

**KAJIAN REFORMASI BIROKRASI  
BERBASIS *OUTCOME***



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



# Isu Aktual

## Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*

---

Jakarta: PK2AN – LAN, 2020  
183 Hlm  
ISBN : 978-623-92675-4-4

### Penanggung Jawab

Tri Widodo Wahyu Utomo  
Widhi Novianto  
Abdullah Manshur

### Penulis

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

### Kontributor

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.(FIA UI)  
Maharani Putri S.W., S.Mn., MSM. (Bappenas)  
Prof. Dr. Agus Pramusinto, MDA (KASN)  
Ronald Andrea Annas, Ak. (Kemen PAN & RB)  
Antonio Wasono Imam Prakoso, SE (Kemenpar)  
Dr. Sutrisno Iwantono (APINDO)  
Philipus SMS Parera (TEMPO)  
Almas Ghaliya Putri Sjafrina, S.IP. (ICW)  
Rumadi Ahmad (KSP)  
F. Eko Sulisty, S.Sos., M.Si.(Kemenkeu)  
Evy Trisulo Dianasari, SH., MH. (LAN)  
Tri Atmojo Sejati, ST., SH., M.Si. (LAN)  
M. Yusuf Gunawan Idris, S.IP., ME. (LAN)  
Naufal Sabda Auliya, S.IP. (LAN)

### Administrasi

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

Desain Sampul dan Tata Letak: Riyadi Sri Purnomo

Isu Aktual: Refromasi Birokrasi Berbasis *Outcome*

- Jakarta: PK2AN – LAN, Desember 2020

Diterbitkan oleh



Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara – Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat

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





LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA RI  
REPUBLIK INDONESIA

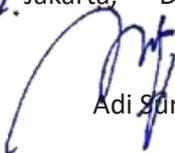
## **SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

Reformasi birokrasi Indonesia sudah berlangsung selama dua dekade bersamaan dengan berlangsungnya sistem politik pemerintahan yang demokratis. Selama dua dekade tersebut, dinamika dan kompleksitas mewarnai langkah dan gerak reformasi birokrasi Indonesia. Perubahan pemerintahan dan lingkungan strategis meminta peran dan upaya transformasi birokrasi semakin optimal. Hal inilah yang menjadikan program reformasi birokrasi tak bisa hanya sekedar menjadi jargon semata, namun harus diimplementasikan dengan penuh komitmen dan berdampak langsung terhadap pencapaian program pembangunan.

Dalam lingkup *Grand Design* Reformasi Birokrasi tahun 2010-2024 yang tujuan akhirnya adalah terbentuknya Pemerintahan Indonesia yang berkelas dunia (*world-class government*) di tahun 2025, menandakan bahwa periode 2019-2024 menjadi periode terakhir untuk mewujudkan tujuan tersebut. Namun demikian, proses reformasi birokrasi Indonesia selama ini masih belum berjalan dengan optimal. Bahkan dalam berbagai kesempatan Presiden masih melihat proses reformasi birokrasi Indonesia masih sebatas pada kulitnya saja. Artinya proses reformasi birokrasi selama ini masih belum menyentuh sampai ke daging, yang menandakan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi belum berdampak langsung terhadap pencapaian sasaran pembangunan. Diperlukan suatu perbaikan dalam manajemen reformasi birokrasi di Indonesia ke depan.

Kertas kebijakan (policy paper) yang disusun oleh LAN ini menyajikan sebuah gagasan baru yaitu desain kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia ke depan yang lebih berorientasi pada pencapaian sasaran pembangunan (outcome). Dengan hadirnya policy paper ini, diharapkan memberikan perspektif baru terhadap program reformasi birokrasi Indonesia ke depan. Selain itu, kajian ini diharapkan memperluas spektrum pemikiran dan penemuan solusi-solusi kreatif terhadap permasalahan reformasi birokrasi Indonesia.

Jakarta, Desember 2020



Adi Suryanto



## KATA PENGANTAR

Reformasi birokrasi telah menjadi kata “sakti” dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pengalaman di negara-negara lain membuktikan bahwa kunci keberhasilan pembangunan suatu negara adalah keberhasilan mengelola birokrasinya sebaik mungkin. Dan di Indonesia, jalan reformasi birokrasi telah digerakkan sejak 2 (dua) dekade lalu, dan kemudian dilembagakan secara tersistematis melalui Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi 2010-2024 dimana tujuan akhirnya adalah terbentuknya Birokrasi Berkelas Dunia (*world-class bureaucracy*) di tahun 2025.

Sayangnya, dalam pelaksanaannya, kebijakan reformasi birokrasi yang berlangsung sampai saat ini belum menunjukkan suatu dampak yang berarti, khususnya bagi perbaikan tata kelola pemerintahan serta pencapaian sasaran pembangunan. Masih banyak catatan-catatan kritis dalam pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini, yang terangkum dalam kertas kebijakan (*policy paper*) yang disusun oleh LAN melalui Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN) disini, seperti: (1) Paradigma reformasi birokrasi selama ini masih berfokus pada perubahan di internal birokrasi, belum melihat bagaimana dampak dari kegiatan reformasi birokrasi terhadap ketercapaian sasaran pembangunan atau manfaatnya bagi perbaikan pelayanan publik bagi stakeholders; (2) Peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi yang disusun oleh K/L/D belum terintegrasi secara langsung dengan RPJMN/D atau Renstra; (3) *Silo mentality* membuat pelaksanaan reformasi birokrasi belum terintegrasi dan terkoordinasi antar lembaga dengan baik; (4) Masih berorientasi pada pemenuhan dokumen (*output-oriented*); (5) Program reformasi birokrasi cenderung bersifat proyek; (6) Rendahnya keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi; dan (7) Terjadi penyeragaman area perubahan dan kegiatan, padahal tidak semua K/L/D memiliki permasalahan dan kapasitas sumber daya yang sama.

Kondisi tersebut yang kemudian menghantarkan sebuah gagasan Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN) untuk melakukan kajian bahwa reformasi birokrasi perlu dikaitkan secara langsung dengan ketercapaian hasil (*outcome*). Melalui pergeseran paradigma dari yang sebelumnya terlalu berorientasi pada perbaikan di dalam (*internal organisation*), bergeser ke paradigma yang lebih melihat ke luar. Desain gagasan ini, menjadikan *outcome* institusi sebagai titik awal pelaksanaan program reformasi birokrasi melalui penentuan *outcome* apa yang akan

dicapai, sehingga institusi dapat merumuskan input, kegiatan serta *output* apa yang akan dilakukan dan dihasilkan nantinya.

Kami atas nama pimpinan di Deputi Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Tim kajian di PK2AN yang telah bekerja keras dan motivasi yang tinggi. Serta kepada para Narasumber, yang telah berkontribusi memberikan masukan yang konstruktif selama proses penyusunan kajian ini, hingga menghasilkan rekomendasi kajian yang berkualitas. Melalui rekomendasi yang dihasilkan, sekiranya dapat menjadi rujukan bagi pengambil keputusan pelaksanaan reformasi birokrasi guna memperbaiki kinerja birokrasi yang lebih baik.

Jakarta, Desember 2020  
Deputi Kajian Kebijakan  
dan Inovasi Administrasi Negara



Tri Widodo Wahyu Utomo

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Proses reformasi birokrasi yang dimulai dengan penyusunan Desain Besar (*grand design*) mengenai Reformasi Birokrasi 2010-2025 (*Grand Design Administrative Reform 2010-2025*) telah dituangkan ke dalam Peraturan Presiden No. 81 tahun 2010 dengan tujuan besarnya untuk menciptakan birokrasi berkelas dunia (*world-class bureaucracy*) di tahun 2025. Reformasi birokrasi merupakan sebuah proses politik yang di desain untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan elemen-elemen lain dalam masyarakat, seperti masyarakat sipil dan swasta, maupun di dalam birokrasi itu sendiri.

Dalam desain besar tersebut, peta jalan (*road map*) reformasi telah dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap setiap lima tahunan yang memuat sasaran-sasaran strategis. Tahap I (2010-2014) dengan sasaran utama yaitu penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka: mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Tahap II (2015-2019) dengan sasaran utama implementasi hasil-hasil yang sudah dicapai pada tahap I, juga melanjutkan upaya yang belum dicapai pada pada tahap I pada berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah; dan tahap III (2020-2024) dengan sasaran akhir peningkatan secara terus menerus kapasitas birokrasi sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi pada tahap II, untuk mewujudkan pemerintahan kelas dunia.

Secara umum, sasaran-sasaran yang ingin dicapai di setiap tahapan dalam *road map* memuat sasaran yang sangat mulia. Namun sayangnya, hingga saat ini, atau memasuki tahap akhir, dari pelaksanaannya masih jauh dari kata “berhasil”. Meskipun beberapa upaya awal perbaikan telah dilakukan seperti, perbaikan dalam rekrutmen calon pegawai negeri sipil (PNS) dan seleksi pada Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), implementasi Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP), namun agenda-agenda reformasi lain yang juga penting seperti kualitas dan kompetensi SDM Aparatur yang masih rendah, reformasi kelembagaan pemerintah yang gemuk, reformasi prosedur/perizinan, fragmentasi dan netralitas birokrasi, hingga perbaikan dalam budaya birokrasi yang paternalistik, belum banyak tersentuh. Hal ini membuat tahap akhir dari GDRB terasa sangat berat dalam mewujudkan cita-cita pemerintahan berkelas dunia.

Hasil *review* terhadap perjalanan reformasi birokrasi, kajian ini telah menemukan beberapa catatan kritis dalam pelaksanaan reformasi birokrasi

di Indonesia selama ini antara lain: (1) paradigma reformasi birokrasi selama ini masih terlalu berfokus pada perubahan di internal birokrasi, belum melihat bagaimana dampak dari kegiatan reformasi birokrasi terhadap ketercapaian sasaran pembangunan atau manfaatnya bagi perbaikan pelayanan publik bagi *stakeholders*; (2) Peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi yang disusun oleh K/L/D belum terintegrasi secara langsung dengan RPJMN/D atau Renstra, dimana *road map* reformasi birokrasi seharusnya menjawab langsung kebutuhan menyelesaikan permasalahan-permasalahan di dalam organisasi untuk pencapaian sasaran strategisnya; (3) *Silo mentality* dalam program reformasi birokrasi, dimana pelaksanaan reformasi birokrasi perlu dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi antara lembaga, karena persoalan birokrasi tidak bisa hanya diselesaikan oleh 1 (satu) institusi saja; (4) Masih berorientasi pada pemenuhan dokumen (*output-oriented*); (5) Program reformasi birokrasi cenderung bersifat proyek, yang ditunjukkan dengan pembentukan tim-tim reformasi birokrasi sehingga kegiatan reformasi birokrasi tidak terinternalisasi ke seluruh ASN di birokrasi, hanya di menjadi program bagi tim reformasi birokrasi; (6) Masih rendahnya keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi. Keterlibatan stakeholders seharusnya dilibatkan karena mereka adalah individu/kelompok yang akan merasakan langsung dampak dari pembangunan. Oleh karena itu, dalam proses perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi seharusnya mereka dilibatkan untuk menentukan sasaran apa yang ingin dicapai dan indikator kinerja apa yang harus dipenuhi; (7) Terjadi penyeragaman area perubahan dan kegiatan, dimana terjadi penyeragaman area perubahan yang harus diperbaiki dan kegiatan-kegiatan atau bukti yang harus dipenuhi ketika dilakukan penilaian/evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Padahal tidak semua K/L/D memiliki permasalahan yang sama serta kapasitas sumber daya yang sama. Yang terjadi kemudian adalah disorientasi program reformasi birokrasi yang berlebihan dan memiliki implikasi negatif. Pimpinan K/L/D kemudian terjebak pada anggapan, bahwa kualitas dari program-program reformasi birokrasi ditentukan oleh kualitas dan kelengkapan dokumen yang disiapkannya (*output-oriented*).

Paradigma tersebut telah menggambarkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini masih bias ke dalam. Artinya, reformasi birokrasi masih terlalu berorientasi ke dalam (*inward-looking*), belum melihat ke luar (*outward-looking*) yaitu orientasi reformasi birokrasi dikaitkan secara langsung dengan kebutuhan stakeholders atau kaitannya dengan dampak (*outcome*) pembangunan. Setidaknya hal itu lah yang

tergambarkan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di tahap I dan tahap II. Sehingga, seiring dengan akan selesainya peta jalan reformasi birokrasi di tahap III di tahun 2024, perlu adanya suatu pergeseran paradigma dalam pelaksanaan reformasi birokrasi Indonesia. Kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi selanjutnya harus memiliki keterkaitan langsung dengan *outcome* pada pembangunan.

Gambar 1. Pergeseran Paradigma Pelaksanaan Reformasi Birokrasi



Sumber: LAN (2020)

Oleh karena itu, diperlukan suatu perbaikan dalam tata kelola reformasi birokrasi Indonesia ke depan. Hal ini untuk menjawab tujuan akhir dari pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu terwujudnya pemerintahan berkelas dunia di tahun 2025. Apabila pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini hanya terus melakukan perbaikan ke dalam, yang mana cenderung dilakukan secara formalitas belaka, maka upaya akhir ini niscaya akan sulit terwujud. Maka dari itu, perlu dilakukan pergeseran paradigma disini menuju reformasi birokrasi yang berorientasi pada *outcome* yaitu pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.

Tabel 1. Perbandingan Model Reformasi Birokrasi Saat ini dan Berorientasi *Outcome*

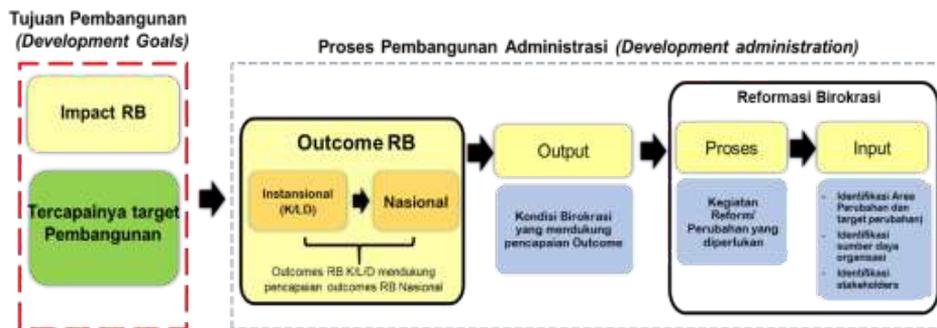
No.	Aspek	Model RB Saat Ini	Model RB Kontekstual / Berbasis Outcome
1.	Cara menetapkan ukuran keberhasilan program RB	Ditetapkan oleh masing-masing instansi	Ditetapkan oleh instansi bersama dengan stakeholders
2.	Kedudukan area perubahan	Area perubahan dipandang sebagai tujuan dan bukan sarana untuk mencapai tujuan RB	Area perubahan yang dipilih disesuaikan dengan perspektif penyelesaian masalah dan pemanfaatan oleh stakeholders
3.	Penetapan prioritas perubahan	Ditetapkan oleh masing-masing instansi	Ditetapkan oleh instansi bersama dengan stakeholders
4.	Implementasi area perubahan	Dilakukan penyeragaman oleh seluruh K/L/P	Disesuaikan dengan kebutuhan, karakteristik organisasi dan kemampuan sumber daya organisasi
5.	Orientasi program RB	Pemenuhan aturan (dokumen)	Mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik dan berintegritas yang diikat dalam kontrak kinerja pimpinan instansi yang melakukan reformasi bersama stakeholders
6.	Ukuran keberhasilan	Kelengkapan dokumen	Kemampuan memberikan nilai tambah terhadap organisasi, stakeholders dan capaian sasaran pembangunan
7.	Peranan stakeholders pengguna output instansi	Dikesampingkan	Ditempatkan sebagai bagian sentral proses perubahan. Dilibatkan dari proses perencanaan penyusunan program kegiatan hingga evaluasi RB
8.	Strategi implemetasi	Penyeragaman berdasarkan standar yang ditetapkan oleh tim tingkat meso	Menekankan pada kreatifitas dan inovasi dalam memenuhi target reformasi dan pemanfaatannya oleh stakeholders

No.	Aspek	Model RB Saat Ini	Model RB Kontekstual / Berbasis Outcome
		sehingga minim <i>ownership</i>	

Sumber: LAN (2014 & 2020)

Reformasi birokrasi berbasis *outcome* dalam kajian ini dirumuskan sebagai “Proses menata ulang, perubahan, terobosan, inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan berpikir dan bertindak di luar kebiasaan/rutinitas dengan hasilnya memberi manfaat serta nilai tambah bagi organisasi, stakeholders, dan sasaran pembangunan nasional maupun daerah.”

Gambar 2. *Framework* Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*



Sumber: LAN (2020)

Dalam *framework* ini, keberadaan dimensi *outcome* menentukan seluruh proses kerja dari tiap-tiap dimensi lainnya, yang secara keseluruhan akan terbangun keterkaitan dari masing-masing dimensi untuk mewujudkan tujuan institusi maupun target pembangunan di lingkup daerah maupun nasional yang ingin dicapai. Berikut penjelasan deskripsi dari *framework* tersebut:

### 1. **Impact RB**

*Impact* RB merupakan dampak yang dihasilkan dari *outcome* dari pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan.

### 2. **Outcome RB**

*Outcome* RB merupakan hasil nyata dari keluaran yang mencerminkan berfungsinya *output* atau kegiatan reformasi yang telah dilakukan. Dalam *outcome* RB, juga dimungkinkan *outcome* RB yang dicapai sebagai

kombinasi dari berbagai *outcome* yang lebih rendah (*intermediate outcome*), output, proses, dan input yang berasal dari berbagai program dalam satu instansi maupun berbagai instansi.

### 3. Output

*Output* merupakan produk dari kegiatan yang telah dilaksanakan terhadap area perubahan. Harapannya terdapat kesesuaian antara *output* yang dihasilkan dengan ketercapaian *outcome* yang telah ditetapkan.

### 4. Proses

Proses adalah implementasi dari kegiatan RB yang telah ditetapkan sebelumnya dalam proses input. Dalam dimensi ini, sebelumnya telah diidentifikasi area-area perubahan mana yang menjadi target perubahan dalam rangka mendukung pencapaian sasaran organisasi. Hasil dari dimensi proses ini adalah pelaksanaan kegiatan pada area perubahan yang telah diidentifikasi untuk dilakukan perubahan untuk mendukung pencapaian *outcome*.

### 5. Input

Input dimaknai sebagai proses perencanaan yang terhadap kegiatan reformasi birokrasi. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam proses input ini antara lain dapat berupa: 1). Mengidentifikasi area-area perubahan yang akan direformasi dalam rangka mencapai hasil/*outcome*; dan 2). Mengidentifikasi sumber daya-sumber daya yang diperlukan, misal: keuangan dan sumber daya manusia.

Framework ini menekankan pada bagaimana pentingnya pelibatan *stakeholders* dalam penetapan target yang ingin dicapai dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Melalui *framework* ini ditekankan sebuah konsep *citizen-based indicator outcome* dimana pemangku kepentingan, baik masyarakat, maupun swasta dilibatkan dalam menentukan indikator-indikator kinerja yang diharapkan dapat diwujudkan melalui kegiatan reformasi birokrasi.

Paradigma reformasi birokrasi berbasis *outcome* ini jelas memiliki metode reformasi birokrasi yang berbeda dengan model reformasi birokrasi yang berlaku selama ini. Untuk itu, terdapat beberapa prinsip reformasi birokrasi berbasis *outcome*, antara lain: 1). Melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*); 2). Orientasi atau fokus program reformasi birokrasi; 3). Kebutuhan reformasi birokrasi bervariasi dan kontekstual; 4). Berbasis pengetahuan (*knowledge-base*); dan 5). Koordinasi dan kerjasama program reformasi birokrasi. Selain itu, terdapat beberapa strategi yang perlu dilakukan, yaitu: 1). Program Perubahan Tidak Perlu Terlalu Banyak,

Fokuskan pada Kegiatan-Kegiatan Prioritas dan Memiliki Dampak Paling Besar terhadap Tata Kelola Pemerintahan dan Pelayanan Publik; 2). Membangun Koalisi Besar Pelaksanaan Reformasi Birokrasi; 3). Pelibatan Pemangku Kepentingan (stakeholders) dalam Perencanaan dan Evaluasi Program Reformasi Birokrasi; 4). Revitalisasi Peran Lembaga Pelaksana Reformasi Birokrasi; 5). Pembagian (sharing) Indikator Kinerja Kunci (IKK) Antar Kementerian, Lembaga, maupun Pemerintah Daerah.

Inti dari gambaran singkat terhadap paradigma reformasi birokrasi ini adalah bahwa sudah saatnya dilakukan suatu pergeseran paradigma dalam memaknai mengapa reformasi birokrasi diperlukan. Sudah saatnya, pelaksanaan reformasi birokrasi dikaitkan secara langsung dengan tujuan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan baik di skala nasional maupun instansional. Reformasi birokrasi tidak lagi hanya berorientasi pada pemenuhan dokumen-dokumen evaluasi kegiatan yang bersifat formalitas belaka, namun harus memiliki dampak langsung terhadap pelaksanaan pembangunan serta manfaat pada stakeholders. Oleh karena itu, pelibatan stakeholders terkait menjadi sangat penting untuk dilakukan. Dan terakhir, pelaksanaan reformasi birokrasi sangat memerlukan komitmen politik dari pejabat politik terkait. Tanpa adanya komitmen dan kemauan politik, maka akan sangat sulit proses internalisasi serta dampak langsung reformasi birokrasi akan terwujud.



# DAFTAR ISI

<b>Halaman Sampul</b> .....	i
<b>Kata Sambutan</b> .....	v
<b>Kata Pengantar</b> .....	vii
<b>Ringkasan Eksekutif</b> .....	ix
<b>Daftar Isi</b> .....	xvii
<b>Daftar Tabel</b> .....	xix
<b>Daftar Gambar</b> .....	xx
<b>BAB 1 Pendahuluan</b> .....	1
1.a. Latar Belakang .....	2
1.b. Rumusan Masalah .....	11
1.c. Tujuan Kajian .....	11
1.d. Output Kajian .....	12
1.e. Manfaat Kajian .....	12
1.f. Metodologi Kajian .....	12
<b>Bab 2 Tinjauan Literatur Reformasi Berbasis <i>Outcome</i></b> .....	17
2.a. Reformasi Birokrasi dan Pelaksanaannya di Indonesia ....	17
2.b. Pendekatan Model Reformasi Birokrasi .....	29
2.c. Konsep <i>Outcome</i> .....	37
2.d. Konsep Desain Kebijakan .....	42
2.e. Benchmark Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Beberapa Negara .....	46
<b>Bab 3 Reformasi Birokrasi dan Pembangunan Negara</b> .....	61
3.a. Urgensitas Reformasi Birokrasi .....	61
3.b. Reformasi Birokrasi dan Pembangunan di Indonesia .....	82
3.c. Reformasi Birokrasi dan Daya Saing .....	104
<b>BAB 4 Konsep dan Desain Kebijakan Refromasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i></b> .....	117
4.a. Konsep Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	120
4.b. Desain Kebijakan Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	131
4.c. Strategi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	152
4.d. Peran Kepemimpinan dan Komitmen Politik dalam Pelaksanaan Reformasi Birokrasi .....	160
4.e. Integrasi Peran Bappenas dan Kementerian PAN RB dalam Kebijakan Reformasi Birokrasi .....	163

4.f. Implikasi Kebijakan Penerapan Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	165
<b>BAB 5 Penutup</b> .....	169
5.a. Kesimpulan .....	169
5.b. Saran dan Implikasi Kebijakan .....	171
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	175

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1.1 Data Sekunder dan Sumber Data .....	14
Tabel 2.1 Perbandingan Teori Administrasi OPA, NPM, dan NPS .....	21
Tabel 2.2 Perbandingan Model RB Saat Ini dengan Model RB Kontekstual .....	32
Tabel 2.3 Perbedaan Konsep <i>Outcome</i> .....	42
Tabel 2.4 Proses Pelayanan Perizinan di Viet Nam .....	47
Tabel 2.5 Perbandingan Starting a Business antara Viet Nam dan Indonesia .....	46
Tabel 2.6 Data Sekunder dan Sumber Data .....	78
Tabel 3.1 Faktor-Faktor Penghambat Reformasi Birokrasi di Indonesia	87
Tabel 3.2 Perbandingan Kegiatan Reformasi Birokrasi di BNP2TKI dan Kementerian Pertanian .....	96
Tabel 3.3 Permasalahan Strategis di BNP2TKI dan Kementerian Pertanian berdasarkan Rencana Strategis (2015-2019) .....	100
Tabel 4.1 Perbandingan Model Refromasi Birokrasi Saat Ini dan Berorientasi <i>Outcome</i> .....	125
Tabel 4.2 Kolaborasi antar Aktor dalam Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	146



## DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 1.1	Indeks Efektivitas Pemerintahan (2019) .....	6
Gambar 1.2	Peringkat <i>Ease Of Doing Business</i> Indonesia (2010-2019).....	7
Gambar 1.3	Tingkat Kepatuhan Standar Pelayanan Publik (2018).....	8
Gambar 1.4	Rekapitulasi PNS terlibat Tipikor di Kementerian/Lembaga) .....	9
Gambar 1.5	Rekapitulasi PNS terlibat Tipikor di Daerah (Per Provinsi) .....	9
Gambar 2.1	Empat Dashboard Utama Pemimpin Reformasi Birokrasi .....	24
Gambar 2.2	Bentuk Sederhana Model Logika .....	38
Gambar 2.3	Program <i>Action Logic Model</i> .....	39
Gambar 2.4	Starting a Business di Viet Nam: Prosedur, Waktu, dan Biaya .....	50
Gambar 2.5	Perbedaan starting bussines antara Vietnam dan Indonesia .....	51
Gambar 3.1	Relasi Antara Pembangunan dan Reformasi Birokrasi....	84
Gambar 3.2	Reformasi Administrasi Viet Nam dalam Meningkatkan Daya Saing .....	116
Gambar 4.1	Pergeseran Paradigma Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia .....	118
Gambar 4.2	Relasi Reformasi Birokrasi dan RPJMN 2020 – 2024 .....	129
Gambar 4.3	Desain Reformasi Birokrasi Berbasis <i>Outcome</i> .....	130
Gambar 4.4	Contoh Desain Program Reformasi Birokrasi: Meningkatkan Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia .....	138
Gambar 4.5	Pembagian Peran/Fokus Reformasi Birokrasi di Bidang Pariwisata .....	139
Gambar 4.6	Pendidikan dan Usia Petani Indonesia per tahun 2028 .....	140
Gambar 4.5	Hambatan Generasi Muda di Bidang Pertanian .....	141
Gambar 4.8	Desain Program Reformasi Birokrasi: Mendukung Peningkatan Minat Generasi Muda Indonesia di Bidang Pertanian .....	143



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.a. Latar Belakang

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh setiap instansi, tidak hanya bagi Pemerintah Pusat melainkan juga Pemerintah Daerah dalam rangka memastikan terciptanya perbaikan tata kelola pemerintahan. Perubahan kualitas tata kelola pemerintahan yang telah dilaksanakan menjadi hal yang akan mempengaruhi tercapainya program-program pembangunan nasional yang telah direncanakan. Semakin baik tata kelola pemerintahan yang dilaksanakan, maka akan semakin cepat pula perputaran roda pembangunan nasional.

Penggunaan istilah reformasi birokrasi kini telah menjadi mantra baru selama tiga dasawarsa terakhir. Secara luas, reformasi terhadap birokrasi telah lama dipandang sebagai faktor pengungkit penting dalam pembangunan suatu bangsa. Bahkan bagi negara yang telah maju sekalipun, reformasi birokrasi merupakan proses yang tidak pernah berhenti, selalu berlanjut (*never ending process*) (Prasojo & Rudita, 2014). Kunci keberhasilan dan komitmen terhadap reformasi birokrasi itu didasarkan pada (1) keberhasilan pembangunan di beberapa negara seperti, Korea Selatan dan Tiongkok, terletak pada usaha sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem, struktur, dan budaya birokrasi, serta (2) Kelembagaan birokrasi merupakan faktor dinamis yang sangat strategis dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan (Prasojo & Rudita, 2014).

Setelah krisis 1998, bisa dibbilang, Pemerintah Indonesia mulai menyadari pentingnya melakukan reformasi terhadap birokrasi sebagai

jalan keluar bagi pembenahan pembangunan pasca krisis. Meskipun di awal reformasi 1998, reformasi ini belum menjadi prioritas utama – karena prioritas utama saat itu adalah reformasi politik dan pembenahan ekonomi (Prasojo dan Holidin, 2018). Setelah memasuki era demokratisasi, para pemimpin politik mulai melakukan sejumlah eksperimen dengan menggunakan berbagai model administrasi publik modern terhadap birokrasi yang berpuncak pada perubahan secara menyeluruh, yang dimulai pada Pemerintahan Presiden Yudhoyono dan dilanjutkan Pemerintahan Presiden Jokowi (Turner, Prasojo, dan Sumarwono, 2019). Proses reformasi birokrasi ini dimulai dengan penyusunan sejumlah agenda reformasi administrasi yang terakumulasi pada penyusunan suatu Desain Besar (*grand design*) mengenai Reformasi Birokrasi 2010-2025 (*Grand Design Administrative Reform 2010-2025*) yang dituangkan ke dalam Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 dimana tujuan besarnya adalah menciptakan birokrasi berkelas dunia (*world-class bureaucracy*) di tahun 2025. Namun tantangan yang dihadapi Grand Design dijelaskan dalam Perpres 81/2010 dan saling terkait dan saling menguatkan (Prasojo 2014). Pertama, masalah SDM yang meliputi ketimpangan kuantitas, kualitas, dan kesesuaian alokasi pegawai negeri. Kedua, produktivitas yang rendah yang dimanifestasikan dalam inefisiensi layanan publik. Penyampaian layanan yang secara karakteristik buruk kini diartikan sebagai kegagalan untuk memenuhi hak-hak dasar rakyat dalam pemerintahan yang demokratis. Ketiga, pegawai negeri dipandang kekurangan dua kualitas esensial dari birokrat "kelas dunia": orientasi hasil dan komitmen untuk melayani warga. Keempat, pembangunan birokrasi di bawah Presiden Soeharto telah meninggalkan warisan organisasi dengan fungsi, tugas dan tanggung jawab yang tumpang tindih. Kelima, tumpang tindih juga mewarnai ribuan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pegawai negeri dalam menjalankan tugasnya (Turner, Prasojo, dan Sumarwono, 2019).

Oleh karena itu, peran reformasi birokrasi menjadi sangat krusial untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Bahkan, dalam konteks pemerintahan paling modern sekarang ini, membangun birokrasi yang adaptif terhadap segala perubahan eksternal juga menjadi keumuman yang tak terhindarkan. Muaranya pada bagaimana reformasi birokrasi dapat berimplikasi terhadap pembangunan perekonomian negara. Diperlukan birokrasi dengan daya saing tinggi dalam era perdagangan bebas yang mengedepankan persaingan. Dalam beberapa kesempatan, Presiden Joko Widodo (Jokowi) masih melihat proses reformasi birokrasi di Indonesia masih sebatas reformasi di bagian “kulit” saja, belum menyentuh sampai ke dalam inti, yaitu reformasi birokrasi yang menghasilkan birokrasi ([www.kompas.com](http://www.kompas.com), 14 Januari 2020) “profesional” dan “berdaya saing”. Dalam berbagai pidato, Presiden kerap menekankan pengharapannya terhadap birokrasi Indonesia yang lebih lincah, sederhana, adaptif, dan inovatif, serta mampu bekerja secara efektif dan efisien, yang terbangun secara sistematis dan berkelanjutan.

Pernyataan dan permasalahan-permasalahan tersebut perlu menjadi catatan khusus yang harus dicermati dan disikapi secara bijak dalam melihat kinerja kebijakan reformasi birokrasi selama ini. Meski Perpres No. 81/2010 telah mengisyaratkan reformasi yang terarah, namun dalam praktiknya, upaya reformasi ini justru tidak terkoordinasi dengan baik dan cenderung terfragmentasi. Berbagai kebijakan reformasi dari tingkat nasional hingga instansi cenderung lebih bersifat reaksioner (Prosojo dan Holidin, 2018). Upaya reformasi yang bersifat reaksioner menyebabkan implementasi kebijakan tidak terkoordinasi baik secara vertikal maupun horizontal. Bertelsmann Stiftung (2012, h. 17) menunjukkan bahwa kurangnya koherensi kebijakan di tingkat nasional dan lokal, serta buruknya perkembangan jaringan antar pelaku inovasi, menghambat perekonomian Indonesia untuk menjadi lebih kompetitif.

Berbagai perubahan di bidang kebijakan akan diakui sebagai inisiatif sebenarnya dari upaya reformasi. Namun demikian, hal ini mungkin juga menjadi indikasi bahwa reformasi telah berjalan secara sporadis karena inisiatif mereka terfragmentasi di berbagai sektor dan tingkat pemerintahan (Prasojo dan Holidin, 2018).

Sementara Dwiyanto (2015), melihat salah satu persoalan reformasi birokrasi adalah tentang membangun nilai-nilai (*value*) reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi belum dipandang sebagai *value* yang penting untuk dilakukan secara penuh, sehingga dalam pelaksanaannya selama ini hanya dipandang sebagai upaya *business as usual* yang berorientasi pada menghasilkan *output* kegiatan dan bersifat administratif belaka (*administrative document-oriented*). Dari segi kemanfaatan, pelaksanaannya pun tampak belum melihat bagaimana kemanfaatan reformasi birokrasi bagi perbaikan kualitas pelayanan publik. Setiap instansi dijejali dengan berbagai banyak program perubahan, namun tetap tidak banyak perubahan yang terjadi. Terlebih, keterlibatan pemangku kepentingan atau *stakeholders*, baik dalam hal perumusan program atau kegiatan reformasi birokrasi sampai pada tahap evaluasinya pun masih cukup rendah. Selain itu, pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini pun juga masih terkesan sebagai sebuah kegiatan “proyek” (Dwiyanto, 2015) yang memiliki sifat “memaksa” harus dilakukan oleh setiap instansi, yang tidak menunjukkan adanya fokus atau prioritas pemenuhan kebutuhan instansi. Jika dilihat dari capaian hasil evaluasi yang telah dihasilkan selama ini pun, tampak belum memperlihatkan adanya perubahan yang signifikan bagi instansi yang telah melaksanakan reformasi birokrasi. Bahkan, menurut Kemenpan RB, jumlah Pemerintah Daerah yang telah melaksanakan program reformasi birokrasi baru sejumlah 200-an (dari 500an lebih). Hal ini dikarenakan pemerintah daerah yang belum melaksanakan reformasi birokrasi masih dibayangi belum merasa perlu untuk melaksanakan reformasi birokrasi,

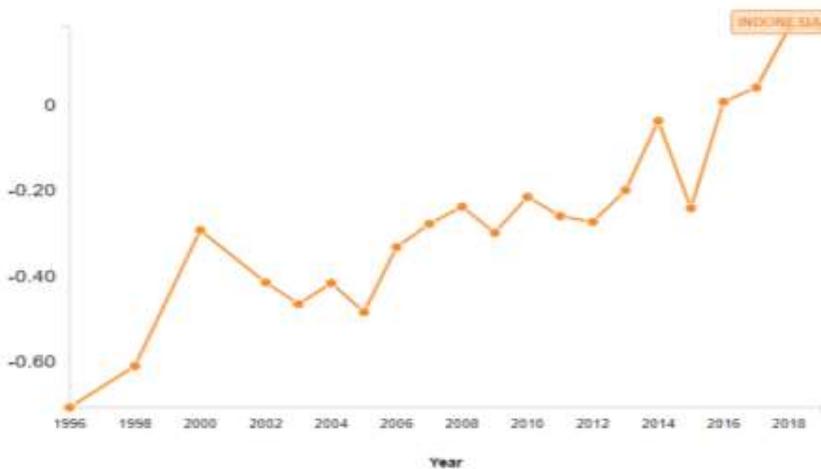
terutama dengan melihat peraturan reformasi birokrasi yang terlalu 'jelimet'.

Dalam hal ini memang harus diakui, meski sudah ada pendekatan sistem yang dikembangkan, namun implementasi kebijakan reformasi birokrasi selama ini masih belum bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Perlu adanya upaya lain untuk mendorong implementasi reformasi birokrasi berjalan efektif dan berkelanjutan, salah satunya terkait peran dan komitmen pimpinan instansi dan politik. Namun sayang proses politik justru lebih sering menyandera proses reformasi birokrasi. Menurut Berenschot (2018), proses demokratisasi politik di Indonesia terkadang gagal untuk mendorong reformasi administrasi yang efektif. Melalui papernya, Berenschot mencoba melihat bagaimana ketidakefektifan langkah-langkah reformasi birokrasi di Indonesia dengan cara di mana pemilu memicu persaingan untuk menguasai sumber daya negara. Menurutnya, birokrasi berbasis prestasi (*merit-based bureaucracy*) sangat sulit untuk dilembagakan ketika birokrasi lokal menikmati kontrol diskresioner yang kuat atas distribusi sumber daya negara.

Dari segi perubahan-perubahan kebijakan, pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah dihasilkan selama ini, memang dapat dikatakan telah banyak mengalami perubahan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator yaitu: *Pertama* dari indeks efektivitas pemerintahan yang telah dilakukan sejak pasca reformasi, dapat dikatakan perbaikan efektivitas pemerintahan terbilang berjalan lambat, dengan mayoritas nilai indeks berada di bawah angka 0 atau minus yang menunjukkan efektivitas pemerintahan masih rendah. Baru dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, mengalami perbaikan efektivitas. Namun hal ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan karena kualitas pelayanan publik, aparatur birokrasi, kemandirian birokrasi dari proses politik maupun dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya masih cukup

rendah sehingga perlu dilakukan akselerasi untuk meningkatkan trend positif efektivitas pemerintahan.

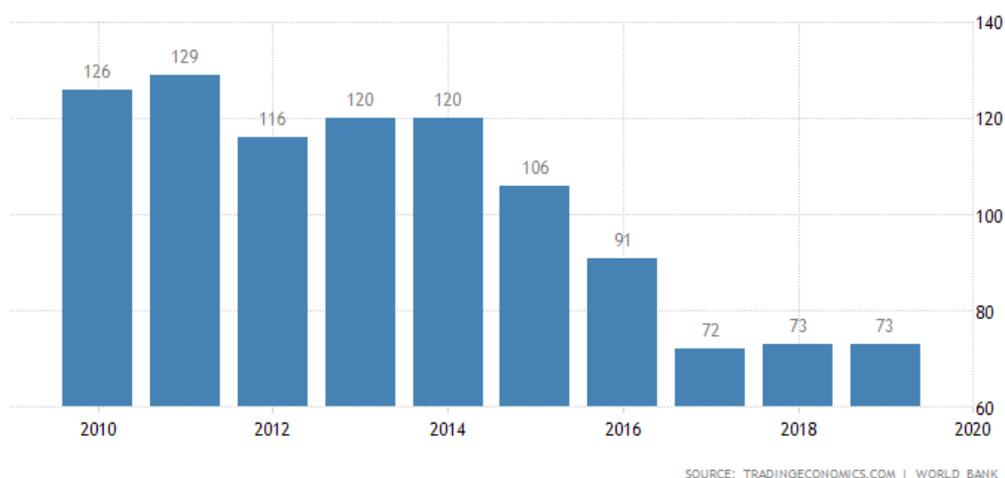
**Gambar 1.1. Indeks Efektivitas Pemerintahan Indonesia, 1996 - 2018**



Sumber: Bank Dunia, 2020.

*Kedua, Indeks Kemudahan Berusaha (Ease Of Doing Business).* Meski terjadi perbaikan peringkat yang signifikan setiap tahunnya, dari 117 di tahun 2014 menjadi 73 di tahun 2019, namun peningkatan peringkat ini jika dilihat dari sebuah kurva dapat dikatakan belum sebanding dengan kenaikan skornya. Artinya, banyak negara lain yang jauh lebih kompetitif dibanding Indonesia dalam memperbaiki birokrasinya, sebagai contoh Viet Nam. Bahkan kalau kita lihat peringkat dari salah satu faktor *Starting Business* misalnya, Indonesia masih berada di peringkat 140 dari 190 negara. Salah satu yang menjadi penyebabnya adalah rumitnya perizinan di birokrasi untuk memulai usaha di Indonesia.

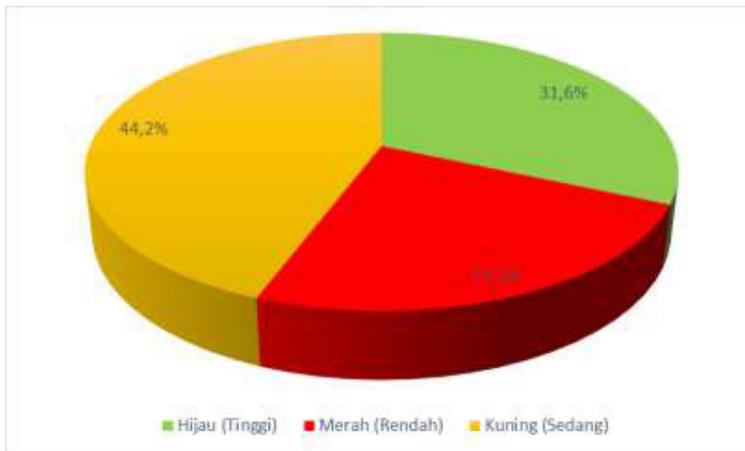
**Gambar 1.2. Peringkat *Ease of Doing Business* Indonesia (2010 - 2019)**



Sumber: *World Economic Forum (2020) & World Bank (2020).*

*Ketiga*, tingkat kepatuhan dalam penyediaan pelayanan publik. Berdasarkan data Ombudsman Tahun 2018, tingkat kepatuhan dalam penyediaan pelayanan publik masih didominasi dengan kategori sedang, sementara kategori tinggi yang berwarna hijau hanya 31.6%. Hal ini justru menimbulkan pertanyaan Apakah upaya reformasi birokrasi selama ini telah berpengaruh terhadap peningkatan integritas birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sesuai standar atau Apakah manfaat dari pelayanan publik selama ini sudah mencerminkan dari kebutuhan publik itu sendiri?

**Gambar 1.3. Tingkat Kepatuhan Standar Pelayanan Publik (2018)**

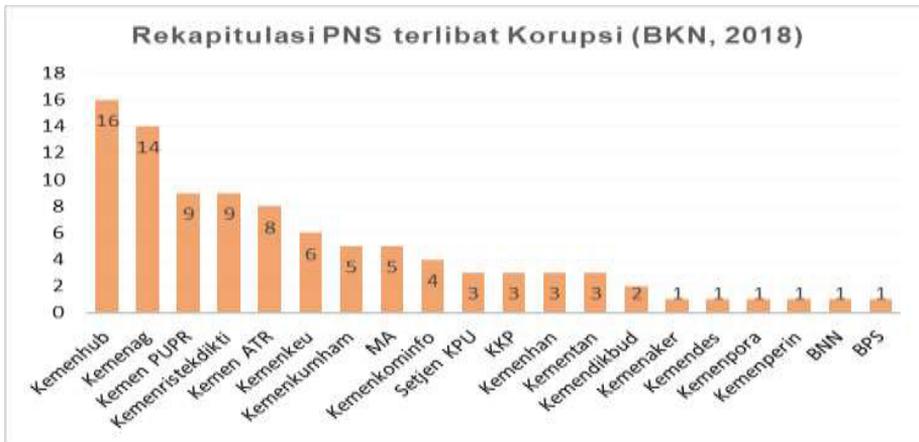


Sumber: Ombudsman Republik Indonesia (2018)

*Keempat*, aspek tingkat korupsi di birokrasi yang masih dikategorikan cukup tinggi. Mengutip data dari Transparansi Internasional, bahwa terjadi peningkatan pada nilai indeks anti-korupsi Indonesia. Bahkan dalam tataran empirik, dampak dari perbaikan dalam area perubahan juga masih belum menunjukkan perbaikan yang signifikan. Hal ini dapat pula 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. Dari data BKN pun juga telah mencatat dari 87 PNS yang terlibat tipikor dan masih berstatus aktif tersebar di 17 kementerian, jumlah terbanyak ada di di Kementerian Perhubungan, yaitu sejumlah 16 PNS. Sementara, pada peringkat kedua ada Kementerian Agama dengan total 14 PNS. Menyusul setelahnya, sembilan PNS berkasus tipikor dari Kementerian PUPR dan Kemenristekdikti. Selain kementerian, BKN juga menemukan 11 PNS yang terlibat tipikor dan berstatus aktif sebagai pegawai dari berbagai instansi lembaga negara. PNS berkasus korupsi di Mahkamah Agung yaitu 5 orang. Terbanyak berikutnya adalah PNS di Setjen KPU sejumlah 3 PNS. Dari data

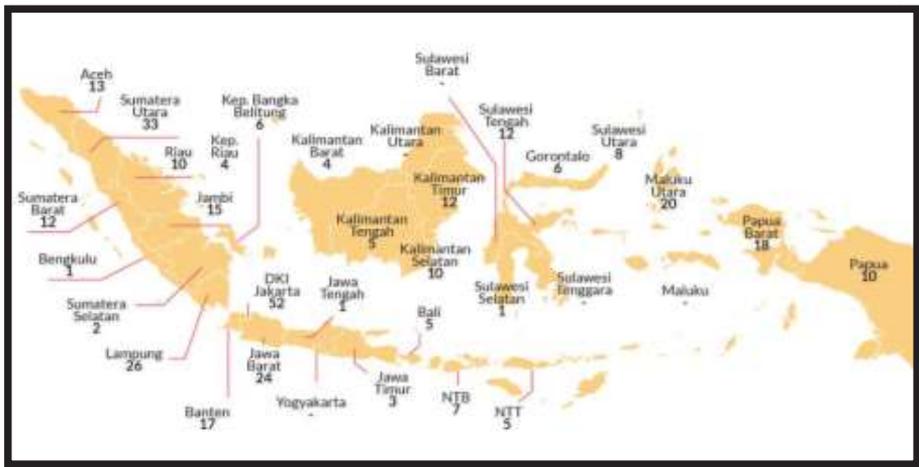
tersebut, ICW dalam rilis laporannya di tahun 2019 lalu telah menempatkan birokrasi sebagai pelaku korupsi nomor 1 di Indonesia.

**Gambar 1.4. Rekapitulasi PNS terlibat Tipikor di Kementerian/Lembaga)**



Sumber: Badan Kepegawaian Negara (Per September 2018)  
dilansir dari Tirto (2018)

**Gambar 1.5. Rekapitulasi PNS terlibat Tipikor di Daerah (Per Provinsi)**



Sumber: Badan Kepegawaian Negara (Per September 2018)  
dilansir dari Tirto (2018)

Berdasarkan kondisi-kondisi birokrasi di atas, tidak bisa dipungkiri bahwa meski program reformasi birokrasi telah cukup banyak menghasilkan perubahan, harus diakui pula bahwa perubahan yang dilakukan belum memberi dampak yang signifikan dan menyisakan berbagai catatan, terutama tentang cara pandang dalam bagaimana implementasi reformasi birokrasi selama ini. Setidaknya ada dua catatan penting yaitu: *Pertama*, kegiatan reformasi birokrasi di instansi selama ini belum menyorot pada upaya menyelesaikan persoalan-persoalan strategis instansi dan juga nasional, seperti yang telah dituangkan dalam *road map* reformasi birokrasi dan juga Rencana Strategis (Renstra). *Kedua*, sebagian besar kegiatan reformasi birokrasi masih bersifat melakukan perubahan ke dalam (*inward-looking*) yang pada akhirnya lebih bersifat formalitas belaka. Dengan menggunakan konsep organisasi berbasis kinerja (*performance-based organization*), seharusnya isu-isu strategis yang menjadi persoalan dalam setiap lembaga pemerintah menjadi dasar acuan dalam penyusunan *road map* dan program-program reformasi birokrasi. Program-program reformasi birokrasi harus menjadi jalan keluar bagi upaya mengatasi persoalan-persoalan strategis dan mewujudkan target pembangunan. Faktanya selama ini, isu-isu strategis dan juga target-target pembangunan dalam RPJMN/D atau rencana strategis (renstra) belum menjadi rujukan langsung bagi daerah dalam menyusun program-program reformasi birokrasinya (Kemendagri, 2020). Sehingga, reformasi birokrasi selama ini yang dilakukan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah belum banyak membawa perubahan secara langsung terhadap pencapaian target-target pembangunan (*outcome*). Namun lebih banyak pada upaya-upaya pemenuhan kewajiban administratif semata serta berorientasi pada peningkatan remunerasi (Dwiyanto, 2015). Oleh karena itu, kedepannya perlu adanya suatu upaya perbaikan terhadap konsep serta desain kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia selama ini.

Untuk itu, sebagai salah satu tugas dan tanggung jawab Lembaga Administrasi Negara (LAN), di dalam UU ASN yaitu melakukan pengkajian kebijakan Administrasi Negara, penting rasanya bagi LAN berkontribusi dalam memberikan masukan atau rekomendasi kebijakan terkait bagaimana memperkuat konsep serta desain kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia sehingga ke depan, reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah dapat mengarah pada pemenuhan target-target pembangunan (*outcome*). Merujuk pada latar belakang yang diangkat di atas, pada Tahun 2020, Lembaga Administrasi Negara melalui Pusat Kajian Kebijakan Administrasi Negara (PK2AN) berencana melakukan kegiatan Pengkajian Kebijakan Administrasi Negara, dengan output menghasilkan rekomendasi kebijakan dalam kajian isu aktual dengan tema konsep dan desain kebijakan reformasi birokrasi yang berorientasi pada pencapaian *outcome* pembangunan.

### **1.b. Rumusan Masalah**

Dengan memperhatikan dan mencermati latar belakang sebagaimana dijabarkan diatas, maka pada Kajian ini dirumuskan masalah yakni:

1. Bagaimana konsep dari reformasi birokrasi berbasis *outcome*?
2. Bagaimana desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*?

### **1.c. Tujuan Kajian**

Kajian isu aktual ini bertujuan untuk menyusun konsep dari Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*, dan memberikan rekomendasi kebijakan terkait desain kebijakan Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*.

#### **1.d. Output Kajian**

Output atau keluaran yang ingin dihasilkan dalam kajian isu aktual ini adalah berupa dokumen laporan kajian yang memuat rekomendasi kebijakan terkait pelaksanaan reformasi birokrasi berbasis *outcome*.

#### **1.e. Manfaat Kajian**

Manfaat kajian isu aktual ini adalah memberikan masukan terhadap pemerintah dalam merumuskan kebijakan terkait dengan desain kebijakan Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*.

#### **1.f. Metodologi Kajian**

Metodologi kajian yang digunakan dalam kajian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (1975 dalam Maleong, 2006) adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku/fenomena yang tengah diamati. Metode ini menjadi pilihan karena kajian ini dilakukan pada saat Pandemi Covid-19 tengah melanda, sehingga pelaksanaan kajian tidak memungkinkan untuk dilakukan studi lapangan (adanya keterbatasan), dan pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan menggunakan FGD secara virtual. Untuk itu, kajian ini juga dilakukan mengeksplorasi dari kondisi yang ada, sehingga lebih tepat kajian ini menggunakan metode kualitatif eksploratif. Seperti menurut pendapat Arikunto (2006:7) yang menjelaskan bahwa "penelitian eskploratif merupakan penelitian yang bertujuan untuk menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu".

Kajian ini merupakan kajian yang bermaksud untuk menjawab tantangan pelaksanaan reformasi birokrasi yang akan mencoba merumuskan desain reformasi yang berbasis pada *outcome*. Untuk itu, metodologi dalam kajian jelaskan lebih dalam sebagai berikut:

### 1.f.1. Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Arikunto, 2006) sumber data utama (data primer) dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, tindakan, dan selebihnya adalah data tambahan (data sekunder) seperti dokumen dan lain-lain. Berdasarkan definisi tersebut, data dalam penelitian/kajian ini dibedakan menjadi dua, yaitu: data primer dan data sekunder.

#### a. Data Primer

Secara sederhana, data primer dapat dipahami sebagai data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti melalui teknik pengumpulan data tertentu, seperti wawancara, *focus group discussion*. Dalam mengumpulkan data primer dalam penelitian ini, tim kajian memiliki sejumlah informan kunci yang akan dijadikan narasumber yang terdiri dari akademisi di bidang administrasi negara dan praktisi di bidang reformasi birokrasi. Beberapa informant yang menjadi target pengumpulan informasi diantaranya berasal dari kalangan akademisi di bidang administrasi negara, praktisi di bidang reformasi birokrasi; serta peneliti/praktisi dari lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan pengusaha yang memahami pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang tidak dikumpulkan sendiri oleh peneliti, melainkan pengumpulan data melalui berbagai sumber yang ada. Jenis data ini sangat penting untuk memperkuat kerangka konseptual, analisa historis dan teoritis, serta *literature review* yang dibutuhkan oleh kajian ini. Berikut Tabel yang menggambarkan data sekunder yang akan dibutuhkan dalam kajian ini.

**Tabel 1.1. Data Sekunder dan Sumber Data**

No.	Data Sekunder	Sumber Data
1.	Kebijakan/ Dokumen terkait reformasi birokrasi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kementerian PANRB;</li><li>• Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS;</li><li>• Badan Kepegawaian Negara;</li><li>• Kantor Staf Presiden</li></ul>
2.	Kebijakan/ Dokumen terkait prioritas pembangunan nasional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS</li></ul>
3.	Laporan penelitian/ studi terdahulu/ referensi lain terkait pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia	Portal jurnal dan berita, baik <i>online</i> maupun <i>offline</i>

### 1.f.2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, setidaknya terdapat tiga teknik pengumpulan data yang dilakukan, yaitu sebagai berikut:

#### 1. *Studi literatur/Desk study*

*Desk study* merupakan kegiatan mengeksplorasi bahan-bahan pustaka, media cetak, maupun elektronik, kebijakan, penelitian terdahulu, maupun data lainnya. *Desk study* digunakan untuk mengumpulkan data sekunder yang dibutuhkan dalam kajian ini, yang dalam proses pengumpulan data dan informasinya tidak harus turun kelapangan dan bertemu dengan narasumber secara langsung. Data-data yang dibutuhkan dalam kajian dapat diperoleh dari sumber pustaka ataupun dokumen yang dapat diakses melalui internet atau media apapun. Meskipun terlihat mudah, dalam menganalisis studi literatur membutuhkan ketekunan yang tinggi agar data dan informasi, serta kesimpulan yang dihasilkan akan sesuai dengan tujuan kajian yang diharapkan.

## 2. *Focus Group Discussion* (FGD)

FGD adalah metode pengumpulan data tentang topik tertentu melalui pendapat dari satu atau beberapa orang narasumber terpilih dengan kepakaran atau keahlian yang dibutuhkan untuk mendukung dalam menganalisis substansi kajian ini. Narasumber dalam FGD selanjutnya akan menjadi peserta FGD yang akan digali pengetahuannya dengan *guideline* yang sistematis. FGD kajian ini dilakukan dengan menggunakan media Zoom Meeting (ZM) dikarenakan adanya Pandemi Covid-19 yang tengah melanda, sehingga tidak dimungkinkan dilakukan *indepth interview* (wawancara mendalam) kepada narasumber secara langsung. Adapun narasumber terpilih dalam pelaksanaan FGD kajian ini berasal dari Kementerian PAN dan RB, Bappenas, Komisi Aparatus Sipil Negara (KASN), Akademisi UI, Kementerian Pariwisata, Kementerian Keyangan, Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), Indonesia *Corruption Watch* (ICW), Tempo Media, dan Kantor Staf Presiden (KSP).

### 1.f.3. Teknik Analisis Data

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, sehingga analisis datanya dilakukan secara induktif. Analisis data induktif menurut Creswell adalah analisis data di mana para peneliti membangun pola-pola, kategori-kategori, dan tema-tema dari bawah ke atas (induktif) (Creswell, 2012). Proses induktif menggambarkan usaha tim kajian dalam mengolah secara berulang tema-tema dan *database* penelitian hingga akhirnya peneliti berhasil membangun serangkaian tema yang utuh.

Selanjutnya, menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2008) menjabarkan bahwa terdapat tiga aktivitas dalam analisis data, yaitu sebagai berikut:

### 1. Reduksi data

Reduksi data mencakup seleksi, pemfokusan, penyederhanaan, abstraksi dari data yang diperoleh sehingga data menjadi berkualitas, tegas, dan fokus.

### 2. Sajian data

Sajian data merupakan suatu rakitan organisasi informasi, dideskripsikan dalam bentuk narasi sistematis yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Sajian data mengacu pada rumusan masalah yang telah dirumuskan sebagai pertanyaan kajian, sehingga narasi yang disajikan merupakan deskripsi mengenai kondisi yang rinci untuk menceritakan dan menjawab setiap permasalahan yang ada.

### 3. Penarikan Simpulan dan Verifikasi

Penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah kegiatan analisis yang berusaha mencari data yang dikumpulkan, kemudian mencari pola dari data tersebut, tema hubungan, permasalahan yang sering muncul dan sebagainya. Untuk menguatkan kesimpulan peran verifikasi sangat penting, karena dalam setiap penarikan kesimpulan yang diikuti proses verifikasi akan membuat suatu kesimpulan mempunyai dasar kebenaran dalam menjawab suatu permasalahan atau fenomena.

## BAB II

### TINJAUAN LITERATUR

### REFORMASI BIROKRASI *OUTCOME*

#### 2.a. Reformasi Birokrasi dan Pelaksanaannya di Indonesia

Konsep birokrasi sejak awal didesain untuk menciptakan rasionalitas dan keteraturan dalam hubungan kerjanya. Modernisasi yang dialami oleh masyarakat modern membawa perubahan terus menerus terhadap bentuk hubungan pemerintah dengan masyarakatnya. Hal ini membuat birokrasi sebagai mesin pemerintah dibutuhkan untuk terus merasionalitaskan proses kerjanya dengan harapan-harapan masyarakat itu sendiri. Weber (1947) sebagai bapak birokrasi modern menyatakan bahwa birokrasi adalah sarana paling rasional untuk melakukan kontrol imperatif atas tindakan-tindakan manusia: *... the purely bureaucratic type of administrative organization ... is, from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings.*

Birokrasi menjadi rasional karena ia bersandar pada prinsip-prinsip yang membuatnya menjadi sangat kaku. Setidaknya menurut Weber ada 5 (lima) prinsip dasar birokrasi yaitu (1) standarisasi dan formalisasi; (2) pembagian kerja dan spesialisasi; (3) hirarkis (otoritas); (4) profesionalisasi; dan (5) dokumentasi tertulis. Kekakuan-kekakuan ini pada tahap selanjutnya terlihat justru menimbulkan inefisiensi. Bagi sebagian besar ilmuwan administrasi negara, konsep birokrasi Weberian ini bukan sebagai obat mujarab bagi semua permasalahan organisasi dan publik karena hanya melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat rutinitas dan berbasis aturan sehingga miskin terhadap inovasi dan upaya-upaya

yang bersifat progresif. Hal ini bisa terlihat ketika birokrasi dihadapkan pada situasi-situasi abnormal seperti bencana alam, sosial, atau non-alam seperti pandemi penyakit. Birokrasi memperlihatkan inefektivitasnya.

Sementara itu, melalui teori Kurva-J (*parabolic theory*), Caiden sedikit berapologi mengenai kohesivitas birokratisasi Weberian dengan efisiensi organisasi. Menurut Weber relasi antara birokratisasi dengan efisiensi ternyata tidak berbentuk linear, namun mirip dengan bentuk parabola. Penerapan prinsip-prinsip Weber sampai tingkat tertentu ternyata dapat membawa birokrasi pada efisiensi yang tinggi namun, ketika tingkat birokratisasi menjadi berlebihan dan melampaui titik optimalnya maka efisiensi justru akan semakin rendah (Caiden, 1994 dan 2009). Pinchot dan Pinchot dalam bukunya *The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization* (1993) menyebutkan beberapa penyebab mengapa Birokrasi Weberian tidak kompatibel untuk semua organisasi publik. Menurut mereka, (1) Birokrasi tidak dapat mengatasi kompleksitas organisasi dan dominasi bukanlah jalan terbaik dalam menciptakan organisasi yang pintar (*intelligent organization*); (2) tidak dapat menyediakan kebutuhan komunikasi yang intensif lintas fungsi dan koordinasi berkelanjutan dari rekan sejawat; (3) tetap membutuhkan peraturan tetapi sesuai kebutuhan; (4) respon yang lambat terhadap perubahan dan tidak mampu menjawab kompleksitas dan tidak menciptakan keterhubungan; (5) beberapa manajer dan tenaga kerja berpendidikan tinggi mengharapkan promosi atas jabatannya tetapi sangat sedikit terbuka kesempatan untuk itu karena adanya aturan senioritas; (6) beberapa jenis pekerjaan membutuhkan hubungan yang intensif dan tidak impersonal; dan (7) tenaga kerja yang berpendidikan tinggi menuntut independensi dalam berpikir dan menawarkan ide tentang pekerjaan dan kemandirian dalam bekerja. Pandangan Pinchot & Pinchot tersebut sejatinya bukanlah hal yang baru mengingat pada era 1980-an hingga 1990-an terjadi suatu reformasi pemikiran dalam

paradigma birokrasi klasik yang dipandang menjadi sebab dari inefisiensi perekonomian negara dan dunia.

Senja kala birokrasi klasik Weberian ini terjadi seiring dengan naiknya neoliberalisme yang salah satu prinsipnya memprioritaskan mekanisme pasar untuk menggantikan peran regulatif negara (Harvey, 2007). Birokrasi klasik atau dikenal dengan *Old Public Administration* (OPA) pada akhirnya mengalami krisis kepercayaan diantara pemimpin negara dunia karena dipandangan terlalu menekankan otoritas dan kurang membuka ruang partisipasi yang berakibat pada tidak terpenuhinya ekspektasi publik terhadap pelayanan publik. Sehingga, efektivitas peran dan fungsi birokrasi menjadi dipertanyakan. Puncaknya adalah dengan lahirnya konsep baru yang dikenal dengan *New Public Management* (NPM) sebagai aliran baru administasi publik. Tujuan NPM adalah mereformasi pelayanan publik yang bersifat tradisional dengan menggeserkan pada otoritas pasar (*market-based*) yang berorientasi pada persainagan. NPM ini dicirikan oleh: (1) efisiensi dalam penciptaan pelayanan publik; (2) insentif mekanisme pasar untuk mengilangkan patologi birokrasi; (3) alternatif pelayanan publik yang lebih luas sehingga mengurangi monopoli (negara); (4) akuntabilitas yang lebih baik dengan melakukan *decentralized management*; (5) pemisahan antara regulator dan *service deliver* dalam pelayanan publik; dan (6) fokus pelayanan pada pencapaian *output* dan *outcome* ketimbang proses dan struktur (Dendhardt dan Dendhardt, 2007).

Pilar paradigma NPM ini dirumuskan secara holistik oleh Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1993) yang tertuang dalam 10 (sepuluh prinsip) yaitu: (1) memandu ketimbangan mengayuh (*steering rather than rowing*); (2) memberdayakan ketimbang melayani (*empowering rather than serving*); (3) kompetisi dalam penyediaan layanan (*competition in service delivery*); (4) organisasi yang

digerakan dengan misi (*mission driven organization*); (5) berorientasi pada hasil, bukan masukan (*result oriented, not inputs*); (6) digerakkan oleh pelanggan, bukan birokrasi (*customer driven, nor bureaucracy*); (7) mendapatkan bukan belanja (*earning rather than spending*); (8) mencegah ketimbang mengobati (*prevention rather than cure*); (9) pemerintahan yang terdesentralisasi dan partisipasi (*decentralized government and participation*); (10) pemerintahan berorientasi pada pasar (*market-oriented government*).

NPM menjadi tonggak lahir dan mendominasinya gagasan yang menggeser peran pemerintah ke pemerintahan (*government to governance*). Pemerintah tidak lagi dipandang sebagai subjek (satu-satunya) dalam pemenuhan kebutuhan layanan publik, namun lebih menekankan pada tata kelola yang melibatkan banyak peran, terlebih peran swasta. Demokratisasi yang terus terbentuk sebagai tatanan dunia baru memberi implikasi peran pemerintah yang terminimalisir. Meski demikian, paradigma NPM ini memiliki keterbatasan yang sangat mendasar, yaitu nilai-nilai yang dipromosikan dalam NPM terlalu menekankan pada semangat *privat* yang mengandalkan daya beli dan mengesampingkan partisipasi publik; desentralisasi politik membutuhkan koordinasi di sektor publik, adalah hal yang tak bisa diatasi oleh pendekatan pasar (Prastowo, 2012). Sebagai koreksi atas keterbatasan NPM tersebut, Janet V. Dendhardt dan Robert B. Dendhardt menawarkan pendekatan baru dengan nama *New Public Service* (NPS). NPS ini menegaskan pada 7 (tujuh) prinsip utama, yaitu: (1) melayani warga, bukan pelanggan (*service citizen, not customer*); (2) mencari kepentingan publik (*seek the public interest*); (3) nilai kewargaan melampaui kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*); (4) berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*); (5) mengakui bahwa akuntabilitas bukan perkara sederhana (*recognize that accountability is not simple*); (6) melayani

ketimbang memandu (*serve rather than steer*); dan (7) penghargaan pada orang, bukan sekadar produktivitas (*value people, not just productivity*).

Perkembangan paling mutakhir dalam paradigma administrasi publik ini adalah dengan menggabungkan nilai-nilai NPM dan NPS yang dikenal dengan *public governance* atau *dynamic governance* (Osborner, 2010; Neo & Chen, 2007). Kedua pendekatan ini menekankan pentingnya proses dialektis antara sistem dan aktor dalam bingkai nilai-nilai kepublikan dengan tiga pilar: (1) *capabilities (thinking ahead, thinking again, thinking across)*; (2) *Culture (principles: incorruptibility, meritocracy, markets, pragmatism, muticulturalism)*. *Belief: state activism, long term, relevance, growth, stability, prudence and self reliance*; (3) *Change (innovative and adaptive policies)*.

**Tabel 2.1. Perbandingan Teori Administrasi OPA, NPM, dan NPS**

<i>Parameter</i>	<i>OPA</i>	<i>NPM</i>	<i>NPS</i>
<b>Dasar epistemologi</b>	Teori Politik	Teoeri Ekonomi	Teori Demokrasi
<b>Konsep kepentingan publik</b>	Berdasarkan aturan	Agregasi kepentingan individu	Dialog nilai-nilai
<b>Siapa yang dilayani</b>	Klien dan konstituen	Konsumen	Warga
<b>Peran pemerintah</b>	Mendesain dan melaksanakan	Mengarahkan	Membentuk nilai bersama
<b>Rasionalitas dan model perilaku</b>	Manusia administratif	Teknis dan ekonomis	Strategis berganda
<b>Akuntabilitas</b>	Hierarki administratif	Kehendak pasar	Komunitas dan profesionalisme
<b>Struktur organisasi</b>	Birokratis <i>top-down</i>	<i>Decentralized management</i>	<i>Collaborative leadership</i>
<b>Mekanisme pencapaian tujuan</b>	Agen pemerintah	Insentif kewirausahaan	Koalisi antara publik-nirlaba-swasta
<b>Dasar motivasi</b>	Gaji dan tunjangan	Semangat wirausaha	Kontribusi pada masyarakat

Sumber: Kelly et al. (2002), Stoker (2006), O'Flynn (2007) dan Prastowo (2012)

Dalam bukunya *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Meier dan O'Toole Jr mengulas tentang bagaimana birokrasi di negara demokratis dari pendekatan administrasi publik dan politik. Dalam pendekatan administrasi publik, mereka mengakui perlunya melakukan reformasi birokrasi. Menurut pendekatan ini, norma demokratis dalam birokrasi adalah terstruktur secara internal dan diawasi oleh prinsip administrasi ilmiah yang identik untuk seluruh jenis pemerintahan. Sementara dalam pendekatan ilmu politik, birokrasi adalah masalah yang melekat dalam demokrasi. solusi untuk mengatasinya adalah memastikan para pemimpin politik secara efektif mampu mengarahkan, membatasi, dan mengendalikan birokrasi (Meier & O'Toole Jr., 2006). Dalam konteks reformasi birokrasi, perubahan dalam birokrasi menjadi tidak bisa terelakan dalam negara demokrasi. Keterbukaan sistem politik dan ekonomi menuntut keterbukaan akuntabilitas dan partisipasi publik yang begitu luas.

Istilah Reformasi berasal dari bahasa inggris, yaitu *re-form*, “memperbaiki” yang berarti perubahan suatu sistem yang sudah ada pada suatu masa. Pemahaman kata reformasi ini sebenarnya dapat diartikan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) di suatu masyarakat atau negara. Menurut Khan (1981), reformasi diartikan sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari *change, improvement, atau modernization*.

Reformasi birokrasi, dalam konteks Indonesia, merupakan agenda jangka panjang yang terus mendapatkan perhatian setiap pemerintahan. Reformasi birokrasi adalah pekerjaan yang tidaklah mudah. Klaus J. Brosamble (2012) mengatakan bahwa mereformasi sistem pelayanan publik adalah tugas yang tidak mudah dan kisah keberhasilan tentang hal itu adalah sesuatu yang langka. Dan secara umum, ilmuwan administrasi publik Indonesia masih berkesimpulan bahwa upaya reformasi birokrasi di Indonesia dapat dikatakan belumlah efektif dan efisien (Dwiyanto, 2015; Prasojo, 2020). Prasojo menyoroti dalam hal kebutuhan intervensi dan kemauan politi (*political will*) dari pemimpin dan elite politik dalam reformasi birokrasi. Menurut Prasojo (2008):

*“kesulitan paling besar untuk mempercepat solusi permasalahan bangsa Indonesia disebabkan oleh minimnya komitmen politik dan kompetensi untuk melakukan reformasi birokrasi. Bahkan birokrasi masih belum dianggap sebagai faktor kunci penggerak pembangunan bangsa... Politik reformasi birokrasi adalah hal yang kompleks karena melibatkan kepentingan politik dalam birokrasi. Padahal, dalam berbagai praktik dan teori, reformasi birokrasi adalah proses politik yang membutuhkan dukungan politik dari para pejabat politik yang dipilih (elected officials)... Amat mustahil melakukan reformasi birokrasi tanpa dukungan politik. selama politis memiliki kepentingan untuk mengooptasi dan memanfaatkan birokrasi, selama itu pula kesulitan untuk mereformasi birokrasi.”* (Kompas, 17 Oktober 2007).

Seperti yang dikutip dari Buku Pemimpin dan Reformasi Birokrasi (2014: 77) terdapat sebuah premis yang mempunyai konsekuensi logis tentang implementasi reformasi birokrasi yaitu bahwa setiap pemimpin reformasi birokrasi perlu *in control* dalam reformasi birokrasinya untuk mengendalikan perencanaan, pelaksanaan, pemiliknya, pelanggannya, proses reformasi birokrasinya, dan mengendalikan diri pribadi dan

lingkungannya. Dalam hal ini, terdapat empat *dashboard* yang dibutuhkan bagi pemimpin birokrasi yang memimpin pelaksanaan reformasi birokrasi (Prasojo, 2014), yaitu:

1. *Dashboard* Pertama: *In Control* pada Perencanaan dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi pada organisasi yang dipimpinnya;
2. *Dashboard* Kedua: *In Control* untuk memenuhi tuntutan *owner*, yaitu Presiden, sebagai lembaga yang secara struktural formal mengamanatkan reformasi birokrasi, dan *customer*, yaitu publik atau masyarakat, sebagai pihak yang berhak mendapatkan kebaikan dan nilai sebagai hasil reformasi birokrasi;
3. *Dashboard* Ketiga: *In Control* dalam Proses Reformasi Birokrasi, di mana prosesnya diserahkan kepada organisasi birokrasi masing-masing, dengan dikelompokkan pada dua kluster generik, yaitu perubahan dan pelebagaan (perubahan);
4. *Dashboard* Keempat: *In Control* secara internal, yang berkenaan dengan kapasitas, dan eksternal, yang berkenaan dengan pengaruh.

**Gambar 2.1 Empat Dashboard Utama Pemimpin Reformasi Birokrasi**



Sumber: Pemimpin dan Reformasi Birokrasi (2014: 77)

Bila dikondisikan dengan pelaksanaan implementasi reformasi birokrasi di Indonesia saat ini, dapat dikatakan belum berjalan dengan maksimal. Indikasinya adalah masih buruknya pelayanan publik yang

berbelit-belit, dan masih maraknya perkara korupsi yang terjadi. Menurut Prasojo (2014:4), selama ini pendekatan yang digunakan pemerintah untuk melakukan percepatan implementasi, yakni melalui perbaikan regulasi yang sifatnya *top down* dan pendekatan mikro yang dalam prakteknya harus dilakukan oleh masing-masing K/L. Setiap K/L diminta untuk dapat melakukan perbaikan pada 8 area perubahan yang nantinya akan diukur apa saja faktor-faktor penguangkit perubahan itu (proses), sekaligus bagaimana hasil perubahan yang dihasilkan. Namun tampaknya, implementasi yang telah dilakukan tersebut cenderung “mandek” dalam pelaksanaannya. “Kemandekan” itu terindikasi dari masih “gemuknya” organisasi birokrasi hingga saat ini. Ibarat tubuh yang gemuk, tentu gerakannya pun menjadi lamban. Dan yang buruk, organisasi yang gemuk, hampir pasti memboroskan anggaran.

Tanggapan itu, mungkin ada benarnya. Tapi reformasi birokrasi, seharusnya, bukanlah tentang gemuk atau kurus, melainkan bagaimana mengoptimalisasi kinerja sebuah organisasi selaras dengan ukuran dan tanggungjawabnya. Jika diibaratkan sebuah mesin, untuk yang berkapasitas kecil, sudah tentu *output*-nya pun tidak besar. Sebaliknya, mesin dengan kapasitas besar, meski membutuhkan pasokan energi yang lebih banyak, tapi bisa menghasilkan *output* yang berpuluh kali lebih banyak dari jumlah energi yang dikonsumsi. Sehingga, inti persoalannya adalah bukan soal ukuran, tapi bagaimana membuat mesin itu dapat dijalankan secara optimal untuk menghasilkan keluaran sesuai dengan yang ditargetkan, baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. Mungkin analogi ini yang agak sesuai dengan konteks implementasi RB sekaligus tantangan yang sesungguhnya bagi upaya implementasi RB di Indonesia.

Reformasi birokrasi yang telah dilakukan selama ini dibangun dengan didasarkan atas agenda pembangunan aparatur negara yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang

*Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) tahun 2010-2025, sebagai terjemahan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Berdasar GDRB, kebijakan reformasi birokrasi yang dilakukan lebih diarahkan untuk mewujudkan perubahan pada 8 (delapan) area yang meliputi: mental aparatur, kelembagaan, tata laksana, SDM aparatur, akuntabilitas, pengawasan, peraturan perundang-undangan, serta pelayanan publik. Pelaksanaan agenda reformasi birokrasi tersebut berfokus pada upaya menciptakan birokrasi bersih dan akuntabel, efektif dan efisien, serta berorientasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Sementara itu, tujuan reformasi birokrasi dalam GDRB antara lain:

- Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
- Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*;
- Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;
- Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
- Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;
- Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Untuk lebih mengoperasionalkan pelaksanaan reformasi birokrasi, Perpres No. 81/2010 membagi pelaksanaan reformasi birokrasi ke dalam 3 (tiga) tahapan periode yang memuat fokus dan sasaran dari reformasi birokrasi. Sasaran lima tahunan dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi ini mengacu pada periodisasi tahapan pembangunan sebagaimana tercantum dalam RPJPN 2005-2025, antara lain:

a. Sasaran lima tahun pertama (2010-2014)

Sasaran reformasi birokrasi pada lima tahun pertama difokuskan pada penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

b. Sasaran lima tahun kedua (2015-2019)

Selain implementasi hasil-hasil yang sudah dicapai pada lima tahun pertama, pada lima tahun kedua juga dilanjutkan upaya yang belum dicapai pada berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah pada lima tahun pertama.

c. Sasaran lima tahun ketiga (2020-2024)

Pada periode lima tahun ketiga, reformasi birokrasi dilakukan melalui peningkatan kapasitas birokrasi secara terus-menerus untuk menjadi pemerintahan kelas dunia sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi pada lima tahun kedua.

Dalam pelaksanaannya, GDRB juga menetapkan beberapa prinsip-prinsip pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu:

a. *Outcomes oriented*

Seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitan dengan reformasi birokrasi harus dapat mencapai hasil (*outcomes*) yang mengarah pada peningkatan kualitas kelembagaan, tata laksana, peraturan perundang-undangan, manajemen SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Kondisi ini diharapkan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa pemerintahan Indonesia menuju pada pemerintahan kelas dunia.

b. Terukur

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus dilakukan secara terukur dan jelas target serta waktu pencapaiannya.

c. Efisien

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus memperhatikan pemanfaatan sumber daya yang ada secara efisien dan profesional.

d. Efektif

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara efektif sesuai dengan target pencapaian sasaran reformasi birokrasi.

e. Realistik

*Outputs* dan *outcomes* dari pelaksanaan kegiatan dan program ditentukan secara realistis dan dapat dicapai secara optimal.

f. Konsisten

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara konsisten dari waktu ke waktu, dan mencakup seluruh tingkatan pemerintahan, termasuk individu pegawai.

g. Sinergi

Pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan secara sinergi. Satu tahapan kegiatan harus memberikan dampak positif bagi tahapan kegiatan lainnya, satu program harus memberikan dampak positif bagi program lainnya. Kegiatan yang dilakukan satu instansi pemerintah harus memperhatikan keterkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah lainnya, dan harus menghindari adanya tumpang tindih antar kegiatan di setiap instansi.

h. Inovatif

Reformasi birokrasi memberikan ruang gerak yang luas bagi K/L dan Pemda untuk melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pertukaran pengetahuan, dan *best practices* untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik.

i. Kepatuhan

Reformasi birokrasi harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundangundangan.

j. Dimonitor

Pelaksanaan reformasi birokrasi harus dimonitor secara melembaga untuk memastikan semua tahapan dilalui dengan baik, target dicapai sesuai dengan rencana, dan penyimpangan segera dapat diketahui dan dapat dilakukan perbaikan.

Periode 2020-2024 merupakan tahap akhir dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Kementerian PANRB sebagai *leading sector* RB telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 25 Tahun 2020 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024, yang merupakan hasil penyempurnaan dari road map birokrasi sebelumnya. Pada Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024 ini, asas yang dikedepankan adalah Fokus dan Prioritas. Fokus berarti bahwa upaya Reformasi Birokrasi akan dilakukan secara fokus pada akar masalah tata kelola pemerintahan. Prioritas berarti setiap instansi akan memilih prioritas perbaikan tata kelola pemerintahan sesuai dengan karakteristik sumber daya dan tantangan yang dihadapi.

## **2.b. Pendekatan Reformasi Birokrasi**

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dijalankan selama ini lebih didasarkan pada model reformasi birokrasi formalistik (Perpres No. 81 Tahun 2010). Hal ini bila diperhatikan lebih menganut kepada konsep dari Weber (2009) yang dikenal melalui *ideal type* birokrasi modern (Weber, 2009). Model ini sering dijadikan rujukan dalam birokrasi Indonesia, yang dalam penerapan sejatinya tidak dapat sepenuhnya diterapkan. Tipe ideal tersebut melekat dalam struktur organisasi rasional dengan prinsip “rasionalitas”, dengan ciri pembagian kerja, pelimpahan kewenangan,

impersonalitas, kualifikasi teknis dan efisiensi. Tipe ideal birokrasi yang digagas oleh Weber ini bertujuan menghasilkan efisiensi dalam pengaturan negara. Namun, dalam pelaksanaannya konsep Weber ini sudah tidak lagi sepenuhnya dapat dilaksanakan karena dianggap terlalu tradisional dan lingkungan strategis pemerintahan yang semakin berubah dan modern.

Terkait dengan hal tersebut, dari setiap karakteristik birokrasi Weberian pun jika diperhatikan sebenarnya memiliki makna ganda yang dapat bertentangan satu dengan lainnya. Kenyataannya, banyak karakteristik dalam model birokrasi Weberian tidak memiliki relasi yang linear dengan efisiensi dan rasionalitas pemerintahan. Bahkan, ada kecenderungan bahwa hubungan antara karakteristik birokrasi Weberian dan produktivitas birokrasi cenderung membentuk pola parabola (*parabolic curve*), dimana sampai pada titik tertentu, hubungan antara karakteristik birokrasi dan produktivitas bersifat positif, tetapi setelah melampaui titik tertentu berikutnya, hubungannya dapat berubah menjadi negatif. Karena itu, pro dan kontra terhadap model birokrasi Weber ini menjadi tak bisa dihindari, tergantung pada sifat hubungan yang terjadi antara karakteristik birokrasi dengan efisiensi dan produktivitas birokrasi. Jika di hubungan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia saat ini, yang diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi baru menuju kondisi yang dikehendaki, maka sudah saatnya pelaksanaan reformasi birokrasi harus menjadi upaya menuju perubahan dalam merespon kondisi birokrasi dan pemenuhan tuntutan perbaikan kinerja birokrasi.

Model birokrasi Weber yang sangat kaku dan tradisional ini membuat proses perubahan dalam tubuh birokrasi pun menjadi sangat kaku. Dalam alam birokrasi modern saat ini, birokrasi membutuhkan peran eksternal atau luar birokrasi untuk terlibat secara langsung dalam birokrasi. Artinya perubahan dalam tubuh birokrasi tidak hanya bisa

diinisiasi oleh internal birokrasi sendiri, tapi membutuhkan peran serta dari pemangku kepentingan yang “menggantungkan” pemenuhan kebutuhan atau pelayanan publik mereka pada dan dari birokrasi. Inilah yang kemudian melahirkan banyak model birokrasi baru sebagai pengganti model birokrasi lama Weber yang dinilai usang (*Old Public Administration*). Pendekatan-pendekatan dalam administrasi negara baru muncul untuk memberi nuansa anyar pada birokrasi Weber, seperti *New Public Management (NPM)*, *New Public Service (NPS)* (Osborne dan Gaebler, 1993; Dendhardt dan Dendhardt, 2007).

Dalam konteks kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia –Perpres No. 81 tahun 2010- penerapan model tradisional birokrasi masih terlihat sangat jelas dalam pelaksanaan reformasi. Hal ini terlihat dari kekakuan yang tergambarkan dalam pelaksanaannya yang kemudian terkesan sangat formalistik (LAN, 2014). Pendekatan yang begitu formalistik ini membuat kinerja reformasi birokrasi tak banyak membawa perubahan. Pendekatan formalistik ini terlihat dari minimnya keterlibatan pemangku kepentingan untuk terlibat dalam merencanakan dan mengevaluasi program reformasi birokrasi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Perubahan pun dinilai sangat bias eksternalitas dengan tidak terlihatnya dampak langsung dari proses reformasi bagi para pemangku kepentingan atau masyarakat dimana minimnya wadah bagi *stakeholders* tersebut untuk memberikan masukan atau keinginan yang diharapkan diubah melalui reformasi birokrasi.

Hal ini agak berbeda dengan model pendekatan reformasi birokrasi kontekstual yang digagas oleh LAN (2014) yang menekankan pada pentingnya keterlibatan pemangku kepentingan dalam program reformasi birokrasi dimana substansi reformasi birokrasi harus lebih bersifat kontekstual sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan organisasi; dan bersifat kontraktual, dengan menggaransi capaian target kinerja organisasi dan capaian target program reformasi birokrasi instansi

harus saling terkait dalam kontrak kinerja pimpinan dan pegawai. Berikut digambarkan perbandingan dua karakteristik model reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.2 Perbandingan Model RB Formalistik dengan Model RB Kontekstual (LAN, 2014)**

No.	Aspek	Model Formalistik RB Saat Ini (GDRB)	Model RB Kontekstual
1.	Cara menetapkan ukuran keberhasilan Program RB	Penetapan ukuran keberhasilan program RB oleh internal birokrasi sendiri, melalui prosedural yang telah ditetapkan oleh Kemenpan. RB dikatakan berhasil jika sudah terpenuhinya semua dokumen RB yang diminta. Kalaupun ada penilaian stakeholder terhadap keberhasilan program RB, tapi karakteristik <i>stakeholders</i> belum terfokus untuk substansi apa dan indikator keterlibatan stakeholder dalam penilaian juga belum jelas dalam kapasitasnya sebagai apa.	Penetapan ukuran keberhasilan program RB dilakukan bersama dengan <i>stakeholders</i> yang terkait dengan substansi RB yang akan dilakukan dan sifatnya terfokus.
2.	Kedudukan area perubahan	Kedudukan area perubahan sebagai tujuan dan bukan sarana untuk memncapai program RB. Tidak ada skala prioritas dan urutan perubahan yang dilakukan dari 8 (delapan area) perubahan tersebut. Semuanya dilakukan secara bersamaan dan tanpa ada tujuan yang jelas mengapa	Area perubahan dalam RB kontekstual menjadi pilihan yang bersifat <i>ala carte</i> (sesuai dengan kebutuhan), bukan penyeragaman, disesuaikan dengan karakteristik instansi yang melakukan perubahan. Namun aspek reformasi pada manajemen sumber daya manusia maupun

No.	Aspek	Model Formalistik RB Saat Ini (GDRB)	Model RB Kontekstual
		melakukan kedelapan area perubahan tersebut dalam hubungannya dengan substansi perubahan yang dilakukan dalam menjawab permasalahan dalam sektor atau bidang yang menjadi kompetensinya.	penerapan teknologi informasi menjadi tulang punggung dalam reformasi ini. Namun untuk organisasi tertentu yang bersifat penegakkan hukum, maka penggunaan 8 (delapan) area perubahan menjadi keharusan untuk dilakukan semuanya.
3.	Penetapan prioritas perubahan	Seperti halnya penetapan orientasi, kedudukan area perubahan, dan penetapan prioritas perubahan belum ada hubungan kausalitas yang jelas dengan tujuan perubahan yang akan dihasilkan. Prioritas perubahan dilakukan oleh internal birokrasi sendiri. Semuanya berdasarkan pendekatan prosedural, formalistik dan dokumentatif dengan hasil akhir diperolehnya tambahan remunerasi sekian persen tergantung dari hasil penilaian dari tim penilai yang seringkali tidak begitu objektif karena mengesampingkan perspespekti pengguna jasa ataupun pemangku kepentingan.	Prioritas perubahan dilakukan bersama dengan stakeholders, melalui penjaring stakholders perspektif. Unit kerja lini maupun supporting yang ingin melakukan perubahan harus menetapkan prioritas bersama dengan stakeholdernya sebelum menyusun <i>road map</i> perubahan yang akan dilakukan dan kemudian memasukkannya ke dalam <i>key performance indicator</i> (KPI) mereka untuk mengukur akuntabilitas capaian program RB dengan kinerja mereka.

No.	Aspek	Model Formalistik RB Saat Ini (GDRB)	Model RB Kontekstual
4.	Implementasi area perubahan	Implementasi area perubahan pun dilakukan secara bersamaan tanpa prioritas dan urutan yang jelas. Penyeragaman, semua area harus dilakukan pada saat yang bersamaan tanpa mengukur apa dampaknya bagi perbaikan layanan publik yang dihasilkan, adalah nilai tambah yang diperoleh pengguna jasa dan pemangku kepentingan dengan adanya implementasi program RB selain tampilan kosmetis pada institusi yang melakukan RB?	Implementasi area perubahan dalam model kontekstual disesuaikan dengan kebutuhan <i>user</i> yang dibangun bersama dengan perspektif <i>stakeholder</i> . Setiap area perubahan yang dipilih untuk dilakukan merupakan area yang memang diperlukan untuk meningkatkan nilai tambah terhadap pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan kebutuhan stakeholders.
5.	Orientasi Program RB	Pemenuhan perintah Kemendagri akan program RB adalah orientasi dilakukannya program RB saat ini. Sangat jarang instansi yang melakukan RB karena untuk memenuhi tuntutan pengguna jasanya maupun para pemangku kepentingannya. Yang penting adalah pemenuhan dokumen-dokumen dan kegiatan-kegiatan simbolik yang diminta. Seringkali jika diteliti, hasil program RB tidak menyetuh permasalahan yang harus diselesaikan, tapi hal lain	Orientasi program RB dengan pendekatan kontekstual adalah perubahan yang bersifat substantif, kontraktual dan bersinergi antara <i>stakeholders</i> perspektif tentang capaian program RB dengan kinerja pimpinan dan pegawai instansi yang melakukan reformasi. Target capaian dari reformasi birokrasi menjadi kunci capaian kinerja pimpinan instansi.

No.	Aspek	Model Formalistik RB Saat Ini (GDRB)	Model RB Kontekstual
		yang tidak berhubungan langsung.	
6.	Ukuran keberhasilan	Jika dalam penilaian awal tim penilai program RB atau Tim Penilai Kemenpan pada saat Program RB baru dimulai atau sudah dijalankan, instansi yang bersangkutan dapat menunjukkan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk penilaian, maka program RB dinilai berhasil. Capaian program RB tidak pernah di periksa silang dengan pendapat para pengguna jasa dan pemangku kepentingan instansi pelaksana, tapi hanya berdasarkan data dukung administrasi yang mengklaim telah melibatkan pengguna jasa dan pemangku kepentingan yang tidak spesifik dengan tujuan program RB yang memang belum fokus untuk melakukan perubahan apa dan menghasilkan dampak apa bagi instansi tersebut.	Ukuran keberhasilan dalam model ini adalah pemberian nilai tambah pada <i>stakeholder</i> artinya semua upaya reformasi yang dilakukan harus berdampak pada perbaikan layanan yang diharapkan <i>stakeholder</i> dan bukan hanya terbatas bagi perbaikan ke dalam internal birokrasi sendiri. Dengan kata lain setiap 1 (satu) rupiah yang dikeluarkan harus berdampak pada perbaikan yang dilakukan bagi para pembayar pajak.
7.	Peranan Stakeholders pengguna <i>output</i> instansi	Pemangku kepentingan menjadi subyek yang terpinggirkan dalam model ini. Pelibatangannya pun sekadar pelibatang simbolik administratif tanpa tujuan yang jelas. Seringkali pengumpulan sejumlah	Keterlibatan baik <i>stakeholder</i> maupun <i>user</i> sangat penting dan kepentingan mereka menjadi pusat perhatian dalam menyusun agenda perubahan yang akan dilakukan. Mereka terlibat

No.	Aspek	Model Formalistik RB Saat Ini (GDRB)	Model RB Kontekstual
		orang dianggap sudah menghimpun pandangan stakeholders, padahal profil dan kompetensi <i>stakeholders</i> -nya belum spesifik dan masih bersifat umum dan masif. Sehingga bagaimana kehadiran mereka dapat dikatakan telah berkontribusi dan dilibatkan dalam program RB?	aktif dalam penentuan agenda perubahan, pembuatan <i>road map</i> maupun proses monitoring dan evaluasi.
8.	Strategi implementasi	Strategi RB yang bersifat masif, generik, dan penyeragaman, dengan referensi keberhasilan yang telah ditentukan secara monolog. Menjadikan program RB kurang dirasakan kehadirannya disetiap pegawai dalam instansi yang melakukan RB kecuali adanya tambahan tunjangan remunerasi. Selain itu, sangat jarang pimpinan maupun pegawai yang paham dan mengerti esensi program RB. Hanya bagian organisasi dan tim RB internal yang paham RB yang dilakukan adalah realitas. Tidak adanya rasa memiliki karena kegiatan RB tidak langsung terkait dengan pekerjaan dan target kinerja yang mereka lakukan.	Kreativitas dan inovasi sesuai kebutuhan yang merupakan strategi yang digunakan dalam model ini. Pendekatannya tidak hanya bersifat top down dan penyeragaman tetapi sesuai kebutuhan dan membuka peluang kreativitas dan inovasi sepenuhnya sepanjang reformasi yang dilakukan memberikan nilai tambah dalam pelayanan publik dan kinerja organisasi pemerintah yang melakukan reformasi.

### **2.c. Konsep *Outcome***

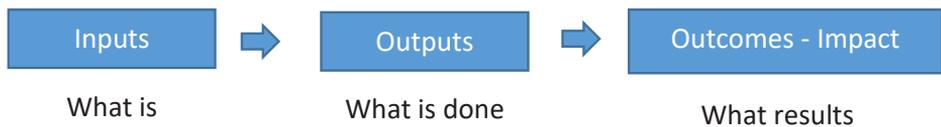
Pada masa kini, pengukuran atau penilaian maupun evaluasi terhadap suatu kebijakan merupakan bagian dari pelaksanaan akuntabilitas, sebagai upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan (*good governance*). Akuntabilitas sendiri merupakan suatu aspek penting dalam perencanaan, yang mana bermakna apapun rencananya baik kebijakan, program, atau kegiatan harus terukur. Mengukur capaian atau progres memerlukan alat ukur yang direfleksikan dalam pengertian apakah tujuan dari organisasi yang dituangkan dalam kebijakan/program/kegiatan tercapai? Atau “apakah sasaran telah ditetapkan sebelumnya?” atau “kegagalan apa yang dapat diketahui dari tidak tercapainya sasaran?”

Dalam berbagai sumber (Osborne dan Gaebler, 1992; Mayston, 2003; Castro, 2007) telah mengingatkan bahwa apapun yang dapat diukur atau terukur, biasanya dapat diselesaikan dengan baik. Sehingga apabila capaian atau hasil tidak dapat diukur, maka evaluator akan tidak mampu memastikan apakah kebijakan/program/kegiatan ataupun strategi berjalan berhasil atau tidak. Oleh karena itu, akan sangat riskan untuk melakukan evaluasi suatu kebijakan/program/kegiatan apabila pelaksanaannya tidak dapat diketahui tingkat keberhasilannya atau tidak karena ketidakjelasan alat ukurnya. Oleh karena itu, pentingnya menentukan indikator kinerja akan sangat bergantung dalam mempengaruhi penilaian terhadap kebijakan/program/kegiatan.

Untuk mengukur indikator kinerja, beberapa model yang dikenal salah satunya adalah model logika (*logic model*). Model logika juga kerap disebut sebagai *program theory* (Weiss, 1998), *program's theory of action*

(Patton, 1997) atau model yang masuk akal tentang bagaimana seharusnya suatu program bekerja (Bickman, 1987). Secara sederhana, model ini dimaknai sebagai peta (*map*) dari cara berpikir dalam menyusun atau memformulasikan kebijakan/program/ kegiatan. Bentuk umum dari model logika terdiri dari beberapa aspek, seperti disinggung di atas, yaitu: *input, output, outcomes, impact*.

**Gambar 2.2. Bentuk Sederhana Model Logika (Bickman, 1987)**

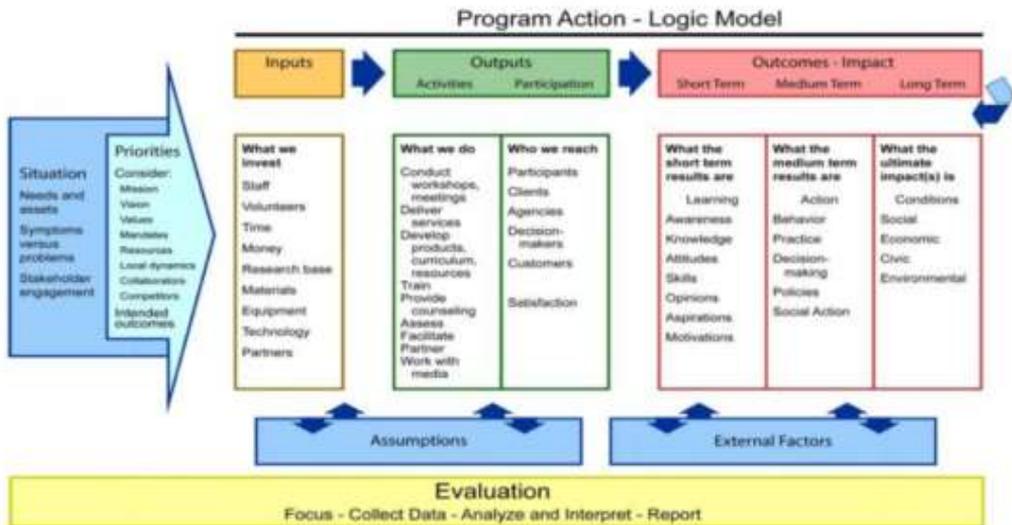


Kotak-kotak *inputs, outputs, outcomes* dan *impacts* menunjukkan hubungan logis antar:

- Sumber daya atau investasi untuk melaksanakan program
- Kegiatan atau aktivitas yang dilakukan dalam pelaksanaan program
- Perubahan atau manfaat yang merupakan hasil pelaksanaan program.

Model logika berperan sebagai dasar untuk membangun rencana manajemen yang lebih detail. Dalam kurun waktu pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan, model ini digunakan untuk menjelaskan, merunut, dan memonitor operasi, proses, dan fungsi. Model ini juga membantu dalam menentukan kapan dan hal apa yang akan dievaluasi sehingga sumber daya evaluasi digunakan secara efektif dan efisien. Melalui evaluasi, dapat diketahui bagaimana kenyataan dari sebuah kebijakan/program/kegiatan. Model ini membantu untuk fokus pada proses dan pengukuran *outcomes* yang tepat.

**Gambar 2.3. Program Action Logic Model (Bappenas, 2009)**



Kembali pada konsep mengenai *outcomes*. Secara definisi, merujuk pada konsep yang digunakan oleh Bappenas, *outcome* adalah hasil dari pelaksanaan program yang dilaksanakan melalui berbagai kegiatan yang menjadi indikator tercapainya program tersebut. Dalam konteks pelayanan publik, *outcomes* adalah perubahan yang terjadi pada individu, kelompok, komunitas, organisasi atau sistem sebagai hasil dari pekerjaan sebuah organisasi. *Outcome* membantu menjelaskan mengapa organisasi menyediakan program dan layanan dan melakukan proyek dan advokasi terhadap pengguna layanan.

Cook (2017) dalam laporannya berjudul *Outcomes based Approches in Public Service Reform* menjelaskan 3 (tiga) perbedaan *outcome* dalam konteks pelayanan publik. *Pertama programme outcomes*, dimana *outcome* dimaknai sebagai perubahan yang dihasilkan

dari intervensi yang spesifik. Dalam definisi sederhana ini, istilah *outcome* dapat digunakan secara evaluatif, untuk menggambarkan apa yang terjadi sebagai akibat dari tindakan atau intervensi atau secara aspirasi, untuk menggambarkan perubahan yang dimaksudkan dari tindakan tersebut. Dalam konteks ini, *outcome* sering dikonseptualisasikan sebagai terjadi pada akhir rantai linear hasil yang dimulai dengan satu atau lebih *input*, melibatkan proses yang mengarah pada *output* spesifik, yang pada gilirannya menghasilkan *outcome*. Dalam hal pelayanan publik, *outcomes* dapat dijadikan sebagai media evaluasi yang menjelaskan perubahan yang terjadi sebagai hasil dari sebuah aksi atau intervensi yang dilakukan pemerintah. penyedia pelayanan publik harus merubah fokus evaluasinya dari “*what was done*” (apa yang telah dilakukan) kepada “*the different made*” (perbedaan apa yang telah dibuat dari sebuah layanan).

*Kedua, population outcome*, dalam konseptualisasi yang lebih luas ini, istilah *outcome* digunakan untuk menggambarkan hubungan yang kompleks antara warga negara dan negara yang mencakup banyak rantai sebab dan akibat ketika individu berinteraksi dengan berbagai aspek pemberian layanan publik, tetapi tanpa kaitan yang jelas dengan intervensi spesifik. Dalam konsep ini, penentuan terhadap *outcome* yang dicapai dipengaruhi oleh banyak faktor. Setiap individu memiliki faktor penentu yang berbeda sehingga akan menerima *outcomes* yang berbeda pula. Artinya, sebuah perubahan dari sebuah layanan tidak hanya ditentukan oleh satu faktor saja dari suatu program yang dilaksanakan oleh suatu organisasi, namun bisa saja perubahan tersebut juga dipengaruhi oleh program lain yang dilaksanakan oleh organisasi lainnya yang memiliki target penerima layanan yang sama. Ketika dikonseptualisasikan dengan cara ini, *outcome* tidak dapat lagi dianggap hanya sebagai produk akhir dari hubungan linear antara *input* dan *output* tetapi sebaliknya harus dipahami sebagai diciptakan bersama antara individu, keadaan mereka dan negara.

*Ketiga, personnel outcome*, konsep ini berfokus pada *outcome* merupakan hasil dari keterlibatan individu penerima layanan dalam penentuan capaian apa yang diinginkan oleh mereka, mengapa dan bagaimana keterlibatannya dalam pencapaian sasaran (Cook dan Miller; 2012). Konsep ini melihat kebutuhan individu dan bagaimana kebutuhan tersebut dapat dicapai, membangun kekuatan individu dan melihat dukungan apa yang dapat diberikan. Artinya, konsep *outcome* ini memerlukan keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyusunan target dan sasaran apa yang ingin dicapai oleh organisasi, khususnya kebijakan/program/kegiatan yang secara langsung berdampak pada individu-individu. Karena adanya keterlibatan langsung stakeholder, maka dalam konsep ini penting bagi organisasi mengembangkan rencana fokus *outcome* untuk mengetahui apakah *outcome* yang hendak dicapai dan melihat adakah eksternalitas dari pelaksanaan program. Informasi yang diperoleh dari proses penyusunan rencana tersebut, dapat digunakan oleh organisasi untuk mengetahui kebutuhan dan aspirasi para stakeholder. Konseptualisasi *outcomes* ini memberikan perbedaan yang jelas antara *outcomes* yang memang diinginkan oleh satu individu dengan *outcomes* yang diterima oleh individu tersebut sebagai hasil dari sebuah program.

Penggunaan pendekatan *outcome* dalam proses pengukuran kinerja program memiliki tantangan tersendiri, antara lain: *pertama*, pendekatan ini membutuhkan waktu yang lama dalam proses pengukuran. Hal ini lebih disebabkan karena banyak organisasi yang secara sistem kerja, seperti kultur organisasi, pola pikir SDM, yang konvensional. Proses pengukuran melalui pendekatan ini banyak memerlukan organisasi yang secara sistem kinerja telah mengadopsi nilai-nilai organisasi modern. Sementara dalam konteks birokrasi, dibutuhkan perubahan *mindset* dan kultur agar pendekatan ini dapat diterapkan. *Kedua*, tantangan yang lebih bersifat teknis antara lain, (a)

kompleksitas pengukuran *outcome* yang muncul dari berbagai kebijakan atau program. Seperti diketahui sebelumnya, banyak *outcome* yang tidak dihasilkan dari sebuah program yang dilaksanakan oleh satu organisasi, namun merupakan hasil dari program lain yang juga dilakukan oleh organisasi lainnya sehingga mempersulit pengukuran secara pasti. (b) Pemanfaatan data kuantitatif untuk menganalisis hasil dari kebijakan/program yang rumit dan terkadang kurang familiar oleh beberapa model organisasi, seperti sektor publik. (c) Pengukuran *outcome* banyak dipengaruhi oleh banyak kepentingan.

**Tabel 2.3. Perbedaan Konsep Outcome**

	Personal	Programme	Population
<b>Definition</b>	What matters to me	Intended result of intervention	How things are for people
<b>Origin</b>	Person-centred care and research and evaluation	Evaluation	Management and evaluation
<b>Activity</b>	Specified activities agreed between person and practitioner	Specified activities which the service or programme is funded to deliver	Diverse and broadly specified activities encapsulated within the programme of government
<b>Focus</b>	The individual, their family and community, including issues, needs and assets	The service, staff and service users and their families and communities	The nation and population
<b>Outcomes</b>	Determined and defined by the person in collaboration with practice	Determined and defined by stakeholders, funders, programme staff and participants	Determined by national organisations and government based on understanding of what is important to people and national goals
<b>Level of control</b>	Control, direct and indirect influence	Control, direct and indirect influence	Indirect influence
<b>Complexity</b>	Clearly defined complex system	Clearly defined complex system	Broadly defined complex system
<b>Attribution vs contribution</b>	Contribution	Attribution or contribution	Contribution

Sumber: Cook (2017)

Meski demikian, penggunaan pendekatan *outcome* juga memiliki banyak kelebihan, antara lain, (a) Mendorong kolaborasi lintas sektor atau agensi dalam pelaksanaan kebijakan/program yang memiliki target

dan sasaran yang sama. (b) Dapat digunakan sebagai bahan perbaikan kebijakan ke depan; (c) mendorong munculnya inovasi-inovasi bersifat lokal; (d) meningkatkan partisipasi, akuntabilitas dan transparansi antar kelompok kepentingan (*stakeholders*); (e) mendorong *policy makers* untuk berpikir strategis dan jangka panjang dalam menyusun kebijakan (kebijakan yg tidak bersifat reaktif tapi juga preventif).

## 2.d. Konsep Desain Kebijakan

Dalam pembahasan strategi kebijakan, secara tidak langsung akan membahas konsep desain kebijakan. Dengan melihat ke belakang terdapatnya rantai sebab-akibat untuk memahami mengapa suatu kebijakan itu berhasil atau gagal, karena terdapat adanya proses perumusan kebijakan dan desain kebijakan, yang secara tidak langsung mempengaruhi capaian *outcome*. Hal ini dikarenakan, desain suatu kebijakan biasanya selalu merujuk pada (isi) *content* atau substansi dari suatu kebijakan, Apakah kebijakan itu dilihat sebagai alat (*tools*), instrumen, atau konteks arsitekturnya. Namun, sekarang hal ini sudah berkembang secara sistematis, dimana sudah tidak lagi semata-mata hanya mendeskripsikan, tetapi dapat pula mengkomparasikan dengan berbagai situasi, lintas waktu, dan sebagainya.

Seperti pendapat Dahl dan Lindblom (1953) mengemukakan ada lima dimensi dalam desain kebijakan yang dipercaya dapat mengungkap perbedaan isi kebijakan, yaitu: 1). *Private to public*, 2). *Compulsory to informative*, 3). *Direct to indirect*, 4). *Compulsory to voluntary membership*, dan 5). *Prescriptive to outonomous* dalam hierarki. Kemudian Ripley (1985) juga mengemukakan ada tiga jenis desain kebijakan: 1). Subsidi, 2). Regulasi, dan 3). Manipulasi. Sedangkan Bradch (1979) mengemukakan ada empat jenis desain: 1). *Prescription*, 2). *Enabling*, 3). *Increative*, dan 4). *Deterrence*.

Sementara itu, Theodore Lowi (1972) mengusulkan cara megkarakteristikan isi (*content*) kebijakan. Dalam tulisannya “*Four System of Policy, Politics, and Choice*” dalam *Public Administrative Review*, menekankan bahwa desain kebijakan tidak harus fokus secara eksklusif pada mengapa berbagai jenis desain kebijakan muncul, tetapi justru pada realitasnya yaitu dengan mengakui bahwa *content* kebijakan merupakan penyebab penting dari politik. Lowi berpendapat, kemungkinan yang ditawarkan oleh suatu kebijakan adalah membuat arena dimana politik dimainkan oleh berbagai jenis/ variasi desain kebijakan yang akan memproduksi politik pluralis atau elitis. Karena itu, menurut Lowi kebijakan memiliki dua dimensi, yaitu:

1. *The extent of coercion* (memperluas tingkat paksaan) dimana manfaat atau beban didistribusikan, dan
2. *The policy is directed a specific group or it consist of rules* (kebijakan diarahkan kepada kelompok-kelompok tertentu atau kebijakan terdiri atas aturan-aturan untuk mempengaruhi lingkungan yang lebih umum.

Selanjutnya, Schneider dan Ingram (1985) menyebutkan bahwa studi desain kebijakan sebagai teori tingkat menengah (*middle level theory*) yaitu campuran dari tiga dimensi yaitu teori kausalitas, evaluasi, dan instrumen. Dalam bukunya, *Desain Kebijakan untuk Demokrasi*, yang menyebut bahwa kebijakan publik sebagai “alat utama dalam mengamankan janji demokrasi bagi semua orang” ( Ingram dan Schneider 2005, 2). Mereka sangat prihatin tentang dampak dari desain kebijakan yang dihasilkan dari proses politik yang “degenerative”. Selain itu, menurut mereka, desain kebijakan juga akan bekerja sebagai mesin perubahan kelembagaan, dan analisis dapat melacak bagaimana dimensi dari desain kebijakan mempengaruhi tindakan politik. Pada prakteknya, implementasi kebijakan akan mendistribusikan keuntungan kepada

beberapa kelompok, sementara memaksakan beban kepada kelompok lainnya. Dengan kata lain, desain kebijakan akan membangun insentif bagi beberapa kelompok untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik, dan menawarkan sumber daya kepada mereka untuk melakukannya. Sementara, kelompok lain menerima pesan-pesan negatif dari adanya kebijakan ini.

Pemahaman tersebut berkembang, hingga pada Tahun 1997, Schneider dan Ingram mengemukakan bahwa desain kebijakan publik berbentuk tertulis yaitu konstitusi, undang-undang, pedoman lembaga atau praktek implementasi yang hampir selalu mengandung sejumlah elemen atau unsur yaitu:

1. Tujuan atau masalah yang harus dipecahkan
2. Populasi sasaran (mereka yang terkena dampak langsung atau tidak langsung dari kebijakan)
3. Alokasi manfaat atau beban (baik material dan simbolik)
4. *Tools* (perangkat yang digunakan untuk memastikan perbaikan yang dibatalkan oleh kebijakan)
5. Aturan (siapa yang melakukan apa, kapan, dengan sumber daya apa, kepada siapa dengan kendala apa)
6. Implementasi struktur (lembaga)
7. Alasan-alasan (logika, argumentasi, kausal, data)
8. Asumsi yang mendasari (eksplisit atau implisit, disepakati atau diperebutkan)

Dari kerangka elemen desain tersebut, Schneider dan Ingram selanjutnya mengembangkan dua dimensi tipologi populasi secara kebijakan, yang terdiri dari:

1. Politik sumber daya kelompok sasaran dan kepentingan pihak lainnya
2. Konstruksi sosial populasi sasaran atau target dan pihak lain yang berkepentingan

Konstruksi ruang kebijakan yang dibuat dengan memperhatikan kekuatan politik dan sosial, akan menghasilkan berbagai jenis populasi sasaran yang lebih kontinu daripada karakterisasi kategoris.

## **2.e. Benchmark Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Beberapa Negara**

### **2.e.1. Viet Nam**

Reformasi birokrasi pelayanan publik yang telah dilakukan oleh Viet Nam, lebih kepada *starting a business*. Di dalam reformasi birokrasi yang telah dilakukan terdapat kategori dalam penilainnya, yaitu: jumlah prosedur yang dibutuhkan; berapa hari yang dibutuhkan; dan berapa biaya yang digunakan dalam memulai suatu bisnis. Dalam rangking yang dikeluarkan world bank di website *Easy of Doing Business* yang dihitung berdasarkan secara global Viet Nam berada di rangking 70 sedangkan Indonesia sendiri berada di bawahnya yaitu rangking 73. Dari salah satu aspek *easy of doing business* yaitu *starting a business*. Peringkat Viet Nam yang dihitung berdasarkan kawasan asia tenggara dan pasifik berada di atas Indonesia yaitu rangking 14 dari 25 negara, sedangkan Indonesia sendiri rangking 18 dari 25 negara.

Viet Nam menjadi negara berkembang dengan ekonomi yang cukup besar dengan GDP-nya sendiri didorong dari sektor investasi dan industri yang terus meningkat. PDB Viet Nam tumbuh 6.7% pada tahun 2019. Selain Viet Nam, salah satu negara berkembang adalah Indonesia. Akan tetapi, PDB Indonesia pun diprediksi hanya akan tumbuh 5% di 2019. Pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2019 masih kalah dibanding Viet Nam. Negara Viet Nam sendiri tumbuh sekitar 6,7%. Untuk mengembangkan ekonomi sebuah negara, salah satu yang perlu dilakukan adalah dengan melakukan reformasi birokrasi khususnya di pelayanan publik yang dilakukan di sektor ekonomi atau bisnis. *Easy of doing business* adalah suatu tolak ukur yang dibuat oleh world bank yang

dapat digunakan oleh pemerintah untuk meninjau alur birokrasi kemudahan dalam berbisnis.

World Bank (2018:12) menjelaskan ada beberapa kategori dalam penilaian *easy doing of business*, salah satunya kategori penilaiannya yaitu *starting a business*. World Bank mengatakan bahwa *starting a business* merupakan indeks untuk bagaimana negara melayani masyarakat dalam segi membuka perusahaan/bisnis Dalam rangking yang dikeluarkan world bank di website *Easy of Doing Business* yang dihitung berdasarkan secara global Viet Nam berada di rangking 70, sedangkan Indonesia sendiri berada di bawahnya yaitu rangking 73. Dari salah satu aspek *easy of doing business* yaitu *starting a business*. Peringkat Viet Nam yang dihitung berdasarkan kawasan asia tenggara dan pasifik berada di atas Indonesia yaitu rangking 14 dari 25 negara, sedangkan Indonesia sendiri rangking 18 dari 25 negara.

**Tabel 2.4. Proses Pelayanan Perizinan di Viet Nam**

No.	Tahapan	Waktu	Biaya
1.	Periksa nama perusahaan yang diusulkan, dapatkan sertifikat bisnis dan pendaftaran pajak dan mempublikasikan konten pendaftaran di <i>National Business Registration Portal</i> (NBRP)	3 hari	VND 100.000 (Jika pendaftaran online, gratis); VND 300.000 untuk publikasi
a.	Untuk mendaftarkan perusahaan, pemohon harus menyerahkan dokumen sesuai dengan yang ada di peraturannya.		
b.	Setelah menerima dokumen tersebut, kantor registrasi bisnis akan menginput kedalam sebuah		

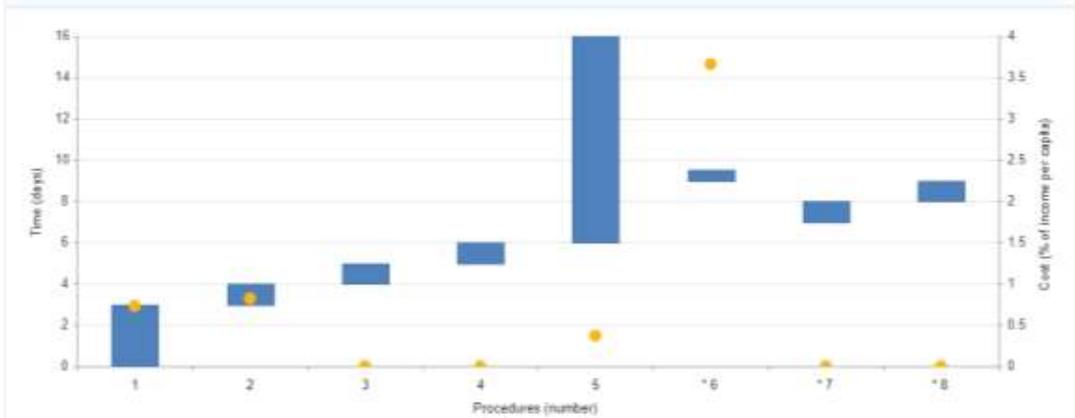
No.	Tahapan	Waktu	Biaya
	<p>aplikasi pendaftaran bisnis nasional dan memeriksa dokumen pendukung lainnya</p> <p>c. Kantor Pendaftaran Bisnis akan mengeluarkan sertifikat perusahaan selama 3 hari kerja jika dokumen-dokumennya telah terpenuhi</p> <p>d. Dalam 5 hari kerja setelah dikeluarkannya sertifikat pendaftaran perusahaan registrasi bisnis harus mengirimkan dokumen pendaftaran tersebut ke kantor otoritas pajak, departemen statistik, departemen tenaga kerja dan departemen asuransi sosial.</p> <p>e. Layanan online sebenarnya sudah tersedia, akan tetapi dalam tindak lanjutnya memerlukan dokumen dalam bentuk hardcopy dan justru memakan waktu lebih lama. Sehingga orang-orang lebih mendaftarkannya langsung melalui</p>		
2.	<p>Membuat segel resmi perusahaan perusahaan</p> <p>Membuat stempel, cap, atau segel resmi perusahaan bertujuan untuk membuka rekening di bank</p>	1 hari	VND 450.000

No.	Tahapan	Waktu	Biaya
3.	Mengirimkan pemberitahuan sampel segel resmi perusahaan secara online Pengusaha harus mengirimkan contoh sampel segel resmi perusahaan secara online ke kantor registrasi bisnis	1 hari	Gratis
4.	Membuat rekening perusahaan di bank	1 hari	Gratis
5.	Menyetujui bentuk faktur PPN sebelum dicetak dengan Departemen Perpajakan Perusahaan harus menggunakan faktur PPN yang dicetak sendiri, dibeli atau juga bisa dilakukan secara online Dibutuhkan sekitar 10 hari untuk mendapatkan faktur PPN yang dicetak sendiri dan mendaftarkannya di departemen perpajakan	10 hari	VND 200.000 per buku
6.	Membayar pajak lisensi bisnis harus dibayarkan di kantor otoritas pajak tempat perusahaan mendaftarkan pajaknya. Pajak lisensi ini harus dibayarkan setiap tahun	Kurang dari sehari (dilakukan secara online), bersamaan dengan prosedur sebelumnya	VND 2.000.000 (pajak lisensi bisnis)
7.	Mendaftarkan karyawan perusahaan ke kantor tenaga kerja Dalam 30 hari sejak perusahaan beroperasi, pengusaha harus mendaftarkan semua karyawan ke kantor tenaga kerja	1 hari, bersamaan dengan prosedur sebelumnya	Gratis
8.	Mendaftarkan karyawan perusahaan ke dalam asuransi sosial untuk asuransi keshetana	1 hari, bersamaan Dengan prosedur sebelumnya	Gratis

No.	Tahapan	Waktu	Biaya
	dan sosial karyawan perusahaan tersebut		

Dari tabel tersebut langkah-langkah dalam *starting a business* di negara Viet Nam terdapat 8 prosedur agar perusahaan tersebut resmi atau legal. Waktu penyelesaian kesemua prosedur tersebut adalah 16 hari. Viet Nam sendiri telah menyediakan layanan online untuk tahap awal layanan *starting a business*-nya, akan tetapi karena hasil akhirnya harus mencetak dan menyerahkan dokumen langsung maka orang-orang lebih cenderung untuk datang ke kantornya langsung. World bank memberikan nilai Viet Nam dari aspek *starting a business* adalah sebesar 85.1 (0-100). Untuk lebih jelasnya mengenai waktu yang dibutuhkan dan mekanisme *starting a business* negara Viet Nam dijelaskan melalui gambar di bawah ini.

**Gambar 2.4 Starting a Business di Viet Nam: Prosedur, Waktu, dan Biaya (World Bank, 2020)**



**Tabel 2.5 Perbandingan *Starting a Business* antara Viet Nam dan Indonesia**

Indikator <i>Starting a business</i>	Vietnam	Indonesia
Prosedur (Jumlah)	8	11
Waktu (Hari)	16	13
Biaya	5.6	5.7

Sumber: *World Bank Doing Business, 2019*

Dari segi prosedural Viet Nam lebih sedikit dari Indonesia, Viet Nam mempunyai 8 tahapan, sedangkan Indonesia mempunyai 11 langkah. Akan tetapi dari segi e-government Indonesia lebih banyak prosedur yang dilakukan melalui online daripada Viet Nam. Waktu yang dibutuhkan Viet Nam dalam *starting a business* adalah sebesar 16 hari dan lebih banyak dibandingkan dengan Indonesia yang 13 hari. Sedangkan dari segi biaya yang dibutuhkan Indonesia lebih banyak dari pada Viet Nam. Dari sisi pelayanan publik, pengusaha atau masyarakat yang ingin mendaftarkan atau membuat perusahaan bisnis sendiri langsung dibantu oleh Instansi pemerintah Viet Nam yaitu kantor registrasi bisnis. Sedangkan di Indonesia harus melalui notaris terlebih dahulu. Dalam mengurus pendaftaran perusahaan bisnis Viet Nam mempunyai lebih sedikit instansi yang dibutuhkan daripada di Indonesia. Viet Nam hanya 3 yaitu : Dinas Pendaftaran Bisnis; Kantor Pajak; dan Dinas urusan tenaga kerja. Sedangkan Indonesia membutuhkan banyak instansi ada 5, yaitu : Notaris; Kementerian Hukum dan HAM; Kantor Pajak; Dinas Penanaman Modal Terpadu Satu Pintu; dan Dinas Tenaga Kerja.

## 2.e.2. Thailand

Kembalinya rejim pemerintahan sipil pasca demonstrasi berdarah Mei 1992, yang memaksa militer mundur dari panggung politik, justru menghadirkan “species” baru dalam politik Thailand, yakni “species” *politico-business* yang menggantikan *bureaucratic polity*, yang selama puluhan tahun bercokol dalam nadi politik Thailand. Munculnya *politico-business* ini mengubah wajah perpolitikan negeri Gajah Putih itu. Para politikus sipil bertumpu pada basis-basis konstituen dalam jaringan patronase yang dikendalikan oleh *local strongmen* serta *jao pho* dengan sokongan pengusaha lokal (Callahan 2005, Prasirtsuk 2007). Dengan sistem pemilihan *majoritarian* (istilah populer di Indonesia adalah sistem distrik), para politikus ini menancapkan dominasinya. Praktek *vote-buying* (perdagangan suara) tidak saja menjadi marak tetapi juga menjadi instrumen sentral dalam kemenangan pemilu.

Di parlemen pun, pakem berubah. Sebelumnya politik parlemen diselenggarakan berdasarkan kendali rejim militer dan birokrat, dimana parpol dan politikus sekadar menjadi figuran dalam kancah politik. Pasca rejim militer, politikus adalah pemain utama. Partai politik kehilangan soliditas dan kontrol atas politikus. Dinamika parlemen lebih berdasarkan kaukus kedaerahan maupun sektoral lintas partai. Pemerintahan dan anggota kabinet ditentukan oleh kaukus dan faksi-faksi di parlemen. Persaingan antar kaukus politik mengakibatkan pemerintahan tidak stabil. Kelompok-kelompok politik saling jegal demi menjadi anggota kabinet pemerintahan, sebagai jalur cepat memperoleh rente. Salah satunya cara menjaga pemerintah dari mosi tak percaya parlemen adalah dengan mengangkat pentolan kaukus sebagai menteri maupun posisi strategis lainnya ataupun melalui transaksi “beli-putus” (Kuhonta 2008, Ockey 1994).

Wajah politik inilah yang memicu kekusaran para pemerhati politik, akademisi serta kelas menengah di Bangkok. Kegundahan melihat korupsi yang melilit penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan yang dipenuhi perkoncoan, serta perdagangan suara di pedesaan (khususnya daerah utara Thailand), memicu munculnya desakan reformasi politik dari kelas menengah Bangkok (termasuk wilayah Bangkok Metropolitan Region/BMR). Meluasnya kekusaran itu memaksa pemerintahan PM Chuan Leekpai, membentuk *Democracy Development Committee* (DDC). Tujuannya menyusun *grand design* reformasi tatanan politik Thailand. Lembaga ini diketuai oleh Dr. Prawase Wasi<sup>2</sup> (Kuhonta 2008, Prasirtsuk 2007). Rekomendasi dari DDC kemudian diadopsi oleh Constitution Drafting Assembly (DCA), dengan mereformasi sistem politik Thailand yang bertujuan untuk memastikan mekanisme *check and balance* berjalan, penguatan parpol, menghilangkan dominasi birokrasi (termasuk militer) serta mengampulasi praktek korupsi yang dituangkan pada “Konstitusi Rakyat” 1997 (Kuhonta 2008).

Satu poin penting adalah mereformasi partai politik dan memperkuat basis politik pemerintahan. Sistem pemilu dalam Konstitusi Rakyat diubah menjadi *mixed system* yakni *majoritarian* dan *party-list* (proportional) serta lima persen *electoral threshold*. Juga dibuat aturan yang mensyaratkan calon legislatif (caleg) harus menjadi anggota parpol minimal 90 hari sebelum dinominasikan sebagai peserta pemilu. Tujuannya jelas untuk mencegah politikus lompat pagar ke parpol yang dinilai akan memenangi pemilu (Kuhonta 2008). Selain itu, parpol juga memiliki hak menentukan penempatan anggota dewan pada badan-badan kelengkapan parlemen, yang mana “hak prerogatif” ini tadinya dipegang oleh para penguasa kaukus (Prasirtsuk 2007).

Untuk memastikan berjalannya *checks and balances*, konstitusi menghadirkan dua perangkat. Yang *pertama* adalah Senat, yang berfungsi untuk “menilai” produk perundangan dari parlemen. Para

senator ini adalah calon perseorangan non partai yang dipilih dari tiap provinsi, mirip DPD di Indonesia. Perangkat *kedua* adalah kehadiran beberapa lembaga state auxiliary seperti KPU, *National Counter Corruption Commission* (NCCC), Mahkamah Konstitusi serta PTUN. Lebih jauh, publik bisa menggunakan petisi yang ditandatangani oleh sekurangnya 50 ribu orang dan diserahkan pada NCCC untuk mencopot pejabat tinggi maupun politisi yang dinilai bermasalah.

Terobosan lainnya adalah pengangkatan menteri. Jika sebelumnya anggota parlemen yang didukung oleh kaukus maupun faksi tertentu bisa menjadi menteri, maka dalam tatanan baru, pengangkatan menteri sepenuhnya berada di tangan Perdana Menteri. Menteri kabinet dipilih dari anggota parlemen yang kemudian harus meletakkan jabatan di lembaga legislatif.<sup>3</sup> Tujuannya untuk memisahkan kaitan antara eksekutif dan legislatif, sehingga menguatkan pemerintah agar tidak dengan mudah bisa digoyang oleh mosi maupun tuntutan dari kaukus dan faksi-faksi di parlemen (Kuhonta 2008, Prasirtsuk 2007). Alasan lain adalah memotong sumber finansial bagi para elit politik di kaukus. Tanpa menduduki jabatan di kabinet, maka politikus kehilangan akses atas dana publik dan *privilege* lain, sehingga mereka diyakini akan sulit mempertahankan hegemoni di daerah pemilihannya (Glassman 2010, Ockey 2007, Hewison 2004).

Poin berikutnya adalah untuk memotong pengaruh birokrasi sebagai pemain politik. Birokrasi Thailand, semenjak tahun 1930an, merupakan pemain sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan (Riggs 1960). Kerjasama birokrasi dengan militer dan penguasa lokal membuat kekuasaan menjadi nyaris tak terbatas (Ockey 2007). Desentralisasi secara tidak langsung mengurangi peran birokrasi. Di lain pihak pengangkatan dan penempatan birokrasi berada di tangan perdana menteri melalui menteri-menteri kabinet. Politisasi birokrasi oleh politisi

lokal serta anggota dewan menjadi berkurang, akan tetapi birokrasi kini sepenuhnya di bawah kendali Perdana Menteri (Prasirtsuk 2007).

Untuk menghilangkan perdagangan suara – yang dianggap sebagai musuh utama bagi demokrasi Thailand – maka serangkaian perubahan ditempuh. Pandangan mainstream dalam memahami fenomena vote-buying melihat pemilih, khususnya di pedesaan, tidak memahami esensi dari demokrasi elektoral serta terbelenggu dalam kendali patron. Dalam artikelnya yang berpengaruh, Anek Laothamatas – akademisi yang kemudian menjadi politikus – menganalisis bahwa pemilih di luar ‘Bangkok’ memiliki pemahaman lain akan demokrasi (Laothamatas 1996). Untuk mengatasinya, serangkaian regulasi diberlakukan dengan tujuan mempersempit ruang untuk transaksi suara. Instrumen lain adalah dengan menyelenggarakan pendidikan pemilih sehingga pemilih “paham” akan esensi pemilu. Pendekatan, yang dalam bahasa Callahan, sebagai *constitutionalism* ini tidak melihat akar masalah relasi politik-ekonomi yang membelenggu pemilih (Callahan 2005). Terpuruk dalam kemiskinan menyebabkan pemilih terhegemoni oleh patron sehingga tidak mengherankan jika suara mereka kerap diperjualbelikan.

### **2.e.3. Korea Selatan**

Keberhasilan Korea Selatan dalam menerapkan *e-government* tak lepas dari komitmen dan konsistensi pemerintahnya untuk mewujudkan untuk mewujudkan reformasi birokrasi. Korea Selatan telah meletakkan dasar komputersasi sistem administrasinya pada 1970, dimana komputersasi dilakukan pada semua database utama nasional sejak pada 1980, dan membangun jaringan informasi dan komunikasi berkecepatan tinggi pada tahun 1990-an. Hal ini disahkan dengan adanya “*Electronic Government Act*” yang telah diaktifkan sebagai undang-undang serta inisiatif dipilih dan diimplementasikan Untuk meningkatkan efisiensi

dalam seluruh urusan administrasi dan secara dramatis meningkatkan kualitas semua layanan publik.

Proses awal dilakukan dengan perencanaan dan persiapan yang matang sebagai kunci utama kesuksesan proyek *government* Korea Selatan. Pengembangan *e-government* Korea telah melewati tiga tahap, yaitu: pengembangan infrastruktur *e-government* dengan mendigitalisasi semua prosedur penyelenggaraan pemerintah, dan pembangunan infrastruktur IT; implementasi menyeluruh *e-government* dengan memperluas dan memperbaiki seluruh pelayanan kepada masyarakat dan dunia bisnis dengan mendigitalisasi seluruh proses bisnis pemerintah; dan pengembangan lebih lanjut *egovernment* melalui pelaksanaan Proyek *Roadmap e-Government* sebagai sarana strategis untuk inovasi pemerintah. Pemerintah mengidentifikasi 31 *Roadmap project* di empat Wilayah Kunci: Inovasi Layanan Sipil, Inovasi Cara Penyelesaian Pekerjaan Pemerintah, Inovasi Informasi Manajemen Sumber Daya, dan Reformasi Sistem Hukum. Pada saat bersamaan pemerintah juga mendorong terlaksananya *Consolidated Administrative Information Sharing System*, *Online Participatory Democracy*, serta konsolidasi dan hubungan antar lembaga-lembaga publik baik secara vertikal dan horizontal. Target utama pemerintah pada periode ini adalah mengintegrasikan semua sistem *e-Government* agar pelayanan publik yang sederhana terwujud.

Melalui *e-government*, Korea Selatan berhasil memperbaiki pelayanan publiknya di berbagai sektor. Rantai birokrasi yang dulunya rumit dan bertele-tele kini telah berhasil disederhanakan. Masyarakat diberi kemudahan untuk memperoleh pelayanan publik, tak perlu bolak-balik datang ke kantor pemerintah untuk mengurus suatu dokumen, semua dapat dilakukan secara *online*. Masyarakat juga dapat memantau proses penyelesaian dokumennya serta memperoleh kepastian biaya yang harus dikeluarkan. Jika ada yang perlu ditanyakan dapat

disampaikan melalui surat elektronik. Tidak ada lagi pungutan liar atau uang pelicin, semua diproses secara transparan dan diawasi bersama.

Beberapa contoh praktik *e-government* di Korea Selatan, antara lain:

### 1. *Electronic Procurement Service*

Seluruh prosedur pengadaan dilakukan secara *online* melalui satu jendela. Hal ini meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam proses pengadaan. Dengan sistem ini, seluruh tahap pengadaan seperti lelang, penawaran kontrak, penandatanganan kontrak, pengiriman, dan pembayaran dilakukan secara *online*, serta dapat dipantau secara *real-time*. Semua perusahaan yang telah terdaftar dapat berpartisipasi dalam proses lelang yang diadakan oleh seluruh organisasi publik hanya dengan satu kali registrasi dalam system *Government to Business (G2B)*.

### 2. *Electronic Customs Clearance Service* ([portal.customs.go.kr](http://portal.customs.go.kr))

Portal yang bertujuan untuk memperluas penggunaan informasi antar entitas secara umum untuk meningkatkan dan menyederhanakan proses bisnis ekspor/ impor logistik serta menerapkan layanan pemrosesan *batch-logistic* yang ramah pengguna. Laporan ekspor/ impor ke kantor pabean dan aplikasi untuk inspeksi dan karantina kepada organisasi yang tepat dilaksanakan secara terintegrasi untuk menyediakan layanan pabean satu atap.

### 3. *Comprehensive Tax Service* ([www.hometax.go.kr](http://www.hometax.go.kr))

Melalui portal ini wajib pajak dapat menangani urusan pajak online di rumah atau di tempat kerja tanpa perlu mengunjungi kantor pajak atau bank. Semua kegiatan perpajakan termasuk pengarsipan, penagihan dan pembayaran diproses secara online dan informasi dapat diambil kapan saja oleh wajib pajak. Selain itu, wajib pajak atau agen mereka dapat meminta dan menerima 18 sertifikat urusan sipil secara online.

4. *Internet Civil Service*" ([www.egov.go.kr](http://www.egov.go.kr))

Masyarakat dapat menerima pelayanan administratif kapanpun, di manapun melalui internet. Masyarakat dapat menemukan apa yang mereka butuhkan dengan melakukan pencarian melalui 5.300 layanan yang tersedia, dan memperoleh rincian informasinya. Mereka juga dapat melakukan permohonan hingga 720 layanan sipil tanpa perlu mendatangi kantor administratif dan menerima hasilnya melalui pos. Sebagai tambahan, mereka juga dapat menerbitkan 28 dokumen sipil sendiri secara online.

5. *Patent Service* ([www.kiporo.go.kr](http://www.kiporo.go.kr))

Portal ini memfasilitasi masyarakat untuk melakukan pengajuan aplikasi paten dan melakukan pengecekan kemajuan prosesnya secara online. Prosedur untuk permohonan paten, review, dan penilaian serta prosedur pengajuan keberatan, dan evaluasi teknis tersedia bagi umum untuk memberikan layanan administrasi paten. Masyarakat dapat memeriksa dan mengelola informasi tersebut secara efisien. Layanan seperti aplikasi untuk pembayaran penerbitan, verifikasi dan komisi sertifikat juga disediakan.

6. *E-People, Online Petition & Discussion Portal* ([www.epople.go.kr](http://www.epople.go.kr))

Memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan dengan pemrosesan keluhan dan saran melalui satu jendela. Warga dapat memberikan pendapat mereka tentang penanganan administrasi yang tidak adil, pelanggaran hak-hak dan kepentingan mereka, perbaikan institusi, dan berbagai kebijakan melalui secara online. Semua organisasi administratif terhubung dengan jendela epeople yang menerima dan memproses keluhan dan saran. Pada saat yang sama, mereka dapat memeriksa hasilnya secara online.

7. *Single Window for Business Support Services* ([www.g4b.go.kr](http://www.g4b.go.kr)),

Berbagai informasi dan layanan untuk mendukung aktivitas bisnis perusahaan seperti informasi pelayanan sipil, informasi kebijakan, dan

layanan tambahan yang disediakan melalui jendela online tunggal. Berbagai layanan tambahan penting untuk kegiatan perusahaan yang disediakan oleh menghubungkan ke jaringan backbone nasional termasuk pengadaan, pajak, dan empat jaringan asuransi sosial utama.

*On-Nara Business Process System (BPS)* merupakan sistem manajemen bisnis yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi administrasi melalui penanganan, pencatatan dan pengelolaan semua prosedur bisnis online pemerintah dalam cara yang standar. Dalam sistem ini, semua proses bisnis yang bergerak di pemerintah diklasifikasikan menurut fungsi dan tujuan, serta kemajuan bisnis dan kinerja secara sistematis hingga turun ke tugas unit yang paling dasar. Pembuatan dokumen dan prosedur telah standar, dan proses pengambilan keputusan dicatat untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi administrasi publik.

8. *Shared Use of Administrative Information* ([www.share.go.kr](http://www.share.go.kr)), PNS dapat memproses permohonan dari masyarakat dengan memeriksa jaringan administrasi tanpa memerlukan pemohon untuk menyerahkan dokumen yang diperlukan. Dengan berbagi informasi administrasi, 71 dokumen yang diperlukan untuk verifikasi akan diperiksa oleh orang yang bertanggung jawab atas urusan sipil. Permintaan informasi hanya dilakukan dengan persetujuan dari pemohon.

*National Computing & Information Agency (NCIA)* merupakan sebuah sistem yang mengoperasikan dan mengelola semua sistem informasi pemerintah dengan mengintegrasikannya ke dalam dua pusat data dan memberikan pelayanan administratif yang tidak dapat diinterupsi dengan teknologi informasi dan keahlian yang terbaik. *Back-up* sistem infrastruktur utama, fasilitas keamanan yang canggih, dan sumber daya manusia yang unggul menjamin ketersediaan layanan

*e-government* yang tidak dapat diinterupsi. Informasi keamanan canggih dan andal dipastikan dengan pengawasan kesalahan system secara *real-time* monitoring kesalahan sistem, sistem pemulihan bencana, dan *system back-up real-time*.

# BAB III

## REFORMASI BIROKRASI DAN PEMBANGUNAN NEGARA

### 3.a. Urgensitas Reformasi Birokrasi

Sebelum membahas relasi reformasi birokrasi (atau reformasi administrasi) dan pembangunan di Indonesia, kita perlu sedikit mundur ke belakang untuk melihat bagaimana urgensi dari mengapa sebuah negara perlu untuk melakukan reformasi administrasi. Secara konseptual, konsep pembangunan administrasi (*administrative development*) berkaitan erat dengan konsep administrasi pembangunan (*development administration*), yang dalam bentuk mentahnya, pembangunan administrasi mencakup tindakan pembentukan lembaga baru pemerintah. Pembangunan administrasi juga menyiratkan tentang peningkatan kapasitas dan kemampuan sistem administrasi untuk mencapai tujuan pembangunan yang ditentukan. Di banyak negara, di mana istilah ini digunakan secara luas, pembangunan administrasi adalah tentang rekayasa ulang atau hanya tentang membangun lembaga yang ditujukan untuk memenuhi tujuan dan sasaran negara. Di antara upaya pertama dalam menggambarkan pembangunan administrasi, salah satunya analisa yang dilakukan oleh Riggs (1964). Dalam perspektif Riggs, bentuk awal pembangunan administrasi pada dasarnya adalah analisis pembangunan kelembagaan di negara-negara sedang berkembang (*developing countries*).

Mengapa di negara-negara berkembang? Konsep pembangunan administrasi sendiri memang banyak digunakan oleh para sarjana barat untuk menelusuri upaya pembangunan di negara-negara sedang berkembang atau negara-negara Dunia Ketiga (Dwivedi, 1999). Para

sarjana barat menawarkan konsep ini sebagai panduan bagi negara-negara tersebut, yang mayoritas adalah negara-negara yang baru berdiri setelah mendapatkan kemerdekaan. Meskipun begitu, tetap saja konsep ini merupakan konsep orisinal yang berkembang di negara-negara barat. Di dunia barat sendiri, konsep pembangunan administrasi berkembang karena tradisi pemikiran administratif yang berkembang dari konsep *scientific management* yang dimulai pada pergantian abad ke-20 melalui gerakan reformasi administrasi. Sementara arus lain perkembangan konsep ini di dunia barat didasarkan pada peristiwa-peristiwa besar antara tahun 1920an – 1945 seperti *The Great Depression* atau krisis ekonomi global di 1920an – 1930an, Perang Dunia II dan Rekonstruksi pasca perang yang menyebabkan semakin menguatnya pemikiran tentang intervensi negara dan perencanaan pembangunan (Dwivedi, 1999).

Meski demikian, tak banyak perubahan yang terjadi di negara-negara sedang berkembang tersebut (Otenyo dan Lind, 2006). Model pembangunan administrasi yang ditawarkan oleh barat kerap tidak cocok dengan kondisi negara tersebut. Banyak studi kasus mengungkap tentang atribut negatif dari penerapan model birokrasi barat di negara-negara berkembang atau dengan budaya lain (Adamolekun, 1976; Sigelman, 1976; Moris, 1977; Deva, 1979; Rondinelli, 1987). Para ahli mencatat bahwa menganalisis birokrasi di negara-negara berkembang, dengan alat analitik yang tidak cocok untuk budaya ini, tidaklah tepat (Moris, 1977). Dari pengamatan Dwivedi dan Henderson (1990), sebagian besar birokrasi di negara berkembang, konsep birokrasi yang bebas nilai (*value free*) bukanlah kenyataan melainkan hanyalah sebuah “mitos”. Sebagian besar negara-negara ini mewarisi watak kolonial dengan ketergantungan yang signifikan pada kekuatan kolonial, dan sistem administrasi mereka yang menderita akibat peninggalan feodalisme yang berakar kuat. Namun demikian, tidak semua negara berkembang dapat dikategorikan

dengan kegagalan ini. Banyak dari mereka yang berhasil mengalami transformasi besar dalam birokrasinya, di mana beberapa dari mereka telah mencapai perkembangan yang signifikan dengan efektivitas yang nyata, sementara di tempat lain mengalami ketertinggalan dan tetap bergantung pada bantuan Barat (*Western assistance*) (Farazmand, 2002). Menurut Farazmand, untuk mereformasi dan mengatur kembali sistem administrasi di negara-negara berkembang, seperti dalam hal pengembangan dan pemberian layanan, mereka perlu memutus rantai ketergantungan pada faktor-faktor penentu eksogen, membangun sistem politik yang stabil yang dapat menopang program reformasi, dan merumuskan kebijakan yang jelas yang akan mengarahkan tindakan menuju tujuan yang diinginkan. Memenuhi tantangan ini adalah tugas yang berat, karena sebagian besar negara berkembang kekurangan infrastruktur untuk memulai kebijakan dan program yang akan memenuhi tujuan ini. Akibatnya, manipulasi oleh kekuatan internasional menjadi masalah endemik yang dihadapi sebagian besar negara Dunia Ketiga (Farazmand, 2002).

Dalam relasi antara pembangunan administrasi dan pembangunan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang, terdapat perbedaan cara pandang tentang bagaimana mengelola birokrasi dan ekonomi (Liou, 1999). Bagi negara maju, tujuan pembangunan ekonomi secara tradisional terkait dengan upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan yang diukur melalui Produk Domestik Bruto (PDB) atau Produk Nasional Bruto (PNB), serta menjaga ekonomi, stabilitas sosial, pengendalian inflasi dan penurunan angka pengangguran, dan pembangunan administrasi diarahkan untuk mencapai hal-hal tersebut. Beberapa karakteristik pembangunan administrasi di negara maju ditandai dengan pembentukan meritokrasi birokrasi dalam proses pembangunannya. Dalam studinya terhadap 35 negara maju (*developed countries*), Rauch dan Evans (2000) menemukan

bahwa beberapa fitur struktural yang dilakukan oleh negara-negara maju dalam studi tersebut, dalam rangka membangun birokrasi negara yang efektif adalah dengan penerapan gaji kompetitif, promosi internal dan stabilitas karir, dan rekrutmen berbasis meritokratis. Sementara Jun dan Yoon (dalam Huque, Lam, dan Lee (eds), 1999) dalam studinya mengenai reformasi administrasi di Korea menemukan bahwa perubahan kultural menjadi kunci keberhasilan Korea Selatan dalam kebangkitan pembangunan ekonominya. Di Singapura, Quah (dalam Huque, Lam, dan Lee (eds), 1999) melihat keberhasilan reformasi administrasi di Singapura dilandasi oleh beberapa perubahan mendasar, yaitu reformasi kelembagaan yang efektif dan efisien; reformasi dalam etika pemerintahan, kultur dan sikap (*attitudinal reform*); mendorong birokrasi berbasis meritokrasi bukan seniorioritas (*reinforcing meritocracy, not seniority*); penguatan pemberantasan korupsi; pemberlakuan sistem gaji yang kompetitif bagi aparatur berkinerja tinggi; dan perubahan filosofi dalam manajemen aparatur negara dari berpusat pada tugas (*task-centered*) menjadi berpusat pada SDM (*talent management*).

Sementara itu, pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang dirancang untuk mencapai tidak hanya pertumbuhan ekonomi tetapi juga untuk melakukan perubahan atau transformasi struktur ekonomi, sosial, dan politik bagi keseluruhan tujuan modernisasi nasionalnya. Begitu pula dalam konteks negara-negara pasca-sosialis seperti bekas Uni Soviet, pembangunan ekonomi mereka secara keseluruhan ditujukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kualitas hidup masyarakat. Negara-negara ini telah menghadapi banyak masalah yang menantang yang memerlukan perubahan dalam filosofi dan kebijakan pembangunan mereka (yaitu, dari model pembangunan perencanaan nasional masa lalu ke sistem ekonomi pasar) dan restrukturisasi dan penyesuaian kembali sistem birokrasi Komunis masa lalu ke sistem manajemen publik modern (Liou, 1999). Banyak literatur

yang menggambarkan dinamika negara-negara berkembang dalam reformasi administrasinya, salah satunya terkait dengan campur tangan politik dalam birokrasi (Haque, 1997; Pepinsky, etc., 2017; Meier, etc., 2019). Lee membedakan tujuan pelaksanaan reformasi administrasi berbeda-beda untuk tiap negara yang memiliki tingkat perkembangan sosial budaya yang berbeda, yaitu negara yang masyarakatnya sedang berkembang, negara dengan masyarakat tradisional dan negara yang masyarakatnya telah maju. Tugas administrator sebagai pelaksana administrasi di negara yang masyarakatnya sedang berkembang (*developing society*), menurut Lee, berbeda dengan tugas administrator di negara yang masyarakat yang sudah maju atau masyarakat tradisional. Di negara yang masyarakatnya masih tradisional, administrator bertugas sebagai pelayan raja (*royal servant*) atau agen negara kolonial, di negara yang masyarakatnya maju sebagai regulator untuk menjamin tersedianya kepentingan publik dari kelompok kepentingan lainnya, sedangkan di negara yang masyarakatnya sedang berkembang administrator berperan sebagai agen perubahan (Lee dalam Leemans, 1976).

Untuk memastikan keberhasilan pembangunan ekonomi, banyak peneliti telah mengakui pentingnya sistem administrasi yang efisien dan etis dalam mengembangkan dan menerapkan kebijakan dan program pembangunan yang sehat, serta kebutuhan untuk mereformasi sektor publik untuk mengatasi banyak disfungsi birokrasi yang tidak etis dan tidak efisien serta bermasalah (Haggard dan Webb, 1993, Rondinelli dan Montgomery, 1990). Untuk mencapai tujuan-tujuan ini, kebijakan reformasi administrasi menekankan tidak hanya reformasi pada sistem layanan sipil, sistem anggaran publik, dan perusahaan milik negara, tetapi juga kebijakan restrukturisasi dan penyesuaian dalam liberalisasi pasar, privatisasi, deregulasi, dan desentralisasi (Liou, 1999).

Bagaimana memaknai eksistensi reformasi birokrasi dalam pembangunan administrasi? Pertanyaan konseptual ini seringkali tak

tersentuh atau terjawab dalam proses pelaksanaan reformasi birokrasi atau administrasi (*administrative reform*) di negara berkembang, seperti di Indonesia. Para pengambil kebijakan kerap meminggirkan relasi konseptual antara reformasi birokrasi dengan pembangunan administrasi yang kemudian menjadikan *value* dari reformasi birokrasi belum disandarkan arti pentingnya. Pada akhirnya, pelaksanaan reformasi birokrasi acap kali hanya menjadi jargon semata, atau kegiatan formalitas semata (LAN, 2014) tanpa adanya sebuah langkah ikonik yang menjadi *trademark* dari perubahan yang dilakukan maupun hasil perubahan dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Dalam catatannya, Dwiyanto (2015) melihat walaupun reformasi birokrasi selama beberapa tahun pemerintahan pasca reformasi telah ditempatkan sebagai prioritas pertama dari prioritas pembangunan nasional, namun tindakan konkret dari kebijakan reformasi birokrasi tidaklah jelas. Perubahan yang menonjol dari pelaksanaan reformasi birokrasi adalah pemberian remunerasi. Pemerintah belum memiliki sosok birokrasi publik seperti apa yang akan diwujudkan oleh Pemerintah di masa mendatang dan bagaimana mewujudkannya agar dapat mengelola kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik yang mampu meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat selama ini yang terjadi adalah kecenderungan dari berbagai pihak menggunakan reformasi birokrasi sebagai *icon* untuk memperjuangkan kepentingan sempit dan berjangka pendek. Reformasi birokrasi sering dilakukan lebih untuk membangun citra pemerintah daripada menyembuhkan berbagai penyakit yang selama ini melekat dalam birokrasi pemerintah. Sementara perihal yang lebih jauh, bagaimana melihat hasil dari kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi yang selama ini dilakukan berdampak signifikan terhadap perubahan institusional, kultur, dan pada pembangunan ekonomi negara.

Reformasi administrasi menjadi salah satu bagian terpenting dalam konsep pembangunan administrasi (Caiden 1969; Farazmand 2002).

Dalam literatur-literatur administrasi negara, reformasi administrasi memiliki peranan penting dalam pembangunan sebuah negara (Caiden 1969; Farazmand 2002). Reformasi administrasi telah menjadi salah satu kegiatan pemerintah yang paling berulang di dunia dan tanpa henti (*continuos process*). Agenda reformasi birokrasi telah digunakan sebagai *tool* dan strategi untuk melakukan perubahan terencana yang drastis terhadap birokrasi pemerintahan yang dinilai selama ini sebagai faktor utama ketidakefektivan dan inefisiensi pada organisasi pemerintah. Reformasi birokrasi menjadi syarat penting untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan dan program pembangunan. Proses pembangunan harus menentukan fleksibilitas, kreativitas, dan inovasi dalam sistem administrasi. Sangat sering, sistem administrasi yang terstruktur secara kaku tidak cocok untuk melaksanakan program pembangunan besar-besaran. Mereformasi dan menata ulang sistem seperti itu menjadi sangat penting jika ada hasil nyata yang diharapkan dari setiap upaya pembangunan. Karena itu, reorganisasi dan reformasi sangat fungsional untuk keberhasilan pembangunan di seluruh dunia. Reorganisasi dalam pembangunan berarti penyediaan pengaturan struktural utama untuk memfasilitasi keterlibatan administratif dalam program pembangunan. Reformasi berarti proses perubahan yang signifikan dimana implementasi serta pengembangan kebijakan berkontribusi pada pembangunan nasional yang efisien dan efektif (Farazmand, 2002).

Reformasi dan reorganisasi di negara-negara berkembang seperti Indonesia dapat melibatkan sejumlah perubahan dan perbaikan struktural dan proses. Proses ini dapat mencakup reformasi struktur dan proses sektoral seperti sistem kepegawaian dengan membangun kapasitas manajemen teknis, profesional, dan administrasi. Pengembangan kapasitas kelembagaan juga penting untuk mengembangkan insentif organisasi, fleksibilitas pengambilan

keputusan, proses implementasi, dan perubahan organisasi lainnya yang akan mempromosikan kemampuan personal dan organisasi untuk pembangunan nasional. Kemampuan beradaptasi adalah kunci dari setiap reformasi dan rencana reorganisasi di mana kemungkinan harus tertanam dalam proses perubahan organisasi dan tindakan administratif. Perubahan dan reformasi lain yang diperlukan adalah dukungan kuat dari kepemimpinan politik (*political leadership*) untuk reformasi administrasi, karena tanpa dukungan utama tidak ada reformasi yang dapat berhasil (Prasojo, 2020). Reorganisasi dalam pembangunan berarti penyediaan pengaturan struktural utama untuk memfasilitasi keterlibatan administratif dalam program pembangunan. Reformasi berarti perubahan proses yang signifikan dimana implementasi serta pengembangan kebijakan berkontribusi terhadap pembangunan nasional yang efisien dan efektif.

Sebagai sebuah institusi negara, birokrasi memang bukanlah suatu lembaga yang bebas nilai (*value-free*). Birokrasi merepresentasikan organisasi politik (*political organisation*) negara, dimana ia juga merefleksikan sistem politik serta ideologi negara (Das, 2010; Farazmand, 2009). Oleh karena itu, kesuksesan dalam menjalankan reformasi birokrasi sangat bergantung pada komitmen dan dukungan politik pejabat politik yang berkuasa. Begitu pula dalam bagaimana memaknai reformasi birokrasi. Menurut Montgomery (1969), reformasi birokrasi adalah,

*“A political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and othe elements in a society, or within the bureaucracy itself”.*

Reformasi birokrasi adalah sebuah proses politik yang didesain untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dan elemen-elemen lain dalam

masyarakat seperti masyarakat sipil dan swasta maupun di dalam birokrasi itu sendiri, yaitu hubungan antara lembaga pemerintah dengan lembaga lainnya. Caiden (2017) juga lebih lanjut mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah sebuah politik kekuasaan dalam aksi,

*“... Power politics in action; it contains ideological rationalizations, fights for control of areas, service, and people, political participants and institutions, power drives, campaign strategies, and obstructive tactics, compromises and concessions”.*

Reformasi birokrasi merupakan proses yang secara sengaja dilakukan oleh para reformis administrasi yang diimplementasikan melalui sistem administrasi yang mapan yang ditransformasikan ke dalam berbagai cara dalam program kegiatan pemerintah (Caiden, 2017).

Dalam kaitannya dengan program pembangunan ekonomi, reformasi birokrasi dapat diasosiasikan ke dalam banyak variabel. Reformasi birokrasi menjadi sebuah variabel terikat (*dependent variable*) ketika reformasi birokrasi dapat berjalan sukses bersamaan dengan terjadinya perubahan kultur masyarakat. Menurut Caiden (2017), birokrasi merupakan sebuah produk kultural yang menjadi subsistem sosial yang merefleksikan nilai-nilai yang dianut oleh sebuah masyarakat. Begitu pula dengan nilai-nilai ideologi dan politik yang dianut. Kesuksesan dalam melakukan reformasi perlu didahului atau disertai dengan perubahan dalam budaya dan nilai-nilai bersama yang memungkinkan akomodasi dan asimilasi reformasi (Caiden, 2017). Reformasi birokrasi dilakukan dengan memperbaiki persoalan administrasi publik dan tujuan apa yang ingin dicapai. Tanpa tujuan yang jelas, tidak akan terjadi reformasi birokrasi dikarenakan reformasi birokrasi merupakan produk normatif, produk kebijakan. Jadi, jika ia tidak dirumuskan secara matang

dan terencana, maka hasil dari reformasi birokrasi, khususnya terkait dengan tujuan pembangunan akan sulit terwujud.

Keseriusan dalam melakukan reformasi birokrasi menjadi kunci keberhasilan dalam pembangunan. Kegagalan dalam sebuah pembangunan bisa diartikan, terjadi karena kegagalan dalam mengelola birokrasi atau proses kinerja (reformasi) birokrasinya tidak berjalan maksimal. Kebutuhan melakukan reformasi birokrasi muncul sebagai akibat dari tidak berjalannya fungsi proses perubahan administrasi. Caiden dalam karyanya *Administrative Reform*, menyebut bahwa reformasi administrasi adalah “*the artificial inducement of administrative transformation againsts resistance*”, dimana menurut Caiden reformasi administrasi sebagai upaya yang disengaja (*artificial*), yang dibuat karena melibatkan persuasi, argumetasi dan sanksi. Terdapat tiga aspek yang dijadikan petunjuk melakukan reformasi administrasi menurutnya, yaitu, (1) adanya tujuan pengembangan moral, (2) adanya proses transformasi yang disengaja, dan (3) adanya resistensi administrasi (Caiden 1969). Dari sudut pandang tujuan moral, reformasi administrasi ditujukan untuk meningkatkan kondisi yang ada dengan menghilangkan praktik-praktif administrasi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya penyalahgunaan wewenang, korupsi, dan sebagainya. Sementara dalam konteks aspek transformasi yang disengaja, reformasi administrasi ditujukan untuk menghasilkan sejumlah strategi, kegiatan, dan program-program yang inovatif. Dari aspek resistensi administrasi, dimana akibat adanya resistensi dari proses transformasi atau perubahan yang radikal, maka dalam melakukan reformasi administrasi membutuhkan dukungan kekuasaan dari pemimpin-pemimpin politik. Hal inilah yang menggarisbawahi bahwa esensi utama dari proses reformasi administrasi adalah proses politik. Menurut Montgomery sebagaimana dikutip oleh Caiden (1969), “*administrative reform as a political process design to adjust the relationship between a bureaucracy and other elements in a*

*society, or within the bureaucracy itself... both the purpose of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances.*" Reformasi administrasi adalah proses politik!

Selain itu, kemampuan membuat kreasi atau inovasi dalam kegiatan sektor publik juga menjadi kunci pelaksanaan reformasi administrasi. Kebutuhan melakukan inovasi dibutuhkan agar birokrasi tidak terperangkap pada pekerjaan-pekerjaan biasa saja. Hal ini berkelindan dengan ekspektasi publik yang kian besar setiap harinya terhadap pemerintah. Kebutuhan melakukan inovasi ini dilakukan melalui ide-ide baru dan aktor baru di dalam kombinasi tugas dan hubungan dalam proses administrasi dan kebijakan. Ndue (2005) menyampaikan reformasi administrasi terjadi melalui dua kondisi, yaitu: (1) adanya konflik nilai antara birokrasi, pegawai, dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, dan (2) adanya kesadaran dari politisi dan masyarakat bahwa struktur birokrasi yang ada tidak mampu atau gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Oleh karena itu, menjadi sangat penting dalam membangun kolaborasi bersama antara birokrasi, politisi, dan masyarakat dalam mencapai tujuan utama reformasi. Reformasi tidak akan terjadi secara sendirinya apabila birokrasi hanya melakukan perubahan dalam internalnya saja. Tapi dibutuhkan dukungan politisi dengan komitmen-komitmennya serta partisipasi dari masyarakat disertai dengan kesadaran dari mereka bahwa reformasi dalam birokrasi merupakan hal yang sangat penting bagi mereka, karena menyangkut hajat hidup dan pelayanan yang diterima, sehingga timbul keperluan untuk terlibat aktif dalam proses reformasi.

Sebagaimana telah diakui secara universal, tujuan akhir dari reformasi birokrasi adalah tentang bagaimana terjadi peningkatan dalam kinerja sektor publik. Oleh karena itu perlu adanya strategi-strategi untuk melakukan reformasi birokrasi. Menurut Chau (1997), strategi reformasi administrasi dapat dilakukan melalui tiga proses, *pertama*, melakukan

analisis pada sistem administrasi yang sedang berlaku; *kedua*, merumuskan strategi reformasi yang akan di tempuh, dan; *ketiga*, melakukan reformasi itu sendiri. Untuk melakukan strategi reformasi tersebut, penting untuk pertama kali kita mengidentifikasi kesenjangan dalam proses administrasi pemerintahan untuk mengukur sasaran-sasaran apa yang ingin dicapai. Chau mengidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat reformasi administrasi, yaitu (1) tidak adanya dukungan politik dari pejabat politik maupun politisi; (2) terlalu mudah mengimplementasikan kebijakan dari luar; (3) menetapkan sasaran yang tidak realistis; (4) mengabaikan reaksi-reaksi kelompok penentang; (5) tidak adanya pendekatan yang meyakinkan kepada kelompok penekan; (6) perencanaan yang salah; (7) ketidakmampuan mengelola sumber daya; (8) tidak adanya mekanisme pemberian umpan balik (*feedback*), dan (9) tidak adanya sistem monitoring dan evaluasi.

Sementara itu, Dror (1976) menjelaskan aspek strategi reformasi administrasi yang meliputi enam kluster. Sebelumnya Dror menggaris bawahi, sama halnya dengan pendapat Caiden, bahwa reformasi administrasi harus dilihat sebagai proses yang berlangsung secara berkelanjutan, terus menerus. Oleh karena itu dalam implementasinya perencanaan yang matang serta komitmen dari seluruh pihak yang terlibat menjadi sangat penting. Keenam kluster menurut Dror antara lain: *pertama*, menghasilkan efisiensi administrasi, terukur dari aspek keuangan, contohnya dengan melakukan penyederhanaan prosedur, analisis duplikasi program dan kegiatan. *Kedua*, mengurangi/memberantas praktik-praktik yang memperlemah reformasi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme. *Ketiga*, mengubah komponen sistem administrasi yang menghasilkan kondisi ideal seperti penerapan sistem merit dalam manajemen SDM, menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja, pembangunan sistem data terpadu atau pemanfaatan *big data* dalam pembuatan kebijakan. *Keempat*, adaptasi sistem administrasi

terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan strategis akibat modernisasi teknologi, bencana alam/non-alam maupun peperangan. *Kelima*, netralisasi SDM aparatur dari sistem politik. *Keenam*, memperbaiki hubungan pemerintahan, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, serta hubungan dengan publik atau masyarakat melalui proses desentralisasi, demokratisasi, dan partisipasi.

Untuk melaksanakan perubahan pada area-area tersebut, setidaknya terdapat lima prinsip yang perlu digemakan dalam reformasi administrasi, yaitu, prinsip I, *The Government has developed and enacted an effective public administration reform agenda that addresses key challenges* (Pemerintah mengembangkan dan menetapkan agenda reformasi administrasi publik yang efektif yang menjawab tantangan-tantangan utama). Prinsip II, *Public administration reform is purposefully implemented; reform outcome targets are set and regularly monitored* (Reformasi administrasi publik dilaksanakan secara sengaja (terukur); target hasil reformasi ditetapkan dan dipantau secara teratur). Prinsip III, *Financial sustainability of public administration reform is ensured* (Keberlanjutan finansial dari reformasi administrasi publik terjamin). Prinsip IV, *Public administration reform has robust and functioning coordination structures at both the political and administrative level to steer and manage the reform design and implementation process* (Reformasi administrasi harus memiliki struktur koordinasi yang kuat dan berfungsi baik di tingkat politik maupun administratif untuk mengarahkan dan mengelola desain reformasi dan proses implementasi) (SIGMA, tanpa tahun).

Pelaksanaan strategi reformasi administrasi di atas setidaknya membutuhkan banyak dukungan, salah satunya mengenai sistem pembuatan kebijakan (*policy-making*) reformasi administrasi yang berkualitas tinggi. *pertama*, kebutuhan terhadap sumber daya manusia yang mumpuni dengan memahami permasalahan serta kemampuan

strategi dan analisis yang baik dalam mengenali permasalahan dan pemecahannya. *Kedua*, perlunya melakukan analisis strategi bagaimana memecahkan persoalan dan merumuskan konsep program reformasi yang inklusif. *Ketiga*, perlunya mengantisipasi ketidakpastian. Reformasi administrasi bukanlah kegiatan yang mudah untuk dilakukan. Kerap kali reformasi justru mendorong terciptanya kekakuan (*rigidity*) sehingga perlu dilakukan respon antisipasi terhadap proses yang berjalan. Oleh karena itu, dalam pemilihan alternatif program dan kegiatan, penting sekali memilih alternatif kegiatan yang bersifat fleksibel serta perencanaan yang jelas dan matang (Dror, 1976).

Sementara itu, studi dari SIGMA (tanpa tahun) –sebuah inisiatif kolaboratif antara OECD dan Uni Eropa- dalam publikasinya *The Principles of Public Administration*, menyebutkan beberapa area dalam administrasi negara yang perlu dilakukan reformasi sebagai bagian dari strategi reformasi administrasi yaitu (1) pengembangan dan koordinasi kebijakan publik (perencanaan strategis kebijakan publik, kualitas kerangka hukum dan kebijakan publik secara keseluruhan, termasuk persyaratan untuk pembuatan kebijakan berdasarkan analisis menyeluruh dan partisipasi publik); (2) modernisasi pelayanan publik dan manajemen SDM aparatur negara; (3) memastikan akuntabilitas badan administrasi publik (transparansi pekerjaan, aksesibilitas informasi publik, organisasi sistem badan administrasi publik dengan akuntabilitas yang jelas, kemungkinan peninjauan kembali keputusan); (4) penyediaan pelayanan administrasi (standar penyediaan dan jaminan yang berkaitan dengan prosedur administrasi, kualitas layanan administrasi, *e-governance*); (5) manajemen keuangan publik (administrasi pajak, perencanaan APBN, pelaksanaan APBN, sistem pengadaan publik, audit internal, akuntansi dan pelaporan, audit eksternal).

Area pemerintahan yang dilakukan reformasi tentu sangatlah luas. Chau (1997) sendiri dalam studinya di Viet Nam membatasi area yang

akan di reformasi ke dalam 3 (tiga) area yaitu, (1) organisasi, (2) institusi, (3) sumber daya manusia. Pada area organisasi, proses reformasi dalam area organisasi meliputi reformasi organisasi yang disesuaikan dengan kondisi lingkungan strategis organisasi tersebut. Proses perubahan dalam organisasi dilakukan secara *bottom-up* dengan melihat bagaimana kondisi politik, ekonomi, sosial mempengaruhi proses kerja organisasi pemerintah secara keseluruhan. Misalnya, dalam konteks negara demokratis, cara kerja organisasi dilakukan secara demokratis. Sebagai contoh dalam aspek pembuatan kebijakan yang perlu melibatkan partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan, bahkan sampai ke tahap evaluasi kebijakannya. Begitu pula pengaruh kondisi sosial dan ekonomi negara dan masyarakat yang berimplikasi pada bagaimana bentuk dan cara kerja organisasi publik. Peters dalam Farazmand (2002) mengasumsikan bahwa pendekatan model lingkungan sebagai model *bottom-up*, dimana pemerintah dan sistem administrasinya perlu beradaptasi secara dinamis dengan lingkungan-lingkungan strategis yang menaungi negara sehingga dapat menjamin eksistensi secara berkelanjutan. Sementara dari area pembangunan institusi (*institutional development*), reformasi dilakukan pada aspek tujuan dan instrumen. Sama halnya dengan area organisasi, area ini memerlukan adaptasi institusi terhadap kondisi lingkungan strategis negara. Salah satunya terkait dengan nilai-nilai budaya yang dianut dalam masyarakat. Model institusional menekankan pentingnya institusionalisasi nilai dan budaya dari lingkungan ke organisasi sekaligus menginstitusionalisasikan nilai-nilai dan budaya organisasi ke lingkungan. Inilah yang kemudian seperti disebutkan seperti pandangan Caiden terkait relasi nilai-nilai budaya terhadap keberhasilan melaksanakan reformasi birokrasi, dan juga sebaliknya. Untuk melembagakan nilai-nilai tersebut, perlunya dibangun sebuah instrumen kebijakan atau aturan yang diperlukan untuk melaksanakan pemerintahan agar berjalan dengan baik (Chau, 1997).

Yang terakhir yaitu area sumber daya manusia, yang menekankan pentingnya pemerintahan diisi oleh sumber daya manusia (*human resources*) yang kompeten, memiliki pengetahuan, keterampilan serta, motivasi kerja yang tinggi. Penerapan sistem merit menjadi kunci dalam tata kelola manajemen SDM aparatur negara, baik dari level rekrutmen hingga promosi. Pengembangan kapasitas SDM diperlukan untuk meningkatkan kemampuan mereka untuk mendukung kinerja.

Tak jauh berbeda dengan Chau, UNDP (tanpa tahun) membagi area dalam reformasi administrasi ke dalam 4 (empat) area, yaitu: (1) Reformasi sumber daya aparatur negara, yang berkaitan dengan sumber daya manusia di sektor publik seperti kapasitas, upah dan kondisi; (2) Meningkatkan efisiensi dan daya tanggap sistem pembuatan kebijakan; (3) Mereformasi mesin pemerintahan, yang berkaitan dengan aturan, kelembagaan, dan struktur pemerintahan yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan pemerintah, termasuk alat-alat baru untuk administrasi publik, terutama *e-governance* dan *e-government*; dan (4) Mereformasi sistem manajemen pendapatan dan pengeluaran sektor publik.

Sebagai penutup, Caiden (1969) telah memperingatkan sejak lama bahwa reformasi administrasi tidak dilakukan hanya dengan berteriak atau berpikir atau mendiagnosis. Ia membutuhkan tindakan yang berkaitan dengan substansi administrasi, bukan dengan bentuk dan dangkal. Dalam prosesnya, pembaharu (*reformer*), apakah dia adalah produk lingkungan atau pendatang baru yang dipanggil untuk membantu dalam kapasitas khusus, perlu memilih solusi yang dapat diterapkan saja, dengan mempertimbangkan reaksi publik terhadap pelayanan, kebiasaan dan norma budaya, dan pola perilaku. Dalam hal ini, Caiden (1969) menyajikan pandangannya mengenai pedoman normatif dalam melakukan reformasi administrasi yang terdiri dari 14 pedoman, antara lain:

- (1) Seorang reformis seharusnya tidak mencoba melakukan semua reformasi secara sekaligus. Dia tidak akan dapat memerintahkan sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan reformasi besar-besaran dalam skala besar kecuali selama revolusi atau dalam masa perang, atau keadaan yang tidak biasa serupa.
- (2) Seorang reformis harus menerima sesuatu yang kurang dari ideal. Dia mungkin menghabiskan begitu banyak waktu untuk berusaha mencapai kesempurnaan sehingga kesempatan untuk mencapai sesuatu yang kurang memudar, mungkin tidak akan pernah muncul kembali dalam bentuk yang sama. Dengan kata lain, dia harus mengambil apa yang dia bisa dapatkan selagi dia masih bisa mendapatkannya dan memanfaatkan keadaan sebenarnya sebaik mungkin.
- (3) Seorang reformis harus mengembangkan iklim reformasi yang sehat dan cenderung ke arah perubahan budaya dan perilaku yang baru. Tugas seorang reformis adalah mengembangkan budaya organisasi yang inovatif, kreatif dan mendorong kebaruan.
- (4) Seorang reformis harus memperhatikan hal-hal kecil dari seluruh persoalan yang perlu dilakukan pembaharuan atau perbaikan. Oleh karena itu, mengidentifikasi permasalahan menjadi sangat krusial dalam tahapan awal.
- (5) Seorang reformis harus membatasi konsekuensi berbahaya yang dapat dicegah. Jarang ada reformasi total untuk kebaikan. Sebagian besar reformasi merupakan campuran yang baik dan buruk, baik dilihat dari sudut pandang reformis maupun reformis, dan tidak semua yang baik dan buruk dapat diketahui. Namun, ada beberapa kelemahan yang jelas, beberapa di antaranya bukan merupakan konsekuensi yang tak terhindarkan, tetapi dapat dicegah jika langkah-langkah lain diambil tepat waktu. Kebaikan dalam sebuah reformasi bisa hilang jika lawan-lawannya memanfaatkan

kelemahannya dan membesar-besarkan pengaruhnya secara berlebihan sehingga menghalangi reformasi itu.

- (6) Seorang reformis harus menggunakan sumber daya institusi yang ada sejauh mungkin. Setidaknya, sumber daya tersebut telah lama beroperasi, memiliki kesinambungan, pengalaman, dan penerimaan, dan memiliki loyalitas. Institusi baru itu aneh, karena dibutuhkan penyesuaian diri yang baru dengan lingkungan, perlu lagi mengatasi masalah yang baru seperti staf yang tidak berpengalaman, dan umumnya berusaha untuk berdiri sendiri. Oleh karena itu, memaksimalkan sumber daya adalah cara yang paling rasional untuk dilakukan.
- (7) Seorang reformis harus merencanakan setiap tahap yang berurutan dan mengevaluasi tahap sebelumnya sebelum mencoba tahap berikutnya. Dalam praktiknya, ada begitu banyak hal tak terwujud dalam proses reformasi, sehingga banyak perencanaan yang dibuat perlu dievaluasi dan diperbaiki.
- (8) Reformasi perlu dibatasi pada area-area kecil atau spesifik yang menjadi titik lemah dalam proses organisasi selama ini. Artinya perlu adanya penyesuaian terhadap kapasitas sumber daya organisasi untuk melaksanakan kegiatan reformasi.
- (9) Reformasi perlu dikaitkan dengan manfaat apa yang akan diterima atau dirasakan oleh publik atau penerima manfaat. Publik akan menerima reformasi apabila mereka yakin akan keuntungan bagi mereka dan jika hasil/manfaat yang menguntungkan terlihat jelas.
- (10) Seorang reformis harus memberi perhatian khusus pada adanya umpan balik (*feedback*). Semua reformasi adalah suatu pertarungan karena tidak kita tidak mengetahui secara pasti apakah reformasi telah menghasilkan manfaat sesuai yang diharapkan. Dibutuhkan suatu reaksi berkelanjutan dari mereka yang terdampak dari proses

reformasi, karena pada akhirnya efek jangka panjang reformasi akan bergantung pada mereka, bukan pada harapan para reformis.

- (11) Seorang reformis harus menyediakan ruang bagi terwujudnya reformasi yang berkelanjutan dan dilanjutkan oleh penggantinya di masa depan. Satu-satunya cara untuk mengukur reformasi adalah dengan hasil permanen yang diperoleh dari reformasi yang dilakukan, bukan dampak sementara atau dampak sementara yang mungkin hilang segera setelah suksesi atau ketika tekanan reformasi mereda dengan pergeseran perhatian publik.
- (12) Seorang reformis harus bertindak berdasarkan rencana yang fleksibel tanpa menyembunyikan motifnya. Menetapkan formula dan pemikiran yang kaku hanya menghasilkan dampak yang tidak signifikan atau bahkan tidak sesuai dengan target yang diharapkan, dan ini tidak mungkin karena proses reformasi terlalu kompleks. Pandangan sempit yang menonjolkan motif yang individual, merupakan pedang bermata dua karena, meskipun mungkin menutupi niat nyata dengan niat yang jelas, hal itu juga memungkinkan ketakutan publik sepenuhnya terkendali, ketakutan mungkin menjadi hambatan tersulit bagi para reformis untuk diatasi. Di sisi lain, dengan bersikap terlalu jujur, para reformis juga dapat merusak peluang keberhasilan mereka. Oleh karena itu, reformasi perlu dijalankan dengan mengutamakan kepentingan publik semata, jangan mengedepankan motif politik maupun ekonomi di atas kepentingan utama reformasi, yaitu publik.
- (13) Seorang reformis harus membentuk administrasi reformasi yang dapat diandalkan. Hampir tidak mungkin untuk menyelesaikan reformasi secara sendirian. Penting untuk berbagi pekerjaan dan membangun semacam organisasi untuk mendukung tujuan tersebut. Ini tidak berarti bahwa semua reformis perlu membangun mesin yang rumit (atau mereformasi birokrasi) tetapi ini berarti

bahwa seorang reformis tidak boleh dikhianati oleh kekurangan pribadinya atau pembelotan pendukung utamanya. Perjuangan untuk reformasi biasanya sangat emosional dan hanya sedikit yang dilarang. Kelemahan apapun dalam advokasi reformasi akan dicari dan dimanfaatkan oleh lawan reformasi (*oposisi*).

- (14) Terakhir, seorang reformis harus menyeimbangkan hasil mikro dan makro, baik keuntungan maupun kerugian, dan harus mengevaluasi hasil yang beragam. Setelah berjuang keras menjalankan reformasi, ada kecenderungan alami bagi reformis untuk mengakhiri proses tanpa melakukan evaluasi dari proses yang dianggap berhasil. Padahal reformasi harus dilihat sebagai sesuatu yang bersifat dinamis. Oleh karena itu, para reformator perlu secara serius mengevaluasi gambaran keseluruhan dan bukan hanya satu bagian saja tapi secara keseluruhan.

Menurut Caiden, keempat belas pedoman ini adalah bagian logika, nilai, dan bagian dari pengalaman. Mereka adalah panduan yang berguna tetapi tidak dapat diterapkan pada semua situasi. Sebuah upaya reformasi bisa gagal ketika organisasi memiliki kekuasaan, prestise dan reputasi yang cukup untuk mencegah upaya persoalan-persoalan dari luar, namun tidak mampu mereformasi diri secara internal karena kelembaman birokrasi, kepemimpinan yang lemah, mesin reformasi yang tidak memadai, maupun banyaknya kepentingan didalamnya.

Secara garis besar, dari keseluruhan pembahasan mengenai urgensi dari reformasi administrasi, reformasi administrasi merupakan unsur yang sangat penting bagi pembangunan di negara mana pun, terlepas dari kecepatan dan arah perubahan, serta kapasitas administratif menjadi sangat menentukan dan penting dalam pelaksanaan kebijakan, rencana, dan gagasan baru (Caiden, 1969). Peningkatan dalam kapasitas administratif mungkin melibatkan penghapusan hambatan lingkungan,

perubahan struktural dalam lembaga tradisional dan inovatif, diatur secara birokratis atau sebaliknya, atau perubahan sikap dan kinerja individu dan kelompok, atau kombinasi dari semuanya, dengan mempertimbangkan konsekuensi ekstra-administratif, manfaat biaya ukuran dan penilaian kualitatif. Pengalaman dari negara-negara anggota OECD memperlihatkan bahwa reformasi administrasi berhasil jika ia tidak dianggap sebagai “latihan satu kali, melainkan sebagai proses perbaikan berkelanjutan (*a process of continuous improvement*)” untuk terus mengidentifikasi pemborosan, kekurangan dan peluang untuk melakukan hal-hal dengan lebih baik. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa dukungan politik melemah seiring waktu, menuntut pemusatan sumber daya dan kepemimpinan politik (Hauser, 2017). Pada akhirnya, reformasi administrasi harus mengarah pada pembuatan kebijakan (*policy-making*) yang lebih baik, lingkungan bisnis yang lebih kondusif, dan penyampaian pelayanan yang lebih berorientasi pada pelanggan (*customer*).

Dengan demikian, keberhasilan dalam melakukan reformasi birokrasi atau administrasi sangat bergantung pada kepemimpinan politik yang penuh komitmen, kontribusi kelompok penekan yang kuat dalam mendukung reformasi, dan sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan pada partisipasi efektif warga negara (Farazmand 2002; Khan 2002; Dwiyanto 2015; Prasojo 2020). Kontekstualitas merupakan kunci sukses tidaknya upaya reformasi administrasi. Meskipun reformasi administrasi dikaitkan dengan birokrasi publik, mereka perlu mempertimbangkan kondisi sosial, politik, dan ekonomi di sekitarnya yang secara signifikan memengaruhi siklus reformasi. Oleh karena itu, reformasi perlu dipahami dari sudut pandang sistemik. Subsistem administratif bersama dengan subsistem politik dan ekonomi merupakan komponen yang bersama-sama membentuk sistem sosial. Tetapi subsistem politik melebihi subsistem lain dalam hal pengaruhnya terhadap subsistem administratif. Subsistem politik menentukan tujuan,

strategi, dan sangat mungkin dalam implementasi reformasi administrasi itu sendiri (Khan 2002).

### **3.b. Reformasi Birokrasi dan Pembangunan di Indonesia**

Reformasi administrasi di Inggris pada dekade 1980an yang dikomandoi Perdana Menteri, Margareth Thatcher, membawa perubahan yang sangat drastis pada administrasi negara Inggris. Melalui pendekatan administrasi baru yang kemudian dikenal dengan *New Public Management* (NPM), Thatcher memodernisasi pola kerja birokrasi Inggris dengan mengaplikasikan konsep sektor bisnis ke dalam sektor publik. Reformasi administrasi yang dilakukan Thatcher ini terbukti membawa perubahan cukup signifikan dalam mengatasi krisis ekonomi yang melanda Inggris kala itu sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan publiknya (Lapuente dan Van de Walle, 2020). Begitu pula dengan melihat kasus perkembangan ekonomi yang sangat pesat di China. Kemajuan ekonomi China ditandai dengan usaha awal melakukan reposisi ideologi sosialisme yang tertutup menuju ke keterbukaan ekonomi yang diejawantahkan dengan upaya reformasi administrasi yang dilakukan sejak 1980an (Burns, 2000; Ngok & Zhu, 2007; Wang, 2010; Dong & Liu, 2015; Liou, 2017; Wu & Jingjun dalam Breman & Prasojo, 2018). Selama empat dekade terakhir, para pemimpin China telah mengadopsi berbagai langkah kebijakan untuk mereformasi sistem administratifnya guna mendukung pembangunan ekonomi China yang lebih terbuka. Reformasi ini secara komprehensif mencakup perubahan struktur, proses, budaya, dan teknik organisasi publik. Hasil dari peningkatan ini adalah perubahan pemerintah China dari sistem perencanaan administrasi terpusat menjadi sistem pasar baru dengan karakteristik China dan peningkatan kinerja ekonomi China di semua aspek (misalnya PDB, PDB per kapita, perdagangan internasional) (Liou, 2017). Dari dua contoh kasus di dua negara tersebut, reformasi administrasi memegang peran yang begitu

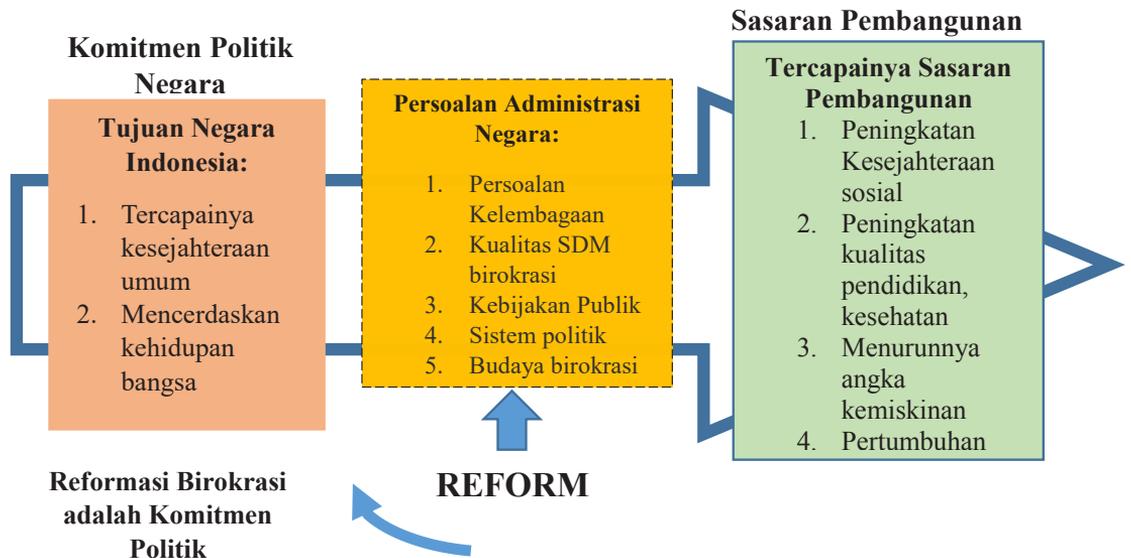
integral dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan di kedua negara tersebut.

Reformasi administrasi bukanlah sebuah tujuan itu sendiri, ia adalah cara untuk mencapai hasil kebijakan publik bagi warga negara dan ekonomi secara efisien dan efektif. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah tentang meningkatkan kepercayaan pada pemerintah, lembaganya, kualitas layanan dan kebijakannya, yang dibuat untuk kepentingan umum. Konsep reformasi administrasi semakin mendapat kredibilitas sebagai akibat dominannya pengaruh institusi negara terhadap kehidupan dan aktivitas warga negara selama empat setengah dekade terakhir. Ini adalah sistem pemerintahan di mana kebijakan dan program publik, yang mempengaruhi hampir semua aspek kehidupan publik, dipengaruhi oleh keputusan pejabat publik (Dwivedi dan Jain, 1985). Dalam hal ini, birokrasi kerap dipandang sebagai biang persoalan pembangunan sehingga perlu dilakukan reformasi terhadapnya.

Relasi keduanya ini pun tidak bisa dilepaskan satu sama lain. Sejumlah ahli di bidang administrasi negara telah menekankan pentingnya reformasi pemerintahan untuk mendukung pembangunan ekonomi dan sosial di banyak negara berkembang (Keating, 2001; Liou, 2017). Seperti dikatakan Caiden di awal tulisan, reformasi administrasi menjadi bagian integral dalam proses pembangunan suatu negara. Karena sifatnya adalah memenuhi target pembangunan yang mana itu merupakan komitmen politik negara, oleh karena itu, reformasi birokrasi merupakan komitmen politik (*political will*) pemerintah. Pelaksananya perlu dilakukan secara serius dengan membutuhkan komitmen seluruh komponen negara dan *stakeholders* yang berkepentingan terhadap reformasi. Target pembangunan atau manfaat apa yang ingin diwujudkan, maka perlu didukung dengan proses reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi menjadi faktor penggerak (*enabling factor*) yang memastikan keberhasilan dari target pembangunan.

**Gambar 3.1. Relasi Antara Pembangunan dan Reformasi Birokrasi**



Sumber: Diolah Tim PK2AN, 2020.

Secara lugas, konsitusi, Undang-Undang Dasar 1945, telah mengamanatkan bahwa tujuan dari berdirinya negara Indonesia adalah untuk menciptakan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa. Kedua tujuan internal tersebut merupakan komitmen politik negara yang harus diwujudkan oleh pemerintah. Namun demikian, dalam perjalanannya pemerintahan dihadapi oleh banyaknya persoalan administrasi negara yang menjadi jalan terjal untuk terwujudnya sasaran-sasaran pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan suatu reformasi terencana dan berkelanjutan untuk memecahkan persoalan administrasi sehingga sasaran-sasaran pembangunan dapat terwujud. Karena sifatnya yang politis, maka dari itu, hal ini menjadikan reformasi administrasi menjadi komitmen politik negara pula.

Munculnya komitmen politik untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia muncul setelah pergantian rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi pada tahun 1998. Tujuan utamanya adalah penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Upaya ini kemudian didorong dengan kebijakan reformasi birokrasi yang dimulai di beberapa kementerian/lembaga dan secara struktur mulai dilembagakan secara melalui Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, reformasi birokrasi yang telah berjalan sampai saat ini belum sepenuhnya memiliki dampak yang signifikan terhadap jalannya pembangunan. Bahkan beberapa ahli dan kalangan pemerintahan sendiri melihat kegiatan reformasi birokrasi di Indonesia masih minim *value*, sebagaimana dikatakan oleh salah seorang pejabat di Kementerian Bappenas, bahwa,

“berbagai program RB (selama ini) minim *value* karena acapkali diadopsi dari instansi/daerah lain yang dianggap berhasil, meskipun secara kontekstual tidak sesuai dengan kebutuhan instansi/daerah yang mengadopsi program tersebut. Penyusunan dan pelaksanaan program RB acapkali ditujukan hanya sekadar memenuhi indikator evaluasi yang ditetapkan KemenPANRB. Selama ini indeks RB dikaitkan dengan remunerasi. Kita berlomba-lomba untuk mengejar nilai RB yang tinggi untuk mendapatkan remunerasi. Itu sebenarnya penting untuk insentif dan disinsentif. Tapi lalu apakah RB hanya berhenti di remunerasi?” (FGD, 18 Mei 2020).

Disamping itu, kegiatan reformasi birokrasi yang cenderung bersifat formalitas juga menjadi pembicaraan umum dalam diskursus mengenai reformasi birokrasi di Indonesia (Dwiyanto, 2015, Prasojo, 2020). Bahkan diakui sendiri oleh Kemenpan RB dalam evaluasinya terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, bahwa kegiatan

reformasi birokrasi selama ini masih sebatas seperti kerja proyek dibanding menghasilkan sesuatu yang substansial terhadap dampaknya bagi perubahan di dalam organisasi dan masyarakat.

“...Bahwa tidak bisa dipungkiri, Kemenpan RB melihat bahwa pelaksanaan RB selama ini di lembaga pemerintah masih bersifat proyek” (Salah seorang Pejabat Eselon II Kemenpan RB, FGD, 13 Juli 2020).

Memang tidak bisa dipungkiri, pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih belum menyentuh akar persoalannya, yaitu bagaimana menjadikan reformasi birokrasi sebagai media untuk melakukan perubahan tata kelaola. Hal ini karena disebabkan oleh banyak faktor. OECD, dalam catatannya mengenai faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan reformasi birokrasi, seperti dikutip dalam Hauser (2017), menyajikan beberapa faktor penghambat reformasi birokrasi yang cukup relevan ketika dikaitkan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, seperti antara lain:

**Tabel 3.1. Faktor-Faktor Penghambat Reformasi Birokrasi di Indonesia**

Faktor	Deskripsi
<b>Komplikasi aturan perundang-undangan (<i>Legal constraints &amp; complications</i>)</b>	Agenda reformasi (mungkin) tidak dapat dilaksanakan karena kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan yang membatasi atau tidak mendukung inisiatif reformasi. Dalam beberapa kasus, solusinya adalah mengubah peraturan/hukum, yang mungkin memperlambat laju perubahan, daripada menghentikannya sepenuhnya.
<b>Rendahnya kemauan politik (<i>Lack of political will</i>)</b>	Para pembuat kebijakan utama dalam reformasi seringkali adalah politisi dan pejabat publik. Reformasi seringkali terbentur dengan kepentingan politik jangka pendek dari masing-masing pejabat publik.
<b>Kompetisi politik yang lemah (<i>Weak political competition</i>)</b>	Kurangnya kemauan politik dalam melakukan reformasi dapat dilihat akibat lemahnya kompetisi politik yang kemudian melahirkan politisi atau pejabat publik yang kurang memercayai pentingnya melakukan reformasi. Retorika tentang reformasi selama kampanye pemilu bisa menghilang setelah pemungutan suara diadakan, kecuali jika partai yang berkuasa merasakan tekanan lain, seperti dari masyarakat sipil.
<b>Sistem politik konsensual (<i>Consensual political systems</i>)</b>	Sifat dan proses politik yang berbasis konsensual mempengaruhi inisiasi dan implementasi reformasi. Dalam sistem multipartai seperti sekarang serta koalitif, reformasi yang bersifat radikal akan membutuhkan waktu yang lama akibatnya adanya perdagangan kepentingan politik. Reformasi sangat mudah direvisi atau dinegoisasi.
<b>Sistem Birokrasi yang Korup (<i>Corrupt Bureaucratic System</i>)</b>	Sistem yang cenderung korup salah satunya disebabkan budaya organisasi yang telah mengakar kuat dalam birokrasi Indonesia. Budaya birokrasi yang cenderung korup ini berdampak pada proses reformasi yang tidak efektif.

Faktor	Deskripsi
<b>Pengaruh kepentingan pribadi/golongan (<i>influence of vested interest</i>)</b>	Pengaruh kepentingan golongan/pribadi berakar kuat dari sistem politik konsensual yang melahirkan banyaknya kelompok kepentingan.
<b>Pertarungan ide (<i>Battle of ideas</i>)</b>	Pengaruh politik yang kuat cenderung membuat pejabat politik tersandera pada ide-ide reformasi yang pragmatis. Akhirnya, ide-ide reformasi yang bersifat radikal hanya menguap menjadi “ide” tanpa mendapatkan perhatian lebih dari pejabat politik.
<b>Apatisme publik (<i>Public apathy</i>)</b>	Tidak adanya kegiatan reformasi yang berhasil dapat mencerminkan penerimaan pasif atas status quo dari dalam masyarakat. Hal ini disebabkan oleh sistem pendidikan atau kontrol media yang mencegah warga negara dari proses partisipasi yang menantang, atau populasi yang dipengaruhi oleh sifat korosif dari korupsi sistemik (tidak ada yang bisa dilakukan).
<b>Birokrasi yang cenderung menghindari resiko (<i>risk-averse administration</i>)</b>	Di Indonesia kecenderungan ini terjadi melalui budaya dan pola pikir organisasi yang sejak awal tidak bebas nilai. Intervensi kepentingan-kepentingan politik dalam upaya reformasi semakin menambah kecenderungan tersebut. Reformasi tidaklah bebas resiko. Reformasi dapat didukung atau ditentang oleh orang-orang atau kelompok kepentingan tergantung pada sudut pandang mereka. Sebuah laporan OECD di Australia menggambarkan bahwa budaya menghindari resiko menghalangi pegawai untuk menyampaikan ide-ide yang inovatif kepada pembuat keputusan.
<b>Meniru tanpa melihat konteks (<i>copying without context</i>)</b>	Beberapa instansi telah berusaha untuk melakukan upaya reformasi dengan meniru praktik dari instansi lain atau negara lain atauun swasta. Hal ini merupakan hal yang sangat baik yang dilakukan oleh pejabat publik, namun konteks adalah segalanya. Yang menjadi masalah adalah ketikan instansi meniru praktik baik di instansi lain dari budaya organisasi yang sangat berbeda. Hal ini menyebabkan apa yang dikatakan oleh Andrews (2013)

Faktor	Deskripsi
	sebagai praktik “mimikri isomorfik”, dimana terjadi upaya perubahan agar seperti prakti di instansi/negara lain, tetapi efisiensi birokrasi tidak membaik.
<b>Penyederhaan yang berlebihan (<i>over-simplification</i>)</b>	Reformasi administrasi adalah sebuah sistem yang kompleks, dengan melibatkan banyak lapisan dan unit, yang diatur secara vertikal dan horizontal. Yang terjadi selama ini di Indonesia, terjadi upaya penyederhanaan pengambilan kebijakan yang begitu berlebihan dimana intervensi kebijakan yang dilakukan tidak memperhatikan bagaimana sistem sosial yang berlaku di masyarakat yang besar, kompleks, dan dinamis. Langkah-langkah kebijakan reformasi birokrasi seharusnya melihat pula bagaimana sistem sosial yang berlaku di masing-masing instansi.
<b>Ketiadaan visi (<i>absence of vision</i>)</b>	Reformasi membutuhkan visi, pandangan yang jelas tentang titik akhir yang diinginkan oleh pejabat publik. Dalam prosesnya, road map reformasi birokrasi memang telah menetapkan visinya tentang pembentukan pemerintahan yang berkelas dunia, namun visi ini hanya menjadi bumbu romantisme semata akibat ketiadaan yang jelas tentang bagaimana menerjemahkan visi tersebut dalam suatu program reformasi birokrasi yang terinternalisasi ke dalam seluruh individu dan organisasi pemerintah. Yang terjadi kemudian adalah reformasi hanya menjadi jargon dan kegiatan formalitas biasa setiap tahunnya.
<b>Diktat dari atas ke bawah (<i>top-down diktat</i>)</b>	Visi perlu diimbangi dengan eksekusi yang cerdas. Perencanaan program sebagus apapun direncanakan, apabila tidak diikuti dengan pemahaman di lapangan maka hasilnya pun tidak efektif. Hal ini yang terjadi selama ini, visi reformasi birokrasi Indonesia tidak diimbangi dengan eksekusi dari Kementerian yang ditugaskan menyusun rancangan besar reformasi birokrasi dan di tiap-tiap instansi pemerintah.
<b>Tata kelola pemerintahan yang</b>	Birokrasi Indonesia cenderung tidak fleksibel dengan tersandera pada pendekatan yang sangat hierarkis.

Faktor	Deskripsi
<b>tidak fleksibel</b> <i>(inflexible governance)</i>	Akibatnya, proses reformasi selama ini tertahan pada nafsu dan ide semata dengan implementasi serta hasil yang tidak efektif.
<b>Kapasitas atau sumber daya yang tidak mencukupi</b> <i>(insufficient capacity or resources)</i>	Reformasi seringkali terpaku pada bagaimana pengelolaan kinerjanya tanpa melihat kapasitas dan sumber daya yang ada untuk melakukan reformasi. Sumber daya yang tidak memadai seperti SDM, keuangan, maupun kompetensi individu menyebabkan proses reformasi menjadi terhambat.
<b>Koordinasi yang lemah</b> <i>(weak coordination)</i>	Kompleksitas reformasi birokrasi memerlukan koordinasi yang baik antar instansi. Dalam konteks Indonesia, target reformasi seringkali hanya dikerjakan oleh satu instansi saja, sebagai contoh reformasi bidang perizinan dimana tidak hanya mengandalkan bagaimana proses di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) namun diperlukan pula koordinasi dengan kementerian lainnya dan juga pemerintah daerah. Lemahnya koordinasi ini yang membuat target-target pembangunan menjadi tidak tercapai.
<b>Winners and losers</b>	Dampak reformasi tidaklah selalu sama atau dirasakan sama oleh seluruh orang. Reformasi dengan sendirinya dapat menimbulkan penolakan akibat adanya orang yang tersingkirkan dari proses reformasi. Namun sayangnya, yang terjadi selama ini dalam proses reformasi birokrasi adalah kegagalan komunikasi dari para pembaharu ( <i>reformist</i> ) untuk mengkomunikasikan alasan dibalik perubahan dan meyakinkan terciptanya kesetaraan.
<b>Kelelahan reformasi</b> <i>(reform fatigue)</i>	Reformasi merupakan <i>never-ending process</i> , atau proses yang tidak pernah berhenti. Sehingga setiap individu dan organisasi harus terus beradaptasi terhadap setiap perubahan. Namun yang terjadi selama ini terjadinya kecenderungan inginnya proses dan hasil yang instan. Padahal reformasi birokrasi di Indonesia, yang sangat kompleks, membutuhkan penanganan yang tidaklah mudah dan cepat. Diperlukan kesabaran yang kuat dari

Faktor	Deskripsi
	pejabat publik. Sebagai sebuah proses politik seharusnya mereka dapat meninggalkan pondasi reformasi yang kuat dalam setiap periode politiknya.
<b>Group-think (Kelompok berpikir)</b>	Reformasi birokrasi sangat ditentukan oleh pola pikir, paradigma dan visi dari pejabat di Kementerian PAN RB. Keterjangkauan Kemenpan RB terhadap lembaga-lembaga yang selama ini mendorong reformasi birokrasi, seperti universitas, lembaga riset, dan para pemangku kepentingan gerakan reformasi birokrasi menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Kemenpan RB. Kebijakan reformasi birokrasi seringkali tidak didasarkan pada argumentasi ilmiah dan teori kausal yang memadai sehingga seringkali gagal menyelesaikan akar masalah yang terjadi dalam birokrasi.

Sumber: Diolah berdasarkan OECD dalam Hauser (2017), Dwiyanto (2011 dan 2015), Prasojo (2020)

Dalam desain besar di Perpres No. 81/2010, pelaksanaan reformasi birokrasi dibagi ke dalam beberapa tahapan yang menjadi peta jalan (*road map*) reformasi. Peta jalan ini dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap setiap lima tahunan, dimana setiap tahapan memuat sasaran-sasaran strategis. Tahap I (2010-2014) dengan sasaran utama yaitu penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka: mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Tahap II (2015-2019) dengan sasaran utama implementasi hasil-hasil yang sudah dicapai pada tahap I, juga melanjutkan upaya yang belum dicapai pada pada tahap I pada berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah; dan tahap III (2020-2024) dengan sasaran akhir peningkatan secara terus menerus kapasitas birokrasi sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi pada tahap II, untuk mewujudkan pemerintahan kelas dunia.

Sasaran-sasaran utama dalam *road map* tersebut terlihat memiliki tujuan yang sangat mulia. Namun sayangnya, eksekusinya masih jauh dari kata “berhasil” (Dwiyanto, 2015). Meskipun beberapa upaya awal perbaikan dalam tata kelola birokrasi telah dilakukan, seperti: penggunaan teknologi informasi (*computer-assisted test*) dalam proses rekrutmen calon pegawai negeri sipil (CPNS), seleksi terbuka untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), pemberlakuan Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP) namun, agenda-agenda reformasi lain yang juga tidak kalah penting dan urgen untuk segera dilakukan seperti: peningkatan kualitas dan kompetensi SDM Aparatur, kelembagaan pemerintah yang gemuk, penyederhanaan prosedur/perizinan pelayanan, fragmentasi birokrasi, budaya birokrasi yang masih patrimonial, belum banyak tersentuh. Hal ini membuat pencapaian sasaran utama yaitu terbentuknya pemerintahan berkelas dunia di tahun 2025 terasa sangat sulit terwujud (Turner, Prasajo, dan Sumarwono, 2019).

Dalam pelaksanaan reformasi itu sendiri, kegiatan perubahan dilakukan terhadap 8 (delapan) area perubahan yang umum dalam organisasi birokrasi yaitu: organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Setiap instansi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah diminta melakukan kegiatan perubahan terhadap kedelapan area tersebut dengan berbasis pada *road map* yang berlaku secara nasional dimana nantinya akan dilakukan penilaian atau evaluasi setiap tahunnya. Muaranya adalah tersusunnya indeksasi pelaksanaan RB dimana indeks ini nantinya akan berpengaruh terhadap kebijakan remunerasi setiap instansi. Menurut Dwiyanto (2015) kebijakan seperti ini, dengan mengkorelasikan antara reformasi birokrasi dan remunerasi tidaklah cukup untuk mendorong munculnya perubahan yang bersifat

transformatif. Reformasi birokrasi haruslah bersifat transformatif bukan transaksional. Perbaikan remunerasi tanpa disertai perbaikan yang mendasar dan sistemik tidak akan mampu mewujudkan sosok brokrasi publik yang dicita-citakan. Selain itu, pengindeksan ini juga sangat kental dengan nuansa politik untuk pemenuhan kepentingan dri pejabat politik atau kepala daerah di daerah. (Dwiyanto, 2015)

Pelaksanaan reformasi birokrasi pada akhirnya terpaku dalam upaya-upaya formalitas belaka, atau semacam kegiatan “proyek” (LAN, 2014; Dwiyanto, 2015; Prasajo, 2020; Kemenpan RB, 2020). Maksud dari sekedar kegiatan formalitas disini adalah kebijakan reformasi birokrasi menuntut K/LD membuat dokumen (*output-oriented*) yang begitu banyak dan tidak jelas peruntukannya sehingga menghabiskan banyak energi mereka untuk menyiapkan dokumen daripada mengurus perubahan di instansinya masing-masing. Yang terjadi kemudian adalah disorientasi program reformasi birokrasi yang berlebihan dan memiliki implikasi negatif. Pimpinan K/L/D kemudian terjebak pada anggapan bahwa kualitas dari program-program reformasi birokrasi ditentukan oleh kualitas dan kelengkapan dokumen yang disiapkannya, sementara *value* dari pelaksanaan reformasi birokrasi bagi sasaran strategis setiap instansi tidak terlihat.

Paradigma dalam pelaksanaan reformasi birokrasi ini pun masih bias ke dalam organisasi (*inward-looking*), artinya, kegiatan reformasi birokrasi yang terlalu berorientasi pembenahan ke dalam organisasi, namun belum melihat ke luar (*outward-looking*) yaitu bagaimana dampak atau manfaat reformasi birokrasi secara langsung terhadap kebutuhan kelompok kepentingan terkait (*stakeholders*) atau kaitannya langsung dengan dampak (*outcome*) pembangunan. Setidaknya hal itu lah yang tergambar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di tahap I dan tahap II. Sehingga, seiring dengan akan selesainya peta jalan reformasi birokrasi di tahap III di tahun 2024, perlu adanya suatu pergeseran paradigma

dalam pelaksanaan reformasi birokrasi Indonesia. Kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi selanjutnya harus memiliki keterkaitan langsung dengan *outcome* pada pembanguna

Pergeseran paradigma dari *inward-looking* ke *outward-looking* perlu dilakukan oleh birokrasi publik. Kontekstualisasi reformasi birokrasi dikaitkan langsung dengan sasaran pembangunan apa yang ingin dicapai, sehingga pembenahan organisasi berorientasi langsung terhadap pencapaian sasaran-sasaran tersebut. Jadi tidak hanya pembenahan ke dalam yang proses perencanaan kegiatan hanya dilakukan oleh segelintir orang tanpa diketahui seluruh pegawai. Kegiatan-kegiatan yang dihasilkan pun kemudian dalam prosesnya lebih banyak menjadi kebutuhan dalam kegiatan evaluasi di akhir tahun tanpa adanya kejelasan bagaimana hasil dari pelaksanaan kegiatan tersebut dan apa manfaatnya bagi organisasi serta *stakeholders*. Bukti-bukti yang harus disediakan setiap tahunnya dalam proses evaluasi pun terkesan bukti-bukti dokumen yang memang sudah menjadi tanggung jawab yang harus dihasilkan oleh instansi karena ada aturan yang mengatur seperti Standar Pelayanan, SAKIP, Peraturan tentang Tim Reformasi Birokrasi Instansi, dan sebagainya. Artinya dokumen-dokumen tersebut sudah bersifat *given* karena ada aturan yang mewajibkannya. Lalu ketika dikaitkan dengan apakah manfaat dari pelaksanaan kegiatan penyediaan dokumen tersebut bagi masyarakat atau sasaran strategis instansi ataupun nasional, sama sekali tidak berpengaruh.

Dalam *grand design* reformasi birokrasi sebenarnya telah disebutkan mengenai *outcome* pembangunan di tahun 2025 yang ingin dicapai oleh melalui program reformasi birokrasi, yaitu (a) tidak ada korupsi, (b) tidak ada pelanggaran, (c) APBN dan APBD baik, (d) semua program selesai dengan baik, (e) semua perizinan selesai dengan cepat dan tepat, (f) komunikasi dengan publik baik, (g) penggunaan waktu (jam kerja) efektif dan produktif, (h) penerepan *reward* dan *punishment* secara

konsisten dan berkelanjutan, (i) hasil pembangunan nyata (pro pertumbuhan, pro lapangan kerja, dan pro pengurangan kemiskinan: artinya tercipta lapangan pekerjaan, mengurangi kemiskinan dan memperbaiki kesejahteraan rakyat). Tujuan-tujuan mulia ini sejatinya memang menjadi tujuan utama dari reformasi birokrasi, namun yang menjadi permasalahannya adalah implementasinya yang belum terarah secara langsung ke arah tersebut. Perbaikan dalam area-area perubahan hanya dilakukan dengan melakukan kegiatan-kegiatan yang tidak ada relevansi langsung dengan arah pembangunan.

Salah satu kelemahan dalam program reformasi birokrasi di Indonesia selama ini adalah pemberlakuan penyeragaman (*one fits all*) perbaikan terhadap 8 (delapan) area perubahan di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Menurut Dwiyanto (2015), kebijakan ini menjadikan reformasi birokrasi kehilangan konteksnya. Pimpinan K/L/D tidak dapat secara langsung merancang perubahan untuk menjawab kebutuhan warga dan pemangku kepentingan. Sebagai contoh, seorang Menteri atau Kepala Daerah melihat bahwa ada problematika dalam proses pelayanan publik di wilayahnya, namun dalam rancang bangun reformasi birokrasi yang selama ini berjalan mereka tidak dapat sendirinya memusatkan perhatian untuk menyelesaikan problematika tersebut karena program reformasi birokrasi yang telah ditetapkan oleh Kementerian PAN RB tidak secara bebas memberi keleluasaan tersebut. Hal ini terlihat dalam program kegiatan reformasi birokrasi di tiap-tiap K/L/D yang pada akhirnya terlihat sama. Sebagai contoh, dibawah ini disajikan program-program reformasi birokrasi di Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) (sekarang bernama Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI)) dengan kegiatan reformasi birokrasi Kementerian Pertanian yang tertuang dalam *road map* Reformasi Birokrasi 2015-2019 di masing-masing institusi:

**Tabel 3.2. Perbandingan Kegiatan Reformasi Birokrasi di BNP2TKI dan Kementerian Pertanian**

No.	Area Perubahan	BP2MI	Kementerian Pertanian	
1.	Manajemen Perubahan	Penyusunan SK Tim Reformasi Birokrasi	Penyusunan SK Tim Reformasi Birokrasi	
		Penyusunan Rencana Kerja RB	Penyusunan Rencana Kerja RB	
		Pelatihan PMPRB bagi assessor oleh Kemenpan RB	Pelatihan PMPRB bagi assessor oleh Kemenpan RB	
		Pembentukan Agen Perubahan	Pembentukan agen perubahan	
		Sosialisasi budaya kerja dan pola pikir	Diklat agen perubahan	
2.	Deregulasi Kebijakan/ Peraturan Perundang-undangan	Pelaksanaan proses revisi terhadap kebijakan yang tidak harmonis/tidak sinkron/bersifat menghambat	Evaluasi peraturan yang tidak harmonis	
			Tersusunnya peta peraturan yang tidak harmonis	
			Penyusunan deregulasi peraturan perundang-undangan yang menghambat untuk dipangkas	
3.	Penataan dan penguatan ketatalaksanaan	Pelaksanaan identifikasi tugas dan fungsi terhadap peta proses bisnis lembaga	Penyusunan penyempurnaan peta proses bisnis dan sosialisasi serta monev	
			Penyusunan SOP tugas dan fungsi	Integrasi sistem aplikasi <i>e-government</i> ; implementasi <i>e-mutasi</i> , <i>e-arsip</i>
			Pelaksanaan evaluasi terhadap SOP	

No.	Area Perubahan	BP2MI	Kementerian Pertanian
		Implementasi kebijakan keterbukaan informasi publik	Monitoring dan evaluasi secara berkala
		Implementasi <i>e-government</i> di BP2MI	
		Monitoring dan evaluasi secara berkala	
4.	Penataan Kelembagaan	Melakukan evaluasi kelembagaan secara menyeluruh	Analisis duplikasi fungsi organisasi secara menyeluruh
		Penyusunan SOTK Organisasi	Penyederhanaan struktur organisasi
		Pembentukan, penutupan, peningkatan status pembubaran UPT	Monitoring dan evaluasi secara berkala
		Pengembangan pelayanan P2TKI di beberapa Kabupaten/Kota	
5.	Penataan SDM Aparatur	Penyusunan perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan analisis jabatan, analisis beban kerja	Penyusunan kualifikasi jabatan dan perencanaan kebutuhan
		Penyusunan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP)	Penyusunan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP)
		Penyusunan perencanaan pengembangan pegawai yang berbasis kompetensi	Validasi data Sistem Informasi Manajemen ASN
		Penegakan disiplin pegawai sesuai dengan kode etik dan kode perilaku	Penyusunan dan penyempurnaan standar kompetensi pegawai
			Penyusunan pedoman pembayaran tunjangan kinerja
		Penyempurnaan kebijakan sistem diklat teknis dan non-teknis	

No.	Area Perubahan	BP2MI	Kementerian Pertanian
			Penetapan kebijakan sistem promosi terbuka
6.	Penguatan Pengawasan	Implementasi dan evaluasi kebijakan penanganan gratifikasi	Penetapan unit kerja memperoleh WBK dan WBBM dan monve
		Implementasi dan evaluasi kebijakan penanganan pengaduan masyarakat	Penegakkan pengendalian gratifikasi, dan monev secara berkala
		Implementasi dan evaluasi kebijakan <i>whistleblowing-system</i>	Penegakkan <i>whistleblowing</i>
		Implementasi dan evaluasi kebijakan penanganan Benturan Kepentingan	Penegakkan benturan kepentingan
		Pembangunan Zona Integritas	Meningkatnya membangun SPIP di seluruh unit kerja
7.	Penguatan Akuntabilitas	Penyusunan IKU organisasi	Penyusunan renstra, RKP dan RKA-KL
		Pengelolaan akuntabilitas kinerja, yang meliputi: perencanaan kinerja, perjanjian kinerja, monev dan pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja dengan dukungan teknologi informasi	Penyempurnaan sistem manajemen kinerja, sistem pelaporan terbuka Penyempurnaan indikator kinerja dan evaluasi pelaporan kinerja dan anggaran
8.	Peningkatan kualitas pelayanan publik	Penerbitan SOP di semua jenis pelayanan	Pengembangan teknologi informasi
		Penyebarluasan maklumat pelayanan di setiap jenis pelayanan di seluruh wilayah	Pengembangan sistem pelayanan

No.	Area Perubahan	BP2MI	Kementerian Pertanian
		Penyempurnaan standar pelayanan/SOP pada semua jenis pelayanan	Pelaksanaan implementasi SOP
		Bimtek/Diklat/Sosialisasi penerapan budaya pelayanan prima kepada seluruh petugas di semua jenis pelayanan	Evaluasi penanganan keuhan secara berkala
		Pelayanan secara online	Survey Kepuasan Masyarakat
		Penerbitan SOP pengaduan di semua jenis pelayanan	Pengembangan inovasi sistem teknologi informasi
		<i>Early warning system</i>	

Sumber: *Road Map* Reformasi Birokrasi BNP2TKI (sekarang BP2MI) dan Kementerian Pertanian (2015-2019)

Apabila ditelusuri ke dalam *road map* reformasi birokrasi dari masing-masing lembaga di atas serta rencana strategisnya (Renstra), bisa dilihat bahwa kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi yang ditetapkan belum terhubung langsung menjawab permasalahan strategis yang tertuang dalam rencana strategis. Seharusnya, program reformasi birokrasi adalah jawaban atas kebutuhan-kebutuhan kinerja yang terkait permasalahan di organisasinya. Sehingga, pilihan-pilihan kegiatan lebih terarah dan yang dikerjakan bukan merupakan pekerjaan-pekerjaan yang terkesan seperti pekerjaan rutinitas tahunan yang biasa dikerjakan dan dilaporkan. Berikut dilampirkan permasalahan-permasalahan strategis di kedua institusi tersebut: dalam Peraturan Kepala BNP2TKI No. Per. 10/KA/IV/2015 tentang Rencana Strategis BNP2TKI 2015-2019 dan Permentan No. 42/Permentan/RC.020/11/2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 09/Permentan/RC.020/3/2016 tentang Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2015-2019,

ditetapkan beberapa permasalahan-permasalahan strategis yang menjadi penanganan dan perhatian serius di kedua lembaga, yaitu:

**Tabel 3.3. Permasalahan Strategis di BNP2TKI dan Kementerian Pertanian berdasarkan Rencana Strategis (2015-2019)**

BNP2TKI	Kementerian Pertanian
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penguatan PPTKIS (Pelaksana Penempatan TKI Swasta) Pengawasan dan monitoring kinerja PPTKIS lemah dan pemberdayaan PPTKIS belum berjalan secara utuh.</li> <li>2. Lembaga BNP2TKI               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tata kelola organisasi BNP2TKI di Pusat dan Daerah dari masing-masing unit perlu disesuaikan dengan dinamika perkembangan organisasi serta menyelaraskan dengan beban tugas organisasi;</li> <li>b. Bisnis proses penempatan TKI terlalu panjang, perlu dilakukan reformasi bisnis model penempatan dengan jalan memangkas <i>business process</i> pengiriman TKI dari 14 tahapan kepada 8 tahapan;</li> <li>c. Agar layanan penempatan tersebut dapat lebih cepat, mudah, murah, dan aman maka perlu dilakukan Layanan Terpadu Satu Pintu (LTSP);</li> <li>d. Kualitas dan kuantitas SDM BNP2TKI yang masih kurang;</li> <li>e. Isu <i>image</i> BNP2TKI secara kelembagaan masih rendah;</li> <li>f. Isu koordinasi BNP3TKI di Provinsi dan Kabupaten/Kota belum sepadan.</li> </ol> </li> <li>3. Produk Layanan TKI</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permasalahan lahan pertanian yang berpotensi menjadi ancaman ketahanan pangan yakni luas lahan pertanian yang terus menyusut akibat konversi lahan pertanian produktif ke penggunaan non-pertanian yang terjadi secara masif</li> <li>2. Penurunan kualitas lahan, sebagian besar lahan pertanian di Indonesia sudah mengalami penurunan kualitas bahkan banyak yang termasuk kategori kritis. Hal ini akibat pemakaian bahan kimia anorganik berlebihan. Pemakaian pupuk kimia anorganik berlebihan menyebabkan struktur tanah menjadi padat dan daya dukung tanah bagi pertumbuhan tanaman menurun.</li> <li>3. Infrastruktur. Salah satu prasarana pertanian yang saat ini sangat memprihatinkan adalah jaringan irigasi. Kurangnya pembangunan waduk dan jaringan irigasi baru serta rusaknya jaringan irigasi yang ada mengakibatkan daya dukung irigasi bagi pertanian sangat menurun.</li> <li>4. Sarana produksi. Belum meningkatnya perkembangan usaha penangkaran benih/bibit secara luas hingga di sentra</li> </ol>

BNP2TKI	Kementerian Pertanian
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Beban biaya ditanggung TKI mahal, negara belum hadir untuk membantu secara maksimal;</li> <li>b. Sumber pembiayaan TKI sangat terbatas belum ada Bank Umum Nasional yang membiaya TKI, karena tidak adanya agency collection di negara penempatan;</li> <li>c. Kualitas layanan TKI masih bermasalah;</li> <li>d. Biaya komunikasi dan transfer mahal;</li> <li>e. Miskin layanan dan tidak aman ketika TKI kembali ke Indonesia;</li> <li>f. Klaim asuransi sulit dan mengelabui;</li> <li>g. Layanan selama di luar negeri tidak jelas;</li> <li>h. Layanan perlindungan baru tersedia bila sudah ada kasus;</li> <li>i. Transparansi dan partisipasi publik masih rendah;</li> <li>j. Pemerintah cenderung responsif, bukan antisipatif terhadap pelayanan TKI.</li> </ul> <p>4. Kebijakan dan Regulasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Keselarasan regulasi dengan Kemenaker;</li> <li>b. Arah kebijakan terkait TKI tidak jelas.</li> </ul> <p>5. Kondisi TKI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pungutan liar dan intimidasi kepada TKI</li> <li>b. TKI tidak memenuhi syarat tetapi tetap berangkat;</li> <li>c. Masih banyaknya TKI ilegal;</li> <li>d. Keberadaan TKI kerap tidak terdeteksi</li> </ul>	<p>produksi mengakibatkan harga benih/bibit menjadi mahal, bahkan mengakibatkan banyak beredarnya benih/bibit palsu di masyarakat yang pada akhirnya sangat merugikan petani.</p> <p>5. Regulasi kelembagaan. Pengembangan sektor pertanian yang bersandar pada pengelolaan sumber daya alam saat ini dihadapkan dengan berbagai regulasi yang tumpang tindih yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan antar Kementerian/ Lembaga.</p> <p>6. Sumber daya manusia. Menurunnya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, lahan pertanian yang semakin berkurang, sangat menentukan terhadap minat generasi muda untuk memilih pertanian sebagai masa depannya.</p>

Sumber: BNP2TKI dan Kementerian Pertanian (2015-2019)

Jika dilihat secara seksama, dari penggambaran kegiatan reformasi birokrasi di tabel di atas, yang terlihat justru adalah banyaknya kegiatan yang mirip di setiap area perubahan yang dilakukan antara dua lembaga tersebut -ini juga terjadi di hampir seluruh K/L/D. Hal ini terjadi tidak terlepas karena proses evaluasi atau penilaian yang dilakukan oleh Kemenpan RB setiap tahunnya yang menstandarisasi kegiatan-kegiatan atau dokumen-dokumen apa saja yang harus dipenuhi ketika waktu evaluasi. Sehingga, setiap tahun setiap lembaga akan diminta untuk menyampaikan hasil kegiatan yang hampir selalu dikerjakan setiap tahunnya (rutinitas). Hal inilah yang kemudian membuat makna reformasi birokrasi menjadi sempit bahkan hilang. Reformasi birokrasi disempitkan menjadi sekedar kegiatan tahunan yang bersifat rutinitas dengan menghasilkan kegiatan-kegiatan yang, bisa dibilang belum memiliki keterkaitan secara langsung dengan jawaban atas permasalahan strategis organisasi maupun dirasakan langsung oleh pemangku kepentingan maupun dampak langsung terhadap pembangunan.

Seharusnya, berdasarkan permasalahan strategis yang dihadapi oleh masing-masing institusi tersebut, untuk menjawab permasalahan di atas, maka disinilah diperlukan reformasi birokrasi. Kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi yang disusun diarahkan untuk penyelesaian hal-hal tersebut. Sebagai contoh: untuk meningkatkan minat generasi muda untuk menjadi petani, maka perlu dilakukan beberapa kegiatan di area perubahan seperti manajemen SDM melalui kegiatan peningkatan kapasitas SDM Kementerian Pertanian dalam membangun aplikasi start-up yang mudah digunakan bagi generasi milenial sehingga generasi muda tertarik untuk memanfaatkan *start-up* tersebut untuk terjun pada dunia pertanian. Atau perbaikan di area kelembagaan dengan pembangunan sinergitas dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam memasukan kurikulum pertanian di sekolah.

Dengan konstruksi program yang seperti ini, maka perubahan-perubahan yang dilakukan oleh K/L/D akhirnya tidak pernah substansial. Lebih lagi berharap terjadi perubahan yang mendasar seperti perubahan pola pikir, tradisi, dan budaya yang seringkali menjadi patologi dalam birokrasi. Akibatnya, program-program dan kegiatan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh K/L/D cenderung banyak tapi tidak memiliki efek berarti terhadap perubahan birokrasi itu sendiri (Dwiyanto, 2015).

Untuk mewujudkan program reformasi birokrasi yang substansial dan kontekstual maka perencanaan dan penilaian keberhasilan reformasi birokrasi harus melibatkan representasi warga dan pemangku kepentingan (Dwiyanto, 2015). Misalnya perencanaan dan penilaian keberhasilan dari Kementerian Perindustrian dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BPKM) harus melibatkan perwakilan dari dunia usaha seperti KADIN, APINDO, dan Serikat Pekerja. Begitu pula di kementerian lainnya seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang harus melibatkan representasi dari Universitas, Sekolah, Asosiasi Profesi Guru, Dosen, dan pemerhati pendidikan. Sebagai pemangku kepentingan mereka harus didengar dan terlibat dalam perencanaan perubahan, termasuk menilai keberhasilan dan program atau kegiatan reformasi birokrasi.

Secara keseluruhan dari pembahasan di atas, hal inilah yang hendak dibahas mengenai keterkaitan antara reformasi birokrasi di Indonesia dengan pembangunan. Bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi perlu dilakukan suatu perbaikan mendasar mengenai *value* dan proses pelaksanaannya. Dengan mengaitkan secara langsung pelaksanaan reformasi birokrasi dengan kebutuhan langsung pemangku kepentingan dan juga dengan sasaran pembangunan, maka pelaksanaan reformasi birokrasi akan menjadi lebih terarah serta tidak terjadi suatu surplus kegiatan yang begitu banyak tetapi tidak ada efek secara langsung di dalam tubuh organisasi maupun *stakeholders*.

### 3.c. Reformasi Birokrasi dan Daya Saing

Globalisasi yang melanda dunia di awal millennium baru benar-benar mengubah wajah birokrasi pemerintahan di hampir seluruh negara dunia. Revolusi tatanan pemerintahan yang baru ini utamanya telah menjadikan batas-batas dunia semakin kabur. Seluruh negara hampir terhubung secara dinamis yang membangkitkan gairah ekonomi seluruh negara. “Kompetisi” dan “daya saing” menjadi kata-kata yang sangat umum dan menjadi standar dalam perdagangan antar dunia. Impian tentang menjadi negara maju tak lagi hanya monopoli negara-negara yang sudah berkembang, namun merambah ke negara-negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia, India, Brasil, Afrika Selatan, Viet Nam, dan negara lainnya. Namun bagaimana caranya meningkatkan daya saing tersebut? resepnya pun hanya satu yaitu melakukan reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi menjadi kunci untuk meningkatkan daya saing. Tentunya, untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan komitmen politik yang kuat dari pemerintah. Untuk meningkatkan daya saing pemerintahan dan ekonominya, banyak pilihan fokus perubahan mana yang akan dilakukan terlebih dahulu. Dalam kasus di beberapa negara, ada negara yang lebih memfokuskan upaya reformasi pada sektor sumber daya manusianya, seperti di Korea Selatan dan Jepang (Kim, 2002), ada pula yang memfokuskan pada upaya reformasi pada area kebijakan atau regulasi untuk memperumah prosedur administratif seperti yang dilakukan oleh Viet Nam (OECD, 2011; Thanh dan Nguyen, 2016). Dengan menggunakan contoh kasus yang dilakukan oleh negara lain, sebagai contoh dari praktik terbaik (*best practices*), kita dapat mengidentifikasi keterkaitan antara reformasi administrasi dengan peningkatan daya saing. Dalam sub bab ini, penulis menggunakan contoh Viet Nam, untuk memperlihatkan bagaimana proses reformasi

administrasi yang dilakukan oleh Viet Nam secara bertahap memberi bukti terjadinya peningkatan daya saing ekonomi Viet Nam dalam kurun waktu dua dekade terakhir.

Saat ini, Viet Nam adalah salah satu bintang di dunia pasar berkembang. Pertumbuhan ekonominya 6-7% menyaingi China, dan nilai ekspornya sama dengan nilai total PDBnya. Apa pun dari produk seperti pakaian olahraga hingga telepon pintar (*smartphone*) diproduksi di negara ini (WEF, 2018). Upaya Viet Nam ini pun tidak luput dari perhatian internasional. Dalam Laporan Daya Saing Global (*Global Competitiveness Report*) *World Economic Forum*, ranking Viet Nam naik dari peringkat 77 pada 2006 menjadi 55 pada 2017. Dalam peringkat Kemudahan Berbisnis (*Ease of Doing Business*) Bank Dunia, Viet Nam naik dari peringkat 104 pada 2007 menjadi peringkat 68 pada 2017. Viet Nam membuat kemajuan dalam segala hal mulai dari memperbaiki iklim bisnis melalui penyederhanaan regulasi, penegakkan aturan, meningkatkan akses ke kredit dan listrik, regulasi pajak dan perdagangan lintas batas (WEF, 2018). Sama dengan banyak negara Asia lainnya, ekonomi Viet Nam telah mengembangkan infrastruktur manufaktur yang kuat di bidang elektronik, yang memberikan kontribusi 24% dari PDB negara tersebut. Perusahaan global terkemuka seperti Samsung dan Panasonic sama-sama mengandalkan produksi produknya dari negara ini, dan keduanya telah mendorong banyak lapangan kerja bagi banyak orang Viet Nam ([asiafundmanager.com](http://asiafundmanager.com), 2020). Selain itu, Viet Nam juga terampil dalam industri pengolahan makanan, dengan ceruk ini menyumbang 40% ekspor negara. Industri konstruksi juga sangat penting di Viet Nam, terutama karena negara tersebut telah mengalami urbanisasi yang cepat selama beberapa dekade terakhir. Namun, industri yang paling penting di Viet Nam adalah jasa dan pariwisata, dengan sektor ini menyumbang hampir 40% dari PDB negara. Viet Nam adalah negara yang berbukit-bukit dan indah alami, dan penduduknya yang sopan dan suka menolong

menjadikannya tujuan wisata yang ideal bagi banyak orang Barat pada khususnya (asiafundmanager.com, 2020).

Dalam laporan OECD bertajuk *“Cutting Red Tape: Administrative Simplification in Viet Nam Supporting the Competitiveness of The Viet Nameese Economy”*, kunci keberhasilan peningkatan daya saing Viet Nam adalah keberhasilan mereka dalam menyederhanakan prosedur administrasi perizinan investasi. Laporan ini menjelaskan struktur yang ditetapkan oleh Pemerintah Viet Nam dan metodologi yang dikembangkan untuk memungkinkan pencapaian target pengurangan prosedur administrasi sebesar 30% (OECD, 2011). Ini menunjukkan bagaimana program reformasi regulasi termasuk pengembangan kelembagaan akan membantu Viet Nam meningkatkan infrastruktur, meningkatkan produktivitas dan lapangan kerja, terus menarik investasi, dan mempertahankan tingkat pertumbuhan yang tinggi, dan menawarkan pilihan tentang bagaimana mempertahankan reformasi yang diperlukan. Perubahan budaya administratif ini, yang jauh dari pendekatan formalistik dan legalistik dan ke arah mengutamakan pengguna (*user*), menjadi bagian dari modernisasi dan reformasi sektor publik, membawa pejabat yang lebih terlatih dan bergaji lebih baik yang akan mencurahkan lebih banyak upaya untuk kebutuhan strategis Viet Nam (OECD, 2011).

Pada 2014, Pemerintah Viet Nam mengeluarkan Resolusi No. 19/ND-CP tentang tugas pokok dan langkah-langkah utama untuk meningkatkan lingkungan usaha dan daya saing bangsa. Resolusi tersebut menunjukkan lima tujuan dan kewajiban umum: (i) untuk mengejar restrukturisasi ekonomi dan mengubah model pertumbuhan ekonomi; (ii) untuk terus merumuskan, merevisi, mengubah peraturan dan kebijakan hukum yang bertujuan untuk menciptakan lapangan bermain yang setara dan menguntungkan bagi semua entitas, melindungi investor, memastikan alokasi sumber daya yang efektif untuk pembangunan; (iii)

mengembangkan infrastruktur yang memadai untuk melayani modernisasi, industrialisasi, dan integrasi internasional; (iv) menerapkan langkah-langkah komprehensif terhadap pengembangan sumber daya manusia; dan (v) meningkatkan kelembagaan dan kebijakan untuk mendorong investasi di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (Thanh dan Nguyen, 2016).

Dalam jangka pendek tahun 2014-2015, fokus utama dari resolusi ini mencakup (i) meningkatkan daya saing, (ii) mendorong reformasi administrasi, dan (iii) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Secara khusus, langkah-langkah di bawah resolusi diharapkan untuk (i) menyederhanakan prosedur pendaftaran bisnis dan mempersingkat proses menjadi 6 hari atau kurang; (ii) mereformasi prosedur pembayaran pajak, di mana targetnya adalah untuk mengurangi waktu yang dibutuhkan untuk membayar pajak ke tingkat rata-rata negara ASEAN-6 (171 jam setiap tahun); (iii) meningkatkan regulasi tentang kepemilikan dan melindungi investor sesuai dengan standar internasional; (iv) meningkatkan kemudahan, kesetaraan, dan transparansi dalam mengakses permodalan; (v) menyederhanakan persyaratan dan prosedur impor-ekspor dan bea cukai, mencoba mencapai tingkat rata-rata ASEAN-6 (14 hari untuk ekspor, 13 hari untuk mengimpor); (vi) mempercepat proses kebangkrutan hingga maksimal 30 hari; dan (vii) menerapkan informasi tentang operasi dan situasi keuangan perusahaan sesuai dengan peraturan hukum dan praktik internasional serta mempromosikan transparansi (Thanh dan Nguyen, 2016).

Untuk meningkatkan daya saing, area paling utama yang disasar oleh Pemerintah Viet Nam adalah area regulasi yang selama ini dianggap sebagai penghambat utama investasi yang masuk ke Viet Nam. Menurut catatan OECD, reformasi regulasi yang dilakukan oleh Viet Nam termasuk diantaranya menysasar pada reformasi kelembagaan yang membantu Viet

Nam dalam meningkatkan infrastrukturnya, produktivitas dan lapangan kerja, mendorong investasi masuk, dan mempertahankan tingkat pertumbuhan yang tinggi (OECD, 2011). Menurut OECD, reformasi regulasi merupakan kerangka paling penting dalam reformasi administrasi yang bertujuan membantu pemerintah meningkatkan kualitas peraturan - yaitu, mereformasi peraturan yang menimbulkan hambatan yang tidak perlu terhadap persaingan, inovasi, dan pertumbuhan, sambil memastikan bahwa peraturan secara efisien memenuhi tujuan sosial yang penting (OECD, 2011). Selain itu, sistem regulasi yang baik adalah sistem yang menggabungkan penghormatan terhadap rancangan penyusunan regulasi/hukum yang berkualitas dengan melihat bagaimana dampak sosial dan ekonomi. Penggunaan regulasi sebagai instrumen untuk mencapai tujuan kebijakan ekonomi dan sosial telah menjadi perangkat fundamental pemerintah dalam mengelola masyarakat yang lebih kompleks dan beragam dan untuk menyeimbangkan kepentingan yang saling bersaing (OECD, 2011).

Penyederhanaan administratif telah menjadi inti dari kebijakan reformasi regulasi di banyak negara OECD selama dekade terakhir. Kepentingannya bahkan lebih jelas sekarang karena negara-negara tersebut berusaha menemukan cara mereka untuk meningkatkan kembali pertumbuhan ekonomi. Memotong birokrasi membantu membebaskan sumber daya yang dihabiskan oleh bisnis untuk kepatuhan yang dapat diinvestasikan untuk menciptakan lapangan kerja dan mendukung pemulihan dan pertumbuhan ekonomi. Mengurangi beban peraturan mendukung fleksibilitas dan ketahanan bisnis, yang diperlukan untuk mengatasi perlambatan saat ini.

Tahun 2007, Viet Nam bergabung dengan organisasi perdagangan dunia (WTO). Integrasi perdagangan WTO membutuhkan kemampuan Viet Nam untuk dapat bersaing dengan negara-negara lain. Sementara itu, meski inisiatif reformasi administrasi telah dimulai melalui Master

Plan Reformasi Administrasi 2001-2010, prosedur administrasi masih menjadi tantangan bagi perekonomian Viet Nam. Pada tahun 2007, Perdana Menteri Nguyen Tan Dung menyatakan bahwa 'jika prosedur administrasi tetap kompleks, tidak dapat dipahami dan sulit dilaksanakan, hal tersebut akan menjadi hambatan bagi pembangunan ekonomi dan sosial' (Schwarz 2010). Dengan itu, empat hambatan kritis terhadap administrasi yang demokratis, bersih, kuat, profesional, efektif, dan efisien mulai diuraikan, antara lain: (i) prosedur administrasi 'tetap rumit, tumpang tindih, kontradiktif dan tidak masuk akal'; (ii) lingkungan bisnis mengandung beberapa 'rintangan dan rintangan untuk produksi'; (iii) formulir administrasi dan berkas aplikasi 'kurang konsisten' dan berisi 'banyak ketentuan irasional, menyebabkan masalah bagi individu, organisasi dan perusahaan'; dan (iv) pemerintah pusat tidak memiliki mekanisme untuk memantau dan mengontrol prosedur administrasi baru, dan untuk memastikan konsistensi mereka dengan peraturan yang ada (Schwarz 2010).

Dengan bantuan teknis dari sejumlah ahli asing (terutama dari *United State Agency for International Development/ Viet Nam Competitiveness Initiative* dan memanfaatkan pengalaman internasional tentang metode terbaik dan reformasi kelembagaan (terutama pengalaman negara-negara *Organisation for Economic Cooperation and Development* [OECD]), Perdana Menteri memutuskan untuk mengeluarkan Keputusan 30/QD-TTg (10 Januari 2007), untuk menyetujui proyek "*Simplify Administrative Procedures in all Sectors of State Management for the Period of 2007–2010*" atau dikenal dengan *Project 30*. Proyek ini berfokus pada 3 (tiga) target utama yaitu, (1) Memperkuat sistem regulasi untuk mengurangi biaya dan risiko dalam menjalankan bisnis dengan target mengurangi biaya kepatuhan untuk bisnis dan warga sebesar 30 persen;

- (2) Mendukung pembangunan infrastruktur dan pembiayaan untuk menopang pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan layanan publik melalui kemitraan publik-swasta; dan
- (3) Meningkatkan daya saing dan pemerintahan yang demokratis untuk kinerja dan kemakmuran ekonomi yang lebih baik (OECD, 2011; Drachman, 2013).

*Project 30* bercita-cita untuk menciptakan sistem administrasi yang lebih sederhana, lebih efisien, dan lebih transparan. Secara konkret, proyek ini bertujuan untuk (i) menyederhanakan setidaknya 30 persen dari prosedur administrasi dan mengurangi biaya administrasi hingga setidaknya 30 persen; (ii) mengurangi kesenjangan implementasi dalam sistem regulasi domestik dengan WTO dan perjanjian perdagangan internasional melalui pembentukan sistem regulasi yang lebih modern dan lebih baik; (iii) meningkatkan transparansi sistematis sesuai dengan prinsip WTO; (iv) membuat database terpadu pertama dari semua peraturan di tingkat pusat di Viet Nam dengan kontrol kualitas dan mekanisme konsultasi untuk menyederhanakan prosedur administrasi; (v) merangsang keuntungan investasi dan produktivitas di seluruh perekonomian dengan mengurangi biaya dan risiko untuk bisnis besar dan kecil; (vi) meningkatkan posisi kompetitif Viet Nam di antara ekonomi WTO; (vii) dan membantu memenuhi komitmen ekonomi dari penciptaan lapangan kerja di bawah rencana 5 tahun (untuk 2006-2010) (OECD, 2011; Thanh dan Nguyen, 2016).

*Project 30* memberikan hasil yang luar biasa. Pertama, untuk pertama kalinya dalam sejarah pemerintahan Viet Nam, database elektronik yang terdiri dari lebih dari 5.000 prosedur administratif yang ada dibuat dan tersedia untuk semua pihak yang berkepentingan. Hasil ini saja sudah cukup untuk membuat proyek menjadi pencapaian besar. Ketersediaan database elektronik yang dapat dicari dari semua 5.000 prosedur administrasi di Internet itu sendiri membuat lingkungan

peraturan di Viet Nam jauh lebih transparan dan lebih menguntungkan bagi kewirausahaan. Keberadaan database tersebut membantu mencegah berkembangnya regulasi administrasi (Thanh dan Nguyen, 2016). Kedua, *Project 30* berkontribusi pada pengurangan beban administratif pada bisnis dan warga negara. Misalnya, tentang prosedur faktur, bisnis di Viet Nam diizinkan untuk mencetak dan mengedarkan faktur mereka sendiri mulai 1 Januari 2011; mereka hanya perlu memberi tahu Departemen Keuangan tentang formulir faktur mereka. Langkah ini diharapkan dapat menghemat bisnis sekitar 400 miliar dong (D) (US \$ 20 juta) setahun. Demikian pula, mengenai deklarasi dan pengumpulan pajak, klasifikasi pelapor pajak yang lebih cerdas juga membantu bisnis memangkas biaya hingga D1 triliun (US \$ 50 juta) setahun. Sejauh menyangkut prosedur kepabeanan, serangkaian langkah penyederhanaan prosedur administrasi, seperti penerapan e-bea cukai secara luas dan penerapan pelayanan pabean satu pintu, telah membuat bisnis memangkas biaya hingga D600 miliar (US \$ 30 juta) tahun. Di sektor konstruksi, sebagai akibat dari pencabutan biaya konstruksi dan pencabutan perpanjangan izin konstruksi, individu dan bisnis dapat menghemat D1,4 triliun (US \$ 70 juta) dalam proses pengajuan izin konstruksi (Drachman, 2013; Thanh dan Nguyen, 2016). Ketiga, pelaksanaan *Project 30* berhasil meningkatkan kepercayaan investor dalam proses reformasi. Pada tahun 2007-2010, pemerintah berkonsultasi dengan komunitas bisnis, termasuk perusahaan dalam dan luar negeri, untuk meminta saran mereka guna meningkatkan lingkungan peraturan. Suara dari komunitas bisnis memberikan masukan penting bagi kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan prosedur administrasi yang ada. Menurut OECD, para pemangku kepentingan, termasuk bisnis domestik dan asing, menyambut *Project 30* sebagai langkah pertama ke arah yang benar. Ini dapat dianggap sebagai percontohan untuk tata kelola masa depan reformasi regulasi di Viet Nam

(OECD, 2011). Proses reformasi regulasi di Viet Nam ini membawa dampak yang sangat signifikan pada beberapa bidang, antara lain (OECD, 2011):

1. Mengurangi birokratisasi (*reducing bureaucracy*): Prosedur peraturan di Viet Nam seringkali panjang dan rumit. Misalnya, investor yang mencoba mendapatkan hak guna lahan harus melalui formalitas yang memakan waktu. Pendaftaran investasi dan prosedur sertifikasi sama sulitnya. Penyederhanaan administratif akan mengurangi waktu dan biaya yang diperlukan untuk berinvestasi di Viet Nam.
2. Meningkatkan akses dan transparansi regulasi (*Increasing access and transparency of regulation*): Peraturan di Viet Nam tidak dapat diakses dengan mudah atau tidak sepenuhnya transparan. Terutama prosedur masuk dan persetujuan yang berkaitan dengan investor dalam dan luar negeri serta usaha investasi mereka akan mendapatkan keuntungan dari peningkatan akses dan peningkatan transparansi. Pasar real estat juga akan mendapat untung dari peningkatan transparansi.
3. Memerangi korupsi (*fighting corruption*): Transparansi yang lebih baik dalam regulasi pada umumnya dan dalam perundang-undangan pada khususnya juga akan mengurangi peluang korupsi di Viet Nam. Mempertimbangkan dampaknya terhadap ekonomi serta sejauh mana masalahnya (menurut Bank Dunia 2010, Laporan Pembangunan Viet Nam), 42% orang Viet Nam menganggap korupsi sebagai masalah serius atau bahkan sangat serius. Memerangi korupsi mungkin menjadi salah satu alasan terbaik untuk reformasi regulasi.

Pengalaman Viet Nam dengan *Project 30* dapat menghasilkan beberapa pelajaran penting untuk reformasi regulasi. *Pertama*, bahkan

negara berkembang dengan sumber daya terbatas dapat melakukan reformasi regulasi. *Kedua*, komitmen politik sangat penting untuk keberhasilan proyek reformasi prosedur administrasi. Dalam kasus *Project 30*, Perdana Menteri menunjukkan komitmen yang jelas dan kuat terhadap reformasi administrasi. Satgas Khusus dapat langsung melapor kepada Perdana Menteri. Pada akhirnya, determinasi politik yang tinggi menjadi faktor kunci untuk mengatasi potensi keengganan di kalangan pejabat kementerian dan daerah, sekaligus memperkuat kepercayaan di antara para pemangku kepentingan. *Ketiga*, reformasi membutuhkan struktur kelembagaan yang kuat dengan kapasitas yang memadai. Untuk *Project 30*, sebuah badan koordinator, Satuan Tugas Khusus, dengan staf yang kompeten dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Satgas Khusus ini diberi kewenangan yang cukup untuk menangani dan secara langsung menginstruksikan kementerian lain dan pemerintah daerah. *Keempat*, keterlibatan aktif para pemangku kepentingan, terutama dunia usaha dan warga negara, merupakan suatu keharusan untuk menyukseskan proyek reformasi. Para pemangku kepentingan ini memberikan informasi berharga tentang prosedur administrasi yang bermasalah dan saran untuk penyederhanaan mereka. Terakhir, reformasi administrasi yang efektif memerlukan strategi komunikasi yang tepat, yang membantu menginformasikan pemangku kepentingan secara tepat waktu tentang keberhasilan dan hambatan, dan untuk mengumpulkan konsensus publik yang lebih besar tentang reformasi itu sendiri (Thanh dan Nguyen, 2016).

Hal menarik lain dari reformasi administrasi yang Viet Nam yang dapat menjadi pembelajaran bagi negara berkembang lainnya, seperti Indonesia, yaitu penggunaan indikator-indikator internasional sebagai indikator pencapaian reformasi administrasi di Viet Nam. Indikator-indikator indeks daya saing dalam *Ease of Doing Business*, Bank Dunia, menjadi indikator perbaikan reformasi birokrasi. Indikator-indikator yang diakui secara internasional ini digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja

daya saing Viet Nam. Dalam melakukannya, Viet Nam mendedikasikan upaya intensif untuk memahami metodologi penghitungan indikator Doing Business, dan mencari area potensial di mana perubahan dapat dilakukan yang dapat meningkatkan indikator dengan cepat. Penilaian diri sendiri kemudian menjadi lebih obyektif karena mengandalkan ukuran perbaikan yang telah ditentukan sebelumnya dan penghitungan indikator oleh organisasi internasional (yaitu dengan lebih mandiri). Dengan kata lain, perubahan yang dirasa belum mencukupi akan tercermin dalam publikasi indikator Doing Business berikutnya Thanh dan Nguyen, 2016).

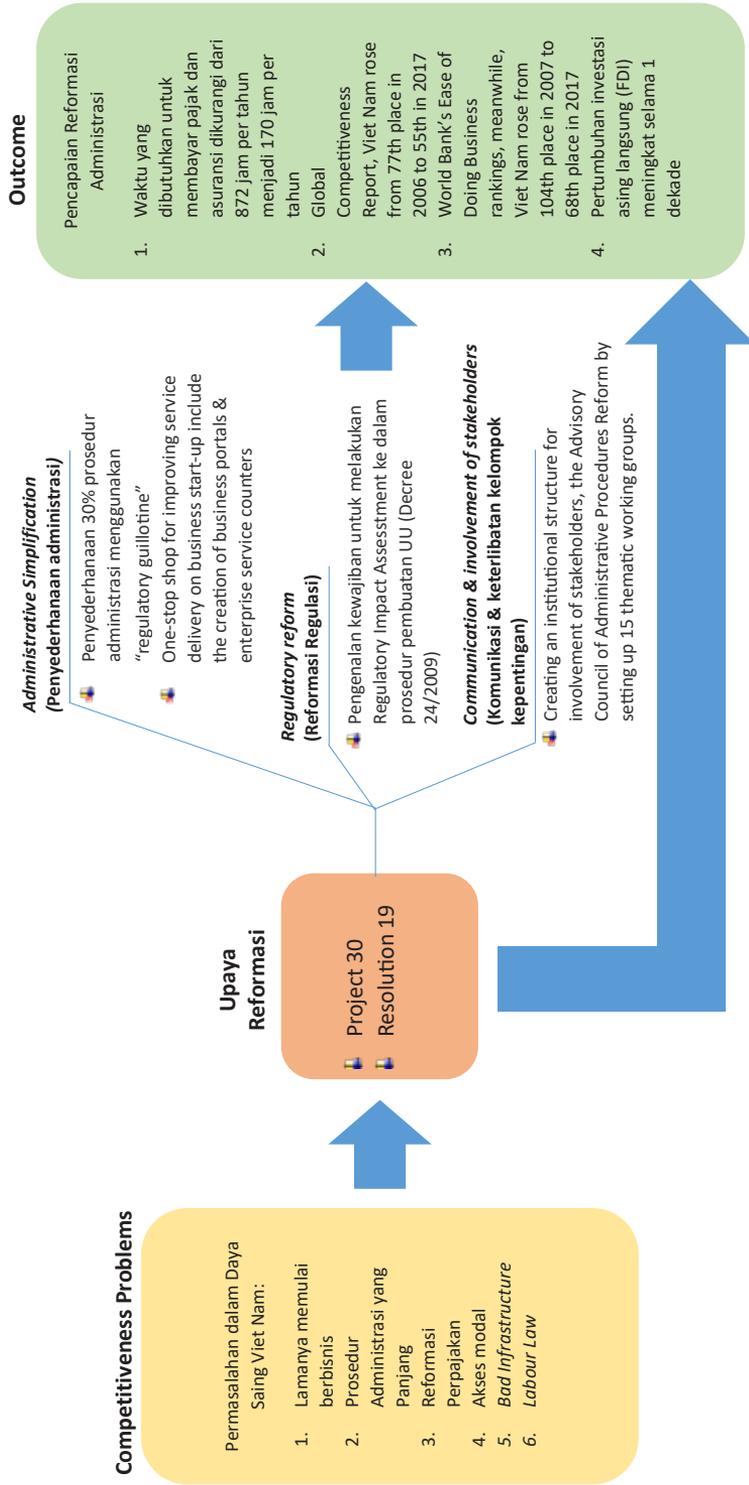
Selain itu, pembagian tugas antar kementerian terkait dalam penyederhanaan prosedur administrasi menjadi kunci. Kementerian diminta untuk menyederhanakan peraturan dan prosedur administrasi, yang bahkan mungkin memerlukan proposal untuk mengubah undang-undang. Pembagian tugas tersebut secara spesifik yaitu:

- a. Kementerian Perencanaan Pembangunan dan Investasi memasukkan perubahan dalam rancangan (amandemen) Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang Perusahaan yang membantu menyederhanakan perizinan investasi, dan meningkatkan perlindungan investor dan pemegang saham minoritas. Kementerian harus melakukan lebih banyak upaya untuk menyederhanakan prosedur untuk memulai bisnis, menyederhanakan dan mengurangi biaya pendaftaran perubahan atau penambahan izin usaha, dan bertujuan untuk mengurangi waktu untuk memulai bisnis menjadi maksimal 6 hari.
- b. Kementerian Keuangan melakukan peninjauan rutinitas, dokumen, dan prosedur ekspor dan impor, sehingga waktu ekspor dan waktu impor dapat dikurangi ke tingkat rata-rata ASEAN-6 (masing-masing 14 hari dan 13 hari). Demikian pula, dokumen dan prosedur yang terkait dengan pembayaran pajak juga harus disederhanakan sehingga

perusahaan hanya perlu menghabiskan 171 jam per tahun (yaitu tingkat rata-rata untuk ASEAN-6) untuk pembayaran tersebut.

- c. Kementerian Kehakiman meninjau dan membuat proposal untuk meningkatkan kinerja Viet Nam dalam hal penegakan kontrak dan pendaftaran properti.
- d. Kementerian Perindustrian dan Perdagangan menginstruksikan Perusahaan Listrik Viet Nam untuk mengurangi prosedur, waktu, dan biaya terkait bagi perusahaan dan proyek untuk mendapatkan listrik. Target spesifik waktu memperoleh listrik adalah 70 hari atau lebih singkat (sedangkan rata-rata ASEAN-6 adalah 50,3 hari).
- e. Kementerian Konstruksi harus mempublikasikan dan membuat transparan prosedur terkait izin konstruksi (Thanh dan Nguyen, 2016).

**Gambar 3.2 Reformasi Administrasi Viet Nam dalam Meningkatkan Daya Saing**



Sumber: OECD, 2016; Hoang, Wiboonchutikula, & Tubtintong, 2010; Thanh & Nguyen, 2016; Quoc & Thi, 2018

# **BAB IV**

## **KONSEP DAN DESAIN KEBIJAKAN**

### **REFORMASI BIROKRASI BERBASIS *OUTCOME***

Setelah membahas mengenai relasi reformasi birokrasi dengan pembangunan pada bab sebelumnya dan review singkat terkait pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia selama ini, pada bab ini akan dibahas mengenai desain gagasan dari kebijakan reformasi birokrasi yang ditawarkan melalui laporan kajian ini. Sebelumnya telah disimpulkan bahwa reformasi birokrasi memiliki keterikatan yang sangat khusus dengan pelaksanaan pembangunan suatu negara. Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan reformasi birokrasi meski telah berlangsung selama satu dekade, namun dalam pelaksanaannya masih terkesan “baru sebatas kulitnya” saja.<sup>1</sup> Dalam beberapa kesempatan, Presiden Joko Widodo selalu menekankan prioritas pembangunan pemerintahannya diantaranya adalah melakukan reformasi dan penyederhanaan birokrasi untuk mempercepat pembangunan, meningkatkan investasi serta lapangan kerja yang sebesar-besarnya. Artinya, pembangunan birokrasi yang dikehendaki oleh Presiden adalah suatu transformasi yang mendukung proses pembangunan dimana reformasi birokrasi yang dilakukan berdampak langsung terhadap tercapainya sasaran-sasaran pembangunan. Bagaimana melakukan hal tersebut menjadi suatu pemikiran yang harus dipikirkan, utamanya memberi makna reformasi birokrasi menjadi sesuatu yang luas dan bernilai.

---

<sup>1</sup> Waspada. (2019). Reformasi Birokrasi sebatas “Kulit”, Tjahjo: Jokowi Minta ke Jantung. <https://waspada.co.id/2019/11/reformasi-birokrasi-sebatas-kulit-tjahjo-jokowi-minta-ke-jantung/> diakses, 10 Oktober 2020.

Sebagai jawaban awal atas hal tersebut, hal pertama yang perlu dilihat dari kondisi eksisting proses reformasi birokrasi selama ini adalah terkait orientasi yang masih belum menysar pada dimensi pencapaian sasaran pembangunan. Pada dasarnya, *grand design* reformasi birokrasi telah berbicara tentang relasi reformasi birokrasi dan pembangunan, namun dalam implementasinya orientasi terhadap pembangunan justru tertutupi dengan orientasi yang lebih perbaikan ke dalam organisasi (*inward-looking*) yang justru lebih memperlihatkan proses reformasi birokrasi yang terkesan formalitas. Oleh karena itu, perlu adanya suatu pergeseran paradigma dalam implementasi program reformasi birokrasi. Hal ini dirasa perlu untuk memperjelas sasaran dari keijakan reformasi birokrasi yang dilakukan selama ini. Harus diakui bahwa kegiatan reformasi birokrasi selama ini terlalu mendasari dirinya pada pelaksanaan kegiatan-kegiatan untuk urusan internal organisasi yang bersifat rutinitas (lihat Bab I). Hal ini membuat makna program reformasi birokrasi menjadi tergerus, menjadi sekedar kegiatan-kegiatan rutinitas tanpa *value*.

**Gambar 4.1. Pergeseran Paradigma Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia**



Sumber: PK2AN LAN (2020)

Mengaitkan antara reformasi birokrasi dan kinerja secara jelas menjadi persoalan selama ini. Ada *missing link* di banyak hal dalam implementasi kebijakan reformasi birokrasi. Secara sederhana, reformasi birokrasi dibutuhkan untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan yang terkait permasalahan di birokrasi dalam rangka untuk mencapai kinerja. Artinya reformasi birokrasi adalah *enabling factor* yang menjadikan sasaran-sasaran kinerja birokrasi dapat terwujud. Dalam praktiknya selama ini, *road map* reformasi birokrasi harus mengacu pada sasaran-sasaran RPJMN. Dan Kementerian PANRB dalam rilis peraturannya tentang *road map* reformasi birokrasi telah berusaha untuk mengaitkan dengan RPJMN.<sup>2</sup> Namun dalam penerjemahannya di K/L/D, sebagian besar *road map* reformasi birokrasi yang disusun oleh K/L/D tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan RPJMN/D/ atau Renstra.<sup>3</sup>

Grand Desain Reformasi Birokrasi sejatinya telah menyebut salah satu prinsip pelaksanaan reformasi birokrasi adalah berorientasi hasil (*outcome-oriented*). Namun dalam pelaksanaannya, prinsip berorientasi hasil ini belum jelas maknanya. Di tingkat instansional, kegiatan reformasi birokrasi bermuara pada pemenuhan kegiatan-kegiatan yang bersifat formalitas. Setiap unit kerja diwajibkan untuk menyusun kegiatan berdasarkan tiap-tiap area perubahan yang telah ditetapkan. Kemudian tanpa adanya suatu kepastian waktu kapan kegiatan itu dilaksanakan, kemudian di masa-masa akan dilakukan evaluasi, setiap unit kerja diminta untuk menyusun laporan pelaksanaannya dan melaporkan hasil dari kegiatannya. Secara umum, hal inilah yang terjadi setiap tahunnya. Kegiatan reformasi birokrasi berhenti pada tataran pemenuhan dokumentasi tanpa adanya *value* yang lebih terhadap kebermanfaatannya (Dwiyanto, 2015; Prasajo, 2020).

---

<sup>2</sup> Berdasarkan pernyataan salah seorang pejabat struktural di Kementerian PAN RB pada *Focus Group Discussion (FGD)*, 18 Juli 2020.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Dalam bab ini, akan disajikan suatu desain kebijakan dari suatu gagasan pelaksanaan reformasi birokrasi ke depannya. Desain kebijakan ini setidaknya memuat beberapa dimensi, yaitu terkait konsep kebijakan, strategi kebijakan, serta implikasi kebijakan. *Pertama*, yaitu mengenai gagasan terkait perlunya memperjelas desain reformasi birokrasi selama ini masih belum *clear* dalam implementasinya, memperjelas kembali prinsip *outcome-oriented* dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Gagasan tersebut dituangkan dalam suatu desain proses berpikir implementasi reformasi birokrasi yang menggarisbawahi orientasi pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, utamanya yang berorientasi pada sasaran-sasaran pembangunan. *Kedua*, yaitu terkait strategi pelaksanaan reformasi birokrasi yang berorientasi pada hasil pembangunan, dan *ketiga*, mengenai implikasi kebijakan yang dihasilkan dari desain kebijakan reformasi birokrasi yang berorientasi *outcome*.

#### **4.a. Konsep Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome**

##### **4.a.1. Definisi Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome**

Seperti telah disebutkan di awal, kajian ini mendorong suatu pergeseran paradigma dalam pelaksanaan program reformasi birokrasi selama ini, dari yang tadinya lebih menekankan orientasi perubahan di dalam internal (*inward-looking*) organisasi, perlu digeser orientasinya, tidak hanya berorientasi pada perubahan di internal organisasi saja, namun juga harus berorientasi pada dampak perubahan itu bagi lingkungan *stakeholders* maupun tercapainya sasaran-sasaran strategis instansi maupun nasional.

Untuk itu, kajian ini menawarkan suatu gagasan konsep tentang reformasi birokrasi yang berorientasi pada *outcome*. Definisi dari reformasi birokrasi berbasis *outcome* sebagai berikut: “Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome* adalah proses menata ulang, perubahan, terobosan, inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan

berpikir dan bertindak di luar kebiasaan/ rutinitas dengan upaya yang luar biasa yang hasilnya memberi manfaat serta nilai tambah bagi organisasi dan *stakeholders*.” Pemaknaan “orientasi” hasil yaitu bahwa setiap kegiatan perubahan yang dilakukan oleh masing-masing unit harus memiliki dampak langsung terhadap permintaan perubahan. Sebagai contoh: semakin berkurangnya waktu mengurus perizinan di Indonesia sehingga proses perizinan investasi (*ease of doing bussiness*) menjadi lebih cepat; *rightsizing* kelembagaan dengan pemangkasan lembaga-lembaga pemerintah, pemangkasasn SDM-SDM yang tidak kompeten; menurunnya indeks korupsi; dan sebagainya.

Lalu apa yang dimaksud dengan *outcome* dalam konsep reformasi birokrasi dalam kajian ini? Dalam kajian ini, yang dimaksud dengan apa itu *outcome* adalah berkaitan langsung dengan ketercapaian pembangunan. Artinya *outcome* yang dimaksud adalah tentang dampak, manfaat, dan harapan dari perubahan yang dilaksanakan melalui proses pembangunan dalam skala nasional hingga skala instansional. Oleh karena itu, konsep *outcome* dalam kajian ini memiliki relasi secara langsung dengan perencanaan pembangunan yang tertuang dalam RPJMN maupun RPJMD di tingkat daerah. Ketercapaian sasaran dan target pembangunan sangat bergantung langsung pada bagaimana reformasi birokrasi dilakukan. Reformasi birokrasi adalah faktor penggerak (*enabling factor*) dari ketercapaian sasaran pembangunan.

#### 4.a.2. Prinsip Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*

Konsep reformasi birokrasi berbasis *outcome* merupakan suatu metode reformasi birokrasi yang berbeda dengan model reformasi birokrasi yang berlaku selama ini. Terdapat beberapa prinsip dalam konsep reformasi birokrasi berbasis *outcome*, antara lain:

a. Melibatkan Pemangku Kepentingan (*Stakeholders*)

Kebijakan reformasi birokrasi sebenarnya merupakan instrumen untuk memastikan birokrasi pemerintah bekerja untuk melayani warganya, membantu warganya memenuhi kebutuhannya, termasuk tentunya mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, perubahan apa yang perlu dilakukan oleh birokrasi ditentukan oleh kebutuhan warganya. Apa yang perlu dilakukan oleh birokrasi untuk memastikan bahwa keberadaannya dirasakan manfaatnya? Apa yang perlu dilakukan agar birokrasi mampu menyelesaikan masalah-masalah publik yang dirasakan warganya? Program reformasi harus mampu menjawab apa yang menjadi concern warga dan pemangku kepentingannya (Dwiyanto, 2015). Maka dari itu, dalam konsep reformasi birokrasi berbasis *outcome*, salah satu prinsip reformasi birokrasi dapat memberi hasil serta manfaat adalah dengan melibatkan warga dalam kegiatan reformasi birokrasi. Pelibatan warga atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) dilakukan dalam proses pelibatan sejak tahapan penyusunan dan juga evaluasi. Dalam tahapan penyusunan, *stakeholders* dilibatkan dalam menentukan target-target yang diharapkan dicapai dari reformasi birokrasi. Sebagai contoh dalam upaya mempercepat waktu perizinan, *stakeholders* dilibatkan dalam menentukan waktu yang diinginkan oleh mereka dalam proses perizinan. Setelah itu target tersebut dijadikan sebagai indikator kinerja institusi. Begitu pula dalam tahap evaluasi, capaian dari proses reformasi birokrasi dievaluasi bersama *stakeholders* untuk mendapatkan masukan perbaikan ke depannya.

b. Orientasi atau Fokus Program Reformasi Birokrasi

Orientasi dari program reformasi birokrasi yang diselenggarakan adalah untuk meningkatkan nilai tambah bagi organisasi serta pencapaian sasaran strategis yang telah ditetapkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah baik di tingkat nasional (RPJMN)

maupun daerah (RPJMD) ataupun di level Rencana Strategis. Program-program reformasi birokrasi adalah jawaban atas segala persoalan yang telah dirumuskan dalam permasalahan strategis organisasi. Dengan demikian, kegiatan reformasi birokrasi yang diselenggarakan akan lebih terarah dan menjawab langsung permasalahan dan kebutuhan organisasi.

c. Kebutuhan Reformasi Birokrasi Bervariasi dan Kontekstual

Kebutuhan untuk melaksanakan reformasi birokrasi tidak bisa disamaratakan antara satu instansi dengan instansi lainnya. Sehingga area perubahan yang akan diintervensi bisa saja berbeda-beda antar satu instansi, tergantung pada permasalahannya dan sumber daya yang dimiliki.

d. Berbasis Pengetahuan (*Knowledge-base*)

Kebutuhan publik yang semakin meningkat dan kompleks, menuntut adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Kondisi ini menuntut adanya perubahan paradigma dari *control authority* menjadi *knowledge development* dan *knowledge facilitation*. (Prasojo, 2020). Pergeseran paradigma dari *authority-based* ke *knowledge-based* akan memungkinkan terciptanya inovasi-inovasi dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, pelibatan agen perubahan yang berasal dari basis-basis pengetahuan seperti perguruan tinggi, LSM, media, dan sebagainya sangat penting. Instansi perlu mendapatkan dukungan-dukungan pengetahuan dari kelompok pengetahuan dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi.

e. Koordinasi dan Kerjasama Program Reformasi Birokrasi

Dalam konsep reformasi birokrasi model ini, ditekankan adanya prinsip koordinasi dan kerjasama program reformasi birokrasi antar instansi maupun unit kerja (*cross-cutting*). Bentuknya dapat dalam format berbagi (*sharing*) indikator kinerja kunci (IKK) secara bersama yang ditetapkan baik dalam lingkup nasional, daerah, atau instansi.

Oleh karena peran dari suatu tim reformasi birokrasi yang merumuskan agenda reformasi birokrasi yang terstruktur, terkoodinir, serta komitmen politik yang kuat dari pejabat politik yang kuat sangat dibutuhkan dalam konsep ini.

#### 4.a.3. Karakteristik Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome*

Model reformasi birokrasi berbasis *outcome* memiliki beberapa karakteristik utama yang membedakan dengan karakteristik reformasi birokrasi saat ini. Model reformasi birokrasi berbasis *outcome* menekankan pada keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) secara luas dalam proses perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi. Sementara secara substansial, model reformasi birokrasi berbasis *outcome* menekankan bahwa program reformasi birokrasi berorientasi pada pencapaian sasaran strategis instansi maupun secara nasional. Lebih lengkapnya, karakteristik dari reformasi birokrasi berbasis *outcome* disajikan dalam tabel perbandingan berikut ini:

**Tabel 4.1. Perbandingan Model Reformasi Birokrasi Saat ini dan Berorientasi *Outcome***

No.	Aspek	Model RB Saat Ini	Model RB Berbasis <i>Outcome</i>
1.	Penetapan indikator kinerja program reformasi birokrasi	Ditetapkan sendiri oleh instansi	Target dan indikator kinerja ditetapkan bersama dengan para pemangku kepentingan. Berlaku konsep <i>citizen-based demand</i> .
2.	Kedudukan area perubahan <sup>4</sup>	Area perubahan dipandang sebagai tujuan dan bukan sarana untuk mencapai tujuan RB	Area perubahan disesuaikan dengan kebutuhan menjawab permasalahan instansi dan pencapaian sasaran strategis
3.	Pemilihan area perubahan	Dilakukan penyeragaman pada seluruh K/L/P	Disesuaikan dengan kebutuhan, karakteristik organisasi dan kemampuan sumber daya organisasi
4.	Kegiatan RB pada area perubahan	Cenderung distandarisasi dengan banyaknya kegiatan yang sama di tiap-tiap area perubahan antara K/L/D	Kegiatan RB di setiap area perubahan ditujukan untuk menjawab kebutuhan perubahan dan pencapaian sasaran strategis
5.	Fokus orientasi program RB	<i>Inward-looking</i> , dengan berorientasi hanya pada pembenahan internal organisasi yang dibuktikan dengan kegiatan-kegiatan RB yang terstandarisasi	<i>Inward &amp; outward-looking</i> , dengan menitikberatkan program RB yang berkorelasi langsung terhadap permasalahan organisasi dan pencapaian sasaran strategis instansi, peningkatan pelayanan publik

<sup>4</sup> M. Taufiq, E.M. Savira, W. Wiryanto, T. Santoso, (et.al). (2014). Kajian Model Reformasi Birokrasi. Jakarta: LAN.

No.	Aspek	Model RB Saat Ini	Model RB Berbasis <i>Outcome</i>
6.	Strategi implemetasi	Penyeragaman berdasarkan standar yang ditetapkan oleh tim tingkat meso sehingga minim <i>ownership</i>	Menekankan pada kreatifitas dan inovasi dalam memenuhi target reformasi dan pemanfaatannya oleh stakeholders
7.	Ukuran keberhasilan	Kelengkapan dokumen	Kemampuan memberikan nilai tambah terhadap organisasi, <i>stakeholders</i> dan capaian sasaran pembangunan
8.	Peranan stakeholders pengguna output instansi	Dikesampingkan	Ditempatkan sebagai bagian sentral proses perubahan. Dilibatkan dari proses perencanaan penyusunan program kegiatan hingga evaluasi RB
9.	Peta jalan ( <i>road map</i> ) RB	Tidak ada relasi dengan RPJMN/D/Renstra	Terintegrasi dengan RPJMN/D/Renstra
10.	Kontrol kebijakan	Berbasis otoritas ( <i>kewenangan</i> )	Kontrol kebijakan RB didasari pada basis pengetahuan, melalui dukungan stakeholders pengetahuan (perguruan tinggi, LSM, media) dalam menetapkan program-program RB
11.	Evaluasi program RB	Self-assesment dan penilaian dari Kemenpan RB	Dilakukan oleh lembaga profesional serta bersama dengan <i>stakeholders</i> berdasarkan target-target yang ditetapkan bersama

Sumber: LAN (2014 & 2020)

#### 4.a.4. Relasi Kebijakan Reformasi Birokrasi dan Rencana Pembangunan

Konsep reformasi birokrasi berorientasi *outcome* tidak bisa dilepaskan dari keterkaitannya dengan perencanaan pembangunan. Dalam konsep ini reformasi birokrasi ditempatkan sebagai *enabling factor* atau faktor pendukung pencapaian sasaran pembangunan. Oleh karena

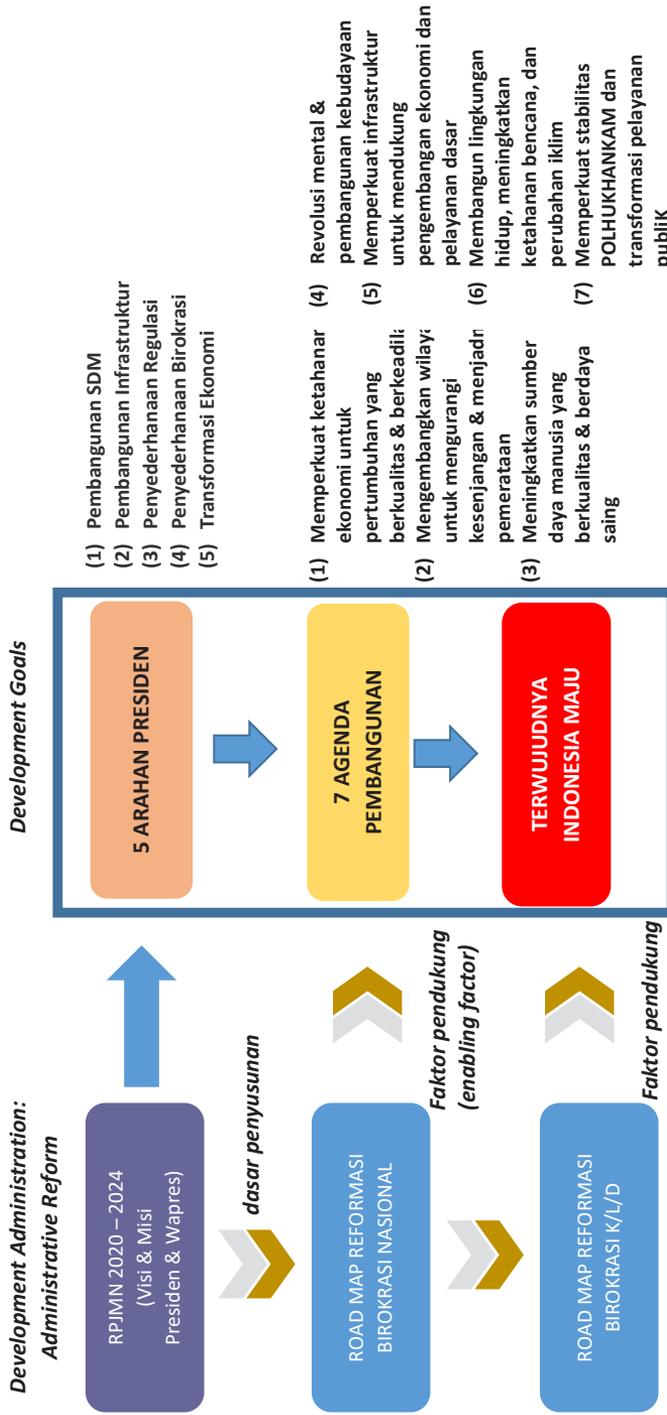
itu keterkaitan antara pelaksanaan reformasi birokrasi dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) baik di tingkat nasional maupun di level daerah adalah mutlak. Hal ini sekaligus memperjelas definisi atau konseptualisasi *outcome* dari reformasi birokrasi adalah berorientasi pada pencapaian sasaran – sasaran strategis pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJMN atau RPJMD.

Untuk mencapai sasaran – sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJMN, dibutuhkan kebijakan reformasi birokrasi untuk menyelesaikan hambatan-hambatan yang menghambat proses pembangunan. Dalam RPJMN 2020 – 2024, secara umum visi utama dari Presiden terpilih adalah “Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian berdasarkan Gotong Royong” dan kemudian dituangkan ke dalam 9 misi pembangunan. Sementara itu, prioritas pembangunan Presiden dan Wakil Presiden sendiri tertuang dalam 5 (lima) arahan yang menjadi agenda utama pembangunan yaitu (1) Pembangunan Sumber Daya Manusia; (2) Pembangunan Infrastruktur; (3) Penyederhanaan Regulasi; (4) Penyederhanaan Birokrasi; dan (5) Transformasi Ekonomi. Kelima agenda prioritas ini kemudian diturunkan ke dalam 7 (tujuh) agenda pembangunan utama yaitu (1) Memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan; (2) mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin pemerataan; (3) meningkatkan SDM yang berkualitas dan berdaya saing; (4) revolusi mental dan pembangunan kebudayaan; (5) memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar; (6) membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana, dan perubahan iklim; dan (7) memperkuat stabilitas Polhukhankam dan transformasi pelayanan publik.

Dalam pelaksanaannya, untuk mencapai keseluruhan agenda pembangunan tersebut, tentunya pemerintah akan dihadapkan pada

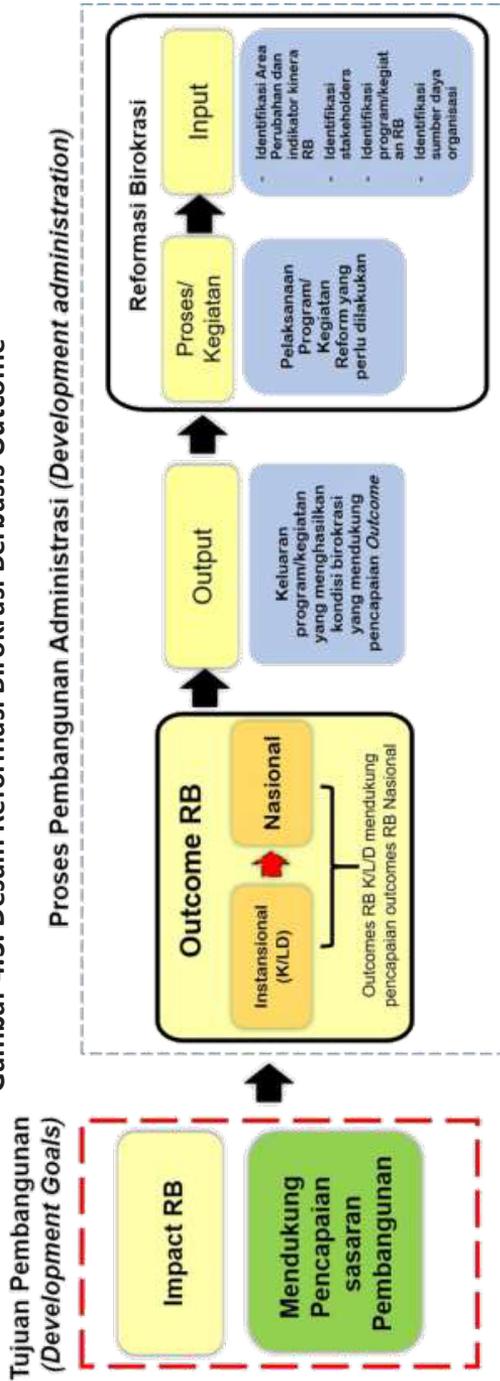
berbagai hambatan-hambatan yang penyelesaiannya hanya bisa dilakukan melalui agenda reformasi birokrasi. Oleh karena itu, dalam hal relasi antara pencapaian sasaran pembangunan yang tertuang dalam RPJMN dan reformasi birokrasi sangatlah sentral. Diperlukan disusunnya suatu peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi secara nasional yang berorientasi secara langsung terhadap pencapaian keseluruhan sasaran atau target dari seluruh agenda pembangunan. Road map reformasi birokrasi berisi agenda kebijakan-kebijakan reformasi birokrasi secara nasional yang akan dikerjakan secara bersama-sama antar kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang berkolaborasi dan saling mengisi satu sama lainnya.

**Gambar 4.2. Relasi Reformasi Birokrasi dan RPJMN 2020 - 2024**



- ✚ Reformasi birokrasi merupakan faktor penggerak yang berusaha mengatasi hambatan-hambatan pencapaian sasaran pembangunan berdasarkan RPJMN
- ✚ Road map reformasi birokrasi nasional disusun berdasarkan garis-garis besar sasaran pembangunan dalam RPJMN
- ✚ Road map reformasi birokrasi di tingkat K/L/D didasarkan langsung pada RPJMN yang diturunkan ke Renstra K/L atau RPJMD

Gambar 4.3. Desain Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome



Sumber: Diolah oleh Tim Kajian (2020)

- Dalam konsep *Development Administration* (Pembangunan administrasi), reformasi birokrasi (*administrative reform*) merupakan *enabling factor* dalam proses pembangunan.
- Reformasi administrasi dilakukan dalam rangka mendukung pencapaian target/sasaran pembangunan (Caiden, 1969; Farazmand, 2002).
- Dalam *framework* dijelaskan bahwa proses reformasi birokrasi sebagai *enabling factor* atau *necessary condition*, sebagai faktor determinan yang perlu dilakukan dalam rangka memberi *impact RB* yaitu mendukung pencapaian sasaran pembangunan.
- Strategi pelaksanaan RB dalam konsep performance-based yaitu menghendaki adanya kerjasama antar Kementerian/Lembaga & Pemerintah Daerah dalam merumuskan indikator kinerja secara terintegrasi, tidak ego sektoral, sehingga sasaran pembangunan dipecahkan bersama-sama
- Framework ini menekankan adanya *sharing indikator* kinerja (KP) atau *cross-cutting* kinerja antar kementerian, lembaga, maupun pemerintah daerah yang menjadikan target pembangunan nasional dicapai melalui kinerja yang telah dibagi bersama dan saling terkait dari berbagai instansi.

## **4.b. Desain Kebijakan Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome***

### **4.b.1. Kerangka Berpikir (*Framework*) Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome***

Dari gambaran konsep reformasi birokrasi berbasis *outcome* di atas, operasionalisasi dari konsep tersebut dituangkan dalam suatu desain atau model berbentuk logika berpikir yang berbasis pada *outcome*, diaman dalam hal ini dimensi *outcome* dijadikan sebagai dasar penentuan dimensi lainnya. Gambar 4.3 memperlihatkan desain berpikir dari model reformasi birokrasi berbasis *outcome* yang digagas dalam kajian ini.

*Framework* di atas mencoba untuk menggambarkan sebuah alur proses, yang artinya setiap dimensi memuat proses kerja apa saja yang akan dilakukan untuk setiap tahapannya. Dalam *framework* ini, keberadaan dimensi *outcome* menentukan seluruh proses kerja dari tiap-tiap dimensi lainnya, yang secara keseluruhan akan terbangun keterkaitan dari masing-masing dimensi untuk mewujudkan tujuan institusi maupun target pembangunan di lingkup daerah maupun nasional yang ingin dicapai. Berikut penjelasan deskripsi dari *framework* tersebut:

#### **1. Impact RB**

*Impact* RB merupakan dampak yang dihasilkan dari *outcome* dari pelaksanaan reformasi birokrasi yang ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan. Sebagai contoh dari *impact* RB misalnya adalah perbaikan waktu pengurusan perizinan usaha yang lebih cepat, terciptanya *zero-corruption*, meningkatnya indeks integritas, meningkatnya Indeks Efektivitas Pemerintahan, dan lain sebagainya. Harapannya dengan tercapainya *impact* RB ini, maka sasaran dari pembangunan dapat terwujud.

## 2. Outcome RB

*Outcome* RB merupakan hasil nyata dari keluaran yang mencerminkan berfungsinya *output* atau kegiatan reformasi yang telah dilakukan. Dalam konteks *road map* birokrasi saat ini, Kementerian PAN RB misalnya telah menetapkan beberapa *outcome RB* yang ingin dicapai, antara lain (1) terciptanya birokrasi yang bersih dan akuntabel; (2) terciptanya birokrasi yang kapabel; dan (3) Pelayanan Publik yang Prima. Ketiga *outcome* tersebut dapat diletakan sebagai *outcome* yang bersifat umum. Dalam kajian ini, capaian *outcome* dapat diterjemahkan dengan ukuran yang lebih detil, sebagai contoh: (1) terlaksananya *rightsizing* lembaga dengan pemangkasan jumlah lembaga/unit kerja instansi berdasarkan analisis kebutuhan lembaga; (2) terlaksananya *rightsizing* SDM dengan pemangkasan terhadap SDM yang kurang produktif, tidak kompeten atau pengisian melalui proses rekrutmen yang berbasis sistem merit; (3) semakin sederhananya peraturan dalam perizinan usaha, dan sebagainya.

Dalam *outcome* RB juga dimungkinkan *outcome* RB yang dicapai merupakan kombinasi dari berbagai *outcome* yang lebih rendah (*intermediate outcome*), output, proses, dan input yang berasal dari berbagai program dalam satu instansi maupun berbagai instansi.

## 3. Output

*Output* merupakan produk dari kegiatan yang telah dilaksanakan terhadap area perubahan. Harapannya terdapat kesesuaian antara *output* yang dihasilkan dengan ketercapaian *outcome* yang telah ditetapkan.

## 4. Proses

Proses adalah implementasi dari kegiatan RB yang telah ditetapkan sebelumnya dalam proses input. Dalam dimensi ini, sebelumnya telah diidentifikasi area-area perubahan mana yang menjadi target perubahan dalam rangka mendukung pencapaian sasaran organisasi.

Hasil dari dimensi proses ini adalah pelaksanaan kegiatan pada area perubahan yang telah diidentifikasi untuk dilakukan perubahan untuk mendukung pencapaian outcome.

## 5. Input

Input dimaknai sebagai proses perencanaan yang terhadap kegiatan reformasi birokrasi. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam proses input ini antara lain:

- a. Mengidentifikasi area-area perubahan yang akan direformasi dalam rangka mencapai hasil/*outcome*

Dalam melakukan identifikasi area perubahan dan program, proses ini dilakukan bersama dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) melalui sarana seperti forum konsultasi publik (FKP). Terkait dengan pelaksanaan FKP telah tertuang dalam Permenpan Nomor 16 tahun 2017 tentang Forum Konsultasi Publik dimana dalam aturan tersebut, diamanatkan kepada setiap instansi pemerintah untuk melakukan FKP dengan publik untuk membahas program kebijakan. Oleh karena itu, dalam tahapan ini setiap instansi bersama dengan para pemangku kepentingan melakukan pembahasan mengenai area-area perubahan apa saja yang akan diintervensi melalui kegiatan reformasi birokrasi sekaligus menentukan indikator kinerja apa aja yang ingin dicapai. Penentuan indikator ini harus melalui musyawarah bersama dengan kelompok kepentingan. Sehingga pelaksanaan program reformasi birokrasi diketahui langsung dan dapat dirasakan manfaatnya langsung oleh mereka.

- b. Mengidentifikasi sumber daya-sumber daya yang diperlukan, seperti keuangan dan sumber daya manusia

Framework ini juga menekankan pada bagaimana pentingnya pelibatan *stakeholders* dalam penetapan target yang ingin dicapai dari

pelaksanaan reformasi birokrasi. Melalui *framework* ini ditekankan sebuah konsep *citizen-based indicator outcome* dimana pemangku kepentingan, baik masyarakat, maupun swasta dilibatkan dalam menentukan indikator-indikator kinerja yang diharapkan dapat diwujudkan melalui kegiatan reformasi birokrasi. Sebagai contoh harapan kelompok swasta untuk terwujudnya proses perizinan yang lebih cepat dan mudah. .

Untuk dapat menggambarkan secara mudah terkait desain reformasi birokrasi berbasis *outcome*, dapat menggunakan contoh penerapan. Berikut ditampilkan beberapa contoh penerapan desain reformasi birokrasi berbasis pada *outcome*:

### **1. Meningkatkan Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia 22,3 Juta di Tahun 2024**

Seiring dengan semakin terbatasnya produk berbasis sumber daya alam sebagai komoditas utama Indonesia, sektor pariwisata bertransformasi menjadi sektor andalan perekonomian Indonesia. Setidaknya hal ini yang tergambar pada kinerja sektor pariwisata Indonesia dalam menyumbang pertumbuhan ekonomi Indonesia. berdasarkan data RPJMN 2020-2024, Kontribusi pariwisata dalam penciptaan devisa meningkat dari USD 11,2 miliar pada tahun 2014 menjadi USD 19,3 miliar pada tahun 2018. Kenaikan devisa ini dihasilkan dari peningkatan jumlah wisatawan mancanegara (wisman) dari 9,4 juta orang pada tahun 2014 menjadi 15,8 juta pada tahun 2018. Jumlah perjalanan wisatawan nusantara juga meningkat dari 251 juta pada tahun 2014 menjadi 303 juta pada tahun 2018. Secara total, kontribusi sektor pariwisata kepada perekonomian nasional meningkat dari 4,2 persen pada tahun 2015 menjadi 4,8 persen pada tahun 2018. Tercatat terjadinya peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara dari 9,4 juta

orang pada tahun 2014 menjadi 15,8 juta orang, dengan penerimaan devisa sebesar USD 19,3 miliar pada tahun 2018

Pada RPJMN 2020-2024, Pemerintah telah menetapkan jika sektor pariwisata akan menjadi sektor andalan untuk mengeruk ceruk pertumbuhan ekonomi Indonesia. dalam RPJMN, Pemerintah menargetkan terjadinya peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara pada tahun 2024 sebesar 22,3 juta dari baseline data tahun 2019 sebesar 16,3 juta. Dalam Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, sektor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif ditargetkan memberikan Kontribusi yang terus meningkat terhadap ketahanan ekonomi Indonesia. Nilai devisa sektro Pariwisata ditargetkan meningkat dari US\$ 3,3 – 4,8 Miliar di tahun 2020 menjadi US\$ 21,5 - 22,9 Miliar di tahun 2024. Kontribusi PDB Pariwisata terhadap Nasional ditargetkan meningkat bertahap dari 4,0% di tahun 2020 menjadi 4,5% di tahun 2024. Sementara Nilai Ekspor Produk Ekonomi Kreatif ditargetkan meningkat dari US\$ 16,9 Miliar di tahun 2020 menjadi US\$ 19,26 Miliar di tahun 2024. Nilai Tambah Ekonomi Kreatif ditargetkan meningkat dari Rp. 1.157 Triliun di tahun 2020 menjadi Rp. 1.641 Triliun di tahun 2024. Hal ini tentunya hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi *stakeholders* pariwisata Indonesia yang dikomandoi oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif untuk mencapai target tersebut.

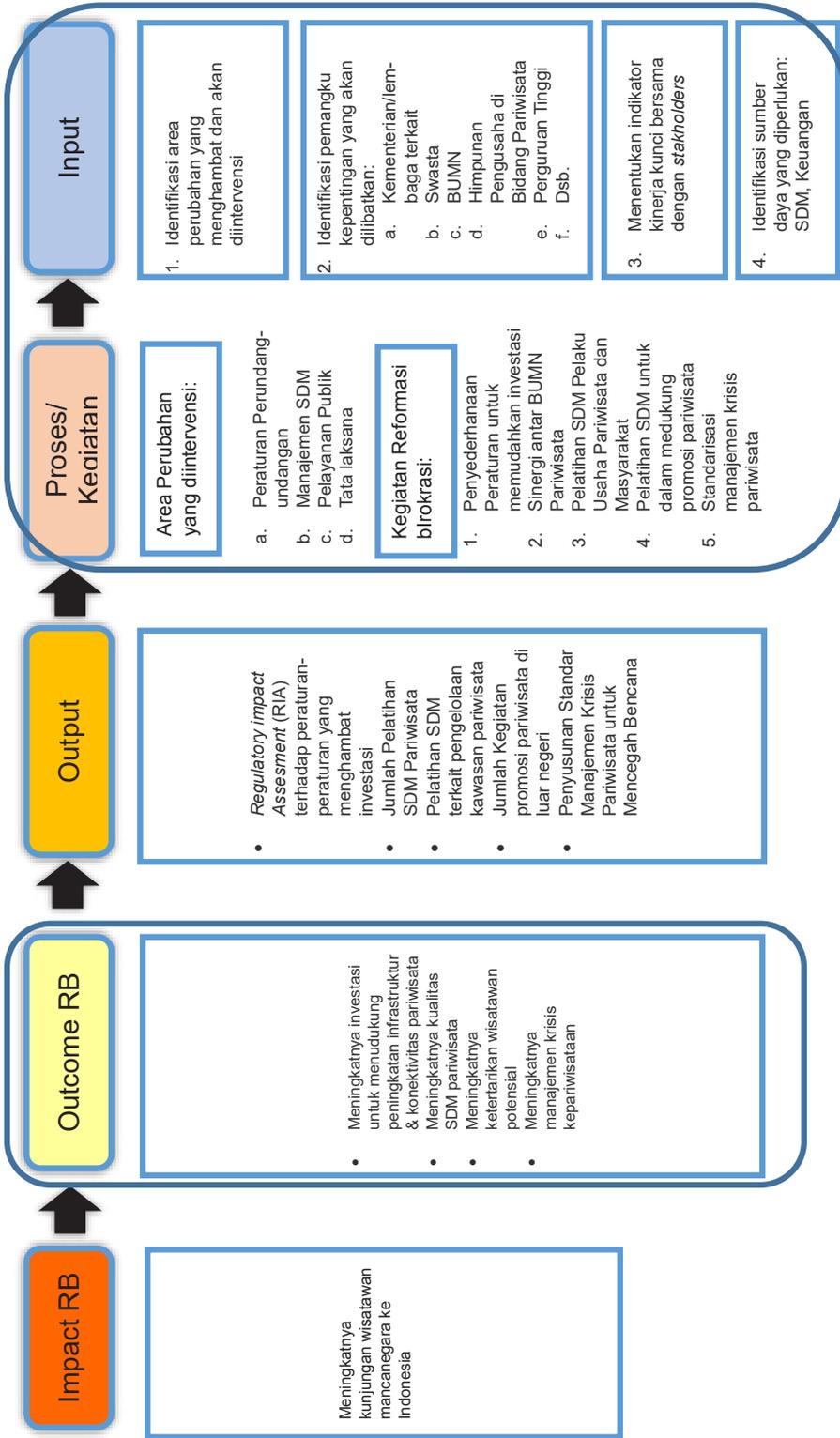
Setidaknya banyak tantangan yang harus dihadapi untuk meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara. Beberapa tantangan yang harus dihadapi oleh industri pariwisata Indonesia, yaitu infrastruktur yang buruk dan kurangnya investasi yang diperlukan untuk mendanai proyek infrastruktur yang diperlukan. Dari 2015 hingga 2019, dana yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur Indonesia secara keseluruhan berjumlah sekitar \$450 hingga \$520 miliar. Melihat pengeluaran pemerintah yang diproyeksikan berbeda dengan investasi dan kontribusi lainnya, kemungkinan besar pemerintah akan

kekurangan dana yang dibutuhkan untuk infrastruktur setidaknya \$ 120 miliar (Smith, Rizal, Wiryawan, Boothman, dan Harrison, 2016). *Kedua*, mengenai variasi tema wisata yang ditawarkan oleh Indonesia yang masih kurang variatif. Menurut Asosiasi Travel Agen Indonesia (ASTINDO), variasi objek wisata Indonesia sangat terbatas hanya pada wisata belanja, budaya, dan alam, sehingga wisatawan mancanegara tidak memiliki banyak pilihan untuk berwisata di Indonesia ([www.kompas.com](http://www.kompas.com), 2019). *Ketiga*, kurangnya destinasi wisata yang terintegrasi, yang berpengaruh terhadap durasi lama tinggal wisman di Indonesia yang hanya 3 hari 2 malam menurut Kemenparekraf (2020). *Keempat*, terkait dengan strategi promosi pariwisata dan *kelima* adalah dukungan sumber daya manusia pariwisata Indonesia yang masih lemah. Sementara itu, berdasarkan *Travel and Tourism Competitiveness Index* (TTCI) tahun 2019 yang dirilis *World Economic Forum* (WEF), Indonesia berada di peringkat 40 dari 140 negara yang disurvei. Kurang lebih ada 3 (tiga) sub-indikator yang menjadi kelemahan pariwisata Indonesia menurut survey tersebut yaitu, (1) infrastruktur pariwisata; (2) *environment sustainability* atau keberlanjutan lingkungan, dan (3) kesehatan dan kebersihan (*health and hygiene*).

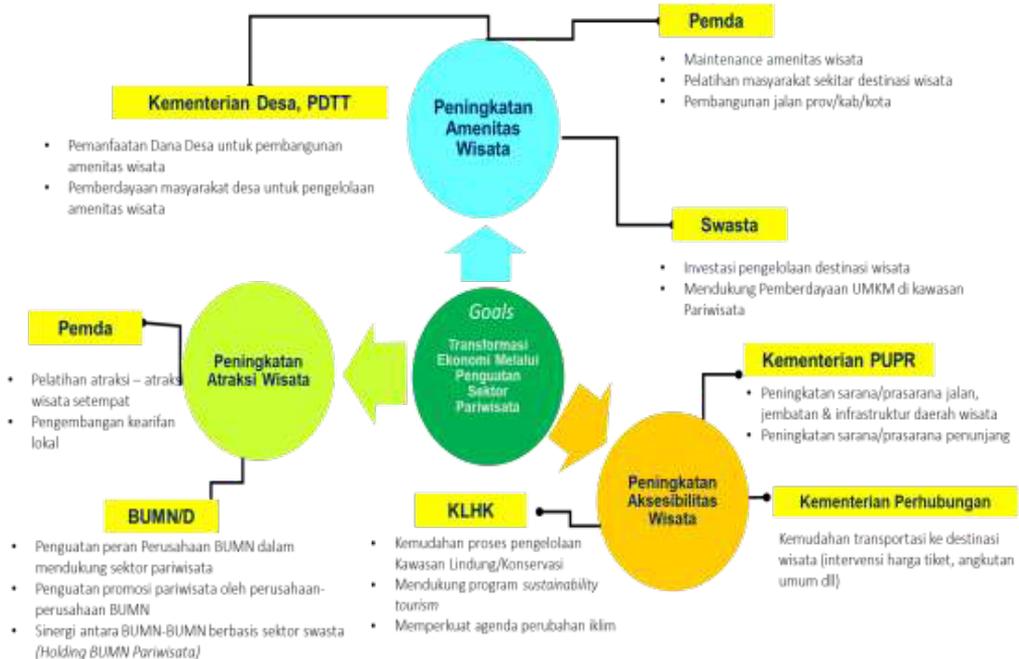
Permasalahan di atas tidak berbeda jauh menurut Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/BAREKRAF yang tertuang dalam Rencana Strategis 2020-2024. Setidaknya ada empat persoalan strategis dalam mendorong pariwisata Indonesia menurut Kemenparekraf/Barekraf, yaitu *pertama*, perubahan iklim dan bencana alam. Perubahan iklim yang disebabkan karena tindakan yang merusak oleh manusia telah berdampak pada terjadinya berbagai bencana alam di Indonesia seperti banjir, kebakaran hutan, kemarau panjang, dan sebagainya. Hal ini berdampak pada pemilihan destinasi wisata oleh para wisatawan dunia. Wisatawan menjadi lebih hati-hati dalam menentukan tujuan wisatanya ke Indonesia. *Kedua*, Ketersediaan konektivitas dan infrastruktur yang

belum optimal. Ketidaknyamanan wisatawan dalam berwisata dan kesulitan dalam mencapai lokasi destinasi wisata merupakan masalah akibat tidak tersedianya infrastruktur yang baik. Akibat masalah infrastruktur ini, dapat menimbulkan masalah lain, seperti: ketidaksiapan sarana dan prasarana destinasi, keamanan, kebersihan, ketertiban destinasi, keterbatasan aksesibilitas, dan hambatan konektivitas, yang membuat jumlah wisatawan yang datang ke Indonesia belum optimal. Persoalan infrastruktur sendiri tidak melulu pada hal pembangunannya, namun ketersediaan dana untuk pembangunannya. Oleh karena itu, kebutuhan untuk mendatangkan investasi yang ditujukan untuk menggenjot pembangunan infrastruktur pariwisata menjadi sangat penting. *Ketiga*, kesiapan masyarakat di sekitar destinasi pariwisata yang belum optimal. Banyak daerah yang sudah dikenal wisatawan dan menjadi destinasi wisata Indonesia, namun tidak diimbangi oleh kesiapan masyarakat sekitar. Hal ini akan berakibat pada kurang terawatnya destinasi wisata, kurang profesionalnya pengelolaan destinasi wisata, serta eksploitasi berlebihan dari destinasi wisata. *Keempat*, kemudahan investasi yang masih belum optimal. Keruwetan birokrasi dan proses yang berbelit yang masih terjadi di sejumlah daerah menjadi catatan tersendiri yang membuat para investor masih enggan untuk melakukan investasi. Hal ini perlu ditangani dengan berbagai langkah misalnya dengan membuat kebijakan yang mempermudah proses investasi dengan tetap memperhatikan daerah destinasi disertai pengawasan kepada proses tersebut.

**Gambar 4.4. Contoh Desain Program Reformasi Birokrasi: Meningkatkan Kunjungan Wisatawan Mancanegara ke Indonesia**



**Gambar 4.5. Pembagian Peran/Fokus Reformasi Birokrasi di Bidang Pariwisata**



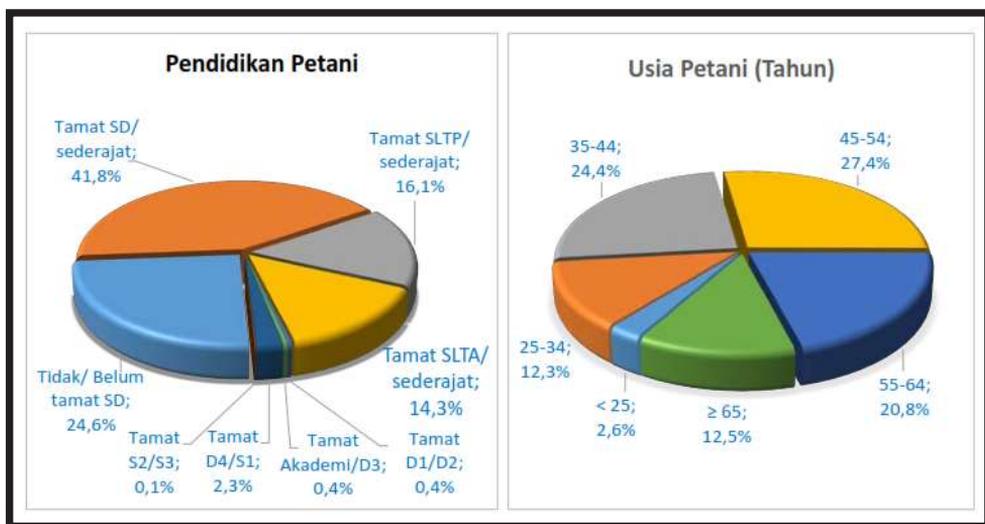
## 2. Meningkatkan Kualitas SDM Pertanian melalui Regenerasi dan Penumbuhan Minat Generasi Muda Pertanian

Dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2020 - 2024, disebutkan bahwa salah satu sasaran strategis Kementerian Pertanian selama 5 (lima) tahun kedepan dan sekaligus menjadi permasalahan dalam bidang Pertanian di Indonesia saat ini yaitu Pendidikan dan Usia Petani Indonesia saat ini yang belum berkualitas dalam menopang pertanian Indonesia yang berkelanjutan dan produktif. Permasalahan utama ketenagakerjaan di sektor pertanian, yaitu keberadaan usia tenaga kerja produktif dan tingkat pendidikan. Berdasarkan hasil SUTAS BPS tahun 2018, sebanyak 27,4% tenaga kerja di sektor pertanian merupakan tenaga kerja yang berusia antara 45-54 tahun, kelompok usia 35-44 tahun

sebanyak 24,4% dan disusul tenaga kerja kelompok usia 55-64 sebanyak 20,8%. Dari sisi usia petani, diketahui bahwa usia muda di sektor pertanian masih cukup tinggi, walaupun semakin menurun proporsinya karena menurunnya minat generasi muda di sektor pertanian. (Kementerian Pertanian, 2020).

Dilihat dari sisi pendidikan, tenaga kerja di sektor pertanian yang tidak sekolah sampai yang tamat Sekolah Dasar mencapai 66,42%, disusul oleh lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama sebesar 16,13% dan lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas sebesar 14,33%. Dengan pendidikan yang masih didominasi SLTP ke bawah dan munculnya kelompok petani baru yang belum berpengalaman, diperlukan strategi dalam peningkatan kompetensi, kreativitas dan inovasi di bidang pertanian.

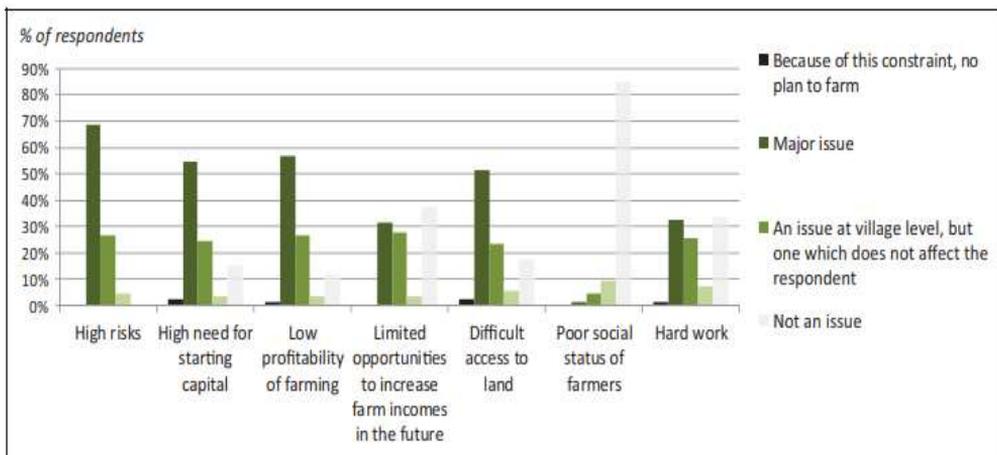
**Gambar 4.6. Pendidikan dan Usia Petani Indonesia per 2018**  
(Sumber BPS, 2019)



Sementara itu, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh White (2012) Alasan orang muda tidak tertarik/memilih bekerja di sektor

pertanian, disebabkan karena banyak faktor, diantaranya (1) sistem pendidikan yang menanamkan ide bahwa bertani itu bukan profesi yang menarik, (2) pengabaian pemerintah terhadap pertanian skala kecil dan infrastruktur perdesaan di banyak wilayah dan (3) terbatasnya akses orang muda terhadap lahan yang disebabkan oleh penguasaan lahan pertanian oleh korporasi, konsentrasi kepemilikan tanah melalui proses diferensiasi, dan/atau orang petani tua yang belum mau mengalokasikan tanah untuk dikelola oleh orang muda. Selain itu, beberapa hasil penelitian lainnya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Savalgo, et.al (2019) mengenai minat generasi muda Thailand terhadap pertanian, terdapat beberapa hambatan yang menyebabkan rendahnya minat kaum muda berkecimpung di dunia pertanian, diantaranya: (1) resiko yang tinggi; (2) kebutuhan terhadap modal yang besar; (3) pandangan profit yang dihasilkan rendah; (4) Kesempatan terbatas untuk meningkatkan pendapatan pertanian di masa depan; (5) sulitnya akses terhadap lahan; (6) status sosial yang rendah.

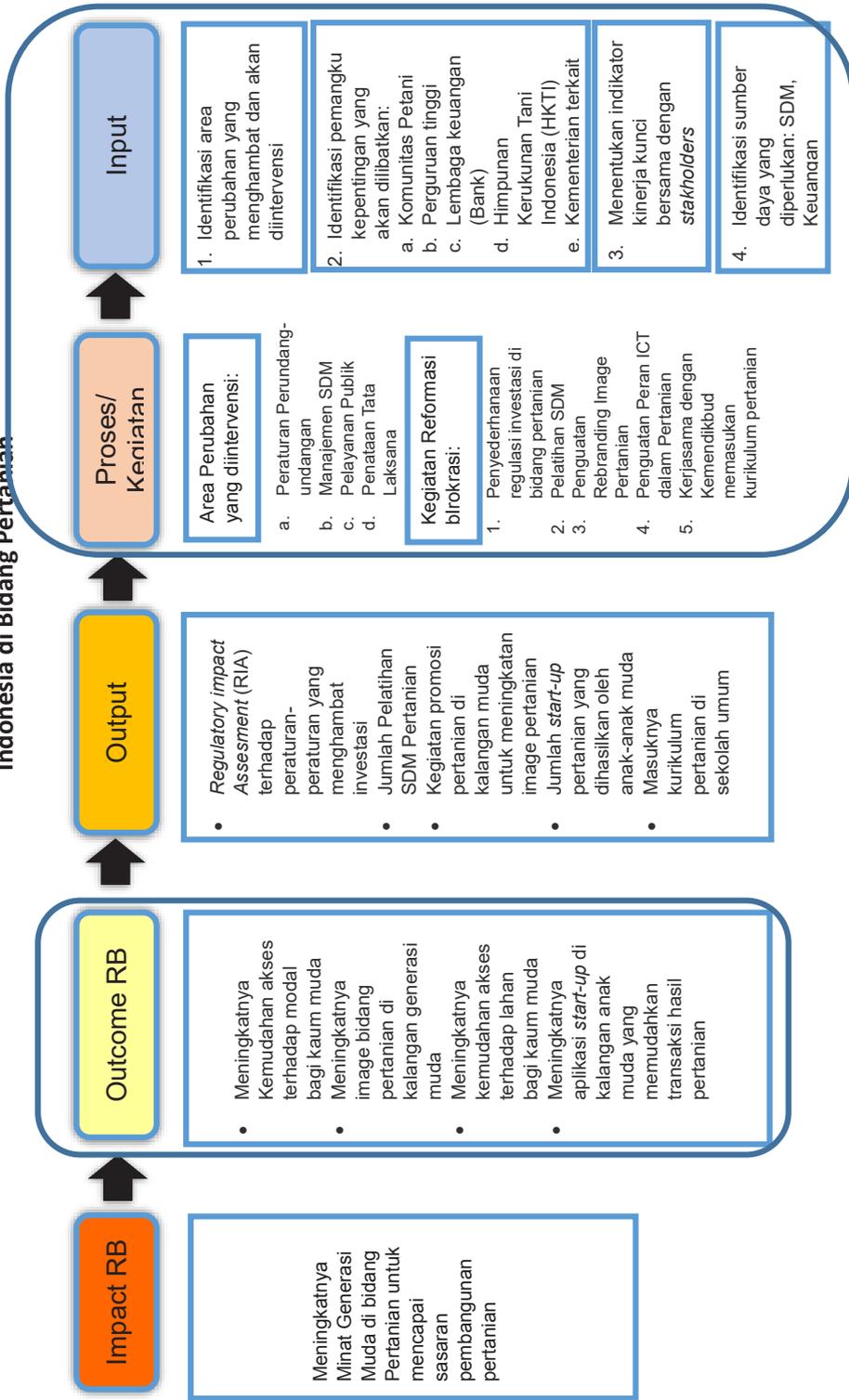
**Gambar 4.7. Hambatan Generasi Muda terhadap Bidang Pertanian**



Sumber: Savalgo, et.al (2019)

Berdasarkan permasalahan di atas dan beberapa studi mengenai minat generasi muda terhadap bidang pertanian, maka Kementerian Pertanian dapat menyusun suatu desain program reformasi birokrasi yang ditujukan untuk peningkatan minat generasi muda di Indonesia terjun ke bidang pertanian sehingga dapat mendorong memunculkan kesempatan kerja baru serta peningkatan perekonomian dan kontribusi bidang pertanian. Jika digambarkan dalam sebuah desain, contoh penerapan desain untuk pelaksanaan reformasi birokrasi untuk mendukung sasaran kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 4.8. Desain Program Reformasi Birokrasi: Mendukung Peningkatan Minat Generasi Muda Indonesia di Bidang Pertanian



Contoh penerapan di atas hanyalah sebuah ilustrasi terkait penerapan desain reformasi birokrasi yang berorientasi pada *outcome* dari Kementerian Pertanian. Secara umum, desain tersebut hanya akan terwujud apabila ada komitmen dari pimpinan di Kementerian Pertanian. Selain itu, dalam pelaksanaannya, untuk mencapai sasaran di atas, diperlukan juga kolaborasi antar kementerian lain seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Tenaga Kerja, dan lain-lain.

#### **4.b.1. Operasionalisasi Desain Reformasi Birokrasi Berbasis *Outcome***

Operasionalisasi dari desain atau implementasi dari desain reformasi birokrasi berbasis *outcome*, dipengaruhi oleh beberapa variabel. Dengan menggunakan konsep implementasi kebijakan Grindle (1980), setidaknya ada 2 (dua) variabel dalam implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*). Dengan menggunakan konsep Grindle, dalam desain reformasi birokrasi ini, operasionalisasi dari reformasi birokrasi berbasis *outcome* dapat digambarkan sebagai berikut:

##### **i. Isi Kebijakan**

Dalam variabel ini, isi atau *content* kebijakan sangat berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dalam variabel ini, setidaknya terdapat beberapa indikator yang membentuk keberhasilan implementasi kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, antara lain.

##### **a. Pemetaan Kepentingan yang Mempengaruhi (*Interest affected*)**

Indikator ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa implementasi kebijakan pasti akan melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut berpengaruh terhadap implementasinya. Dalam konteks kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, pemetaan kelompok yang

mempengaruhi implementasi kebijakan penting untuk dilakukan. Banyak aktor yang perlu dilibatkan dalam kebijakan ini. Di skala reformasi birokrasi di tingkat nasional, peran Presiden sebagai pemimpin program reformasi birokrasi sangat penting. Reformasi birokrasi diperlukan untuk mendukung berjalannya visi dan misi serta program prioritas pembangunan Presiden. Aktor lainnya adalah di tingkat instansi, baik dari level Menteri, Kepala Lembaga, Kepala Daerah yang memimpin proses reformasi birokrasi. Penerjemahan terhadap rencana pembangunan atau rencana strategis instansi menjadi sangat penting ke dalam road map ataupun program reformasi birokrasi menjadi krusial. Dibutuhkan komitmen dan kepemimpinan dari pejabat instansi dalam memastikan berjalannya program reformasi birokrasi.

Selain itu pihak-pihak internal instansi pemerintah, diperlukan juga dukungan dari pihak eksternal yang mendorong program reformasi birokrasi. Kelompok kepentingan tersebut adalah kelompok akademisi perguruan tinggi, kalangan swasta, media yang menjadi *supporting actor* bagi instansi pemerintah yang berperan memberikan masukan kebijakan. Aktor terakhir yaitu kelompok kepentingan (*stakeholders*) yang terpengaruh langsung atas kebijakan reformasi birokrasi. Kelompok kepentingan perlu diikuti untuk memastikan perencanaan dan evaluasi program yang disusun telah sesuai dengan kebutuhan instansi serta *stakeholders*.

Hal ini lah yang kemudian membuat pentingnya komunikasi dalam merangkul seluruh kelompok kepentingan dalam implementasi kebijakan ini. Komunikasi kebijakan terletak pada keberadaan *implementing structure* atau struktur pendukung RB yang menetapkan target sektor secara nasional yang sesuai dengan dokumen perencanaan nasional. Dalam hal ini, dalam mewujudkan

komunikasi kebijakan diperlukan struktur kepemimpinan pelaksana reformasi birokrasi yang terstruktur. Hal ini menjadi penting untuk mengatasi permasalahan yang bersifat *cross cutting issues*. Tujuannya adalah untuk menghilangkan ego sektoral, sehingga terjadi integrasi antara ketatalaksanaan sektoral, dengan demikian target-target pembangunan nasional dapat terjadi dan tidak saling menegasikan dengan penetapan agenda reformasi birokrasi yang berbeda pada setiap instansi pemerintah, tapi sebagai *road map* reformasi birokrasi bersama yang menyentuh isu sektoral maupun bidang pada kementerian terkait. Selain itu, peran komunikasi lainnya adalah dalam hal memecahkan persoalan tumpang tindih regulasi dan koordinasi antar instansi. Selain di lingkup pemerintahan, keberhasilan komunikasi kebijakan kepada publik atau *stakeholders* juga menjadi titik penting dalam reformasi berbasis *outcome*. Penting dibangun suatu instrumen dalam bentuk forum konsultasi kebijakan antara pemerintah dengan pemangku kepentingan dalam merumuskan program reformasi birokrasi yang ingin dibangun. Kata kuncinya adalah membangun kolaborasi bersama antar kelompok kunci reformasi birokrasi.

**Tabel 4.2. Kolaborasi Antar Aktor dalam Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome**

Sumber Aktor	Aktor	Peran
Pemerintah	Presiden & Wakil Presiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun komitmen politik dan dukungan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional</li> <li>- Memimpin reformasi birokrasi nasional</li> </ul>
	DPR (Legislatif)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan dukungan politik dan anggaran untuk reformasi birokrasi</li> </ul>

Sumber Aktor	Aktor	Peran
	Menteri PAN RB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merumuskan kebijakan nasional reformasi birokrasi</li> <li>- Melaksanakan monitoring dan evaluasi reformasi birokrasi</li> </ul>
	Menteri PPN/Bappenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memastikan program reformasi birokrasi dalam perencanaan pembangunan nasional</li> <li>- Merumuskan target dan capaian pembangunan yang akan didukung dengan reformasi birokrasi</li> </ul>
	Menteri Dalam Negeri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan pembinaan, koordinasi, dan teknis pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat daerah</li> </ul>
	Menteri Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memastikan ketersediaan anggaran untuk reformasi birokrasi</li> </ul>
	Menteri/Kepala Lembaga lainnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun komitmen politik dan dukungan reformasi birokrasi di instansinya</li> <li>- Memimpin pelaksanaan reformasi birokrasi</li> </ul>
	Sekretariat Presiden/KSP/ Sekretariat Wakil Presiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengkoordinasikan semua agenda reformasi birokrasi untuk dibahas dan diputuskan dalam Komite Pengarah RB Nasional</li> <li>- Melakukan penyelesaian berbagai masalah reformasi birokrasi</li> </ul>
	Gubernur/ Bupati/ Walikota	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun komitmen politik dan dukungan reformasi birokrasi di daerah</li> <li>- Memimpin pelaksanaan reformasi birokrasi di daerah</li> </ul>
	Tim Independen RB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan masukan terkait rencana agenda RB dan penyelesaian masalah RB</li> </ul>

Sumber Aktor	Aktor	Peran
	Tim Quality Assurance	- Melakukan pengukuran pelaksanaan RB dan melaporkan kepada Presiden/Wapres
	Sekjen/ Sesmen/ Sestama/ Sekda	- Memimpin pelaksanaan RB secara teknis di masing-masing instansi
<b>Kelompok Pengetahuan (<i>knowledge group</i>)</b>	Akademisi	- Memberikan masukan kebijakan dalam bentuk data/infofmasi, pengetahuan melalui hasil-hasil riset - Mengadvokasi kebijakan kepada pemerintah
	Media	- Membangun opini publik/masyarakat untuk mendukung program reformasi birokrasi
	LSM	- Membangun koalisi dukungan masyarakat
	Lembaga konsultan	- Membantu pelaksanaan <i>assessment</i> dan advokasi kebijakan
<b>Lembaga Internasional</b>	Mitra Pembangunan bilateral dan multilateral	- Memberi masukan pengetahuan ( <i>knowledge</i> ) pratik baik ( <i>best practice</i> ) reformasi birokrasi di negara lain - Memberikan dukungan tenaga ahli
<b>Aktor Swasta dan Masyarakat</b>	Kadin, Apindo, Kelompok Fungsional Masyarakat	- Memberi masukan program reformasi birokrasi - Memberi masukan dalam perencanaan program reformasi birokrasi - Memberi masukan dalam evaluasi kebijakan reformasi birokrasi

Sumber: Prasojo (2020)

b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)

Penting untuk dapat menjelaskan kepada publik atau *stakeholders* mengenai manfaat dari kebijakan reformasi birokrasi yang akan dilakukan dan diterima manfaatnya oleh publik. Hal inilah yang menjadikan proses konsultasi kebijakan dengan publik dalam merumuskan program-program dan target reformasi birokrasi menjadi sangat penting. Sehingga pilihan kegiatan dan program reformasi birokrasi dan implementasi yang dilakukan menunjukkan dampak positif.

c. *Extent of Change Envision*

Dalam indikator ini, dimaksudkan bahwa setiap kebijakan harus memiliki target yang hendak dicapai. Dalam konteks kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, pengukuran target yang ingin dicapai dari proses reformasi birokrasi sangatlah penting. Artinya setiap kegiatan yang dilakukan harus jelas target dan keterkaitannya terhadap *outcome* yang disasar. Oleh karena itu, desain ini mendorong pentingnya melibatkan *stakeholders* dalam perumusan program reformasi birokrasi di setiap instansi. Pemetaan kelompok kepentingan yang dilibatkan sangat penting. Para *stakeholders* dilibatkan untuk mendengarkan kebutuhan mereka dari proses reformasi birokrasi. Program-program yang disusun adalah representasi dari kepentingan para *stakeholders*.

d. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)

Indikator ini berkaitan dengan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan. Bahwa dalam kebijakan reformasi birokrasi, proses pengambilan keputusan selain diputuskan sendiri oleh pemimpin organisasi di setiap instansi, penting juga dalam program yang sasaran kebijakannya melibatkan banyak instansi, maka perlu dirumuskan dan diputuskan bersama. Artinya, dalam

pengambilan keputusan, posisi pengambilan keputusan perlu juga untuk diputuskan bersama (*cross-cutting decision approach*).

e. *Program Implementer* (Pelaksana Program)

Penting bagi sebuah kebijakan didukung oleh pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel. Kebijakan reformasi birokrasi yang berbasis *outcome* perlu didukung oleh pelaksana kebijakan yang memiliki komitmen yang kuat terhadap proses reformasi birokrasi dengan didukung kompetensi dan kapabilitas untuk melaksanakannya. Oleh karena itu, pemimpin organisasi perlu membangun suatu struktur pelaksana kebijakan reformasi birokrasi yang solid serta berbasis pada nilai-nilai (*value*) organisasi yang telah disepakati.

f. *Resources* (Sumber daya)

Program reformasi birokrasi perlu didukung oleh sumber daya yang mumpuni, baik dalam bentuk sumber daya manusia maupun keuangan.

ii. Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*)

Selain isi kebijakan, lingkungan implementasi juga sangat mempengaruhi bagaimana implementasi dari kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*. Setidaknya ada 3 (tiga) indikator lingkungan implementasi yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan ini, antara lain:

a. *Power, Interest and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan dan Strategi Aktor yang Terlibat)

Kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome* ini membutuhkan dukungan politik dan komitmen yang kuat dari pejabat politik, dari tingkat Presiden, Menteri/Kepala Lembaga, Kepala Daerah, hingga pejabat politik lainnya di tingkat legislatif. Tanpa dukungan politik yang besar dan kuat, maka kolaborasi antar aktor pun menjadi

tidak efektif meskipun banyak lembaga pelaksana reformasi birokrasi telah dibentuk. Hal ini dapat terlihat dari program reformasi birokrasi selama ini. Yang terjadi justru fragmentasi yang begitu kuat antar instansi pemerintah. Peran dari kelompok-kelompok eksternal pun menjadi tidak efektif karena proses kolaborasi tidak pernah terbentuk efektif dan mendapat dukungan politik yang kuat dari pejabat politik. Oleh karena itu, kunci dari keberhasilan di indikator ini terletak pada komitmen serta kepemimpinan (*leadership*) dari pejabat politik dalam membangun koalisi atau kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam program reformasi birokrasi.

- b. *Institution and regime characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Rezim politik yang demokratis akan menjamini program reformasi birokrasi berbasis *outcome* akan berhasil. Artinya dengan membangun komitmen politik yang kuat berdasarkan nilai-nilai demokrasi dengan adanya partisipasi stakeholders dan elemen lainnya seperti kelompok-kelompok pengetahuan, bisnis dan lembaga internasional, maka kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome* akan dapat terlaksana dengan baik dan mencapai hasil yang diinginkan.

- c. *Compliance and responsiveness* (Kepatuhan dan responsivitas dari pelaksana kebijakan)

Dibutuhkan kepatuhan dan responsivitas dari pelaksana kebijakan reformasi birokrasi. Setiap aktor memiliki perannya masing-masing dalam program reformasi birokrasi. Seluruh komitmen untuk memastikan berjalannya kebijakan menjadi kunci keberhasilan. Tanpa adanya kepatuhan dalam komitmen untuk menjalankan program reformasi birokrasi maka kebijakan akan menjadi sia-sia belaka. Responsivitas juga perlu diperkuat oleh aktor dari pihak

pemerintah untuk dapat merumuskan dan memperbaharui program-program reformasi dengan menggunakan data-data dan pengetahuan yang disediakan oleh aktor-aktor dari kelompok pengetahuan maupun lembaga internasional dan swasta. Sehingga proses reformasi birokrasi selalui dipenuhi dengan program-program yang bersifat inovatif.

#### **4.c. Strategi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome**

Untuk dapat menerapkan implemetasi dari desain reformasi birokrasi berbasis *outcome*, terdapat beberapa strategi yang perlu dilakukan, antara lain:

- i. Program Perubahan Tidak Perlu Terlalu Banyak, Fokuskan pada Kegiatan-Kegiatan Prioritas dan Memiliki Dampak Paling Besar terhadap Tata Kelola Pemerintahan & Pelayanan Publik

Selama ini, program reformasi birokrasi yang diinisiasi oleh Kemenpan RB berdampak pada banyaknya kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi yang dihasilkan oleh masing-masing K/L/D. Sementara itu, pengukuran terhadap dampak dari seluruh kegiatan tersebut tidak pernah terlihat. Jika pun ada lebih bersifat formalitas menggunakan metode-metode seadanya.

Dalam desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, tim kajian menginisiasi gagasan bahwa di tingkat instansi, K/L/D perlu menyusun program reformasi birokrasi yang memang benar-benar memiliki keterkaitan langsung terhadap pencapaian sasaran di RPJMN/D/Renstra atau penyelesaian permasalahan di institusi, dan yang memiliki dampak langsung terhadap perbaikan pelayanan publik di masyarakat. Khususnya yang terkait pada peningkatan daya saing nasional atau daerah, peningkatan kualitas sumber daya aparatur, penyederhanaan regulasi, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Sementara itu di level nasional, Tim Reformasi Birokrasi Nasional bersama Bappenas dan Kemenpan RB perlu merumuskan sasaran-sasaran pembangunan prioritas yang akan dicapai melalui program reformasi birokrasi. Seperti dalam hal peningkatan investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, tentukan program-program reformasi birokrasi dengan melibatkan pemangku kepentingan dan kelompok kepentingan lainnya. Libatkan Kementerian/Lembaga terkait untuk mendorong peningkatan investasi di Indonesia. Jadi, sifat pelaksanaannya lintas institusi/sector. Mengapa? Hal ini dikarenakan permasalahan dalam kemudahan berinvestasi di Indonesia tidak berasal dari satu institusi saja, melainkan di banyak institusi yang menyebabkan hambatan.

ii. Membangun Koalisi Besar Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi membutuhkan dukungan dari berbagai kelompok kepentingan (*stakeholders*). Menurut Prasojo (2020), koalisi reformasi birokrasi yang dimaksud adalah membangun kepemilikan bersama (*sense of belonging*) dari masyarakat terhadap upaya-upaya reformasi birokrasi yang dilakukan. Selama ini, kelemahan dari pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia adalah belum terinternalisasinya semangat kebutuhan melakukan reformasi birokrasi baik di benak seluruh aparatur sipil negara maupun di kelompok masyarakat itu sendiri. Dalam diri masyarakat sendiri, mereka belum melihat reformasi birokrasi sebagai kebutuhan penting bagi mereka, padahal mereka juga membutuhkan pentingnya perubahan di tubuh birokrasi. Koalisi besar yang dimaksud adalah partai politik, politisi, menteri, kepala daerah, pejabat birokrasi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), media massa, akademisi, dan kelompok swasta (Prasojo, 2020). Koalisi besar tersebut menjadi pendorong bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia,

sehingga agen reformasi birokrasi tidak hanya dimiliki oleh kalangan pejabat tertentu saja (Prasojo, 2020).

Terdapat beberapa peran dari keberadaan koalisi besar reformasi birokrasi: *Pertama*, menjadi alat pengawasan yang memastikan komitmen-komitmen penyelenggaraan reformasi berjalan di dalam rel yang benar. Kita tahu bahwa reformasi birokrasi kerap melairkan distorsi terhadap substansi kebijakan. Banyak pemangku kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan reformasi birokrasi sering menggunakan perspektifnya yang sempit dalam memaknai reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dapat memiliki makna yang berbeda bagi sebagian pemangku kepentingan yang berbeda. Sehingga hal ini menimbulkan resistensi. Oleh karena itu, keberadaan koalisi besar ini adalah memastikan bahwa reformasi birokrasi tetap diarahkan untuk mewujudkan perubahan yang bersifat sistemik. Koalisi besar ini akan memastikan jalannya reformasi birokrasi dapat berjalan di relnya. Perannya sebagai kelompok penekan maupun kelompok pengarah.

*Kedua*, memberikan peningkatan akses terhadap pemikiran-pemikiran mutakhir yang berkembang di dunia akademik, melalui riset yang dihasilkan dan gagasan-gagasan baru dan cerdas untuk mendukung reformasi birokrasi. Selama ini keterjangkauan Kementerian PAN RB terhadap lembaga-lembaga akademis, riset, perguruan tinggi, yang selama ini mendorong reformasi birokrasi menjadi salah satu persoalan yang dihadapi kementerian tersebut dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi yang menyeluruh, terarah, dan realistis. Kebijakan reformasi birokrasi sering tidak didasarkan pada argumetasi ilmiah dan teori yang memadai sehingga seringkali gagal dalam menyelesaikan akar masalah dalam birokrasi publik (Dwiyanto, 2015). Oleh karena itu, ke depan, Kemenpan RB perlu menekankan kebijakan yang berbasis bukti atau riset/data

(evidence-based) sebagai dasar penyusunan kebijakan di tiap-tiap insititusi sehingga kebijakan yang dibuat benar-benar berdasar pada problem.

Melalui koalisi ini, kelompok akademisi menjadi kelompok pendukung dalam memberikan pandangan yang *outward looking* dan komprehensif dalam membaca masalah yang terjadi dalam reformasi birokrasi. Selain itu, peran akademisi penting dilibatkan dalam advokasi program-program reformasi birokrasi yang dibentuk melalui learning hub untuk perbaikan kualitas birokrasi (Prasojo, 2020). Para pejabat dan profesional di Kementerian PAN selama ini cenderung mengembangkan perspektif yang inward looking dan kurang begitu memperhatikan perkembangan keilmuan yang dapat dimanfaatkan untuk mencari solusi yang tepat terhadap permasalahan yang terjadi dalam reformasi birokrasi (Dwiyanto, 2015). Ke depannya, program-program pembangunan termasuk kebijakan reformasi birokrasi harus didasarkan pada permasalahan, data dan informasi yang dihasilkan dari hasil-hasil penelitian/riset. Budaya *evidence-based policy* perlu disuburkan dalam pembuatan kebijakan di Indonesia dan Kementerian PAN RB perlu untuk mendorongnya dari dalam (internal) lingkup organisasinya serta dan institusi pemerintah secara umum.

Melalui kolaborasi dalam koalisi besar ini, pemerintah bersama dengan seluruh stakeholders harus menjaga arah perjalanan reformasi birokrasi agar tetap sesuai dengan visi reformasi birokrasi. Sasaran reformasi birokrasi selain mendukung pembangunan juga mencakup peran positif dalam memberdayakan masyarakat dan memperkuat demokratisasi.

iii. Pelibatan Pemangku Kepentingan (*stakeholders*) dalam Perencanaan dan Evaluasi Program Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi membutuhkan kebijakan yang menyeluruh dan dapat efektif menyelesaikan berbagai masalah yang selama ini menaungi birokrasi Indonesia. Kebijakan tersebut juga harus diterima oleh para pemangku kepentingan. Oleh karena itu, proses perumusan kebijakan reformasi birokrasi harus dilakukan secara terbuka dan partisipatif sehingga berbagai pemikiran, harapan, dan kepentingan yang berbeda-beda memperoleh tempat yang wajar dalam proses deliberasi untuk meruskan kebijakan tersebut. Proses kebijakan yang terbuka juga diperlukan untuk memperluas kepemilikan dan dukungan terhadap kebijakan reformasi birokrasi (Dwiyanto, 2015).

Dalam desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis outcome, perumusan program dan kegiatan yang terbuka dan partisipatif merupakan prinsip utama. Dengan adanya keterlibatan pemangku kepentingan terkait, maka sasaran-sasaran yang ingin dicapai dari pelaksanaan reformasi birokrasi lebih terarah dan langsung menjawab kebutuhan yang diinginkan oleh publik. Dalam hal ini dikembangkan suatu konsep citizen-based reform dimana sasaran reformasi birokrasi didasarkan pada kebutuhan publik.

Penerapannya terletak pada penetapan indikator-indikator keberhasilan (*outcome*) yang ingin dicapai dari masing-masing instansi. Hal tersebut diterjemahkan dalam pengembangan sistem monitoring dan evaluasi melalui penentuan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) dari tiap-tiap program dan kegiatan. Ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam megembangkan indikator kinerja kunci (IKK) yaitu, indikator harus menggambarkan perubahan yang diharapkan terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Indikator harus pula secara spesifik dan jelas menggambarkan bagaimana output kegiatan dan program reformasi

birokrasi mampu memberikan kontribusi terhadap perubahan birokrasi. Indikator juga harus dapat meyakinkan para pemangku kepentingan bahwa seandainya indikator tersebut dapat terpenuhi maka tujuan reformasi birokrasi dapat terwujud dengan sendirinya. Oleh karena itu IKK harus dapat diukur secara mudah menggunakan indikator-indikator pengukuran yang sederhana dan mudah dipahami oleh pemangku kepentingan, baik dalam brupa standar yang ada, biaya, waktu, maupun harapan dari publik. Sebagai contoh, dalam menentukan program reformasi birokrasi, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), perlu mengajak kelompok kepentingan yang terkait seperti APINDO, KADIN, Pengusaha UMKM, dalam merumuskan program dan kegiatannya. Sebagai contoh dalam usaha menyederhanakan proses perizinan usaha, pengusaha meminta terjadi percepatan waktu dalam proses pengurusan izin. Dalam hal ini kegiatan reformasi birokrasi yang dirumuskan bersama diarahkan untuk mempercepat proses perizinan. Indikator Kinerja Kunci yang dapat dijadikan target adalah waktu pengurusan perizinan yang lebih cepat. Tercapainya target dari indikator tersebut akan menjadi bukti keberhasilan dalam reformasi birokrasi di BKPM. Begitu pula dalam contoh kasus lainnya di K/L/D lain, dengan permasalahan-permasalahan yang dihadapi sesuai dengan institusi masing-masing.

#### iv. Revitalisasi Peran Lembaga Pelaksana Reformasi Birokrasi

Peran lembaga pelaksana reformasi birokrasi selama ini dilakukan oleh berbagai tim. Di tingkat pusat, Presiden membentuk Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional (TRBN). Dalam Komite Pengarah Reformasi Birokrasi, ditunjuk Wakil Presiden sebagai Ketua Komite. Sementara itu, sebagai ketua dari Tim Reformasi Birokrasi Nasional, Presiden menunjuk Menteri PAN RB. Selain kedua tim tersebut,

dibentuk juga tim/unit-unit lain antara lain: Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional (UPRBN), Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional (TIRBN) dan Tim Penjamin Reformasi Birokrasi (TPRB).

Namun demikian, pelaksanaan dari berbagai tim tersebut belum terlihat efektif. Bisa dibilang lebih cenderung menjadi formalitas semata keberadaannya. Hal ini disebabkan oleh berbagai hal. Pertama mengenai peran ganda yang dimiliki oleh MENPAN RB yang mana selain bertindak sebagai pembuat kebijakan di kedudukannya sebagai Sekretaris di KPRBN juga Ketua TRBN sementara disisi lain juga sebagai pelaksana karena kedudukannya sebagai penanggung jawab di tingkat instansinya. Kedua, belum optimalnya peran UPRBN, TIRBN, dan TPRB. Peran mereka berada di tingkat meso sebagai perantara untuk menjembatani arahan kebijakan Tim nasional dan pelaksanaannya oleh tim tingkat instansional (K/L/D). Kelemahannya terletak pada tim meso tidak memiliki instrumen insentif dan disinsentif untuk mendorong komitmen para pimpinan tersebut. (LAN, 2014). Dengan banyaknya tim ini, kebijakan reformasi birokrasi menjadi terkesan sangat birokratis. Dan peran Kemenpan RB yang sangat luas dan overload menjadikan kebijakan ini menjadi sangat sentralistis tanpa adanya delegasi. Luasnya implementasi kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia –mencakup di kementerian, lembaga non-kementerian, dan pemerintah daerah- memerlukan dukungan kelembagaan yang kuat dengan kewenangan dalam mengoordinasikan dan mengendalikan.

Oleh karena itu, perlu ada terobosan dalam pendelegasian lembaga pelaksana kebijakan reformasi birokrasi. Dalam hal ini, tim kajian merekomendasikan jika pusat kendali pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi sebaiknya berada langsung dibawah koordinasi Presiden, bisa berada di bawah otoritas Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Peran lembaga ini adalah mengoordinasikan implementasi

program reformasi birokrasi di kementerian dan lembaga non-kementerian, pemerintah daerah serta mensinergikan sasaran-sasaran pembangunan nasional yang ingin dicapai melalui program reformasi birokrasi di K/L/D. Dengan berada langsung dibawah kendali Presiden (Kantor Staf Kepresidenan), setidaknya lembaga tersebut memiliki otoritas untuk memaksa K/L/D agar mematuhi program serta arah kebijakan reformasi birokrasi secara nasional. Artinya, dalam hal ini, sebagai komitmen politik, reformasi birokrasi seharusnya menjadi media bagi Presiden untuk mewujudkan seluruh visi misinya. Oleh karena itu, Presiden harus menjadi Leader dalam program reformasi birokrasi nasional.

v. Pembagian (*sharing*) Indikator Kinerja Kunci (IKK) Antar Kementerian, Lembaga, maupun Pemerintah Daerah

Dalam desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, digagas suatu konsep mengenai pembagian (*sharing*) indikator kinerja kunci (IKK) secara nasional. Dalam proses pembangunan skala nasional, diperlukan kerja sama antar kementerian, lembaga, maupun Pemerintah Daerah (*cross-cutting*) dalam menyukseskan pelaksanaan program reformasi. Hal ini hanya bisa dilakukan apabila komitmen serta koordinasi yang kuat di tingkat pimpinan organisasi (Presiden, Menteri, Kepala Daerah).

Dalam program yang sifat atau skalanya prioritas nasional seperti: peningkatan jumlah wisatawan, pertumbuhan ekonomi, reformasi perizinan, swasembada pangan, maka Presiden perlu tampil sebagai pemimpin perubahan (*reform*) secara langsung. Dimana Presiden melalui Bappenas dan Kemenpan RB memetakan pembagian indikator kinerja antar kementerian untuk mendukung pencapaian target pembangunan nasional. Artinya urusan peningkatan wisatawan nantinya tidak hanya urusan satu kementerian, namun juga menjadi

urusan kementerian lainnya yang program reformasi birokrasinya sasarannya adalah mendukung peningkatan wisatawan.

#### **4.d. Peran Kepemimpinan dan Komitmen Politik Reformasi Birokrasi**

Kelemahan utama pelaksanaan reformasi birokrasi selama ini adalah kurangnya dukungan politik dari pejabat politik. Dibutuhkan komitmen yang kuat dari pemimpin organisasi, dalam hal ini Presiden sebagai pemimpin tertinggi, Menteri dan Kepala Lembaga, Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) hingga level terendah yaitu kepala – kepala dinas di Pemerintah Daerah. Tanpa adanya dukungan politik dan komitmen politik dari pimpinan instansi, reformasi birokrasi hanya menjadi jargon semata atau terkesan hanya *business as usual*. Oleh karena itu, untuk dapat menyukseskan agenda reformasi birokrasi yang berorientasi pada pencapaian sasaran pembangunan/institusi diperlukan komitmen politik utama dari pimpinan instansi, Presiden di level nasional, Menteri dan Kepala Daerah di tingkat Kementerian dan Pemerintah Daerah hingga level terkecil di tingkat dinas atau unit kerja. Prasojo (2020) mengatakan bahwa visi dan komitmen perubahan dapat ditunjukkan dengan memimpin langsung reformasi birokrasi secara berkelanjutan, hari demi hari secara bertahap untuk memastikan reformasi birokrasi berjalan dengan semestinya.

Dalam diskursus mengenai pengalaman reformasi birokrasi di Indonesia, pengalaman reformasi yang terjadi di tingkat daerah banyak memberi pengetahuan jika progres reformasi di level daerah sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan dari kepala daerah. Reformasi administrasi di tingkat lokal di Indonesia ditampilkan oleh praktik-praktik yang meluas dari berbagai inovasi sektor publik. Inovasi yang berorientasi pada reformasi ini telah dirintis sejak awal dekade reformasi sejak tahun 1998 oleh kepala pemerintah daerah, seperti Yogyakarta, Sragen, Surakarta, Solok, Jemberana, Tarakan, Bandung, dan Surabaya (Prasojo,

2007; Pramusinto, 2010; Pratiwi, 2011; Pramusinto, 2012; Zuhriyati dan Rahmawati, 2014; Pramusinto dan Purwanto, 2017; Diliani dan Susanti, 2015; Sholeh, Sintaningrum, dan Sugandi 2019; Hoerudin, 2020). Kepemimpinan pada level ini bukan satu-satunya indikator untuk menandai terjadinya reformasi tetapi juga memastikan adanya keberlanjutan dalam implementasi, sinkronisasi pengaturan dan melibatkan para pemangku kepentingan. Jumlah pemerintah daerah yang berorientasi reformasi kurang dari 5% dari total lebih dari 500 kabupaten/kota dan 34 provinsi, tetapi terdapat potensi replikasi di pemerintah (daerah) lain, yang menjelaskan mengapa angka-angka ini masih terus bertambah (Holidin, 2007). Variasi reformasi yang diprakarsai oleh pimpinan pemerintah daerah ini menunjukkan urgensi program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai sub-ordinasi pemerintah pusat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Penciptaan nilai-nilai publik yang harus dijunjung oleh para pemimpin tidak dapat dihindari dalam keadaan yang kompleks dan tidak pasti ini, seperti yang dikemukakan oleh Benington dan Moore (2010), dengan menciptakan lingkungan yang berwenang dan meningkatkan kapasitas operasional. Salah satu nilai penting yang dijunjung oleh para pemimpin Indonesia dalam mereformasi pemerintahannya adalah 'melayani publik' (Dwiyanto, 2004 dan 2015; Holidin et al., 2014). Penguatan terhadap nilai "melayani publik" mengandung interpretasi nilai yang mengarah pada reformasi kultural dan *mindset* birokrasi. Sebagai pemimpin, mereka harus memastikan berjalannya sistem birokrasi yang mengarah pada perbaikan tata kelola birokrasi dan memastikan tercapainya target – target pemerintahan yang berpedoman pada nilai – nilai kebaikan.

Dalam kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome*, ketepatan melaksanakan program reformasi dengan ketercapaian hasil yang

diinginkan, membutuhkan setidaknya 3 (tiga) komponen penting (Prasojo, 2020), yaitu kewenangan (*authority*), pengetahuan (*knowledge*), dan kepentingan (*interest*). Dengan segala kewenangan yang dimiliki, jika seorang pemimpin atau pejabat birokrasi menggunakan kewenangannya dengan baik, dan mengenali adanya persoalan di tubuh birokrasi, maka reformasi birokrasi dapat berjalan dengan semestinya. Begitu pula, pemimpin birokrasi perlu memiliki pengetahuan tentang kinerja organisasinya. Pengetahuan diperlukan untuk mengetahui masalah (*know-what*) dan jalan keluar (*know-how*) bagi persoalan di organisasinya. Pemahaman pemimpin terhadap pengetahuan tentang persoalan organisasi menjadi kunci bagi reformasi. Jika agenda perubahan adalah manajemen sumber daya manusia, maka seorang pemimpin perlu mengetahui konsep manajemen sumber daya manusia, sistem merit dan sebagainya. Pemimpin harus mengetahui apa yang harus dilakukan, bagaimana cara melakukannya, dan bagaimana membentuk budaya baru di dalam birokrasi (Prasojo, 2020).

Kewenangan dan pengetahuan yang dimiliki pemimpin perlu dilengkapi dengan kepentingan yang berorientasi pada pencapaian sasaran strategis nasional/instansi, bukan kepentingan pribadi atau kelompok (Dwiyanto, 2015; Prasojo, 2020). Ketiga komponen tersebut harus dimiliki oleh seorang pemimpin. Akan sangat sulit reformasi birokrasi dapat berjalan sukses apabila salah satu, dua, bahkan ketiganya tidak dimiliki oleh seorang pemimpin. Oleh karena itu, karena reformasi birokrasi merupakan proses politik, maka komitmen politik yang kuat dari seorang pemimpin organisasi maupun pejabat politik (Presiden, Menteri, Kepala Daerah, Kepala Dinas, dan sebagainya) adalah kunci keberhasilan reformasi birokrasi.

#### 4.e. Integrasi Peran Bappenas dan Kementerian PAN RB dalam Kebijakan Reformasi Birokrasi

Seperti disebutkan sebelumnya, dalam konsep reformasi birokrasi berbasis *outcome* ini, dibutuhkan sinergi yang kuat antara Bappenas dan Kemenpan RB dalam menetapkan rencana-rencana pembangunan sektor yang perlu didukung dengan reformasi birokrasi. Bappenas sebagai lembaga perencanaan harus bersinergi dengan Kemenpan RB dalam menetapkan sasaran pembangunan berdasarkan RPJMN. Bappenas menyediakan informasi terkait target dan sasaran pembangunan yang akan dicapai melalui reformasi birokrasi, menetapkan indikator-indikator yang akan dibagi ke seluruh instansi pemerintah, sementara Kemenpan RB menyusun desain kebijakan reformasi birokrasi ke dalam *road map* reformasi birokrasi secara nasional. Dibutuhkan kolaborasi yang matang antara kedua lembaga ini dalam memulai pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi.

Tidak bisa dipungkiri, selama ini yang terjadi, di antara kedua lembaga ini masih belum bersama-sama mendesain kebijakan reformasi birokrasi yang seiring sejalan dengan sasaran pembangunan. Hal ini terlihat dari apa yang disampaikan oleh salah seorang pejabat di Bappenas yang mengindikasikan antara lembaganya dengan Kemenpan RB belum ada keterpaduan dalam kebijakan reformasi birokrasi, seperti dikatakan oleh yang bersangkutan,

“Kita lihat dari leveling indikator, dari mikro, meso, makro. Selama ini indikator-indikator yang seharusnya level nasional, misalnya penanganan narkoba, keamanan laut, terorisme itu seharusnya level nasional, tapi lalu di attach ke level instansional yang levelnya mikro. Karena Menpan mengharuskan setiap indikator harus ada K/L yang bertanggung jawab? Misalnya apakah penanggulangan narkoba itu hanya tanggung jawab BNN, padahal itu juga ada tanggung jawab di K/L lain yang harus diterjemahkan, di-*breakdown* di pembagian

tugas masing-masing instansinya. Selama ini ketika kita bicara share indikator, itu sudah dilakukan untuk sektor-sektor riil, tapi di sektor polhukam ini, penghitungan kuantifikasi share indikator itu belum pernah dilakukan. Mungkin kita ke depan bisa melakukan kajian terkait membuat semacam simulasi kuantifikasi untuk share outcome di bidang aparatur negara, seberapa persen itu mempengaruhi pencapaian target nasional” (FGD, 18 Mei 2020).

Oleh karena itu, ke depannya perlu adanya kolaborasi antar kedua lembaga ini dalam mengintegrasikan kebijakan reformasi birokrasi dengan sasaran pembangunan. Mereka perlu merumuskan desain pembagian atau *sharing* indikator kinerja yang akan dicapai oleh masing-masing instansi. Nantinya, pengukuran dilakukan melalui SAKIP masing-masing instansi ataupun dapat pula ke depannya dirumuskan suatu SAKIP yang bersifat nasional (pemerintah pusat).

Proses selanjutnya yang tak kalah penting adalah proses sosialisasi penyelarasan antara indikator kinerja antar K/L/D oleh Kemenpan RB dan Bappenas. Selama ini, salah satu kelemahan dalam penyusunan *road map* reformasi birokrasi di tingkat K/L/D adalah sasaran reformasi birokrasi tidak berkaitan langsung dengan rencana strategis bahkan RPJMN/RPJMD. Kesulitan selama ini adalah bahwa renstra belum terurai secara jelas, yang menggambarkan target di RPJMN/D dan itu diikuti pula dengan *road map* reformasi birokrasinya yang tidak sejalan dengan rencana strategisnya. Oleh karena itu peran Kemenpan RB dan Bappenas selanjutnya adalah menyinergikan kegiatan reformasi birokrasi di tingkat K/L/D dengan RPJMN/D dan Renstra. Sehingga, kegiatan-kegiatan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh K/L/D benar-benar mengacu pada penyelesaian atau mengintervensi masalah-masalah kinerja untuk mewujudkan sasaran-sasaran pembangunannya.

#### **4.f. Implikasi Kebijakan Penerapan Reformasi Birokrasi Berbasis Outcome**

Gagasan reformasi birokrasi yang berorientasi *outcome* ini memiliki implikasi kebijakan apabila di terapkan di masing-masing K/L/D. Beberapa implikasi kebijakan tersebut antara lain:

i. Perbaikan dalam Tata Kelola Tim Reformasi Birokrasi Nasional

Desain reformasi birokrasi berorientasi *outcome* ini menekankan pentingnya peran Presiden sebagai pemimpin tertinggi program reformasi birokrasi. Dengan karakteristik negara kesatuan dan sistem presidensialisme, program reformasi birokrasi akan terlihat efektif apabila dipimpin langsung oleh Presiden. Selama ini pelaksanaannya dilakukan dengan mendelegasikan kewenangan ini kepada Kemenpan RB dan dibentuk beberapa beberapa tim/unit kerja. Di dalam banyak tim/unit kerja yang dibentuk itu, perlu adanya perbaikan dalam tata kelola kelembagaan dalam tim reformasi birokrasi nasional. Diperlukan beberapa perbaikan terkait pergeseran peran, penguatan, revitalisasi tugas dan fungsi, hingga penguatan sumber dayanya. Beberapa implikasi kebijakan dari gagasan ini adalah:

*Pertama*, pergeseran peran tanggung jawab program reformasi birokrasi yang selama ini dipegang oleh Kemenpan RB dikembalikan kepada Presiden, sehingga Presiden yang memimpin langsung program reformasi birokrasi. Hal ini menunjukkan kepentingan Presiden untuk mewujudkan visi misinya. Hal ini bukan berarti tanggung jawab Kemenpan RB dicabut, namun peran Kemenpan RB tetap diperlukan dalam hal implementasi dan memberi masukan kebijakan. Dengan berada di bawah langsung Presiden, maka efektivitas pelaksanaannya akan lebih mudah terawasi dan terkendali.<sup>5</sup> Aplikasinya dapat dilakukan dengan menempatkan

---

<sup>5</sup> Beberapa negara yang berhasil melakukan reformasi birokrasi, sebagian besar pelaksanaannya berada di bawah pengendalian dan pengawasan dari Presiden atau Perdana Menteri. Di Amerika Serikat,

pengendalian program reformasi birokrasi dikoordinasikan di Kantor Staf Kepresidenan.

*Kedua*, penguatan tim-tim/unit kerja yang dibentuk oleh Presiden dengan mengisi tim-tim tersebut dengan orang-orang yang berkompeten. Utamanya seperti di dari kalangan akademisi yang dapat memberi masukan kebijakan kepada Kantor Staf Kepresidenan. Sementara itu, revitalisasi tugas dan fungsi juga dilakukan kepada Bappenas serta Kemenpan RB. Peran Bappenas dengan menjadi *leading sector* dalam merumuskan indikator-indikator kinerja sasaran pembangunan yang akan didukung melalui reformasi birokrasi. Sementara tugas Kemenpan RB dalam mengoordinasikan indikator-indikator kinerja tersebut antar Kementrian, Lembaga, hingga tingkat Pemerintah Daerah (bersama Kemendagri).

*Ketiga*, penguatan sumber daya perlu dilakukan terhadap tim/unit kerja yang nantinya berada di bawah Presiden. Penguatan dilakukan dengan mengisi sumber daya manusia yang kompeten, keuangan, serta kewenangan yang kuat dalam mengendalikan pelaksanaan program reformasi birokrasi.

## ii. Perubahan *Road Map* Reformasi Birokrasi di tingkat Nasional dan Instansional

Perubahan peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi Indonesia perlu diperbaiki dengan penitikberatan pada pergeseran paradigma program reformasi birokrasi yang lebih mendasari diri pada

---

ketika melakukan *reinventing government*, Presiden Bill Clinton membentuk *National Performance Review* yang dipimpin oleh Wakil Presiden Al-Gore yang diberi tugas menjadi institusi penggerak dan pengendali pelaksanaan *reinventing government*, lihat B. Clinton & A.A. Gore. (1994). *Putting Customer First: Standards for Serving The American People*. National Performance Review. Di Malaysia, pelaksanaan reformasi birokrasi berada langsung dibawah Kantor Perdana Menteri (*Prime Minister Office*) yang menjajaki metode *collaborative governance* dengan kabinet dalam pelaksanaan reformasi birokrasinya, lihat A. Noh & N.Z. Yashaiya. *Administrative Reform in Malaysia: Experimenting with Collaborative Governance*, dalam A. Farazmand (2018). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, NY: Springer International Publishing.

perubahan di tingkat *outcome*, yaitu di tingkat pemanfaatannya bagi perbaikan pelayanan publik maupun dalam pencapaian sasaran pembangunan. Pergeseran paradigma ini bukan berarti menggeser keperluan untuk merubah perbaikan di dalam organisasi, tetapi dengan berorientasi pada pencapaian sasaran strategis instansi/nasional maka akan terjadi efek domino terhadap perubahan di dalam internal organisasi. Maka dari itu, disinilah diperlukan penyempurnaan terhadap desain *road map* reformasi birokrasi ke depan. Setidaknya ada beberapa hal yang perlu dipastikan dalam *road map* reformasi birokrasi ke depan:

- a. Bagaimana menginternalisasikan pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh ASN di level instansi. Selama ini program reformasi birokrasi kerap hanya diketahui oleh sebagian kalangan saja, biasanya tergabung dalam tim reformasi birokrasi instansi. Hal ini membuat kesan bahwa program reformasi birokrasi hanya menjadi kegiatan “proyek”. Oleh karena itu, desain *road map* reformasi birokrasi ke depan perlu memastikan bagaimana internalisasi reformasi birokrasi ke seluruh pegawai ASN. Peran pemimpin instansi menjadi sangat krusial sebagai pemimpin langsung program reformasi birokrasi di instansinya.
- b. Memastikan bahwa program-program reformasi birokrasi yang diselenggarakan memiliki keterkaitan langsung terhadap jawaban bagi permasalahan-permasalahan yang ada di Rencana Strategis (Renstra).
- c. *Road map* ke depan perlu memasukkan peran-peran antar aktor dalam suatu kolaborasi nasional yang bersifat *cross-cutting* dalam indikator kinerja kunci program reformasi birokrasi di masing-masing K/L. Hal ini dapat dimulai dengan kolaborasi untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang bersifat prioritas atau melalui skema *Quick Wins*. Disini diperlukan peran antara

Bappenas dan Kemenpan RB dalam memastikan pembagian (*sharing*) indikator kinerja kunci antara K/L terkait yang berkaitan langsung dengan program prioritas tersebut.

### iii. Perubahan Metode Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Dengan adanya perubahan desain kebijakan reformasi birokrasi yang berorientasi pada pencapaian *outcome*. Maka perlu adanya perubahan metode evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Metode evaluasi yang baru setidaknya memuat beberapa muatan penting, antara lain: *pertama*, penilaian atau evaluasi tidak lagi dilakukan melalui *self-assessment*, namun dapat melalui indikator-indikator yang digunakan oleh lembaga profesional atau yang telah disetujui secara internasional (*international approve*). *Kedua*, desain ini merekomendasikan suatu perubahan yang didasari pada pemenuhan kepentingan dari *stakeholders*. Oleh karena itu, metode evaluasi bagi program-program reformasi birokrasi yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik, indikator-indikator kinerja reformasi birokrasi dapat bersama-sama ditentukan bersama para pemangku kepentingan. Misalnya, menggunakan indikator waktu pengurusan perizinan dari berapa hari menjadi berapa hari, dan indikator lainnya yang dapat disepakati bersama.

# BAB V

## PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Reformasi birokrasi memegang peranan penting dalam proses pembangunan. Kesuksesan sebuah negara dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunannya sangat bergantung pada bagaimana negara mengelola administrasi negaranya. Oleh karena itu, program reformasi birokrasi sudah seharusnya dikaitkan secara langsung dengan pencapaian tujuan pembangunan. Reformasi birokrasi seharusnya juga menjadi program utama yang harus terus digaungkan oleh setiap pemerintahan, setiap periode, dan pelaksanaannya seharusnya berkelanjutan karena reformasi birokrasi merupakan sebuah proses yang tidak pernah berhenti (*never ending process*).

Sejak reformasi 1998, perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia telah mengalami berbagai dinamika. Upaya reformasi birokrasi secara sistematis baru dilakukan setelah terbit Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi tahun 2010-2024 yang memiliki cita-cita mulia yaitu mewujudkan Pemerintahan yang Berkelas Dunia (*World-class Government*). Praktis sejak tahun 2010, program reformasi birokrasi menjadi program pemerintah yang harus dilakukan oleh seluruh instansi K/L/D. Namun demikian, implementasi dari pelaksanaan program reformasi birokrasi masih belum menemukan hasil yang maksimal, meski telah berlangsung 1 (satu) dekade. Peta jalan (*road map*) Reformasi Birokrasi yang dirilis setiap lima tahunan belum menjadi petunjuk yang menuntun jalan menuju suatu transformasi kelembagaan pemerintahan.

*Review* terhadap perjalanan reformasi birokrasi, kajian ini menemukan beberapa catatan kritis dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia selama ini antara lain: (1) paradigma reformasi birokrasi selama ini masih terlalu berfokus pada perubahan di internal birokrasi, belum melihat bagaimana dampak dari kegiatan reformasi birokrasi terhadap ketercapaian sasaran pembangunan atau manfaatnya bagi perbaikan pelayanan publik bagi *stakeholders*; (2) Peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi yang disusun oleh K/L/D belum terintegrasi secara langsung dengan RPJMN/D atau Renstra, dimana *road map* reformasi birokrasi seharusnya menjawab langsung kebutuhan menyelesaikan permasalahan-permasalahan di dalam organisasi untuk pencapaian sasaran strategisnya; (3) *Silo mentality* dalam program reformasi birokrasi, dimana pelaksanaan reformasi birokrasi perlu dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi antara lembaga, karena persoalan birokrasi tidak bisa hanya diselesaikan oleh 1 (satu) institusi saja; (4) Masih berorientasi pada pemenuhan dokumen (*output-oriented*); (5) Program reformasi birokrasi cenderung bersifat proyek, yang ditunjukkan dengan pembentukan tim-tim reformasi birokrasi sehingga kegiatan reformasi birokrasi tidak terinternalisasi ke seluruh ASN di birokrasi, hanya di menjadi program bagi tim reformasi birokrasi; (6) Masih rendahnya keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi. Keterlibatan *stakeholders* seharusnya dilibatkan karena mereka adalah individu/kelompok yang akan merasakan langsung dampak dari pembangunan. Oleh karena itu, dalam proses perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi seharusnya mereka dilibatkan untuk menentukan sasaran apa yang ingin dicapai dan indikator kinerja apa yang harus dipenuhi; (7) Terjadi penyeragaman area perubahan dan kegiatan, dimana terjadi penyeragaman area perubahan yang harus diperbaiki dan kegiatan-kegiatan atau bukti yang harus dipenuhi ketika

dilakukan penilaian/evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Padahal tidak semua K/L/D memiliki permasalahan yang sama serta kapasitas sumber daya yang sama.

Dari berbagai catatan kritis di atas, satu persoalan yang diangkat melalui kajian ini adalah terkait dengan bagaimana keterkaitan pelaksanaan program reformasi birokrasi selama ini terhadap ketercapaian sasaran-sasaran pembangunan. Hal ini lah yang kemudian memunculkan sebuah gagasan dalam kajian ini dimana reformasi birokrasi perlu dikaitkan secara langsung dengan ketercapaian hasil (*outcome*). Kajian ini mendefinisikan reformasi birokrasi berorientasi pada *outcome* sebagai proses menata ulang, perubahan, terobosan, inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan berpikir dan bertindak di luar kebiasaan/ rutinitas dengan upaya yang luar biasa yang hasilnya memberi manfaat serta nilai tambah bagi organisasi dan *stakeholders*. Kata kuncinya adalah berada pada bagaimana reformasi birokrasi harus memberi manfaat dan nilai tambah bagi organisasi serta *stakeholders*. Oleh karena itu, memasuki fase terakhir dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2024, perlu adanya suatu pergeseran paradigma dari sebelumnya terlalu berorientasi pada perbaikan di dalam (*internal organisation*) bergeser ke paradigma yang lebih melihat ke luar, yaitu bagaimana orientasi yang berdampak pada perbaikan dalam ketercapaian sasaran pembangunan internal/nasional atau berdampak pada perbaikan pelayanan publik bagi masyarakat.

## **5.2. Saran dan Implikasi Kebijakan**

Desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome* yang digagas melalui kajian ini didasarkan pada pendasaran terhadap *outcome* sebagai basis program reformasi birokrasi yang dilakukan oleh setiap institusi. Selama ini, terjadi salah kaprah pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia yaitu institusi kerap memberangkatkan program reformasi

birokrasi dari ketersediaan sumber daya atau input (*input-based*), dan seringkali kemudian itu terhenti ditingkat program telah terlaksana yang dibuktikan dengan adanya dokumen laporan pelaksanaan (*output-based*). Pada desain ini, *outcome* institusi dijadikan sebagai titik berangkat dari program reformasi birokrasi. Dengan menentukan *outcome* apa yang akan dicapai, maka institusi dapat merumuskan *input*, kegiatan serta *output* apa yang akan dilakukan dan dihasilkan.

Selain itu, diperlukan beberapa strategi untuk dapat mewujudkan keberhasilan desain kebijakan reformasi birokrasi tersebut yang menjadi saran kebijakan dari kajian ini, antara lain:

- i. Menumbuhkan Komitmen Politik Reformasi Birokrasi
- ii. Program Perubahan Tidak Perlu Terlalu Banyak, Fokuskan pada Kegiatan-Kegiatan Prioritas dan Memiliki Dampak Paling Besar terhadap Tata Kelola Pemerintahan & Pelayanan Publik
- iii. Membangun Koalisi Besar (*Grand Coalition*) Reformasi Birokrasi
- iv. Pelibatan Pemangku Kepentingan dalam Perencanaan dan Evaluasi Program atau Kegiatan Reformasi Birokrasi
- v. Revitalisasi Peran Lembaga Pelaksana Reformasi Birokrasi
- vi. Pembagian (*sharing*) Indikator Kinerja Kunci (IKK) Antar Kementerian, Lembaga, maupun Pemerintah Daerah
- vii. Integrasi Peran Bappenas dan Kementerian PAN RB dalam Kebijakan Reformasi Birokrasi

Selain itu, penerapan desain kebijakan reformasi birokrasi berbasis *outcome* ini juga akan berimplikasi pada perubahan kebijakan atau perbaikan ke depan yang perlu dilakukan, diantaranya: (1) Perbaikan dalam Tata Kelola Tim Reformasi Birokrasi Nasional, yaitu diperlukan suatu lembaga pelaksana reformasi birokrasi yang benar-benar fokus terhadap pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi. Saran dari kajian ini merekomendasikan dibentuknya suatu lembaga yang berada langsung di

bawah koordinasi Presiden/Wakil Presiden, dimana pengejawantahannya dapat berada dibawah koordinasi Kantor Staf Kepresidenan atau sejenisnya. Lembaga inilah yang kemudian merumuskan proposal terkait program reformasi birokrasi yang akan dilakukan ke depan yang bertujuan mencapai sasaran pembangunan yang menjadi visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden. (2) Perubahan *Road Map* Reformasi Birokrasi di tingkat Nasional dan Instansional. Diperlukan suatu perubahan *road map* yang secara eksplisit menekankan pentingnya mengaitkan program-program reformasi birokrasi dengan pencapaian sasaran pembangunan yang ingin dicapai. Selama ini *road map* yang disusun oleh setiap institusi terpisah integrasinya dengan capaian di RPJMN/D atau Renstranya. (3) Perubahan Metode Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi ke depan. Desain kebijakan ini menekankan pentingnya kolaborasi dan keterlibatan *stakeholders* dalam perencanaan dan evaluasi program reformasi birokrasi. Oleh karena itu metode evaluasi perlu dilakukan penyesuaian, *pertama*, penilaian tidak dilakukan melalui *self-assessment*, namun bisa melalui lembaga profesional atau dengan penggunaan indikator-indikator yang *international approved*, *kedua*, kegiatan-kegiatan RB yang berhubungan langsung dengan masyarakat/pelayanan publik, evaluasinya dilakukan melalui target dari indikator-indikator yang dirumuskan bersama oleh masyarakat (*citizen*).



## DAFTAR PUSTAKA

- Adamolekun, L. (1976). *Sékou Touré's Guinea: an experiment in nation building* (Vol. 12). Methuen;[New York]: distributed by Harper and Row, Barnes & Noble Import Division.
- Bappenas (2009). *Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan*. Jakarta: Kedeputan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas Republik Indonesia.
- Berenschot, W. (2018). Incumbent bureaucrats: Why elections undermine civil service reform in Indonesia. *Public Administration and Development*, 38(4), 135-143.
- Brösamle, K. J. (2012). Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing. *Hertie School of Governance. Berlin*.
- Burns, J. P. (2000). Public sector reform and the state: The case of China. *Public Administration Quarterly*, 419-436.
- Caiden, G. E, 1969. *Administrative Reform, Allen Lane The Penguin Press, London*.
- Clinton, B. & Gore, A.A. (1994). *Putting Customer First: Standards for Serving The American People*. National Performance Review
- Creswell, J.W. (2012). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed (edisi Ketiga)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.
- Deva, N. (1979). *Towards socialist society*. Centre of Applied Politics.
- Dong, L., & Liu, X. (2015). Public Service Reform in China. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15(3), 569-592.
- Drachman, E. (2013), *Project Helps Viet Nam Cut Red Tape, Hone Competitiveness, and Boost Economic Growth*. [https://dai-global-developments.com/articles/project-helps-Viet Nam-cut-red-tape-hone-competitiveness-and-boost-economic-growth](https://dai-global-developments.com/articles/project-helps-Viet-Nam-cut-red-tape-hone-competitiveness-and-boost-economic-growth) (diakses 25 Oktober 2020).
- Dror, Y. (1976). Strategies for administrative reform. In *The management of change in government* (pp. 126-141). Springer, Dordrecht.
- Dwivedi, O. (1994). *Development administration: From underdevelopment to sustainable development*. Springer.
- Dwivedi, O. P., & Henderson, K. M. (1990). State of the art: comparative public administration and development administration. *Public administration in world perspective*, 9-20.
- Dwiyanto, A. (2011). *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi birokrasi kontekstual*. Gadjah Mada University Press.
- Farazmand, A. (Ed.). (2002). *Administrative reform in developing nations*. Greenwood Publishing Group.

- Haggard, S., & Webb, S. B. (1993). What do we know about the political economy of economic policy reform?. *The World Bank Research Observer*, 8(2), 143-168.
- Haque, M. S. (1997). Incongruity between bureaucracy and society in developing nations: A critique. *Peace & Change*, 22(4), 432-462.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, USA.
- Hauser, F (ed). (2015). *Quality of public administration: A toolbox for practitioners*. European Commission.
- Hoang, T. T., Wiboonchutikula, P., & Tubtimtong, B. (2010). Does foreign direct investment promote economic growth in Viet Nam?. *ASEAN Economic Bulletin*, 295-311.
- Hoerudin, C. W. (2020). Adaptive Leadership in Digital Era: Ridwan Kamil's Leadership Study in West Java. *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 89-98.
- Holidin, D., & Handini, R. S. (2014). Sound governance analysis in the innovation of traditional market revitalization and street vendors management. *Bisnis & Birokrasi Journal*, 21(1), 17-26.
- Jun, J. S., & Yoon, J. P. (1996). Korean public administration at a crossroads: Culture, development and change. In *Public administration in the NICs* (pp. 90-113). Palgrave Macmillan, London.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. *London: Strategy Unit, Cabinet Office*.

- Kim, P. S. (2002). Civil service reform in Japan and Korea: toward competitiveness and competency. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 389-403.
- Lapuenta, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*.
- Lee, H. B. (1976). Bureaucratic models and administrative reform. In *The Management of Change in Government* (pp. 114-125). Springer, Dordrecht.
- Liou, K. T. (1999). Administrative reform and economic development: concepts, issues, and the national experience. *Review of Policy Research*, 16(2), 1-18.
- Liou, K. T. (2017). Government reform, public governance, and Chinese economic development. *Journal of Chinese Governance*, 2(3), 255-270.
- Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the failure of politics: Challenges to democratic governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576-1605.
- Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- Minh Chau, D. (1997). Administrative reform in Viet Nam: need and strategy. *Asian Journal of Public Administration*, 19(2), 303-320.
- Moleong, L.J., (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Penerbit Rosdakarya.

- Montgomery, J. D. (1962). Public interest in the ideologies of national development. *The Public Interest*.
- Montgomery, J. D. (1980). Administering to the Poor (or, If We Can't Help Rich Dictators, What Can We Do for the Poor?). *Public Administration Review*, 40(5), 421-425.
- Moris, J. (1977). The transferability of western management concepts and programs, an East African perspective. *Education and training for public sector management in developing countries*, 75.
- Ndue, P. (2005). Democratization, Good Governance and Administrative Reform in Africa. In *A Paper Presented at 26th African Association for Public Administration and Management (AAPAM) Annual Roundtable Conference, Mombasa, Kenya*.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore (English version)*. World Scientific.
- Ngok, K., & Zhu, G. (2007). Marketization, globalization and administrative reform in China: A zigzag road to a promising future. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 217-233.
- Noh, A. and Yashaiya, N (2018), Administrative Reform in Malaysia: Experimenting with Collaborative Governance in Farazmand, A (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, Springer, Chalmers
- O. P. Dwivedi, R. B. Jain (1985). *India's Administrative State*. Gitanjali Publishing House, New Delhi.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Otenyo, E. E., & Lind, N. S. (2006). PART II: Administrative Development And Development ADMINISTRATION. *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, 221.
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and service delivery. *Annual Review of Political Science*, 20, 249-268.
- Peters, B. G. (2001). Government reform and reorganization in an era of retrenchment and conviction politics. *Public Administration and Public Policy*, 94, 669-690.
- Pinchot, G., & Pinchot, E. (1993). *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Pramusinto, A. (2010). Desentralisasi dan Kepemimpinan Inovatif di Indonesia. *Sosio Humaniora*, 12(3).
- Pramusinto, A. (2012). Building a Democratic Public Service through Citizen's Charter: Lessons Learnt from Yogyakarta City. *Jurnal Internasional: Jurnal Asian Review of Public Administration*, 23(1-2), 4-16.
- Prasojo, E. (2020). *Memimpin Reformasi Birokrasi: Kompleksitas dan Dinamika Perubahan Birokrasi Indonesia*. Depok: FIA UI Press.

- Prasojo, E., & Holidin, D. (2018). Leadership and public sector reform in Indonesia. *Leadership and Public Sector Reform in Asia*, 53.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2018). Reformasi dan Inovasi birokrasi: Studi di kabupaten sragen.
- Prasojo, E., dan Rudita, L. (2014). Reformasi Administrasi Indonesia Menuju Pemerintahan Dinamis. *Prisma*, Vol. 33, hal. 31-39.
- Prasojo, E., dkk. Pemimpin dan Reformasi Birokrasi: Catatan Inspiratif dan Alat Ukur Kepemimpinan Dalam Implementasi Reformasi Birokrasi. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2014). Hal. 77.
- Prastowo, Y. (2014). Reformasi Birokrasi dan Persoalan Subjek Etis. *Prisma*, 33(2), 57-69.
- Pratiwi, A. (2011). Transformation of Public Organizational Culture in Indonesian Democratic Era (Case Study of Jembrana Regency). *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 8(1), 07.
- Quah, J. S. (1996). Public administration in Singapore: Managing success in a multi-racial city-state. In *Public Administration in the NICs* (pp. 59-89). Palgrave Macmillan, London.
- Quoc, C. H., & Thi, C. D. (2018). Analysis of foreign direct investment and economic growth in Viet Nam. *International Journal of Bossiness, Economic and Law*, 15(5), 2289-1552.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.
- Riggs, F. W. (1964). Administrative development: An elusive concept. In: J. D. Montgomery & W. J. Siffin (Eds), *Approaches to development*

*politics, administration and change* (pp. 225–255). New York: McGraw-Hill.

Rondinelli, D. A., & Montgomery, J. D. (1990). Managing economic reform: An alternative perspective on structural adjustment policies. *Policy Sciences*, 23(1), 73-93.

Schwarz, M.G. (2010), Project 30: A Revolution in Viet Nameese Governance? Washington, DC: Brookings Institution. [http://www.brookings.edu/research/papers/2010/09/Viet\\_Nam-schwarz](http://www.brookings.edu/research/papers/2010/09/Viet_Nam-schwarz) (diakses 18 Oktober 2020).

Sholeh, C., Sintaningrum, S., & Sugandi, Y. S. (2019). Formulation of innovation policy: Case of Bandung smart city. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 22(3), 173.

Sigelman, L. (1976). The quality of administration: An exploration in the American states. *Administration & Society*, 8(1), 107-144.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.

Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta

Taufiq, M, Savira, E.M., Wiryanto, W., Santoso, T., etc. (2014). *Kajian Model Reformasi Birokrasi*. Jakarta: LAN.

Thanh, V. T., & Van Nguyen, C. (2016). Regulatory Coherence: The Case of Viet Nam. *The Development of Regulatory Management Systems in East Asia*, 359.

Tirto. (2018). *Kementerian dan Lembaga Mana yang Jadi Sarang Para PNS Korupsi?*, dalam <https://tirto.id/kementerian-dan-lembaga->

[mana-yang-jadi-sarang-para-pns-korupsi-cZvp](#) (diakses, 3 Februari 2020).

Tirto. (2018). *Korupsi di Kementerian dan Lembaga Tak Kalah Dahsyat dari DPR*, dalam <https://tirto.id/korupsi-di-kementerian-dan-lembaga-tak-kalah-dahsyat-dari-dpr-cBX6> (diakses, 3 Februari 2020).

Turner, M., Prasajo, E., & Sumarwono, R. (2019). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies*, 1-19.

Wang, Q. (2010). Administrative reform in China: Past, present, and future. *Southeast Review of Asian Studies*, 32(1), 100-119.

Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.

White, B. (2012). Indonesian rural youth transitions: employment, mobility and the future of agriculture. *Land, livelihood, the economy and the environment in Indonesia*, 243-263.

Wu, J., & Jingjun, S. (2018). Leadership and Public Sector Reform in China. In *Leadership and Public Sector Reform in Asia*. Emerald Publishing Limited.

Zuhriyati, E., & Rahmawati, D. E. (2014). Transformational Leadership in the City of Yogyakarta During Herry Zudianto's Era. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 5(2).