemic SARS dan Ebola. Penyebaran COVID-19 sudah mencapai lebih dari 37,7 juta kasus (Worldometers, Oktober 2020)



Gambar 1.2.
Ketidak-pastian Dunia Akibat Pandemi Covid-19

Permasalahan yang dihadapi dalam pandemi global *Covid 19* adalah ketidakpastian dan tekanan pada seluruh aspek ekonomi dan bisnis yang meningkat tajam. Apabila pemerintah tidak pandai menyikapinya, akan menyebabkan permasalahan yang lebih serius. Permasalahan yang terjadi dapat lebih dari sekedar krisis keuangan dan ekonomi, karena pandemi global Covid 19 ini memberikan efek tekanan pada semua aspek kehidupan masyarakat, baik sektor formal, informal, ekonomi, sosial dan lain sebagainya.

Selanjutnya, lingkungan strategis kedua yang memberikan pengaruh besar terhadap sistem administrasi negara Indonesia yaitu perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Kecepatan perkembangan TIK ini telah berdampak pada bermunculannya aplikasi-aplikasi menuju digitalisasi sistem birokrasi pemerintahan, pelayanan publik yang serba online, dan kemudahan-kemudahan lainnya. Pemanfaatan pelayanan online seperti *mobile banking*, pelayanan kesehatan online (*telemedicine*) dan lain telah menjadi menu wajib dalam pelayanan publik dewasa ini.

BPS telah melakukan penghitungan indeks TIK untuk memberikan gambaran pembangunan TIK di Indonesia (BPS,2018). Nilai Indeks Pembangunan Teknologi, Informasi, dan Komunikasi (IPTIK)/*ICT Development Index* yang merupakan indikator untuk memantau perkembangan suatu negara menuju masyarakat informasi menunjukkan bahwa Indonesia masih berada pada peringkat bawah dalam pembangunan TIK di dunia.

Survei pemeringkatan negara dalam menghadapi persaingan digital dan penguasaan teknologi informasi dan komunikasi juga dilakukan oleh Lembaga survei daya saing digital internasional IMD. Dalam laporan surveinya tentang daya saing digital 63 negara di dunia pada tahun 2020 *IMD World Digital Competitiveness* menyampaikan bahwa posisi Indonesia masih berada di tataran bawah negara-negara yang berdaya saing digital yaitu pada peringkat 56 dari 63 negara di dunia yang dilakukan survei, berada dibawah Singapura (2), Malaysia (26), Thailand (39), dan diatas Philipina (57), sementara negara ASEAN lainnya seperti Vietnam, Laos, Myanmar, Kamboja, Brunei Darussalam, dan Timor Leste tidak termasuk dalam negara yang disurvei. Berikut disampaikan tabel peringkat daya saing digital 63 negara di dunia.

Tabel 1.1. Daya Saing Digital 63 Negara di Dunia

Country / Economy	2020	Change	2019	Country / Economy	2020	Change	2019
USA	1	— (0)	1	Spain	33	▼ (-5)	28
Singapore	2	— (0)	2	Saudi Arabia	34	▲ (+5)	39
Denmark	3	▲ (+1)	4	Czech Republic	35	▲ (+2)	37
Sweden	4	▼ (-1)	3	Kazakhstan	36	▼ (-1)	35
Hong Kong SAR	5	▲ (+3)	8	Portugal	37	▼ (-3)	34
Switzerland	6	▼ (-1)	5	Latvia	38	▼ (-2)	36
Netherlands	7	▼ (-1)	6	Thailand	39	▲ (+1)	40
Korea Rep.	8	▲ (+2)	10	Cyprus	40	▲ (+14)	54
Norway	9	— (0)	9	Chile	41	▲ (+1)	42
Finland	10	▼ (-3)	7	Italy	42	▼ (-1)	41
Taiwan, China	11	▲ (+2)	13	Russia	43	▼ (-5)	38
Canada	12	▼ (-1)	11	Turkey	44	▲ (+8)	52
United Kingdom	13	▲ (+2)	15	Bulgaria	45	— (0)	45
UAE	14	▼ (-2)	12	Greece	46	▲ (+7)	53
Australia	15	▼ (-1)	14	Hungary	47	▼ (-4)	43
China	16	▲ (+6)	22	India	48	▼ (-4)	44
Austria	17	▲ (+3)	20	Romania	49	▼ (-3)	46
Germany	18	▼ (-1)	17	Slovak Republic	50	▼ (-3)	47
Israel	19	▼ (-3)	16	Brazil	51	▲ (+6)	57
Ireland	20	▼ (-1)	19	Croatia	52	▼ (-1)	51
Estonia	21	▲ (+8)	29	Jordan	53	▼ (-3)	50
New Zealand	22	▼ (-4)	18	Mexico	54	▼ (-5)	49
Iceland	23	▲ (+4)	27	Peru	55	▲ (+6)	61
France	24	— (0)	24	Indonesia	56	— (0)	56
Belgium	25	— (0)	25	Philippines	57	▼ (-2)	55
Malaysia	26	— (0)	26	Ukraine	58	▲ (+2)	60
Japan	27	▼ (-4)	23	Argentina	59	— (0)	59
Luxembourg	28	▼ (-7)	21	South Africa	60	▼ (-12)	48
Lithuania	29	▲ (+1)	30	Colombia	61	▼ (-3)	58
Qatar	30	▲ (+1)	31	Mongolia	62	— (0)	62
Slovenia	31	▲ (+1)	32	Venezuela	63	— (0)	63
Poland	32	▲ (+1)	33				

Sumber: IMD *World Digital Competitiveness Ranking*, 2020

Data-data yang disampaikan pada tabel tersebut di atas menginformasikan bahwa kemampuan daya saing digital Indonesia masih rendah. Pemerintah harus terus berupaya memperbaiki daya saing digital Indonesia melalui peningkatan kualitas dan kuantitas infrastruktur teknologi, informasi, dan komunikasi. Menyadarkan masyarakat agar akrab dengan penggunaan teknologi dalam aktivitas hidupnya, serta meningkatkan keahlian bidang teknologi pada SDM Indonesia. Hal tersebut diharapkan akan memberikan perbaikan pada pembangunan TIK di Indonesia yang selanjutnya akan meningkatkan daya saing Indonesia terhadap negara lain dalam penguasaan TIK.

Tabel 1.2. Indeks Daya Saing Digital 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2020

Peringkat	Provinsi	Skor EV-DCI	Peringkat	Provinsi	Skor EV-DCI
1	DKI Jakarta	79.7	18	Sumatera Selatan	27.8
2	Jawa Barat	55.0	19	Kep. Bangka Belitung	27.7
3	Jawa Timur	49.7	20	Gorontalo	27.5
4	DI Yogyakarta	46.7	21	Kalimantan Barat	27.4
5	Banten	44.8	22	Aceh	27.3
6	Jawa Tengah	42.6	23	Jambi	27.0
7	Bali	40.6	24	Lampung	26.8
8	Kalimantan Timur	37.9	25	Nusa Tenggara Barat	26.7
9	Sulawesi Selatan	36.2	26	Sulawesi Tenggara	26.6
10	Kep. Riau	35.9	27	Maluku	26.3
11	Kalimantan Utara	34.1	28	Papua Barat	26.2
12	Sumatera Utara	31.3	29	Sulawesi Tengah	25.3
13	Sumatera Barat	31.0	30	Bengkulu	25.1
14	Kalimantan Selatan	30.7	31	Nusa Tenggara Timur	23.7
15	Sulawesi Utara	30.2	32	Kalimantan Tengah	23.6
16	Riau	28.7	33	Sulawesi Barat	21.1
17	Maluku Utara	28.1	34	Papua	17.7

● Jawa
 ● Bali-Nusra
 ● Sumatera
 ● Kalimantan
 ● Sulawesi
 ● Maluku-Papua

Sumber: *East Ventures Insight Report, 2020*

Melihat penguasaan TIK pada masing-masing provinsi di Indonesia, rata-rata daya saing digital provinsi yang terletak di pulau Jawa mempunyai nilai yang lebih baik, jauh melampaui wilayah lainnya diluar Jawa. Posisi terendah di Jawa, yakni Jawa Tengah hanya kalah dari Kalimantan Timur dan Bali. Sisanya, wilayah lain di luar Jawa memiliki daya saing lebih rendah dibandingkan daerah-daerah di pulau Jawa. Hal ini juga mengindikasikan bahwa sebaran ketimpangan daya saing digital bukan terjadi antara wilayah Barat dan Timur Indonesia, atau antara kota besar dan kota kecil. Namun, ketimpangan lebih terjadi antara wilayah Jawa dan non-Jawa. Peralnya, wilayah selain Jawa memiliki sebaran yang cukup merata untuk daya saing digital.

Pesatnya perkembangan dunia digital di Indonesia salah satunya juga tercermin dari pertumbuhan pengguna internet yang terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan data *We Are Social* Januari 2020, pengguna internet di Indonesia mencapai 175,4 Juta Jiwa atau 64% dari total populasi Indonesia pada 2020 atau naik 17% dari tahun sebelumnya dengan penetrasi sebesar 54,7%. *E-commerce* diprediksi menjadi sektor yang akan tumbuh paling cepat dalam 5 tahun kedepan diikuti online travel, *ride hailing*, dan terakhir adalah online media.



Gambar 1.3.
Gambaran
Perkembangan
Internet di Indonesia
Tahun 2020
(Sumber: We Are Social, 2020)

Berkembangnya internet di era teknologi yang maju memungkinkan peredaran informasi yang semakin banyak, cepat, dan hampir tidak terbatas oleh ruang dan waktu. Hal ini menyebabkan informasi yang beredar dari hari ke hari menjadi sangat banyak, mencakup berbagai informasi dalam bidang sosial, politik, ekonomi, teknologi, ilmu pengetahuan, pangan, dan lain sebagainya. Proses administrasi di sistem pemerintahan terus terjadi setiap hari dan tanpa henti. Pembentukan data yang begitu banyak dan besar mengakibatkan banyaknya tenaga dan *effort* yang dibutuhkan sehingga birokrasi pemerintah dituntut mempunyai kemampuan pengelolaan data yang tepat, cepat dan modern melalui pemanfaatan big data yang bisa dimanfaatkan dan diaplikasikan pada bidang publik, dan privat.

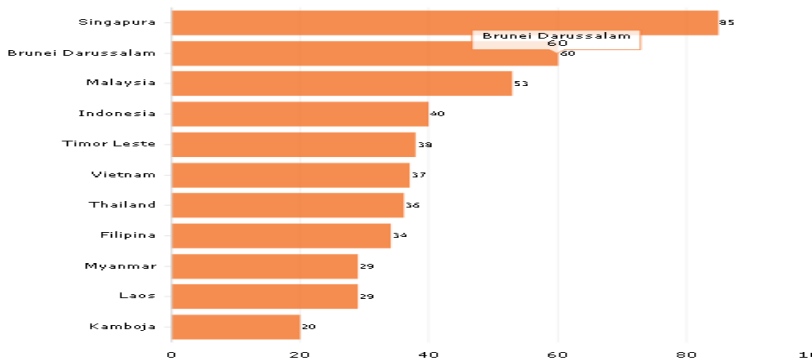
Jumlah generasi milenial di Indonesia pada tahun 2020 mencapai 34% akan terus mendominasi hingga tahun 2035. (Indonesia Baik.id,2020). Generasi millennial memiliki karakteristik yang berbeda, hasil riset yang dirilis oleh *Pew Researh Center* menjelaskan keunikan generasi millennial adalah tentang penggunaan teknologi dan budaya. Kehidupan generasi milenial tidak bisa dilepaskan dari teknologi terutama internet, *entertainment* dan hiburan yang sudah menjadi kebutuhan pokok bagi generasi ini.

Jika karakteristik generasi milenial ini akan masuk ke dunia birokrasi pemerintahan, tentunya akan memberikan perbedaan dalam cara pandang terhadap suatu masalah dan solusinya, pola kerja, gaya hidup dan lain sebagainya. Perubahan generasi ini akan memberikan tantangan dan permasalahan baru dalam birokrasi karena memiliki perbedaan gaya kepemimpinan, etika, norma, dan kemampuan penguasaan teknologi sehingga sistem adminstrasi negara harus mampu menjawab dan merespon tantangan perubahan generasi ini.

Generasi millennial yang semakin meningkat di Indonesia juga tidak terlepas dengan kondisi demografi Indonesia yang akan memasuki bonus demografi antara tahun 2025 – 2030. Bonus demografi ditandai dengan besarnya jumlah penduduk yang berusia produktif. Tentunya hal ini akan berdampak positif pada ketersediaan penduduk usia produktif yang akan bekerja di sektor formal dan informal. Bonus demografi akan memberikan manfaat dan peluang besar bagi pembangunan Indonesia, namun apabila besarnya jumlah penduduk usia produktif ini tidak dapat dikelola dan dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah, misalnya dari tingkat pendidikan, keterampilan, dan kesehatan yang rendah, maka besarnya jumlah penduduk yang berusia produktif akan menjadi beban negara karena memiliki kualitas manusia yang rendah.

Sistem administrasi negara di Indonesia juga masih dihadapkan pada tantangan besar lainnya yaitu bahaya korupsi yang merupakan faktor penghambat utama dalam pencapaian target pembangunan nasional. Perpres Nomor 59 tahun 2017 Tentang Pencapaian Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), pemberantasan korupsi menjadi salah satu tujuan global, dimana sasaran globalnya adalah secara substansial mengurangi korupsi dan penyuapan dalam segala bentuknya. Walaupun aturan kebijakan dan penindakan korupsi telah banyak dikeluarkan, masih banyak korupsi yang terjadi di kalangan penyelenggara negara baik ditingkat pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari data BKN di Tahun 2018 yang dilansir oleh Tirto, terdapat 7.749 PNS baik di pusat dan daerah yang terlibat tindak pidana korupsi sampai tahun 2018.

Survei yang dilakukan oleh *transparency international*, di tahun 2019, Indonesia mendapatkan nilai indeks sebesar 40, naik 2 peringkat dari nilai indeks tahun sebelumnya 38. Nilai transparansi indeks Indonesia ini masih dibawah dari beberapa negara ASEAN lainnya yaitu Singapura, Brunei Darussalam, dan Malaysia. Sehingga masih banyak hal yang perlu dilakukan dalam perbaikan dan penanganan penyakit korupsi di Indonesia ini, terutama dalam hal memutus relasi koruptif antara pejabat negara, pelayan publik, penegak hukum, dan pebisnis. Problematika korupsi yang masih sulit di berantas di Indonesia salah satu hal yang mempengaruhinya adalah masih tingginya masalah korupsi pada bidang politik yang masuk dalam ranah hukum.



Gambar 1.5. Indeks Korupsi Negara-Negara ASEAN Tahun 2019

Sumber: *Transparency International, 2019*

Pengukuran indeks korupsi juga dilakukan Badan Pusat Statistik untuk setiap tahunnya melalui survei indeks persepsi anti korupsi. Berdasarkan hasil survei tersebut, nilai IPAK di Indonesia setiap tahunnya terus mengalami perbaikan dan kenaikan, walaupun angka kenaikannya belum menunjukkan perubahan yang signifikan dari tahun ke tahun. Tahun 2020 nilai IPAK Indonesia sebesar 3,84 (skala 5), angka ini lebih tinggi 0,14 point dibandingkan dengan IPAK 2019 sebesar 3,70. Berikut disampaikan gambaran capaian IPAK Indonesia mulai tahun 2012 – 2020.

IPAK Indonesia 2020 sebesar **3,84** dari skala 0 – 5. Angka ini **lebih tinggi 0,14 poin** dibandingkan dengan IPAK 2019 sebesar 3,70.



Makna Indeks

- ✓ Semakin mendekati 5, masyarakat cenderung semakin ANTI KORUPSI,
- ✓ Semakin mendekati 0, masyarakat cenderung semakin permisif terhadap korupsi.

Gambar 1.6. Capaian Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2012-2020

Sumber: BPS, 2020

Sasaran Pokok Pembangunan Nasional RPJMN 2020-2024 Bidang Penegakan Hukum, disebutkan bahwa Target Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) pada 2020 sebesar 4,00; dan pada 2024 sebesar 4,14 dari skala 0-5. Melihat dari capaian indeks perilaku anti korupsi tahun 2020 sebesar 3,84 yang belum sesuai dengan target yang ditetapkan sebesar 4,0 mewajibkan semua pihak terutama pemerintah untuk terus berupaya secara maksimal melakukan perbaikan dalam sistem administrasi negara melalui perumusan dan reformulasi dimensi yang tepat dan sesuai yang dibutuhkan untuk mewujudkan Indonesia bebas korupsi.

Penyalahgunaan narkoba mempunyai bahaya yang sama dengan korupsi di Indonesia. Psikotropika dan zat adiktif berbahaya (NAPZA) di Indonesia, kian tahun semakin meningkat. Menurut data Badan Narkotika Nasional (BNN), pengguna narkoba mencapai 3,6 juta orang pada tahun 2019. Pemerintah telah mengeluarkan Inpres Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) P4GN tahun 2020-2024. Hadirnya Inpres tersebut merupakan bentuk respon yang serius dari Presiden RI agar upaya Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) bisa dilakukan secara masif dan bersama-sama oleh seluruh komponen bangsa. Penyalahgunaan narkoba merupakan masalah global yang mengakibatkan dampak buruk di berbagai sektor kehidupan masyarakat, yang meliputi aspek kesehatan, pendidikan, pekerjaan, kehidupan sosial, dan keamanan. Berdasarkan data PBB, tahun 2018 terdapat 275 juta penduduk dunia atau 5,6 persen dari penduduk usia 15-64 tahun pernah mengonsumsi narkoba. Sementara itu, berdasarkan data BNN, angka penyalahgunaan narkoba di Indonesia pada tahun 2017 sebanyak 3,37 juta jiwa dengan rentang usia 10-59 tahun. Kemudian, tahun 2019 naik menjadi 3,6 juta orang. Sedangkan

penyalahgunaan narkoba di kalangan pelajar pada tahun 2018 mencapai angka 2,29 juta.

Melihat dari berbagai tantangan yang hadir akibat perubahan lingkungan strategis bidang administrasi negara, dan permasalahan yang masih dihadapi dalam administrasi negara di Indonesia, maka pembaharuan dan penyempurnaan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam sistem administrasi negara harus terus dilakukan secara berkelanjutan.

Berpegang dari penjelasan tersebut di atas, maka pada tahun 2020 Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara sebagai unit kerja yang mempunyai tugas dan fungsi merumuskan kajian-kajian kebijakan strategis dan aktual dibidang Administrasi Negara melaksanakan kajian Reformulasi Dimensi SANRI untuk memberikan kebaruan dan penguatan pada dimensi-dimensi SANRI.

B. RUMUSAN MASALAH KAJIAN

Dengan memperhatikan dan mencermati latar belakang sebagaimana dijabarkan diatas, maka rumusan masalah dalam kajian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh perubahan lingkungan strategis saat ini terhadap SANRI?
2. Bagaimana formulasi dimensi SANRI sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?

C. TUJUAN KAJIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam Kajian Reformulasi Dimensi SANRI adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis pengaruh perubahan lingkungan strategis sebagai *drivers of change* SANRI;
2. Menganalisis dan merumuskan formulasi dimensi SANRI sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

D. OUTPUT KAJIAN

Output atau keluaran yang ingin dihasilkan dalam kegiatan kajian Reformulasi Dimensi SANRI, adalah:

1. Hasil analisis kondisi lingkungan strategis yang mempengaruhi SANRI;
2. Hasil formulasi dimensi SANRI sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

E. MANFAAT KAJIAN

Dalam Kajian Reformulasi Dimensi SANRI ini, terdapat beberapa manfaat yang diharapkan dapat dihasilkan, yaitu:

1. Tersedianya referensi dan panduan utama bagi kementerian, lembaga dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia,
2. Tersedianya referensi dan panduan utama bagi pihak swasta dan masyarakat dalam memahami penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

F. RUANG LINGKUP KAJIAN

Ruang lingkup kajian ini difokuskan pada:

1. Analisis lingkungan strategis yang memberikan pengaruh terhadap SANRI;

2. Menganalisis dan merumuskan formulasi dimensi SANRI sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia

G. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Kajian

Menurut Sugiyono (2014), secara umum metode penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Pada Kajian reformulasi dimensi SANRI ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif dipilih karena kajian yang dilakukan adalah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa yang sedang berlangsung dan berkenaan dengan kondisi masa sekarang. Penelitian deskriptif dalam kajian ini untuk menggambarkan secara sistematis dan analitis mengenai perkembangan kekinian dari dimensi-dimensi administrasi negara yang diwadahi dalam sebuah SANRI.

2. Sumber dan Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Moleong, 2010). Sumber data utama didapatkan dengan cara mengumpulkan catatan tertulis atau merekam dalam bentuk audio, pengambilan gambar maupun bentuk data/informasi lainnya. Dalam kajian ini terdapat dua bentuk sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer ini merupakan data/informasi yang diperoleh secara langsung dari sumber data. Pada kajian ini, data primer didapatkan melalui *Focused Group Discussion* (FGD), dan

wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan narasumber terkait.

Sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui kegiatan studi literatur yang dilakukan melalui pengumpulan data-data yang telah tersedia tanpa dilakukan penelitian secara khusus terlebih dahulu, dengan kata lain data yang telah terlebih dahulu ditelusuri dan dilaporkan oleh peneliti lain diluar kajian ini. Studi literatur yang dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder dapat meliputi: dokumen-dokumen, arsip-arsip, catatan-catatan, dan laporan resmi yang berkaitan dengan kajian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sejumlah metode. Penggunaan beberapa metode ini dimaksudkan agar proses pengumpulan data benar-benar dapat menghasilkan data yang *reliable* dan *valid*. Metode pengumpulan data terutama dilakukan melalui kegiatan *Focused Group Discussion* (FGD) untuk menggali gagasan, pandangan, pendapat, dan analisa ahli (akademisi dan praktisi, masyarakat, dan pihak privat/swasta) terkait dengan kajian.

a. Focus Group Discussion (FGD)

FGD pada Kajian Reformulasi Dimensi SANRI dalam Menghadapi Perubahan Lingkungan Strategis terbagi dalam beberapa kali kegiatan forum diskusi terfokus.

Dikarenakan kondisi saat penyelenggaraan kajian pada masa pandemi, maka pelaksanaan FGD menggunakan sistem informasi daring.

b. Studi Literatur

Studi Literatur, yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan telaah terhadap dokumen dan buku yang berkaitan dengan Ilmu Administrasi Negara, Hasil-Hasil Kajian SANRI

sebelumnya, peraturan perundang-undangan terkait kebijakan publik yang terbaru, Literatur terkait kondisi lingkungan strategis Administrasi Negara kekinian dan dokumen lain yang menunjang kajian,

c. Instrumen Penelitian Kajian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan untuk melakukan kajian, khususnya dalam kegiatan pengumpulan data dan informasi. Untuk mendukung proses pengumpulan data dan informasi yang diinginkan pada Reformulasi dimensi SANKRI dalam menghadapi perubahan lingkungan strategis ini maka digunakan beberapa instrumen, yakni :

1) Panduan Wawancara Kajian

Merupakan kerangka acuan yang berupa materi-materi atau poin-poin yang menjadi dasar dan acuan dalam melakukan diskusi, wawancara dengan narasumber.

2) Panduan *Focused Group Discussion* (Diskusi Terbatas)

Merupakan panduan dalam melakukan diskusi agar dalam diskusi tidak ada pertanyaan yang tertinggal dan diskusi dapat dilakukan dengan terstruktur dan lancar.

3) Pedoman Pengumpulan Data Kajian

Merupakan hasil dari penelitian yang didengar, dilihat, dan dipahami dalam rangka pengumpulan data dan merefleksikan data dalam penelitian kualitatif.

4. Teknik Analisis Data

Secara umum Miles dan Huberman membuat gambaran bahwa analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi).

a. Reduksi Data,

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama penelitian yang berorientasi kualitatif berlangsung.

b. Penyajian Data,

Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Miles dan Huberman membatasi suatu penyajian data sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian data, kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan lebih jauh. Menganalisis ataukah mengambil tindakan berdasarkan pemahaman yang didapat dari penyajian data tersebut.

c. Menarik Kesimpulan/ Verifikasi,

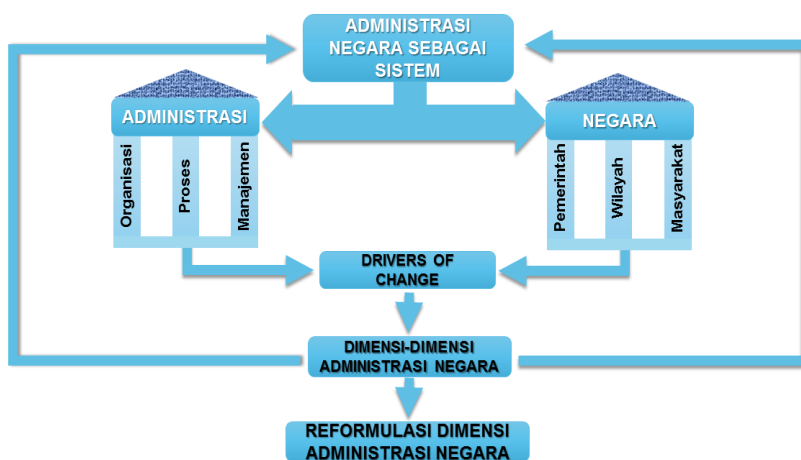
Kegiatan ketiga yang terpenting adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti atau analis kebijakan akan melakukan analisis data kualitatif dan kemudian mencari arti dari temuan tersebut kedalam catatan-catatan yang teratur. Dari rangkaian kesimpulan-kesimpulan yang telah ditemukan, dirangkaiakan menjadi sebuah kesimpulan yang lebih jelas, lebih terperinci, dan mempunyai argumentasi dan bukti yang jelas dan kokoh.

H. KERANGKA BERPIKIR KAJIAN

Administrasi Negara merupakan sebuah sistem yang terdiri dari beberapa subsistem-subsistem. Apabila berbicara tentang Administrasi Negara maka ada dua aspek yang menjadi pembahasan

utama, yaitu aspek administrasi yang didalamnya membahas tentang unsur organisasi, proses dan manajemen kemudian aspek kedua yaitu aspek negara yang terdiri dari pemerintah, wilayah, dan masyarakat. Penggabungan dari kedua unsur yaitu unsur administrasi dan negara akan melahirkan dimensi-dimensi Administrasi Negara yang sangat penting untuk pencapaian tujuan pembangunan sebuah negara.

Sebagai sebuah sistem, maka Administrasi Negara memiliki dimensi-dimensi yang dipengaruhi oleh suatu kondisi akibat adanya perubahan dan tuntutan global. Penentuan lingkungan strategis akan mempengaruhi dimensi-dimensi apa saja yang ada dalam Sistem Administrasi Negara sesuai dengan perkembangan perubahan lingkungan strategis. Dimensi-dimensi yang dihasilkan haruslah saling berinteraksi dan terintegrasi antara satu dengan lainnya. Interaksi dan integrasi dimensi-dimensi SANRI inilah yang akan diformulasikan dalam kajian ini. Formulasi dimensi SANRI yang dihasilkan merupakan penggabungan dari kondisi ideal dan kondisi kekinian.



Gambar 1.7.
Kerangka Pikir Kajian Reformulasi Dimensi SANRI

BAB II

LANDASAN TEORI

A. GENERAL SYSTEM THEORY

Pendekatan sistem memberikan sumbangan yang besar dalam evolusi perkembangan teori organisasi modern. Perkembangan teori sistem sebagai teori organisasi modern yang dikenal dengan teori sistem umum atau “*General System Theory*” yang dikembangkan oleh Ludwig von Bertalanffy dan Kenneth Boulding. Pada prinsipnya, “*General System Theory*” menggunakan sistem sebagai dasar pemahamannya terhadap fenomena organisasi dan tidak hanya memahami bagaimana organisasi berfungsi, tetapi juga memahami bagaimana organisasi berinteraksi dengan lingkungannya. Menurut teori ini, organisasi tersusun dari suatu himpunan komponen atau bagian yang terintegrasi dan masing-masing melakukan tugas atau fungsinya secara khusus. Selain itu, organisasi sebagai suatu sistem juga berada dalam suatu lingkungan yang lebih luas. Terhadap lingkungan yang lebih luas ini, setiap organisasi selalu melakukan interaksi sehingga terdapat hubungan dan saling pengaruh antara organisasi dengan lingkungannya.

Sebagai suatu sistem, bagian-bagian dari organisasi saling berhubungan satu sama lain. Antara satu bagian atau komponen dengan bagian atau komponen lain dari sistem itu saling tergantung, masing-masing memiliki tugas yang khusus, terspesialisasi dan berlainan. Terdapat pembagian kerja yang terintegrasi diantara bagian-bagian atau komponen-komponen dari suatu organisasi sebagai suatu sistem. Semua ini menunjukkan adanya hubungan antar bagian dalam sistem.

Teori ini juga melihat arti penting dari pengawasan atau kontrol sebagai mekanisme untuk menciptakan keseimbangan dari organisasi. Pelaksanaan dari fungsi pengawasan atau - kontrol ini nampak secara jelas dalam konsep *cybernetics*, salah satu *komponen* yang penting dari teori sistem. Aplikasi atau penerapan dari konsep *cybernetics* ini antara lain dikemukakan oleh Norbert Wiener dan Stafford Beer, yang menekankan aspek pengawasan atau kontrol dari suatu sistem melalui penggunaan umpan balik dari lingkungan sistem itu sendiri.

B. PERKEMBANGAN PENDEKATAN ADMINISTRASI NEGARA

Hingga saat ini, telah terjadi beberapa kali perkembangan Pendekatan yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses serta implementasi administrasi negara. Paradigma administrasi negara paling awal disebut *Old Public Administration*, yang kemudian mengalami perkembangan menjadi *New Public Management*, *New Public Service*, sampai akhirnya sekarang yang disebut paradigma *New Public Governance*.

1) *Old Public Administration*

Paradigma "*Old Public Administration*" yang banyak dipengaruhi oleh model birokrasi Max Weber yang mengutamakan kontrol pemerintah terhadap masyarakat, hirarkis, prosedural, *top-down*, sentralistik, tertutup bagi publik, orientasi pertanggungjawaban pada input, tidak terukur, dan teknokratis. Ciri administrasi negara pada *old administration* adalah dengan banyaknya standarisasi pelayanan publik yang berasal dari pemerintah pusat yang harus dipatuhi oleh penyelenggara layanan publik dibawahnya. Pada model ini kepentingan publik didefinisikan oleh aktor politik, dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan

untuk dijadikan dasar pelaksanaannya oleh birokrasi. Tanggungjawab organisasi publik diarahkan kepada organisasi konstituen yaitu partai politik yang terwakili dalam lembaga legislatif, ataupun organisasi pemerintahan lainnya yang memiliki hirarki lebih tinggi. Dengan deskripsi tersebut, pemerintah hanya berperan sebagai pelaksana (*rowing*) kebijakan yang berfokus pada ketentuan kebijakan politik. Akuntabilitas penyelenggaraan administrasi publik diarahkan kepada elit politik sebagai prinsipal penyelenggaraan pelayanan dan regulasi.

Kelemahan pada era ini adalah rumusan kebijakan oleh legislatif tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat pada umumnya, sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah sedikit sekali menyentuh kebutuhan publik yang sesungguhnya (Dwiyanto, 2010). Responsifitas birokrasi pun lambat karena peran pemerintah yang dibatasi hanya sebagai pelaksana, harus menunggu kebijakan dari legislatif atau organisasi pemerintahan lainnya yang lebih tinggi. Berdasarkan dari kekurangan tersebut, muncul alternatif pengelolaan administrasi publik baru yang kemudian di namakan "*New Public Management*".

2) *New Public Management (NPM)*

Pada "*New Public Management*", kepentingan publik dipandang sebagai agregat kepentingan yang merupakan kumpulan dari keseluruhan kepentingan individu yang berbeda-beda. Pada era ini, publik dianggap sebagai pengguna layanan yang memiliki pilihan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya, publik disediakan beberapa pilihan layanan karena pada konsep ini pelayanan publik

dapat diserahkan ke beberapa pihak swasta namun tetap dalam koridor aturan main yang dibuat pemerintah. Pada era ini pemerintahan berperan lebih sebagai pengatur (*Steering*), dan publik diberikan hak untuk memilih provider layanan sesuai kebutuhannya.

Model *new public management* meniru model organisasi swasta yang berukuran kecil, responsif, tidak bertele-tele, efisien, dan kompetitif. Untuk itu era ini mengedepankan peran swasta dalam pemberian layanan publik bahkan pendanaannya. Dalam era ini, inovasi dan pemangkasan prosedur layanan publik menjadi ciri khasnya, pencapaian performa yang terukur dijadikan dasar *reward and punishment system* (Osborne, 2010).

Ciri NPM adalah (1) pendelegasian layanan kepada swasta; (2) standar kinerja yang tegas dan terukur, termasuk tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilan kuantitatif yang jelas; (3) orientasi pertanggungjawaban kepada output; (4) sistem manajemen desentralistik; (5) transparansi; (6) top down dan bottom up (7) Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit. Dengan demikian akuntabilitas publik didasarkan pada nilai efisiensi dan efektifitas organisasi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Namun demikian sistem ini pun memiliki kekurangan, di mana kebutuhan masyarakat yang terpenuhi adalah kebutuhan representatif yang merupakan agregat. Hal ini mengakibatkan kelompok masyarakat terbelakang dan minoritas yang jauh dari jangkauan penyampaian dan akomodasi aspirasi tidak mendapatkan kesempatan untuk

mendapatkan pemenuhan kebutuhan layanan dari pemerintah (Denhart & Denhart, 2007). Atas kekurangan ini, maka muncul paradigma baru yaitu “*New Public Service*”.

3) *New Public Service (NPS)*

Pada model “*New Public Service*”, kepentingan publik dipandang sebagai hasil dialog dengan masyarakat berdasarkan nilai-nilai yang disepakati bersama. Pemerintah berperan sebagai negosiator dan penjemabatan kepentingan di antara individu dan kelompok masyarakat, serta berperan menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan pendekatan ini diharapkan kepentingan yang terakomodir dan dilayani oleh pemerintah adalah yang betul-betul menjadi kepentingan publik yang mendasar (Denhart & Denhart, 2007). Masyarakat dari kalangan terisolir dan minoritas juga diajak berbicara dan didengarkan aspirasinya.

Selanjutnya dengan adanya kenyataan bahwa pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan pelayanan dasar kepada warganya, maka pelayanan dasar tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan warga dan untuk warga kurang mampu, hal ini tidak dapat diserahkan kepada pasar yang umumnya berorientasi profit. Pemerintah tidak lagi hanya mengatur, tetapi lebih kepada memberikan pelayanan (*servicing*) kepada masyarakat secara langsung, dengan negosiasi dan berdialog, serta menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan demikian publik pun bukan lagi dianggap sebagai pelanggan yang dibiarkan memilih berbagai produk layanan yang berlaku pada sistem pasar, tetapi lebih diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk bersuara (*voice*) dari pada sekedar memilih (*exit*).

Pada model ini pemerintahan menjalankan pelayanan umum dengan tidak mengedepankan model bisnis melainkan dalam nuansa kemanusiaan. Penghargaan terhadap martabat manusia dijadikan roh dalam pelayanan publik, para administrator lebih banyak mendengarkan dari pada memberi petunjuk serta lebih banyak melayani (*servicing*) dari pada mengarahkan (*steering*), warga negara dilibatkan bahkan didorong untuk wajib terlibat dalam proses pemerintahan serta para warga bekerja sama untuk mendefinisikan dan mengatasi masalah bersama dengan jalan kooperatif yang saling menguntungkan. Produktifitas dan efisiensi bukan menjadi orientasi output dari *new public service*, karena ia mengedepankan demokratisasi, yang dicirikan dengan kemauan warga negara berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan baik perencanaan bahkan pelayanan publik, dan kepuasan publik. Dengan demikian akuntabilitas publik diukur dengan diakomodasinya semua kepentingan, dan pemberian layanan publik yang equal antar anggota masyarakat.

Namun demikian, perubahan paradigma administrasi negara tidak berhenti sampai disini, *the new public service* tidak dapat merepresentasikan model administrasi negara yang ideal bagi masyarakat yang matang yang secara kolektif telah memiliki nilai nilai yang baik dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal inilah yang melatar belakangi munculnya paradigma baru *new public governance*.

4) *New Public Governance (NPG)*

Berbeda dengan paradigma *NPM* dan *NPS* yang berangkat dari praktik empiris administrasi publik di berbagai negara, kelahiran *new public governance* merupakan gagasan konseptual yang merupakan hasil refleksi terhadap kekurangan *OPA* and *NPM* (Osborn, 2010). Meskipun sama-sama berpijak kepada kelemahan kedua paradigma tersebut, *NPG* tidak sepenuhnya sama dengan *NPS* yang murni mengedepankan pendekatan humanistik baik dalam proses layanan publik maupun manajemen sumber daya aparatur. *NPG* dapat dipraktikkan di lingkungan masyarakat yang telah memiliki tatanan yang baik (*governance*) yang mampu untuk menentukan pilihan layanan yang mereka butuhkan, membangun aliansi atau kerjasama antar anggota masyarakat untuk mewujudkan layanan tersebut untuk mereka sendiri.

Model *NPM* dan *NPS* kurang dapat memfasilitasi inisiasi masyarakat yang demikian, apalagi *OPA* yang menghendaki persetujuan politis untuk setiap gerakan pelayanan publik. Untuk itu *NPG* dirancang sebagai bentuk administrasi publik yang dapat memfasilitasi inisiasi masyarakat dalam menentukan layanan publik yang diperlukan oleh mereka, dan memfasilitasi masyarakat untuk membangun *networks* dengan anggota masyarakat lainnya untuk memberikan layanan tersebut kepada sesama anggotanya. Akuntabilitas pelayanan publik bertumpu pada nilai *trust* (Runya, et al., 2015) atau kepercayaan antar anggota *networks* yang dipelihara oleh sistem dan aturan yang dibuat oleh anggota *networks*.

Dalam paradigma ini kapasitas organisasi pelayanan publik (*Public service organization* atau *PSO*) atau professional yang diperlukan adalah kapasitas dalam membangun *networks*

antar organisasi dan kolaborasi dengan organisasi masyarakat, sehingga jenis-jenis pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah semakin dapat dirasakan oleh masyarakat dengan menggunakan kepanjangan tangan anggota masyarakat ataupun organisasi masyarakat secara sukarela (*Community service organization*). Merujuk pada deskripsi di atas, paradigma ini mengedepankan aspek demokratisasi dengan membuka kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan, menciptakan, dan juga memberikan pelayanan kepada masyarakat lainnya. Dengan berjalannya mekanisme masyarakat ini, disatu sisi, efisiensi pelayanan publik dapat tercapai.

Namun demikian, paradigma ini pun mendapatkan berbagai kritik. Dengan karakteristik *networks* dan kolektivitas kelompok tertentu, dikhawatirkan bahwa layanan publik tertentu hanya dinikmati oleh kelompok masyarakat tertentu, sehingga efektivitas pelayanan diragukan. Demikian juga pelibatan masyarakat atau organisasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan publik diragukan keterandalannya, terkait sangsi akan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaannya.

Tabel 2.1. Pergeseran Nilai Administrasi Negara

	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>	<i>New Public Governance</i>
Orientasi Nilai	Rezim penguasa dan prosedur	Efisiensi	Demokrasi	Demokrasi dan Efisiensi
Dasar Teoritis	Sistem birokrasi, dikotomi administrasi dan politik	Teori ekonomi, <i>rational choice</i> , gaya manajemen sektor swasta	Masyarakat demokratis, masyarakat beradab, teori organisasi humanistik, teori <i>administrative post modern</i>	<i>Institution</i> dan teori <i>Networks</i>
Fokus	Sistem Politik	Organisasi	Masyarakat	Organisasi dan masyarakat
Perilaku	Pemisahan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan, pemerintahan terpusat	Pelayanan pemerintah dengan <i>outsourcing</i> dan <i>marketing</i>	Menanamkan semangat pelayanan masyarakat, kerja sama dengan sektor ketiga	Kemandirian masyarakat, kepentingan masyarakat, pemerintahan yang polisentrik
Mekanisme Alokasi Sumber Daya	Hirarkis	Pasar, kontrak klasikal	Pemerintah dan masyarakat	<i>Networks</i> dan kontrak dengan relasi
Peran Warga Negara	Penerima layanan	Sebagai Pengguna layanan	Pelayanan oleh masyarakat	Partisipasi dalam pengambilan keputusan

Sumber: diadaptasi dari Runya, et al., 2015 dan Osborn, 2010

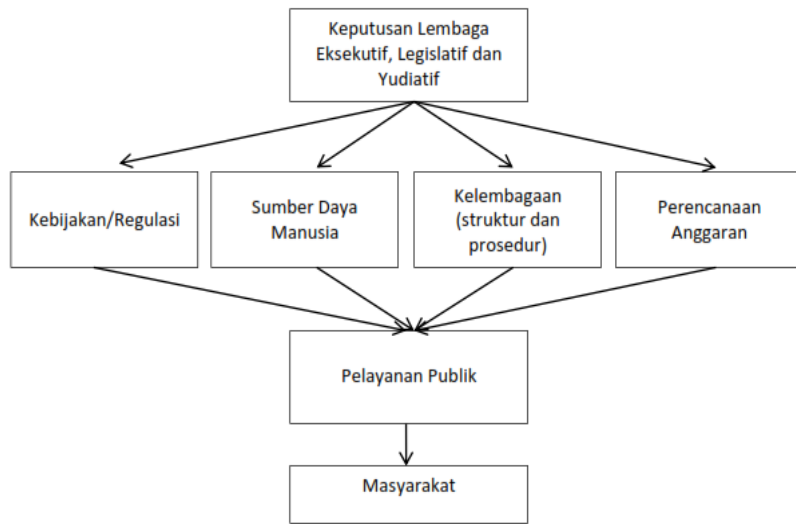
Perubahan pendekatan Administrasi Negara merepresentasikan pula pergeseran nilai dalam praktek administrasi publik beserta dimensi-dimensinya, baik dalam aspek organisasional maupun interaksional dengan masyarakatnya. Aspek organisasional dimaksud antara lain manajemen kelembagaan, sumber daya aparatur, serta perencanaan anggaran. Sedangkan aspek interaksional yang dimaksud adalah kebijakan/regulasi dan pelayanan publik. Hal inilah yang terjadi pula dalam sistem administrasi negara di Indonesia.

C. LANDASAN KONSEPTUAL ADMINISTRASI NEGARA

Merujuk kesepakatan komite ahli administrasi negara di organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam rangka menyamakan persepsi bersama tentang administrasi negara, terdapat setidaknya empat definisi yang berbeda tentang administrasi negara (*Committee of Experts on Public Administration, 2006*). Pertama, administrasi negara sebagai pengorganisasian kebijakan dan program pemerintah juga perilaku pegawai (yang bukan dipilih secara politis) yang secara formal memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan tugas pelaksanaan kebijakan dan program tersebut. Kedua, administrasi negara adalah semua proses, organisasi, dan individu (yang bertindak menduduki jabatan dan memiliki peran) terkait pelaksanaan hukum dan peraturan lainnya yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Definisi tersebut diatas dapat ditarik garis besar, bahwa administrasi negara bukanlah lembaga negara eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, melainkan, keseluruhan pelaksanaan dari apa yang diputuskan oleh lembaga-lembaga negara tersebut dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Lebih tepatnya, administrasi negara merupakan keseluruhan instrumen lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan dasar hukum dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik, melalui berbagai dimensinya yang meliputi bidang manajemen, anggaran, sumber daya manusia, struktur dan prosedur.

Dalam skema sederhana, lingkup administrasi negara ditampilkan pada gambar 2.1. berikut.



Gambar 2.1. Skema Sederhana Lingkup Administrasi Negara
 Sumber: disarikan dari *Committee of Experts on Public Administration, 2006*

Hal tersebut tidak jauh berbeda dengan ruang lingkup perhatian administrasi negara sebagaimana dikemukakan dalam SANRI. Ditinjau dari segi unsurnya yang pokok dalam kehadirannya sebagai disiplin dan sebagai sistem, lingkup perhatian administrasi negara tersebut meliputi pokok-pokok sebagai berikut:

1. Tata nilai yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara, yang menyentuh nilai-nilai kultural, dan institusional yang berkembang dalam kehidupan negara bangsa, termasuk landasan falsafah dan etika serta pandangan hidup yang mendasari ataupun nilai-nilai spiritual yang menghikmatinya.
2. Organisasi pemerintahan negara, yang meliputi tatanan organisasi aparatur pemerintahan negara yang berada di wilayah pemerintahan negara dan sering disebut birokrasi pemerintahan, terdiri dari organisasi lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (badan perwakilan rakyat), yudikatif

(badan peradilan), dan lembaga negara lainnya yang diperlukan serta saling hubungannya dalam rangka penyelenggaraan negara; termasuk organisasi kesekretariatan lembaga-lembaga tersebut.

3. Manajemen pemerintahan negara, meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan, merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan pada umumnya, seperti pengelolaan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, pelayanan, pengawasan, dan pertanggungjawaban hasil-hasilnya dari setiap ataupun keseluruhan organisasi pemerintahan negara.
4. Sumber daya aparatur negara. Sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan dalam tugas pemerintahan negara; pengelolaan dan pembinaannya mendapatkan perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya, sejak rekrutment, pengembangan kompetensi, pengembangan karier dan kesejahteraan, serta pemensiunannya, termasuk pengelolaannya melalui sistem manajemen kepegawaian negara. Demikian pula unsur-unsur dan manajemen sumber daya lainnya (dana, prasarana, peralatan dan fasilitas kerja). Keseluruhan sumber daya aparatur negara tersebut dikelola dalam organisasi kesekretariatan di setiap lembaga.
5. Sistem dan proses kebijakan negara. Sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara, peran administrasi negara dalam pengelolaan kebijakan pemerintahan negara mencakup hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan proses; (1) Perumusan kebijakan; (2) Penetapan kebijakan; (3)

Pelaksanaan kebijakan; (4) Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan; (5) Penilaian hasil (evaluasi kinerja) pelaksanaan berbagai kebijakan negara untuk menangani atau mengatasi berbagai persoalan lingkungan administrasi negara, seperti dalam bidang kehidupan sosial, ekonomi, politik, hukum, agama, lingkungan hidup, dan sebagainya yang disebut "*public affair*" yang dikenal pula sebagai lingkungan administrasi negara.

6. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara. Negara eksis pada suatu wilayah karena adanya kesepakatan masyarakat bangsa yang hidup pada wilayah tersebut. Negara didirikan oleh rakyat bangsa untuk mencapai tujuan bersama; karena itu merekalah pemilik kedaulatan negara. Sebab itu organisasi dan manajemen pemerintahan tidak dapat mengabaikan aspirasi dan peran masyarakat atau rakyat bangsa dalam penyelenggaraan pemerintah negara. Organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan bernegara tersebut merupakan unsur penting dalam negara, yang memiliki posisi dan peran tertentu dalam sistem dan proses penyelenggaraan kebijakan negara pada seluruh wilayah negara; dan menjadi bagian dari fokus perhatian administrasi negara.
7. Hukum administrasi negara. Hal ini meliputi dimensi hukum bertalian dengan pengaturan sistem dan proses penyelenggaraan negara, termasuk mengenai eksistensi, tugas, fungsi, lembaga-lembaga pemerintahan negara, saling hubungannya satu lain, dan karya masing-masing lembaga serta tata cara menghasilkannya; dimaksudkan agar kelembagaan negara tersusun dan terselenggara secara efisien, proporsional, efektif, tertib, dan legitimate.

Merujuk dari pemahaman tersebut, walaupun sistem administrasi negara memiliki dimensi-dimensi yang banyak dan bervariasi, namun dapat di sederhanakan menjadi beberapa dimensi pokok yang digunakan oleh organisasi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Dimensi-dimensi pokok sistem administrasi negara tersebut akan selalu digunakan dalam menjalankan aktivitas pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, dan mewujudkan tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Levine, Peters, Thompson (1991) dan Painter dan Peters (2010) menggambarkan bahwa analisis administrasi publik dapat dilakukan pada 4 (empat) tingkatan ranah, sebagaimana terangkum dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2. *Landscape of Public Administration*

Tingkat Analisis	Beberapa Fokus Institusional
Peran dan fungsi negara (pemerintah)	Struktur dan fungsi pemerintah dan unsur sektor privat
Proses pemerintahan dan pembuatan kebijakan	Isu jejaring, ranah kebijakan, dan bagian pemerintah untuk formulasi kebijakan
Organisasi publik (termasuk bagaimana pemerintahan menjalankan kebijakan)	Struktur dan budaya agen eksekutif, administrasi dengan perwakilan, struktur program
Operasionalisasi pemerintah (bagaimana aktivitas pemerintahan dikelola)	Peran dan tanggung jawab manajer publik dan pegawai publik

Sumber: diolah dari Levine, Peters, Thompson, 1990

Tabel di atas menjelaskan analisis penentuan apa yang akan dibahas dan dibicarakan dalam administrasi publik dapat dilakukan pada 4 (empat) tingkatan ranah beberapa hal sebagai berikut:

1. Level peran dan fungsi negara, yaitu menjelaskan peran dan fungsi negara/pemerintah dalam pemberian layanan publik dan relasi negara-masyarakat. Di samping itu, peran dan fungsi ini bertalian pula dengan dinamika lingkungan strategis suatu negara.
2. Level proses kebijakan, yaitu menggambarkan interaksi antara institusi pemerintah dengan entitas bisnis, dan masyarakat dalam kebijakan. Pada level ini juga menyentuh interaksi atau hubungan antara pusat dan daerah dalam pengertian yang lebih luas yaitu masyarakat lokal.
3. Level organisasi. Pada level ini titik beratnya mencakup pada organisasi publik itu sendiri (struktur dan proses), kepemimpinan, sumber daya manusia dan keuangan. Dalam level ini organisasi publik juga mengetengahkan bagaimana proses organisasional berlangsung dalam menyediakan layanan publik. Berkaitan dengan proses maka penyediaan layanan publik terkait erat dengan beberapa isu, yaitu; peran dan fungsi pemerintah dalam menyediakan layanan publik, interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, dan organisasi publik sebagai penyedia layanan publik.
4. Level operasionalisasi pemerintahan. Pada level ini fokusnya terletak pada bagaimana sumber daya manusia dikelola untuk menjalankan berbagai fungsi, urusan dan program pemerintah, termasuk di dalamnya adalah menyediakan layanan publik. Penyediaan layanan publik yang diartikan sebagai suatu proses dan hasil.

BAB III

OVERVIEW SANRI 1986-2018

A. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia jilid I (1985) dan jilid II (1996)

Buku SANRI jilid I mendefinisikan administrasi negara sebagai sebuah proses penyelenggaraan kebijakan negara/pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara, yaitu kesejahteraan masyarakat. Buku tersebut mengenalkan administrasi negara sebagai sebuah sistem yang terdiri dari berbagai subsistem, antara lain: tugas pokok, fungsi kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, sarana dan prasarana yang saling berinteraksi dengan sistem lain yang meliputi sistem politik, sistem ekonomi, sistem sosial budaya, sistem agama, sistem hankam dan ekosistem seperti faktor geografi, demografi, dan kekayaan alam. Membentuk sistem kehidupan nasional (LAN, 1985).

Buku yang terbit pada tahun 1985 tersebut secara implisit sebenarnya menjelaskan tiga dimensi SANRI yaitu sistem pemerintahan negara, kelembagaan aparatur pemerintah, serta kepegawaian pemerintah. Dimensi sistem pemerintahan negara menekankan bahwa landasan dari penyelenggaraan Administrasi Negara adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan sebagai landasan konstitusional, dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai landasan operasional. Pembagian fungsi Lembaga tertinggi negara dan lembaga negara dijelaskan dalam dimensi tersebut yang setidaknya terdapat 7 (tujuh) fungsi yaitu:

1. fungsi konstitutif, yaitu fungsi menyelenggarakan kedaulatan rakyat, menetapkan UUD, dan GBHN, yang dipegang oleh MPR;

2. fungsi eksekutif yaitu fungsi membentuk undang-undang, yang dilaksanakan oleh Presiden;
3. fungsi legislatif, yaitu fungsi membentuk undang-undang, yang dilaksanakan oleh Presiden dengan persetujuan DPR;
4. fungsi mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah yaitu fungsi mengawasi/kontrol tindakan Presiden yang dilaksanakan oleh DPR;
5. fungsi yudikatif yaitu fungsi menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung;
6. fungsi auditif yaitu fungsi menyelenggarakan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah, yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta
7. fungsi konsultatif yang dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA) (LAN, 1985).

Kelembagaan aparatur pemerintah di bagi menjadi 2 (dua) yaitu kelembagaan pemerintah pusat dan daerah. Aparatur Pemerintah di Tingkat Pusat terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Kabinet Pembangunan VI, Departemen, Menteri Koordinator, Kementerian Negara, Lembaga-Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), lembaga-Lembaga Lain, Sekretariat Negara, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Kesekretariat Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, dan Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri. Aparatur Pemerintah di Daerah, berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1974 penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada asa desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (LAN, 1985).

Dimensi yang ketiga yaitu kepegawaian pemerintah lebih banyak mendeskripsikan manajemen kepegawaian pemerintah

dari perspektif UU Nomor 8 Tahun 1974. Rezim UU kepegawaian tersebut mengatur kewajiban dan hak-hak PNS, pembinaan PNS, pejabat dan instansi yang secara fungsional mempunyai kewenangan dalam pembinaan PNS, manajemen PNS yang mengatur tentang sistem penyusunan formasi, pengadaan PNS, penggajian PNS, pengangkatan dalam pangkat dan jabatan PNS, penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS (DP3), daftar urutan kepangkatan PNS (DUK), perawatan, tunjangan cacat, uang duka, dan biaya pemakaman PNS, kesejahteraan PNS, penghargaan PNS, keanggotaan PNS dalam partai politik atau golongan karya, peraturan disiplin PNS, sumpah/janji PNS, pemberhentian PNS, pensiun PNS, dan peradilan Kepegawaian (LAN,1985)

SANRI jilid II yang disusun pada tahun 1987 merupakan kelanjutan dari buku SANRI sebelumnya sehingga tidak terdapat kebaruan dalam definisi administrasi negara. Buku tersebut lebih memperluas dimensi administrasi negara meskipun diungkapkan secara implisit. Dimensi-dimensi tersebut yaitu ketatalaksanaan pemerintah, serta aparatur perekonomian negara. Dimensi ketatalaksanaan membahas tentang asas-asas, kebijaksanaan dan peraturan, perencanaan dan pemograman, koordinasi serta administrasi keuangan dan materil. Dimensi aparatur perekonomian negara membahas tentang badan usaha milik negara (BUMN) dan lembaga keuangan negara. Selain perluasan dimensi tersebut, buku SANRI jilid II tersebut juga berusaha menjelaskan pendayagunaan administrasi negara untuk pembangunan nasional (LAN, 1987).

B. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) Buku I (2002), Buku II (2003), Buku III (2004), dan Buku III Revisi (2006).

SANKRI Buku I hadir ditengah pergeseran paradigma dari pemahaman administrasi negara” sebagai kegiatan ketatausahaan” ke pemahaman yang lebih luas yaitu “administrasi sebagai kegiatan kerjasama yang rasional dan manusiawi untuk mencapai tujuan bersama”. Buku ini ternyata menggabungkan kedua pemahaman tersebut dan mendefinisikan administrasi negara sebagai berikut:

“Administrasi negara adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan unsur dan dinamikanya”, dan prinsipnya mengartikan serta akan menguraikan administrasi negara “sebagai sistem dan proses kerjasama rasional dan manusiawi yang dilakukan oleh para penyelenggara pemerintahan negara dan warga negara dalam upaya mencapai tujuan-tujuan bersama dalam bernegara, sesuai posisi, peran, kepentingan, dan tanggung jawab masing-masing dalam kehidupan negara bangsa”; dan “sebagai disiplin yang mempelajari fenomena-fenomena sistemik” (LAN, 2002)

SANKRI Buku I teridentifikasi membahas lima dimensi administrasi negara yaitu: dimensi-dimensi nilai dalam SANKRI, organisasi pemerintah negara, hukum administrasi negara, administrasi kesekretariatan, serta *electronic administration* (LAN, 2002). Hadirnya pembahasan tentang dimensi *electronic administration* tidak ditemukan dalam buku-buku sebelumnya dan kemungkinan besar dipengaruhi oleh perkembangan ilmu administrasi negara khususnya studi tentang *e-government*.

SANKRI Buku II dihadirkan masih dalam uphoria reformasi pasca jatuhnya rezim “Orde Baru” pada tahun 1998. Buku ini

mendefinisikan administrasi negara sebagai penyelenggaraan kekuasaan negara yang berkaitan dalam rangka pencapaian tujuan negara (LAN, 2003: 11). Administrasi negara harus megacu pada keseluruhan kebijakan dasar yang termuat dalam UUD, sehingga penyelenggaraan kebijakan negara dapat terlaksana dengan baik. Dalam konteks buku ini, administrasi negara dipandang sebagai sebuah bidang studi yang penerapannya menyesuaikan dengan sistem pemerintahan (administrasi negara) yang dianut oleh sebuah negara (LAN, 2003).

Pembahasan dimensi SANKRI dalam Buku II tidak jauh berbeda dengan Buku I yang kemungkinan besar disebabkan oleh kesamaan tantangan strategis yang dihadapi. Diantara dimensi SANKRI dalam buku ini adalah sebagai berikut (LAN, 2003):

1. Organisasi pemerintahan negara meliputi: tatanan organisasi pemerintahan negara; prinsip-prinsip pengorganisasian; organisasi pemerintahan pusat; organisasi pemerintahan daerah; hubungan antara pusat dan daerah; organisasi ekstra struktural dan organisasi independen.
2. Manajemen pemerintahan negara mencakup: manajemen kebijakan; manajemen perencanaan; manajemen pembiayaan negara; manajemen pelaksanaan dan pengawasan; manajemen pelayanan; manajemen perekonomian negara; dan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban.
3. Kepegawaian negara, meliputi: penempatan; mutasi dan promosi; penggajian dan kesejahteraan; penilaian kinerja; pendidikan dan pelatihan; pemberhentian/pensiun; disiplin dan kode etik profesi; penyelesaian konflik kepegawaian; pembinaan jiwa karsa dan sistem informasi kepegawaian.

4. Hukum administrasi negara, terdiri dari sumber hukum; ruang lingkup hukum administrasi negara; pembuatan pemerintahan; manajemen legislasi; dan peradilan administrasi negara.
5. *Electronic administration*. Berbeda dengan pokok bahasan yang lain, *e-administration* atau *e-government* dapat dikatakan masih merupakan wacana. Kalau pun dikatakan telah eksis, mungkin baru dalam taraf pengenalan saja. Oleh karena itu, uraian dalam buku ini mengenai *e-adm* baru sebatas pengenalan penggunaan sarana elektronik dalam pemerintahan, dimulai dari cikal bakal yang sangat sederhana telepon atau telegraf, dan perkembangan teknologi administrasi lainnya sampai saat ini.

SANKRI Buku III menggambarkan bahwa sistem administrasi negara diidentikkan dengan sistem penyelenggaraan negara, karena terkait dengan kewenangan lembaga-lembaga negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Secara konseptual, SANKRI Buku III menjelaskan bahwa sistem penyelenggaraan negara yang berlaku bagi pemerintah tingkat pusat maupun daerah untuk mencapai tujuan bernegara melalui penyelenggaraan kebijakan negara. Sistem penyelenggaraan negara yang dijelaskan pada buku ini, juga menjelaskan tentang tata hubungannya dengan kewenangan Lembaga Negara sebagaimana dimaksud UUD Tahun 1945 (LAN, 2004)

SANKRI Buku III revisi mendefinisikan sistem administrasi negara yang tidak jauh berbeda dengan Buku I, II, dan III. Sistem administrasi didefinisikan sebagai sistem penyelenggaraan negara dalam rangka untuk mencapai tujuan bernegara, yang ditempuh melalui penyelenggaraan kebijakan negara. Berdasarkan pemikiran tersebut, SANKRI kemudian menjadi identik dengan sistem penyelenggaraan kebijakan negara, yang secara langsung akan

berhubungan dengan pengaturan mengenai lembaga eksekutif yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan negara, yang dalam pengaturannya akan lebih banyak berperan dalam penyelenggaraan negara, sehingga dalam peranannya akan secara silih berganti bahwa SANKRI dapat disebut juga sebagai Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, yang mengatur baik di tingkat pusat maupun daerah (LAN, 2006).

Konsep administrasi negara mempunyai dua dimensi pokok, yaitu organisasi dan manajemen. Atas dasar itu, deskripsi substantif buku ini meliputi dua dimensi: **pertama**, organisasi penyelenggara negara yang meliputi tatanan organisasi lembaga negara dan organisasi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah; dan **kedua**, manajemen pemerintahan. Dimensi pokok manajemen pemerintahan mendeskripsikan manajemen pegawai negeri sipil (PNS), manajemen keuangan negara, manajemen kebijakan publik yang materinya mencakupi pula pengelolaan peraturan perundang-undangan, manajemen barang milik negara (Materiil), manajemen pelayanan, dan akuntabilitas (LAN, 2006: 3). SANKRI Buku III edisi revisi juga menjelaskan tentang proyeksi administrasi negara yang juga masih ditinjau dari dimensi organisasi dan manajemen (LAN, 2006).

C. Kajian Redefinisi Sistem Administrasi Negara (2013)

Sistem administrasi negara didefinisikan berbeda pada kajian ini. Sistem administrasi negara diposisikan sebagai studi tentang *governance*. Fokus perhatian administrasi negara kemudian bergeser dari proses administrasi pemerintahan ke proses kebijakan publik. Sebagai studi tentang *governance*, locus ilmu administrasi negara harus diperluas dan ditentukan atas dasar keterlibatannya pada penyelenggaraan *public affairs and public*

interests. Kelembagaan administrasi negara tidak lagi terbatas pada lembaga-lembaga pemerintah, tetapi melibatkan lembaga-lembaga lainnya, seperti mekanisme pasar dan organisasi masyarakat sipil. Administrasi negara didefinisikan sebagai proses penggunaan kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi untuk menyelesaikan masalah-masalah publik (LAN, 2013).

Redefinisi sistem administrasi negara di atas tentunya memiliki konsekuensi terhadap perubahan dimensi-dimensinya. Oleh karenanya, kajian ini merekomendasikan perlunya revitalisasi dimensi administrasi negara yaitu peraturan perundang-undangan, keuangan negara, SDM aparatur, serta pelayanan publik. Keempat dimensi tersebut perlu dilakukan revitalisasi agar sejalan dengan prinsip *governance*. Sebagai contoh, dalam rangka merevitalisasi dimensi peraturan perundang-undangan, kajian merekomendasikan tiga langkah. Pertama, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Besarnya potensi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur satu bidang atau persoalan. Harmonisasi dan sinkronisasi dapat dilakukan pada seluruh tahapan mulai dari perencanaan hingga penyebarluasan. Dengan dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi diharapkan suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Kedua, mengikis egoisme sektoral dari masing-masing instansi terkait dengan melakukan koordinasi, kerjasama, dan penyamaan persepsi yang lebih baik antarbiro hukum kementerian/lembaga. Ketiga, membuka ruang lebih luas kepada masyarakat sipil, LSM, organisasi kemasyarakatan dan organisasi non-pemerintah untuk berpartisipasi secara aktif dalam perumusan peraturan perundang-undangan (LAN, 2013)

D. Prospektif SANKRI 2025 (2017)

Kajian prospektif SANKRI 2025 bertujuan untuk mengidentifikasi dan memaparkan rekam jejak perubahan administrasi negara di Indonesia secara runtut dan sistematis, demikian juga teridentifikasinya sistem lingkungan strategis SANKRI masanya dan proyeksi perubahan masa yang akan datang. Prospektif SANKRI 2025 dibangun atas definisi administrasi negara sebagai keseluruhan pelaksanaan dari apa yang diputuskan oleh lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik, melalui dimensi manajemen, anggaran, SDM, serta struktur dan prosedur (LAN, 2017).

Kajian yang dilakukan secara spesifik kemudian berfokus pada dimensi manajemen kelembagaan, manajemen SDM aparatur, manajemen perencanaan dan penganggaran, manajemen kebijakan/regulasi, serta manajemen pelayanan publik. Kelima dimensi tersebut coba dideskripsikan kondisi eksisting, kelemahan dan tantangan, serta arah pengembangan ke depan (LAN, 2017). Kajian prospektif SANKRI 2025 ini agak mirip dengan kajian SANKRI Buku III revisi, namun tentunya dengan dimensi dan tantangan yang berbeda.

E. *Grand Design Public Administration / GDPA 2045 (2018)*

Kajian GDPA yang dilakukan pada tahun 2018 agaknya berbeda dengan kajian SANKRI sebelumnya karena lebih banyak berbicara SANKRI secara teknokratik daripada gagasan filosofis. Rancangan teknokratik desain *public administration* hingga 2045 tersebut didahului dengan melakukan apa yang disebut dengan *scenario planning*. Skenario tersebut berusaha merumuskan kondisi-kondisi Indonesia yang didasarkan pada dua kutub utama. Kutub pertama terdiri dari kondisi sosial, politik, dan hukum,

sedangkan kutub kedua dari kondisi ekonomi. Hasil identifikasi kemudian memunculkan empat skenario yaitu : (1) Skenario I “Indonesia gemilang” yang merupakan kondisi dimana baik aspek sosial politik maupun aspek ekonomi bersifat positif atau optimis, (2) skenario II “Indonesia Sigap” yaitu skenario yang mendeskripsikan kondisi aspek sosial politik pesimis, namun kondisi aspek ekonomi baik, (3) skenario III “Indonesia waspada” adalah skenario alternatif dimana aspek sosial politik menunjukkan hal yang bersifat positif sedangkan aspek ekonomi bersifat negatif, serta (4) skenario IV “Indonesia siaga” adalah kondisi dimana terjadi perpaduan antara aspek sosial politik cenderung pesimis demikian pula dengan aspek ekonomi (LAN, 2018).

Kajian ini secara teknokratik merekomendasikan empat tahapan administrasi publik. Tahap pertama, pembangunan administrasi publik tahap I (2025-2030). Tahap kedua, pembangunan administrasi publik tahap II (2030 – 2035). Tahap ketiga, pembangunan administrasi publik tahap III (2035-2040). Tahap keempat, pembangunan administrasi publik tahap IV (2040-2045). Empat tahapan yang dibangun dalam rentang waktu 2025-2045 tersebut dianalisis dalam empat dimensi yaitu, kultur dan mental model SDM aparatur, kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan, tata kelola pelayanan publik, serta proses kebijakan. Secara tidak langsung kemudian bisa dikatakan bahwa kajian GDPA kemudian membahas administrasi publik dalam empat dimensi tersebut (LAN, 2018).

Stabilitas, *rowing rather than steering*, dan *centralized*, baik terkait dengan dimensi kelembagaan organisasi pemerintah, dimensi sumber daya aparatur, dimensi perencanaan penganggaran, dimensi kebijakan dan regulasi maupun pada dimensi pelayanan publik. Kemudian pendekatan nilai-nilai

tersebut mengalami perubahan pada era tahun 2010-2017, pasca terjadi reformasi penyelenggaraan negara, kemudian ditetapkan *Grand Design Reformasi Birokrasi*. Nilai-nilai yang dikembangkan adalah lebih mendekatkan negara dengan nilai-nilai publik. Peran negara mulai memasuki dan mulai diarahkan untuk mampu masuk kedalam nilai-nilai *new public service* yang bercirikan *society focused*, dan dinamis, berperan sebagai *enabler* dan peran pemerintah mulai didesentralisasikan pada sektor swasta dan masyarakat.

F. Analisis Overview SANRI 1986 – 2018

1. Konsep Administrasi Negara dalam SANRI

Administrasi Negara sebagai suatu sistem yang pada hakikatnya adalah seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya, yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh-mempengaruhi dan saling tergantung sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi atau suatu totalitas, serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu. Sebagai suatu sistem, administrasi negara bersifat abstrak, *man made system*, terbuka (*open system*), hidup (*living system*), kompleks. Administrasi Negara pada hakekatnya merupakan proses penyelenggaraan kebijaksanaan negara/pemerintahan (kesejahteraan masyarakat). SANRI berkembang sesuai perkembangan tugas dan fungsi pemerintah negara Indonesia serta perubahan dan perkembangan berbagai faktor lingkungan. Ditinjau dari Buku I dan Overview Buku I dikatakan bahwa Administrasi Negara adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya.

Kemudian konsep administrasi negara dalam buku I SANKRI dipahami sebagai penyelenggaraan kekuasaan negara yang berkaitan dalam rangka pencapaian tujuan negara, administrasi negara harus mengacu pada keseluruhan kebijakan dasar yang termuat dalam UUD, sehingga penyelenggaraan kebijakan negara dapat terlaksana dengan baik. Penerapan Administrasi Negara ini menyesuaikan dengan sistem pemerintahan (administrasi negara) yang dianut oleh sebuah negara. Oleh karena itu SANKRI disini dipahami sebagai sistem administrasi negara untuk mendukung penyelenggaraan negara kesatuan RI.

SANKRI dalam buku II menjelaskan bahwa administrasi Negara sebagai sistem yang dipraktikkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI agar upaya bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdaya guna dan berhasil guna. Sedangkan dalam konteks *good governance*, SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan Negara adalah sistem penyelenggaraan kehidupan Negara dan bangsa dalam segala aspeknya, dengan memanfaatkan segenap dana dan daya yang tersedia secara nasional serta mendayagunakan segala kemampuan seluruh Aparatur Negara beserta rakyat, di seluruh wilayah Negara Indonesia, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas nasional/Negara sebagaimana dimaksud UUD 1945. Kemudian dalam buku SANKRI III diungkap bahwa sistem administrasi negara diidentikkan dengan Sistem Penyelenggaraan Negara, karena terkait dengan kewenangan lembaga-lembaga Negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Secara konseptual, dalam buku III SANKRI menjelaskan bahwa Sistem Penyelenggaraan Negara yang berlaku bagi Pemerintah tingkat Pusat maupun Daerah untuk mencapai tujuan bernegara melalui penyelenggaraan kebijakan negara. Sistem penyelenggaraan

negara yang dijelaskan pada Buku ini, juga menjelaskan tentang tata hubungannya dengan kewenangan Lembaga Negara sebagaimana dimaksud UUD Tahun 1945.

Dalam rangka penerapan konsep administrasi negara dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan negara, Buku SANKRI III revisi memperjelas posisi dan peran SANKRI sebagai dasar pijakan dalam menguraikan berbagai landasan penyelenggaraan SANKRI, yang meliputi landasan idiil Pancasila, landasan konstitusional UUD 1945, dan sebagai landasan operasional pengembangannya adalah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diterjemahkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya.

Pada buku SANKRI III revisi, SANKRI atau administrasi negara dipahami sebagai sistem yang dipraktikkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI agar upaya Bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdayaguna dan berhasilguna. Disamping berlandaskan idil Pancasila dan konstitusional UUD 1945, serta landasan operasional pengembangannya SPPN beserta peraturan lingkungan strategis, termasuk perkembangan paradigma ilmu administrasi negara.

Dalam sejarah perkembangan administrasi negara kerap terjadi pergeseran paradigma. Hal ini dapat dicermati dari pergeseran fokus dan lokus dari ilmu administrasi negara. Pada mulanya, ilmu administrasi negara menempatkan proses administrasi pemerintahan sebagai pusat perhatian (fokus) dan lembaga pemerintah sebagai tempat praktik (lokus). Fokus perhatian administrasi negara kemudian bergeser dari proses administrasi pemerintahan ke proses kebijakan publik. Hal ini didorong oleh kebutuhan praktik, terutama keinginan pemerintah untuk mempercepat proses perubahan sosial, dimana para

administrator dapat terlibat dalam proses kebijakan. Administrasi Negara perlu memperluas lokusnya agar teori-teori administrasi negara tetap dan bahkan semakin relevan dan sensitif terhadap misi utamanya untuk menyelenggarakan barang publik dan/ atau mewujudkan kepentingan publik. Pada fase ini, orientasi administrasi negara bergeser menjadi studi *governance*. Dengan demikian lokus dari ilmu administrasi negara bukan lagi lembaga pemerintah, tetapi masalah dan kepentingan publik. Ilmu administrasi negara dewasa ini begitu haus untuk mengkaji bagaimana kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi digunakan untuk merespons masalah dan kepentingan publik.

Selanjutnya dalam *overview* dalam buku prospektif SANKRI 2025 yang menjelaskan konsep Administrasi Negara yaitu Administrasi Negara sebagai pengorganisasi kebijakan dan program pemerintah, demikian pula perilaku pegawai (bukan dipilih scr politis), Administrasi Negara merupakan semua proses, organisasi dan individu terkait pelaksanaan hukum yg dikeluarkan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Administrasi Negara bukanlah lembaga negara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, melainkan keseluruhan pelaksanaan keputusan lembaga tersebut dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Dalam buku terakhir tentang kajian sistem administrasi negara adalah kajian *Grand Design Public Administration (GDPA)*. Administrasi negara dalam buku ini dipahami sebagai Administrasi publik, sesuai yang dipahami dalam buku redefinisi administrasi negara, yang merupakan *enabling factor* bagi pembangunan, visi dan misi pembangunan suatu negara bangsa merupakan orientasi dari administrasi publik. Dalam buku ini sistem administrasi publik yang efisien, demokratis dan efektif menjadi faktor determinan untuk mewujudkan daya kompetitif bangsa sebagai kekuatan

utama dalam pembangunan. Dalam buku GDPA di jelaskan bahwa kapasitas administrasi publik yang kuat menggambarkan kemampuan untuk menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam menjawab tantangan dinamika perubahan konteks sosial, politik dan ekonomi (Linstra) baik ditataran global, regional, maupun domestik.

Melihat dari latarbelakang penyusunan buku-buku kajian SANRI dan SANKRI, kemudian Perspektif sistem administrasi negara, prospektif SANKRI 2025, dan yang terakhir penyusunan kajian *Grand Design Public Administration Indonesia*, terlihat bahwa masing-masing kajian berusaha untuk melihat kondisi apa yang terjadi dalam perkembangan pembangunan Sistem Administrasi Negara di Indonesia. Tren perkembangan pembangunan nasional di Indonesia yang terjadi pada saat buku SANKRI dibuat sangat mempengaruhi dari hal-hal apa saja atau dimensi-dimensi apa sajakah yang akan dibahas dan diangkat dalam buku tersebut. Misalnya saja dalam pembahasan kajian SANRI jilid I dan II lebih menekankan pada kondisi ekonomi, sosial, dan politik, kemudian pada penyusunan SANKRI jilid I,II,dan III lebih terbawa pada lingkungan pergolakan kondisi politik pada era reformasi dan peralihan orde pemerintahan di Indonesia, selanjutnya pada penyusunan redefinisi SAN sudah melihat bagaimana masyarakat diikutsertakan dalam pembangunan, adanya perkembangan teknologi, dan pada penyusunan buku GDPA lebih melihat pada bagaimana reposisi peran negara, peran masyarakat, dan peran sektor swasta dalam menjalankan sistem Administrasi negara, adanya perkembangan teknologi yang massif dan cepat, tuntutan pelayanan publik yang semakin banyak, tumbuhnya kesadaran masyarakat dalam proses bernegara dan pembuatan kebijakan. Hal-hal inilah yang mewarnai dalam

penyusunan SANRI dari awal yaitu di tahun 1986 sampai yang terakhir di tahun 2018.

Pada awal penyusunan buku SANRI Jilid I dan II lebih menekankan pada aspek-aspek pelaksanaan administrasi negara yang baik dan seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan unsur-unsur yang ada didalamnya. Dalam pembahasan yang dilakukan dalam buku SANRI Jilid I dan II, terlihat bahwa peran pemerintah atau negara pada saat buku tersebut dibuat masih sangat dominan. Bagaimana pemerintah melakukan pengaturan-pengaturan dan melaksanakan norma-norma dalam sistem administrasi negara yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat pada saat itu. Hal ini juga menjelaskan bahwa sistem administrasi negara merupakan sebuah sistem yang berada diruang yang dinamis dan selalu berinteraksi dengan lingkungan strategis yang terjadi. Sehingga penyesuaian dan respon yang dilakukan oleh sistem administrasi negara, adalah merupakan penyesuaian dari lingkungan strategis apa yang terjadi dan seberapa besar lingkungan strategis tersebut dapat menjadi *driving forces* untuk memberikan pengaruh perubahan pada sistem administrasi negara di Indonesia.

Jika melihat *driving forces* pada masing-masing buku kajian SANRI, SANKRI yang telah dihasilkan oleh LAN, terlihat bahwa pada setiap buku SANRI dan SANKRI yang telah dihasilkan memiliki *driving forces* yang berbeda beda, ada yang belum menampilkan driving force dalam pembahasan kajiannya secara eksplisit seperti halnya yang terjadi dalam buku SANRI I dan SANRI II, namun ada pula yang telah menjelaskan driving forces secara eksplisit seperti yang terjadi dalam pembahasan buku redifinisi SANRI, Prospektif SANKRI 2025, dan kajian GDPA Indonesia 2045. Pembahasan *driving forces* atau *driver of change* pada awal penyusunan buku

SANRI I dan II belum terlihat karena memang lingkungan strategis yang terjadi pada saat tersebut lebih bersifat hal-hal yang terjadi dalam lingkup ekonomi, sosial, dan politik, beda halnya dengan pembahasan lingkungan strategis yang ada pada buku Prospektif SANKRI 2025 dan GDPA, terlihat jelas hal-hal apa yang diangkat dan dijadikan sebagai lingkungan strategis dalam penyusunan kajian SANRI, karena pada era saat ini yang terdisrupsi dan perkembangan teknologi ICT yang semakin marak sangat memberikan pengaruhnya pada perubahan-perubahan dan respon yang terjadi pada sistem administrasi negara di Indonesia.

Kandungan isi buku SANRI I dan II secara deskriptif menggambarkan sistem administrasi negara Republik Indonesia dalam garis besarnya dan karenanya dapat digunakan sebagai referensi dasar bagi semua *stakeholders* dalam mempelajari dan mendalami perkembangan dan keadaan SANRI melalui pendekatan kesisteman. Bertolak dari pendekatan yang digambarkan dalam buku ini maka buku ini dapat dijadikan rujukan dalam usaha penyempurnaan dan pendayagunaan administrasi negara baik dalam segala aspek dan dimensi, seperti segi kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian maupun sarana dan prasarana yang menjadi bagian integral pembangunan nasional, Buku SANRI I dan II juga dimaksudkan sebagai pedoman dalam usaha penyempurnaan dan pendayagunaan administrasi negara di Indonesia baik yang menyangkut segi kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, maupun sarana yang dikaitkan langsung dalam upaya mendukung serta merupakan bagian integral pembangunan Nasional. Berbeda dengan buku redefinisi SANKRI, Prospektif SANKRI 2025 dan GDPA yang membahas respon-respon yang diberikan dimensi-dimensi Administrasi

negara akibat perubahan-perubahan dan pengaruh daripada lingkungan strategis.

2. Pembahasan Dimensi-Dimensi Administrasi Negara

Dikarenakan kondisi dari lingkungan strategis SANRI yang berbeda pada saat pelaksanaan kajian, sehingga memberikan pengaruh yang berbeda-beda pada perubahan yang terjadi pada dimensi-dimensi sistem administrasi negara. Disamping itu argumentasi dalam pembahasan dimensi administrasi negara yang diangkat dalam masing-masing kajian SANRI lebih didasarkan pada skala prioritas dan urgensi masing-masing dimensi untuk dibahas pada masing-masing kajian SANRI, sehingga menyebabkan perbedaan pemilihan dimensi maupun jumlah dimensi administrasi negara yang dibahas oleh masing-masing kajian SANRI ini. Perlu diketahui pula bahwa dengan luasnya cakupan yang ada dalam sistem administrasi negara menyebabkan tidak semua dimensi administrasi negara dapat dilakukan pembahasan dalam satu kajian yang dilakukan, disamping juga untuk melihat bagaimana dimensi administrasi yang diangkat dalam pembahasan kajian dapat dilakukan secara lebih mendalam, dan tepat.

Cakupan dari SANRI yang sangat luas, telah membuat perlunya dilakukan pemilihan dan pemilahan dimensi-dimensi administrasi negara berdasarkan skala prioritas keadaan pada saat kajian dibuat, begitupula halnya dengan apa yang dilakukan dalam kajian-kajian SANKRI yang akan datang. Pemilihan dan pemilahan dimensi-dimensi apasaja yang dibahas dalam kajian SANKRI yang dilakukan bermaksud untuk memberikan kedalaman dalam pembahas masing-masing dimensi, lebih terfokus dan implementatif. Dalam setiap tulisan yang diungkap dalam kajian SANKRI sebagian besar akan membatasi kajiannya pada dimensi-

dimensi strategis dalam administrasi negara yang mempunyai pengaruh yang besar terhadap kesuksesan pembangunan nasional. Disamping itu dalam pembahasan dimensi yang dilakukan dalam kajian SANKRI ini melihat seberapa besar pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh perubahan yang terjadi pada lingkungan strategis terhadap dimensi yang ada dalam sistem administrasi negara.

Perubahan paradigma teori yang ada dalam sistem administrasi negara juga sangat berpengaruh pada pembahasan masing-masing dimensi dalam kajian SANKRI. Perubahan yang dimaksud misalnya dalam hal orientasi nilai dasar teoritis yang berbeda-beda pada masing-masing konsepsi nilai administrasi negara yang berlaku pada saat *Old Public Administration, New Public Management, New Public Service* dan *New Public Governance*. Demikian halnya apa yang terjadi pada hal-hal perilaku pemerintah, dan warga masyarakat, fokus pembahasan sistem administrasinya, mekanisme alokasi sumberdaya, dan bagaimana pelibatan peran warga masyarakat dalam sistem administrasi negara.

Penyusunan kajian SANKRI yang dilakukan sebelum tahun 2010, dimensi-dimensi sistem administrasi negara yang dibahas dan dikembangkan dilakukan dengan menggunakan pendekatan nilai-nilai yang bersifat *state focused*, mengedepankan pendekatan stabilitas, *rowing rather than steering*, dan *centralized*, baik terkait dengan dimensi kelembagaan organisasi pemerintah, dimensi sumber daya aparatur, dimensi perencanaan penganggaran, dimensi kebijakan dan regulasi maupun pada dimensi pelayanan publik. Kemudian pendekatan nilai-nilai tersebut mengalami perubahan pada era tahun 2010-2018, pasca terjadi reformasi penyelenggaraan negara, kemudian ditetapkan *Grand Design Reformasi Birokrasi*. Nilai-nilai yang dikembangkan adalah lebih mendekati negara dengan nilai-nilai publik. Peran negara mulai

memasuki dan mulai diarahkan untuk mampu masuk kedalam nilai-nilai *new public service* yang bercirikan *society focused*, dan dinamis, berperan sebagai enabler dan peran pemerintah mulai didesentralisasikan pada sector swasta dan masyarakat.

Tabel 3.1 Perbandingan Dimensi Administrasi Negara yang dibahas dalam kajian SANKRI LAN

NO	KET	SANKRI I & II	SANKRI I	SANKRI II	SANKRI III	SANKRI III REVISI
1.	Tahun Terbit	1985 – 1996	2002	2003	2004	2006
2.	Konsep Administrasi Negara	Bahwa Administrasi Negara sebagai suatu sistem yang pada hakikatnya adalah seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya, yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh-mempengaruhi dan saling tergantung sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi atau suatu totalitas, serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu.	Banyak kutipan terkait konsep “Administrasi”, “Negara”, dan “Administrasi Negara”. Namun pada dasarnya, ditinjau dari Buku I dan Overview Buku I dikatakan bahwa Administrasi Negara adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya.	Administrasi negara dalam buku ini dipahami sebagai penyelenggaraan kekuasaan negara yang berkaitan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Administrasi negara harus mengacu pada keseluruhan kebijakan dasar yang termuat dalam UUD, sehingga penyelenggaraan kebijakan negara dapat terlaksana dengan baik. Dalam konteks buku ini, administrasi negara dipandang sebagai sebuah bidang studi yang penerapannya menyesuaikan dengan sistem pemerintahan (administrasi negara) yang dianut oleh sebuah negara	Pengertian SANKRI adalah administrasi Negara sebagai sistem yang dipraktikkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI agar upaya bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdaya guna dan berhasil guna. SANKRI disamping berlandaskan idili Pancasila dan konstitusional UUD 1945, serta landasan operasional GBHN dan Propenas, juga harus selaras dengan situasi dan perkembangan lingkungan strategis termasuk perkembangan paradigma ilmu administrasi Negara	Secara konseptual, SANKRI yang diungkap dalam Buku ini berkenaan dengan Sistem Penyelenggaraan Negara yang berlaku bagi Pemerintah tingkat Pusat maupun Daerah untuk mencapai tujuan bernegara melalui penyelenggaraan kebijakan negara. Sistem penyelenggaraan negara yang dijelaskan pada Buku ini, juga menjelaskannya dengan kewenangan Lembaga Negara sebagaimana dimaksud UUD Tahun 1945.
3.	Dimensi-Dimensi Yang Dibahas	1. Administrasi Negara dalam kerangka sistem pemerintahan negara 2. Kelembagaan Aparatur Pemerintahan 3. Kepegawaian Pemerintah 4. Aparatur Perekonomian Negara 5. Pendayagunaan Administrasi Negara	1. Tata Nilai dalam Penyelenggaraan Negara 2. Bentuk dan Sistem Pemerintahan Negara Indonesia 3. Sistem Kepemimpinan Nasional, Visi Bangsa, dan Kompetensi Aparatur 4. Etika Kehidupan Berbangsa	1. Sistem penyelenggaraan kebijakan negara, 2. Organisasi pemerintahan negara, 3. Manajemen pemerintahan negara, Kepegawaian negara, Hukum administrasi negara, 6. <i>Electronic administration.</i>	1. Organisasi penyelenggaraan Negara 2. Manajemen pemerintahan (dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan kekuasaan pemerintah Negara berdasarkan UUD 1945)	1. Dimensi penyelenggaraan negara 2. Dimensi Pemerintahan

Lanjutan Tabel 3.1 Perbandingan Dimensi Administrasi Negara yang dibahas dalam kajian SANKRI LAN

NO	KETERANGAN	Kajian Redifinisi Sistem Administrasi Negara	Kajian Prospektif SANKRI 2025	Kajian Grand Design Public Administration Indonesia 2045
1.	Tahun Terbit Konsep Negara	2013	2017	2018
2.	Administrasi	Dengan demikian lokus dari ilmu administrasi negara bukan lagi lembaga pemerintah, tetapi masalah dan kepentingan publik. Ilmu administrasi negara dewasa ini begitu haus untuk mengkaji bagaimana kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi digunakan untuk merespons masalah dan kepentingan publik. Salah satu bentuk ekspresi dari penggunaan kekuasaan untuk merespons masalah publik adalah proses pembuatan kebijakan. Dalam studi <i>governance</i> , aktor kebijakan tidak hanya terdiri dari pemerintah dan orang-orang yang ada di dalamnya, tetapi perlu melibatkan aktor-aktor lainnya di luar pemerintah.	Administrasi negara sebagai pengorganisasi kebijakan dan program pemerintah juga perilaku pegawai (bukan dipilih secara politis), Administrasi negara adalah semua proses, organisasi dan individu terkait pelaksanaan hukum yg dikeluarkan legislatif, eksekutif, yudikatif, Administrasi negara bukanlah lembaga negara eksekutif, legislatif, yudikatif, melainkan keseluruhan pelaksanaan keputusan lembaga tersebut dalam pelaksanaan pelayanan publik	Administrasi negara dalam buku ini dipahami sebagai administrasi publik merupakan <i>enabling factor</i> bagi pembangunan, dan visi dan misi pembangunan suatu negara bangsa merupakan orientasi dari administrasi publik. Dalam buku ini sistem administrasi publik yang efisien, demokratis dan efektif menjadi faktor determinan untuk mewujudkan daya kompetitif bangsa sebagai kekuatan utama dalam pembangunan
3.	Dimensi-Dimensi Dibahas	Yang	Administrasi negara merupakan keseluruhan instrumen lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan hukum dalam rangka pelayanan publik.	1. Kultur & Mental Model SDM Aparatur; 2. Kapabilitas Organisasi Publik dan Kelembagaan; 3. Tatakelola Pelayanan Publik; 4. Proses Kebijakan Publik

BAB IV

ANALISIS LINGKUNGAN STRATEGIS SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Lingkungan strategis dapat diartikan sebagai situasi internal dan eksternal. Dalam kajian ini difokuskan ada 5 (lima) lingkungan strategis yang dianggap sangat mempengaruhi dimensi SANRI, yaitu: a) Pandemi Global (Covid-19), b) Perkembangan ICT, c) Pengaruh Politik, d) Bonus Demografi, dan e) Narkoba, Radikalisme dan Korupsi.

1. PANDEMI GLOBAL (COVID-19)

WHO *China Country Office* melaporkan kasus pneumonia yang tidak diketahui etiologinya di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, China pada 31 Desember 2019. China mengidentifikasi pneumonia yang tidak diketahui etiologinya tersebut sebagai jenis baru corona virus (novel coronavirus). Pada awal tahun 2020 NCP mulai menjadi pandemi global dan menjadi masalah kesehatan di beberapa Negara di luar RRC. Berdasarkan World Health Organization (WHO) kasus kluster pneumonia dengan etiologi yang tidak jelas di Kota Wuhan telah menjadi permasalahan kesehatan di seluruh dunia. Penyebaran epidemi ini terus berkembang hingga akhirnya diketahui bahwa penyebab kluster pneumonia ini adalah Novel Coronavirus. Pandemi ini terus berkembang hingga adanya laporan kematian dan kasus-kasus baru di luar China.

WHO menetapkan COVID-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)*/ Kedaruratan

Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia (KKMMD) pada tanggal 12 Februari 2020. WHO resmi menetapkan penyakit novel coronavirus pada manusia ini dengan sebutan Coronavirus Disease (COVID-19). COVID-19 disebabkan oleh SARS-COV2 yang termasuk dalam keluarga besar coronavirus yang sama dengan penyebab SARS pada tahun 2003, hanya berbeda jenis virusnya. Gejalanya mirip dengan SARS, namun angka kematian SARS (9,6%) lebih tinggi dibanding COVID-19 (saat ini kurang dari 5%), walaupun jumlah kasus COVID-19 jauh lebih banyak dibanding SARS. COVID-19 juga memiliki penyebaran yang lebih luas dan cepat ke beberapa negara dibanding SARS.

Secara global, hingga November 2020, penyebaran infeksi COVID-19 telah terjadi hampir di seluruh benua, kecuali Antartika. Bila melihat kasus wabah coronavirus sebelumnya seperti SARS dan MERS, maka wabah COVID-19 tercatat memiliki kecepatan penyebaran yang tertinggi walaupun angka kematiannya relatif lebih rendah, namun dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan sangat besar.

Sejak diumumkan kasus positif virus Covid-19 di Indonesia pada 2 Maret 2020 lalu, pemerintah telah mengambil langkah-langkah dalam menangani pandemi global dari Covid-19. Sebelumnya, pemerintah juga telah meningkatkan kesiagaan banyak rumah sakit dan peralatan yang sesuai dengan standar internasional, termasuk pada anggaran yang secara khusus dialokasikan bagi segala upaya pencegahan dan penanganan.

Sejak awal Maret 2020, berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Mulai dari membatasi hubungan sosial (*social distancing*), meliburkan anak sekolah dengan meminta untuk belajar di rumah, menghimbau untuk bekerja di rumah (*work from home*) bagi sebagian besar Aparatur

Sipil Negara (ASN), meniadakan kegiatan ibadah, dan meminta masyarakat untuk tetap di rumah serta mengurangi aktivitas ekonomi di luar rumah. Kebijakan *social distancing* pada akhir Maret 2020 dilanjutkan dengan *physical distancing*, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

Setelah sekian lama bergelut dengan Covid-19 pemerintah akhirnya membuat kebijakan baru. Selain berfungsi mengurangi angka pasien terpapar Corona, hal ini diharapkan dapat memulai kembali perekonomian yang sempat lumpuh. Kebijakan itu disebut dengan *New Normal*. *New Normal* merupakan prinsip dasar perubahan perilaku untuk tetap menjalankan aktivitas normal seperti biasanya dan menerapkan protokol kesehatan guna mencegah terjadinya penularan Covid-19 sehingga dengan situasi seperti sekarang ini kita tetap produktif namun aman dari Covid-19. Prinsip utama *New Normal* adalah menyesuaikan dengan pola hidup dan standar baru dengan berpedoman pada protokol kesehatan dengan menjaga jarak sosial dan mengurangi kontak fisik dengan orang lain. Hal ini merupakan masa transisi untuk menata kehidupan dan perilaku baru.

World Health Organization (WHO) sebagai pusat organisasi Kesehatan dunia menyatakan ada enam kriteria mendasar dalam melaksanakan praktik "normal era baru" sebagai berikut:

- a. Negara yang akan menerapkan konsep *new normal* harus memiliki bukti bahwa penularan Covid-19 di wilayahnya telah bisa dikendalikan. Bila mengacu pada angka reproduksi (R_0), situasi bisa dikatakan terkendali bila angka R_0 di bawah 1.
- b. Sistem kesehatan yang ada sudah mampu melakukan identifikasi, isolasi, pengujian, pelacakan kontak, hingga melakukan karantina orang yang terinfeksi. Sistem kesehatan ini mencakup rumah sakit hingga peralatan medis.

- c. Risiko wabah virus corona harus ditekan untuk wilayah atau tempat dengan kerentanan yang tinggi. Utamanya adalah di panti wreda, fasilitas kesehatan mental, serta kawasan pemukiman yang padat.
- d. Penetapan langkah-langkah pencegahan di lingkungan kerja. Langkah-langkah pencegahan ini meliputi penerapan jaga jarak fisik, ketersediaan fasilitas cuci tangan, dan penerapan etika pernapasan seperti penggunaan masker.
- e. Risiko terhadap kasus dari pembawa virus yang masuk ke suatu wilayah harus bisa dikendalikan.
- f. Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk memberi masukan, berpendapat dan dilibatkan dalam proses masa transisi menuju new normal.

Enam syarat tersebut akan menjadi patokan bagi setiap negara tentang kesiapan penerapan era baru tersebut.

Pandemi Covid 19 akan memunculkan karakteristik baru terhadap dimensi-dimensi administrasi Negara. Karakteristik dimensi kelembagaan pasca pandemi Covid 19 antara lain:

- a. Bisa bekerja dari mana saja tanpa harus berada di kantor (*officeless*);
- b. Organisasi yang lincah (*agile organization*) yang dapat segera menyesuaikan diri dengan tantangan perubahan jaman;
- c. Organisasi yang berjejaring yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara luas (*networking organization*);
- d. Mengutamakan kolaborasi bersama semua pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan yang diharapkan (*collaborative governance*).

Karakteristik dimensi SDM Aparatur pasca pandemi Covid 19 antara lain:

- a. Meningkatkan kemampuan (*upskilling*) dan melatih kemampuan baru (*reskilling*) SDM aparatur;
- b. Mengalihkan jabatan struktural ke jabatan fungsional;
- c. Meningkatkan proporsi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K);
- d. Memungkinkan *flexy team* dalam bekerja;
- e. Berbagi tugas dan tanggungjawab pekerjaan dengan rekan kerja (*job sharing*);
- f. Mengerjakan beberapa jenis pekerjaan sekaligus dalam waktu yang bersamaan (*multi tasking*);
- g. Mengerjakan jenis pekerjaan dengan tingkatan yang berbeda (*multi level working*).

Karakteristik dimensi Kebijakan Publik pasca pandemi Covid 19 antara lain:

- a. Partisipasi masyarakat dan stakeholders terkait dalam penyusunan kebijakan menggunakan teknologi internet
- b. Melaksanakan sinkronisasi kebijakan sesuai hirarki perundang-undangan
- c. Menyederhanakan aturan-aturan yang ada

Karakteristik dimensi Pelayanan Publik pasca pandemi Covid 19 antara lain:

- a. Pelayanan yang bersifat *mobile* dan *personality*
- b. Pelayanan yang menggunakan pendekatan *whole of government* (WoG)
- c. Kebijakan pelayanan yang terhubung satu sama lain (*policy network*)

Karakteristik dimensi Perencanaan dan Penganggaran pasca pandemi Covid 19 antara lain:

- a. Penganggaran yang fleksibel (*flexible budget*), terutama anggaran yang ada dapat dialokasikan untuk pemulihan paska pandemic;
- b. Simplifikasi mekanisme perencanaan

2. PERKEMBANGAN ICT

Dunia sedang menghadapi gelombang ketiga perubahan sosial-ekonomi, yaitu ekonomi digital. Indonesia memiliki ketimpangan yang tinggi. Ada wilayah yang memiliki kesiapan terhadap gelombang ketiga, sebagian wilayah siap untuk menghadapi gelombang kedua, namun banyak daerah yang belum siap menghadapinya. Artinya, ketimpangan kapasitas pemerintah dan masyarakat dalam penguasaan digital akan mempengaruhi bagaimana proses adopsi dan pengembangan teknologi dalam pelayanan publik di Indonesia.

Teknologi internet saat ini sudah dimanfaatkan diberbagai bidang, baik dibidang bisnis, pemerintahan, kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya. Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) telah berkembang sangat cepat dan telah merevolusi cara hidup kita, baik terhadap cara berkomunikasi, cara belajar, cara bekerja, cara berbisnis dan lain sebagainya. Teknologi Informasi dan Komunikasi memudahkan kita untuk mendapatkan informasi yang kita butuhkan dari mana saja, kapan saja dan di mana saja.

Dibidang pemerintahan, pemanfaatan teknologi internet dikenal dengan sebutan *e-government* atau *digital governance*. Secara sederhana, *digital governance* atau pemerintahan digital adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan dukungan teknologi informasi dalam memberikan layanan kepada masyarakat (Hasibuan dan Santoso, 2005). Pentingnya *digital governance* ini antara lain (1) mendorong pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi

masyarakat; (2) mendorong sisi pemanfaatan dari keterbukaan informasi; dan (3) mendorong tingkat partisipasi publik didalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam pengertian yang berlaku luas *e-government* atau *digital government* dapat dipahami sebagai penggunaan teknologi tepat guna oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan penyediaan layanan publik yang berorientasi pada kemanfaatan bagi masyarakat, mitra privat, dan kepentingan internal pemerintah, terutama aparatur sipil negara. Tujuan utama yang hendak dicapai adalah meningkatkan kualitas interaksi antara pemerintah-sektor privat-masyarakat secara berkelanjutan sebagai faktor pendorong pembangunan sosial, ekonomi dan politik. Sementara itu konsepsi *e-government* mengalami perluasan seiring dengan perubahan paradigma dari *government* menuju *governance*. Dalam paradigma ini berkembang konsepsi *digital governance* yang secara singkat dapat didefinisikan sebagai kerangka untuk menciptakan proses pemerintahan yang didalamnya memuat pendelegasian akuntabilitas, peran, dan otoritas serta interaksi sosial politik era digital (Heeks, 2001).

Era digital atau digitalisasi akan membentuk kondisi sosial-ekonomi-politik global dan dunia, yang pada gilirannya menjadi tantangan bagi administrasi publik untuk mendesain ulang bisnis proses dalam pelayanan publik. Era digital atau digitalisasi mencerminkan pula terjadinya konvergensi teknologi yang semakin kuat, dampaknya adalah bisnis proses pelayanan publik, terutama, akan mengalami perubahan menuju pola digitalisasi.

Dari perspektif *citizen-centered approach*, penerapan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses pemerintahan memiliki fungsi sebagai berikut: (i) menyederhanakan proses kebijakan dan layanan publik; (ii) sebagai media bagi publik untuk

mendapatkan informasi, merekam perilaku pelanggan, keterkaitan antar sistem dan mengintegrasikan teknologi diantara berbagai fungsi pemerintahan; (iii) mendorong partisipasi publik; dan (iv) memperkuat kemitraan antara pemerintah dan aktor non pemerintah. Digitalisasi juga berfungsi sebagai katalis untuk mendorong transformasi pemerintahan yang meliputi antara lain, rekayasa kelembagaan, pembaharuan atas struktur organisasi, mengubah proses dan aktivitas pemerintah hingga pada membangun jejaring dengan aktor non pemerintah dan lingkup aktivitasnya.

Dalam membangun *digital governance* terdapat 4 (empat) domain penting yang meliputi, pertama *government to government* (G2G) yang memfokuskan pada interaksi, integrasi dan pertukaran pengetahuan dan data antar organisasi publik maupun dalam suatu organisasi publik. Kedua, *government to business* (G2B) dengan titik berat pada mempercepat dan menyederhanakan proses bisnis-investasi, meningkatkan kepatuhan, dan pengawasan. Ketiga, *government to citizen* (G2C) menekankan pada membangun akses, keterbukaan dan interaksi antara pemerintah dan warga negara/masyarakat. Keempat, *government to employee* (G2E) titik beratnya pada pengelolaan internal pemerintah terutama untuk memperkuat proses komunikasi antara organisasi dan pegawai, termasuk pengelolaan pegawai. Sementara itu dalam perkembangannya, *e-government* maupun *digital governance* memiliki 3 (tiga) ruang lingkup yang meliputi *knowledge management*, proses, dan *tele-cooperation*. Dalam lingkup *knowledge management*, *e-government* maupun *digital governance* berfungsi sebagai instrument untuk memperbaiki dan mengoptimalkan sumber daya pengetahuan, baik tacit maupun *explicit*, dalam pemerintah. Di samping itu,

penggunaan digital governance tersebut memperkuat peran dan aktivitas pemerintah sebagai sumber pengetahuan bagi masyarakat. Dalam lingkup proses, *digital governance* titik beratnya pada pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik yang secara fundamental berpengaruh bagi reorganisasi dan redesain proses bisnis dalam administrasi publik. Sementara itu, dalam lingkup *tele-cooperation*, *digital governance* berperan dalam meningkatkan kualitas interaksi antar unit dalam organisasi pemerintah, antar organisasi pemerintah dan antara pemerintah dengan mitra swasta-publik dalam proses kerja.

Pada kondisi dewasa ini, informasi dan pengetahuan memiliki fungsi yang signifikan dalam proses pemerintahan dan kebijakan. Secara garis besar signifikansi fungsi dari informasi dan pengetahuan dalam mewujudkan *good governance* adalah sebagai berikut: (i) kemudahan akses dan ketersediaan informasi dan pengetahuan merupakan basis bagi proses kebijakan, (ii) kebijakan publik yang mencerminkan kemampuan menjawab tuntutan perubahan membutuhkan kualitas informasi dan pengetahuan yang valid dan dapat diandalkan serta cepat: (iii) penguasaan informasi pada sekelompok tertentu tanpa adanya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan informasi dapat membuka peluang terjadinya praktek manipulasi. Dengan *digital governance* aktor non pemerintah memiliki ruang dan peluang untuk berpartisipasi aktif dan mempengaruhi proses kebijakan publik yang berkaitan langsung dengan kepentingan para pemangku kepentingan. Secara khusus, masyarakat/ warga negara tidak lagi berperan sebagai penerima pasif kebijakan ataupun layanan publik, tetapi memainkan peran aktif untuk ikut menentukan prioritas dan kualitas layanan publik, termasuk pola penyediaan layanan publik.

Lebih lanjut, digitalisasi proses pemerintahan setidaknya dapat memengaruhi kinerja administrasi publik dilihat dari 3 (tiga) aspek, yaitu teknis, pendukung, dan inovasi. Aspek teknis menggambarkan proses pemerintahan yang menjadi lebih efisien dan efektif dalam mengelola rutinitas dalam pemerintah. Pada aspek pendukung, digitalisasi atau penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dapat digunakan sebagai instrumen untuk memperkuat upaya menciptakan tata kelola yang baik, seperti, transparansi dan pengawasan. Sementara itu, pada aspek inovasi, menggambarkan bagaimana digitalisasi tersebut membantu administrasi publik untuk melahirkan metode ataupun instrumen yang inovatif untuk meningkatkan kualitas layanan publik, seperti, *online registration*.

Indonesia sudah melakukan inisiasi inovasi *digital governance*. Selain adanya kebutuhan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah akan sebuah sistem yang terintegrasi, pengembangan *digital governance* di Indonesia didukung oleh Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-government* dan didukung pula oleh regulasi yang terkait seperti Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta Peraturan Pemerintah No. 61 tahun 2010 tentang Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Selain itu, sejalan dengan semangat reformasi birokrasi di Indonesia, *digital governance* semakin berperan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik serta membantu proses penyampaian informasi secara lebih efektif kepada masyarakat. Perlu disadari dan dipahami bahwa sesuai amanat UUD 1945 Pasal 18 Ayat (2) dan Pasal 34 ayat (3), maka peningkatan pelayanan publik (*public service*) harus mendapatkan perhatian utama dari pemerintah,

karena pelayanan publik merupakan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social rights*) ataupun hak yang mendasar (*fundamental rights*).

Membangun *digital governance* sejatinya tidak hanya terkait dengan bagaimana melakukan instalasi digital dalam aktivitas pemerintahan atau mengadopsi teknologi informasi dan komunikasi yang canggih semata. Tetapi lebih dari itu, *digital governance* menuntut adanya perubahan kerangka kerja dan proses pemerintahan atau transformasi administrasi publik. Jika menciptakan *digital governance* hanya dilakukan sebatas pada pengadopsian kecanggihan teknologi informasi dan komunikasi maka yang terjadi adalah sekedar komputerisasi proses pemerintahan. Oleh karena itu untuk merumuskan rancang bangun administrasi publik Indonesia yang mencerminkan karakteristik *digital governance*, perlu memberikan perhatian pada elemen-elemen kunci pembentuknya. Setidaknya terdapat 5 (lima) elemen yang dibutuhkan untuk mendesain dan menentukan efektivitas *digital governance*, yaitu, pertama, kelembagaan dan tata kelola pemerintahan, kedua, tuntutan eksternal, ketiga, budaya organisasi dan pengelolaan pengetahuan, keempat, infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi, dan kelima, tingkat kematangan digital pemerintah (Heeks, 2002; Welchmann, 2015).

Rancang bangun administrasi publik menuju pada *digital governance* dijabarkan ke dalam 4 (empat) sendi utama yang meliputi (i) peran dan fungsi; (ii) otoritas; (iii) struktur dan proses; dan (iv) sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagaimana terlihat pada tabel 4.1. Sendi peran dan fungsi menekankan pada kemitraan dan *sharing resources* dan pengetahuan antar pemangku kepentingan. Untuk sendi otoritas prinsip kuncinya adalah wewenang mengelola G2G-G2B-G2C-G2E,

menjamin kerahasiaan dan keamanan informasi dan data, dan fasilitasi-asistensi pematangan *digital governance*. Pada sendi struktur dan proses, prinsip kunci menekankan pada kapasitas administrasi publik untuk memproduksi pengetahuan, baik tacit maupun eksplisit, penanggung jawab sentra transformasi digital, dan penyedia layanan publik lintas teritorial. Sementara itu, sendi SDM aparatur menggarisbawahi tingkat kecakapan-keahlian penggunaan teknologi informasi dan komunikasi sebagai basis kompetensi ASN.

Tabel 4.1. Sendi dan Prinsip Kunci Administrasi Publik dalam Kerangka *Digital Governance*

No	Sendi	Prinsip Kunci
1.	Peran dan Fungsi	Kemitraan dan Pertukaran sumber daya pengetahuan
2.	Otoritas	Otoritas G2G-G2B-G2C-G2E
3.	Struktur dan Proses	<i>Knowledge creation organization</i>
4.	SDM ASN	<i>Technological mastery</i>

Sumber: Welchmann, 2015

Adapun tujuan utama dari digital governance adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kualitas hasil interaksi antar pemangku kepentingan dalam proses kebijakan dengan optimalisasi teknologi informasi dan pengetahuan
- b. Memperkuat kapasitas pemerintah - sektor privat - organisasi kemasyarakatan dalam optimalisasi teknologi informasi dan komunikasi pada proses kebijakan dan pemerintahan
- c. Meningkatkan kapasitas administrasi publik sebagai sentral pertukaran sumber daya dan pengetahuan serta transformasi digital yang berkesinambungan

- d. Mengembangkan kapasitas pelaku kebijakan dan sumber daya ASN dalam memproduksi dan mengoptimalkan pengetahuan dalam proses kebijakan dan pemerintahan

Perkembangan ICT akan memunculkan karakteristik baru terhadap dimensi-dimensi administrasi Negara. Karakteristik dimensi kelembagaan dengan perkembangan ICT antara lain:

- a. Bisa bekerja dari mana saja tanpa harus ke kantor (*officeless*);
- b. Organisasi yang lincah (*agile organization*) yang dapat segera menyesuaikan diri dengan tantangan perubahan jaman;
- c. Organisasi yang berjejaring yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara luas (*networking organization*);
- d. Mengutamakan kolaborasi bersama semua pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan yang diharapkan (*collaborative governance*);

Karakteristik dimensi SDM Aparatur dengan perkembangan ICT antara lain:

- a. Manajemen ASN (penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan) dilaksanakan dengan berbasis IT;
- b. Pola kerja SDM aparatur yang selama ini lebih banyak bersifat fisik dan tatap muka, bertransformasi dengan lebih banyak menggunakan IT ;
- c. Perubahan jenis formasi dengan mengembangkan formasi yang menuntut kompetensi digital, seperti: *Digital Developer; Data Analysis; Cyber Security; Cloud Architect; Market Intelligent; Content Developer; Virtual Reality; HR Designer* dan sebagainya;

- d. Penguasaan ASN terhadap IT ;
- e. Mengerjakan beberapa jenis pekerjaan sekaligus dalam waktu yang bersamaan (*multi tasking*);
- f. Mengerjakan jenis pekerjaan dengan tingkatan yang berbeda (*multi level working*);
- g. Sistem penggajian yang fleksibel dan tidak seragam satu sama lain (*flexible pay system/ asymmetric wage system*).

Karakteristik dimensi Kebijakan Publik dengan perkembangan ICT antara lain:

- a. Kebijakan berbasis data (*evidence based policy*);
- b. Partisipasi masyarakat dan stakeholders terkait dalam penyusunan kebijakan menggunakan teknologi internet.

Karakteristik dimensi Pelayanan Publik dengan perkembangan ICT antara lain:

- a. Kreasi bersama secara terus menerus dan berkelanjutan antara penyelenggara layanan dan pengguna layanan (*Co Creation*);
- b. Pelibatan individu atau kelompok masyarakat untuk melakukan sesuatu atau mencapai suatu tujuan, seperti memperoleh pekerjaan, pedanaan maupun barang dan jasa (*Crowdsourcing*);
- c. Pemanfaatan Big Data untuk meningkatkan pelayanan public;
- d. Pelayanan bersifat online;
- e. Pelayanan bersifat otomatis;
- f. Pemanfaatan teknologi AI untuk meningkatkan pelayanan publik;
- g. Inovasi secara terus menerus dalam pelayanan publik;
- h. Manajemen complain menggunakan IT;
- i. Pemerintah bertindak sebagai perantara untuk memfasilitasi kolaborasi, menghubungkan orang dan penyedia, dan

mengoordinasikan model penyampaian layanan publik yang inovatif (*government as a platform*).

Karakteristik dimensi Perencanaan dan Penganggaran dengan perkembangan ICT antara lain:

- a. Pemanfaatan Big Data dalam perumusan perencanaan dan penganggaran
- b. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran dengan memanfaatkan IT
- c. Penganggaran berbasis kinerja

3. Pengaruh Politik

Politik dan administrasi negara sangatlah erat berkaitan, ini dibuktikan dengan politik merupakan pangkal tolak administrasi negara dan administrasi negara adalah merupakan kelanjutan dari proses politik. Hubungan antara politik dan administrasi ibarat dua sisi mata uang dari uang yang sama. Dalam politik selalu ada dimensi administrasi yang mengedepankan proses teknis-prosedural dan sebaliknya dalam dunia administrasi selalu ada nuansa politik yang mengedepankan *who get's what and how*. Administrasi negara yang memberikan sebuah pelayanan yang prima kepada publik itu dicapai ketika terjadinya kestabilan politik disuatu negara. Peran birokrasi publik tidak bisa dilepaskan dari sistem politik yang merupakan *political setting* perilaku birokrasi publik.

Ketergantungan masyarakat pada birokrasi masih sangat besar, namun peran birokrasi di Indonesia saat ini tidak optimal dari periode ke periode pemerintahan, belum ada kemajuan yang signifikan. Peran birokrasi atau manajemen publik harus terlepas dari pengaruh politik, tetapi dalam kenyataannya birokrasi tampaknya sangat melekat pada pengaruh politik. Birokrasi

Indonesia seperti dibawa oleh angin politik dan pemerintahan, setiap pemimpin harus memiliki perubahan gaya birokrasi. Birokrasi tidak bisa merujuk pada kebaikan yang lebih lama, tetapi tolok ukur adalah kepemimpinan puncak sebagai pemimpin yang akan mempengaruhi proses birokrasi.

Oleh karena itu, diperlukan karakteristik baru terhadap dimensi-dimensi administrasi Negara yang bebas dari pengaruh politik. Karakteristik dimensi kelembagaan yang tidak dipengaruhi unsur politik antara lain:

- a. Netralitas penataan kelembagaan, dimana dalam penataan kelembagaan pemerintah harus mengikuti tahapan dan aturan penataan kelembagaan
- b. Penataan kelembagaan didahului dengan melakukan evaluasi kelembagaan
- c. Adanya analisis kebutuhan organisasi dan proyeksi kinerja yang diinginkan/ dicapai
- d. Struktur organisasi yang dibentuk berorientasi pada kinerja organisasi (*structure follows performance*)

Karakteristik dimensi SDM Aparatur yang tidak dipengaruhi unsur politik antara lain:

- a. ASN tidak memihak terhadap satu golongan tertentu, tidak terpengaruh kepentingan partai politik, dan tidak bertindak diskriminatif saat menjalankan fungsinya sebagai abdi Negara (netralitas birokrasi)
- b. Pembinaan ASN oleh ASN sesuai aturan yang ada

Karakteristik dimensi Kebijakan Publik yang tidak dipengaruhi unsur politik antara lain adalah kebijakan berbasis data (*evidence based policy*), tanpa campur tangan politik didalamnya.

Karakteristik dimensi Pelayanan Publik yang tidak dipengaruhi unsur politik antara lain adalah:

- a. Pola pikir ASN sebagai pelayan masyarakat
- b. Pelayanan publik bersifat inklusif, dimana pemerintah berkewajiban untuk menyediakan aksesibilitas pelayanan umum yang memadai bagi semua warga masyarakat termasuk kaum difabel.

Karakteristik dimensi Perencanaan dan Penganggaran yang tidak dipengaruhi unsur politik antara lain adalah perencanaan dan penganggaran yang dirumuskan harus menasar pada hasil yang bermanfaat dan berkualitas (*money follows outcomes*).

4. Bonus Demografi

Pada 2030-2040, Indonesia diprediksi akan mengalami masa bonus demografi, yakni jumlah penduduk usia produktif (berusia 15-64 tahun) lebih besar dibandingkan penduduk usia tidak produktif (berusia di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun). Pada periode tersebut, penduduk usia produktif diprediksi mencapai 64 persen dari total jumlah penduduk yang diproyeksikan sebesar 297 juta jiwa. Agar Indonesia dapat memetik manfaat maksimal dari bonus demografi, ketersediaan sumber daya manusia usia produktif yang melimpah harus diimbangi dengan peningkatan kualitas dari sisi pendidikan dan keterampilan, termasuk kaitannya dalam menghadapi keterbukaan pasar tenaga kerja.

Momentum tersebut tentu menjadi peluang strategis bagi Indonesia untuk melakukan percepatan pembangunan ekonomi, dengan dukungan ketersediaan sumber daya manusia usia produktif dalam jumlah signifikan. Namun di sisi lain, bonus demografi dapat menjadi *bencana* apabila tidak dipersiapkan dengan baik, salah satu risikonya adalah terjebaknya Indonesia dalam *middle income trap*.

Sumber daya manusia memegang peranan penting dalam pembangunan bangsa. Keberhasilan pembangunan suatu bangsa ditentukan salah satunya oleh kualitas sumber daya manusia yang dimiliki bangsa. Peningkatan kualitas SDM tentu menjadi hal yang krusial. Di samping itu, revolusi industri 4.0 pun akan menuntut kualitas dan kapasitas SDM yang lebih tinggi.

Saat ini Indonesia menghadapi dua tantangan utama terkait ketenagakerjaan. *Pertama*, sekitar 63 persen tenaga kerja di Indonesia merupakan lulusan sekolah menengah pertama atau lebih rendah. Kondisi tersebut berdampak terhadap produktivitas dan daya saing tenaga kerja yang relatif rendah. *Kedua*, pendidikan dan keterampilan yang dimiliki tenaga kerja tidak sesuai dengan kebutuhan industri sehingga menyebabkan industri mengalami kesulitan untuk mendapatkan tenaga kerja yang berkualitas.

Kesenjangan (gap) kompetensi angkatan kerja dengan kebutuhan dunia usaha dan industri masih menjadi permasalahan dalam pasar tenaga kerja Indonesia hingga saat ini. Diperlukan pendidikan dan pelatihan yang link and match dengan kebutuhan dunia usaha dan industri. Konsep *link and match* tersebut akan tercipta secara optimal apabila dunia usaha dan industri turut aktif terlibat dalam pembentukan SDM.

Untuk menjawab tantangan tersebut, sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, Indonesia fokus pada dua isu, yakni tenaga kerja dan pendidikan. Kebijakan tersebut diimplementasikan melalui lima strategi utama. *Pertama*, harmonisasi standardisasi dan sertifikasi kompetensi melalui kerja sama lintas sektor, lintas daerah, dan lintas negara mitra bisnis, dalam kerangka keterbukaan pasar. *Kedua*, pengembangan program kemitraan antara pemerintah dengan dunia

usaha/industri dan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk peningkatan kualitas tenaga kerja. *Ketiga*, peningkatan tata kelola penyelenggaraan program pelatihan untuk mempercepat sertifikasi pekerja. *Keempat*, perluasan skala ekonomi ke arah sektor/sub-sektor dengan produktivitas tinggi. *Kelima*, peningkatan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan, termasuk mengembangkan pendidikan kejuruan atau vokasi untuk memperkuat kemampuan inovasi dan meningkatkan kreativitas.

Bonus demografi Indonesia juga sangat berpengaruh pada administrasi publik Indonesia pada masa mendatang. Potensi *middle income trap*, *aging society*, dan bahkan *aging institutions* menjadi isu krusial yang harus dijawab oleh administrasi publik. Sebagai dampak dari *aging society* adalah rendahnya tingkat kaderisasi dan rekrutmen terhadap ASN di masa mendatang. Saat ini, misalnya, jika dilihat secara sederhana rentang usia ASN hampir kurang lebih 50% berada pada rentang usia di atas 50 tahun.

Oleh karena itu, ada beberapa karakteristik dimensi administrasi Negara yang dipengaruhi oleh bonus demografi. Pada dimensi kelembagaan misalnya struktur organisasi yang dibentuk adalah organisasi yang ramping. Pada dimensi SDM Aparatur, bonus demografi akan mempengaruhi pemerintah dalam rekrutmen pegawai serta jenis dan formasi pekerjaan yang sesuai terutama bagi generasi milenial. Bagi generasi milenial, juga harus ditekankan pembangunan etika/ tata nilai, serta membangun jiwa kepemimpinan. Pengaturan kerja lebih fleksibel serta rentang kendali dalam pekerjaan menekankan pada koordinasi, bukan komando.

Pada dimensi Kebijakan Publik, dengan adanya bonus demografi diharapkan adanya transparansi dan pelibatan masyarakat pada proses perumusan kebijakan. Untuk dimensi

pelayanan publik, dengan adanya bonus demografi diharapkan terjadinya simplifikasi pelayanan ketenagakerjaan, serta akomodatif terhadap kebutuhan ke depan. Dan untuk dimensi Perencanaan dan penganggaran adalah anggaran yang fleksibel sehingga bisa disesuaikan dengan tantangan yang dihadapi pada tahun anggaran berjalan.

5. Korupsi, Narkoba Dan Radikalisme

Korupsi, Narkoba dan Radikalisme menjadi masalah dan tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini.

a. Korupsi

Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) Indonesia pada 2020 sebesar 3,84. Angka ini lebih tinggi dari 2019 yang sebesar 3,7. Nilai indeks mendekati 5 menunjukkan bahwa masyarakat berperilaku semakin anti korupsi. Sebaliknya, nilai IPAK yang mendekati 0 menunjukkan masyarakat semakin terbuka terhadap korupsi. IPAK memiliki dua dimensi, yaitu dimensi persepsi dan pengalaman. Pada 2020 indeks persepsi sebesar 3,68, menurun 0,12 poin dari 2019 yang sebesar 3,8. Sementara indeks pengalaman naik 0,26 poin dari 3,65 pada 2019 menjadi 3,91.

Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat ada 169 kasus korupsi selama semester I/2020. Dari sejumlah kasus tersebut, modus korupsi yang paling banyak digunakan adalah penggelapan dana, yakni 47 kasus. Penaikkan (mark up) anggaran jadi modus terbanyak kedua, yakni 33 kasus. 26 kasus korupsi dengan modus proyek fiktif tercatat selama semester I/2020. Kemudian, 14 kasus korupsi dilakukan dengan modus laporan fiktif. Sedangkan, 12 kasus korupsi dilakukan dalam bentuk pungutan liar.

Indonesia Corruption Watch (ICW) memeringkatkan 10 besar lembaga dengan temuan kasus korupsi terbanyak pada 2019. Pemerintah kabupaten adalah lembaga terbanyak dengan 95 temuan kasus korupsi. Korupsi di lembaga ini telah merugikan negara hingga Rp 6,1 triliun. Pemerintah desa menyusul dengan 48 temuan kasus. Negara merugi sekitar Rp 32,7 miliar akibat korupsi yang dilakukan lembaga tersebut. Beberapa lembaga lain juga terlibat, seperti pemerintah kota, kementerian, Badan Usaha Milik Negara maupun Daerah. Bahkan penegak hukum pun tak luput dari temuan kasus korupsi. Penegak hukum yang dimaksud adalah kejaksaan, kepolisian, dan pengadilan. Setidaknya terdapat enam temuan kasus korupsi yang dilakukan penegak hukum selama 2019.

Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat ada 1.043 terdakwa kasus korupsi yang telah disidangkan di berbagai tingkatan pengadilan selama Januari-Juni 2020. Dari data tersebut, 883 terdakwa berhasil teridentifikasi latar belakang pekerjaannya. Merujuk hasil identifikasi ICW, 263 terdakwa berprofesi sebagai perangkat desa. Terdakwa korupsi yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sebanyak 222 orang. Kemudian, pihak swasta yang menjadi terdakwa korupsi mencapai 198 orang.

b. Narkoba

Data BNN menyebutkan bahwa angka penyalahgunaan narkoba di Indonesia tahun 2017 sebanyak 3,37 juta jiwa dengan rentang usia 10-59 tahun. Tahun 2019 naik menjadi 3,6 juta. Sedangkan penyalahgunaan narkoba di kalangan pelajar di 2018 mencapai angka 2,29 juta. Adapun kelompok masyarakat yang paling rawan terpapar narkoba adalah

mereka yang berada pada rentang usia 15-35 tahun atau generasi milenial.

Menurut publikasi BNN Indonesia, data dari *World Drugs Reports 2018* yang diterbitkan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), menyebutkan sebanyak 275 juta penduduk di dunia atau 5,6 % dari penduduk dunia (usia 15-64 tahun) pernah mengonsumsi Narkoba. Sementara di Indonesia, BNN selaku *focal point* di bidang Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) mengantongi angka penyalahgunaan Narkoba tahun 2017 sebanyak 3.376.115 orang pada rentang usia 10-59 tahun.

c. Radikalisme

Dalam konteks NKRI, radikalisme merupakan ideologi/gerakan yg berisi ajaran mengafirkan orang lain yang tidak sejalan, orang yang ingin mengubah dasar negara dan mengubah negara. BNPT menambah dengan ciri: orang yang ingin perubahan secara cepat dengan kekerasan, paham yang mendukung, menyebarkan dan mengajak menjadi anggota ISIS dan negara Islam serta mendefinisikan jihad secara terbatas. Paham ini yang menjurus pada bentuk kekerasan untuk mewujudkannya, yang kita kenal dengan terorisme.

Data menunjukkan, konten-konten radikal yang teridentifikasi dan akhirnya diblokir Kemenkominfo meningkat dari 10.449 pada 2018 menjadi 11.800 pada 2019. Komunikasi di media sosial membuat penyebaran paham radikal ini meningkat dan sulit dihalau. Media sosial yang bersifat borderless/tanpa batas dan luas, partisipatif dengan peserta beragam, bersifat privat dalam penggunaan, menjadikan komunikasi bebas dan cepat dan pesan mudah dibuat.

Percepatan paham radikalisme menyebar juga disebabkan oleh akselerasi pengguna internet yang meningkat (mencapai 150 juta dari populasi Indonesia sebesar 268 juta pada 2019). Dominasi situs-situs hoaks dan radikalisme juga masih tinggi. Data menunjukkan situs-situs ormas Islam moderat besar, NU dan Suara Muhammadiyah masih belum mendominasi, masih diungguli situs-situs Islam konservatif yang lebih "ramah" paham radikalisme.

Data menunjukkan sampai 2019 ini, masih tinggi jumlah situs-situs hoaks mengangkat isu agama membungkus radikalisme. Selama 2019, Kemenkominfo merilis 800rb situs hoaks sedang di sisi lain, terdapat 44% masyarakat belum bisa membedakan hoaks atau bukan.

Untuk menghadapi tantangan Korupsi, Narkoba dan Radikalisme, perlu penguatan karakteristik pada dimensi administrasi Negara. Pada dimensi kelembagaan misalnya diperlukan kolaborasi antar lembaga pemerintah (*collaborative governance*) untuk menangkal/ mengatasi permasalahan korupsi narkoba dan paham radikalisme. Pada dimensi SDM Aparatur, perlunya membangun etika/ tata nilai bagi ASN, sebagai abdi Negara, dapat menjaga integritas dengan tidak korupsi, tidak memakai narkoba, dan tidak menjadi penganut paham radikalisme. ASN diharapkan sebagai agen pemerintah untuk mensosialisasikan dan mengkampanyekan pencegahan terhadap korupsi, narkoba dan paham radikalisme. Pada dimensi pelayanan publik, diharapkan pelayanan dapat dilaksanakan secara transparan, sehingga tidak terjadi lagi kasus penyalahgunaan wewenang misalnya membantu koruptor dalam mengurus dokumen administrasi pemerintahan.



BAB V

TINJAUAN EMPIRIS DIMENSI SISTEM ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA

A. PERMASALAHAN DALAM DIMENSI SANRI

Pada bagian ini akan dijelaskan tentang permasalahan dan akar masalah dimensi SANRI. Permasalahan-permasalahan tersebut muncul dari studi literatur, informasi dari praktisi dan akademisi. Poin penting dalam bab ini tidak hanya berhenti pada identifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam implementasi dimensi SANRI, namun juga sampai pada analisis akar masalahnya. Sehingga formulasi dimensi SANRI yang dibuat nantinya benar-benar dapat menjadi *panacea* dari akar masalah tersebut. Detail permasalahan dan akar masalah tersebut dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1. Permasalahan dan Akar Masalah Dimensi SANRI

No	Dimensi	Permasalahan	Akar Masalah
1	Kelembagaan	a. <i>Silo mentality</i>	a. penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan b. belum terciptanya transformasi digital c. munculnya intervensi politik d. belum membudayanya pemanfaatan <i>big data</i>
		b. Struktur hierarki lembaga pemerintah yang terlalu panjang dan gemuk	
		c. <i>Jumlah</i> lembaga pemerintah yang terlalu banyak	
		d. <i>Kurangnya</i> ruang berinovasi bagi pemerintah	
2	SDM Aparatur	a. Tidak meratanya distribusi ASN	c. munculnya intervensi politik d. belum membudayanya pemanfaatan <i>big data</i>
		b. Rekrutmen ASN tidak sesuai dengan kebutuhan di pemerintah daerah	
		c. <i>Kurangnya</i> inovasi metode penyusunan kebutuhan pegawai	

No	Dimensi	Permasalahan	Akar Masalah
		d. Kurang adaptifnya formasi rekrutmen ASN terhadap lingkungan strategis	
		e. Intervensi politik dalam manajemen ASN di daerah	
3	Pelayanan Publik	a. Kinerja pelayanan publik masih tergolong lambat	
		b. Potensi korupsi dalam pelayanan publik	
		c. Kaburnya konsep dan tidak optimalnya implementasi standar pelayanan	
4	Kebijakan Publik	a. Belum optimalnya penggunaan bukti dalam pengambilan kebijakan	
		b. Produk kebijakan publik yang masih tumpang tindih	
		c. Implementasi kebijakan kurang optimal	
5	Perencanaan dan Penganggaran	a. Dualisme Lembaga dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran	
		b. Diskoneksi Perencanaan dan Penganggaran	
		c. Sinergitas Perencanaan dan Penganggaran antara Pusat dan Daerah Masih Lemah.	
		d. Lemahnya Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (<i>Performance Based Planning and Budgeting</i>)	

Permasalahan-permasalahan dimensi SANRI akan dikupas untuk tiap dimensi yaitu kelembagaan, SDM aparatur, pelayanan publik, kebijakan publik, dan perencanaan dan penganggaran. Informasi-informasi yang ditemukan selama studi lapangan dan *desk study* dipadukan untuk memotret permasalahan-permasalahan tersebut.

1. Dimensi kelembagaan

a. *Silo mentality*.

Silo mentality menjadi permasalahan yang dihadapi dalam dimensi kelembagaan. Instansi pemerintah bekerja secara sektoral dan tidak terkoneksi dengan baik (Muluk, 2020; Dwiyanto, 2015). Kasus lamanya *dwelling time* merupakan penanda dari adanya disintegrasi antar instansi pemerintah tersebut.

b. **Struktur hierarki lembaga pemerintah yang terlalu panjang dan gemuk.**

Salah satu ciri dari birokrasi model Weberian adalah adanya hierarki untuk memastikan pelaksanaan supervisi yang berjenjang. Masalah kemudian timbul apabila hierarki tersebut sangat panjang, karena dapat memperlambat kinerja birokrasi. Jarak antara atasan dan bawahan menjadi sangat jauh. Pengambilan keputusan bejalan lambat dan ketergantungan bawahan terhadap atasan sangat tinggi. Layer hirarkhi dalam satu organisasi pemerintah daerah minimal terdiri dari tiga layer yaitu pejabat tinggi pratama, pejabat administrator, serta pejabat pengawas.

Presiden Jokowi dalam pidato pelantikannya sangat konsen terhadap penyederhanaan struktur birokrasi. Banyaknya layer hierarki dianggap menjadi biang keladi dari lambannya kinerja birokrasi. Tidak mengherankan jika kemudian Presiden Jokowi memerintahkan pemangkasan struktur birokrasi tersebut. Berdasarkan hasil kajian pemetaan yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN)-LAN (2019), terdapat ribuan jabatan administrator dan pengawas di Kementerian. Jumlah jabatan administrator untuk tiga Kementerian (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian

Luar Negeri, Kementerian Pertahanan) sebesar 658 jabatan, sedangkan jabatan pengawas sejumlah 1580. Bisa dibayangkan bagaimana hierarki dan rentang kendali dengan banyaknya struktur tersebut. Tidak mengherankan apabila Kementerian PAN dan RB bertindak cepat dengan menindaklanjuti arahan presiden. Lembaga Administrasi Negara menjadi salah satu lembaga pemerintah yang telah menerapkan kebijakan tersebut dengan melakukan kebijakan penyetaraan perpindahan jabatan structural menjadi jabatan fungsional tertentu, terutama untuk Jabatan Administrator dan Pengawas.

c. Jumlah lembaga pemerintah yang terlalu banyak.

Lembaga pemerintah pusat khususnya Lembaga Non-Struktural (LNS) jumlahnya tidak terkendali. Hasil penelitian LAN (2013) menunjukkan bahwa terdapat 135 LNS. Jumlah tersebut sangatlah besar dan berpotensi memiliki tugas dan fungsi yang tumpang tindih dengan organisasi kementerian dan LPNK. Kondisi tersebut menurut Dwiyanto (2015) dikarenakan tidak adanya kriteria yang jelas dalam proses pembentukannya.

Pemerintah sebenarnya telah berusaha merampingkan jumlah LNS meskipun belum begitu maksimal. Agus Heruanto Hadna mengungkapkan bahwa sangat sulit sekali membubarkan lembaga yang sudah terbentuk karena berkaitan dengan alokasi sumber daya di dalamnya (disampaikan dalam FGD 15 September 2020). Per Desember 2014, Presiden Jokowi menerbitkan keputusan untuk membubarkan sepuluh LNS.

d. Kurangnya ruang berinovasi bagi pemerintah daerah.

PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah dan Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang klasifikasi, kodifikasi, dan nomenklatur perencanaan pembangunan dan keuangan daerah telah mengatur kelembagaan pemerintah

daerah. Hal tersebut kadang tidak sesuai dengan kondisi di daerah, yang mengindikasikan adanya pengekangan bagi pemerintah daerah dalam melakukan inovasi. Pasalnya, peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur secara detail bagaimana penataan organisasi pemerintah daerah berdasarkan tipologi daerah.

2. Dimensi SDM aparatur

Dimensi SDM Aparatur setidaknya memiliki beberapa permasalahan yang dalam buku ini diidentifikasi berdasarkan informasi dari informan dan akademisi. Pertama, tidak meratanya distribusi Aparatur Sipil Negara (ASN). Kedua, rekrutmen ASN tidak sesuai dengan kebutuhan di pemerintah daerah. Ketiga, kurangnya inovasi metode penyusunan kebutuhan pegawai. Keempat, kurang adaptifnya formasi rekrutmen ASN terhadap lingkungan strategis Kelima, intervensi politik dalam manajemen ASN pemerintah daerah.

a. Tidak meratanya distribusi ASN.

Profil ASN di Indonesia masih tidak merata distribusinya dari kuantitas dan kualitas. Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan Pusat Kajian Reformasi Administrasi (PKRA) - Lembaga Administrasi Negara (LAN), terdapat beberapa daerah yang kelebihan dan kekurangan pegawai. PKRA menggunakan empat kriteria sebelum sampai pada kesimpulan tersebut yaitu anggaran, populasi, luas wilayah, serta jumlah desa dan kelurahan. Hasil pemetaan menunjukkan terdapat 110 pemerintah kabupaten/kota yang kekurangan pegawai, 53 pemerintah kabupaten/kota yang terindikasi sangat kelebihan dan kelebihan pegawai (LAN, 2018).

Profil ASN di Indonesia juga masih banyak diisi jabatan fungsional umum dari pada jabatan fungsional tertentu. Data pemetaan yang dilakukan oleh LAN menunjukkan bahwa rasio perbandingan jabatan fungsional umum dan total pegawai adalah 58:42 di pemerintah pusat dan 35:65 di pemerintah daerah. Hasil mengejutkan apabila perbandingan dilakukan antara JFU dan JF (non-guru dan tenaga kesehatan). Data menunjukkan rasionya adalah 78:22 untuk pemerintah pusat dan 87:13 untuk pemerintah daerah. Pemetaan tersebut menunjukkan bahwa variasi JF juga masih sangat kurang (LAN, 2018).

Analisis menunjukkan adanya beberapa faktor yang menyebabkan tidak meratanya ASN tersebut. Pertama, rendahnya daya tarik daerah bagi para pencari kerja. Kedua, adanya proses moratorium rekrutmen PNS sehingga instansi pemerintah banyak diisi oleh tenaga honorer. Ketiga, kompleksitas pengelolaan JFT. Keempat, adanya struktur yang gemuk membutuhkan jabatan administrasi. Posisi JFT banyak dialihkan ke jabatan struktural sehingga semakin berkurang. Kelima, intervensi politik dalam manajemen ASN di pemerintah daerah (LAN, 2018)

b. Rekrutmen ASN tidak sesuai dengan kebutuhan di Pemerintah Daerah.

Penentuan formasi seleksi ASN berada secara penuh di bawah kewenangan Kementerian PAN dan RB. Pemerintah daerah sebenarnya telah menentukan kebutuhan ASN di instansinya berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja serta mengusulkannya dalam sistem *e-formasi*. Berdasarkan berbagai pertimbangan, kebutuhan yang diusulkan oleh pemerintah daerah tidak semuanya

terpenuhi. Provinsi Yogyakarta contohnya, meskipun setiap tahunnya terdapat 800 ASN yang masuk pada masa pensiun, namun hanya mendapatkan jatah 200 formasi ASN.

c. Kurangnya inovasi metode penyusunan kebutuhan pegawai.

Saat ini perhitungan kebutuhan pegawai mengandalkan metode analisis jabatan dan analisis beban kerja, namun berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh PKRA LAN menunjukkan bahwa pemerintah daerah merasa kesulitan dalam menyusunya. Alasan tersebut kemudian mendorong penggunaan metode lainnya meskipun masih terbatas pada perhitungan kebutuhan guru dan tenaga kesehatan. Perhitungan jabatan fungsional guru menggunakan rasio guru dan murid, sedangkan perhitungan tenaga kesehatan menggunakan ketentuan yang tertuang dalam Permenkes 75 Tahun 2014 (LAN,2018). Pusat Kajian Manajemen Aparatur Sipil Negara (PKMASN) LAN juga menganggap bahwa permasalahan kebutuhan pegawai di organisasi pemerintah tidak dapat diselesaikan hanya dengan metode analisis jabatan dan analisis beban kerja. Perhitungan beban kerja tidak hanya bisa ditentukan dengan menggunakan jam kerja efektif atau kriteria lainnya yang diberlakukan pada metode analisis jabatan dan analisis beban kerja (LAN, 2019).

d. Kurang adaptifnya formasi rekrutmen ASN terhadap lingkungan strategis,

Dinamika perubahan yang terjadi pada lingkungan strategis harusnya menjadi salah satu pertimbangan dalam pembukaan formasi seleksi ASN, namun hal tersebut ternyata tidak terjadi. Perkembangan sistem TI contohnya,

harusnya membutuhkan formasi jabatan yang mampu mengakselerasi kinerja birokrasi dengan pemanfaatan TI. Jabatan-jabatan seperti analis data, *cyber security*, *Cloud architect* dan lain-lain sangat dibutuhkan di era digital saat ini.

e. **Intervensi politik dalam manajemen ASN di daerah.**

UU ASN menyebutkan bahwa pejabat pembina kepegawaian adalah kepala daerah yang merupakan jabatan politik. Dinamika politik tentunya mewarnai pengelolaan ASN di pemerintah daerah. Kondisi tersebut terungkap dari FGD dengan pejabat dan akademisi di provinsi Bangka Belitung, provinsi Yogyakarta, dan Provinsi Kalimantan Barat.

3. Dimensi pelayanan publik

Tiga permasalahan berhasil diidentifikasi dalam kajian ini. Pertama, kinerja pelayanan publik masih tergolong lambat. Kedua, adanya potensi korupsi dalam pelayanan publik. Ketiga, kaburnya konsep, dan tidak optimalnya implementasi standar pelayanan.

a. **Kinerja pelayanan publik masih tergolong lambat.**

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah masih tergolong lambat meskipun sudah banyak perbaikan yang telah dicapai. Kondisi tersebut harus menjadi perhatian serius dari pemerintah di tengah tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik.

Lambatnya proses pelayanan publik tersebut terlihat salah satunya dari capaian indeks *ease of doing business (EoDB)* Indonesia. Langkah yang dilakukan oleh pemerintah patut diapresiasi Bersama karena berhasil menaikkan rangking capaian indeks (EoDB) 41 peringkat dari peringkat

114 di Tahun 2015 menjadi 73 di Tahun 2020. Namun demikian, capaian tersebut masih tertinggal dari beberapa negara tetangga lainnya seperti Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Vietnam, serta Thailand. Bahkan Singapura dalam kurun waktu lima tahun terakhir berada pada posisi tiga besar. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, capaian terendah indeks EoDB Indonesia terletak pada aspek memulai usaha karena rata-rata berada pada peringkat di atas 130. EoDB 2019 menunjukkan bahwa capaian aspek memulai usaha berada pada posisi 134 (World Bank, 2015-2020).

b. Potensi korupsi dalam pelayanan publik.

Hasil survei *World Economic Forum* (WEF) (2012-2019) menunjukkan bahwa permasalahan utama yang mempengaruhi proses berusaha di Indonesia adalah korupsi. Korupsi sendiri dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001. Pasal tersebut menjelaskan adanya tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi, namun, dalam konteks pelayanan publik lebih banyak pada praktik suap dan gratifikasi. Pengertian tentang praktik suap terdapat dalam pasal 5 ayat (1) huruf b UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001. Pasal tersebut menyebutkan bahwa salah satu praktik suap yaitu

“memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya”(KPK, 2006).

Sedangkan terkait dengan praktik gratifikasi, pengertiannya terdapat pada Penjelasan Pasal 12B Ayat (1)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, bahwa:

“Yang dimaksud dengan “gratifikasi” dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik”.

Buku saku KPK menyebutkan bahwa tidak semua gratifikasi masuk dalam tindak pidana korupsi. Hanya gratifikasi yang masuk dalam kategori “suap” yang masuk dalam tindak pidana korupsi. Pasal 12B ayat (1) Undang-undang nomor 20 tahun 2001 menyebutkan bahwa gratifikasi yang dianggap sebagai suap apabila yang berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. Gratifikasi yang tidak dianggap suap apabila berhubungan dengan jabatannya namun tidak berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya. (Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia, 2014).

c. Kaburnya konsep dan tidak optimalnya implementasi standar pelayanan.

Standar pelayanan minimal (SPM) yang diterapkan di Indonesia memiliki kekaburan konsep (Dwiyanto, 2015). PP nomor 65 Tahun 2005 menyebutkan bahwa standar pelayanan minimal diperuntukkan bagi pelayanan dasar. Namun demikian, definisi dari pelayanan dasar sendiri menimbulkan persepsi bagi kementerian atau LPNK. Kondisi tersebut kemudian menimbulkan kebingungan bagi

pemerintah daerah sebagai agen pelaksanaannya. PP Nomor 65 Tahun 2005 serta Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 juga menetapkan indikator yang berbeda dalam melihat SPM. PP Nomor 65 Tahun 2005 melihat tolak ukur SPM adalah prestasi kuantitatif dan kualitatif dalam menggambarkan besaran sasaran yang hendak dicapai dalam SPM, sedangkan Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 menyebutkan bahwa terdapat dua aspek dalam menilai SPM yaitu indikator dan nilai. Nilai menurut Dwiyanto (2015) terkait dengan tingkat pencapaian cakupan yang akan diwujudkan dalam SPM dengan nilai tertinggi 100 persen. Kebijakan tersebut menurut Dwiyanto (2015) membuka ruang bagi daerah untuk melaksanakan pelayanan dasar secara tidak merata, dan hal tersebut dapat dibenarkan secara kebijakan. Sebagai contoh, apabila pemerintah daerah menetapkan capaian akses pelayanan bencana kebakaran di pemerintah kabupaten/kota hanya 75% dari masyarakat, maka terdapat 25 % masyarakat lainnya yang tidak dapat mengakses layanan tersebut. Kondisi tersebut agaknya masih tetap berlangsung meskipun saat ini sudah diterbitkan UU pemerintah daerah yang baru yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 beserta aturan turunannya yaitu PP Nomor 2 Tahun 2018 tentang SPM dan Permendagri Nomor 100 Tahun 2018.

Hadirnya kebijakan tentang standar pelayanan publik (SPP) di bawah rezim UU Nomor 25 Tahun 2009 semakin menambah persoalan. Berdasarkan hasil kajian Dwiyanto (2015), implementasi SPP di pemerintah daerah tumpang tindih dengan SPM. Cakupan SPP terlalu luas sehingga terdapat beberapa aspek yang sebenarnya sudah diwadahi

dalam SPM dan standar teknis. Sebagai contoh, sarana dan prasarana, serta kompetensi pelaksana bidang pendidikan yang merupakan poin penting dalam pembuatan SPP telah diatur dalam SPM bidang pendidikan.

Dwiyanto (2015) mengungkapkan bahwa tumpang tindih tersebut disebabkan karena fragmentasi birokrasi yang sangat tinggi. Egoisme sektoral kemudian tidak terhindarkan. SPM di bawah rezim UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian di ganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, sedangkan SPP di bawah rezim UU Nomor 25 Tahun 2009. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU nomor 23 Tahun 2014 mengamanahkan Kementerian Dalam Negeri sebagai pelaksana SPM, sedangkan UU Nomor 25 Tahun 2009 mengamanahkan kepada Kementerian PAN dan RB sebagai pelaksana SPP.

Impelementasi SPM belum secara optimal dilakukan di pemerintah daerah. Hal tersebut kemungkinan disebabkan karena Kemendagri dan kementerian lainnya belum menjadikan SPM sebagai instrument dalam berhubungan dengan pemerintah daerah. Transfer daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat belum dikaitkan dengan SPM. Maka tidak mengherankan apabila SPM belum menjadi prioritas karena tidak berhubungan dengan nasib serta kepentingan pemerintah daerah (Dwiyanto, 2015).

4. Dimensi kebijakan publik

a. Belum optimalnya penggunaan bukti dalam pengambilan kebijakan.

Produk-produk kebijakan di Indonesia belum banyak didukung dengan bukti yang kuat. Hal tersebut salah satunya

terindikasi dari adanya penghapusan beberapa peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah. Kementerian dalam negeri pada tahun 2016 mengumumkan pembatalan 3.143 peraturan daerah. Salah satu alasannya adalah karena menghambat pelaksanaan investasi (Setkab.go.id). Resistensi dari masyarakat terkait beberapa pembuatan peraturan juga merupakan indikasi bahwa proses pengambilan kebijakan belum memanfaatkan bukti. Resistensi pembuatan UU Omnibuslaw merupakan salah satu contoh dari rancangan peraturan yang mendapatkan penolakan dari beberapa kelompok masyarakat.

b. Produk kebijakan publik yang masih tumpang tindih.

Kajian yang dilakukan oleh Muhajir dkk (2019) merupakan salah satu *evidence* yang menunjukkan adanya tumpang tindih kebijakan. 26 UU terkait SDA ternyata tumpang tindih menurut kajian tersebut. Salah satu contohnya adalah penetapan Kawasan mangrove diatur dalam tiga UU berbeda yaitu UU KSDH 1990, UU pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan 2013, serta UU kelautan 2014. Terkait hal tersebut, terdapat dua institusi yang memiliki wewenang Kawasan Mangrove yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutan (KLHK), serta Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP).

Proses penyederhanaan struktur birokrasi juga tidak terlepas dari tumpang tindih. Kondisi tersebut bermula dari Pidato Presiden Jokowi yang menginstruksikan pemangkasan struktur birokrasi, dan diharapkan hierarki dalam instansi pemerintah hanya terdiri dari dua layer. Artinya, jabatan administrator dan pengawas harus

dihapuskan dalam struktur birokrasi. Kementerian PAN dan RB serta Kementerian Dalam Negeri menafsirkan hal tersebut secara berbeda untuk implementasinya di pemerintah daerah. Kementerian PAN dan RB melalui Surat Edarannya menginstruksikan penghapusan jabatan administrator dan pengawas tanpa terkecuali, namun Kementerian Dalam Negeri hanya memberikan arahan kepada pemerintah daerah untuk jabatan-jabatan tertentu saja. Kondisi tersebut yang dalam FGD di Kalimantan Barat, Provinsi Yogyakarta, serta Provinsi Bangka Belitung terungkap sebagai salah satu yang menyebabkan kebingungan pemerintah daerah sebagai agen pelaksana.

Kebijakan tentang kompetensi bagi ASN juga terdapat tumpang tindih. UU ASN secara jelas dan tegas menyatakan bahwa terdapat tiga kompetensi bagi ASN yaitu kompetensi manajerial, kompetensi sosial kultural, serta kompetensi teknis. Namun demikian, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengenalkan satu kompetensi lainnya yaitu kompetensi pemerintahan. Pasal 233 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa setiap kepala perangkat daerah harus memiliki kompetensi pemerintahan. Kondisi tersebut tentunya membingungkan bagi pemerintah daerah.

c. Implementasi kebijakan tidak optimal

Implementasi kebijakan tidak berjalan optimal. Pembuatan aturan turunan yang relatif lama menjadi indikasi dari proses implementasi kebijakan yang berjalan tidak optimal. PP manajemen PNS baru tersusun tiga tahun setelah undang-

undang ASN disahkan. Bahkan PP tentang penggajian belum tersusun sampai sekarang.

Fenomena permasalahan tersebut telah lama dijelaskan oleh Grindle (1980) yang melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan di negara dunia ketiga. Menurutnya, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua hal yaitu terkait *content of policy* dan *context of implementation*. *content of policy* terdiri dari: (1) kepentingan yang mempengaruhi, (2) tipe dari benefit, (3) derajat perubahan yang akan dicapai, (4) letak pengambilan keputusan, 5) pelaksana program, (6) serta sumber daya yang digunakan. Sedangkan *context of implementation* terdiri dari: (1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa, (3) tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

5. Dimensi Perencanaan dan Penganggaran

Dimensi perencanaan dan penganggaran juga tidak luput dari beberapa permasalahan. Pertama, dualisme lembaga dalam sistem perencanaan dan penganggaran. Kedua, diskoneksi perencanaan dan penganggaran. Ketiga, integrasi perencanaan dan penganggaran di pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang masih lemah. Keempat, lemahnya penerapan anggaran berbasis kinerja

a. Dualisme lembaga dalam sistem perencanaan dan penganggaran.

Problem lembaga yang melaksanakan fungsi utama perencanaan dan penganggaran di Indonesia telah menjadi kajian dari beberapa peneliti maupun akademisi Indonesia

(LAN, 2014 dan 2018; Bappenas 2015). Blondal dan Choi (2009) dalam penelitiannya mengenai sistem penganggaran di Indonesia menyimpulkan bahwa telah terjadi inefisiensi dalam pembangunan dikarenakan pengelolaan yang terpisah antara perencanaan dan penganggaran. Menurut mereka bahkan, antara kedua lembaga terjadi proses saling mengisolasi. Salah satu penyebab inefisiensi pembangunan yaitu adanya perbedaan fokus pekerjaan yang dilakukan untuk satu tujuan. Pada satu pihak, Kementerian Keuangan melakukan kegiatan yang berfokus pada akuntansi keuangan yang kemudian diterjemahkan ke dalam program; sementara itu, Bappenas melakukan pekerjaan yang berfokus pada substansi program dan kegiatan pembangunan yang kemudian diterjemahkan ke kebutuhan anggaran untuk pelaksanaannya (Bappenas, 2015). Blondal dan Choi (2009) menyebutkan bahwa terpisahnya tanggung jawab antara Bappenas yang bertanggung jawab atas tersusunnya RKP; Ditjen Anggaran bertanggung jawab terhadap penyusunan RKA-K/L dan DIPA; dan Ditjen Perbendaharaan yang melakukan pencatatan realisasi anggaran sekaligus pelaporan, berimplikasi pada terjadinya sistem informasi perencanaan dan penganggaran yang tidak terintegrasi.

Dalam prosesnya, dualisme lembaga ini menghadirkan beberapa persoalan dalam proses pembangunan di Indonesia menurut beberapa kajian. Kajian LAN (2014) berargumentasi bahwa pemisahan lembaga antara lembaga perencana dan penganggaran pasca reformasi menimbulkan fragmentasi. Tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat

dihindari meskipun telah dilakukan pertemuan tiga pihak antara Bappenas, Kemenkeu, dan K/L terkait. setidaknya terdapat 3 (tiga) hal yang menyebabkan sulitnya terbangun sinergitas, yaitu:

- (1) Buruknya koordinasi dan kesepahaman antara Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan, dan K/L terkait dengan pencapaian sasaran-sasaran prioritas pembangunan nasional yang akan dituangkan dalam RKP, pokok-pokok kebijakan fiskal dan kebijakan belanja;
- (2) Inskonsistensi kebijakan yang ada dalam dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran, yaitu antara RPJM, RKP, Renja K/L dan RKA-KL;
- (3) Rendahnya komitmen bersama antara penyempurnaan yang perlu dilakukan terhadap Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

b. Diskoneksi perencanaan dan penganggaran.

Dalam kajiannya, Wasono dan Maulana (2018) menyebutkan tentang koneksi perencanaan dan penganggaran di Indonesia. Menurut mereka, pengaturan yang terpisah antara Perencanaan dan Penganggaran melalui 2 (dua) UU yang berbeda menyebabkan terjadinya koneksi antara perencanaan dan penganggaran selama ini. Akibatnya, dokumen perencanaan tidak serta merta menjadi satu-satunya rujukan bagi penyusunan penganggaran. Bahkan dokumen perencanaan seperti RPJMN kerap terbilang tidak realistis sehingga sulit menjadi dasar acuan penyusunan anggaran (Bappenas, 2015).

Wasono dan Maulana (2018) menambahkan bahwa terjadi perbedaan dalam landasan berpikir dan filosofis dari

UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU Keuangan Negara (KN). UU SPPN menjadikan program sebagai landasan berpikir, sementara UU KN menjadikan fungsi K/L sebagai landasan penyusunan penganggaran. Hal ini pula yang menyebabkan sulit terwujudnya paradigma *money follows program* seperti yang diinginkan oleh Presiden Joko Widodo.

Salah satu penyebabnya diskoneksi dalam proses perencanaan dan penganggaran adalah peran dari Bappenas, sebagai lembaga perencana, yang terhenti sampai pada tahap penyusunan pagu indikatif. Bappenas tidak terlibat dalam proses penyusunan anggaran yang dikerjakan oleh Kementerian Keuangan melalui Dirjen Anggaran, bersama dengan K/L terkait dan konsultasi dengan DPR RI (Wasono dan Maulana, 2018). Hal ini kemudian banyak berdampak pada banyaknya penyimpangan antara RKP dan RKA-KL. Sebagai contoh, pada 2012, Bappenas menemukan 505 indikator kinerja di K/L (29,4%) yang tidak terpetakan (Salya, 2013 dalam Wasono dan Maulana, 2018).

Selain itu, penyebab lainnya adalah lobi politik yang masif yang melibatkan DPR dalam proses perencanaan. Kewenangan DPR dalam proses perencanaan yang cukup luas dengan dapat mengusulkan program hingga proyek menyebabkan kerap terjadinya penyimpangan dalam perencanaan dan penganggaran. Sebagai contoh kasus proyek Hambalang yang sejatinya tidak pernah diusulkan oleh Bappenas dan tidak ada dalam RKP 2012, namun karena ada permintaan dari DPR untuk memasukkannya ke dalam tambahan anggaran Kementerian Pemuda dan Olahraga,

akhirnya proyek senilai Rp. 2,5 Triliun ini bermasalah dan mangkrak hingga hari ini (Wasono dan Maulana, 2018).

Sebab lainnya, alokasi pendanaan rentan berubah meskipun telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Hal ini disebabkan karena lemahnya kewenangan perencanaan dalam mengawal hingga melakukan penganggaran. Sebagai contoh, rencana pemerintah membangun jalur ganda kereta api pantai utara Jawa yang seharusnya beroperasi pada 2013 dan telah mendapat alokasi anggaran dalam RKP 2012, prosesnya menjadi tersendat karena dialihkannya anggaran ke pembangunan dermaga di sejumlah tempat sehingga membuat proyeknya kekurangan pendanaan sebesar Rp. 1,8 Triliun (Salya, 2013 dalam Wasono dan Maulana, 2018).

Diskoneksi antara perencanaan dan penganggaran ini kemudian menyebabkan beberapa dampak, yaitu: Pertama, dari sisi politik, diskoneksi ini menyebabkan kredibilitas perencanaan dan penganggaran rendah. Rendahnya kredibilitas ini disebabkan karena dokumen perencanaan yang tidak dapat digunakan sebagai basis dalam evaluasi pembangunan. Kedua, dari sisi manajemen, paradigma *money follows programm* tidak bisa dilaksanakan oleh K/L/ hal ini disebabkan karena filosofi perencanaan dan penganggaran yang tidak sesuai satu sama lain. Ketiga, dari sisi prioritas pembangunan, anggaran yang disahkan menjadi APBN maupun APBD di tingkat daerah, menjadi tidak responsif terhadap perubahan prioritas pembangunan nasional. Lebih jauh lagi, pelaksanaan pembangunan menjadi kurang efektif dan bahkan kurang berhasil. Keempat, efisiensi dan efektivitas APBN menjadi sulit diukur.

Hal ini dikarenakan inkonsistensi informasi yang terdapat dalam dokumen perencanaan dan penganggaran, serta kurang sempurnanya dokumen perencanaan kerja, baik Renja K/L maupun RKP. Kelima, rentan terjadi penyelewengan anggaran atau korupsi sebagai akibat dari lobi politik yang lebih kuat dalam perencanaan anggaran (Wasono dan Maulana, 2018).

c. Sinergitas perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah masih lemah.

Sinergitas pusat dan daerah telah menjadi isu lama yang sulit dipecahkan di Indonesia. Kontekstualisasi dari desentralisasi daerah seakan-akan menjadi problem akut yang sulit diselesaikan, termasuk dalam hal perencanaan dan penganggaran pembangunan pusat dan daerah. Menteri Keuangan, Sri Mulyani, dalam pernyataannya pada 23 Juni 2020 mengakui bahwa sinkronisasi anggaran antara pemerintah pusat dan daerah menjadi tantangan berat bagi Kementerian Keuangan dan Bappenas (www.merdeka.com, 23 Juni 2020).

Dalam pengantar lampiran UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005 – 2020 juga telah menggarisbawahi sekaligus mewanti-wanti bahwa tidak adanya lagi perencanaan yang bersifat tunggal dari pusat hingga daerah, seperti yang dituangkan dalam GBHN, akan mengakibatkan perencanaan pembangunan pusat dan daerah menjadi tidak sinergis bahkan antara daerah satu dengan daerah yang lainnya atau secara nasional. Pasca desentralisasi dan demokratisasi lokal, Pemerintah daerah yakni gubernur, bupati dan walikota yang terpilih dalam

pilkada biasanya fokus pada rencana pembangunan di daerahnya. Kenyataannya, sering terjadi fokus dan rencana pembangunan daerah dan pembangunan nasional tidak sinkron. Ini karena gubernur, bupati dan walikota memiliki visi dan arah pengembangan daerah yang berbeda. Dampaknya, prioritas pembangunan nasional tidak selalu menjadi prioritas daerah.

Dalam perjalanan kebijakan perencanaan dan penganggaran di Era reformasi sampai saat ini, proses sinergi pusat-daerah, tidak lepas dari 3 (tiga) regulasi terkait, yaitu UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Proses pengkotomian antara perencanaan dan penganggaran menjadi hal yang mendasar dalam melandasi pembahasan mengenai permasalahan perencanaan di level pusat maupun daerah. Pemisahan “budgeting power” dan “planning power” menjadi barometer tersendiri bagi negara kita dalam menilai sulitnya proses sinergi perencanaan pusat – daerah. Pemerintah daerah sering menganggap bahwa SPPN yang didasari oleh UU No. 25 Tahun 2004 hanya mengatur perencanaan pusat. Sedangkan, terkait regulasi yang mengatur perencanaan daerah, Pemerintah daerah lebih “mengidolakan” pengaturan perencanaan daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dengan peraturan perundangan turunannya dan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Setidaknya ada lima permasalahan utama dalam upaya mensinergiskan antara perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah (Wasono dan Maulana, 2018), yaitu:

- (1) Belum efektifnya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Menteri Keuangan, Sri Mulyani dalam pernyataannya menyoroti koordinasi antara pusat dan daerah yang tidak berjalan dengan baik dalam kewenangan urusan pemerintahan yang mengakibatkan capaian kinerja menjadi tidak optimal. Misalnya, Dana Alokasi Khusus (DAK) fisik mengenai jalan dimana pemerintah pusat dan daerah kerap tidak sejalan untuk menentukan prioritas antara jalan nasional, provinsi, kabupaten atau kota (www.republika.co.id, 23 Juni 2020). UU Pemerintah Daerah memberikan begitu banyak kewenangan kepada pemerintah daerah. Meskipun jumlah urusan pemerintah pusat lebih sedikit dibandingkan dengan urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah, namun total belanja pemerintah pusat selalu lebih besar dibandingkan dengan total belanja pemerintah daerah selama 2012-2016. Kendati demikian, persentase terjadinya perubahan komposisi cukup signifikan. Dalam kurun waktu tersebut, total belanja daerah mengalami pertumbuhan sebesar 43%, sedangkan pertumbuhan belanja pemerintah pusat hanya 23%. Idealnya, dengan mempertimbangkan banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, transfer ke daerah dan dana desa mendominasi alokasi belanja negara (Wasono & Maulana, 2018).
- (2) Duplikasi perencanaan pusat dan daerah. Menurut Kemendagri, banyak ditemukan sejumlah urusan pemerintah daerah yang masih ditangani oleh pemerintah pusat sehingga berpotensi adanya tumpang tindih dan duplikasi program. Sebagai contoh, masih

ditemukan anggaran pengadaan buku bagi pelajar SD dan pembangunan gedung sekolah di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, padahal kewenangannya seharusnya berada di pemerintah daerah. Bappenas dan Kementerian Keuangan pun kerap kali tidak melakukan telaah konsistensi perencanaan dan penganggaran pemerintah pusat dan daerah. Keduanya terlalu berfokus pada proses di tingkat nasional. Sementara Kemendagri yang menjadi pembina pemerintah daerah tidak optimal dalam melakukan monitoring dan evaluasi APBD. Duplikasi perencanaan dan penganggaran ini menyebabkan banyaknya duplikasi program yang tidak efisien. Audit BPK pada tahun 2016 (Semester I), mencatat 10.198 temuan yang memuat 15.568 permasalahan. Sebagian besar dari persoalan tersebut akibat ketidakpatuhan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berdampak pada kerugian anggaran mencapai Rp. 30,62 Triliun.

- (3) Kurangnya Koordinasi Implementasi kebijakan pusat dan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah. Penguatan koordinasi yang kuat antara pusat dan daerah sejatinya merupakan implikasi dari perluasan pemerintahan dari pusat ke daerah. Namun yang berjalan, koordinasi

antara pusat dan daerah kerap tidak berjalan dengan baik.

- (4) Hilangnya Mekanisme Penanggaran yang Mengarahkan Pusat Mengontrol Daerah dalam Pelaksanaan Program Prioritas Pembangunan Nasional. Dalam konsep desentralisasi, Pemerintah Pusat membutuhkan dukungan dari Pemerintah Daerah untuk dapat mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Namun, akibat koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan yang tidak berjalan baik, banyak program prioritas pembangunan dari pusat yang tidak berjalan di tingkat daerah. Salah satu penyebabnya adalah hilangnya mekanisme penganggaran yang mengarahkan (*direct*) kepentingan pusat di daerah. Hilangnya mekanisme penganggaran ini menyebabkan kontrol pusat ke daerah menjadi tidak besar. Di era Orde Baru, terdapat kebijakan yang dibungkus pada Instruksi Presiden (Inpres) yang sangat efektif berjalan dalam mekanisme sentralisasi yang cukup kuat ketika itu, seperti pembangunan sekolah-sekolah. Sementara itu, pada era reformasi atau desentralisasi, mekanismenya diberlakukan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK sebagai kategori bantuan spesifik dapat digunakan oleh Pusat untuk pencapaian tujuan dan prioritas Nasional, misalnya untuk mencapai tujuan Nasional di bidang pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang urusannya telah didesentralisasikan ke Daerah. Karena Pusat tidak dapat mendikte Daerah untuk penggunaan bantuan umum seperti DAU, maka Pusat dapat melakukannya untuk bantuan spesifik. Bantuan spesifik

dapat juga ditujukan untuk mempengaruhi pola belanja Daerah. Dengan penggunaannya yang spesifik dan mempersyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerah (Handra, et.al, 2008).

Yang terjadi di lapangan adalah sejumlah program-program prioritas pusat yang dilaksanakan daerah melalui DAK dipenuhi oleh beragam persoalan. Beberapa permasalahan tersebut antara lain (a) DAK yang dianggarkan kerap kali tidak dibutuhkan oleh daerah. Hal ini terjadi karena mekanisme alokasi DAK ke Daerah sepenuhnya menggunakan perencanaan yang bersifat *top-down*. (b) Kegiatan DAK lebih diutamakan untuk kegiatan fisik saja. Sementara, banyak kebutuhan program yang bersifat non-fisik di daerah yang lebih dibutuhkan. Meskipun Kementerian Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran yang di dalamnya memuat Dana Alokasi Khusus Non-fisik namun demikian implementasinya memerlukan sinkronisasi perencanaan yang matang antara pusat dan daerah terkait dengan kebutuhan yang diperlukan oleh masing-masing daerah yang berbeda-beda. (c) Daerah penerima DAK tidak begitu mengetahui penetapan alokasi DAK. Salah satu bentuk untuk menghindari adanya mistargeting dan juga untuk mengetahui efektivitas dari formula transfer adalah transparansi penetapan alokasi transfer, untuk unit di tingkat Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah. Terlihat bahwa terdapat “fleksibilitas” dari Kementerian Teknis dalam penetapan alokasi DAK yang cenderung menghilangkan unsur

transparansi dari transfer. (d) Isu lainnya dalam penentuan DAK adalah penentuan indikator teknis. Jika kegiatan khusus dan penggunaan DAK di bidang tertentu berubah, tentu saja indikator teknisnya turut berubah (World Bank, 2010).

- (5) Belum sinkronnya perencanaan baik vertikal (pusat-daerah) maupun horizontal (antar sektor). Perencanaan pusat dan daerah yang tidak sinergis menyebabkan pembangunan tidak efektif dan efisien. Pembangunan menjadi berbiaya tinggi dan manfaatnya menjadi tidak optimal karena ada tumpang-tindih dan duplikasi program di suatu lokasi. Padahal, sumber daya (anggaran) seharusnya bisa dimanfaatkan untuk program di lokasi lainnya.

d. Lemahnya penerapan penganggaran berbasis kinerja (*Performance Based Planning and Budgeting*).

Perencanaan dan Penganggaran Berjangka Menengah dan Berbasis Kinerja merupakan mekanisme dalam meningkatkan manfaat dana yang dianggarkan ke sektor publik terhadap outcomes dan output, melalui formal *performance information* yang terkait dengan tiga hal yaitu pengukuran kinerja, pengukuran biaya untuk menghasilkan output dan outcomes serta penilaian keefektifan dan efisiensi pengeluaran/belanja dengan berbagai alat analisis (Robinson & Brumby, 2005). Sejak tahun 2009, Pemerintah Indonesia mulai menerapkan kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Berbasis Kinerja. Penganggaran berbasis kinerja dapat diartikan sebagai penyusunan anggaran yang didasarkan pada target kinerja tertentu dimana anggaran yang disusun sesuai dengan beban target kinerja, yang artinya target kinerja bersifat tetap

dan menjadi dasar dari penyusunan anggaran. Sementara menurut Mardiasmo (2006) anggaran berbasis kinerja adalah sistem anggaran yang mengutamakan pada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep ekonomis, efisien, efektif, dan pengawasan atas kinerja output, dan mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam pelaksanaan sistem penganggaran, Indonesia menganut salah satu pilar penganggaran yaitu Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) atau *Medium Term Expenditure Framework (MTEF)*. Perencanaan dan penganggaran dalam perspektif jangka menengah berupa mekanisme pengambilan keputusan untuk menyeimbangkan penetapan anggaran secara agregat dengan kebijakan prioritas. Proses penetapan anggaran tersebut, terkait dengan proses prakiraan anggaran yang diusulkan (*bottom-up*) dengan penyesuaian prakiraan anggaran tersebut dengan sumber daya yang tersedia (*top-down*) yang dilakukan dalam perspektif jangka menengah.

Penerapan perencanaan dan penganggaran berjangka menengah dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (Medium Term Expenditure Framework/KPJM), membutuhkan kondisi lingkungan dengan karakteristik: (a) kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan yang saling terkait; (b) proses pengambilan keputusan yang terkendali, melalui (i) penentuan prioritas program dalam batas ketersediaan anggaran, (ii) penyusunan kegiatan yang mengacu

pada pencapaian sasaran program, (iii) pembiayaan disesuaikan dengan kegiatan yang diharapkan, (iv) ketersediaan informasi atas hasil monitoring dan evaluasi; (c) tersedianya media kompetisi bagi kebijakan, program, dan kegiatan yang diambil; (d) meningkatnya kapasitas dan kesediaan untuk melakukan penyesuaian prioritas program dan kegiatan sesuai alokasi sumber daya yang disetujui legislatif (Bappenas, 2009).

Meski demikian, selama 10 tahun penerapan Perencanaan dan Penganggaran Berbasis Kinerja, pelaksanaannya masih dinaungi banyak persoalan. *Pertama*, program disusun dengan pendekatan *input-based*. K/L maupun Pemerintah Daerah kerap kali kebingungan dalam menentukan pendekatan dalam proses perencanaan program. Dalam logika berbasis kinerja yang menekankan pada target *outcome* yang jelas, pendekatannya semestinya berangkat dari target atau impact apa yang ingin dicapai. Selama ini program seringkali disusun berdasarkan *line-item* (rincian belanja) dan bukan dalam bentuk kegiatan yang berorientasi pada keluaran (*output*), sehingga kurang terlihat keterkaitan dengan hasil (*outcome*) yang diharapkan. *Kedua*, ego sektoral antar K/L yang menyebabkan target pembangunan sulit terwujud. Dalam konsep pembangunan yang berbasis pada kinerja, *outcome*, kerjasama antar lembaga sangat diperlukan sehingga target pembangunan dapat terwujud dengan baik. Sebagai contoh, untuk mewujudkan target penurunan angka kemiskinan, domain tugas bukan saja menjadi tugas utama Kementerian Sosial saja, namun target tersebut beririsan dengan domain tugas kementerian lainnya, misalnya Kementerian Keuangan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Dalam Negeri. Artinya, setiap

perencanaan pembangunan yang disusun oleh masing-masing kementerian tersebut seharusnya terintegrasi, namun selama ini masing-masing kementerian seperti berjalan sendiri-sendiri. Seperti dikatakan oleh salah seorang Pejabat di Kementerian Bappenas,

“Kendalanya perencanaan penganggaran yang berbasis kinerja selama ini adalah sudah terlalu banyaknya aturan di luar. Aturan yang memberi kewenangan, memberi keleluasaan, yang disusun oleh kementerian bahkan hingga daerah. Itulah yang membuat sulit Bergeraknya menuju perbedaan, menjadi tantangan yang saya dan teman-teman di Kementerian Keuangan hadapi” (FGD LAN pada tanggal 13 Juli 2020).

Oleh karena itu, perlu suatu mekanisme perubahan untuk memperbaiki tata kelola perencanaan dan penganggaran yang lebih terintegrasi, dimana K/L bahkan Pemerintah Daerah tidak membuat kebijakan sendiri-sendiri. Sehingga penganggaran yang disiapkan oleh K/L bisa in-line dengan prioritas nasional.

B. Akar Permasalahan Dimensi SANRI

Analisis menunjukkan adanya beberapa akar permasalahan dimensi SANRI. Pertama, penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan. Proses formalisasi, hierarki, spesialisasi, serta impersonalitas yang berlebihan memunculkan berbagai persoalan dalam dimensi SANRI. Kedua, belum terciptanya transformasi digital. Proses transformasi digital sebenarnya dapat menjadi solusi dalam berbagai permasalahan dimensi SANRI, namun proses tersebut ternyata belum terjadi. Penggunaan sistem TI saat ini lebih banyak proses merubah dari sistem yang bersifat *offline* menjadi *online*, sehingga hasilnya kurang maksimal. Ketiga, munculnya

intervensi politik. Intervensi politik menyebabkan implementasi dimensi SANRI tidak berjalan optimal. Keempat, belum membudayanya penggunaan *big data*.

1. Penerapan Birokrasi Weberian Secara Berlebihan.

Caiden (2009) memprediksi bahwa penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan dapat menciptakan birokrasi tidak efisien. Melalui teori parabolik, Caiden (2009) mengungkapkan bahwa apabila birokratisasi melalui batas optimalitasnya akan membuat birokrasi semakin lambat. Keteraturan yang dijanjikan oleh Weber ketika model birokrasi ideal diterapkan kemudian tidak terjadi, bahkan menjadi sumber masalah. Oleh karenanya, tugas berat yang harus dilakukan adalah memastikan agar prinsip birokrasi Weberian

Penerapan hierarki, spesialisasi, formalisasi, serta impersonalitas yang merupakan prinsip birokrasi Weberian menjadi akar masalah dimensi SANRI. Hierarki dan spesialisasi yang terlalu berlebihan menyebabkan adanya fragmentasi birokrasi dan menjadi alasan mengapa terjadi *silo mentality*, tumpang tindih aturan, struktur birokrasi yang gemuk, diskoneksi perencanaan dan penganggaran, serta tidak terintegrasinya sistem perencanaan dan penganggaran antara pemerintah pusat dan daerah. Formalisasi berlebihan menjadi alasan lambatnya pelayanan publik di Indonesia. Kelambatan pelayanan yang disebabkan oleh *rigid*-nya prosedur dan persyaratan kemudian menjadi celah potensi korupsi. Impersonalitas yang tidak sesuai porsinya menyebabkan adanya ketidakpercayaan berlebihan kepada masyarakat, sehingga memberlakukan prosedur dan persyaratan secara berlebihan.

2. Belum Terciptanya Proses Transformasi Digital

Dwiyanto (2015) mengungkapkan bahwa optimalisasi penggunaan teknologi informasi menjadi salah satu langkah untuk meminimalisir dampak negatif dari birokratisasi yang berlebihan. Namun, penggunaan teknologi informasi belum maksimal sehingga dampaknya belum terlalu terlihat. Belum ada Langkah transformatif dalam penggunaan sistem TI di Indonesia. Transformasi digital belum tercipta dalam implementasi dimensi SANRI sehingga persoalan-persoalan yang khususnya disebabkan karena penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan. Transformasi digital seharusnya menjadi *panacea* dari persoalan disintegrasi, dan lambatnya kinerja birokrasi dalam dimensi SANRI.

Pertanyaannya kemudian adalah apa sebenarnya yang dimaksud dengan transformasi digital. Terminologi transformasi digital belum banyak diimplementasikan dalam dimensi SANRI. Transformasi digital tidak sekedar mengubah sistem dari *offline* ke *online*, namun terdapat proses *review* terhadap bisnis proses eksisting. Mergel et al (2019) menggambarkan transformasi digital sebagai berikut.

Digital transformation is a holistic effort to revise core processes and services of government beyond the traditional digitization efforts. It evolves along a continuum of transition from analog to digital to a full stack review of policies, current processes, and user needs and results in a complete revision of the existing and the creation of new digital services. The outcome of digital transformation efforts focuses among others on the satisfaction of user needs, new forms of service delivery, and the expansion of the user base (Mergel, Edelmann, & Haug, 2019 p 12).

Mergel et al (2019) menggambarkan bahwa transformasi digital merupakan sebuah proses yang komprehensif dalam merubah proses inti dan pelayanan dalam birokrasi publik, sehingga perubahan harus dibarengi dengan *review* terhadap kebijakan, proses eksisting, serta kebutuhan pengguna layanan guna menciptakan sebuah pelayanan digital yang baru. *Outcome* dari proses transformasi digital sendiri adalah kepuasan pengguna, sebuah bentuk baru pemberian layanan, serta perluasan *user base*.

Penggunaan TI dalam perizinan berusaha Indonesia merupakan salah satu gambaran bahwa transformasi digital belum terjadi. *Euphoria* penggunaan sistem TI dalam pelayanan perizinan memulai usaha telah terjadi. Pemerintah daerah berlomba-lomba dalam membangun sistem pelayanan perizinan berbasis TI. Pemerintah Kota Pekalongan contohnya, membangun sistem yang disebut dengan “sistem aplikasi pelayanan perizinan yang Murah dan Ekonomis(SAKPORE)”. Inovasi berbasis TI tersebut bahkan mendapatkan penghargaan TOP 99 Inovasi pelayanan publik dari Kementerian PAN dan RB. Namun demikian, euphoria tersebut tidak serta merta dapat menaikkan capaian EoDB Indonesia yang pada EoDB 2020 berada pada posisi 73. Bahkan, apabila dilihat dari aspek memulai usaha, dalam waktu lima tahun terakhir Indonesia konsisten berada pada peringkat di atas 130. Capaian tersebut secara konsisten membuat Indonesia tertinggal dari negara Asia Tenggara lainnya seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Vietnam, serta Brunei Darussalam. Singapura bahkan dalam kurun waktu lima tahun terakhir selalu berada pada posisi tiga besar (*World Bank* 2014-2019). Tidak mengherankan apabila kemudian pemerintah pusat melalui BKPM dan Kemenko

Bidang Perekonomian membangun sistem *Online Single Submission* yang secara tidak langsung menggantikan sistem yang dibangun di pemerintah daerah serta mendeligitimasi capaian yang diraih oleh beberapa daerah melalui sistem berbasis TI.

Kasus viral Walikota Surabaya yang memperlumahkan pelayanan kependudukan juga menjadi gambaran bahwa transformasi digital belum terjadi. Kota Surabaya terkenal dengan inovasi dalam bidang TI. Namun demikian, Risma sebagai Walikota Surabaya menyesalkan lambatnya pelayanan kependudukan meskipun sudah didukung dengan sistem *online*. Artinya, prosedur pelayanan masih panjang dan masih sebatas mengubah dari sistem berbasis *offline* ke *online* tanpa melakukan *review* terhadap kebijakan eksisting.

3. Munculnya Intervensi Politik

Intervensi politik tentunya menjadi salah satu akar masalah dari implementasi dimensi SANRI di negara ini. Politik bagi-bagi kursi berpotensi menciptakan struktur kelembagaan birokrasi yang gemuk. Harapan untuk menempatkan SDM Aparatur sesuai dengan kompetensi yang dimiliki juga berpotensi terganjal oleh intervensi politik mengingat kepala daerah merupakan PPK dalam manajemen ASN di Indonesia. Data-data serta bukti lainnya juga bisa saja dikesampingkan dalam proses pembuatan kebijakan dan pelayanan publik demi mengakomodasi kepentingan politik. Terlebih lagi perencanaan dan penganggaran yang sangat mungkin sekali di arahkan untuk menguntungkan pejabat politik, sehingga tidak sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah.

4. Belum Membudayanya Penggunaan Big data

Penggunaan *big data* belum menjadi arus utama dalam implementasi dimensi SANRI. Posisi *big data* sangat penting dalam semua dimensi SANRI untuk melengkapi bukti lainnya seperti informasi aktor politik, informasi dari praktisi dan lain-lain. Pemerintah sebenarnya sudah berusaha membangun *big data* tersebut dengan membuat kebijakan satu data, namun hal tersebut belum optimal. Resistensi dari beberapa kebijakan yang diambil pemerintah merupakan salah satu indikasi dari belum membudayanya penggunaan *big data* dalam dimensi kebijakan publik. Ketidaksesuaian formasi dengan kebutuhan SDM Aparatur di birokrasi juga menjadi bukti lainnya belum membudayanya penggunaan *big data*. Kurang optimalnya perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja juga menjadi bukti belum dimanfaatkannya *big data* dalam proses perencanaan dan penganggaran.

BAB VI

FORMULASI DIMENSI SANRI

Bab VI dalam kajian ini membahas formulasi dimensi SANRI yang terdiri dari dimensi kelembagaan, sdm aparatur, pelayanan publik, kebijakan publik, serta perencanaan dan penganggaran. Formulasi yang disusun didasarkan pada pertimbangan hasil analisis lingkungan strategis, konsep dan teori serta permasalahan eksisting. Kaitannya dengan konsep dan teori sendiri, selain ditinjau dari literatur yang ada, gagasan dari beberapa narasumber kajian juga diadopsi sebagai formulasi.

A. Dimensi Kelembagaan

Dimensi kelembagaan dalam SANRI terbagi dalam 2 (dua) level yaitu level makro dan level mikro. Level makro membahas mengenai perkembangan dan konsolidasi lembaga negara. Level mikro berbicara tentang struktur hierarki, hubungan kerja, dan proses bisnis dalam organisasi pemerintah.

1. Kelembagaan level makro : Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara

Tahun 1998 yang menandai adanya masa reformasi di Indonesia, UUD 1945 mengalami 4 (empat) kali perubahan yang berdampak pada lembaga-lembaga negara. Perubahan yang paling signifikan akibat amandemen konstitusi tersebut adalah bahwa di Indonesia tidak ada lagi lembaga yang tertinggi. Seluruh lembaga-lembaga negara yang ada adalah sejajar dalam rangka *check and balances system*.

Pada teori klasik fungsi kekuasaan sebagaimana yang disampaikan Baron de Montesquieu, kekuasaan tersebut meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Konsep

yang dikenal *Trias politica* ini pada perkembangan saat ini sudah tidak dapat mengakomodir dikarenakan bahwa konsep satu lembaga secara eksklusif tidak dapat bersinggungan dengan lembaga lainnya. Padahal dalam era kompetitif ini, tuntutan masyarakat adalah pemerintahan yang responsif, efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan publik.

Tuntutan-tuntutan itu memberi pengaruh terhadap struktur, bentuk dan fungsi lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan dan lahir pula pembentukan dan pembaruan lembaga-lembaga negara. Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut merupakan bagian-bagian negara sebagai suatu organisasi.

a. Lembaga Konstitusi

Lembaga konstitusi merupakan lembaga yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Lembaga-lembaga tersebut adalah:

- 1) MPR
- 2) Presiden
- 3) Wakil Presiden
- 4) Menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan
- 5) Menteri Luar Negeri (sebagai menteri *triumvirat*)
- 6) Menteri Dalam Negeri (sebagai menteri *triumvirat*)
- 7) Menteri Pertahanan (sebagai menteri *triumvirat*)
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden
- 9) Duta
- 10) Konsul
- 11) Pemerintah Daerah Provinsi
- 12) Gubernur
- 13) DPRD Provinsi

- 14) Pemerintah Daerah Kabupaten
- 15) Bupati
- 16) DPRD Kabupaten
- 17) Pemerintah Daerah Kota
- 18) Walikota
- 19) DPRD Kota
- 20) Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa
- 21) DPR
- 22) DPD
- 23) KPU
- 24) Bank Sentral
- 25) BPK
- 26) MA
- 27) MK
- 28) KY
- 29) TNI AD, AL, AU
- 30) POLRI

b. Lembaga Negara Lainnya

Yang dimaksudkan lembaga negara lainnya ini adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan yang lebih rendah seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden atau keputusan presiden. Pada bagian ini disampaikan beberapa contoh mengingat jumlahnya yang tidak sedikit dan mengalami dinamika. Contoh dari lembaga negara ini adalah Ombudsman, PPATK, KPPU dan sebagainya.

Era reformasi memang melahirkan banyak lembaga-lembaga. Oleh karenanya diperlukan konsolidasi dan koordinasi yang mumpuni agar lembaga-lembaga yang ada benar-benar dapat berjalan sesuai dengan awal tujuan didirikannya. Konsolidasi dan koordinasi ini tidak dapat dilakukan oleh suatu lembaga tertentu atau para ahli saja yang secara parsial, namun harus dilakukan secara menyeluruh dan mendasar.

2. Kelembagaan level mikro: birokrasi *agile*

Kelembagaan pada level mikro berbicara tentang struktur hierarki, hubungan kerja, dan proses bisnis dalam organisasi pemerintah. Birokrasi *agile* merupakan formula yang cocok diterapkan di organisasi pemerintah Indonesia. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah yang dimaksud dengan birokrasi *agile* dalam kajian ini. Model birokrasi tersebut sebenarnya merupakan birokrasi perpaduan antara model birokrasi ideal Weberian, *agile bureaucracy* (McKinsey & Co.2018), dan model holokrasi. Birokrasi tersebut merupakan birokrasi yang dinamis, lincah, dan menganut prinsip-prinsip *egalitarian* seperti yang terdapat dalam model holokrasi. Namun demikian, prinsip-prinsip birokrasi Weberian seperti hierarki, formalisasi, tidak dihilangkan sepenuhnya dengan mengontrol batas optimalnya.

Birokrasi jalan tengah berusaha mengontrol agar penerapan-penerapan prinsip birokrasi Weberian tidak terlalu berlebihan dengan mengkombinasikannya dengan prinsip *agile bureaucracy* dan holokrasi. Prinsip-prinsip dalam birokrasi jalan tengah disesuaikan dengan kondisi eksisting dan lingkungan strategis saat ini. Secara eksisting, birokrasi Indonesia telah lama terkungkung dalam penerapan birokrasi Weberian yang sangat

berlebihan. Sehingga apabila perubahan-perubahan bersifat radikal akan berpotensi merusak tatanan birokrasi itu sendiri. Karena pada dasarnya, birokrasi Weberian sebenarnya berusaha menciptakan keteraturan dalam birokrasi dengan catatan tidak melampaui batas optimalitasnya. Sedangkan terkait lingkungan strategis, perkembangan ICT, profil demografi ASN, dinamika politik dan lingkungan strategis lainnya mendorong munculnya sebuah model kelembagaan yang ramping, lincah dan dinamis.

Terdapat empat karakteristik utama dalam birokrasi *agile* yaitu: pertama, struktur birokrasi datar (*flat*), hierarki maksimal dua layer yang membawahi kumpulan tim kerja yang bersifat dinamis. Setiap tim kerja di koordinir oleh seorang koordinator. Kedua, sistem kerja menerapkan model taskforce internal dan eksternal. Taskforce eksternal membutuhkan jejaring, kolaborasi, dan kemitraan yang terus dikembangkan. Ketiga, menerapkan *co-working space* sehingga bersifat *officeless*. Keempat, menerapkan smart institution (digitalisasi dan koneksi proses).

Struktur berbicara tentang jejaring kerja tim. Struktur bersifat sangat datar (*flat*), hierarki hanya terdiri dari dua *layer*. Kedua *layer* tersebut mengendalikan organisme yang terdiri dari tim-tim kerja yang bersifat dinamis. Tim kerja di koordinir oleh seorang koordinator yang memainkan peran sebagai *knowledge engineer*. Komposisi tim kerja bersifat sangat dinamis disesuaikan dengan kondisi lingkungan strategis. Rotasi tim kerja menjadi hal yang biasa terjadi tergantung dari sasaran strategis organisasi.

Struktur birokrasi *agile* membutuhkan kepemimpinan yang kuat. Tiga corak kepemimpinan utama dalam birokrasi jalan

tengah yaitu *the enabler/top executive*, *360 degree innovators/mid-level manager*, serta *knowledge engineer*. *The enabler* yang merupakan *top executive* akan mengikat manager untuk berdialog dalam menyusun dan mengimplementasikan strategi organisasi. *360 degree innovators* yang merupakan *mid-level manager* akan mencoba menerapkan bahasa strategi untuk penyelesaian masalah. Selain itu, dia juga menciptakan ruang untuk berinovasi. *Knowledge engineer* akan memberdayakan staf untuk menginisiasi praktik-praktik inovasi. Pemimpin tersebut juga akan berusaha merekrut dan mengembangkan *talent* yang berbeda-beda.

Pejabat Tinggi Madya dapat memainkan peran sebagai *the enabler/top executive*, sedangkan pejabat tinggi pratama memainkan peran sebagai *360 degree innovators* dalam konteks pemerintah pusat. Namun demikian, apabila berbicara dalam konteks pemerintah daerah, peran sebagai *the enabler/top executive* dan *360 degree innovators* diperankan oleh pejabat tinggi pratama.

Sistem kerja organisasi *agile* menerapkan model *taskforce* internal dan eksternal, sehingga sangat fleksibel. Secara internal, individu dalam organisasi akan banyak bekerja dalam tim yang terdiri dari SDM lintas unit dan lintas jabatan. Akan muncul *task force-task force* dalam birokrasi pemerintah. Implementasi sistem tersebut akan selaras dengan kebijakan penyetaraan jabatan administrator yang terjadi saat ini. Dalam organisasi kementerian contohnya, akan banyak tim-tim kerja yang anggotanya terdiri dari lintas direktorat jenderal atau sekretariat jenderal. Anggota tim tersebut memiliki status sebagai pejabat fungsional tertentu.

Secara eksternal, birokrasi *agile* dapat bekerja melampaui batas-batas administrasi organisasinya, dan dalam konteks pemerintah daerah, struktur akan bekerja lintas daerah administrasi. Jejaring kerja, kemitraan, dan kolaborasi akan menjadi prinsip utama dalam organisasi. Artinya, *collaborative governance* menjadi prinsip yang coba diejawantahkan dalam organisasi model ini. Era revolusi industri 4.0 yang penuh dengan disrupsi saat ini membutuhkan pola kerja yang tidak biasa. Pemerintah daerah dituntut untuk berjejaring melakukan kerja sama antar daerah. Pengembangan kawasan pariwisata contohnya, tidak bisa dilakukan secara parsial, beberapa daerah harus berjejaring dan bekerja sama menciptakan kawasan destinasi pariwisata yang menarik. Sehingga, pembangunan infrastruktur yang saat ini masih dilakukan pemerintah pusat memiliki daya ungkit terhadap perekonomian masyarakat. Pembentukan sekretaris bersama antara Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Bantul dalam pengelolaan air bersih, penataan drainase, dan pengelolaan sampah merupakan contoh dari pembangunan jejaring tersebut.

Setiap tim kerja memiliki tanggung jawab yang jelas dan terukur kinerjanya. Oleh karenanya, akuntabilitas kerja bersifat *collegial* atau kelompok. Sistem akuntabilitas tersebut oleh Dwiyanto (2015) dikenalkan dengan akuntabilitas tanggung renteng. Secara sederhana akuntabilitas tanggung renteng dapat diartikan bahwa ketika terdapat salah satu anggota tim yang gagal dalam menjalankan kinerjanya, maka akan ditanggung oleh anggota kelompok lainnya. Seorang anggota tim tidak hanya bertanggung jawab kepada atasan namun kepada anggota lainnya. Apabila merujuk pada Dwiyanto (2015), untuk menerapkan sistem akuntabilitas tersebut

membutuhkan empat langkah. Pertama, pembagian kerja tidak hanya terpaku pada pembagian kerja secara individual. Perlu diterapkan pembagian kerja berbasis kelompok dan mekanisme kelompok tersebut yang akan melakukan pembagian kerja terhadap setiap anggota kelompoknya. Kedua, pola hubungan kerja yang dikembangkan tidak hanya bersifat vertikal (atasan bawahan) namun juga horizontal (antar anggota tim) secara kolegal. Ketiga, perlu diberlakukan pemberian insentif berbasis pada kelompok. Keempat, mekanisme pengawasan tidak hanya bersifat vertikal (atasan dan bawahan) namun juga bersifat horizontal.

Penerapan *co-working space* menjadi ciri penting dalam birokrasi *agile*. Pengaturan kerja dalam organisasi jalan tengah ini bersifat fleksibel. Perkembangan ICT di era revolusi industri 4.0 mendorong kondisi tersebut. Ruang kerja tidak hanya terpaku di kantor dan dilakukan dengan *mekanisme*-mekanisme formal, yang artinya ada fleksibilitas tempat dalam menyelesaikan tugas dan fungsi ASN. Aktivitas-aktivitas dalam kantor akan sangat berkurang dan artinya akan menciptakan sebuah efisiensi. Kebutuhan anggaran untuk perawatan gedung, dan penyediaan sarana dan prasarana kantor menjadi berkurang. Muncul *co-working space* di luar kantor yang dapat digunakan oleh pegawai dalam menyelesaikan tugasnya. Secara radikal, birokrasi akan bersifat *officeless* ke depannya apabila implementasi *co-working space* berjalan dengan maksimal.

Penerapan pengaturan kerja yang fleksibel dengan merepakan *co-working space* membutuhkan dukungan sistem berbasis TI seperti absensi berbasis *smartphone* yang dilengkapi dengan *share* lokasi, sehingga pegawai dapat terus dipantau aktivitasnya. Sistem kinerja individu dalam sebuah tim kerja juga

harus jelas, sampai pada penentuan *output* yang harus dihasilkan setiap anggota tim. Peran koordinator tim penting untuk memfasilitasi proses dialog dalam tim kerja, sehingga, pembagian kinerja sesuai dengan kesepakatan.

Birokrasi *agile* juga mengusung prinsip *smart institution*. Pola kerja berbasis digital menjadi karakteristik dari *smart institution*. Koordinasi eksternal dilakukan dengan menggunakan *platform digital*. Hal yang perlu dilakukan untuk menciptakan *smart institution* adalah melalui proses transformasi digital. Proses tersebut tidak hanya sebuah perpindahan dari sistem *offline* ke sistem *online*. Review terhadap proses eksisting harus dilakukan. Sistem TI yang dimiliki oleh suatu birokrasi harus komprehensif terintegrasi antara manajemen SDM, manajemen kinerja, perencanaan dan penganggaran, serta manajemen pelayanan. Platform TI yang dibangun oleh sebuah organisasi harus dapat menjadi wadah kolaborasi pelaksanaan tugas dan fungsi antar unit atau tim kerja dalam birokrasi.

Prinsip agensifikasi mutlak untuk dilakukan untuk membentuk birokrasi *agile*. Prinsip tersebut dimaknai bahwa K/L memiliki penguasaan komprehensif terhadap kebutuhan dan kepentingan organisasinya dalam rangka mencapai visi dan misi Presiden yang dibangun yang kemudian akan dijabarkan pada suatu struktur organisasi. Komponen-komponen dalam suatu organisasi yang dimiliki oleh K/L antara lain SDM, anggaran serta sarana dan prasarana. Berdasarkan pada prinsip agensifikasi terdapat tiga orientasi yaitu: (1) didasarkan pada visi misi, strategi dan pencapaian kinerja, (2) adaptif dan responsive terhadap perubahan lingkungan strategis, serta (3) besaran organisasi didasarkan pada sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana (LAN, 2019).

B. Dimensi SDM Aparatur

Dalam SANRI, SDM Aparatur merupakan dimensi yang memiliki peran sentral. Sebagai aset utama dalam suatu organisasi, SDM harus dipelihara dengan baik. Penggunaan istilah SDM Aparatur dalam dimensi SANRI ini adalah didasarkan pada pengertian bahwa aparatur Sipil Negara bukan sekedar obyek, namun merupakan subyek yang menentukan keberhasilan dari tujuan negara.

Istilah ASN itu sendiri dimulai sejak diterbitkannya UU 5/2014 tentang ASN. Regulasi ini menggantikan UU 43/1999 tentang pokok-pokok Kepegawaian yang menggantikan uu 8/1974. Dengan memperhatikan jumlah dan jangka waktu diterbitkannya 3 uu tersebut, Indonesia membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mulai mengubah sudut pandang mengenai sumber daya ini. Disebut sebagai SDM Aparatur dikarenakan pengaturan sumber daya ini tidak hanya merekrut dan menempatkan saja, namun diperlukan pengelolaan atau manajemen yang hal ini telah terakomodir dalam UU 5/2014 beserta peraturan turunannya.

Pada SANRI ini, dimensi SDM Aparatur mencakup suatu pemahaman mengenai prinsip-prinsip SDM Aparatur sebagai aset penting organisasi dan seluruh rangkaian mengenai manajemen SDM Aparatur yang meliputi perencanaan SDM aparatur, rekrutmen, pengembangan karier, pengembangan kompetensi, *reward and discipline*, serta manajemen kinerja.

Sebagaimana disampaikan pada bab sebelumnya bahwa perubahan lingkungan strategik mempengaruhi bagaimana negara sebagai organisasi harus mampu beradaptasi. Dalam mengelola SDM Aparatur sebagai aset penting organisasi, maka perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip aparatur sebagai seorang manusia yang memiliki ketrampilan (*as a skilled human being*)

Pada dasarnya seorang ASN memiliki kemampuan untuk menyelesaikan pekerjaannya. Adanya perubahan tuntutan dalam menyelesaikan pekerjaan apakah itu berkaitan dengan kecepatan pelayanan, teknologi, persaingan global dan sebagainya hal ini harus dijadikan landasan dalam rangka mengelola SDM aparatur. Kebutuhan untuk meningkatkan keterampilan (*upskilling*) atau menempatkan pada posisi tertentu yang menuntut keterampilan khusus (*reskilling*) adalah langkah yang harus ditempuh. Negara harus mampu mengelola SDM Aparatur dengan meyakini bahwa SDM Aparatur yang ada memiliki suatu keterampilan yang dapat disesuaikan dengan tuntutan perkembangan global.

Adanya kebijakan tentang penyederhanaan birokrasi yaitu peralihan beberapa jabatan struktural menjadi jabatan fungsional merupakan salah satu praktik nyata dalam menerapkan *upskilling* atau *reskilling*.

2. Prinsip bekerja adalah ekosistem (*works is an Ecosystem*)

Adanya interaksi untuk berkolaborasi dalam menyelesaikan pekerjaan merupakan hal esensial dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sikap ego sektoral sudah bukan merupakan hal yang dapat ditoleransi terlebih dalam penyelenggaraan negara. Dengan menjalin kemitraan dan aliansi dengan pihak-pihak baik individu maupun organisasi akan ditemukan kebutuhan keterampilan-keterampilan lainnya yang harus segera dimiliki oleh SDM Aparatur. Prinsip ini mendorong SDM Aparatur bekerja dalam lingkungan yang memiliki tujuan yang sama dengan beberapa keterampilan

(*multitasking*) dan berbagi porsi pekerjaan (*jobsharing*) pada suatu gugus kerja yang bersifat fleksibel.

3. Prinsip generasi (*generational*)

Generasi yang dimaksudkan adalah bahwa kebijakan dalam pengelolaan SDM Aparatur sebagai aset memperhatikan untuk jangka panjang bahwa beban anggaran kerap menjadi pertimbangan dalam pengelolaan SDM Aparatur. Oleh karena itu dengan mempertimbangkan sebagai aset utama untuk mencapai tujuan jangka panjang, pemenuhan kebutuhan SDM Aparatur mempertimbangkan juga beban anggaran jangka panjang namun tetap dapat memenuhi kebutuhan sesuai dengan tuntutan. Praktik nyata dari penerapan prinsip ini adalah kebijakan P3K sebagaimana telah diatur dalam UU ASN dan turunannya. Kebutuhan SDM yang memiliki ketrampilan tertentu dapat langsung terpenuhi pada saat itu juga tanpa harus memiliki beban anggaran yang bersifat jangka panjang.

Sesuai dengan sifat administrasi negara yang dinamis, maka pada prinsip-prinsip dimensi SDM Aparatur tetap dapat dijadikan acuan dalam pengelolaan SDM Aparatur meskipun terdapat perubahan kebijakan-kebijakan.

Formulasi dimensi SDM Aparatur dalam subbab ini tidak hanya berisi formulasi-formulasi eksisting, namun juga dipadu dengan gagasan-gagasan arah pengembangan kedepan. Gagasan-gagasan tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu lingkungan strategis, permasalahan dimensi SANRI, serta beberapa *review* terhadap konsep dan teori.

Beberapa gagasan baru dimensi SDM aparatur yang di gagas diantaranya: (1) diperlukan jenis-jenis fomasi baru dalam proses perencanaan SDM, (2) perlunya optimalisasi rekrutmen berbasis professional talent untuk ASN, (3) perlunya penguatan

sistem merit untuk pengembangan karier, (4) pengembangan kompetensi harus didasarkan pada upaya upskill dan reskill, serta menciptakan SDM aparatur *multitasking*, (5) perlunya instrument *reward* dan *punishment* untuk FWA, serta (6) perlunya penyusunan instrument manajemen kinerja untuk FWA.

Jenis jabatan SDM aparatur sendiri tentunya memerlukan variasi apabila melihat lingkungan strategis saat ini. Perkembangan ICT contohnya, memerlukan beberapa jabatan fungsional baru diantaranya, penyuluh digital, analis data besar (*big data*), *digital developer*, *data analysis*, *cyber Security*, *cloud Architect*, *market intelligent*, *content developer*, *HR designer*. Kaitannya dengan hal tersebut Lembaga Administrasi Negara juga mengusulkan beberapa formasi baru dalam bidang industri pengolahan, pariwisata dan ekonomi kreatif (LAN, 2019 p 107). Intelijen perindustrian dan promotor investasi merupakan dua formasi jabatan yang dibutuhkan dalam bidang industri pengolahan. Bidang pariwisata membutuhkan formasi jabatan untuk intelijen wisata dan penyuluh wisata. Bidang ekonomi kreatif membutuhkan formasi jabatan intelijen pasar.

Penguatan sistem merit diperlukan untuk memberikan kepastian pengembangan karier SDM aparatur. Pertanyaannya kemudian adalah apakah yang disebut dengan sistem merit? Sistem *merit* adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Salah satu hal yang harus dilakukan dalam melakukan penguatan sistem merit adalah menciptakan manajemen SDM aparatur yang terbebas

dari intervensi politik. Setiap fungsi dalam manajemen sdm dapat berjalan sesuai dengan norma-norma yang diharapkan. Oleh karenanya pejabat pembina kepegawaian harus berasal dari SDM aparatur dan tidak berasal dari pejabat politik.

SDM aparatur diharapkan dapat *multi tasking* seiring dengan tantangan globalisasi. Adaptasi harus cepat dilakukan oleh SDM aparatur terhadap perkembangan ICT. Oleh karenanya pengembangan kompetensi harus benar-benar dilakukan dengan baik. Hak pengembangan kompetensi harus dilakukan. Tidak mengherankan apabila PP Nomor 11 Tahun 2017 memberikan hak pengembangan SDM aparatur sebesar 20 JP pertahun.

Lingkungan strategis saat ini mengharuskan adanya *upskill* dan *reskill*. *Upskilling* merupakan kebutuhan untuk meningkatkan keterampilan sedangkan *reskilling* dilakukan ketika muncul kebutuhan untuk menempatkan pada posisi tertentu yang menuntut keterampilan khusus. Hasil studi yang dilakukan oleh World Economic Forum (2020) menyebutkan bahwa ada 10 *top skill* yaitu (1) *analytical thinking and innovation*, (2) *active learning and learning strategies*, (3) *complex-problem solving*, (4) *critical thinking and analysis*, (5) *creativity, originality , and initiative*,(6) *leadership and social influence*, (7) *technology use, monitoring and control*, (8) *technology design and programming*, (9) *resilience, stress tolerance and flexibility*, (10) *reasoning, problem solving and ideation*. Oleh karenanya SDM aparatur perlu dilakukan *upskill* untuk memenuhi kompetensi-kompetensi di atas. Kebijakan pengalihan jabatan struktural ke jabatan fungsional yang terjadi saat ini membutuhkan *reskilling*, karena untuk sampai pada

jabatan fungsional tertentu dibutuhkan keahlian khusus yang mungkin belum dimiliki oleh pejabat struktural.

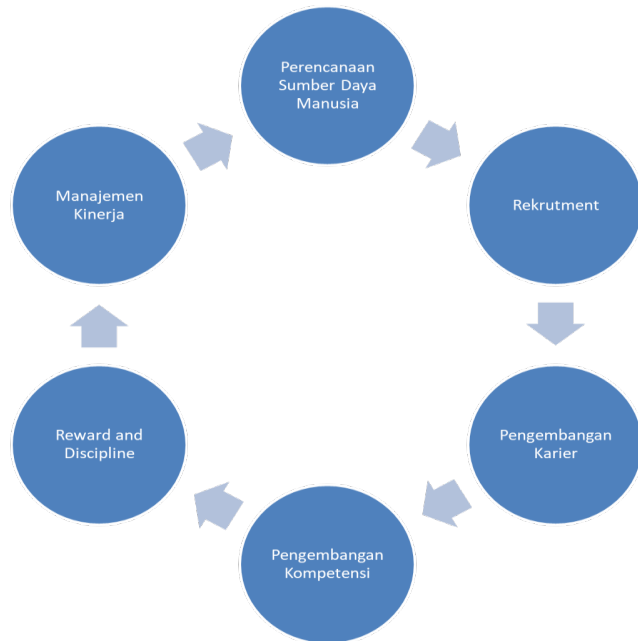
Selain gagasan-gagasan di atas, bagian ini juga akan mendeskripsikan praktik-praktik yang saat ini mulai diimplementasikan di beberapa organisasi pemerintah. Semangatnya adalah melakukan difusi terhadap praktik-praktik terbaik pengelolaan SDM aparatur khususnya di sektor publik. Hal tersebut dikarenakan praktik-praktik terbaik SDM aparatur di organisasi pemerintah belum diimplementasikan secara merata. Deskripsi praktik pengelolaan SDM aparatur akan dijelaskan melalui beberapa tahapan yang membentuk siklus yaitu perencanaan SDM aparatur, rekrutmen, pengembangan karier, pengembangan kompetensi, *reward and discipline*, serta manajemen kinerja. Pengaturan kerja SDM aparatur akan berfokus pada penerapan prinsip-prinsip *flexible work arrangement*.

1. Praktik Manajemen SDM Aparatur di Indonesia

Manajemen SDM aparatur harus terintegrasi antara satu tahapan dengan tahapan lainnya. Lembaga Administrasi Negara mengenalkan hal tersebut sebagai *integrated human resources management* (IHRM). Mekanisme *reward* contohnya harus terintegrasi dengan tahapan pengembangan kompetensi dan pengembangan *karier*. *High talent* akan mendapatkan *reward* yang satunya melalui pengembangan kompetensi. Sub-bab ini akan berusaha menggambarkan penerapan manajemen SDM aparatur yang terintegrasi.

Formulasi manajemen SDM aparatur dalam sub-bab ini setidaknya memiliki tiga tujuan. Pertama, menciptakan manajemen SDM aparatur terintegrasi. Kedua, menciptakan

manajemen SDM aparatur yang dapat meminimalisir proses intervensi politik. Ketiga, menciptakan manajemen SDM aparatur yang berbasis pada sistem merit. Ketiga tujuan tersebut akan diejawantahkan dalam penjelasan siklus manajemen SDM aparatur seperti pada Gambar 6.1

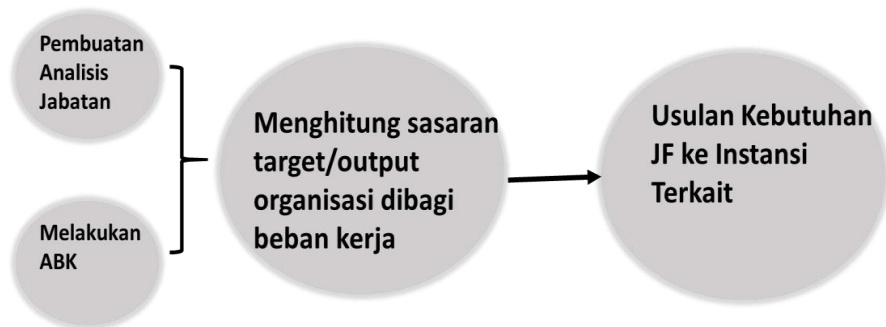


Gambar 6.1. Siklus Manajemen SDM Aparatur (Diolah peneliti)

a. Perencanaan SDM Aparatur

Perencanaan SDM aparatur penting dalam siklus manajemen sdm aparatur. Kegiatan dalam perencanaan SDM aparatur terdiri dari penyusunan kebutuhan dan penetapan kebutuhan sdm aparatur. Penyusunan kebutuhan sdm aparatur dilaksanakan setiap lima tahun sekali, yang artinya harus memuat kebutuhan sdm aparatur selama lima tahun di kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah. Sedangkan penetapan kebutuhan sdm aparatur di lakukan setiap tahunnya. Penyusunan dan penetapan kebutuhan sdm aparatur terkait dengan jumlah dan jenis jabatan.

Penyusunan kebutuhan SDM aparatur berkaitan dengan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan sdm aparatur di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Analisis jabatan (anjab) dan analisis beban kerja (ABK) merupakan dua instrument yang bisa digunakan untuk menyusun kebutuhan sdm aparatur. Kaitannya dengan hal tersebut, Lembaga Administrasi Negara (2019 p 99) mengemukakan metode perhitungan penyusunan yang pada intinya bisa disebut dengan anjab dan abk +. Analisis penyusunan kebutuhan sdm aparatur tidak berhenti pada hasil anjab dan abk, namun terdapat proses pembagian sasaran target capaian/output ke dalam beban kerja tiap JF. Terdapat empat langkah dalam Menyusun kebutuhan sdm aparatur yaitu: pertama, pembuatan anjab sesuai dengan peraturan yang berlaku, kedua, melakukan abk untuk menentukan jumlah dan jenis jabatan dalam organisasi, ketiga, menghitung sasaran target capaian/output yang diinginkan unit organisasi yang dibagi ke dalam beban kerja pengampu JF, serta keempat, usulan kebutuhan JF dapat diusulkan kepada instansi terkait sesuai dengan peraturan yang berlaku. Secara detail hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 6.2.



Gambar 6.2. Penentuan Formasi JF
Sumber: LAN, 2019

Prinsip-prinsip sentralistik bisa dibbilang dominan dalam proses penetapan kebutuhan. Pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh khususnya dalam proses penetapan kebutuhan. Penerapan prinsip tersebut penting untuk mengontrol kesesuaian antara kebutuhan sdm aparatur dengan ketersediaan anggaran, oleh karenanya diperlukan koordinasi antara kementerian/lembaga yang membidangi masalah kepegawaian dengan keuangan negara. Namun demikian, apabila proses penyusunan kebutuhan dilakukan dengan baik, maka tidak akan banyak perbedaan antara usulan kebutuhan sdm aparatur yang diajukan oleh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dengan ketetapan akan formasi jabatan.

Jenis SDM aparatur terdiri dari dua yaitu pegawai yang berstatus tetap dan pegawai berbasis kontrak. Pegawai yang berstatus tetap dalam terminologi UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN disebut dengan pegawai negeri sipil (PNS), sedangkan yang berstatus kontrak disebut dengan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK). Hadirnya PPPK diharapkan dapat mengakselerasi pencapaian tujuan organisasi. PPPK berasal dari kalangan professional yang telah banyak memiliki pengalaman di bidangnya. Oleh karenanya, tidak semua jabatan dapat diisi oleh PPPK, hanya jabatan level atas (*high level*) yang memiliki posisi penting dalam melakukan percepatan pencapaian tujuan organisasi. Apabila merujuk pada jenis jabatan dalam UU ASN, maka posisi-posisi tersebut yaitu Jabatan pimpinan tinggi (JPT) serta Jabatan Fungsional Ahli Madya dan Utama.

SDM aparatur harus dipandang sebagai sebuah profesi, oleh karenanya jabatan fungsional tertentu harus menjadi prioritas. Perlu adanya perpindahan dari jabatan fungsional pelaksana ke JFT mengikat proporsi JF saat ini lebih besar. JFT merupakan sebuah

jabatan yang berbasis pada keahlian dan ketrampilan tertentu. Seorang dokter memiliki keahlian dalam bidang kesehatan, peneliti memiliki keahlian dalam bidang penelitian. Jenjang karier dari JFT juga lebih jelas sehingga SDM aparatur termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya.

b. Rekrutmen SDM aparatur.

Pengadaan atau rekrutmen SDM aparatur diadakan secara nasional setelah dilakukan penetapan kebutuhan. Terdapat dua alasan penting kenapa pengadaan sdm aparatur dilaksanakan secara nasional yaitu: pertama, untuk mendapatkan standar kualitas sdm aparatur yang sama secara nasional. Kedua, menghindari intervensi politik karena adanya tuntutan publik untuk melakukan transparansi. Publik akan banyak menyoroti proses pengadaan karena proses yang dilakukan secara nasional tersebut. Celah penyelewengan yang salah satunya disebabkan oleh intervensi politik tersebut semakin berkurang.

Penggunaan teknologi dan informasi dalam proses seleksi sdm aparatur penting untuk menciptakan transparansi. Proses seleksi yang transparan diharapkan dapat menjaring sdm yang tepat dan berkualitas jauh dari intervensi politik apalagi penyelewengan-penyelewengan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Langkah pemerintah menggunakan sistem *Computer Assisted Test (CAT)* tentunya sudah tepat. Hasil ujian langsung dapat diketahui secara *real time* di lokasi ujian. Hal yang perlu dilakukan adalah penguatan instrument untuk menyeleksi calon sdm aparatur yang kompeten serta menambah infrastruktur pelaksanaan CAT, sehingga lokasi ujian dapat diperbanyak.

Pengadaan SDM aparatur seyogyanya dilakukan secara fleksibel setiap tahunnya. Hal tersebut disesuaikan dengan

kebutuhan organisasi. Namun demikian, sistem tersebut tentunya membutuhkan mekanisme kontrol yang kuat sehingga tidak terjadi penyelewengan dalam implementasinya. Prinsip transparansi tetap harus dijaga. Sistem *Computer Assisted Test (CAT)* oleh karenanya harus dikembangkan secara terus menerus. CAT perlu diupayakan untuk dilakukan di mana saja.

c. Pengembangan karier.

Pengembangan karir SDM aparatur terkait dengan kualifikasi kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi pemerintah. Istilah-istilah yang perlu diketahui dalam pengembangan karir adalah manajemen pengembangan karir atau lebih dikenal dengan manajemen talenta, pola karir, promosi dan mutasi. Proses manajemen pengembangan karir/manajemen talenta menjadi dasar utama dalam pengembangan karir. Pengembangan karir sendiri dapat dilakukan melalui promosi, mutasi maupun penugasan khusus. Pola karir terdiri dari tiga bentuk yaitu: (1) horizontal yaitu perpindahan dari satu posisi jabatan ke posisi jabatan lain yang setara, (2) vertikal, yaitu perpindahan dari satu posisi jabatan ke posisi jabatan lain yang lebih tinggi dalam satu kelompok jabatan, serta (3) diagonal yaitu perpindahan dari satu posisi jabatan ke posisi jabatan lainnya yang lebih tinggi antar kelompok jabatan.

Kajian ini menekankan pentingnya manajemen talenta dalam program pengembangan karir. Kaitannya dengan manajemen talenta tersebut, Lembaga Administrasi Negara menerapkan manajemen talenta secara instansional untuk sdm aparatur di organisasinya melalui peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 6 Tahun 2020. Manajemen talenta adalah pengelolaan PNS bertalenta untuk memperoleh kelompok rencana suksesi.

Terdapat beberapa istilah yang harus diketahui dalam proses manajemen talenta yaitu suksesor dan kelompok rencana suksesi (KRS). Suksesor adalah PNS yang secara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, dinilai paling layak dan paling siap menduduki jabatan target. *Talent pool* adalah kelompok PNS yang memiliki kesesuaian kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan target.

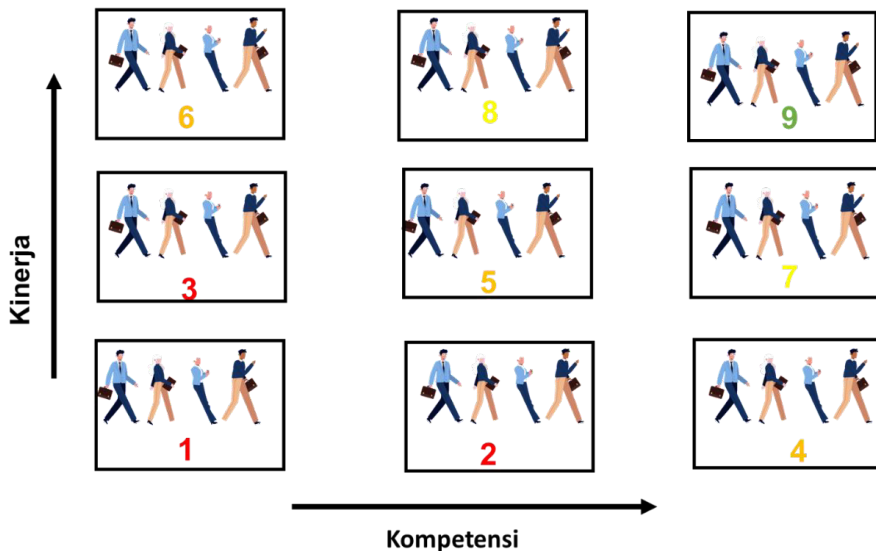
Terdapat tiga langkah utama yang berhasil diidentifikasi oleh LAN (2020) dalam pelaksanaan manajemen talenta di organisasinya. Pertama, identifikasi profil pegawai berdasarkan rekam jejak, penilaian kompetensi dan penilaian kinerja. Profil pegawai tersebut dianalisis dan dikelompokkan kedalam 9 box. Berdasarkan matriks 9 box tersebut kemudian dapat diketahui daftar peserta seleksi suksesor untuk tergabung dalam KRS. Kedua, pelaksanaan pengembangan dan retensi suksesor. Hal tersebut dapat dilakukan melalui Pendidikan, pelatihan, mutasi, maupun penugasan. Ketiga, pelaksanaan monitoring dan evaluasi.

Terdapat tiga hal utama yang dapat digunakan untuk memetakan talent dalam organisasi. Pertama, hasil penilaian kualifikasi yang didasarkan pada rekam jejak. Kedua, assessment kompetensi yang dapat dilakukan melalui assessment center, metode 360°, dan lain-lain. Ketiga, hasil penilaian kinerja individu. Kaitannya dengan penilaian kinerja tersebut, LAN (2020) memiliki beberapa kriteria yaitu:

- 1) *Good* : minimal memenuhi 86,48
- 2) *Fair* : antara 73,21-86,47
- 3) *Poor* : kurang dari 73,21

Sedangkan assessment kompetensi dilakukan dengan tiga kriteria yaitu:

- 1) Sesuai (*high*) : minimal memenuhi 85
- 2) Sesuai dengan pengembangan (*moderate*) : berada antara 75-84,99
- 3) Perlu pengembangan lebih lanjut (*limited*) : kurang dari 75



Gambar 6.3. Matriks *Nine Box*
 Sumber: diolah dari LAN, 2020

Perpaduan antara hasil penilaian kompetensi dan penilaian hasil kinerja kemudian dapat menggambarkan peta talent organisasi. Peta talent tersebut dirangkai dalam nine box.

- 1) pegawai kelompok box 1 memiliki kinerja < 73,21 dan kompetensi < 75. Box 1 menunjukkan kinerja yang kurang sehingga perlu dilakukan evaluasi dan monitoring atas pekerjaannya.
- 2) pegawai kelompok box 2 memiliki kinerja < 73,21 dan kompetensi antara 75-84,99. Box 2 menunjukkan kinerja yang

kurang dan kompetensi yang standar sehingga masih perlu ditingkatkan kinerjanya dan pengembangan kompetensinya.

- 3) pegawai masuk dalam kelompok box 3 apabila memiliki kinerja antara 73,21-86,47 serta kompetensi <75. Box 3 menunjukkan kinerja yang standar dan kompetensi yang kurang sehingga masih perlu ditingkatkan kinerjanya dan pengembangan kompetensinya.
- 4) pegawai masuk dalam box 4 apabila memiliki kinerja <73,21 dan kompetensi ≥ 85 . Box 4 menunjukkan kesiapan pegawai dari sisi kompetensi akan tetapi perlu peningkatan kinerja untuk naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi.
- 5) pegawai masuk dalam box 5 apabila memiliki kinerja antara 73,21-86,47 dan kompetensi antara 75-84,99. Box 5 menunjukkan kinerja dan kompetensi yang standar sehingga masih perlu ditingkatkan kinerjanya dan pengembangan kompetensinya sebelum naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi.
- 6) pegawai masuk dalam box 6 memiliki kinerja $\geq 86,48$ dan kompetensi <75. Box 6 menunjukkan kesiapan pegawai dari sisi kinerja akan tetapi perlu pengembangan kompetensi untuk naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi.
- 7) pegawai masuk dalam box 7 apabila mendapatkan kinerja sebesar 73,21-86,47 dan kompetensi ≥ 85 . Box 7 menunjukkan kesiapan pegawai dari sisi kompetensi akan tetapi perlu kinerja yang lebih baik untuk naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi.
- 8) pegawai masuk dalam box 8 apabila mendapatkan kinerja $\geq 86,48$ dan kompetensi 75-84,99. Box 8 menunjukkan kesiapan pegawai dari sisi kinerja akan tetapi perlu pengembangan

kompetensi untuk naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi.

- 9) pegawai masuk dalam box 9 apabila mendapatkan hasil penilaian kinerja sebesar $\geq 86,48$ dan kompetensi ≥ 85 . Box 9 menunjukkan kesiapan pegawai dari sisi kinerja dan kompetensi untuk naik ke jenjang karier jabatan yang lebih tinggi (LAN, 2020).

Pengembangan karier saat ini diharapkan juga ada yang bersifat nasional. Oleh karenanya diperlukan juga sebuah integrasi antara manajemen talenta yang bersifat instansional dan nasional. Kaitannya dengan hal tersebut, LAN (2018) mengusulkan sebuah skema pola karier nasional yang disebut dengan *tour of duty* dan *tour of area*. *Tour of duty* (ToD) merupakan perpindahan tugas sementara JPT Pratama sebagai syarat kenaikan jabatan. Perpindahan pada ToD dilakukan pada sektor yang sama dan tingkat manajerial yang sama. Strategi *Tour of Area* (ToA) merupakan perpindahan tugas sementara JPT dalam wilayah yang berbeda, sektor yang sama dan dalam jabatan yang sama. Pengembangan pola karier secara nasional tersebut diharapkan dapat membantu mengurangi kesenjangan pembangunan dan kompetensi antar instansi pemerintah, serta menjadi bagian dari pola karier ASN (LAN, 2017).

d. Pengembangan kompetensi.

Pengembangan kompetensi bagi SDM aparatur sebagai lokomotif yang dapat menggerakkan birokrasi untuk mencapai tujuan negara. SDM aparatur merupakan sebuah *asset* yang harus dikembangkan kompetensinya. Konsen pengembangan kompetensi sdm aparatur sangat sejalan dengan studi kepemimpinan saat ini. Studi-studi terbaru tentang kepemimpinan

mengeluarkan istilah yang disebut dengan *good follower* yang mampu menunjang keberhasilan pemimpin. *Good follower* bisa dikatakan sebagai seorang *follower* yang yang berkompeten dan berkarakter kuat dalam mendukung pemimpin organisasi mewujudkan visi dan misinya. Pengembangan kompetensi bagi sdm aparatur tersebut merupakan salah satu jalan untuk menciptakan *good follower* yang dibutuhkan oleh organisasi.

Paradigma pengembangan kompetensi sudah sepatutnya bergeser dari *training* ke *learning*. Perubahan tersebut benar-benar menemukan urgensinya terutama di era perkembangan ICT seperti saat ini. Pemanfaatan ICT akan lebih optimal dengan adanya perubahan paradigma tersebut. Pengembangan kompetensi tidak hanya terpaku pada pelatihan-pelatihan yang sifatnya klasikal saja. Muncul jalur-jalur pelatihan non-klasikal yang sangat variatif seperti *e-learning*, pembelajaran jarak jauh, *detasering*, dan lain-lain. Kaitannya dengan hal tersebut, LAN telah mengidentifikasi jalur-jalur pengembangan non-klasikal seperti yang terlihat dalam Tabel 6.1.

Tabel 6.1. Bentuk dan Jalur Pengembangan Kompetensi Non-Klasikal

No.	Bentuk dan Jalur Pengembangan	Deskripsi	Hasil yang Diharapkan
1.	<i>Coaching</i>	pembimbingan peningkatan kinerja melalui pembekalan kemampuan untuk memecahkan permasalahan dengan mengoptimalkan potensi diri.	Pengetahuan dan/atau keterampilan baru yang dapat menghasilkan motivasi/ide baru dalam penyelesaian pekerjaan atau pencapaian pengembangan karier
2.	<i>Mentoring</i>	pembimbingan peningkatan kinerja melalui transfer pengetahuan, pengalaman dan keterampilan dari	Pengetahuan dan/atau keterampilan baru yang dapat menghasilkan

No.	Bentuk dan Jalur Pengembangan	Deskripsi	Hasil yang Diharapkan
		orang yang lebih berpengalaman pada bidang yang sama	Pengetahuan teknis dan rujukan Pengalaman baru dalam penyelesaian Pekerjaan
3.	<i>E-learning</i>	pengembangan kompetensi PNS yang dilaksanakan dalam bentuk pelatihan dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mencapai tujuan pembelajaran dan peningkatan kinerja	Pemenuhan kompetensi teknis sesuai tuntutan Jabatan dan bidang kerja. Pengetahuan baru yang dapat menghasilkan motivasi/ide baru untuk meningkatkan kinerja atau bagi Pengembangan karier berikutnya
4.	Pelatihan jarak jauh	proses pembelajaran secara terstruktur dengan dipandu oleh penyelenggara pelatihan secara jarak jauh	Pengetahuan baru yang dapat menghasilkan motivasi/ide baru untuk meningkatkan keterampilan kerja atau bagi pengembangan karier berikutnya
5.	Detasering (<i>secondment</i>)	penugasan/penempatan PNS pada suatu tempat untuk jangka waktu tertentu.	Pengalaman dan peningkatan kompetensi menangani tantangan pada unit kerja baru
6.	Pembelajaran alam terbuka (<i>outbond</i>)	pembelajaran melalui simulasi yang diarahkan agar PNS mampu: (a) menunjukkan potensi dalam membangun semangat kebersamaan serta memaknai kebajikan dan keberhasilan bagi diri dan orang lain; (b) memaknai pentingnya peran kerja sama, sinergi, dan keberhasilan bersama	Pengembangan karakter PNS disesuaikan dengan nilai-nilai dan tuntutan bidang kerja

No.	Bentuk dan Jalur Pengembangan	Deskripsi	Hasil yang Diharapkan
7.	Patok banding (<i>benchmarking</i>)	kegiatan untuk mengembangkan kompetensi dengan cara membandingkan dan mengukur suatu kegiatan organisasi lain yang mempunyai karakteristik sejenis	Peningkatan pengetahuan, keterampilan dan sikap dalam penyelesaian tugas
8.	Pertukaran PNS dengan pegawai swasta/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah	kesempatan kepada PNS untuk menduduki jabatan tertentu di sektor swasta sesuai dengan persyaratan kompetensi.	Pemenuhan kompetensi sesuai tuntutan jabatan dan bidang kerja. Pengetahuan baru yang dapat melahirkan motivasi/ide baru untuk meningkatkan keterampilan kerja atau bagi pengembangan karier berikutnya
9.	Belajar mandiri (<i>self development</i>)	upaya dari individu PNS untuk mengembangkan kompetensinya melalui proses secara mandiri dengan memanfaatkan sumber pembelajaran yang tersedia	Peningkatan pengetahuan, keterampilan dan sikap dalam penyelesaian tugas
10.	Komunitas belajar/ <i>community practices/networking</i>	suatu perkumpulan beberapa orang PNS yang memiliki tujuan saling menguntungkan untuk berbagi pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku PNS sehingga mendorong terjadinya proses pembelajaran	Peningkatan pengetahuan, keterampilan dan sikap secara bersama-sama
11.	Magang/praktik kerja	proses pembelajaran untuk memperoleh dan menguasai keterampilan dengan melibatkan diri dalam proses pekerjaan tanpa atau dengan	Pengalaman atau keahlian bidang tertentu hasil pelaksanaan pekerjaan ditempat praktik kerja/magang

No.	Bentuk dan Jalur Pengembangan	Deskripsi	Hasil yang Diharapkan
		petunjuk orang yang sudah terampil dalam pekerjaan itu (<i>learning by doing</i>). Tempat magang adalah unit yang memiliki tugas dan fungsi yang relevan dengan bidang tugas PNS.	

Sumber: Peraturan LAN Nomor 10 Tahun 2018

Pengembangan kompetensi sendiri harus dilakukan dengan perencanaan yang matang. Setiap instansi pemerintah harus memiliki dokumen perencanaan pengembangan kompetensi tiap tahunnya. Hal tersebut untuk memastikan bahwa setiap SDM aparatur dikembangkan kompetensinya sesuai dengan kebutuhan. Hal yang paling krusial dalam perencanaan pengembangan kompetensi adalah dalam menganalisis kebutuhan pengembangan kompetensi sdm aparatur.

Kesenjangan kinerja dan kesenjangan kompetensi merupakan dua hal yang digunakan menjadi dasar dalam menganalisis kebutuhan pengembangan kompetensi SDM aparatur. Kesenjangan kinerja tentunya dapat dilihat dari hasil penilaian SKP sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kesenjangan kompetensi dapat dilakukan dengan berbagai metode seperti *assessment center*, metode 360°, serta dialog atasan dan bawahan. Khusus terkait dengan metode dialog atasan dan bawahan, dijelaskan secara rinci dalam peraturan LAN Nomor 10 Tahun 2018.

Etika harus menjadi prioritas dalam pengembangan kompetensi mengingat munculnya generasi milenial dalam birokrasi. Pembentukan karakter ASN yang beretika tersebut dapat

dimasukkan dalam materi pelatihan dasar ASN. Karakteristik generasi milenial yang dinamis dan bebas harus dikontrol dengan etika publik. Sikap dan perilaku ASN harus didasarkan pada nilai-nilai etika yang berlaku.

Perubahan paradigma dari training ke learning mendorong LAN untuk menciptakan konsep ASN Corpu. Konsep tersebut didefinisikan sebagai entitas kegiatan pengembangan kompetensi ASN yang berperan sebagai sarana strategis untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional dalam bentuk penanganan isu-isu strategis melalui proses pembelajaran tematik dan terintegrasi dengan melibatkan K/L/D terkait dan tenaga ahli dari dalam/luar instansi pemerintah (Pimbangkom ASN-LAN, 2019). Terdapat beberapa hal yang membedakan corporate university dengan universitas dan training center yang dapat dilihat pada tabel 6.2.

Tabel 6.2. Perbandingan Universitas, Training Center dan Corporate University

Universitas	Training Center	Corporate University
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Program gelar, ✓ Pembelajaran dilakukan melalui proses belajar mengajar, ✓ Fokus pada knowledge, ✓ Kualitas individu, ✓ Untuk masyarakat umum. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Non gelar ✓ Pembelajaran dilakukan melalui pelatihan, pengalaman kerja dan pengembangan karier, ✓ Reaktif, ✓ Event (kegiatan pelatihan) ✓ Tujuan organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Non Gelar ✓ Pembelajaran dilakukan melalui pelatihan, pengalaman kerja dan pengembangan karier, ✓ Kapabilitas individu dan organisasi, ✓ Kinerja individu dan organisasi, ✓ Ekosistem organisasi

Sumber: Laporan ASN *Corporate University*, Pimbangkom LAN, 2019

e. Reward dan *punishment*.

Reward dan *punishment* sudah seharusnya terintegrasi dengan tahapan lainnya. Manajemen kinerja, dan manajemen talenta sudah seyogyanya menjadi dasar dalam pemberian *reward* SDM aparatur. *Reward* sendiri tidak selamanya berbentuk materi namun juga bisa dalam bentuk pengembangan kompetensi atau

promosi. Seorang yang masuk dalam *high talent* contohnya, diberikan kesempatan untuk masuk dalam kelompok rencana suksesi yang dipersiapkan menduduki jabatan-jabatan tertentu.

f. Manajemen kinerja.

Manajemen kinerja sudah seyogianya tidak hanya berbasis individu namun juga berbasis kelompok kerja. Hal tersebut terkait bentuk kelembagaan yang dipilih dalam formulasi dimensi SANRI yang banyak menekankan pertanggung jawaban yang berbasis kelompok. Sehingga organisasi tidak hanya fokus pada kinerja individu. Kinerja berbasis kelompok dapat dinilai dari ketercapaian *Key Performance Indicator* yang dibebankan kepada tim kerja.

Manajemen kinerja berbasis individu terdiri dari perencanaan kinerja, pelaksanaan kinerja, serta penilaian kinerja (LAN, 2017). Perencanaan kinerja terdiri *dari* dua kegiatan utama yaitu (1) penyelarasan kinerja, dan (2) pembuatan sasaran kinerja pegawai. Penyelarasan kinerja sebenarnya merupakan proses *cascading* sasaran kinerja organisasi, unit kerja, sampai pada individu pegawai. Hasil *cascading* sasaran kinerja tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah sasaran kinerja pegawai (SKP) yang terukur *outputnya* dengan jelas. SKP tersebut dibuat dengan sasaran kinerja triwulan. Pembuatan SKP dengan sasaran kinerja triwulan tersebut dalam rangka menerapkan prinsip organisasi pembelajar, dengan adanya proses *coaching* dan *mentoring*. SDM aparatur tidak terus dilakukan pembimbingan melalui proses *coaching* dan *mentoring* untuk mendapatkan hasil yang maksimal.



Gambar 6.4
Tahapan Manajemen Kinerja
Sumber : LAN, 2017

Pelaksanaan kinerja terdiri dari tiga proses yaitu : (1) laporan triwulan, (2) pelaksanaan *coaching* dan *mentoring* triwulan, serta (3) tindak lanjut *coaching* dan *mentoring*. Laporan triwulan mencakup capaian-capaian sasaran kinerja triwulan. *Coaching* dilakukan antara atasan langsung dengan individu pegawai, sedangkan *mentoring* dilakukan antara individu pegawai dengan pegawai lainnya yang dianggap memiliki pengalaman lebih banyak. Hasil dari *coaching* dan *mentoring* tersebut kemudian ditindaklanjuti sehingga terjadi perbaikan kinerja di triwulan berikutnya.

Penilaian kinerja juga terdiri dari tiga tahap. Pertama, penilaian SKP triwulan. Kedua, penilaian SKP tahunan melalui metode 360°. Pemilihan metode 360° penting untuk memotret kinerja pegawai dengan sebenar-benarnya. Metode tersebut sangat mendukung pengaturan kerja yang berbasis tim. Permasalahan *free rider* dalam tim dapat diatasi dengan adanya metode penilaian tersebut. Ketiga, manajemen kinerja untuk pengembangan pegawai. Setelah diketahui kinerja pegawai, maka perlu diambil langkah-langkah pengembangan yang harus

dilakukan. Oleh karenanya manajemen kinerja harus terintegrasi dengan managemens talenta organisasi. Pegawai yang kinerjanya masih kurang dengan permasalahan kesenjangan kompetensi maka perlu untuk dilakukan pengembangan kompetensi untuk menjadi daya ungkit terhadap kinerjanya.

2. Pengaturan Kerja SDM aparatur

Pengaturan kerja SDM aparatur memerlukan sebuah fleksibilitas apabila melihat dari kondisi lingkungan strategis saat ini. Munculnya kaum milenial di birokrasi, perkembangan ICT, serta munculnya pandemi, merupakan driver of change perlunya fleksibilitas pengaturan kerja atau dalam literatur banyak disebut dengan *flexible work arrangement* (FWA). Beberapa hasil penelitian juga menunjukkan pentingnya FWA dalam sebuah organisasi salah satunya yang dilakukan oleh Wheatley (2017). Penelitian yang dilakukan oleh Wheatley (2017) menunjukkan dua hal. Pertama, adanya dampak positif dari penggunaan sejumlah FWA melalui *homeworking* memiliki efek positif bagi laki-laki dan perempuan terhadap kepuasan kerja dan *leisure*. Kedua, adanya efek positif FWA melalui *flexi-time* bagi pria karena memfasilitasi pelaksanaan tanggung jawab rumah tangga sambil mempertahankan pekerjaan. Artinya ada korelasi antara kinerja SDM aparatur dengan pengaturan kerja yang fleksibel.

Apabila merujuk pada pendapat Maxwell, Rankine, Bell, dan MacVicar (2007, p. 138), FWA didefinisikan sebagai setiap kebijakan dan praktik, formal atau informal, yang memungkinkan orang untuk berbeda-beda kapan dan di mana pekerjaan dilakukan. Definisi tersebut dipilih untuk menjabarkan konsep FWA dalam sub-bab ini karena kejelasan dari definisi tersebut. Terdapat tiga kata kunci dalam definisi tersebut yaitu fleksibel, kapan, dan di

mana. Kapan menunjukkan waktu pengaturan kerja, sedangkan di mana menunjukkan tempat pengaturan kerja.

Setidaknya terdapat empat bentuk FWA yaitu : pertama, fleksibilitas dalam penjadwalan jam. Contoh dari bentuk tersebut adalah pengaturan waktu fleksibel, minggu kerja yang terkompres, pengaturan shift dan lain-lain. Kedua, fleksibilitas dalam jumlah jam kerja seperti kerja paruh waktu dan pembagian pekerjaan. Ketiga, fleksibilitas tempat kerja seperti bekerja di rumah dan di mana saja dalam jangkauan satelit. Keempat, fleksibilitas dalam pengaturan cuti seperti cuti orang tua, cuti khusus, cuti tidak dibayar. Pembagian FWA tersebut mengadopsi pendapat Glynn, Steinberg, dan McCartney (2002 dalam Giannikis & Mihail, 2011), The Government of Western Australia (2002 dalam Giannikis & Mihail, 2011), dan Georgetown University Law Center (2008 dalam Giannikis & Mihail, 2011).

Birokrasi Indonesia saat ini telah mengimplementasikan FWA dalam bentuk fleksibilitas tempat kerja dengan menggunakan sistem *work from home* (WFH). Namun pertanyaannya kemudian adalah apakah sistem tersebut efektif dalam mendukung pencapaian kinerja organisasi. Banyak yang kemudian menyangsikan efektivitas pelaksanaan WFH tersebut terhadap pencapaian kinerja organisasi.

Sistem FWA oleh karenanya harus didukung dengan manajemen SDM aparatur yang terintegrasi, serta berbasis merit seperti yang digambarkan formulasinya dalam sub bab manajemen SDM aparatur. FWA harus didukung dengan manajemen kinerja yang jelas ukuran kinerja dari tiap individu. Sehingga pelaksanaan FWA tidak mengurangi kinerja individu, namun sebaliknya dapat meningkatkan kinerja pegawai.

Sistem FWA juga harus didukung dengan manajemen SDM aparatur berbasis TI. Absensi, perencanaan kinerja, pelaksanaan kinerja, serta penilaian kinerja didukung dengan sistem TI. Proses *coaching* dan *mentoring* dalam manajemen kinerja juga perlu difasilitasi oleh TI tanpa tatap muka. Hal tersebut penting utamanya dalam kondisi krisis seperti adanya pandemi. Lembaga administrasi negara (LAN) merupakan salah satu instansi pemerintah yang sudah menerapkan manajemen kinerja berbasis TI melalui sistem intranet yang dapat diakses melalui intranet.lan.go.id. Sistem intranet tersebut dapat diakses juga melalui smart phone. Setiap harinya, pegawai di LAN melaporkan output-output yang dihasilkan.

Kecanggihan sistem TI saat ini semakin mempermudah jalannya FWA. Platform-platform meeting digital semakin dikenal utamanya sejak adanya pandemi Covid 19 di Indonesia. Zoom meeting, Cisco Webex Meeting, Google Meeting dan lain-lain menjadi pilihan untuk melaksanakan beberapa rapat secara digital. Flesibilitas pengaturan tempat kerja tidak lagi menjadi wacana-wacana saja. Oleh karenanya, pemerintah perlu banyak menyediakan *co-working space* yang memungkinkan SDM aparatur mengerjakan tugas-tugas di mana saja.

Kementerian Keuangan merupakan salah satu lembaga pemerintah yang menerapkan FWA. Kementerian tersebut menerapkan konsep yang disebut dengan *activity based workplace* (ABW). Mekanisme pengaturan kerja tersebut pada intinya tidak memberikan ruang khusus bagi pegawai. Hal tersebut membutuhkan *co-working space* yang memungkinkan tim-tim kerja bekerja dalam satu ruangan. Kinerja pegawai tetap terkontrol dari mekanisme FWA tersebut, di mana setiap harinya harus melaporkan output dan akan diverifikasi oleh pimpinan.

C. Dimensi Pelayanan Publik

Sub-bab ini menjelaskan dimensi pelayanan publik dengan memadukan perspektif UU No 25 Tahun 2009, UU Nomor 23 Tahun 2014, serta gagasan-gagasan yang didasarkan pada hasil analisis lingkungan strategis, permasalahan implementasi, serta tinjauan teori dan konseptual. Artinya, formulasi dimensi pelayanan publik tidak hanya berbicara tentang formulasi eksisting namun juga gagasan-gagasan baru. Pembahasan pelayanan publik sendiri tidak terlepas dari kedua UU yang disebutkan di atas.

Pelayanan publik dalam perspektif UU Nomor 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan definisi di atas, terdapat tiga jenis pelayanan publik yaitu pelayanan barang publik, pelayanan jasa publik, serta pelayanan administrasi. Namun demikian, apabila membaca UU Nomor 23 Tahun 2014 muncul satu jenis pelayanan publik lain yang disebut dengan pelayanan dasar. Definisi dari pelayanan tersebut adalah pelayanan publik untuk untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan adanya enam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan urusan dasar yaitu: (1) Pendidikan, (2) kesehatan, (3) pekerjaan umum dan penataan ruang, (4) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, (5) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan (6) sosial.

Setidaknya terdapat tujuh gagasan formulasi pelayanan publik. Pertama, kecerdasan buatan dalam pelayanan publik. Kedua, aplikasi berbasis *people driven*. Ketiga, digitalisasi dibarengi

perubahan proses internal yang radikal. Keempat, pemanfaatan *platform* digital. Kelima, mengupayakan layanan *mobile and personality*. Keenam, mengupayakan jaminan keamanan data. Ketujuh, menerapkan *co-creation*.

Gagasan formulasi dimensi SANRI di atas diilhami oleh konsep transformasi digital. OECD (2016) mendefinisikan pemerintah digital sebagai penggunaan teknologi digital, bagian terpadu dari strategi modernisasi pemerintah, untuk menciptakan nilai publik. Beberapa nilai publik tersebut diantaranya sebagai berikut: (1) barang atau jasa yang memuaskan keinginan warga dan klien, (2) pilihan produksi yang memenuhi harapan warga negara akan keadilan, efisiensi dan efektivitas, (3) lembaga publik yang tertata dengan baik dan produktif yang mencerminkan keinginan dan preferensi warga negara, (4) keadilan dan efisiensi distribusi, (5) penggunaan sumber daya secara sah untuk mencapai tujuan public, dan (6) Inovasi dan kemampuan beradaptasi untuk mengubah preferensi dan tuntutan (OECD, 2014). Apabila merujuk pada penggambaran yang dilakukan oleh OECD (2016) terdapat tiga aspek yang menjadi ciri dari *digital government*. Pertama, penggunaan teknologi, aktivitas pelayanan administrasi internal, serta aktivitas pelayanan eksternal. Gambaran karakteristik tersebut dapat dilihat pada tabel 6.3.

Tabel 6.3. Karakteristik Manajemen Pelayanan Publik yang Mengadopsi Prinsip *Digital Government*

Aspek Perubahan	Karakteristik
Penggunaan Teknologi	Fokus pada tata kelola, keterbukaan, transparansi, keterlibatan dan kepercayaan pada pemerintah, serta efisiensi dan produktivitas Berfokus pada <i>people-driven</i> . pengguna menyuarakan tuntutan dan kebutuhan mereka, berkontribusi untuk membentuk agenda dan konten pemberian layanan
Aktivitas pelayanan administrasi yang menjadi core fungsi	Transformasi proses internal
Aktivitas pelayanan individu	1) Adanya aktivitas berbagi data, <i>platform</i> administrasi-TIK yang tergabung untuk berbagi informasi, layanan, dan peningkatan kolaborasi 2) Adanya layanan inovatif yang disesuaikan dengan kebutuhan individu / layanan di mana-mana (<i>m-government</i>)

Sumber: Diadopsi dari OECD, 2016

1. Kecerdasan Buatan untuk Menciptakan Pelayanan Tanpa Tatap Muka

Kecerdasan buatan diharapkan dapat menjadi dasar dalam pelayanan publik seiring dengan perkembangan sistem TI. Pelayanan tanpa tatap muka kemudian akan tercipta apabila kecerdasan buatan benar-benar diimplementasikan dengan optimal. Hal tersebut sangat penting di era pandemi saat ini ketika kebiasaan adaptasi baru diterapkan. Pemanfaatan kecerdasan

buatan kemudian akan sangat mendukung upaya penerapan protokol kesehatan dengan penyediaan layanan tanpa tatap muka.

Nilai-nilai dalam pelayanan publik di Indonesia kalau di analisis secara mendalam dipengaruhi oleh perubahan paradigma administrasi publik, utamanya ketika muncul paradigma *New Public Service* (NPS). Paradigma *New Public Service* (NPS) menempatkan warga tidak hanya sebagai *customer* tetapi sekaligus masyarakat dipandang sebagai *citizen* yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dari negara (birokrasi publik). Secara tegas NPS menyodorkan doktrin baru dalam pelayanan publik yakni; 1) *Serve Citizen not customer*, 2) *Seek the public interest*, 3) *Value citizenship over entrepreneurship*, 4) *Think strategically act democratically*, 5) *Recognize that accountability is not simple*, 6) *Serve rather than steer*, dan 7) *Value people not jus productivity*. Paradigma ini menunjukkan bahwa penciptaan kualitas pelayanan publik dan partisipasi masyarakat menjadi sesuatu yang dominan untuk mencapai cita-cita sebagai negara kesejahteraan. Pendekatan NPS dipengaruhi oleh teori tentang *citizenship, community and civil society, organizational humanists, and post modern administrative*. Dalam pendekatan NPS, *stakeholder* dalam pengambilan kebijakan semakin bervariasi. Bahkan dalam paradigma tersebut terdapat konsep *governance* yaitu integrasi antara pemerintah, *civil society*, dan sektor privat. Nilai yang dibangun juga tidak terbatas pada efisiensi dan efektivitas namun terdapat nilai lainnya seperti keadilan, partisipasi, dan lain-lain (Denhardt & Dehardt, 2000:553).

Nilai-nilai pelayanan publik dalam perspektif UU Nomor 25 Tahun 2009 terlihat menganut prinsip NPS. Pasal 4 UU tersebut menyebutkan dua belas nilai yang dipakai yaitu: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan

kewajiban, profesionalitas, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Nilai-nilai tersebut ternyata juga dipakai dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan disebutkan dalam pasal 344 ayat (2).

Lingkungan strategis seperti perkembangan ICT, munculnya kaum milenial, kondisi krisis, intervensi politik serta banyaknya kasus korupsi mendorong munculnya nilai baru dalam pelayanan publik. “Pelayanan tanpa tatap muka” menjadi nilai baru yang harus diterapkan dalam proses pelayanan publik. Perkembangan ICT sangat mendukung adanya nilai tersebut melalui proses digitalisasi pelayanan. Bahkan proses “*mobile service*” atau pelayanan di mana saja menjadi sangat mungkin di terapkan. Pelayanan tanpa tatap muka dengan dukungan ICT tersebut juga akan sangat mengakomodasi perilaku kaum milenial. Kasus pandemi Covid 19 juga dapat diminimalisir dengan adanya penerapan nilai tersebut dalam pelayanan publik. Intervensi politik serta praktik korupsi juga dapat dicegah dengan penerapan pelayanan tanpa tatap muka. Tim Koordinasi dan Supervisi Pencegahan Korupsi (KORPSUPGAH) KPK beberapa tahun belakang ini juga menggaungkan hal tersebut.

2. Aplikasi berbasis *people driven*

People driven menjadi fokus penggunaan teknologi informasi. Masyarakat sebagai user dalam pelayanan publik tidak hanya berpartisipasi namun memiliki demand dan menyuarakan tuntutan mereka. User juga ikut mendesain dalam pembuatan agenda dan konten dalam pemberian pelayanan publik. Praktik yang menjadikan masyarakat hanya sebagai objek dari sosialisasi sudah

seharusnya tidak terjadi lagi. Bisa dibilang, *digital government* memerlukan sikap pro dan aktif dari masyarakat sebagai user dalam pelayanan.

3. Digitalisasi dibarengi perubahan proses internal yang radikal

Aspek proses administrasi internal berkaitan dengan aktivitas pelayanan administrasi yang menjadi *core* fungsi. Digital government menuntut adanya proses transformasi digital, yang artinya bersifat radikal. Perubahan tidak berbentuk inovasi-inovasi yang sifatnya incremental, atau bahkan hanya merubah dari proses yang bersifat offline ke online. Diperlukan review terhadap proses bisnis internal, seperti meninjau layer-layer hierarkhi dalam proses layanan publik.

Hadirnya UU cipta kerja salah satunya adalah mencoba melakukan transformasi tersebut. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang terintegrasi secara elektronik dan menjadi dasar dalam pemberian izin berusaha berpotensi mempermudah perizinan. Izin mendirikan bangunan, ataupun izin lokasi sudah tidak relevan lagi dengan adanya RDTR tersebut. RDTR memuat zonasi yang dapat digunakan untuk berusaha. Izin usaha ditempat-tempat yang tidak masuk dalam zona berusaha contohnya, secara sistem akan langsung tertolak.

Banyak fenomena pelayanan publik di Indonesia yang tidak melalui proses transformasi proses internal meskipun telah dilakukan elektronisasi. Hadirnya Online Single Submission (OSS) yang dikembangkan oleh BKPM dan Kemenko Perekonomian secara tidak langsung mendeligitimasi sistem yang sudah dibangun oleh pemerintah daerah. Hal tersebut merupakan salah satu indikasi masih adanya proses-proses yang masih terlalu berbelit-belit dan tidak mampu mendongkrak capaian ease of doing business

Indonesia. Kasus video viral Walikota Surabaya yang melakukan komplain terhadap lamanya proses pelayanan kependudukan meskipun dengan dukungan sistem TI juga menjadi indikasi belum tercitanya transformasi proses internal dalam pelayanan publik. Masih terdapat proses-proses yang menghambat pelayanan administrasi kependudukan di Kota Surabaya.

4. Pemanfaatan platform digital

Prinsip berbagi data harus ditanamkan dalam pelayanan publik. Aktivitas pengumpulan data based layanan oleh penyedia layanan merupakan aktivitas yang bisa dibilang kuno seiring dengan digitalisasi pelayanan perizinan. Data tidak hanya terintegrasi antar satu organisasi dengan organisasi lainnya, namun terdapat proses sharing data. Oleh karenanya diperlukan sebuah platform digital yang memungkinkan saling berbagi data dan berkolaborasi dengan berbagai organisasi. Hal tersebut sejalan dengan munculnya konsep tentang *government as a platform (GAAP)*.

Platform-platform digital tersebut sudah terlebih dahulu dipakai oleh sektor privat. Bukalapak.com, Tokopedia.com, serta Shopee.com merupakan contoh platform-platform digital di bidang *e-commerce*. Euforia munculnya platform digital di sektor privat seharusnya menjadi pelecut untuk diaplikasikan dalam birokrasi pelayanan publik.

5. Mengupayakan layanan *mobile and personal*

Aspek tersebut berkaitan dengan aktivitas layanan administrasi kepada individu (*personal*) masyarakat secara langsung atau *personal service*. Layanan *everywhere* sesuai dengan kebutuhan masyarakat melalui *m-government* perlu diupayakan. Pelayanan publik harus berusaha mewujudkan *mobile government*.

Pelayanan di mana saja dan kapan saja merupakan prinsip dari *mobile government*. Pelayanan publik juga sudah dapat diakses melalui *smartphone*. Hal tersebut penting untuk benar-benar menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Masyarakat yang benar-benar memiliki kesibukan bahkan untuk pengambilan dokumen pelayanan akan sangat terbantu dengan adanya *mobile government*. Rumah sakit dapat menyediakan pelayanan pendaftaran pemeriksaan kesehatan dengan hanya melalui *smartphone*.

Penggunaan big data sangat penting dalam mendukung manajemen pelayanan berbasis digital. Menjaring partisipasi masyarakat sangatlah penting, namun dalam praktiknya dihadapkan pada tingkat partisipasi masyarakat yang rendah. Analisis big data diperlukan untuk memetakan aspirasi masyarakat yang tersebar di media sosial dan hasil-hasil kajian. Hal tersebut akan semakin memperkuat dalam proses desain dan implementasi pelayanan publik.

6. Mengupayakan jaminan keamanan data

Kecanggihan digitalisasi pelayanan harus diimbangi dengan jaminan keamanan data layanan masyarakat. Jaminan keamanan sangat penting dikarenakan dua hal yaitu: (1) adanya ruang privasi pengguna layanan, serta (2) adanya potensi penyalahgunaan data individu untuk disalahgunakan. Poin tersebut penting untuk diperhatikan oleh penyelenggara layanan publik seiring dengan banyaknya kejahatan *cyber* yang terjadi saat ini.

7. Menerapkan *Co-Creation*

Co-creation penting dalam proses pelayanan publik utamanya di era *governance* dan demokratisasi yang semakin berkembang

saat ini. Proses *co-creation* dapat menjadi instrument penting untuk memastikan agar pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Inti dari proses *co-creation* adalah *envolving* pengguna layanan dalam proses desain dan produksi pelayanan publik.

Terdapat dua langkah utama yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan *co-creation*. Pertama, perlunya pemerintah melakukan pemetaan terhadap stakeholder terkait layanan publik. Pemetaan harus dilakukan secara komprehensif sehingga semua stakeholder benar-benar terpetakan. Proses pemetaan termasuk profil stakeholder yang mencakup juga kemungkinan pelibatan mereka dalam proses *co-creation*. Langkah kedua adalah pelibatan stakeholder terkait dalam pelaksanaan desain atau produksi pelayanan publik.

Kesulitan utama dalam pelaksanaan *co-creation* adalah pelibatan stakeholder terkait. Tidak semua stakeholder memiliki awareness untuk dapat terlibat pada proses desain atau produksi pelayanan publik. Hasil dari pemetaan stakeholder yang kemudian menjadi dasar dalam penentuan strategi pelibatan masyarakat. Pelibatan stakeholder yang memiliki *awareness* dan pro-aktif tentunya akan lebih mudah dengan melaksanakan proses-proses yang biasa dilakukan seperti rapat bersama, FGD dan lain-lain. Namun, untuk *stakeholder* yang kurang memiliki *awareness* tentunya diperlukan cara-cara yang tidak biasa. Salah satu hal yang bisa dilakukan adalah dengan melakukan diskusi intensif secara informal dengan beberapa stakeholder. Penyedia layanan harus pro-aktif melakukan engagement dengan stakeholder, sehingga diketahui aspirasi-aspirasi dan gagasan dari masyarakat pengguna layanan. Langkah tersebut dalam bidang penelitian bisa disebut sebagai studi etnografi. Penyedia layanan menyatu dengan

pengguna layanan guna mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan.

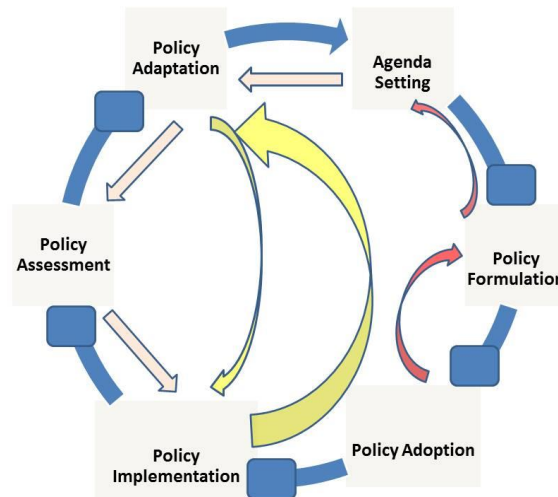
Pemerintah perlu mengadopsi mekanisme *crowd sourcing* untuk membangun partisipasi masyarakat di era digital. Gerakan yang dilakukan oleh *platform* Kitabisa.com dapat diadopsi oleh pemerintah dalam penyediaan layanan publik. Pemerintah, masyarakat, serta sektor *private* dapat bekerjasama dalam penyediaan SDM, serta penganggaran. Pemerintah bisa mendorong masyarakat untuk menjadi agen-agen perubahan melalui gerakan yang digaungkan melalui *platform* digital yang dibangun. Pemerintah bisa membangun kemitraan dengan sektor privat dalam membangun infrastruktur pelayanan publik.

D. Dimensi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan apapun yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Definisi tersebut mengadopsi pendapat dari Dye (1992). Artinya tidak semua kebijakan bersifat tertulis dan berbentuk peraturan. Pilihan pemerintah untuk tidak merespon suatu isu tertentu juga dapat disebut sebagai sebuah kebijakan.

Produk kebijakan tertulis dapat berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki. Sebuah peraturan perundangan harus sesuai dengan peraturan perundangan di atasnya. Hierarkhir tersebut yaitu: Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, serta peraturan daerah Kabupaten/Kota. Mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan dalam UU Nomor 11 Tahun 2012.

Tahapan kebijakan publik terdiri dari enam tahapan yaitu agenda setting, formulasi kebijakan, *policy adoption*, implementasi kebijakan, *policy assessment*, serta *policy adaptation*. Keenam tahapan tersebut membuat sebuah siklus yang saling berkaitan. Siklus tersebut bersifat sangat kompleks. Tidak dapat ditentukan mana tahapan yang awal dan akhir. Beberapa kasus suatu kebijakan dapat diadopsi terlebih dahulu, dan kemudian dijustifikasi dengan bekerja mundur ke proses agenda setting, di mana masalah dirumuskan atau dirumuskan ulang agar sesuai. Pemikiran tersebut diadopsi dari Dunn (2018 p 46) seperti terlihat dalam Gambar 6.5.



Gambar 6. 5.
Kompleksitas Siklus Kebijakan
Sumber: Diadopsi dari Dunn, 2018 p 46

Penjelasan di atas menjelaskan dua poin penting yang harus dipahami dalam praktik kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik terdiri dari peraturan tertulis (peraturan perundangan, surat edaran dan lain-lain) serta tidak tertulis (respons untuk tidak melakukan sesuatu atau bisa dikatakan sebuah tindakan tidak

tertulis). Kedua, siklus kebijakan bersifat kompleks (awal proses kebijakan tidak harus dimulai dengan *agenda setting*). Kedua poin tersebut penting dipahami sebelum perumusan dimensi SANRI.

Gagasan formulasi dimensi SANRI dirumuskan dalam tiga poin utama yaitu: (1) kolaborasi dan harmonisasi *evidence*, (2) harmonisasi kebijakan, serta (3) *open public participation*. Secara detail gambaran tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Kolaborasi dan harmonisasi *evidence*

Konsep *evidence based policy* bukan merupakan hal baru di Indonesia. Kebijakan berbasis bukti sendiri pada intinya merupakan penggunaan *evidence* dalam proses kebijakan. Penggunaan *evidence* tersebut penting di semua siklus kebijakan mulai dari *agenda setting*, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, *policy assessment*, serta *policy adaptation*. *Evidence* dapat menjadi dasar dalam semua proses tahapan kebijakan.

Implementasi kebijakan berbasis bukti sendiri sangat penting untuk memastikan kebijakan dapat tepat sasaran. *Evidence* juga dapat digunakan dalam menentukan strategi implementasi yang baik. Grindle (1980) mengungkapkan konsepsi tentang *context of implementation* yang pada intinya bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dinamika lingkungan strategis. *Evidence* bisa digunakan untuk menganalisis dinamika lingkungan strategis tersebut sehingga terumuskan suatu strategi yang efektif dalam implementasi kebijakan. Ketepatan sasaran kebijakan dapat mengurangi resistensi sebuah kebijakan.

Evidence sendiri tidak hanya berasal dari hasil-hasil penelitian akademisi. Pengetahuan dari politisi dan kalangan profesional juga dapat menjadi *evidence*. Politisi mendapatkan informasi-informasi dari konstituennya yang dapat menjadi *evidence* penting dalam

sebuah proses kebijakan. Pengalaman-pengalaman praktisi juga menjadi sangat penting untuk memperkuat sebuah kebijakan. Kolaborasi pengetahuan dari politisi, kalangan profesional, serta politisi menjadi sebuah *policy information* yang sangat penting dalam proses kebijakan yang tepat sasaran.



Gambar 6. 6.
Evidence dalam Pengambilan Kebijakan
Sumber: diadopsi dari Head, 2008

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana melakukan harmonisasi ketiga evidence tersebut? Tentunya setiap aktor memiliki pendapat masing-masing dan terkadang bertentangan satu sama lainnya. Mengatasi hal tersebut, terdapat langkah-langkah sifatnya konvensional, dan adapula yang moderat. Langkah-langkah yang sifatnya konvensional dapat dilakukan dengan mengundang semua stakeholder terkait untuk berdiskusi bersama dalam pengambilan kebijakan. Langkah yang bersifat moderat berupa pemanfaatan *big data* untuk memperoleh informasi yang optimal.

Big data sendiri terdiri dari dua yaitu data yang sifatnya terstruktur dan tidak terstruktur. Data yang terstruktur berasal dari hasil-hasil penelitian. Contoh dari data terstruktur adalah hasil survey yang dilakukan oleh BPS. Sedangkan data yang tidak

terstruktur dapat berasal dari informasi-informasi dari media sosial. Informasi-informasi dari media sosial tersebut dianalisis menjadi sebuah data yang informatif.

Langkah-langkah yang sifatnya konvensional dilakukan dengan mengundang seluruh stakeholder terkait untuk menyampaikan aspirasi. Politisi, praktisi, akademisi serta kelompok masyarakat untuk menyampaikan aspirasi mereka. Tentunya poin-poin kesepakatan dalam forum pertemuan tersebut yang nantinya akan menjadi informasi yang dapat digunakan dalam proses kebijakan. Pemetaan stakeholder terkait perlu dilakukan dengan baik, sehingga aspirasi kelompok dapat terakomodasi dengan maksimal dan mengurangi resistensi dari kelompok tertentu dikemudian hari.

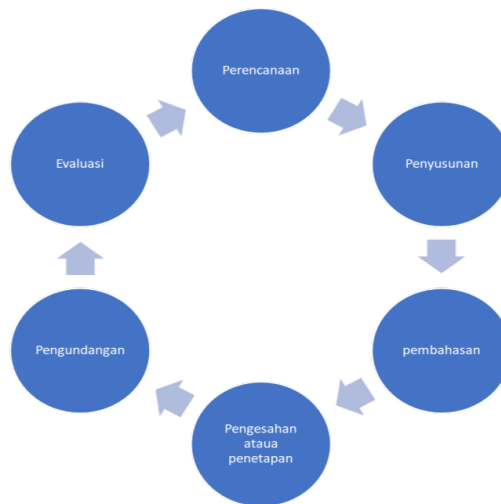
Pemanfaatan *big data* merupakan langkah yang dilakukan untuk melakukan harmonisasi *evidence*. Tentunya tidak semua aspirasi dapat terwakili, namun demikian, analisis *big data* dapat meminimalisir resistensi kebijakan publik. Langkah yang pertama harus dilakukan adalah menggaungkan wacana publik terhadap kebijakan publik tertentu. Respon publik melalui hasil penelitian, respon melalui media sosial yang sekarang sangat cepat sekali menjadi sebuah salah satu sumber informasi *big data*. Proses penyusunan perundang-undangan yang transparan juga dapat menjadi pemantik bagi publik merespon kebijakan terkait baik melalui kajian atau melalui diskusi dalam media sosial yang semakin beragam. Respon dari politisi, akademisi, serta praktisi atas isu tertentu akan menjadi informasi yang dapat dirangkai menjadi sebuah *big data*.

Harmonisasi *evidence* dari beberapa aktor terkait menjadi *policy information* yang dapat digunakan dalam pembuatan naskah akademik. Sehingga naskah akademik dapat benar-benar secara

komprehensif memetakan permasalahan yang ada. Evidence tidak hanya didasarkan pada pandangan teknokratis maupun yuridis namun juga aspirasi politik dan penelitian akademis. Harapannya akan tercipta sebuah kebijakan yang tepat sasaran dan tidak memiliki potensi resistensi yang besar.

2. Harmonisasi kebijakan

Sub-bab ini akan berusaha menjelaskan gagasan tentang bagaimana melakukan harmonisasi kebijakan. harmonisasi kebijakan sendiri sebenarnya dalam bahasa pembentukan perundang-undangan masuk pada tahapan evaluasi (lihat Gambar 6.7). Gagasan tersebut muncul dari adanya permasalahan tumpang tindih kebijakan.



Gambar 6.7. Perundang-Undangan
Sumber: BPHN, 2020

Terdapat dua aspek yang dapat menjadi variabel dalam melakukan harmonisasi kebijakan yaitu: (1) tidak bertentangan dan tumpang tindih dengan aturan lainnya, serta (2) tidak multitafsir. Harmonisasi regulasi berusaha memastikan agar suatu kebijakan atau regulasi tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Selain itu, kebijakan atau regulasi diharapkan juga tidak berpotensi tumpang tindih dengan regulasi lainnya yang setingkat dalam hierarki peraturan perundangan. Kebijakan diharapkan tidak multitafsir, sehingga diperlukan kejelasan bahasa aturan dalam pembuatan kebijakan.

3. *Open public participation*

Terdapat dua hal penting dalam melaksanakan open public participation yaitu: (1) menyediakan media/forum partisipasi masyarakat berbasis digital, serta (2) memberikan apresiasi atas partisipasi masyarakat dan akomodatif atas inisiatif masyarakat.

Proses kebijakan publik dalam konteks negara hukum demokratis menghendaki keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*). Dalam makna yang demikian, suatu kebijakan publik akan menjadi tidak bermakna bagi masyarakat manakala dalam proses perumusan maupun implementasinya tanpa melibatkan adanya partisipasi masyarakat. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan dalam penentuan prioritas kebijakan. Selain itu, karena masyarakat

terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan.

Adanya partisipasi masyarakat terhadap implementasi kebijakan publik merupakan wujud nyata dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Kebijakan publik tidak akan terlaksana secara efektif jika tidak ada partisipasi dari masyarakat. Implementasi kebijakan publik sebagai wujud dari pelaksanaan pembangunan berarti memberikan peluang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengarahkan sumber daya, potensi, merencanakan serta membuat keputusan dan mengevaluasi suatu kebijakan yang akan mensejahterakan mereka, yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.

E. Dimensi Perencanaan Penganggaran

Rumusan formulasi dimensi perencanaan dan penganggaran terdiri dari empat poin penting yaitu: (1) sinkronisasi perencanaan dan penganggaran, (2) sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan pusat dan daerah, (3) penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja, serta (4) *flexible budget*.

1) Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan

Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran setidaknya meliputi aspek kebijakan dan kelembagaan. Dengan terbitnya PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Perencanaan dan Pembangunan Nasional, pemerintah terlihat mulai memberikan perhatian lebih terhadap keselarasan antara perencanaan dan penganggaran nasional pembangunan. Peraturan ini secara jangka panjang memiliki implikasi serta manfaat bagi upaya reformasi perencanaan dan penganggaran pembangunan ke depan. Meski

demikian, dalam implementasinya perlu untuk dikawal secara tuntas sehingga implementasinya dapat benar-benar bermanfaat dalam rangka menciptakan tata kelola pembangunan yang efisien dan efektif.

Dari perspektif PP No. 17 Tahun 2017, jika sebelumnya pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *money follow function* dalam perencanaan penganggaran nasional, maka ke depan akan diprioritaskan pendekatan *money follow program*. Jika dalam konsep *money follow function* pada prinsipnya menegaskan bahwa pengalokasian anggaran harus berdasarkan fungsi tiap-tiap unit dalam organisasi pemerintah, maka dalam konsep *money follow program* tidak sertamerta membagi anggaran pada semua unit/organisasi secara merata, tetapi tetap ada proses penilaian (*assessment*) terhadap usul sebuah program/kegiatan yang akan diusulkan oleh setiap unit/organisasi. Penilaian tersebut utamanya menyangkut apakah program/ kegiatan yang diusulkan termasuk dalam proses prioritas yang harus didanai atau tidak serta bagaimana kontribusi dan dampaknya terhadap pelaksanaan pembangunan. Cara ini memberikan kemudahan pada Kementerian dan Lembaga untuk mengusulkan daftar program yang akan dimasukkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan. Perubahan pendekatan perencanaan penganggaran nasional dengan konsep *money follow program*, diharapkan pendekatan penganggaran pembangunan akan lebih berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan cara ini, arahan Presiden akan sebagai acuan untuk merumuskan program-program prioritas nasional. Dari sini, kemudian K/L (dengan difasilitasi oleh Kementerian PPN/Bappenas) menurunkan atau menerjemahkan

program prioritas nasional tersebut menjadi program-program kegiatan yang lebih rinci.

Pengupayaan untuk memastikan berjalannya program-program prioritas pembangunan telah menjadi concern utama dalam terbitnya PP No. 17 tahun 2017. Lahirnya PP ini mencoba menaungi program-program prioritas untuk tidak lagi berhenti di jalan. Oleh karena itu, solusinya adalah Kementerian Perencanaan Nasional/Bappenas dan Kementerian Keuangan diberi kewenangan untuk mengawal program prioritas pembangunan sejak perencanaan, penganggaran hingga implementasinya. Untuk program-program prioritas dirinci hingga tingkat proyek.

Dalam jangka panjang, upaya sinkronisasi perencanaan dan penganggaran perlu diperkuat secara kelembagaan. Dalam jangka pendek, perlu adanya perubahan UU antara UU SPPN dan UU Keuangan Negara dengan cara menyatukan dalam satu UU, yaitu UU tentang Perencanaan dan Penganggaran. Dengan telah diterbitkannya PP No. 17 tahun 2017, sejatinya ini menjadi pintu masuk bagi pemerintah dapat merevisi menyusun UU baru yang menyinergikan proses perencanaan dan penganggaran ke dalam satu UU.

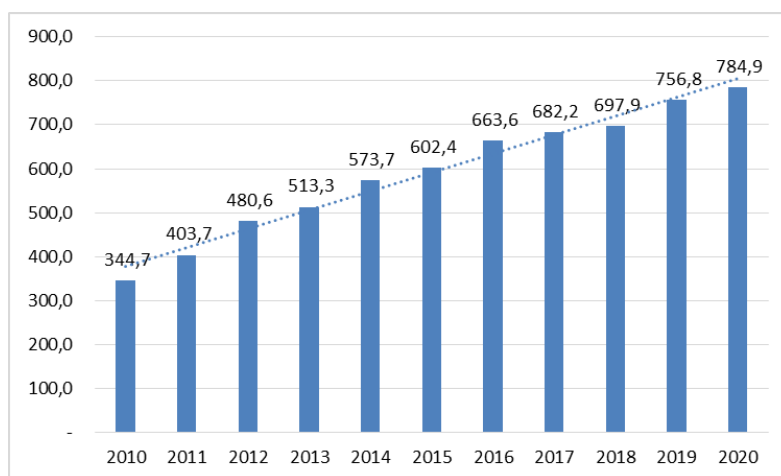
Dalam jangka panjangnya, upaya sinkronisasi ini dapat diupayakan dengan membentuk lembaga atau kementerian yang menaungi perencanaan dan penganggaran nasional, seperti yang dilakukan di beberapa negara seperti Office of Management and Budget di Amerika Serikat. Secara umum, lembaga ini bertugas mengawasi pelaksanaan visi Presiden di seluruh Cabang Eksekutif. Secara khusus, misi lembaga ini nantinya adalah membantu Presiden dalam memenuhi tujuan kebijakan, anggaran, manajemen dan peraturannya dan untuk memenuhi tanggung jawab undang-undang badan tersebut. Sama halnya dengan telah

terbitnya PP No. 17/2017 yang lebih memperjelas posisi, fungsi, dan kewenangan Kementerian Keuangan dan Bappenas dalam pembangunan nasional. Dalam jangka panjang, penjelasan mengenai tugas dan fungsi lembaga gabungan ini juga telah mendapat mandat sebelumnya serta komitmen pemerintah untuk memperkuat proses perencanaan dan penganggaran.

2) Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Pusat dan Daerah

Setidaknya terdapat dua hal penting yang harus dilakukan dalam proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan pusat dan daerah yaitu : (1) penyatuan perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah ke dalam satu UU perencanaan dan penganggaran nasional, serta (2) mekanisme penganggaran yang *men-direct* kepentingan pusat di daerah (program prioritas pembangunan)

Setelah reformasi dan diberlakukannya desentralisasi daerah, praktis kewenangan Pemerintah Daerah menjadi begitu besar. Hal ini tentu berimplikasi pada besarnya anggaran yang dikelola oleh Daerah. Selain itu, mekanisme perimbangan keuangan antara pusat dan daerah berimplikasi pada pembagian dana pembangunan dari pusat melalui skema dana transfer ke daerah bahkan ke desa. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, setiap tahunnya, dana transfer ke daerah kian tahun kian meningkat. Namun demikian, selama ini efektivitas dari dana transfer ini belum berimbas pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam hal tertentu, pemerintah pusat sendiri mengeluhkan tentang sinkronisasi perencanaan antara pusat dan daerah yang kerap tidak sama sehingga menyulitkan tercapainya target pembangunan yang telah ditetapkan oleh pusat.



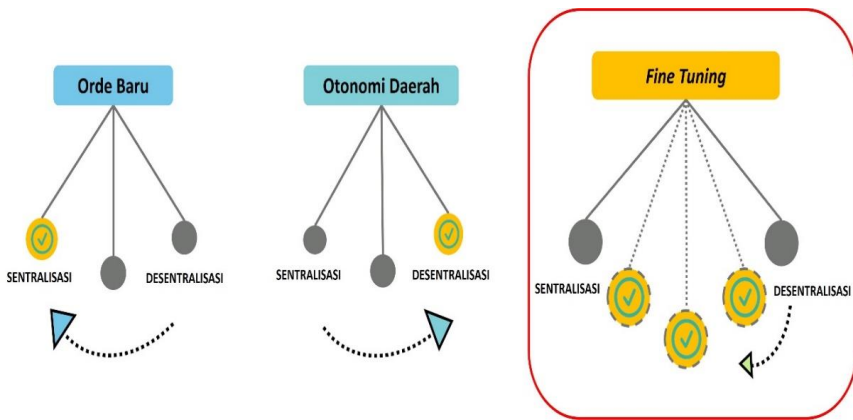
Gambar 6.8. Transfer Dana Perimbangan ke Daerah, 2010 - 2020

Sumber: Kementerian Keuangan, 2020

Pergeseran paradigma hubungan pusat dan daerah dari sentralisasi masa Orde Baru ke desentralisasi pada era Reformasi membawa implikasi serius pada tata kelola perencanaan dan penganggaran pembangunan di pusat dan daerah. Desentralisasi kewenangan yang begitu besar diberikan kepada daerah menjadikan kewenangan perencanaan pembangunan secara mandiri seringkali menanggalkan relasi harmonis antara perencanaan yang disusun dan ditetapkan oleh pusat, dengan perencanaan yang disusun oleh daerah. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan paradigma atau penyesuaian yang baik (*fine tuning*) antara perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah.

Apabila bandul sentralisasi yang begitu kuat ke arah pusat sebagai sentral pemerintahan, pada era reformasi, bandul lebih kuat bergerak ke daerah dalam skema desentralisasi. Ke depan, diperlukan sinergi antara sentralisasi dan desentralisasi dalam proses perencanaan dan penganggaran pusat daerah. Sentralisasi

sendiri sejatinya bukanlah hal yang buruk dalam proses pembangunan. Hal ini selama distribusi kewenangan dengan daerah terjalin dengan sinkron dan demokratis. Artinya, dalam prinsip negara kesatuan, pemerintah pusat atau Presiden memiliki visi misi yang harus disinkronkan dengan daerah. Oleh karena itu, kewenangan pusat sejatinya lebih besar dalam hal perencanaan pembangunan. Dengan demikian, perlu adanya suatu perubahan paradigma yang setimbang antara pusat dan daerah dalam proses perencanaan dan pembangunan ke depan.



Gambar 6.9. Pergeseran Bandul Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Pusat dan Daerah

Sumber: Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan, Bappenas (Agustus, 2020)

Oleh karena itu, beberapa strategi yang dapat dilakukan ke depan untuk menyinkronkan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut:

a. Penyatuan Perencanaan dan Penganggaran Pusat dan Daerah

Selama ini, perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah diatur dalam dua UU yang berbeda, yaitu UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) –serta UU Keuangan Negara- dan UU Pemerintahan Daerah. Ke depannya, untuk mengurangi ketidaksinkronan ini, perlu suatu mekanisme regulasi yang mengakomodasi sistem perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah ke dalam satu UU. Dalam hal ini, antara Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Dalam Negeri perlu untuk duduk bersama membahas mekanisme regulasi ini. Selama ini antara Bappenas dan Kemenkeu serta Kemendagri seperi bekerja sendiri-sendiri dengan ranah kewenangan yang berbeda dan terkesan ego sektoral. Bappenas dan Kementerian Keuangan merasa memiliki kewenangan hanya pada level perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat, sementara Kemendagri mengomandoi perencanaan pembangunan di Pemerintah Daerah, yang dinaungi dalam Permendagri terkait sinkronisasi perencanaan pembangunan pusat dan daerah. Dalam implementasinya sendiri terbilang kurang efektif dalam upaya menyinkronkan perencanaan pusat dan daerah. Pada Pasal 259 UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, sinkronisasi hanya dilakukan melalui Rapat Koordinasi Teknis (Rakortek).

b. Mekanisme Penanganan yang Men-*direct* Kepentingan Pusat di Daerah

Selama ini, program-program prioritas pemerintah seringkali tak terlaksana di tingkat daerah. Salah satunya dikarenakan berhentinya kewenangan pusat dan daerah di tingkat

pengalokasian dana. Artinya, setelah dana ditransfer ke daerah, kewenangan pengelolaan penganggaran kemudian menjadi kewenangan daerah, sehingga apakah kepentingan pusat, melalui program-program prioritasnya, terlaksana atau tidak atau efektif tidaknya, tidak banyak. Sehingga diperlukan suatu mekanisme penganggaran yang dapat memberi kontrol pemerintah pusat kepada daerah, apakah program-program prioritasnya dilakukan atau tidak. Di era Orde Baru, terdapat mekanisme Kebijakan (dana) Inpres (Instruksi Presiden) yang menyasar sampai daerah, contohnya dengan pendirian Sekolah Dasar (SD) Inpres yang masif di era tersebut. Kebijakan tersebut terlihat efektif dengan berdirinya SD-SD di daerah seiring dengan prioritas pembangunan ketika itu yang mengintensifkan berdirinya sekolah-sekolah untuk pembangunan bidang pendidikan. Sementara itu, di era reformasi, terdapat mekanisme Dana Alokasi Khusus (DAK), namun, mekanisme ini tidak cukup efektif dikarenakan kerap kali prioritas pembangunan antara pusat dengan daerah tidak sama, sehingga dana DAK dialihkan untuk kepentingan daerah yang lainnya.

Oleh karena itu, ke depan, diperlukan suatu mekanisme yang memperkuat kontrol pemerintah pusat terhadap dana transfer yang disalurkan kepada daerah dan menjamin terlaksananya program prioritas pusat di daerah. Diperlukan suatu mekanisme regulasi dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) atau Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengatur sinergi perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah, khususnya dalam program-program prioritas.

3) Penguatan Penganggaran Berbasis Kinerja (Performance-based Budgeting) sebagai Instrumen Transparansi dan Akuntabilitas Pembangunan

Penganggaran berbasis kinerja adalah proses perencanaan penganggaran yang membangun dan menjelaskan keterkaitan antara estimasi pendanaan anggaran dengan tingkat kinerja tertentu yang direncanakan dari program-program belanja pemerintah. Kata kuncinya adalah keterkaitan antara estimasi pendanaan dengan tingkat kinerja. Artinya, sejak tingkat perencanaan, anggaran yang disediakan harus telah jelas untuk apa pendanaannya, apa target yang ingin dicapai, apa *outcome* yang diharapkan.

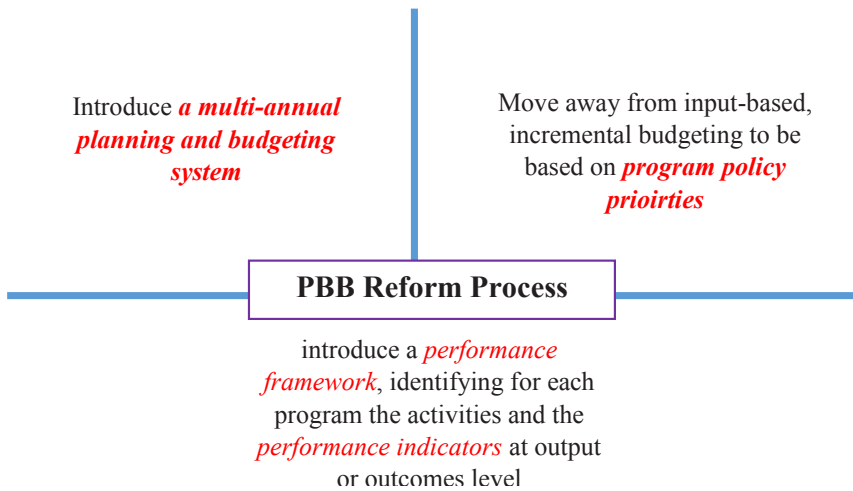
Oleh karena itu, untuk mendorong penguatan penganggaran berbasis kinerja di tingkat K/L/D ke depan, beberapa kondisi yang perlu dilakukan antara lain:

a) Fokus Pada Peningkatan Efisiensi dan Efektivitas Pendanaan Anggaran

Fokus pada peningkatan efisiensi dan efektivitas pendanaan dilakukan melalui penggunaan informasi yang menunjukkan keterkaitan antara pendanaan anggaran dengan kegiatan yang dilakukan dan keluaran yang dihasilkan. Untuk mendukung hal tersebut, penggunaan informasi kinerja perlu dilakukan sistematis mungkin dalam menunjukkan keterkaitan tersebut dan proses pelaksanaan kegiatan yang tepat dan relevan atas penggunaan informasi tersebut.

Menurut Napadano (2008) terapat 3 (tiga) prinsip dalam melakukan reformasi penganggaran berbasis kinerja, (1) *introduce a multi-annual planning and budgeting system (memperkenalkan sistem perencanaan dan penganggaran multi-tahunan)*, artinya bahwa sangat penting bagi setiap

lembaga dapat memetakan perencanaan dan penganggaran yang bersifat multi-tahun yang dapat mendeteksi kontinuitas dari perencanaan yang dilakukan oleh lembaga dan target yang ingin dicapai setiap tahunnya. (2) *move away from input based, incremental budgeting to be based on program policy priorities (mengubah dari penganggaran berbasis input dan inkremental menjadi berdasarkan prioritas kebijakan program)*, perlunya mengubah paradigma dalam menyusun anggaran dari yang berbasis pada input menjadi berbasis pada *outcome* apa yang ingin dicapai. Artinya *outcome* akan mempengaruhi bagaimana *input*, proses, dan *output* dilaksanakan. Target tersebut didefinisikan secara *top-down* dan disusun melalui kombinasi dari elemen-elemen yang dihasilkan oleh unit kerja teknis dibawahnya. Elemen-elemen kerja disusun secara *bottom-up* untuk menggambarkan aspek teknis dalam mencapai target atau tujuan kebijakan belanja, yang terdefinisi dalam visi dan misi. Selain itu, setiap elemen terilustrasi dengan jelas mengenai sinergi yang akan dicapai dengan keterkaitan antara level strategis dan operasional. (3) *introduce a performance framework, identifying for each program the activities and the performance indicators at output or outcomes level (memperkenalkan kerangka kinerja, mengidentifikasi untuk setiap program kegiatan dan indikator kinerja pada tingkat keluaran atau hasil)*, artinya adalah penganggaran berbasis kinerja sangat mementingkan bagaimana setiap perencanaan anggaran yang dilakukan harus didukung dengan indikator kinerja yang detil pada tingkat keluaran maupun hasil atau *outcome*. Menurut Napadano, ketiga prinsip tersebut harus dilakukan secara bertahap (*in steps*) atau secara bersamaan (*simultaneously*).



Gambar 6.10. Proses Reformasi Penganggaran Berbasis Kinerja
Sumber: Napadano, 2008

b) Sinergi Indikator Kinerja Antar Kementerian/Lembaga/
 Pemerintah Daerah

Salah satu kelemahan sulitnya tercapainya target pembangunan adalah ego sektoral antar kementerian/lembaga yang tertuang dalam kebijakan-kebijakan mereka. Padahal dalam RPJMN maupun RPJMD, target pembangunan sangat sulit apabila hanya dikerjakan atau menjadi tanggung jawab dari satu kementerian. Misalnya, untuk mencapai target 20 juta wisatawan asing berkunjung ke Indonesia, tidak hanya menjadi tanggung jawab dari Kementerian Pariwisata saja, namun secara holistik dibutuhkan peran dari kementerian lain untuk mendukung target tersebut, misalnya Infrastruktur yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pekerjaan Umum dan kebijakan imigrasi yang menjadi peran tanggung jawab Kementerian Hukum dan HAM maupun Kementerian Luar Negeri.

Oleh karena itu, dalam rangka mendukung tercapainya target pembangunan, terutama dalam program prioritas pembangunan, dalam kerangka penganggaran berbasis kinerja dibutuhkan sinergi antar kementerian/lembaga dalam menyusun indikator kinerjanya. Dalam menyusun peraturan, diharapkan kementerian/lembaga tidak menyusun peraturan sendiri-sendiri yang menyebabkan benturan atau distorsi peraturan dengan K/L lain yang akibatnya justru menyebabkan tidak tercapainya target pembangunan.

4) Pelaksanaan *Flexibel Budget*

Situasi pandemi Covid-19 yang menghantam Indonesia memberikan pembelajaran penting dalam proses perencanaan dan penganggaran. *Flexibel budget* terbukti dapat diterapkan di era pandemi. Realokasi anggaran dengan cepat untuk penanganan pandemi. Diharapkan *flexible budget* dapat diterapkan tidak hanya pada masa pandemi saja, namun dapat digunakan untuk melakukan akselerasi pembangunan dan pelaksanaan pemerintahan lainnya. Kinerja pelayanan publik diharapkan dapat terbantu dengan adanya *flexible budget*. Terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan *flexible budget* yaitu: (1) fleksibilitas dalam realokasi anggaran, serta (2) mekanisme proses penganggaran yang fleksibel.

BAB VII

PENUTUP

Kajian ini menghasilkan dua hal yaitu: *pertama*, hasil analisis pengaruh lingkungan strategis terhadap dimensi-dimensi dalam sistem administrasi negara di Indonesia, *kedua*, rumusan formulasi dimensi SANRI yang tepat untuk menjadikan sistem administrasi negara responsif terhadap perubahan lingkungan strategis.

Ada 5 (lima) lingkungan strategis yang dianggap sangat mempengaruhi dimensi SANRI, yaitu: a) Pandemi Global (Covid-19), b) Perkembangan ICT, c) Pengaruh Politik, d) Bonus Demografi, dan e) Narkoba, Radikalisme dan Korupsi. Pandemi global contohnya, menuntut adanya kelembagaan yang *officeless*, organisasi yang *agile*, adanya proses *networking* dan *collaborative* dalam organisasi. SDM aparatur dituntut untuk lebih adaptif terhadap adanya pandemi. *Upskill / reskill*, peralihan jabatan pelaksana ke JFT, perlunya pengaturan kerja yang fleksibel, adanya *job sharing*, *multi tasking*, dan *multi level working* merupakan isu-isu yang harus diakomodasi oleh SDM aparatur di era pandemi. Dimensi kebijakan publik membutuhkan pelibatan masyarakat melalui IT, sinkronisasi kebijakan, serta penyederhanaan peraturan. *Personality and smobile service*, *policy network*, serta *whole of government* perlu untuk menjadi dasar dalam dimensi pelayanan publik. Era pandemi juga membutuhkan *flexible budget* serta simplifikasi mekanisme perencanaan.

Identifikasi data empiris menemukan beberapa permasalahan dalam implementasi dimensi SANRI saat ini. Dimensi kelembagaan menyisakan empat permasalahan yaitu: (1) *silo mentality*, (2) struktur *hierarki* lembaga pemerintah yang terlalu panjang dan gemuk, (3)

jumlah lembaga pemerintah yang terlalu banyak, serta (4) kurangnya ruang berinovasi bagi pemerintah daerah. Dimensi SDM aparatur dihadapkan pada beberapa permasalahan seperti : (1) tidak meratanya distribusi ASN, (2) rekrutmen ASN tidak sesuai dengan kebutuhan di pemerintah daerah, (3) kurangnya inovasi penyusunan kebutuhan pegawai, (4) kurang adaptifnya formasi rekrutmen ASN terhadap lingkungan strategis, serta intervensi politik dalam manajemen ASN di daerah. Kinerja pelayanan yang masih tergolong lambat, adanya potensi korupsi dalam pelayanan publik, serta kaburnya konsep dan tidak optimalnya implementasi standar pelayanan menjadi permasalahan yang teridentifikasi dalam dimensi pelayanan publik.

Tiga permasalahan juga teridentifikasi dalam dimensi kebijakan publik yaitu: (1) belum optimalnya penggunaan bukti dalam kebijakan publik, (2) produk kebijakan publik yang masih tumpang tindih, serta (3) implementasi kebijakan tidak berjalan optimal. Dimensi perencanaan dan penganggaran juga dihadapkan pada empat permasalahan yaitu: (1) dualisme Lembaga dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran, (2) diskoneksi Perencanaan dan Penganggaran, (3) Sinergitas Perencanaan dan Penganggaran antara Pusat dan Daerah Masih Lemah serta (4) Lemahnya Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Planning and Budgeting*).

Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian ini kemudian mengidentifikasi akar masalahnya. Akar masalah tersebut yang kemudian benar-benar menjadi perhatian penting untuk dipecahkan dan diberikan masalahnya. Terdapat empat akar masalah dalam dimensi SANRI yaitu (1) penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan, (2) belum terciptanya transformasi digital, (3) munculnya intervensi politik, serta (4) belum membudayanya penggunaan *big data*

Pengaruh lingkungan strategis, permasalahan, serta analisis teori dan konsep menjadi dasar dalam penyusunan formulasi dimensi SANRI. Formulasi yang dibuat diharapkan dapat menjadi *panacea* permasalahan, merespon lingkungan strategis serta perkembangan keilmuan terkait.

Ditinjau dari aspek kelembagaan, pemerintah membutuhkan kelembagaan yang mampu responsif terhadap perubahan lingkungan strategis. Oleh karenanya kajian menawarkan gagasan *bureaucracy agile* yang pada intinya perpaduan antara model birokrasi birokrasi Weberian, holakrasi, serta birokrasi *agile* yang ditawarkan *McKinsey and Company*. Pada aspek struktur, sangat datar (flat), hierarkhi dua *layer*, terdapat organisme di bawah dua layer yang terdiri dari kumpulan-kumpulan tim kerja, setiap tim kerja dikoordinir oleh seorang koordinator, komposisi tim kerja bersifat dinamis, tim kerja memiliki tanggung jawab masing-masing yang terukur kinerjanya, akuntabilitas berbasis kelompok, penyusunan stuktur organisasi berbasis *outcome*, sistem kerja struktur organisasi sangat fleksibel dalam hubungan secara internal maupun eksternal. Internal ada *task force*, eksternal terdapat jejaring, kolaborasi, dan kemitraan yang terus dikembangkan. Pada aspek strategi, arahan-arahan yang dapat dipahami oleh semua anggota organisasi dan tentunya dapat diimplementasikan. Pada aspek pengaturan kerja, lebih fleksibel, akan banyak muncul *co-working space*, *officeless*, dan *smart Institution*. Pada aspek pengambilan keputusan, pengambilan keputusan cepat, keputusan yang sifatnya strategis, peran dua layer pimpinan paling utama meskipun terbuka terhadap aspirasi anggota tim di bawahnya, dan keputusan yang sifatnya implementasi atau operasional diserahkan kepada mekanisme diskusi tim kerja kelompok.

Pada dimensi SDM Aparatur, terdapat formulasi kebaruan yang di tawarkan. Apabila ditinjau dari aspek perencanaan, SANRI

mempertahankan anjab dan ABK plus (+), jenis-jenis formasi baru yang adaptif terhadap lingkungan strategis, PPPK hanya untuk *high level* serta perlunya perpindahan dari jabatan pelaksana ke jabatan fungsional tertentu. Pada aspek rekrutmen diperlukan sistem rekrutmen yang lebih fleksibel. Pada aspek pengembangan karier dibutuhkan manajemen talenta dan sistem pengembangan karier secara nasional (*tour of duty* dan *tour of area*). Aspek pengembangan kompetensi mengalami pergeseran pendekatan dari *training* ke *learning*. Perlunya pengembangan kompetensi non-klasikal berbasis pada ICT. Pembentukan SDM aparatur *multitasking* diharapkan menjadi fokus dalam pengembangan kompetensi. Konsep ASN *Corporate University* juga diharapkan dapat mewarnai proses pengembangan kompetensi ASN. Melihat lingkungan strategis yang ada, diperlukan *upskill* dan *reskill* untuk kompetensi SDM aparatur. Integrasi *reward* and *punishment* dengan manajemen kinerja dan manajemen talenta. Manajemen kinerja disusun berbasis individu dan kelompok kerja. Terdapat *coaching* dan *mentoring* dalam membina kinerja pegawai. Fleksibilitas kerja juga diperlukan untuk di era saat ini utamanya di era pandemi dan perkembangan ICT.

Pada dimensi Kebijakan Publik, terdapat tiga formulasi yang dirumuskan. Pertama, sistem dan metode untuk pembuatan kebijakan berbasis bukti (*Evidence-Based Policy Making*). Kedua, perlunya reformasi kebijakan. Ketiga, partisipasi masyarakat. Keempat, perlunya penilaian kinerja kebijakan.

Dimensi pelayanan publik diusulkan empat formulasi. Pertama, munculnya “pelayanan tanpa tatap muka” sebagai nilai baru. Kedua, implementasi *digital government* dalam pelayanan publik. Ketiga, pelaksanaan *co-creation* dalam manajemen pelayanan publik. Keempat, perlunya harmonisasi dan pengarusutamaan standar pelayanan.

Pada dimensi Perencanaan dan Penganggaran, langkah-langkah strategis yang dapat dilaksanakan antara lain: pertama, Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan. Kedua, sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Pusat dan Daerah. Ketiga, penguatan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance-based Budgeting*) sebagai Instrumen Transparansi dan Akuntabilitas Pembangunan. Keempat, Perencanaan dan Penganggaran yang Berbasis Data dan Bukti (*evidence-based*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

AR, M. (2012). Bappenas dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025. *LP3ES*. Jakarta.

Arfianti Haryanti.2019. Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Direktorat Pengawasan dan Pengendalian bidang Kode Etik, Disiplin Perhentian dan Pensiun Pegawai Negeri Sipil, BKN. Jakarta

Bason, Christian. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. The Policy Press University of Bristol. United Kingdom:

Bappenas. 2018. Rancangan Teknokratik RPJMN 2020-2024. Jakarta

Denhardt, Kathryn G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Denhardt, R. B., & Dehardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.

DM. Hanafi Rahmadi.2020. *Millenial Challenges: Reformasi Birokrasi di Era Disrupsi Dalam Proses Adaptasi Kebiasaan Baru*. Acara Rangkaian Edukasi Restorasi Keilmuan Administrasi Publik (Eureka)1.0, STIA IAN Bandung.

Dunn, William N. 2018. *Public Policy Analysis (Sixth Edition)*. Routledge. New York.

Dwiyanto, Agus. 2015. *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Gama Press. Yogyakarta.

- Dwiyanto, Agus. 2015. *Administrasi Publik: Desentralisasi, Kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara*. Gama Press. Yogyakarta.
- Grindle, M. S. (1980). *Policy Content and Context in Implementation. Politics and Policy Implementation in the Third World*.
- Guspika, Suhermanto, H., Hermawan, T., etc. (2015). *Sinergi Perencanaan dan Penganggaran. Policy Paper*. Kerjasama Bappenas dan KSI. Jakarta.
- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs. Prentice-Hall International, Inc. New Jersey.
- KPK. (2006). *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta.
- Lewis, W. A. (2004). *Development planning*. Routledge.
- LAN RI. 1994. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid I. Haji Masagung*. Jakarta.
- LAN RI. 1996. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia Jilid II Edisi Ketiga*. PT. Toko Gunung Agung. Jakarta.
- LAN RI. 2005. *SANKRI Buku III. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta.
- LAN RI, 2013. *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019)*. Jakarta.
- LAN RI. 2019. *Pemetaan Kebutuhan Jabatan Fungsional Dalam Rangka Percepatan Pembangunan*. Jakarta.

- Levine Charles H., B. Guy Peters dan Frank J. Thomson (1990)., *Public Administration; Challenge, Choices, Consequences.*, Scott, Foremansilittle, Brown Higher Education. Illinois.
- Lovelock, C, dan John Wirtz, 2011. "Pemasaran Jasa Perspektif edisi 7". Erlangga. Jakarta.
- PKHAN. 2015. Redefinisi SAN. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- PKSHAN. 2017. Prospektif SANKRI 2025. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- PKSHAN. 2018. *Grand Design Public Administration 2045*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- PKRA. 2018. Kajian Redistribusi ASN. LAN RI. Jakarta.
- PK2AN. 2019. Kajian Evaluasi Kebijakan Penataan Organisasi Kementerian/Lembaga. LAN RI. Jakarta.
- PK2AN. 2019. Kajian Mewujudkan Kabinet Agile Pemerintah RI. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- Putri Wulandari, 2015. Talent Management dalam pengembangan karier PNS, PKP2A I, Jatinangor.
- Napadano, M. (2010). *Performance-based Budget, a heart of reform agenda, World Bank Seminar on Performance Based Budgeting*, , Novembre 2010. Mexico.
- McKinsey&Co. (2018). *The Five Trademarks of Agile Organization*.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. 1994. *Qualitative Data Analysis*. Sage Publishers. London.
- Moleong, Lexy J. 2010. Metodologi Penelitian Kualitatif. Remaja Rosdakarya. Bandung.

Mulyana, Deddy. 2003. Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya. Remaja Rosdakarya. Bandung .

Perry, James L. 1989. *Handbook of Public Administration*. Jossey- Bass Limited. San Fransisco.

Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. Longman. New York.

Sugiyono. (2014) Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif.: Alfabeta. Bandung.

Wasono, A., dan Maulana, M. (2018). Tinjauan kritis perencanaan dan penganggaran pembangunan di Indonesia, *Working Paper No. 27*. Kerjasama Bappenas, KSI, dan Australia Government.

Keban, YT. 2004. Enam Dimensi Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu. Gavamedia. Yogyakarta.

Peraturan-Peraturan:

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN,

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 11 tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015

PP No. 17 Tahun 2017 Peraturan Pemerintah (PP) tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS)

PP 17 tahun 2020 tentang Perubahan Atas PP 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 102/PMK.02/2018 tentang Klasifikasi Anggaran

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Instansi Pemerintah

Bahan Pidato Kepala Lembaga Administrasi Negara “Pentingnya Kehadiran Birokrasi Tatanan Baru Dalam Rangka Merespon New Normal.

Webinar dan Bahan Paparan:

Muluk, Khairul. 2020. Bahan paparan dengan judul “ Perubahan Lingkungan Strategis dan Sistem Administrasi Negara Indonesia” dipaparkan dalam FGD secara *online* 29 Mei 2020

Bahan Webinar Prodi Sarjana Terapan Poltek STIA LAN oleh Tri Widodo W Utomo “Tantangan SANKRI Di Era New Normal”. Bandung, 6 Juni 2020.

Bahan Webinar *Talk to Scientist* oleh Prof. Dr. Siti Zuhro “Fenomena PSBB, New Normal, dan Mobilitas dalam Kajian Sosial” Jumat, 19 Juni 2020. Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik-LIPI).

Bahan Webinar. Paparan Deputy Yanlik Menpan RB berjudul “Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada Era Tatanan Normal Baru” disampaikan dalam Webinar UGM tanggal 16 Juni 2020

Media Massa/Website:

Banks, G. (2018), *Challenges of Evidence-based Policy-making*, dalam <https://www.apsc.gov.au/challenges-evidence-based-policy-making>, retrieved August 28, 2020.

OECD. (2016). Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. In *Oecd.* <https://doi.org/10.1063/1.3689939>

Kompas, 26 Oktober 2019. Eko Prasjo, “Pangkas Eselonisasi Birokrasi”,

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>

World Bank. (2014). *Laporan Ease of Doing Business 2015*

World Bank. (2015). *Laporan Ease of Doing Business 2016*

world Bank. (2016). *Laporan Ease of Doing Business 2017*

World Bank. (2017). *Laporan Ease of Doing Business 2018*

world Bank. (2018). *Laporan Ease of Doing Business 2019*

World Bank. (2019). *Laporan Ease of Doing Business 2020*

<https://www.wartaekonomi.co.id/read232908/ini-tantangan-administrasi-publik-di-era-40.html>

<http://ilmusospolek.blogspot.com/2017/01/mengenal-holakrasi.html>

<http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/tahun-2020/1405-sinergi-pemerintah-dalam-masa-new-normal-covid-19>

<https://katadata.co.id/sortatobing/berita/5f0ea6d91bba3/menilik-3-lembaga-negara-yang-disebut-bakal-dibubarkan-jokowi>

<http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/tahun-2020/1377-webinar-desentralisasi-dan-otonomi-daerah-relasi-pusat-dan-daerah-dalam-mengatasi-covid-19>

https://www.setneg.go.id/baca/index/the_new_normal_dan_akselerasi_reformasi_birokrasi

<https://www.sevenmediatech.co.id/blog/view/manfaat-teknologi-informasi-pada-bidang-pemerintahan-atau-e-government->

<https://www.dw.com/id/jokowi-berencana-rampingkan-18-lembaga-pemerintah/a-54181217>

<https://kita.menpan.go.id/2019/11/20/pangkas-eselonisasi-birokrasi/> 20 November 2019

<https://www.bkn.go.id/berita/penyederhanaan-birokrasi-akan-dilakukan-dalam-tiga-tahap>

<https://www.suaramerdeka.com/smcetak/baca/210757/siapkah-asn-struktural-jadi-fungsional>

<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/menuju-birokrasi-adaptif-pasca-pandemi>



<https://www.jogloabang.com/pustaka/pp-30-2019-penilaian-kinerja-pegawai-negeri-sipil> 29 Mei 2019

<https://menpan.go.id/site/berita-terkini/penilaian-perilaku-kerja-pns-360-derajat-atasan-dapat-dinilai-bawahan> 16 Oktober 2019

Sumber: <https://mediaindonesia.com/read/detail/324354-kebijakan-pengembangan-kompetensi-asn-di-era-new-normal>

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13112/Fleksibilitas-Tempat-Kerja-Normal-Baru-Birokrasi.html>. Hadyan Iman Prasetya* & Aska Cardima – OJT di KPKNL Bekasi

