



# PROSPEKTIF

# SANKRI

# 2025



Pusat Kajian  
**SANHAN**

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara  
**DEPUTI BIDANG KAJIAN KEBIJAKAN**  
Lembaga Administrasi Negara  
**T.A. 2017**



**KAJIAN**

**Prospektif**

**SANKRI 2025**

**Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara**  
**Deputi Bidang Kajian Kebijakan**  
**Lembaga Administrasi Negara**  
**2017**

## **Kajian Prospektif SANKRI 2025**

---

Penyusun:

**Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara**

Kontributor :

**Dr. Alfian Miko, M.Si**  
**Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D**  
**Dr. Drs. Novie R. Pioh, M.Si**  
**Dr. Herlan S.Sos, M.Si**  
**Dr. Drs. Frans Gana, M.Si**  
**Dr. M. R. Khairul Muluk, M.Si**  
**Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc**  
**Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M.**  
**Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, SH, M.Hum**  
**Dr. Fitriani Ahlan Sjarif. SH, MH**  
**Oscar Fitriano, SE, M.Pub**  
**Rini Widyantini, SH, MPM**  
**Dominikus Dalu**  
**Sudaryatno**  
**Prof Dr. Soesilo Zauhar, MS**  
**Ir. Basah Hernowo, MA**

Diterbitkan oleh :

**Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara - Lembaga Administrasi  
Negara**  
**Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat**  
**Telp. (021) 3868201-05, Fax. (021) 3868208**

**Kajian Prospektif SANKRI 2025. – Jakarta : PKSANHAN - LAN, 2017.**  
**200 hlm.**  
**ISBN 978-602-72295-5-6**



## SAMBUTAN

### KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi Negara merupakan sebuah sistem yang bersifat dinamis. Kedinamisan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain perkembangan teknologi informasi, interaksi antara negara, ekspektasi dan pilihan-pilihan publik, baik pada skala nasional maupun global. Kajian ini sangat penting ditengah era saat ini yang serba cepat, digitalisasi sistem pemerintahan, dan ketatnya persaingan regional dan global. Disamping itu pentingnya kajian Prospektif SANKRI Tahun 2025 berkaitan erat dengan Milestone Indonesia Baru 2025 yang bertujuan mewujudkan aparatur Negara yang amanah dan mampu mendukung pembangunan nasional (RPJPN) dan terwujudnya pemerintahan kelas dunia (*Grand Design Reformasi Birokrasi*).

Kajian Prospektif SANKRI Tahun 2025 menjadi sangat relevan dengan program nawacita yang dikeluarkan oleh Presiden yaitu membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. Program nawacita ini merupakan titik tolak perlunya ada kajian-kajian yang memberikan fokus kegiatannya pada sistem administrasi pemerintahan di negara ini mulai dari dimensi Kelembagaan, maupun manajemen dalam berbagai aspek antara lain SDM Aparatur, Regulasi/Kebijakan, Perencanaan Anggaran, dan Manajemen Pelayanan yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis dimana hasil akhirnya berupa pelayanan publik yang *excellent* kepada masyarakat.

*Fine Tuning* Administrasi Negara sesungguhnya melihat pada dua aspek yaitu sistemnya itu sendiri kemudian aktor yang menjalankan sistem itu. Sebuah bangunan sistem yang baik akan memberikan kejelasan kepada aktor yaitu Aparatur Sipil Negara untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Kemampuan memprediksi perubahan Sistem Administrasi di Indonesia dapat menjadi sebuah pijakan dan pedoman dalam merumuskan sasaran kegiatan dan

strategi dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan di bidang Administrasi Pemerintahan dan Administrasi Publik. Kemudian sebagai Aparatur Sipil Negara yang dituntut mempunyai kompetensi lebih mumpuni, Kajian ini dapat mempermudah dalam memandang dan sebagai alat pembanding tentang perubahan-perubahan yang akan terjadi mulai saat lampau, saat sekarang pada saat kajian ini dibuat, dan saat kedepannya di tahun 2025.

Sehubungan dengan hal tersebut, saya menyambut baik dilakukannya Kajian Prospektif SANKRI Tahun 2017, Semoga dengan Kajian ini mendeskripsikan kondisi ideal 2025 bidang penyelenggaraan negara, hasil analisis kebijakan, strategi dan program selama kurun waktu RPJP, GD- RB, dan efektivitas pencapaian visi 2025, serta Rekomendasi kebijakan, strategi, dan program pemerintah kurun waktu 2017 – 2025 serta mampu memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi segenap stakeholder internal dan eksternal di Lembaga Administrasi Negara.

Jakarta, Desember 2017

Kepala Lembaga Administrasi Negara



Adi Suryanto

# KATA PENGANTAR

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia sebagai tatanan penyelenggaraan negara meliputi seluruh bidang kekuasaan penyelenggaraan negara (baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia sendiri mempunyai dimensi yang dinamis mencakup dimensi Kelembagaan, maupun manajemen dalam berbagai aspek antara lain SDM Aparatur, Regulasi/Kebijakan, Perencanaan Anggaran, dan Manajemen Pelayanan yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis dimana hasil akhirnya berupa pelayanan publik yang *excellent* kepada masyarakat.

Ranah sistem administrasi negara yang begitu luas harus dipilah berdasarkan prioritas keadaan saat ini, sehingga rekomendasi yang disampaikan bisa lebih terfokus dan implementatif. Tulisan ini membatasi pada dimensi-dimensi strategis administrasi negara yang bersifat prioritas dan harus segera dilaksanakan oleh pemerintah, agar tujuan mensejahterakan kehidupan masyarakat dapat segera terwujud. Atas dasar tersebut, pada setiap dimensi administrasi negara yang dikupas dalam tulisan ini, diuraikan secara sistematis, dari kondisi saat ini, identifikasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi dan arah pengembangan kedepan dari masing-masing dimensi tersebut.

Bagian pertama tulisan ini merupakan bagian pendahuluan yang menguraikan informasi singkat mengenai perkembangan perubahan paradigma administrasi negara. Paradigma awal administrasi negara yang disebut *Old Public Administration*, terus mengalami perkembangan menjadi *New Public Management*, *New Public Service*, sampai akhirnya sekarang dengan pendekatan *New Public Governance*. Setiap paradigma mempunyai ciri dan karakteristiknya sendiri. Hal inilah yang juga mempengaruhi perkembangan SANKRI. Pada era tahun 2025 nanti, SANKRI diharapkan akan mengedepankan nilai-nilai paradigma *New Public Governance*, menjadi administrasi negara yang lain berorientasi *society focused*, dinamis, berperan sebagai enabler, kekuasaan pemerintahan yang terdesentralisasi, menerapkan *whole of government*, *digital/online government*, dan *open*

*government*. Hal-hal inilah yang akan menjadi acuan perkembangan *state of the art* SANKRI ke depan, yang akan disampaikan pada bagian-bagian selanjutnya.

Bagian kedua membahas tentang perkembangan lingkungan strategis SANKRI yang terbagi ke dalam lingkungan strategis internal dan eksternal. Dimana lingkungan strategis internal membahas tentang faktor politik (perubahan sistem pemilu, pilkada dan pilpres), faktor hukum (paket kebijakan reformasi hukum tahap I dan II), faktor ekonomi (pertumbuhan ekonomi dan posisi daya saing Indonesia), faktor demografi penduduk, dan faktor teknologi informasi (e-government dan inovasi bidang TI). Untuk lingkungan strategis eksternal membahas tentang Konstelasi Geo-Politik Global dan Regional, serta Kerjasama Regional/Global/Multilateral.

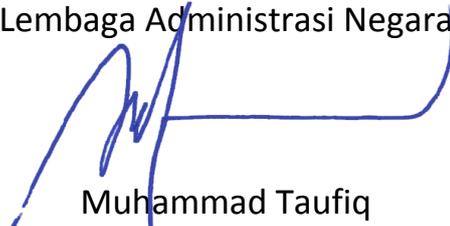
Bagian ketiga merupakan arah pengembangan menuju tahun 2025 dari dimensi-dimensi sistem administrasi negara. Arah pengembangan dimensi kelembagaan sebagai dimensi penting dalam pembangunan dan pengembangan administrasi negara adalah *Open Government* dan *Whole of Government*. Dimensi manajemen SDM Aparatur untuk arah pengembangannya melakukan Penerapan Model IHRM (*Integrated Human Resources Management*) yang beraskan sistem merit dan penguatan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai pengawal penerapan sistem merit. Arah pengembangan dimensi Kebijakan/Regulasi dibagi menjadi jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dengan faktor-faktor rekomendasi terdiri atas substansi hukum (*law substance*), struktural hukum (*law structure*), dan kultural (*law culture*). Untuk dimensi perencanaan dan penganggaran, perubahan proses dari manual beralih ke arah teknologi informasi, membuat arah pengembangan dimensi ini fokus dalam pemanfaatan program aplikasi KRISNA yang mendukung proses perencanaan, penganggaran, dan pelaporan informasi kinerja. Selain keempat dimensi diatas, tulisan ini juga memuat arah pengembangan dari pelayanan publik di Indonesia. Dimana arah pengembangan dari pelayanan publik di indonesia menggunakan konsep *Integrated Public Service Delivery*, yang dapat mempersingkat waktu, memperpendek prosedur, memangkas pengeluaran masyarakat, dan memberikan kepastian layanan.

Kami sampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang telah memberi kontribusi dalam pelaksanaan dan penyusunan hasil kajian ini. Terutama adalah para narasumber yang berasal dari kementerian/lembaga terkait seperti Kementerian Pan dan RB, Bappenas, BPHN, serta narasumber dari perguruan tinggi seperti Universitas Indonesia, Universitas Andalas, Universitas Tanjungpura, Universitas Brawijaya, dan Universitas Sam Ratulangi, serta mitra kerja di kalangan internal Lembaga Administrasi Negara.

Disadari bahwa hasil kajian ini belum sempurna, oleh sebab itu diharapkan adanya kritik dan masukan untuk perbaikan hasil kajian yang telah dilakukan ini. Diharapkan hasil kajian ini bisa bermanfaat bagi para pihak yang berkepentingan dengan substansi yang terdapat dalam hasil kajian ini.

Jakarta, Desember 2017

Deputi Bidang Kajian Kebijakan  
Lembaga Administrasi Negara



Muhammad Taufiq



---

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>SAMBUTAN</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Landasan Konseptual Administrasi Negara .....	2
B. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara .....	5
<b>BAB II PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS SANKRI</b> .....	13
A. Lingkungan Strategis Internal .....	13
B. Lingkungan Strategis Eksternal .....	43
<b>BAB III MANAJEMEN KELEMBAGAAN DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025</b> .....	52
A. Manajemen Kelembagaan Saat Ini .....	52
B. Permasalahan dan Tantangan Manajemen Kelembagaan .....	57
C. Arah Pengembangan Manajemen Kelembagaan .....	59
<b>BAB IV MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025</b> .....	67
A. Manajemen SDM Aparatur Saat Ini .....	69
B. Permasalahan dan Tantangan Manajemen SDM Aparatur .....	82
C. Arah Pengembangan Manajemen SDM Aparatur .....	91
<b>BAB V MANAJEMEN PERENCANAAN PENGANGGARAN DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025</b> .....	95
A. Manajemen Perencanaan Penganggaran Saat Ini .....	96
B. Permasalahan dan Tantangan Manajemen Perencanaan Penganggaran .....	109
C. Arah Pengembangan Manajemen Perencanaan dan Penganggaran .....	112

<b>BAB VI MANAJEMEN KEBIJAKAN/REGULASI DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025 .....</b>	<b>115</b>
A. Manajemen Kebijakan/Regulasi Saat Ini .....	115
B. Permasalahan dan Tantangan Manajemen Kebijakan/Regulasi .....	120
C. Arah Pengembangan Manajemen Kebijakan/Regulasi .....	122
<b>BAB VII MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025 .....</b>	<b>128</b>
A. Manajemen Pelayanan Publik Saat Ini .....	128
B. Permasalahan dan Tantangan Manajemen Pelayanan Publik .....	136
C. Arah Pengembangan Manajemen Pelayanan Publik .....	141
<b>BAB VIII PENUTUP .....</b>	<b>148</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>150</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>153</b>

---

## DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 1.1 Pergeseran Nilai Administrasi Negara.....	9
Tabel 2.1 Indeks Komponen Penilaian IDI .....	18
Tabel 2.2 Skenario Pertumbuhan Ekonomi di Asia Tenggara .....	24
Tabel 2.3 Perbandingan Peringkat Kemudahan Berusaha Negara-Negara ASEAN .....	27
Tabel 2.4 Proyeksi Bonus Demografi 2010 – 2035 .....	30
Tabel 2.5 Performa Pengetahuan & Pendidikan Pelajar Berumur 15 Tahun .	31
Tabel 2.6 Indeks SDM Indonesia Tahun 2017 .....	32
Tabel 2.7 Networked Readiness Indeks Negara-Negara ASEAN .....	36
Tabel 2.8 Perbandingan Daya Saing Negara-Negara ASEAN .....	48
Tabel 2.9 Perjanjian Perdagangan Bebas Indonesia yang Dinotifikasikan ke WTO .....	49
Tabel 3.1 Perbedaan Sistem Pemerintahan RI Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945 .....	54
Tabel 4.1 Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Umur Tahun 2016 .....	71
Tabel 4.2 PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2016 .....	71
Tabel 4.3 Jumlah Penduduk dan Jumlah PNS per Provinsi Tahun 2016.....	74
Tabel 4.4 Jumlah Instansi yang Telah Melaksanakan Seleksi Terbuka (per Desember 2016) .....	77
Tabel 4.5 Alokasi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat disandingkan dengan Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 1998-2016 .....	86
Tabel 7.1 Hasil Survei Persepsi Masyarakat terhadap Layanan Publik (%) ....	133
Tabel 7.2 Global Competitiveness Report 2016-2017 .....	136
Tabel 7.3 Arah Kebijakan Manajemen Pelayanan Publik 2025 .....	143

## DAFTAR GAMBAR

	Hal
Gambar 1.1	Skema Sederhana Lingkup, administrasi Negara ..... 3
Gambar 1.2	Trajectory Perubahan Nilai-Nilai Perkembangan SANKRI ... 10
Gambar 2.1	Indeks Demokrasi Indonesia 2009 – 2016 ..... 19
Gambar 2.2	Peringkat Daya Saing Global Asia Pasifik ..... 25
Gambar 2.3	Perkembangan Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia ..... 26
Gambar 2.4	Prediksi Pertumbuhan Penduduk di Dunia Tahun 2025 ..... 28
Gambar 2.5	Persebaran Penduduk di ASEAN Tahun 2025 ..... 28
Gambar 2.6	Proyeksi Bonus Demografi Indonesia ..... 29
Gambar 2.7	Perbandingan Angka Pengangguran Angkatan Kerja ..... 32
Gambar 2.8	Persebaran Penduduk pada Wilayah Pulau ..... 33
Gambar 2.9	Urbanisasi Kota dan Desa (%) ..... 34
Gambar 2.10	Negara dengan Penggunaan Internet Tertinggi ..... 37
Gambar 2.11	Platform Media Sosial yang paling banyak digunakan di Indonesia ..... 38
Gambar 2.12	Pengaruh Teknologi Disruptif Terhadap Masyarakat, Bisnis dan Ekonomi ..... 41
Gambar 3.1	Ilustrasi progres penataan LNS oleh Kemen PAN dan RB ... 56
Gambar 3.2	WoG dalam Prospektif Kebijakan Publik ..... 63
Gambar 3.3	Faktor-Faktor Pendorong (Drivers) WoG ..... 64
Gambar 3.4	Model Hubungan dalam e-Government ..... 59
Gambar 4.1	Pertumbuhan Jumlah PNS Indonesia dari Tahun ke Tahun ..... 70
Gambar 4.2	PNS Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 1998 – 2016 ..... 72
Gambar 4.3.	PNS Indonesia Berdasarkan Jenis Jabatan Tahun 2002 – 2016 ..... 73
Gambar 4.4	Komposisi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dalam Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 1998-2016 ..... 87
Gambar 4.5	Belanja Daerah Secara Nasional Tahun 2009-2014 (dalam miliar rupiah) ..... 88
Gambar 4.6	Tren Agregat Provinsi Provinsi, Kabupaten, dan Kota – Rasio Belanja Pegawai Terhadap Total Belanja Daerah Tahun 2011-2014 ..... 89
Gambar 4.7	Model IHRM Instansi Pemerintah ..... 93
Gambar 5.1	Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pusat

	dan Daerah .....	101
Gambar 5.2	Alur Proses Bisnis Fungsi Penganggaran Kementerian/Lembaga .....	106
Gambar 5.3	Penguatan Peran Bappenas .....	109
Gambar 5.4	Contoh in-efisiensi dalam pencapaian sasaran pembangunan .....	110
Gambar 5.5	Alur Proses KRISNA .....	112
Gambar 5.6	Perubahan Format Renja-K/L setelah ada KRISNA .....	113
Gambar 6.1	Kenaikan Peraturan Perundang-undangan Pusat s.d. Tahun 2016 .....	119
Gambar 6.2	Arah Pengembangan Kebijakan/Regulasi dalam rangka Percepatan Pencapaian Target RPJP 2005-2025 .....	127
Gambar 7.1	Indeks Efektifitas Pemerintah di Negara ASEAN Tahun 2016 .....	132
Gambar 7.2	Zonasi Kepatuhan Pemerintah Kabupaten Tahun 2016.....	134
Gambar 7.3	Peringkat <i>Ease of Doing Business</i> di Negara Asia Tenggara, 2016 .....	135
Gambar 7.4	Skor Integritas Pelayanan Publik .....	137

# BAB I

## PENDAHULUAN

---

Penyusunan prospektif SANKRI 2025 dilakukan dengan mengidentifikasi dan memaparkan rekam jejak perubahan administrasi negara di Indonesia secara runtut dan sistematis, demikian juga teridentifikasinya sistem lingkungan strategis SANKRI masa kini dan proyeksi perubahan masa yang akan datang. Identifikasi *state of the art*, potensi gap antara kondisi saat ini dan perkembangan lingkungan strategis tersebut diarahkan agar dapat dijadikan landasan rasional dalam melihat arah perkembangan model SANKRI 2025 sesuai dengan dinamika lingkungan strategis internal Indonesia, maupun perubahan global. Teridentifikasinya prospektif SANKRI 2025 dapat dijadikan arah reformasi birokrasi di Indonesia yang sinkron dengan perubahan lingkungan strategis, sehingga mumpuni dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan regulasi yang sesuai dengan visi dan misi bangsa Indonesia.

Dalam SANKRI disebutkan bahwa Administrasi Negara perlu dipahami sebagai administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya. Dalam situasi dan kondisi negara bagaimana pun, administrasi negara harus tetap berperan memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan negara, mengemban tugas penyelenggaraan negara, memberikan perhatian dan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, dan membuka peluang kepada masyarakat untuk berkarya dalam upaya mencapai tujuan bersama dalam bernegara, ataupun untuk melakukan peran tertentu dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik.

Dalam perkembangan praktik dan pembangunan administrasi negara di Indonesia, dikenal pula secara populer istilah aparatur negara; bahwa peran administrasi negara dilakukan oleh aparatur negara. Dalam hubungan ini aparatur negara diartikan sebagai keseluruhan lembaga pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan aparatur pemerintahan, serta sumber daya manusia aparatur negara yang meliputi pejabat negara dan pegawai negeri. Sumber daya manusia aparatur negara ini berfungsi sebagai administrator negara yang memiliki peran publik dan kewajiban publik tertentu. Peran dan posisi administrator negara atau aparatur negara tersebut secara konseptual dapat dibedakan ke dalam dua kelompok, sebagai berikut:

1. Administrator negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier, mempunyai ciri sebagai pelaksana tugas dinas pemerintahan negara yang tidak memiliki tanggung jawab politik, tetapi mempunyai tanggung jawab

administratif; berperan semata-mata sebagai tenaga profesional yang memiliki integritas dan kemampuan teknis dan atau manajerial (kompetensi) dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat dan prinsip-prinsip pelayanan prima. Sesuai dengan peran dan kemampuan profesional yang dimilikinya, pegawai negeri (public servant) di setiap lembaga pemerintahan negara merupakan unsur aparatur negara yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis fungsional pemerintahan ataupun pemberian layanan kepada masyarakat, yang dalam melaksanakan tugasnya tersebut didasarkan pada etika profesinya.

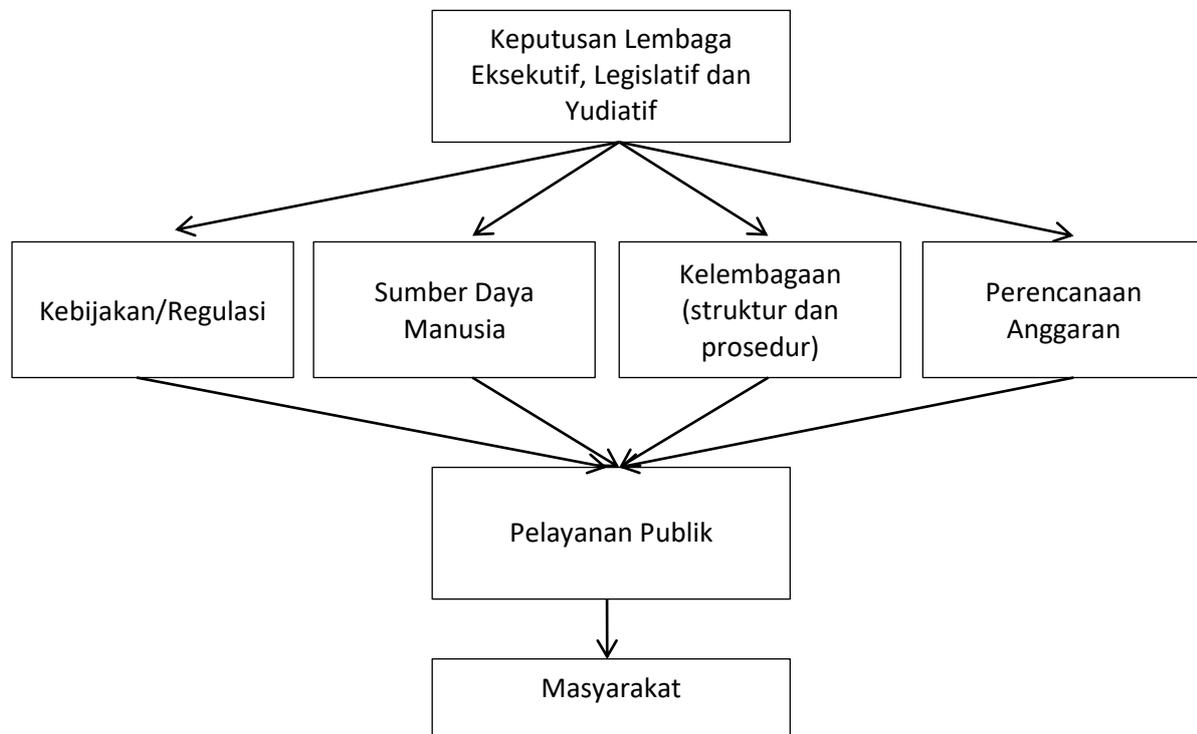
2. Administrator negara sebagai pejabat politik atau pejabat negara, merupakan unsur aparatur negara yang memiliki tanggung jawab politik, berusaha untuk memenuhi tuntutan dan memuaskan kepentingan masyarakat atas dasar keputusan-keputusan politik yang berorientasi pada kepentingan negara. Dengan demikian ia harus mampu menangkap aspirasi masyarakat dan memperjuangkannya dalam proses perumusan kebijakan negara. Dalam memainkan peran politiknya tersebut administrator negara selalu disemangati oleh kepentingan publik.

## **A. LANDASAN KONSEPTUAL ADMINISTRASI NEGARA**

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

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

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



**Gambar 1.1. Skema Sederhana Lingkup, administrasi Negara**

Sumber : disarikan dari (Committee of Experts on Public Administration, 2006)

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

1. Tata nilai yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara, yang menyentuh nilai-nilai kultural, dan institusional yang berkembang dalam kehidupan negara bangsa, termasuk landasan falsafah dan etika serta pandangan hidup yang mendasari ataupun nilai-nilai spiritual yang menghikmatinya.
2. Organisasi pemerintahan negara, yang meliputi tatanan organisasi aparatur pemerintahan negara yang berada di wilayah pemerintahan

negara dan sering disebut birokrasi pemerintahan, terdiri dari organisasi lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (badan perwakilan rakyat), yudikatif (badan peradilan), dan lembaga negara lainnya yang diperlukan serta saling hubungannya dalam rangka penyelenggaraan negara; termasuk organisasi kesekretariatan lembaga-lembaga tersebut.

3. Manajemen pemerintahan negara, meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan, merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan pada umumnya, seperti pengelolaan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, pelayanan, pengawasan, dan pertanggungjawaban hasil-hasilnya dari setiap ataupun keseluruhan organisasi pemerintahan negara.
4. Sumber daya aparatur negara. Sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan dalam tugas pemerintahan negara; pengelolaan dan pembinaannya mendapatkan perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya, sejak recruitment, pengembangan kompetensi, pengembangan karier dan kesejahteraan, serta pemensiunannya, termasuk pengelolaannya melalui sistem manajemen kepegawaian negara. Demikian pula unsur-unsur dan manajemen sumber daya lainnya (dana, prasarana, peralatan dan fasilitas kerja). Keseluruhan sumber daya aparatur negara tersebut dikelola dalam organisasi kesekretariatan di setiap lembaga.
5. Sistem dan proses kebijakan negara. Sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara, peran administrasi negara dalam pengelolaan kebijakan pemerintahan negara mencakup hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan proses; (1) Perumusan kebijakan; (2) Penetapan kebijakan; (3) Pelaksanaan kebijakan; (4) Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan; (5) Penilaian hasil (evaluasi kinerja) pelaksanaan berbagai kebijakan negara untuk menangani atau mengatasi berbagai persoalan lingkungan administrasi negara, seperti dalam bidang kehidupan sosial, ekonomi, politik, hukum, agama, lingkungan hidup, dan sebagainya yang disebut "public affair" yang dikenal pula sebagai lingkungan administrasi negara.
6. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara. Negara eksis pada suatu wilayah karena adanya kesepakatan masyarakat bangsa yang hidup pada wilayah tersebut. Negara didirikan oleh rakyat bangsa

untuk mencapai tujuan bersama; karena itu merekalah pemilik kedaulatan negara. Sebab itu organisasi dan manajemen pemerintahan tidak dapat mengabaikan aspirasi dan peran masyarakat atau rakyat bangsa dalam penyelenggaraan pemerintah negara. Organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan bernegara tersebut merupakan unsur penting dalam negara, yang memiliki posisi dan peran tertentu dalam sistem dan proses penyelenggaraan kebijakan negara pada seluruh wilayah negara; dan menjadi bagian dari fokus perhatian administrasi negara.

7. Hukum administrasi negara. Hal ini meliputi dimensi hukum bertalian dengan pengaturan sistem dan proses penyelenggaraan negara, termasuk mengenai eksistensi, tugas, fungsi, lembaga-lembaga pemerintahan negara, saling hubungannya satu lain, dan karya masing-masing lembaga serta tata cara menghasilkannya; dimaksudkan agar kelembagaan negara tersusun dan terselenggara secara efisien, proporsional, efektif, tertib, dan legitimate.

## **B. PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA**

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

### ***Old Public Administration***

Paradigma "*Old Public Administration*" yang banyak dipengaruhi oleh model birokrasi Max Weber yang mengutamakan kontrol pemerintah terhadap masyarakat, hirarkis, procedural, topdown, sentralistik, tertutup bagi publik, orientasi pertanggungjawaban pada input, tidak terukur, dan teknokratis. Ciri administrasi negara pada old administration adalah dengan banyaknya standardisasi pelayanan publik yang berasal dari pemerintah pusat yang harus dipatuhi oleh penyelenggara layanan publik dibawahnya. Pada model ini kepentingan publik didefinisikan oleh aktor politik, dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan untuk dijadikan dasar pelaksanaannya oleh birokrasi. Tanggungjawab organisasi publik diarahkan kepada organisasi konstituen yaitu partai politik yang terwakili dalam lembaga legislatif, ataupun organisasi pemerintahan lainnya yang memiliki hirarki lebih tinggi. Dengan deskripsi tersebut, pemerintah hanya berperan sebagai pelaksana (*rowing*) kebijakan yang berfokus pada ketentuan kebijakan politik. Akuntabilitas

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

### ***New Public Management (NPM)***

Pada "*New Public Management*", kepentingan publik dipandang sebagai agregat kepentingan yang merupakan kumpulan dari keseluruhan kepentingan individu yang berbeda-beda. Pada era ini, publik dianggap sebagai pengguna layanan yang memiliki pilihan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya, publik disediakan beberapa pilihan layanan karena pada konsep ini pelayanan publik dapat diserahkan ke beberapa pihak swasta namun tetap dalam koridor aturan main yang dibuat pemerintah. Pada era ini pemerintahan berperan lebih sebagai pengatur (*Steering*), dan publik diberikan hak untuk memilih provider layanan sesuai kebutuhannya. Model *new public management* meniru model organisasi swasta yang berukuran kecil, responsive, tidak bertele-tele, efisien, dan kompetitif. Untuk itu era ini mengedepankan peran swasta dalam pemberian layanan publik bahkan pula dalam rangka pendanaannya. Dalam era ini, inovasi dan pemangkasan prosedur layanan publik menjadi ciri khasnya, pencapaian performa yang terukur dijadikan dasar *reward and punishment system* (Osborne, 2010). Ciri NPM adalah (1) pendelegasian layanan kepada swasta; (2) standar kinerja yang tegas dan terukur, termasuk tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilan kuantitatif yang jelas; (3) orientasi pertanggungjawaban kepada output; (4) sistem manajemen desentralistik; (5) transparansi; (6) topdown dan bottomup (7) Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit. Dengan demikian akuntabilitas publik didasarkan pada nilai efisiensi dan efektifitas organisasi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Namun demikian sistem ini pun memiliki kekurangan, di mana kebutuhan masyarakat yang terpenuhi adalah kebutuhan representatif yang merupakan agregat. Hal ini mengakibatkan kelompok masyarakat terbelakang dan minoritas yang jauh dari jangkauan penyampaian dan akomodasi aspirasi tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan layanan dari pemerintah (Denhart &

Denhart, 2007). Atas kekurangan ini, maka muncul paradigma baru yaitu “*New Public Service*”.

### ***New Public Service (NPS)***

Pada model “*New Public Service*”, kepentingan publik dipandang sebagai hasil dialog dengan masyarakat berdasarkan nilai-nilai yang disepakati bersama. Pemerintah berperan sebagai negosiator dan penjemputan kepentingan di antara individu dan kelompok masyarakat, serta berperan menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan pendekatan ini diharapkan kepentingan yang terakomodir dan dilayani oleh pemerintah adalah yang betul-betul menjadi kepentingan publik yang mendasar (Denhart & Denhart, 2007). Masyarakat dari kalangan terisolir dan minoritas juga diajak berbicara dan didengarkan aspirasinya. selanjutnya dengan adanya kenyataan bahwa pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan pelayanan dasar kepada warganya, maka pelayanan dasar tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan warga dan untuk warga kurang mampu, hal ini tidak dapat diserahkan kepada pasar yang umumnya berorientasi profit. Pemerintah tidak lagi hanya mengatur, tetapi lebih kepada memberikan pelayanan (*servicing*) kepada masyarakat secara langsung, dengan negosiasi dan berdialog, serta menciptakan nilai-nilai bersama. Dengan demikian publikpun bukan lagi dianggap sebagai pelanggan yang dibiarkan memilih berbagai produk layanan yang berlaku pada sistem pasar, tetapi lebih diperlakukan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk bersuara (*voice*) dari pada sekedar memilih (*exit*). Pada model ini pemerintahan menjalankan pelayanan umum dengan tidak mengedepankan model bisnis melainkan dalam nuansa kemanusiaan. Penghargaan terhadap martabat manusia dijadikan roh dalam pelayanan publik, para administrator lebih banyak mendengarkan dari pada memberi petunjuk serta lebih banyak melayani (*servicing*) dari pada mengarahkan (*steering*), warga negara dilibatkan bahkan didorong untuk wajib terlibat dalam proses pemerintahan serta para warga bekerja sama untuk mendefinisikan dan mengatasi masalah bersama dengan jalan kooperatif yang saling menguntungkan. Produktifitas dan efisiensi bukan menjadi orientasi output dari *new public service*, karena ia mengedepankan demokratisasi, yang dicirikan dengan kemauan warga negara berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan baik perencanaan bahkan pelayanan publik, dan kepuasan publik. Dengan demikian akuntabilitas publik diukur dengan diakomodasinya semua kepentingan, dan pemberian layanan publik yang equal antar anggota masyarakat. Namun demikian, perubahan paradigma administrasi negara tidak berhenti sampai disini, *the new public service* tidak dapat merepresentasikan model administrasi negara yang ideal bagi masyarakat yang matang yang

secara kolektif telah memiliki nilai yang baik dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal inilah yang melatar belakangi munculnya paradigma baru *new public governance*.

### ***New Public Governance (NPG)***

Berbeda dengan paradigma *NPM* dan *NPS* yang berangkat dari praktek empiris administrasi publik di berbagai negara, kelahiran *new public governance* merupakan gagasan konseptual yang merupakan hasil refleksi terhadap kekurangan *OPA* and *NPM* (Osborn, 2010). Meskipun sama-sama berpijak kepada kelemahan kedua paradigma tersebut, *NPG* tidak sepenuhnya sama dengan *NPS* yang murni mengedepankan pendekatan humanistik baik dalam proses layanan publik maupun manajemen sumber daya aparatur. *NPG* dapat dipraktekkan di lingkungan masyarakat yang telah memiliki tatanan yang baik (*governance*) yang mampu untuk menentukan pilihan layanan yang mereka butuhkan, membangun aliansi atau kerjasama antar anggota masyarakat untuk mewujudkan layanan tersebut untuk mereka sendiri. Model *NPM* dan *NPS* kurang dapat memfasilitasi inisiasi masyarakat yang demikian, apalagi *OPA* yang menghendaki persetujuan politis untuk setiap gerakan pelayanan publik. Untuk itu *NPG* dirancang sebagai bentuk administrasi publik yang dapat memfasilitasi inisiasi masyarakat dalam menentukan layanan publik yang diperlukan oleh mereka, dan memfasilitasi masyarakat untuk membangun *networks* dengan anggota masyarakat lainnya untuk memberikan layanan tersebut kepada sesama anggotanya. Akuntabilitas pelayanan publik bertumpu pada nilai *trust* (Runya, et al., 2015) atau kepercayaan antar anggota *networks* yang dipelihara oleh sistem dan aturan yang dibuat oleh anggota *networks*. Dalam paradigman ini kapasitas organisasi pelayanan publik (*Public service organization* atau *PSO*) atau profesional yang diperlukan adalah kapasitas dalam membangun *networks* antar organisasi dan kolaborasi dengan organisasi masyarakat, sehingga jenis-jenis pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah semakin dapat dirasakan oleh masyarakat dengan menggunakan kepanjangan tangan anggota masyarakat ataupun organisasi masyarakat secara sukarela (*Community service organization*). Merujuk pada deskripsi di atas, paradigma ini mengedepankan aspek demokratisasi dengan membuka kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan, menciptakan, dan juga memberikan pelayanan kepada masyarakat lainnya. Dengan berjalannya mekanisme masyarakat ini, disatu sisi, efisiensi pelayanan publik dapat tercapai. Namun demikian, paradigma ini pun mendapatkan berbagai kritik. Dengan karakteristik *networks* dan kolektivitas kelompok tertentu, dikhawatirkan bahwa layanan publik tertentu hanya dinikmati oleh kelompok masyarakat tertentu, sehingga efektivitas pelayanan

diragukan. Demikian juga pelibatan masyarakat atau organisasi masyarakat dalam penyelenggaraan layanan publik diragukan keterhandalannya, terkait sangsi akan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaannya.

**Tabel 1.1. Pergeseran nilai administrasi negara**

	<b>Old Public Administration</b>	<b>New Public management</b>	<b>New Public Service</b>	<b>New Public Governance</b>
<b>Orientasi nilai</b>	Rezim penguasa & procedure	Efisiensi	Demokrasi	Demokrasi dan efisiensi
<b>Dasar teoritis</b>	Sistem birokrasi, dikotomi administrasi dan politik	Teori ekonomi, rational choice, gaya manajemen sector swasta	Masyarakat demokratis, masyarakat beradab, teori organisasi humanistik, teori administrative post modern	Institution dan teori Networks
<b>Fokus</b>	Sistem Politik	Organisasi	Masyarakat	Organisasi dan masyarakat
<b>Perilaku</b>	Pemisahan pembuatan kebijakan & pelaksanaan kebijakan, pemerintahan terpusat	Pelayanan pemerintah dengan outsourcing dan marketing	Menanamkan semangat pelayanan masyarakat, kerjasama dengan sector ketiga	Kemandirian masyarakat, kepentingan masyarakat, pemerintahan yang polisentrik
<b>Mekanisme alokasi sumber daya</b>	Hirarkis	Pasar, kontrak klasikal	Pemerintah dan masyarakat	Networks dan kontrak dengan relasi
<b>Peran warga negara</b>	Penerima layanan	Sebagai Pengguna layanan	Pelayanan oleh masyarakat	Partisipasi dalam pengambilan keputusan

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

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

Pada era sebelum tahun 2010, Sistem Administrasi Negara Indonesia cenderung dikembangkan dengan menggunakan pendekatan nilai-nilai yang bersifat *state focused*, mengedepankan pendekatan stabilitas, *rowing rather than steering*, dan *centralized*, baik terkait manajemen kelembagaan, sumber daya aparatur, perencanaan anggaran, kebijakan/regulasi maupun pelayanan publik.



**Gambar 1.2. Trajectory Perubahan Nilai-Nilai Perkembangan SANKRI**

Keadaan tersebut kemudian mengalami perubahan pada era tahun 2010-2017, pasca terjadi reformasi penyenggaraan negara. Pasca reformasi tersebut Sistem Administrasi Negara Indonesia mengalami perubahan dan mulai dikembangkan dengan memperhatikan nilai-nilai new public services seperti antara lain berorientasi *society focused*, dinamis, berperan sebagai enabler, dan kekuasaan pemerintahan yang terdesentralisasi. Dalam era ini nilai-nilai new public government yang terasa adalah mulai terbukanya era online/digitalized government dalam penyelenggaraan pemerintahan. Nilai-nilai tersebut tercermin terutama dalam penyelenggaraan manajemen sumber daya aparatur, perencanaan anggaran, kebijakan/regulasi maupun pelayanan publik. Dimensi-dimensi tersebut akan semakin mengadopsi prinsip-prinsip bisnis, serta menguatnya akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Ke depan, pada era sekitar tahun 2025 sistem administrasi negara diprediksi akan berkembang dengan hadirnya nilai-nilai baru. Hal ini karena saat ini Administrasi Negara dihadapkan pada sebuah fenomena era perubahan yang sangat cepat sebagai efek perkembangan yang yang luar biasa pada teknologi

komunikasi dan informasi digital. Ke depan, hingga tahun 2025, nampaknya nilai-nilai *New Public Governance* dalam sistem administrasi negara akan semakin menguat.

Perubahan-perubahan inilah yang kemudian menimbulkan pertanyaan seperti apakah *state of the art* SANKRI saat ini, dan dengan trend perubahan lingkungan strategis SANKRI seperti apakah value atau nilai yang terkandung pada SANKRI 2025, apakah mengikuti trend perubahan paradigma administrasi publik, ataukah memiliki karakteristik tersendiri? Pertanyaan lanjutannya adalah apa yang akan terjadi pada dimensi sistem administrasi negara terkait manajemen kelembagaan, manajemen sumber daya aparatur, perencanaan anggaran, kebijakan/regulasi maupun pelayanan publik?

Untuk memprediksi karakteristik SANKRI 2025, maka pembahasan pada bab akan disampaikan beberapa perubahan lingkungan strategis dan perubahan SANKRI yang telah terjadi belakangan ini. Diteruskan dengan bab selanjutnya yang masing-masing membahas kelima aspek dalam SANKRI, yakni kebijakan publik dan program, sumber daya manusia, Kelembagaan, perencanaan anggaran, dan dampak penerapan value tersebut terhadap terhadap kondisi yang diharapkan dalam hal pemberian pelayanan publik dan penegakan peraturan.

Metode yang dikembangkan dalam memperoleh informasi mengenai prediksi arah perkembangan SANKRI 2025 pada dasarnya menggunakan penelitian deskriptif dengan tujuan utama untuk memberikan gambaran atau deskripsi tentang keadaan dimensi SANKRI saat ini, yaitu manajemen kelembagaan, sumber daya aparatur, perencanaan anggaran, kebijakan/regulasi maupun pelayanan publik. Selain itu dilakukan juga deskripsi mengenai kondisi lingkungan strategis SANKRI baik dari lingkungan strategis internal dalam negeri maupun luar negeri. Selanjutnya dilakukan analisis korelasional antara kondisi kekinian dari dimensi-dimensi SANKRI yang dikaji dengan kondisi perkembangan lingkungan strategis dalam maupun luar negeri tersebut. Berdasarkan hasil kajian tersebut, disusun beberapa alternatif arah pengembangan beberapa dimensi SANKRI yang diteliti tersebut. Data dan informasi diperlukan, dikumpulkan dengan menggunakan beberapa teknik, yaitu studi literatur, studi dokumentasi, diskusi dan pembahasan dengan beberapa pakar perguruan tinggi maupun pejabat pemerintahan terkait dimensi-dimensi SANKRI yang dikaji.

Informasi dan gambaran hasil kajian kemudian disusun Dengan merujuk pada uraian dalam bab pendahuluan ini, maka selanjutnya buku ini membahas Perubahan Lingkungan strategis SANKRI pada Bab II, dilanjutkan dengan lima aspek dalam SANKRI yakni Kebijakan Publik pada Bab III, Pelayanan pada Bab

IV, Perencanaan pada Bab V, SDM pada Bab VI, Kelembagaan pada Bab VII dan Penutup yang mensarikan SANKRI era 2025.

# **BAB II**

## **PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS SANKRI**

---

Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) tidak bisa dilepaskan dari perkembangan lingkungan strategis, baik itu di tingkat nasional, regional maupun global. Berbagai perubahan tatanan yang kini berkembang pesat telah menghadirkan sejumlah peluang sekaligus tantangan yang mengharuskan pemerintah secara proaktif merespon perubahan tersebut agar tetap relevan dan sejalan dengan kebijakan yang diambil.

### **A. LINGKUNGAN STRATEGIS INTERNAL**

Ada beberapa faktor lingkungan strategis internal yang dapat mempengaruhi perkembangan dimensi-dimensi SANKRI. Faktor-faktor tersebut adalah faktor politik, hukum, ekonomi, demografi, Teknologi Informasi & Komunikasi (TIK),

#### **1. Faktor Politik**

Jatuhnya Orde Baru pada 21 Mei 1998 membawa perubahan yang mendasar dalam sistem politik dan pemerintahan di Indonesia. Sistem politik dan pemerintahan Indonesia saat ini dihadapkan pada proses pelebagaan demokrasi untuk menunjang penyelenggaraan kehidupan bernegara yang mampu memberikan perwujudan keadilan sosial dan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejumlah persoalan yang masih dihadapi Indonesia dalam konteks penyempurnaan struktur politik dalam rangka menunjang kelembagaan demokrasi di antaranya penataan regulasi, kapasitas lembaga negara, hubungan antar lembaga, otonomi daerah, kebebasan pers serta keterbukaan informasi.

#### ***Penataan Proses Politik***

Pada aspek politik, dibukanya kran demokratisasi melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik telah menjadi pintu masuk berdirinya partai-partai politik sekaligus menandai berlakunya sistem multi partai di Indonesia. Pada masa ini setidaknya berdiri 150 partai politik. Dari jumlah tersebut hanya sebanyak 48 partai politik yang dinyatakan secara resmi memiliki badan hukum dan ditetapkan sebagai peserta Pemilu 1999.

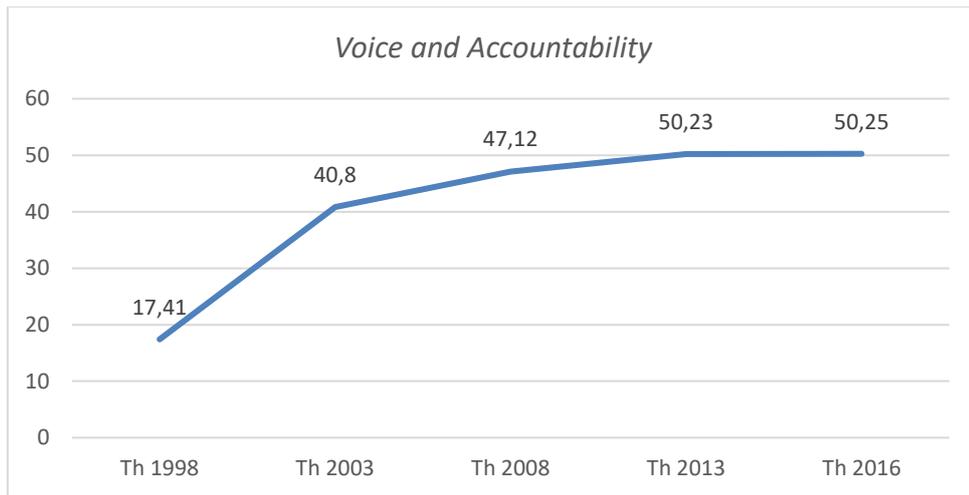
Dinamika politik yang berkembang sepanjang lima tahun pemerintahan di era reformasi membawa demokrasi yang sedang dalam tahap konsolidasi terus berproses. Memasuki Pemilu 2004 terdapat upaya untuk memperketat syarat pendirian partai dibandingkan pada periode sebelumnya. Syarat itu diatur sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Partai Politik. Hasilnya sebanyak 24 partai politik dinyatakan lolos verifikasi untuk mengikuti Pemilu 2004.

Upaya yang dilakukan untuk mewujudkan demokrasi yang substantif dengan membangun sistem kepartaian yang efektif terus dilakukan. Meski tidak banyak syarat yang berubah dibandingkan pada Pemilu sebelumnya, jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu 2009 mengalami peningkatan. Tercatat ada sebanyak 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal Aceh yang mengikuti Pemilu 2009.

Pada Pemilu 2014, syarat menjadi peserta pemilu kembali ditingkatkan. UU No.2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengharuskan partai politik untuk memiliki kepengurusan di 100 persen provinsi, 75 persen kabupaten/kota, dan 50 persen kecamatan di kabupaten/kota pada provinsi bersangkutan. Semua partai calon peserta Pemilu 2014 wajib melalui tahap verifikasi oleh KPU. Putusan MK menyatakan bahwa apabila terjadi perubahan syarat menjadi peserta pemilu, semua partai wajib menyesuaikan dengan aturan yang baru. Sebanyak 12 partai politik nasional dan 3 partai politik lokal Aceh dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu 2014.

Dalam rangka mendorong keikutsertaan masyarakat dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah telah membuka ruang partisipasi politik masyarakat guna mendorong konsolidasi politik di tingkat nasional dan lokal. Hal ini tercermin dari penataan sistem pemilihan umum, baik pemilihan presiden, gubernur, maupun bupati/walikota serta pemilihan anggota DPR, DPRD serta DPD. Penataan proses politik dalam rangka pemilihan pejabat publik itu tercermin dengan minimnya dominasi negara sebagaimana yang terjadi selama ini. Pemerintah melalui perangkat politik berperan sebagai fasilitator dalam memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat.

Melalui reformasi, peran serta publik dalam ranah politik menjadi semakin luas. Dalam *Worldwide Governance Indicators*, dimensi *voice and accountability* mengalami peningkatan setelah reformasi bergulir. Dimensi ini memotret persepsi keleluasaan masyarakatnya untuk dapat berpartisipasi dalam memilih pemerintahnya.



Sumber : Worldwide Governance Indicators

- Pemilihan DPR, DPD, DPRD

Semangat euforia demokrasi yang berkembang ditandai dengan terbukanya ruang partisipasi masyarakat dalam konteks demokrasi. Hal ini tercermin dengan dilakukannya pemilihan DPR, DPD, DPRD pada pemilu 2004. Pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD dilakukan secara langsung dengan menganut sistem proporsional terbuka di mana beberapa kursi diperebutkan dalam suatu daerah pemilihan. Cara ini belum pernah diterapkan pada pemilu-pemilu sebelumnya, walaupun secara teknis tidak jauh berbeda. Dalam sistem ini hak suara pemilih terwakili secara proporsional karena di dalam surat suara tercantum nama Parpol dan nama calon.

Pemilu 2004 didasarkan atas Undang-undang No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan Undang-undang No 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 berbeda dengan Pemilu 1999. Pertama, pada Pemilu 2004 anggota Parlemen (DPR, DPD dan DPRD), Presiden/Wakil Presiden dipilih secara langsung. Kedua, ada lembaga baru yang bernama DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang calonnya berasal dari tiap Provinsi sehingga tiap provinsi mempunyai wakil (senator seperti di AS) di Parlemen. Ketiga, untuk pertama kali dalam sejarah, sistem Pemilu Indonesia menerapkan daerah pemilihan (*area election*). Keempat, surat suara yang sangat variatif antara lain surat suara DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden

- Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Ruang partisipasi kepada masyarakat dalam konteks demokrasi juga dilakukan melalui pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang dimulai pada Pemilu 2004. Dalam pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang pertama, terdapat berbagai macam

mekanisme dalam keseluruhan prosesnya. Pertama, setiap calon Presiden diajukan oleh partai politik ataupun gabungan partai politik. Partai atau gabungan partai yang ingin mengajukan calon presiden harus mendapatkan minimal 15% Kursi di DPR atau 20% suara nasional pada pemilihan legislatif. Metode ini dikenal luas dengan nama *Presidential Threshold*.

Menurut UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, untuk dapat terpilih menjadi presiden, kandidat harus memperoleh minimal 50 persen dari jumlah suara sah dan mendapatkan minimal 20 persen suara di sepertiga propinsi yang ada di Indonesia pada putaran pertama. Apabila tidak ada kandidat yang memenuhi persyaratan tersebut, maka diadakan pemilihan putaran kedua, dimana kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan menjadi presiden.

Pemilihan Presiden tahun 2009 menjadi pemilihan langsung kedua dalam sejarah Indonesia. Tidak banyak hal yang berubah dari sistem sebelumnya, kecuali *Presidential Threshold* yang mengalami kenaikan menjadi 20% kursi DPR dan 25% suara nasional dalam pemilihan legislatif.

Pemilihan presiden tahun 2014 masih tetap menggunakan threshold dengan besaran yang sama dengan pemilihan sebelumnya. Terdapat pembaharuan dalam sistem keterpilihan presiden pada tahun 2014 yaitu seorang calon tidak hanya harus mendapat 50%+1 suara, namun juga harus mendapat minimal 20% suara di 17 provinsi (20% di tiap – tiap provinsi tersebut).

Untuk Pemilihan Presiden tahun 2019 mendatang, setiap Partai yang menjadi peserta pemilu legislatif dipastikan dapat mengajukan calon presidennya masing – masing. Hal ini merupakan tindak lanjut dari dikabulkannya uji materi terhadap UU no 42 tahun 2008 tentang pemilihan Presiden. Dengan keputusan tersebut sistem *Presidential Threshold* sudah tidak digunakan lagi. Pemilihan presiden juga akan dilangsungkan serentak dengan pemilihan legislatif.

- Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah di Indonesia pascareformasi diatur dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebutkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik di tingkat Provinsi, Kabupaten, serta Kota dilakukan oleh DPRD, baik sejak tahap pencalonan hingga pemilihan.

Dinamika politik yang berkembang membawa perubahan dalam sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan kepala daerah

dan wakil kepala daerah sesuai UU No. 22 Tahun 1999 yang sebelumnya dilaksanakan oleh DPRD dianggap tidak sesuai dengan semangat demokrasi. Pemerintah kemudian menerbitkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang membawa perubahan mendasar karena pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Mekanisme pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi dilakukan melalui DPRD tetapi dipilih dalam satu pasangan calon dan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan persyaratan perolehan suara sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPRD atau 15 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Ketentuan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik selanjutnya mengalami perubahan setelah terbitnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan selama memenuhi persyaratan yang diatur dalam Undang-undang.

Proses konsolidasi demokrasi yang semakin matang dan substantif akhirnya menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah masuk ke dalam rezim pemilu dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pada tahun 2011 terbit UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengganti istilah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan istilah Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### ***Reformasi sistem dan kelembagaan demokrasi***

Sejumlah capaian dalam proses demokrasi yang dilakukan Indonesia saat ini terus diupayakan menuju ke arah yang substantif. Sejumlah isu krusial yang saat ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah dalam kerangka menuju konsolidasi demokrasi yang substantif antara lain restorasi UU partai politik, pengaturan pembiayaan partai politik, reformasi pengaturan pembiayaan kampanye, reformasi pengaturan pengawasan penyelenggaraan pemilu, penciptaan struktur ketatanegaraan dan tata pemerintahan yang harmonis, serta komitmen mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

### ***Indeks Demokrasi***

Indeks demokrasi Indonesia (IDI) adalah indikator komposit yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia. Tingkat capaiannya diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan tiga aspek demokrasi, yaitu : Kebebasan Sipil (Civil Liberty); Hak-Hak Politik (*Political*

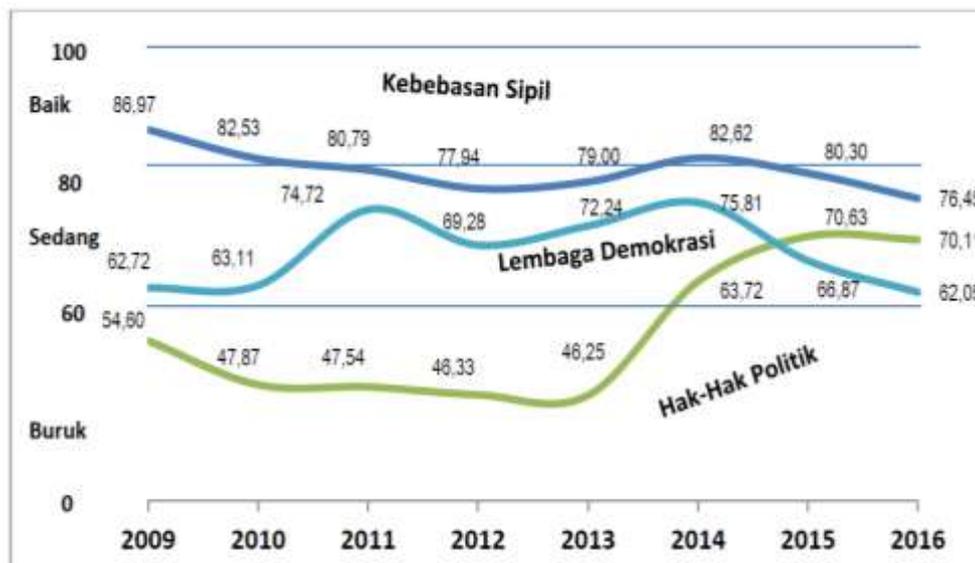
*Right*); dan Lembaga-Lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*). IDI bertujuan untuk mengukur secara kuantitatif tingkat perkembangan demokrasi.

**Tabel 2.1 Indeks Komponen Penilaian IDI**

No.	Aspek/Variabel
<b>I.</b>	<b>Kebebasan Sipil</b>
1.	Kebebasan Berkumpul dan Berserikat
2.	Kebebasan Berpendapat
3.	Kebebasan Berkeyakinan
4.	Kebebasan dari Diskriminasi
<b>II.</b>	<b>Hak-Hak Politik</b>
1.	Hak Memilih dan Dipilih
2.	Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan
<b>III.</b>	<b>Lembaga Demokrasi</b>
1.	Pemilu yang Bebas dan Adil
2.	Peran DPRD
3.	Peran Partai Politik
4.	Peran Birokrasi Pemerintah
5.	Peran Peradilan yang Independen

Dari Indeks tersebut akan terlihat perkembangan demokrasi sesuai dengan ketiga aspek yang diukur beserta **11 variabel** pendukungnya yakni : kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat, kebebasan berkeyakinan, kebebasan dari diskriminasi, hak memilih dan dipilih, partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan, pemilu yang bebas dan adil, peran DPRD, peran partai politik, peran birokrasi pemerintah daerah, peran peradilan

yang independen. Klasifikasi tingkat demokrasi dikelompokkan menjadi tiga kategori, yakni "baik" (indeks > 80), "sedang" (indeks 60-80), dan "buruk" (indeks < 60) dalam skala 0 sampai 100.



Sumber : BPS Berita Resmi Statistik, 2017

**Gambar 2.1 Indeks Demokrasi Indonesia 2009 - 2016**

Pada awal mula dihitung tahun 2009 capaian IDI hanya sebesar 67,30 (kategori sedang). Saat itu kebebasan sipil yang terdiri dari kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat, kebebasan berkeyakinan, dan kebebasan dari diskriminasi berperan penting dalam pembentukan IDI sehingga mencapai angka yang sangat signifikan dibandingkan dengan aspek hak-hak politik dan lembaga demokrasi.

Angka rilis IDI saat itu menunjukkan kebebasan sipil berkategori baik yaitu sebesar 86,97. Angka tersebut menjadi *point* tertinggi sepanjang sejarah perhitungan IDI sampai rilis angka IDI terakhir. Sangat bertolak belakang dengan hak-hak politik saat itu dengan kategori buruk, yaitu hanya sebesar 54,60. Faktor pendukung hancurnya indeks demokrasi pada aspek hak-hak politik saat itu adalah partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan fungsinya sebagai pengawas pemerintahan yang kurang berjalan.

Pada tahun 2013 IDI mengalami keterpurukan pada aspek hak-hak dengan angka yaitu 46,25 dengan kategori buruk. Aspek ini memasuki dimensi perubahan saat pemilihan umum tahun 2014 yang meningkat menjadi kategori sedang dan stagnan sampai tahun 2016 berdasarkan kategori. Angka IDI terus mengalami perubahan hingga mencapai momen tertinggi pada tahun 2014

sebesar 73,04. Pergeseran angka IDI ini menjadi cerminan dinamika demokrasi di Indonesia. Pada tahun 2014 aspek-aspek pembangun indeks demokrasi Indonesia menempati posisi terbaik dengan kebebasan sipil mencapai kategori baik dan aspek lembaga demokrasi bersama dengan hak-hak politik berkategori sedang. Berkurangnya ancaman/penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah maupun masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat memicu perbaikan sistem demokrasi saat itu.

Minimnya diskriminasi terhadap perbedaan gender, etnis, dan kelompok turut menjadi penyumbang peningkatan angka IDI pada aspek kebebasan sipil. Pada aspek hak-hak politik, indikator hak dipilih dan memilih meningkat tajam dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Keadaan ini didukung dengan kualitas dari Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang semakin baik. Mereka semakin paham bagaimana berdemokrasi yang baik dan aturan yang mengatur demokrasi agar berjalan sesuai jalurnya. Termasuk aksi-aksi yang dilaksanakan baik dalam bentuk demonstrasi maupun aksi mogok berjalan secara damai dan jauh dari kekerasan.

Pada aspek lembaga demokrasi, sudah sangat jarang ditemukan keputusan-keputusan yang kontroversial oleh lembaga demokrasi seperti DPRD, Parpol, pejabat pemerintahan, hakim, jaksa, dan polisi karena masyarakat sudah dapat dengan mudah mengawasi dan membahas evaluasi putusan-putusan yang dibuat oleh lembaga tersebut. Bersyukur saat ini telah memasuki zaman keterbukaan dimana seluruh elemen masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi.

Pada tahun 2016, perkembangan indeks variabel IDI nasional mencatat bahwa peran DPRD berada pada posisi kategori buruk. Peran DPRD hanya meningkat pada poin 3,86 dari tahun sebelumnya. Sedangkan posisi tertinggi berada pada variabel pemilu yang bebas dan adil dengan indeks yang nyaris sempurna. Prestasi ini diikuti oleh peran peradilan yang semakin independen walaupun poinnya menurun 0,92 dari tahun sebelumnya. Meskipun masih berada pada kategori sedang, capaian IDI pada tahun 2016 mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Serempak dengan penurunan capaian IDI, trend ini diikuti oleh ketiga indeks aspek IDI yaitu kebebasan sipil, lembaga demokrasi, dan hak-hak politik. Penting untuk disoroti adalah variabel peran partai politik yang menurun paling tajam dari tahun sebelumnya sebesar 6,80 poin.

Langkah yang bisa ditempuh pemerintah dalam rangka mendongkrak Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dapat dilakukan dengan memberikan jaminan kebebasan berkumpul, berpendapat serta berkeyakinan kepada masyarakat tanpa terkecuali (Aspek Kebebasan Sipil); melakukan pendidikan politik, terutama yang berkaitan etika politik, hak-hak dan kewajiban warga negara,

serta partisipasi yang berkualitas; melakukan kerjasama dengan instansi terkait untuk memfasilitasi dan menindak segala bentuk kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu serta memberikan fasilitas bagi kaum disabilitas untuk menggunakan hak pilihnya (Aspek Hak-Hak Politik); serta melakukan kaderisasi yang baik dalam partai-partai politik sehingga dapat menghasilkan politisi-politisi yang berintegritas dan kompeten; meningkatkan kompetensi politisi yang duduk di parlemen sehingga mampu menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan serta aspirasi warga negara yang mereka wakili (Lembaga Demokrasi).

## 2. Faktor Hukum

Problematika penegakan hukum di Indonesia sejauh ini masih menjadi tantangan yang harus diselesaikan pemerintah. Ada sejumlah persoalan dalam bidang hukum yang memerlukan penanganan secara holistik agar hukum benar-benar berjalan secara optimal dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sejumlah persoalan yang di bidang hukum yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah antara lain : korupsi, pungutan liar, mafia peradilan, politisasi hukum, penataan regulasi, pembenahan manajemen perkara, penguatan SDM, penguatan kelembagaan, hingga pembangunan budaya hukum.

Progress penegakan hukum di Indonesia dari tahun ke tahun juga cenderung stagnan, tanpa ada peningkatan. Hal ini tercermin dalam Rule of law index yang dirilis World Justice Project, Washington DC, penegakan hukum di Indonesia cukup rendah dan tanpa perbaikan. Dari tahun 2014 – 2016 skor penegakan hukum di Indonesia tidak mengalami perubahan yakni 0,52. Indeks ini berdasarkan laporan tahun 2016 menempatkan Indonesia di peringkat 61 dari 113 negara, dan di ranah regioanal Asia Timur & Pasifik beradadi posisi ke 9 dari 15 negara.

### Rule of Law Index Indonesia Tahun 2014-2016

<i>Tahun</i>	<i>Skor</i>	<i>Peringkat Regional</i>	<i>Peringkat Global</i>
2014	0.52	8/15	46/99
2015	0.52	10/15	52/102
2016	0.52	9/15	61/113

Sumber : WJP Report

Menyadari sejumlah persoalan itu pemerintah mengeluarkan paket kebijakan reformasi hukum dalam dua tahap. Dalam paket kebijakan reformasi hukum tahap pertama pemerintah memfokuskan pembenahan pada lima aspek : pertama, pemberantasan pungutan liar untuk mendorong investasi dan daya saing bangsa. Permasalahan ini tidak hanya merugikan masyarakat kecil, namun juga menghambat investasi. Kedua, pembenahan instansi dan aparat penegak hukum. Tujuannya agar aparat penegak hukum lebih profesional dalam menjalankan tugasnya sehingga kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum kembali tercipta. Ketiga, percepatan pelayanan SIM, STNK, dan BPKB, relokasi lapas yang telah over kapasitas serta perbaikan layanan hak paten merek dan desain.

Paket reformasi hukum tahap kedua memuat tiga poin utama, antara lain; penataan regulasi, perluasan jangkauan hukum bagi masyarakat kecil, serta pengembangan polisi masyarakat. Terkait dengan penataan regulasi, pemerintah sudah membatalkan 3.143 Perda bermasalah yang tumpang tindih, absurd, bertentangan, dan bahkan tidak jelas kegunaan serta manfaatnya.

Kebijakan kedua adalah perluasan jangkauan bantuan hukum kepada masyarakat. Kebijakan ini diambil setelah banyak muncul keluhan bahwa masyarakat kecil yang merasa termajinkan dalam mendapatkan suatu rasa keadilan dan keamanan. Pada dasarnya kebijakan perluasan jangkauan hukum bertujuan agar masyarakat dapat mengakses bantuan hukum yang murah dan kalau perlu, cuma-cuma.

Kebijakan ketiga, yakni pengembangan kepolisian masyarakat atau Polmas. Polmas diharapkan menjadi semacam sistem peringatan dini di masyarakat bila ada aktivitas-aktivitas yang mengarah ke radikalisme dan terorisme.

### **3. Faktor Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi merupakan tolok ukur keberhasilan kegiatan ekonomi di suatu negara. Perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan apabila tingkat kegiatan ekonomi yang dicapai lebih tinggi dibandingkan capaian pada masa sebelumnya. Meski terkena dampak pelambatan pertumbuhan ekonomi global, secara umum fundamen ekonomi Indonesia, baik makro maupun mikro ekonomi berada pada level yang sangat kuat. Kuatnya fundamen ekonomi terhadap terpaan perekonomian global yang sepanjang sepuluh tahun terakhir mengalami kelesuan tidak terlepas dari berbagai kebijakan reformasi struktural yang dilakukan pemerintah. Kebijakan struktural yang diterapkan itu antara lain : harmonisasi peraturan, kemudahan perizinan, dan insentif fiskal dalam rangka mendorong investasi. Pemerintah

juga terus membangun infrastruktur energi seperti pembangkit listrik dan infrastruktur konektivitas seperti jalan, pelabuhan, rel kereta dan bandara.

Langkah yang ditempuh pemerintah dalam rangka menjamin pertumbuhan perekonomian ini juga sejalan dengan Master Plan Percepatan Pembangunan Indonesia (MP3EI) yang memfokuskan pembangunan konektivitas antar kawasan di wilayah Indonesia. Setidaknya ada 4 (empat) elemen kebijakan nasional dalam konektivitas nasional yang sudah dijalankan pemerintah dalam rangka menopang pertumbuhan ekonomi, di antaranya Sistem Logistik Nasional (Sislognas), Sistem Transportasi Nasional (Sistranas), Pengembangan Wilayah (RPJMN/RTRWN), serta Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK/ICT).

Dalam rangka percepatan penguatan konektivitas dan meningkatkan *multiplier effect*, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2012 tentang Cetak Biru Pengembangan Sistem Logistik Nasional (Sislognas). Sislognas berperan memberikan arah kebijakan dan strategi bagi pengembangan logistik dan konektivitas nasional. Sislognas juga diharapkan dapat membantu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam menyusun rencana pembangunan khususnya di bidang logistik dan infrastruktur, serta meningkatkan transparansi dan koordinasi lintas kementerian dan lembaga di tingkat pusat maupun daerah.

Wujud konkret dari penerapan Sislognas ini adalah percepatan konektivitas di seluruh wilayah di Indonesia, khususnya di koridor ekonomi Jawa dan Sumatera. Pemerintah terus berupaya meningkatkan keterhubungan (konektivitas) melalui pembangunan berbagai proyek infrastruktur fisik (*physical connectivity*). Dengan pembangunan infrastruktur yang menghubungkan Pulau Jawa dan Pulau Sumatera diharapkan kelancaran arus orang dan barang serta roda ekonomi antar pulau akan lebih meningkat, kemacetan di pelabuhan penyeberangan yang selama ini terjadi dapat dihindarkan.

Selain penguatan konektivitas di koridor ekonomi Sumatera melalui pembangunan infrastruktur jaringan jalan, baik di pusat industri hulu dan hilir maupun di pusat kegiatan, prioritas pembangunan infrastruktur dasar yang menghubungkan antar daerah dimaksudkan agar konektivitas antar wilayah di kawasan Sumatera dapat segera terintegrasi, sehingga kegiatan ekonomi utama masyarakat Sumatera yakni dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit, karet, batu bara dan industri besi baja dapat berkembang lebih pesat. Mencermati ketertinggalan Indonesia saat ini, penguatan konektivitas nasional akan memastikan terintegrasinya Sistem Logistik Nasional secara domestik, terhubungnya dengan pusat-pusat perekonomian regional, ASEAN dan dunia (global) dalam rangka meningkatkan daya saing nasional. Hal ini sangat penting

dilakukan guna memaksimalkan keuntungan dari keterhubungan regional dan global (*regionally and globally connected*).

Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah itu pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia melewati lesunya dampak perekonomian global. Bahkan pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap terjaga sesuai target pemerintah dan dari tahun ke tahun menunjukkan tren yang positif. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pun lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi dunia. Tingginya pertumbuhan itu menempatkan posisi pertumbuhan ekonomi Indonesia ada di posisi terbaik ke tiga dunia di antara negara-negara anggota G-20. Indonesia juga masuk dalam Skenario Pertumbuhan Ekonomi tinggi menuju negara berpendapatan tinggi di 2035 dan PDB keempat terbesar di dunia. Meski demikian, Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan dalam rangka mengatasi rasio ketimpangan yang masih tinggi di sejumlah wilayah.

**Tabel 2.2 Skenario Pertumbuhan Ekonomi di Asia Tenggara**

<b>Negara-Negara Asia Tenggara</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Brunei Darussalam	1.0	2.5
Kamboja	7.1	7.1
<b>Indonesia</b>	<b>5.1</b>	<b>5.3</b>
Laos	6.9	7.0
Malaysia	4.4	4.6
Myanmar	7.7	8.0
Filipina	6.4	6.6
Singapura	2.2	2.3
Thailand	3.5	3.6
Vietnam	6.5	6.7
<b>Rata-rata</b>	<b>4.8</b>	<b>5.0</b>

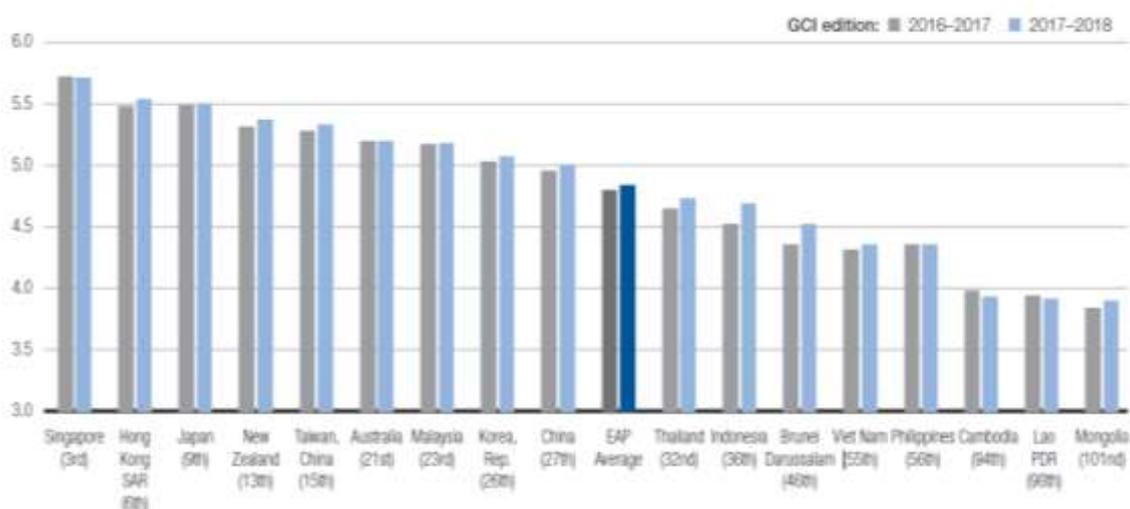
Sumber : Asian Development Outlook 2017

### **Indeks Daya Saing (Global Competitiveness Indeks)**

Indeks Daya Saing Global (*Global Competitiveness Indeks*) adalah indeks yang disusun oleh *World Economic Forum* (WEF) untuk mengukur kemampuan negara dalam menyediakan kemakmuran tingkat tinggi bagi warga negaranya. Ada 12 indikator yang menjadi penilaian WEF dalam mengukur indeks daya saing sebuah negara di antaranya kualitas institusi, infrastruktur, kondisi makro ekonomi, pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, pelatihan dan pendidikan tinggi, efisiensi pasar barang, efisiensi pasar tenaga kerja, pengembangan pasar keuangan, penerapan teknologi, ukuran pasar, dan kecanggihan bisnis.

Dalam laporan indeks daya saing global yang disusun *World Economic Forum* tahun 2017-2018, posisi Indonesia berada di peringkat 36 dari 137 negara. Posisi Indonesia membaik dari tahun sebelumnya, dimana pada laporan tahun 2016-2017 Indonesia berada di peringkat 41. Jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, posisi Indonesia berada pada peringkat ke-4 (empat) dibawah Singapura, Malaysia dan Thailand.

Posisi ini tidak berubah jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Faktor utama yang dinilai paling menjadi kendala untuk melakukan bisnis di Indonesia adalah masalah korupsi dan birokrasi yang dinilai tidak efisien. Sebagai perbandingan untuk memulai bisnis di Singapura rata-rata waktu yang dibutuhkan hanya 2,5 hari. Sedangkan untuk memulai bisnis di Indonesia dibutuhkan waktu hingga 24,9 hari. Angka ini lebih baik dibanding tahun sebelumnya karena sebelumnya untuk memulai bisnis di Indonesia diperlukan waktu lebih dari 1 bulan, yakni 47,8 hari.



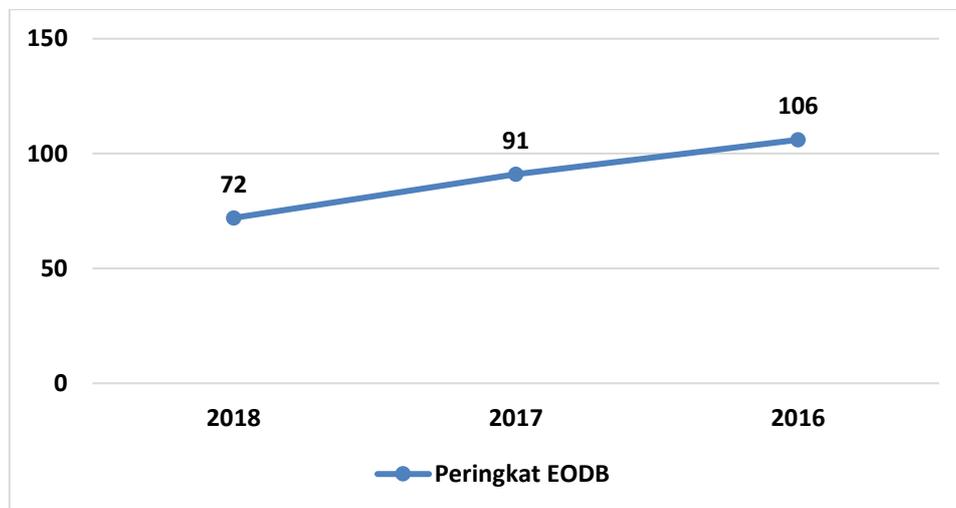
Sumber : WEF, 2017

**Gambar 2.2 Peringkat Daya Saing Global Asia Pasifik**

### ***Kemudahan Berbisnis (Easy Of Doing Business)***

Tantangan lingkungan strategis lain yang perlu mendapat perhatian oleh pemerintah adalah mendorong kemudahan berbisnis di Indonesia. Menurut Bank Dunia, Indonesia menduduki peringkat ke 91 dalam kemudahan menjalankan bisnis di Indonesia di tahun 2017. Peringkat ini membaik dibanding tahun 2016 dimana Indonesia menduduki peringkat 106.

Peringkat Kemudahan Berbisnis (*Easy Of Doing Business*) merupakan sebuah peringkat atau parameter yang disusun Bank Dunia (*World Bank*) untuk mengindikasikan regulasi yang baik atau sederhana untuk melakukan bisnis. Berikut adalah perkembangan peringkat kemudahan berusaha Indonesia dalam tiga tahun terakhir.



Sumber : Doing Business 2018, World Bank 2017

### **Gambar 2.3 Perkembangan Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia**

Berdasarkan laporan kemudahan berusaha 2018 dari *World Bank*, peringkat Indonesia melompat dengan signifikan dari peringkat 91 dalam laporan tahun 2017 menjadi peringkat ke 71.

**Tabel 2.3 Perbandingan Peringkat Kemudahan Berusaha Negara-Negara ASEAN**

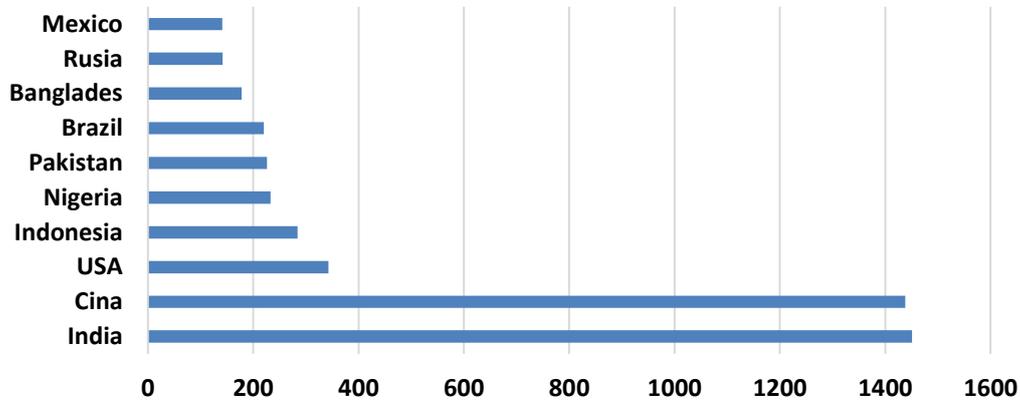
Negara	Singapura	Malaysia	Thailand	Brunai	Vietnam	Indonesia	Filipina	Kamboja	Laos
<b>Peringkat EoDB</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>56</b>	<b>68</b>	<b>72</b>	<b>113</b>	<b>135</b>	<b>141</b>
<b>Faktor EoDB</b>									
<b>Memulai Usaha</b>	<b>6</b>	<b>111</b>	<b>36</b>	<b>58</b>	<b>123</b>	<b>144</b>	<b>173</b>	<b>183</b>	<b>164</b>
<b>Izin Mendirikan Bangunan</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>20</b>	<b>108</b>	<b>101</b>	<b>179</b>	<b>40</b>
<b>Penyambungan Listrik</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>64</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>137</b>	<b>149</b>
<b>Mendaftarkan Properti</b>	<b>19</b>	<b>42</b>	<b>68</b>	<b>136</b>	<b>63</b>	<b>106</b>	<b>114</b>	<b>123</b>	<b>65</b>
<b>Memperoleh Kredit</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>42</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>55</b>	<b>142</b>	<b>20</b>	<b>77</b>
<b>Perlindungan Investor Minoritas</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>40</b>	<b>81</b>	<b>43</b>	<b>146</b>	<b>108</b>	<b>172</b>
<b>Membayar Pajak</b>	<b>7</b>	<b>73</b>	<b>67</b>	<b>104</b>	<b>86</b>	<b>114</b>	<b>105</b>	<b>136</b>	<b>156</b>

Sumber : Doing Business 2018, World Bank 2017

#### **4. Faktor Demografi Penduduk**

Demografi penduduk pada dasarnya dapat dipandang sebagai peluang sekaligus tantangan bagi Indonesia. Besarnya jumlah penduduk di Indonesia harus dikelola dengan baik agar tidak menjadi beban masalah bagi pemerintah. Apalagi angka pertumbuhan penduduk di Indonesia diperkirakan akan terus bertambah secara signifikan hingga tiga puluh tahun ke depan. Bahkan berdasarkan laporan yang disusun oleh Departemen Populasi Divisi Urusan Sosial dan Ekonomi PBB (2017), Indonesia termasuk dalam jajaran yang negara yang menyumbang separuh pertumbuhan populasi penduduk dunia bersama dengan India, Nigeria, Kongo, Pakistan, Ethiopia, Tanzania, Amerika Serikat, serta Uganda. Lonjakan pertumbuhan penduduk Indonesia diperkirakan juga akan menempatkan Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk

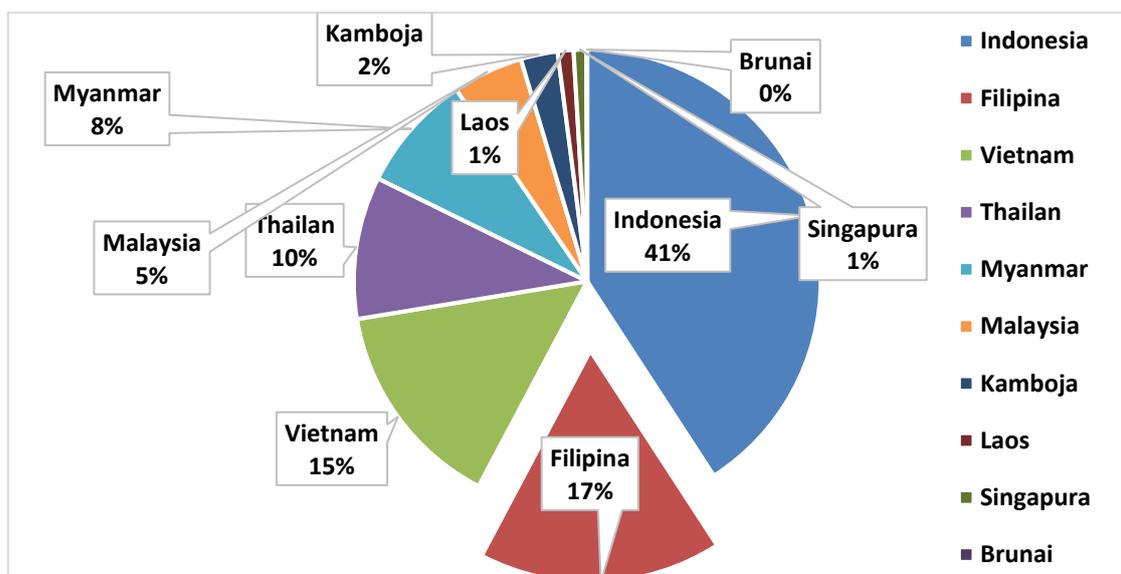
terbesar ke empat di dunia setelah India, Cina, dan Amerika Serikat pada tahun 2025 mendatang.



Sumber : PBB, Prospek Populasi Dunia 2017, diolah

**Gambar 2.4 Prediksi Pertumbuhan Penduduk di Dunia Tahun 2025**

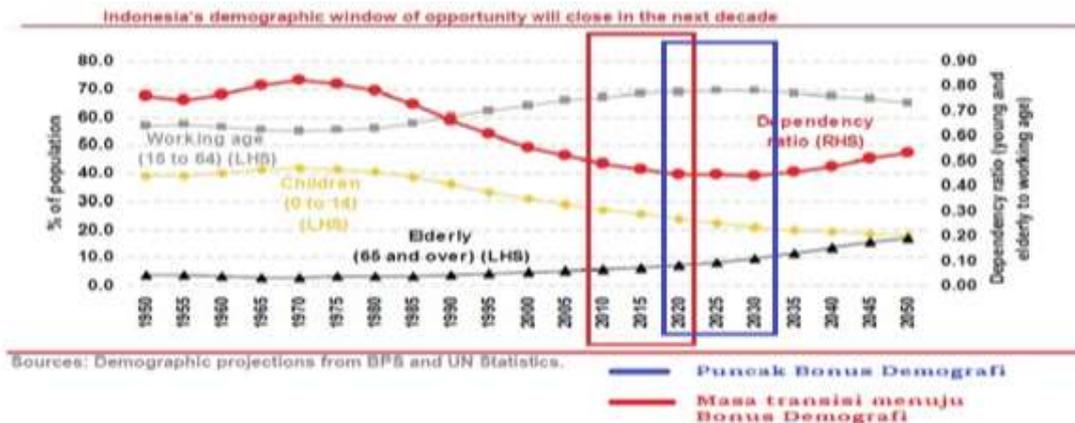
Dengan prediksi pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, posisi Indonesia di negara kawasan ASEAN diperkirakan akan menjadi negara dengan jumlah penduduk yang terbesar dibandingkan negara lain. Bahkan populasi penduduk Indonesia pada tahun 2025 diprediksi sebesar 41% dari total seluruh populasi penduduk ASEAN.



Sumber : UN Prospek Populasi Dunia 2017, diolah

**Gambar 2.5 Persebaran Penduduk di ASEAN Tahun 2025**

Besarnya jumlah penduduk Indonesia secara otomatis berimplikasi terhadap bonus demografi berupa meningkatnya jumlah penduduk usia produktif yang sangat besar yang diprediksi akan mencapai puncaknya pada tahun 2030 mendatang.



Sumber : BPS dan UN Statistik

**Gambar 2.6 Proyeksi Bonus Demografi Indonesia**

Dengan menggunakan asumsi kelahiran, kematian, dan perpindahan penduduk sebagai basis data perhitungan bonus demografi diperkirakan pada tahun 2025 jumlah penduduk yang berada pada usia produktif (15-64 tahun) akan berjumlah sebanyak 193,5 juta orang sedangkan usia tidak produktif sekitar 91 juta orang.

Peningkatan bonus demografi secara signifikan diperkirakan akan terjadi pada tahun 2035. Bahkan jumlah usia produktif pada tahun 2035 diperkirakan akan mengalami kenaikan sebanyak dua kali lipat dibandingkan satu dasawarsa sebelumnya. Pada tahun 2035 jumlah penduduk yang masuk dalam kategori usia produktif diperkirakan mencapai sekitar 307,5 juta orang sementara sebanyak 98 juta orang masuk dalam kategori usia non produktif.

**Tabel 2.4 Proyeksi Bonus Demografi 2010 – 2035**

Kategori Penduduk	2010	2015	2020	2025	2030	2035	Perubahan 2010 – 2035 (%)
Penduduk usia 0-14 th, juta	68.1	69.9	70.7	70.0	67.9	65.7	-3.5
Usia Kerja (15-64 th), juta	158.5	171.9	183.5	193.5	201.8	207.5	30.9
Penduduk Lansia (60+), juta	18.0	21.7	27.0	33.7	41.0	48.2	172.3
Penduduk Usia 65+, juta	11.9	13.7	16.8	21.3	26.7	32.4	167.8
Jumlah total, Juta	238.5	255.5	271.1	284.8	296.4	305.7	28.2
Penduduk di perkotaan (%)	49.8	53.3	56.7	60.0	63.4	66.6	33.4
Rasio Ketergantungan (%)	50.5	48.6	47.7	47.2	46.9	47.3	-7.4

Sumber Data : Buku I RPJMN 2015 – 2019

Banyaknya jumlah penduduk usia produktif tersebut akan sangat menguntungkan dari sisi pembangunan karena dapat memacu peningkatan pertumbuhan ekonomi. Angkatan kerja usia produktif juga memberikan peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Meski demikian, besarnya jumlah penduduk dan bonus demografi yang dimiliki Indonesia merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah. Salah satu langkah yang perlu dilakukan pemerintah dalam menyongsong bonus demografi itu adalah menyiapkan kualitas sumber daya manusia yang berkualitas melalui pendidikan. Sektor pendidikan perlu mendapat perhatian karena salah satu indikator kualitas sumber daya manusia suatu negara dapat dilihat dari kualitas pendidikannya.

Indonesia saat ini masih menghadapi sejumlah persoalan terkait kualitas sumber daya manusia maupun pendidikannya. Hal ini diperkuat dengan hasil pengukuran performa pengetahuan dan pendidikan pada pelajar berusia 15 tahun yang digagas oleh OECD dengan tema *Programme for International Students Assessment (2015)* dengan bidang evaluasi : sains, membaca dan matematika. Hasil pengukuran itu menemukan bahwa performa siswa-siswi Indonesia masih tergolong rendah. Padahal mereka inilah nantinya yang akan menjadi angkatan kerja usia produktif pada tahun 2035 mendatang.

Meski performa pendidikan dan pengetahuan para siswa dalam pengukuran tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar 22,1 poin dibandingkan

tahun sebelumnya namun kenaikan yang dicapai belum mampu mengejar ketertinggalan dibandingkan dengan negara-negara lain. Rata-rata skor pencapaian siswa-siswi Indonesia untuk sains, membaca, dan matematika berada di peringkat 62, 61, dan 63 dari 70 negara yang dievaluasi.

**Tabel 2.5 Performa Pengetahuan & Pendidikan Pelajar Berumur 15 Tahun**

2015 (Peringkat)	Negara	Science		Reading		Mathematics	
		2012 Skor	2015 Skor	2012 Skor	2015 Skor	2012 Skor	2015 Skor
Rata-Rata OECD		501	493	496	493	494	490
1	Singapura	551	556	542	535	573	564
2	Jepang	547	538	538	516	536	532
8	Vietnam	528	522	508	487	511	495
11	Korea	538	516	536	517	554	524
14	Australia	521	510	512	503	504	494
16	Jerman	524	509	508	509	514	506
25	Amerika Serikat	497	496	498	497	481	470
52	Malaysia	420	443	398	431	421	446
54	Thailand	444	421	441	409	427	415
62	Indonesia	382	403	396	397	375	386
63	Brazil	405	401	410	407	391	377

Sumber : OECD, PISA 2015

Sementara itu berdasarkan laporan *Global Human Capital Report 2017* yang dilakukan oleh *World Economic Forum (WEF)*, kualitas sumber daya manusia Indonesia berada di urutan ke-65 dari 130 negara atau naik 7 peringkat dibandingkan tahun sebelumnya.

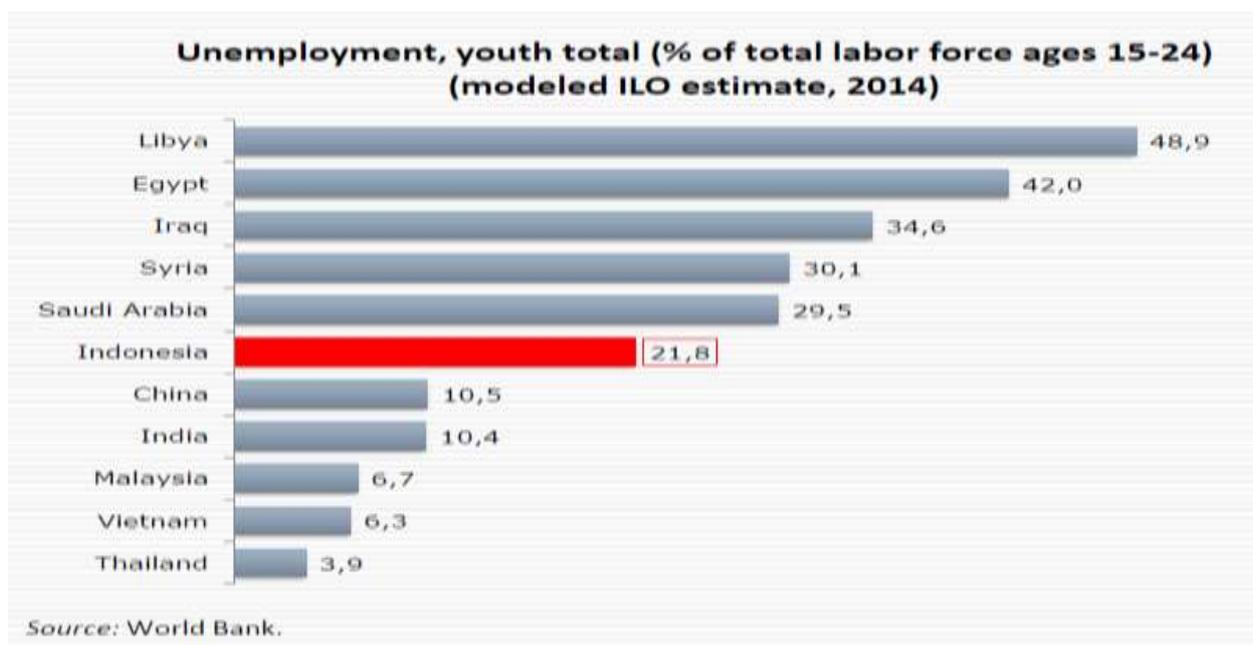
**Tabel 2.6 Indeks SDM Indonesia Tahun 2017**

Capacity		Deployment		Development		Know-How	
Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
<b>69.72</b>	64	61.58	82	67.24	53	50.21	80
Overall	<b>Score : 62.19</b>			<b>Rank : 65</b>			

Sumber : World Economic Forum 2017

Dari indeks sumber daya manusia yang dilansir *World Economic Forum* terlihat bahwa pada aspek kapasitas (*capacity*), Indonesia berada di peringkat ke-64 dengan nilai 69,7. Nilai itu didasarkan pada tingkat pendidikan formal generasi muda dan generasi sebelumnya sebagai hasil dari investasi pendidikan yang telah dilakukan, seperti tingkat buta huruf dan kemampuan berhitung.

Indikator pembangunan (*development*) adalah indikator tertinggi untuk Indonesia, *World Economic Forum* menilai Indonesia mampu membuat partisipasi pendidikan dasar mencapai nilai 92,9. Namun, berdasarkan indikator penyebaran (*deployment*) yang didasari nilai-nilai penyerapan sumber daya manusia dan tingkat pengangguran di berbagai jenjang umur posisi Indonesia berada di peringkat ke-82 dunia. Angka itu menunjukkan jumlah tenaga kerja masih banyak yang belum terserap.

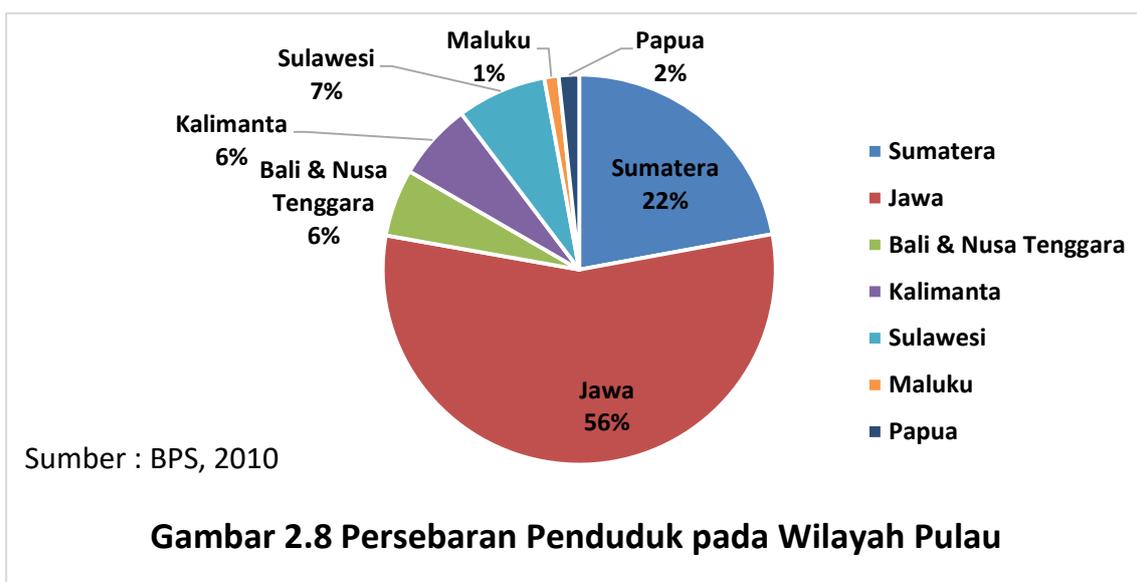


**Gambar 2.7 Perbandingan Angka Pengangguran Angkatan Kerja**

Meski secara umum mengalami kenaikan peringkat dibanding tahun sebelumnya, Indonesia tetap belum mampu menyaingi peringkat sumber daya manusia sejumlah negara ASEAN lainnya, seperti Singapura (peringkat ke-11), Malaysia (ke-33), Thailand (ke-40), dan Filipina (ke-50).

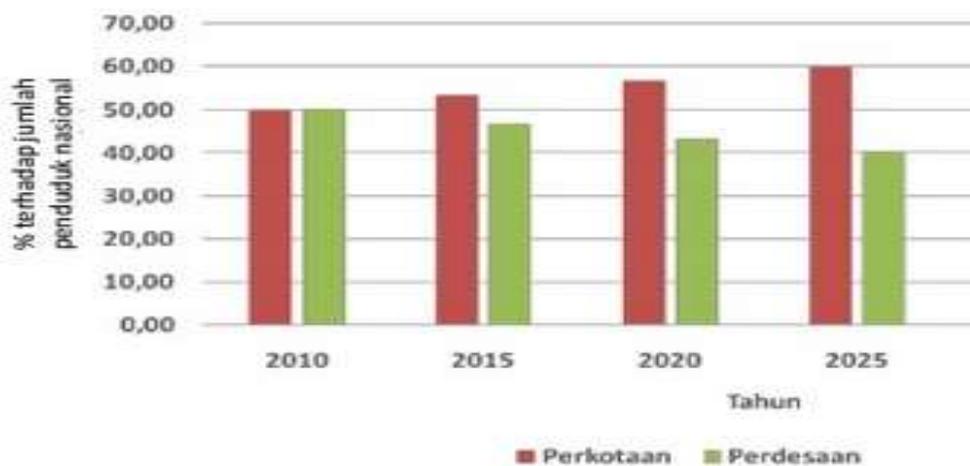
### **Persebaran Penduduk**

Tantangan lain berkaitan dengan bonus demografi yang dimiliki Indonesia adalah distribusi dan konsentrasi penduduk. Distribusi penduduk Indonesia sejauh ini masih terkonsentrasi di pulau Jawa dengan proporsi sebesar 58 persen, diikuti pulau Sumatera sebesar 21 persen, Sulawesi sebesar 7 persen, Kalimantan sebesar 6 persen, Bali dan Nusa Tenggara sebesar 6 persen, dan Maluku serta Papua sebesar 3 persen (BPS, 2010). Bahkan sebaran penduduk di Indonesia ini diprediksi tidak akan mengalami perubahan signifikan hingga tahun 2025 mendatang.



Besarnya konsentrasi penduduk di Pulau Jawa menunjukkan bahwa kepadatan penduduk Indonesia pada dasarnya tidak seimbang dengan luas wilayah yang dimiliki. Salah satu dampak yang paling krusial dari kondisi ini adalah rendahnya daya dukung wilayah terhadap kebutuhan sarana hidup serta semakin sempitnya lahan pertanian di Pulau Jawa karena terjadinya alih fungsi lahan untuk pemukiman dan industri. Sebaliknya banyak lahan di luar Jawa belum dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya sumber daya manusia. Keadaan ini tentu sangat tidak menguntungkan dalam program pembangunan wilayah serta peningkatan pertahanan dan keamanan negara.

Masalah lain yang berhubungan dengan persebaran penduduk adalah tingkat urbanisasi. Masyarakat pada akhirnya banyak yang lebih memilih untuk tinggal di perkotaan dibandingkan di pedesaan. Arus urbanisasi penduduk ini diperkirakan akan menyumbang tingkat pertumbuhan penduduk perkotaan mencapai 21,8 persen per tahun. Angka ini lebih tinggi dibandingkan tingkat pertumbuhan penduduk nasional yang hanya sebesar 1 persen per tahun. Sedangkan pertumbuhan penduduk di pedesaan justru mengalami penurunan sebesar 0,64 persen pertahun.



Sumber : BPS, Proyeksi Penduduk Indonesia

**Gambar 2.9 Urbanisasi Kota dan Desa (%)**

## 5. Faktor Teknologi Informasi & Komunikasi (TIK)

Perkembangan teknologi dan informasi yang kian cepat di era globalisasi saat ini telah membawa tata perubahan baru di segala sektor, baik itu dari sudut pandang pemerintahan, ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Kehadiran teknologi dan informasi yang berhasil menembus batas-batas lintas negara ini menjadi akan sangat bermanfaat apabila mampu dikelola dalam rangka mendukung daya topang pembangunan di segala sektor.

### ***E-Government***

Kemajuan teknologi dan informasi yang saat ini berjalan telah membuat pemerintah melakukan reposisi terhadap tata kelola pemerintahan. Pemerintah melihat kemajuan teknologi dan informasi yang pesat serta potensi pemanfaatannya secara luas dapat membuka peluang dalam meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Penggunaan teknologi dan informasi juga memberi ruang bagi

masyarakat untuk mengakses informasi, memperluas partisipasi publik, serta mempermudah pelayanan publik.

Pemerintah sendiri saat ini terus berupaya untuk mewujudkan akses terhadap layanan teknologi informasi dan komunikasi yang berkualitas dan terjangkau bagi masyarakat. Apalagi pemanfaatan teknologi dan informasi (*e-govt*) termasuk dalam salah satu elemen penting dalam implementasi pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs). Pemanfaatan teknologi dan informasi juga dipandang telah berhasil mendorong pembangunan berkelanjutan dalam ranah administrasi publik, bisnis, pendidikan dan pelatihan, kesehatan, tenaga kerja, agrikultur, dan ilmu pengetahuan. Sehingga *World Summit for Information Society* (WSIS) meminta pemerintah negara-negara anggota untuk :

- a. Menyusun strategi implementasi *e-government* yang berfokus pada aplikasi yang ditujukan pada inovasi dan mendukung transparansi dalam administrasi publik dan proses demokrasi, meningkatkan efisiensi, dan memperkuat relasi dengan masyarakat.
- b. Mengembangkan inisiatif dan layanan *e-government* nasional pada semua level, menyesuaikan kebutuhan dengan masyarakat dan bisnis, untuk mencapai alokasi sumber daya dan barang publik yang lebih efisien
- c. Mendorong inisiasi kerjasama internasional dalam lingkup *e-government*, untuk transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi dalam semua level pemerintah.

Keluarnya Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2013 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government* dan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2014 tentang Rencana Pitalebar Indonesia 2014-2019 menjadi dasar dalam rangka menentukan langkah strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan daya saing nasional. Realisasi infrastruktur dari kedua regulasi itu adalah pembangunan serat optik di wilayah Indonesia yang menjadi skala prioritas pemerintah untuk penyediaan akses internet yang hingga kini masih berlangsung.

Pembangunan untuk wilayah Jawa sejauh ini telah mencapai 60,37 persen dari total seluruh serat optik yang telah dibangun, dan untuk Sumatera 36,3 persen dari total seluruh serat optik. Sementara untuk Indonesia Timur, pembangunan serat optik sejauh ini untuk wilayah Sulawesi mencapai 1,9 persen dari total yang sudah dibangun dan wilayah Bali dan Nusa Tenggara mencapai 1,38 persen. Pembangunan ini telah berlangsung meliputi wilayah Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Bali dan Nusa Tenggara dengan total kapasitas 2.071,18 Gbps dan 1616 core yang tersebar di wilayah tersebut.

Pembangunan serat optik yang terus dilakukan pemerintah hingga sekarang ini pada dasarnya dilakukan untuk mempercepat jaringan komunikasi data super *backbone*, yakni saluran atau koneksi data yang berkecepatan tinggi. Pemerintah saat ini juga tengah menyelesaikan rancang bangun penetapan arsitektur *e-government* nasional, layanan *e-government* terintegrasi, desain satelit multi fungsi serta dukungan teknologi dan informasi di berbagai sektor.

**Tabel 2.7 Networked Readiness Indeks Negara-Negara ASEAN**

Negara ASEAN	Skor	Peringkat Dunia
Singapura	5.97	2
Malaysia	4.83	30
Brunei Darussalam	4.34	45
Indonesia	<b>4.04</b>	<b>64</b>
Thailand	4.01	67
Filipina	3.89	78
Vietnam	3.84	84
Kamboja	3.36	108
Laos	3.34	109
Myanmar	2.35	146

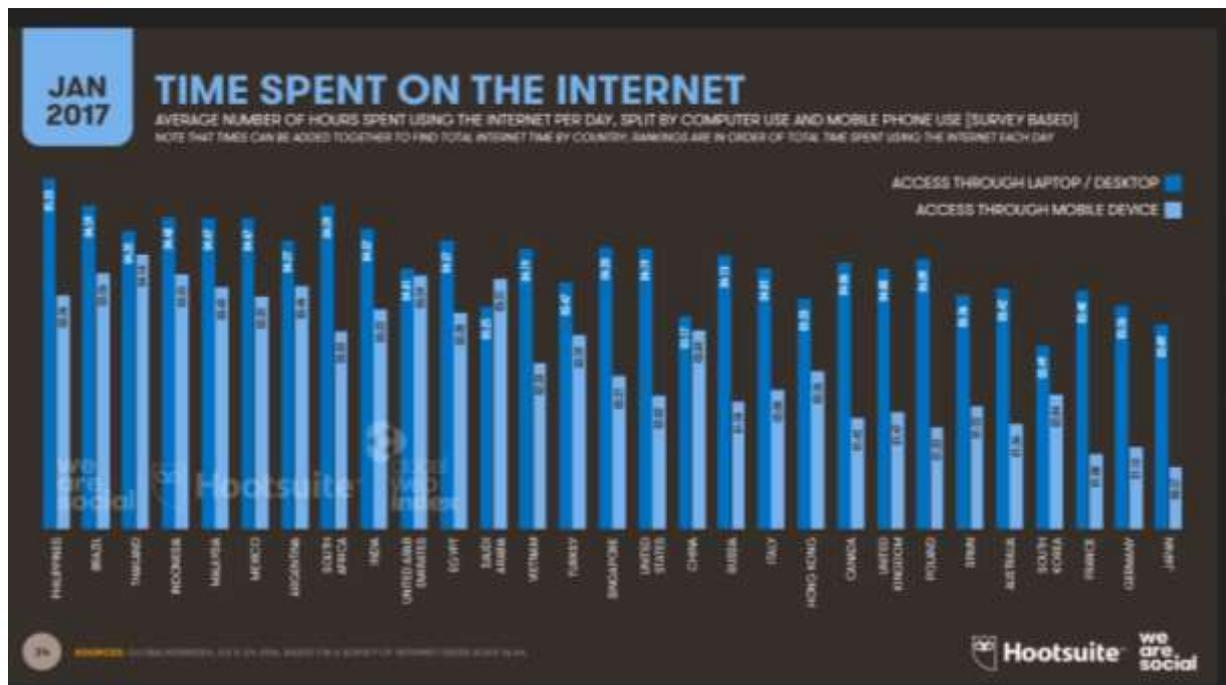
Sumber : The Global Information Technology Report, 2014

Potret kesiapan pemerintah dalam memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi sebagaimana disinggung berdasarkan hasil survei yang dilakukan *World Economic Forum* dan INSEAD menempatkan Indonesia di posisi 64 dari 148 negara yang dinilai. Indonesia secara global masih berada di papan tengah perkembangan teknologi dan informatika. Di tingkat ASEAN, posisi Indonesia berada di peringkat ke-empat dari seluruh negara anggota.

### **Kondisi Umum dan Tantangan Bidang TIK**

Tantangan lain yang dihadapi pemerintah terkait dengan bidang teknologi dan informasi saat ini adalah besarnya jumlah pengguna internet di Indonesia. Dari total jumlah penduduk Indonesia sebanyak 256,2 juta, setidaknya sebanyak 51,5 persen atau sekitar 132,7 juta adalah pengguna internet aktif. Pengguna internet terbanyak sejauh ini masih didominasi di Pulau Jawa dengan total pengguna sebanyak 86.339.350 atau sekitar 65 persen dari total pengguna internet. Jika dibandingkan dengan pengguna internet pada tahun 2014 yang hanya sebanyak 88,1 juta, maka dalam rentang waktu tiga tahun terakhir telah terjadi kenaikan sebesar 44,6 juta pengguna (Isparmo, 2016). Tingginya jumlah pengguna internet ini menempatkan Indonesia pada

posisi ke-empat di jajaran negara dunia yang menghabiskan waktunya untuk berselancar di internet (WeAreSocial, 2017).

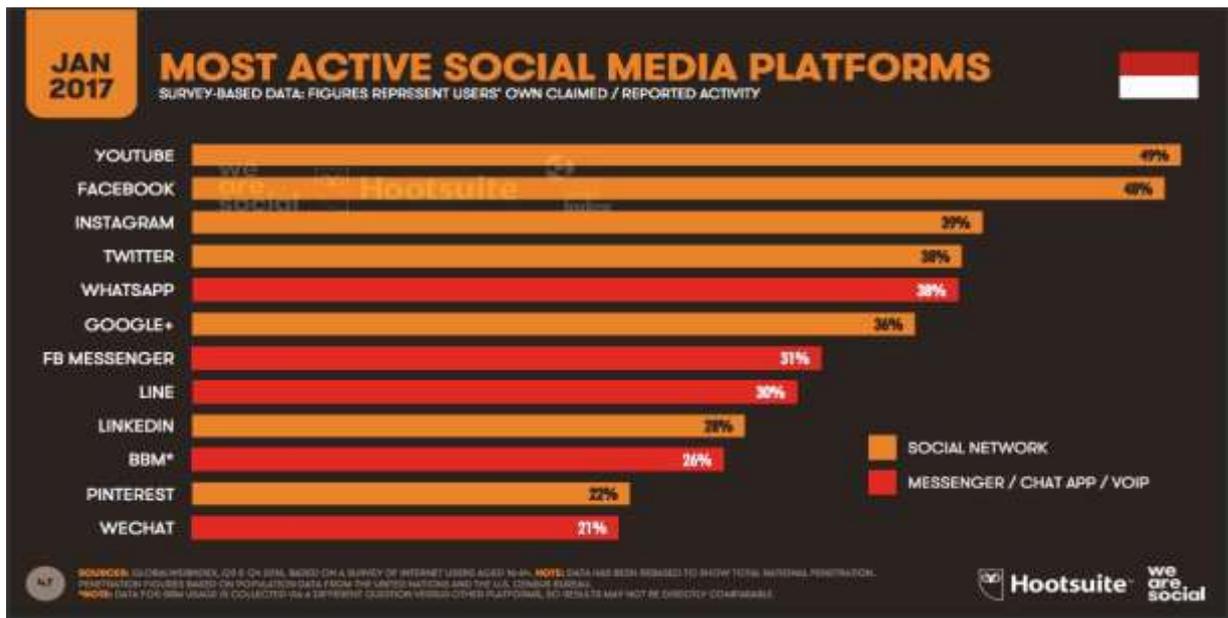


Sumber : WeAreSocial,2017

### Gambar 2.10 Negara dengan Penggunaan Internet Tertinggi

Tantangan nyata yang kini dihadapi pemerintah di seluruh belahan dunia, termasuk Indonesia dengan adanya kemajuan teknologi dan informasi adalah maraknya peredaran berita palsu (*hoax*) melalui media sosial yang merupakan saluran atau sarana pergaulan sosial secara *online* di dunia maya. Media sosial saat ini telah membawa tren berupa pergeseran media komunikasi bagi masyarakat. Masyarakat kini tidak lagi mengandalkan sumber informasi dari pemerintah ataupun media arus utama semata. Mereka kini lebih mengandalkan sumber informasi dari berbagai platform media sosial yang ada.

Dari data yang dilansir WeAreSocial, dari 132,7 juta pengguna internet aktif, 106 juta pengguna media sosial, dan 371,4 juta pengguna jaringan mobile dan 92 juta pengguna media sosial melalui gawai. Dari jumlah tersebut, persentase paling tinggi yang diakses oleh para pengguna media sosial itu tersaji sebagaimana Gambar berikut.



Sumber : WeAreSocial, 2017

**Gambar 2.11. Platform Media Sosial yang paling banyak digunakan di Indonesia**

Tidak hanya berita palsu (*hoax*) yang menjadi tantangan pemerintah saat ini, kemajuan teknologi dan informasi juga menghadapkan pemerintah dengan tindak kejahatan siber (*cyber crime*). Sejumlah kejahatan siber yang saat ini berkembang diantaranya adalah penyadapan data (*arf spoofing*), berbelanja menggunakan nomor atau identitas kartu kredit orang lain secara ilegal (*carding*), menerobos program komputer milik orang/pihak lain (*hacking & cracking*), mengubah halaman situs atau *website* pihak lain (*defacing*), memancing pemakai komputer di internet untuk memberikan informasi data diri pemakai dan sandinya pada suatu *website* yang sudah di *deface* (*phising*) dan lain-lain.

Tren pergeseran kemajuan teknologi dan informasi yang mendera masyarakat ini pada akhirnya turut mempengaruhi pilihan pemerintah dalam menyikapi dinamika yang berkembang. Sejumlah langkah taktis dan strategis pun diambil pemerintah, diantaranya dengan menerbitkan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang kemudian diperbarui dengan UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE. Undang-Undang ITE diterbitkan pemerintah sebagai langkah pencegahan (*preventif*) ketika menyadari pemanfaatan teknologi informasi, media dan komunikasi telah mengubah perilaku masyarakat maupun peradaban manusia secara global.

UU ITE mengatur rambu-rambu terkait aturan dan larangan apa saja yang harus dipatuhi masyarakat ketika berinteraksi di dunia maya atau media sosial. Termasuk juga apa yang boleh diposting ataupun dilarang ditampilkan di dunia maya karena dikhawatirkan dapat mengganggu ketertiban umum. Pemerintah menyadari kemajuan teknologi dan informasi yang saat ini terjadi ibarat pedang bermata dua karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan dan peradaban manusia, kemajuan teknologi informasi juga menjadi sarana efektif perbuatan melawan hukum.

Selain itu pemerintah juga mengeluarkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Komunikasi Publik. Instruksi pokok yang terkandung dalam Inpres itu antara lain : Memberikan kewenangan kepada seluruh instansi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing dalam rangka menyerap aspirasi publik, dan mempercepat penyampaian informasi tentang kebijakan dan program pemerintah. Informasi yang disampaikan kepada publik juga harus disampaikan melaluisaluran komunikasi kepada masyarakat secara tepat, cepat, obyektif, berkualitas baik, berwawasan nasional, dan mudah dimengerti terkait dengan kebijakan dan program pemerintah.

### ***Teknologi Disruptif***

Tantangan lain yang dihadapi dengan adanya kemajuan teknologi dan informasi adalah munculnya teknologi disruptif. Teknologi disruptif pada dasarnya adalah sebuah inovasi yang menciptakan sebuah tren baru dan jejaring industri baru yang akhirnya mengganggu pasar dan nilai yang telah ada lalu menggantikan yang lama dan menjadi pemimpin pasar dengan membuat aliansi di dalamnya (Christensen, 1997).

Kemajuan teknologi dan informasi ini pada akhirnya memaksa dunia mengubah paradigma bisnisnya dan melahirkan banyak sektor baru yang tidak pernah dikenal sebelumnya, seperti : *e-commerce*, *fintech*, *blockchain*, serta *tech companies*. Konsekuensi yang paling nyata dari adanya teknologi disruptif ini adalah kehadirannya bukan sekedar menjadi pesaing dari industri atau bisnis yang telah ada namun bahkan mengganggu dan kemudian mematikan.

Banyak perusahaan mapan yang akhirnya harus tumbang ketika berhadapan dengan kehadiran teknologi disruptif ini. Beberapa contoh diantaranya adalah kehadiran media sosial serta media *online* atau digital yang kini menjadi senjakala bagi media konvensional, bisnis transportasi seperti Uber, Grab, dan Go-jek yang beberapa waktu lalu sempat menimbulkan ketegangan dengan penyedia jasa transportasi konvensional, *e-commerce* yang mengancam perdagangan retail konvensional, bahkan banyak agen *ticketing* pesawat terbang yang kelimpungan karena kue bisnisnya diambil alih oleh

penyedia layanan penjualan tiket berbasis *online*. Teknologi disruptif juga berimplikasi pada sektor perbankan. Kalau pada masa lalu muncul istilah *shadow banking*, atau praktik bisnis mirip perbankan yang menjalankan usaha tidak resmi dan tanpa izin otoritas, kini praktik *crowd funding* dan *crowd financing* kian marak. Intinya, terdapat fungsi intermediasi, yakni mengumpulkan dana masyarakat (*crowd funding*) dan membiayai usaha kepada nasabah atau pihak yang membutuhkan (*crowd financing*), melalui media aplikasi berbasis Internet. (Bisnis.com, 2016).

Dampak lain dari teknologi disruptif adalah terjadinya pemutusan hubungan kerja akibat alih teknologi yang menggantikan peran tenaga kerja konvensional di banyak sektor industri. Sebagai contoh penerapan gerbang tol elektronik (*e-toll*) yang memberikan berupa pemutusan hubungan kerja terhadap sekitar 1.351 petugas gerbang tol. Demikian juga dengan pemutusan hubungan kerja di sektor perbankan akibat pergeseran tren pemanfaatan teknologi dan informasi.

Meski dipandang memberikan dampak negatif terhadap sektor usaha dan industri, kehadiran teknologi disruptif yang memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi dipercaya memiliki potensi untuk mendorong perubahan ekonomi pada tahun 2025.<sup>1</sup> *McKinsey Global Institute* membuat ilustrasi yang menunjukkan bagaimana disruptif teknologi mampu mempengaruhi masyarakat, bisnis dan juga ekonomi pada tahun 2025 sebagaimana gambar 2.12<sup>2</sup>

Sebagaimana Gambar tersebut, setiap teknologi memiliki potensi yang signifikan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan bahkan mengubah sumber keunggulan komparatif antar bangsa. Dampak teknologi disruptif ini dapat membantu negara berkembang memanfaatkan sumber daya dan kemampuan unik mereka dengan cara baru, berpotensi menggeser pusat gravitasi global lintas sektor dan wilayah. Untuk mengambil peluang melalui teknologi disruptif, teknologi harus dijadikan sebagai bagian dari seluruh strategi.

---

<sup>1</sup> McKisey Global Institute, *Disruptive technologies : Advances That Will Transform Life, Business, and The Global Economy*, 2013

<sup>2</sup> *ibid*

**How disruptive technologies could affect society, businesses, and economies**

■ Primary ■ Secondary ■ Other potential impact

	Implications for individuals and societies			Implications for established businesses and other organizations				Implications for economies and governments				
	Changes quality of life, health, and environment	Changes patterns of consumption	Changes nature of work	Creates opportunities for entrepreneurs	Creates new products and services	Shifts surplus between producers or industries	Shifts surplus from producers to consumers	Changes organizational structures	Drives economic growth or productivity	Changes comparative advantage for nations	Affects employment	Poses new regulatory and legal challenges
Mobile Internet	Other potential impact	Primary	Secondary	Primary	Primary	Other potential impact	Secondary	Secondary	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Other potential impact
Automation of knowledge work	Other potential impact	Other potential impact	Primary	Secondary	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Primary	Primary	Secondary	Secondary	Secondary
The Internet of Things	Primary	Secondary	Other potential impact	Secondary	Primary	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary
Cloud technology	Other potential impact	Primary	Other potential impact	Primary	Primary	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary
Advanced robotics	Primary	Other potential impact	Primary	Secondary	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Primary	Secondary	Secondary	Other potential impact
Autonomous and near-autonomous vehicles	Primary	Other potential impact	Secondary	Secondary	Primary	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Secondary	Primary
Next-generation genomics	Primary	Secondary	Other potential impact	Primary	Primary	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Primary
Energy storage	Primary	Secondary	Other potential impact	Secondary	Secondary	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Other potential impact
3D printing	Other potential impact	Primary	Secondary	Primary	Primary	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Primary	Secondary	Secondary	Other potential impact
Advanced materials	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Primary	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Secondary	Other potential impact	Secondary
Advanced oil and gas exploration and recovery	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Other potential impact	Other potential impact	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Primary	Primary	Other potential impact	Secondary
Renewable energy	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Secondary	Primary	Other potential impact	Other potential impact	Other potential impact	Secondary	Other potential impact	Secondary

**Gambar 2.12 Pengaruh Teknologi Disruptif Terhadap Masyarakat, Bisnis dan Ekonomi**

Sumber : McKinsey, 2013

Kehadiran teknologi disruptif telah disadari oleh pemerintah membawa peluang baru bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pemerintah menargetkan akan menempatkan Indonesia sebagai negara dengan kegiatan ekonomi digital terbesar di Asia Tenggara dengan mendorong kreasi, inovasi dan invensi kegiatan ekonomi baru di kalangan generasi muda. Dengan mengacu pada data pengguna internet sebesar 93,4 juta pengguna dan *smartphone* yang mencapai 71 pengguna, pemerintah menargetkan

munculnya seribuan *technopreneurs* dengan valuasi bisnis sebesar USD 10 miliar dengan nilai *e-commerce* sebesar USD 130 miliar.

Sebagai regulator pemerintah akhirnya menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor: 74 Tahun 2017 tentang Peta Jalan Sistem Perdagangan Nasional Berbasis Elektronik (*Road Map e-Commerce*) yang terangkum dalam Paket Kebijakan Ekonomi XIV. Perpres ini merupakan peta jalan pengembangan *e-commerce* nasional dan menjadi acuan pemangku kepentingan. Perpres tentang Peta Jalan E-Commerce ini dimaksudkan untuk mendorong perluasan dan peningkatan kegiatan ekonomi masyarakat di seluruh Indonesia secara efisien dan terkoneksi secara global.

Kebijakan ini akan menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemangku kepentingan lainnya dalam menetapkan atau menyesuaikan kebijakan sektoral dan rencana tindak lanjut pelaksanaan *e-commerce* pada bidang tugas masing-masing. Dalam Perpres tentang Peta Jalan *E-Commerce* ini terdapat 8 (delapan) aspek regulasi, yaitu:

- 1) Pendanaan berupa: (1) KUR untuk *tenant* pengembang *platform*; (2) hibah untuk inkubator bisnis pendamping *start-up*; (3) dana USO untuk UMKM digital dan *start-up e-commerce platform*; (4) *angel capital*; (5) *seed capital* dari Bapak Angkat; (6) *crowdfunding*; dan (7) pembukaan DNI.
- 2) Perpajakan dalam bentuk: (1) pengurangan pajak bagi investor lokal yang investasi di *start-up*; (2) penyederhanaan izin/prosedur perpajakan bagi *start-up e-commerce* yang omzetnya di bawah Rp 4,8 Miliar/tahun; dan (3) persamaan perlakuan perpajakan sesama pengusaha *e-commerce*.
- 3) Perlindungan Konsumen melalui: (1) Peraturan Pemerintah tentang Transaksi Perdagangan melalui Sistem Elektronik; (2) harmonisasi regulasi; (3) sistem pembayaran perdagangan dan pembelian barang/jasa pemerintah melalui *e-commerce*; dan (4) pengembangan *national payment gateway* secara bertahap.
- 4) Pendidikan dan SDM terdiri dari: (1) kampanye kesadaran *e-commerce*; (2) program inkubator nasional; (3) kurikulum *e-commerce*; dan (4) edukasi *e-commerce* kepada konsumen, pelaku, dan penegak hukum.
- 5) Logistik melalui: (1) pemanfaatan Sistem Logistik Nasional (Sislognas); (2) penguatan perusahaan kurir lokal/nasional; (3) pengembangan alih data logistik UMKM; dan (4) pengembangan logistik dari desa ke kota.
- 6) Infrastruktur komunikasi melalui pembangunan jaringan broadband.
- 7) Keamanan siber (*cyber security*): (1) penyusunan model sistem pengawasan nasional dalam transaksi *e-commerce*; (2) public awareness tentang kejahatan dunia maya; dan (3) Penyusunan SOP terkait penyimpanan data konsumen, sertifikasi untuk keamanan data konsumen.

- 8) Pembentukan Manajemen Pelaksana dengan melakukan monitoring dan evaluasi implementasi peta jalan e-commerce.

## **B. LINGKUNGAN STRATEGIS EKSTERNAL**

Ada beberapa faktor lingkungan strategis eksternal yang dapat mempengaruhi perkembangan dimensi-dimensi SANKRI. Faktor-faktor tersebut adalah faktor konstelasi geopolitik regional, konstelasi geopolitik global, peran Indonesia dalam Kerjasama Global, serta Peningkatan Perkembangan Kerjasama Bilateral-Regional-Global/Multilateral.

### **1. Konstelasi Geo-Politik Global**

Tantangan sekaligus peluang bagi Indonesia dalam menghadapi konstelasi geo-politik kontemporer dewasa ini pada dasarnya dipengaruhi oleh persaingan sekaligus kerjasama antar bangsa di bidang politik, ekonomi, keamanan dan sosial budaya. Dalam konteks geopolitik regional, Indonesia menempatkan ASEAN sebagai soko guru atau pilar utama politik luar negerinya dengan berupaya terus berpartisipasi aktif dalam kerja sama ASEAN di bidang politik-keamanan, ekonomi, sosial budaya dan pembangunan.

Peran aktif Indonesia dalam menyikapi konstelasi di tingkat regional di antaranya dilakukan dalam keikutsertaannya dalam menyikapi sejumlah isu-isu tradisional seperti tumpang tindih klaim di Laut Tiongkok Selatan, sengketa perbatasan, dan ketegangan Semenanjung Korea serta isu non-tradisional seperti kerja sama maritim, kejahatan lintas batas negara, perlindungan hak asasi manusia termasuk perlindungan pekerja migran dan *good governance* merupakan isu-isu politik dan keamanan yang akan terus menjadi perhatian Indonesia di ASEAN.

Kontribusi konkrit Indonesia untuk mendukung peran penting Indonesia dalam mempertahankan dan memelihara perdamaian dan stabilitas di Laut Tiongkok Selatan adalah melalui peran aktifnya dalam mendorong penyelesaian masalah Laut Tiongkok Selatan melalui mekanisme regional dan instrumen *Declaration on the Conduct (DoC) of Parties in the South China Sea* dan *Code of Conduct (CoC) in The South China Sea*. RRT memulai konsultasi formal pembentukan "*code of conduct*" di tahun 2013, tidak lepas dari peran aktif Indonesia dalam mendorong diselesaikannya dokumen tersebut sebagai acuan utama dalam pengelolaan masalah Laut Tiongkok Selatan. Gagasan Indonesia mengenai *Indo-Pacific Treaty*, yaitu *treaty* yang mencakup kawasan Indo-Pasifik yang lebih luas dan bertujuan untuk menciptakan kawasan yang memiliki *mutual trust and confidence* telah mendapat *endorsement* dari para Kepala Negara ASEAN di tahun 2014.

Indonesia juga telah berhasil mendorong ratifikasi *ASEAN Agreement on Trans-Boundary Haze Pollution (AATHP)* melalui UU No. 26 tahun 2014. Dalam rangka menunjang kepentingan nasional di berbagai bidang dan dalam upaya menciptakan perdamaian dan keamanan dunia, Indonesia telah berperan aktif dalam berbagai bidang kerja sama di forum regional, termasuk ASEAN, APEC, FEALAC, *Asia Cooperation Dialogue (ACD)*, *Asia Middle-East Dialogue (AMED)*, *New Asian-African Strategic Partnership (NAASP)*, *Southwest Pacific Dialogue (SwPD)*, dan *Indian Ocean Rim Association (IORA)*.

Indonesia pada tataran dunia internasional semakin memiliki posisi dan peranan yang penting. Dalam forum internasional Indonesia selalu memainkan peran penting dengan menempatkan posisi strategis Indonesia secara tepat atas isu-isu global bagi kepentingan nasional. Hal ini mengingat dinamika konstelasi ekonomi politik global yang menuntut perhatian untuk lebih berperan aktif dalam politik dan hubungan luar negeri Indonesia baik di tingkat regional maupun global. Optimalisasi diplomasi dilakukan dengan memaknai secara positif berbagai peluang yang menguntungkan bagi kepentingan nasional yang muncul dari perspektif baru dalam hubungan internasional yang dinamis. Peran dan kepemimpinan Indonesia akan semakin penting dalam kerja sama ASEAN, dalam pemeliharaan perdamaian dunia, kerja sama selatan-selatan, peningkatan kualitas perlindungan WNI di luar negeri, serta pemajuan HAM dan demokrasi.

Perubahan ekonomi politik global turut juga menuntut peran aktif dalam pengelolaan hubungan ekonomi dalam kerja sama internasional. Diplomasi ekonomi menjadi salah satu instrumen penting bagi Indonesia dalam mewujudkan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia, sehingga kemampuan dalam berdiplomasi ekonomi merupakan hal yang krusial.

## **2. Peran Indonesia dalam Kerjasama Global**

Penguatan peran Indonesia dalam kerjasama global dan regional sangat penting guna membangun kerangka kerja sama global dan regional untuk membangun saling pengertian, memajukan demokrasi dan HAM, perdamaian dunia, meningkatkan Kerja Sama Selatan-Selatan (KSS), dan mengatasi masalah-masalah global yang mengancam umat manusia. Tujuannya tidak lain adalah untuk memberikan ruang bagi berjalan efektifnya proses pembangunan di Indonesia demi kesejahteraan rakyat Indonesia.

Indonesia dikenal sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan India. Keberhasilan proses konsolidasi demokrasi di dalam negeri, serta upaya-upaya yang dilakukan Indonesia selama ini untuk mempromosikan dan memajukan demokrasi telah mendapatkan apresiasi dan pengakuan dunia internasional. Selama ini Indonesia sudah melakukan

promosi demokrasi dan HAM di tingkat regional dan multilateral, misalnya melalui penyelenggaraan *Bali Democracy Forum* (BDF), kontribusi Indonesia dalam pembentukan ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), dan melalui kontribusi sebagai anggota Dewan HAM PBB. Negara-negara Timur Tengah dan ASEAN telah membuka ruang kerja sama untuk saling berbagi pengalaman terkait dengan pelaksanaan demokrasi. Dengan potensi tersebut, Indonesia dapat lebih berperan memajukan demokrasi pada tingkat regional dan global.

Lebih lanjut, fakta yang ada saat ini menunjukkan masih tingginya potensi konflik *interstate*, dan adanya *trust deficit* di kawasan. Masyarakat Internasional memiliki ekspektasi peran, kontribusi dan partisipasinya dalam upaya menjaga perdamaian dunia, baik di kawasan maupun di level yang lebih luas. Upaya ini terkait erat dengan kepentingan nasional karena *peace and stability* di kawasan adalah prasyarat mutlak untuk dapat melaksanakan pembangunan di dalam negeri.

Indonesia selama ini telah menjadi negara netral dan dipercaya para pihak untuk meredam konflik di Laut Tiongkok Selatan yang sangat penting bagi stabilitas dan keamanan Asia Pasifik. Saling klaim wilayah, serta potensi sumber daya alam yang dikandung di wilayah Laut Tiongkok Selatan menjadi isu pertarungan negara Filipina, Vietnam, Malaysia, Taiwan dan Tiongkok, yang dalam 5 tahun ke depan masih berpotensi menimbulkan ketegangan di kawasan.

Dalam konteks global, situasi Timur Tengah diperkirakan masih akan ditandai dengan berbagai ketegangan dan kekerasan sebagai dampak gelombang demokratisasi, dan hubungan antarnegara yang kurang harmoni. Peran Indonesia dalam misi pemeliharaan perdamaian PBB tentu perlu ditingkatkan melalui upaya meningkatkan koordinasi dan konsolidasi, menemukan solusi untuk mengatasi kendala pengiriman pasukan perdamaian, menyusun *road map* pencapaian target *peace keepers*, sehingga target 10 besar sebagai penyumbang pasukan perdamaian dapat tercapai.

Tidak dapat dipungkiri bahwa isu kejahatan terorganisir lintas negara merupakan masalah global yang dapat mengancam umat manusia. Isu kejahatan ini seperti pencucian uang, penyelundupan manusia, kejahatan *cyber*, *trafficking in persons*, penyelundupan senjata dan narkoba, menjadi salah satu persoalan yang dapat mengancam stabilitas kawasan, khususnya mengancam pembangunan nasional Indonesia.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa dalam kerja sama global dan regional sulit untuk mencapai kesepakatan untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan kejahatan tersebut pada tataran multilateral, dan situasi ini berdampak pada belum tercapainya kerangka instrumen internasional

penanganan kejahatan lintas negara yang komprehensif di bawah payung PBB. Meskipun demikian, Indonesia terus mengupayakan kerja sama penanganan kejahatan lintas negara, baik pada tingkat regional maupun global, bahkan bilateral khususnya dengan negara-negara yang terkait langsung.

Dalam isu *irregular migration/people smuggling* dan *trafficking in persons*, Indonesia terus mendorong dan memperkuat kerja sama penanganan antara negara pengirim, negara transit, negara tujuan imigran. Isu *irregular migration/people smuggling* berpotensi membawa dampak buruk terutama bagi masyarakat Indonesia di daerah transit, dan berpotensi membawa hubungan yang tidak harmonis antarnegara. Kepentingan ketiga negara pengirim, transit, dan tujuan dapat menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan kerja sama. Dengan demikian, kerugian yang dialami oleh masing-masing negara dapat diminimalkan dan potensi konflik ketiga negara dapat dihindarkan.

Terorisme global merupakan salah satu bentuk ancaman terhadap keamanan negara. Kelompok teroris memiliki kapasitas dan jejaring internasional, menggunakan kemajuan teknologi komunikasi dan informatika, bahan peledak dan transportasi untuk mendukung keberhasilan aksi terorisme di dunia. Penguatan pencegahan dan penindakan terorisme melalui peningkatan kerja sama internasional menjadi suatu keniscayaan. Negara-negara perlu bersatu menghadapi ancaman terorisme tersebut mengingat ancaman terorisme bersifat laten, dan tidak berpola. Kesiapsiagaan setiap saat perlu dilakukan dalam menghadapi ancaman dan aksi terorisme.

Dalam isu perubahan iklim, Indonesia terus konsisten dengan peran aktif dan konstruktif untuk mendorong negara-negara agar lebih fleksibel dalam mengupayakan kompromi, dengan tidak mengorbankan kepentingan nasional, khususnya kepentingan negara berkembang. Hal ini penting untuk mendorong keberhasilan mencapai *legally binding outcome*, seperti yang dimandatkan oleh *Bali Action Plan*.

Melanjutkan peran Indonesia selama ini dalam merumuskan arah agenda pembangunan global, Indonesia menyadari pentingnya upaya mengintensifkan kerja sama internasional dalam mengatasi masalah-masalah global seperti perubahan iklim, penyebaran penyakit. Indonesia terus berupaya untuk memainkan peran kepemimpinan dalam mengawal agenda pembangunan global, sejalan dengan kebijakan pembangunan di dalam negeri. Dalam bidang perlucutan senjata, tantangan bagi Indonesia untuk terus mendorong pemberlakuan *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)*, serta memperjuangkan universalisasi traktat dan pemberlakuannya. Tantangan bagi Indonesia pula untuk mendorong 8 negara lainnya untuk melakukan hal yang sama.

### **3. Peningkatan Program Perkembangan Kerjasama Regional dan Global/Multilateral**

Ada beberapa program kerjasama regional dan global/multilateral yang memberi pengaruh penting bagi perkembangan pemerintahan dan juga SANKRI yang akan datang. Program kerjasama tersebut adalah kerjasama ekonomi ASEAN, kerjasama perdagangan multilateral, dan Sustainable Development Goals (SDGs).

#### ***Kerjasama Ekonomi ASEAN***

Agenda menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN dihadapkan pada tantangan untuk memperkecil kesenjangan pembangunan baik di antara negara anggota ASEAN maupun dengan negara mitra, dan merampungkan komitmen integrasi ekonomi ASEAN di tengah proliferasi *Free Trade Agreement* (FTA). Bagaimanapun juga upaya mewujudkan Masyarakat ASEAN yang berdimensi global tidak lepas dari kerja sama ASEAN dengan mitra wicara ASEAN mengingat postur dan kepentingan mitra wicara di kawasan.

Kepentingan Indonesia dalam rangka pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN perlu difokuskan pada upaya peningkatan daya saing di kawasan agar mampu bersaing dengan negara anggota. Sejauh ini daya saing Indonesia di kawasan ASEAN cukup baik apabila kita ditinjau dari capaian kinerja indikator dasar MEA berupa arus masuk investasi langsung, total perdagangan barang, produk domestik bruto (PDB) dan produk domestik bruto perkapita.

Bahkan Produk Domestik Bruto Indonesia paling tinggi diantara negara-negara ASEAN lainnya. Jika di rata-rata dari peringkat keempat indikator tersebut, posisi Indonesia berada di urutan kedua setelah Singapura. Namun pada indikator total perdagangan, Indonesia tidak mampu bersaing jika dibandingkan Singapura, Thailand, Malaysia dan juga Vietnam. Dari data yang tercatat di Sekretariat ASEAN, Indonesia pada tahun 2015 dihitung memperoleh arus masuk investasi langsung senilai \$ 16.073 juta dollar. Meski menduduki posisi kedua namun rentang nilai arus masuknya jauh dibawah Singapura yang mencapai \$ 61.825 juta dollar.

**Tabel 2.8 Perbandingan Daya Saing Negara-Negara ASEAN**

No.	Indikator Kinerja	Peringkat Posisi Daya Saing Negara-Negara ASEAN (1=Terbaik/tertinggi - 10 = Terburuk/Terendah)									
		Singapura	Brunei	Thailand	Malaysia	Vietnam	Filipina	Kamboja	Indonesia	Laos	Myanmar
BASIC ASEAN INDICATOR											
1	Arus Masuk Investasi Langsung	1	10	5	4	3	6	8	2	9	7
2	Total Perdagangan	1	9	2	3	4	6	8	5	10	7
3	Produk Domestik Bruto	4	9	3	4	6	2	8	1	10	7
4	PDB Perkapita	1	2	4	3	7	6	10	5	8	9
Rata-Rata		1,75	7,50	3,50	3,50	5,00	5,00	8,50	3,25	9,25	7,50

Sumber : Sekretariat ASEAN, 2016

### ***Kerjasama Perdagangan Multilateral (Economic Interconnectedness)***

Peluang dan tantangan lain yang perlu mendapat perhatian dalam membincang lingkungan strategis adalah kondisi ekonomi global yang saling terkait, khususnya dengan adanya peningkatan yang terus berlanjut pada aspek perdagangan internasional dan arus modal. Bagi pemerintah, tren ekonomi yang saling terkait di masa depan membawa potensi yang signifikan untuk mengentaskan kemiskinan melalui perdagangan bebas<sup>3</sup>.

Dalam bidang ekonomi adanya Perjanjian Perdagangan Regional (*Regional Trade Agreement*) telah membuka peluang pembentukan pasar baru dan perluasan perdagangan. Banyak negara-negara berkembang merasa bahwa kepentingan mereka akan lebih didengar dan terpenuhi melalui integrasi dengan negara-negara yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif sama. Perjanjian Perdagangan Regional dibentuk sebagai inisiatif untuk melakukan perjanjian kerjasama perdagangan dengan blok yang lebih kecil. Perjanjian Perdagangan Regional bagi beberapa negara juga dianggap

<sup>3</sup> KPMG International, Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments, 2013.

sebagai batu loncatan untuk memasuki perdagangan internasional yang lebih luas.

Perjanjian Perdagangan Regional yang keanggotaannya terdiri dari 140 anggota *World Trade Organization* (WTO) menjanjikan biaya impor yang lebih murah, produk ekspor berkualitas, serta membuka peluang penanaman modal langsung. Perjanjian Perdagangan Regional juga digunakan sebagai instrumen penyeimbang dalam bernegosiasi dengan blok ekonomi kawasan lain. Hal ini terbukti ketika blok - blok kerjasama ekonomi regional menjadi instrumen yang kuat ketika melakukan proses negosiasi kepentingan bersama di dalam dan luar forum perdagangan bebas dunia.

*World Trade Organization* (WTO) pada prinsipnya bersifat multilateral dan menganut prinsip non-diskriminasi meskipun pada prakteknya forum ini memberikan pengecualian bagi daerah perdagangan bebas. Ada beberapa prinsip pokok kerjasama regional yang digariskan oleh WTO yakni : a) Hambatan perdagangan tidak boleh meningkat dari level sebelum terbentuknya Custom Union (CU) atau Free Trade Area (FTA); b) Seluruh hambatan perdagangan internal termasuk pembatasan jumlah harus dikurangi; c) Seluruh CU, FTA dan ITA (*Interim Trade Agreement*) harus dilaporkan kepada GATT guna memastikan dua syarat sebelumnya terpenuhi.

**Tabel 2.9 Perjanjian Perdagangan Bebas Indonesia yang Dinotifikasikan ke WTO**

RTA Name	Coverage	Type	Date of entry into force
ASEAN-Australia-New Zealand	Goods & Service	FTA & EIA	01 Jan 2010
ASEAN – China	Goods & Service	FTA & EIA	01 July 2007 (s)
ASEAN – India	Goods & Service	FTA & EIA	01 July 2015 (s)
ASEAN – Japan	Goods	FTA	01 Dec 2008
ASEAN – Korea, Republic of	Goods & Service	FTA & EIA	14 Oct 2010 (s)
ASEAN Free Trade Area (AFTA)	Goods	FTA	01 Jan 1993
Global Sistem of Trade Preferences among Developing Countries (GTSP)	Goods	Partial Scope Agreement	19 April 1989
Japan – Indonesia	Goods & Service	FTA & EIA	01 July 2008

Sumber : WTO

### ***Sustainable Development Goals (SDG's)***

Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals* (SDGs)) adalah pembangunan yang menjaga peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara berkesinambungan, keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat, kualitas lingkungan hidup serta menjamin keadilan dan

terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga peningkatan kualitas hidup dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals* (SDGs)) merupakan komitmen global dan nasional dalam upaya untuk menyejahterakan masyarakat mencakup 17 tujuan yaitu :

- 1) Tanpa Kemiskinan;
- 2) Tanpa Kelaparan;
- 3) Kehidupan Sehat dan Sejahtera;
- 4) Pendidikan Berkualitas;
- 5) Kesetaraan Gender;
- 6) Air Bersih dan Sanitasi Layak;
- 7) Energi Bersih dan Terjangkau;
- 8) Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi;
- 9) Industri, Inovasi dan Infrastruktur;
- 10) Berkurangnya Kesenjangan;
- 11) Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan;
- 12) Konsumsi dan Produksi yang Bertanggung Jawab;
- 13) Penanganan Perubahan Iklim;
- 14) Ekosistem Lautan;
- 15) Ekosistem Daratan;
- 16) Perdamaian, Keadilan dan Kelembagaan yang Tangguh;
- 17) Kemitraan untuk Mencapai Tujuan.

Dalam rangka mendorong pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*/MDGs), pemerintah menunjukkan komitmennya dengan mengeluarkan Perpres No. 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang mengamanatkan bahwa untuk mencapai sasaran Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*/MDGs) diperlukan sinergi kebijakan perencanaan di tingkat nasional dan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan juga menjadi prioritas pembangunan nasional.

Indonesia sendiri sejauh ini telah berhasil mencapai sebagian besar target MDGs sebanyak 49 dari 67 indikator MDGs, namun demikian masih terdapat beberapa indikator yang harus dilanjutkan dalam pelaksanaan TPB/SDGs. Beberapa indikator yang harus dilanjutkan tersebut antara lain penurunan angka kemiskinan berdasarkan garis kemiskinan nasional, peningkatan konsumsi minimum di bawah 1.400 kkal/kapita/hari, penurunan Angka Kematian Ibu (AKI), penanggulangan HIV/AIDS, penyediaan air bersih

dan sanitasi di daerah perdesaan serta disparitas capaian target antar provinsi yang masih lebar.

## BAB III

# MANAJEMEN KELEMBAGAAN DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025

---

### A. MANAJEMEN KELEMBAGAAN SAAT INI

*Phanta rhei kai uden menei: Everything flows, nothing stands still* (Heraclitus), sebuah ungkapan bahwa tiada yang kekal di dunia ini kecuali perubahan itu sendiri. Zaman terus berubah, tidak terkecuali pada bidang birokrasi, khususnya kelembagaan pemerintahan pusat, seiring terjadinya pergeseran iklim sosial, politik dan ekonomi, baik di tingkat nasional maupun internasional. Berbagai perubahan tersebut menimbulkan sejumlah konsekuensi logis dan/atau permasalahan pelik terhadap tatanan kelembagaan pemerintah pusat, baik pada scope makro, meso maupun mikro (LAN, 2013).

Pada scope makro, permasalahan timbul tentunya berawal dari perubahan lingkungan pemerintah yang begitu dinamis, selain tuntutan layanan yang semakin banyak dan/atau bervariasi. Fenomena tersebut menimbulkan aktivitas-aktivitas baru dan/atau semi baru sehingga dapat melahirkan organisasi dan/atau unit organisasi baru.

Pada abad ke-17 dan 18 di Eropa, *Montesquieu memperkenalkan pembagian kekuasaan lewat Trias Politika*. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan : pertama, kekuasaan legislatif atau membuat undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang; ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu, dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik, yang tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. Montesquieu menekankan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat pada tangannya. Oleh karenanya, dia berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

Karya Montesquieu ini hampir diterapkan di seluruh Negara di dunia yang menganut Demokrasi termasuk juga Indonesia. Pada awal kemerdekaan Indonesia, berdasarkan pasal IV aturan peralihan yang berbunyi "sebelum

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dibentuk menurut Undang – undang dasar segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional“. Untuk memperkuat Komite Nasional, kemudian dikeluarkan maklumat Wakil Presiden No. X (eks) tahun 1945. Praktek trias politika ini terus berlanjut, hingga datang orde reformasi di awal tahun 2000an dimana praktek trias politika seakan tidak berdaya melawan kompleksitas sistem administrasi negara. Pemisahan fungsi kekuasaan negara dalam tiga organ negara pada konsep Trias Politika menjadi tidak relevan, mengingat hubungan antar cabang kekuasaan dalam prinsip *Check and Balances*, sudah tidak mungkin tidak bersentuhan dan cenderung sederajat bahkan saling mengendalikan.

Seiring dengan amandemen UUD 1945, terjadi pengalihan fungsi-fungsi kekuasaan yang biasa melekat dalam fungsi lembaga-lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Jika sebelumnya pembagian kekuasaan di Indonesia bersifat Vertikal (*Vertical Distribution of Power*) dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai wakil rakyat mendistribusikan kekuasaannya kepada lembaga tinggi yang lain (*distribution of power*), maka pasca perubahan keempat UUD 1945 pembagian kekuasaan bersifat vertikal mulai ditinggalkan dan diganti dengan pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal (*horizontal separation of power*). Oleh karenanya, struktur parlemen Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, dapat dikatakan bersifat lebih mendekati dua kamar (*bikameral*) karena anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Walaupun makna sesungguhnya dari sistem dua kamar adalah dua badan/institusi dan bukan dua anggota dari badan/institusi. Lebih jelas terkait dengan berbagai perubahan dalam amandemen UUD 1945 dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 3.1. Perbedaan Sistem Pemerintahan RI  
Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945**

<b>Sebelum Amandemen</b>	<b>Setelah Amandemen</b>
Lembaga negara dibedakan atas lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara meliputi: DPR, DPA, Presiden, BPK dan MA.	Tidak dikenal lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, yang ada lembaga negara. MPR tidak lagi berperan sebagai lembaga tertinggi negara. Lembaga negara terdiri atas MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, KY.
MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan	MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD
DPR menjalankan fungsi legislative, yaitu menyetujui RUU yang diajukan pemerintah dan atau mengajukan RUU inisiatif	Dalam menjalankan fungsi legislative, selain DPR terdapat DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang dipilih secara langsung oleh rakyat
Presiden dan wakil presiden dipilih oleh DPR (pasal 7). Masa jabatan 5 tahun, dengan tidak disertai jumlah periode jabatan	Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A), dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan (Pasal 7)
Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Tidak diatur pembubaran departemen.	Terdapat pengaturan pembubaran kementerian negara. "Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang" (Pasal 17 ayat 4)
DPA ditetapkan dengan undang-undang dan bertugas memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan memajukan usul kepada Pemerintah(Pasal 16)	Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16)

Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Pemerintahan daerah: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.....(Pasal 18)	Pemerintahan daerah: Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18)

Sumber: diolah dari sistempemerintahanIndonesia.com, 2014.

Dari tabel, dapat dilihat bahwa terjadi beberapa perubahan yang mendasar ditingkat makro. Beberapa perubahan tersebut, seperti telah diungkap pada bagian awal, merupakan respon dari berbagai tuntutan di masa reformasi.

Sementara, pada tataran meso dan mikro, penambahan organisasi baru dan/atau pengembangan organisasi menciptakan berbagai kesulitan, diantaranya adalah pelaksanaan koordinasi karena semakin banyak organisasi yang saling terkait dan tumpang tindih. Selanjutnya, dengan argumen untuk memudahkan fungsi koordinasi maka dibentuklah lembaga koordinator yang juga berwujud organisasi kelembagaan pemerintahan pusat, lengkap dengan pejabat dan staf sekretariatnya. Perubahan tersebut menjadikan organisasi birokrasi semakin membesar yang berarti pula memerlukan unit pendukung yang lebih banyak, membutuhkan waktu koordinasi yang lebih panjang, semakin lambat dan boros.

Hasil kajian Lembaga Administrasi Negara (LAN) terdahulu, yang intinya, menyimpulkan beberapa hal, berikut ini:

- Tumpang tindih tugas dan fungsi antar lembaga pemerintah pusat (Kementerian, LPNK, LNS) masih terjadi. Paling tidak, telah ditemukan 32 bidang yang mengindikasikan terjadinya tumpang tindih dalam menjalankan peran, tugas dan fungsi kelembagaan. Tumpang tindih terjadi karena saat dilakukan pembentukan LNS, Kementerian dan LPNK yang mempunyai kesamaan fungsi dengan LNS yang baru dibentuk tidak dilakukan penataan ulang terhadap tugas dan fungsinya, sehingga mereka tetap melaksanakan tugas dan fungsi yang sama dengan yang dilakukan oleh LNS.

Urgensi pembentukan LNS muncul sebagai respon dari values demokratisasi, dimana masyarakat mempunyai peran dalam penyelenggaraan

pemerintahan. Muncul pendapat bahwa salah satu ciri berjalannya mekanisme Check and Balances dalam sistem pemerintahan adalah dengan bermunculannya bentuk organisasi yang disebut Joint Committees atau Boards. Di Indonesia Joint Committees atau Boards ini lebih dikenal sebagai LNS. Secara konsep LNS di Indonesia dapat dipahami sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas tertentu (spesifik dan khusus), juga merupakan terobosan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang melekat pada cara kerja birokrasi, sekaligus untuk memperkuat keterwakilan dan keseimbangan hubungan kepentingan antar para stakeholder dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hasil penelitian ini selaras dengan pendapat Eko Prasajo (2013) yang intinya menyatakan: Saat ini birokrasi belum efektif. Tugas dan fungsinya seringkali tumpang tindih, terdeferensiasi dan fragmented. Akibatnya, banyak sekali uang negara yang keluar sia-sia/percuma hanya untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang overlapping”.

Untuk itu sejak tahun 2014, pemerintah berupaya melakukan perampingan organisasi dengan salah satu caranya yaitu dengan melakukan pengurangan terhadap jumlah LNS yang ada. Terhitung sampai dengan 2017, Pemerintah Indonesia telah melakukan efisiensi anggaran APBN sebesar 25,341 Triliun Rupiah. Ilustrasi penataan LNS dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 3.1 ilustrasi progres penataan LNS oleh Kemen PAN dan RB

Tujuan dari penataan kelembagaan utamanya adalah untuk mengurangi fragmentasi manajemen urusan pemerintah, baik yang bersifat sektoral maupun antarsusunan dan tingkat pemerintahan. Perampingan dan penyederhanaan struktur tata pemerintahan (governance) adalah konsekuensi logis dari penataan kelembagaan.

- Pertumbuhan lembaga pemerintah pusat tergolong tinggi. Namun, ironisnya, hal tersebut belum diiringi dengan perbaikan tingkat efisiensi, efektifitas dan kinerja secara signifikan. Bila dibandingkan dengan *best practices* negara lain, jumlah kementerian di Indonesia tergolong sangat gemuk karena menempati posisi terbanyak nomor 4 (empat) di seluruh dunia.
- Masalah koordinasi antar organisasi pemerintah pusat dan antara pusat dan daerah yang belum terurai sebagaimana yang diharapkan.
- Belum adanya standarisasi organisasi pemerintah pusat, terutama bagi Lembaga Pemerintah Non Kementrian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS).

## **B. PERMASALAHAN DAN TANTANGAN MANAJEMEN KELEMBAGAAN**

Merespon perkembangan yang terjadi, pemerintah sudah melakukan perubahan dalam kelembagaan pemerintah seperti yang telah dicontohkan dengan dilakukannya penataan LNS di tahun 2014. Namun demikian, selaras dengan beberapa temuan penelitian oleh LAN, kondisi kelembagaan pemerintah masih menghadapi beberapa permasalahan yang merupakan pekerjaan rumah yang harus terus menerus diperbaiki, dan disisi yang lain, penataan kelembagaan juga dihadapkan dengan berbagai tantangan yang lahir di tengah perubahan lingkungan.

Dalam penataan organisasi, sampai saat ini belum ada pola penataan (*grand design*) kelembagaan pemerintah di pusat maupun daerah yang efektif dan efisien. Di level pusat, masih dijumpai adanya tumpang tindih pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, baik diantara lembaga negara yang ada maupun lembaga-lembaga pemerintah (eksekutif). Hal ini akan menimbulkan berbagai masalah, seperti inefisiensi anggaran dan sulitnya koordinasi karena ego sektoral dan konflik kepentingan.

Agus Dwiyanto (2014) mensinyalir bahwa dalam kurun waktu satu dekadean terakhir, manajemen urusan pemerintahan di Indonesia telah mengalami fragmentasi yang berlebihan. Pengaruh birokrasi Weberian yang cenderung mendorong adanya spesialisasi dan diferensiasi telah membuat birokrasi pemerintah menjadi terfragmentasi secara sektoral dan spasial dalam lingkup yang sempit sehingga pengelolaan kegiatan pemerintahan menjadi

rumit. Ketika kewenangan untuk mengelola satu kegiatan pemerintahan tertentu didistribusikan kepada banyak instansi pemerintah baik dipusat dan daerah, maka kebutuhan koordinasi menjadi satu keniscayaan. Dengan membentuk birokrasi K/L yang terfragmentasi maka pemerintahan secara sengaja telah memerangkap dirinya dalam kesulitan untuk mengkoordinasikan kegiatannya. Pemerintahan secara sengaja telah menciptakan kebutuhan koordinasi.

Kondisi ini menurut Agus Dwiyanto membawa dampak yakni sulitnya Pemerintah mengeksekusi kebijakan-kebijakan publiknya karena kewenangan yang terfragmentasi membutuhkan penyamaan persepsi di antara aktor dan agen pelaksana di berbagai instansi sehingga pelaksanaan kebijakan juga lebih sulit dikelola. Selain itu, biaya penyelenggaraan pemerintahan yang semakin tinggi untuk memenuhi besarnya kebutuhan koordinasi yang menciptakan besarnya biaya transaksi, seperti untuk biaya perjalanan dinas dan biaya rapat di luar kantor (RDK). Terakhir, fragmentasi cenderung menciptakan ego sektoral atau silomentalitas dikalangan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), birokrasi di K/L/D sering kali mengembangkan budaya, mindset, dan tradisi-tradisi tertentu berbasis kepada kepentingan sempit dari instansinya masing-masing. Sehingga perspektif pemerintahan yang utuh dan menyeluruh (*whole of government*) sulit dilembagakan dalam birokrasi ketika fragmentasi dan ego sektoral sangat tinggi.

Selain masalah tersebut, muncul pula tantangan dalam penataan kelembagaan. Yang pertama, terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, dimana pola kekuasaan saat ini telah bergeser dari sistem yang sentralistik ke arah sistem desentralistik. Dengan demikian, dalam merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat, perlu dipertimbangkan realitas empiris bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat telah diberikan kepada daerah.

Kedua, terkait dengan pergeseran tata kelola pemerintahan (*governance issues*) dimana dimasa depan terjadi pergeseran paradigma dalam pola relasi antara negara, masyarakat dan swasta (*governance*). Rancang bangun kelembagaan harus memperhatikan prinsip bahwa pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam mengatur urusan publik dan redefinisi atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah.

Ketiga terkait dengan perkembangan lingkungan strategis (*global challenges*), dimana globalisasi saat ini telah memunculkan kesadaran bersama untuk mengelola urusan publik yang bersifat nasional dan global. Desain kelembagaan diharapkan dapat menjawab berbagai masalah dan tantangan dalam lingkup nasional dan global.

## **C. ARAH PENGEMBANGAN MANAJEMEN KELEMBAGAAN**

Terkait dengan arah pengembangan, secara umum Agus Dwiyanto (2014) menawarkan beberapa arah sebagai berikut:

### **1. Penyederhanaan Struktur Kekuasaan dan Kelembagaan**

Ada beberapa tindakan yang perlu dilakukan untuk menyederhanakan struktur kekuasaan dan kelembagaan. Pertama, mengubah Mindset para penyelenggara negara dan pemerintahan yang menganggap bahwa penyelesaian masalah publik tertentu selalu dilakukan dengan membentuk lembaga baru. Perubahan paradigma berpikir ini penting dilakukan agar pembentukan lembaga baru dapat dilakukan secara lebih selektif dan cerdas. Selama ini para penyelenggara negara dalam proses legislasi sering kali memberi amanat pada pemerintah untuk membentuk lembaga baru. Seolah-olah penyelesaian satu masalah publik tertentu selalu memerlukan pembentukan lembaga baru.

Kedua, menghilangkan insentif membangun kerajaan birokrasi. Selama ini K/L/D memiliki insentif untuk melakukan proliferasi birokrasinya. Salah satu bentuk insentif adalah jaminan bahwa anggaran untuk belanja pegawai akan dipenuhi oleh pemerintah. Kementerian dan lembaga yang mengembangkan struktur kelembagaannya dan membutuhkan biaya belanja pegawai yang lebih besar tidak perlu khawatir karena belanja pegawainya dijamin oleh pemerintah.

Tidak adanya arsitektur kelembagaan dan visi reformasi yang jelas, membuat Kementerian PAN dan RB sebagai penjaga gawang dalam penataan kelembagaan mengalami kesulitan dalam merespons permintaan K/L untuk mengembangkan struktur kelembagaannya. Kementerian PAN dan RB tidak memiliki instrumen kebijakan yang jelas untuk me-review proposal pengembangan lembaga yang diajukan K/L. Akibatnya, proliferasi birokrasi berlangsung secara persisten selama beberapa tahun terakhir.

Ketiga, menempatkan kewenangan untuk mengelola satu urusan pemerintahan dari hulu ke hilir kepada satu K/L tertentu. Bahkan, jika perlu beberapa urusan yang interkoneksinya sangat tinggi pengelolaannya dapat diserahkan kepada satu K/L tertentu. Misalnya, kewenangan mengelola UKM, maritim, pertanahan, dan sebagainya yang selama ini tersebar ke dalam begitu banyak K/L sedapat mungkin diintegrasikan ke dalam satu kementerian.

Keempat, penataan kelembagaan harus mempertimbangkan kemajuan yang telah dicapai dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah sudah menyerahkan sebagian besar urusan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini mestinya diikuti dengan perampingan kelembagaan pemerintah pusat. Namun, yang terjadi struktur kelembagaan

pemerintah pusat justru semakin besar. Jumlah jabatan struktural di kementerian justru semakin banyak ketika sebagian besar fungsi dan urusan pemerintah telah dikelola oleh daerah. Gedung, pegawai, anggaran kementerian juga semakin besar ukurannya ketika desentralisasi dan otonomi daerah telah dilaksanakan.

Arahan Wapres kepada Kemenpan RB pada saat rapat reformasi birokrasi di kantor Wakil Presiden pada tanggal 9 Juli 2015 yaitu perlu dilakukannya audit kelembagaan terhadap 114 lembaga negara. Audit kelembagaan diperlukan untuk memetakan kontribusi lembaga-lembaga tersebut yang relevan terhadap pembangunan nasional, struktur lembaga yang mengikuti fungsinya, fungsi lembaga yang sudah mengikuti strateginya, dan juga agar tidak terjadi tumpang tindih antar lembaga terhadap program pembangunan.

## **2. Open Government Partnership (OGP)**

Reformulasi fungsi pemerintah perlu dilakukan untuk memastikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tepat, sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan publik, dan mampu menjawab tantangan yang dihadapi baik domestik maupun global. Selama lebih dari 10 tahun terakhir, Indonesia telah mengupayakan kemajuan yang luar biasa dalam mendorong pembuatan kebijakan yang transparan dan inklusif, serta mendorong keterlibatan aktif dari warga negara. Sebagai salah satu pendiri Open Government Partnership (OGP) dan anggota terkemuka ASEAN dengan ekonomi terbesar, Indonesia telah menunjukkan ketertarikan untuk memainkan peran utama dalam menyebarkan prinsip-prinsip dan praktik-praktik open government (keterbukaan pemerintah) ke seluruh dunia, dengan perhatian utama pada Asia Tenggara.

*Open Government Indonesia* (OGI) telah bergulir sejak tahun 2011 baik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Gerakan OGI lahir dari gerakan serupa yang bernama *Open Government Partnership*. OGP adalah inisiatif multilateral yang bertujuan untuk menjamin komitmen konkret pemerintah dalam meningkatkan transparansi, memberdayakan masyarakat, melawan korupsi, dan memanfaatkan teknologi baru untuk memperkuat pemerintah. OGP resmi didirikan pada 20 September 2011 oleh delapan negara, yaitu Brasil, Indonesia, Meksiko, Norwegia, Filipina, Afrika Selatan, Inggris dan Amerika Serikat.

Sebagai salah satu pemain utama dalam Open Government Partnership, Indonesia memiliki peran penting sebagai penggerak inisiatif keterbukaan bagi negara lain. Semangat keterbukaan, transparansi, serta partisipasi publik sebenarnya telah lama ada sejak reformasi tahun 1998, namun baru kali ini

mendapatkan wadah. Di dalam negeri, Pemerintah Indonesia meluncurkan gerakan Open Government Indonesia (OGI) dan berkomitmen untuk menjalankan program-program dan rencana aksi yang memperkokoh 3 pilar keterbukaan pemerintah, yaitu Transparansi, Partisipasi Publik dan Inovasi.

Secara umum, implementasi Open Government Indonesia memungkinkan adanya saluran komunikasi yang tidak sekedar dua arah antara pemerintah dan masyarakat namun juga bersifat interaktif bahkan real-time (komputasi waktu nyata, langsung dapat diamati dan direspon). Berbagai channel (jalur komunikasi) sebagai wujud semakin terbukanya pemerintah dapat diamati di jejaring sosial maupun portal layanan publik bagi masyarakat yang terintegrasi walaupun belum sepenuhnya dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat Indonesia.



Transformasi digital yang telah mengubah cara masyarakat bekerja, mengakses informasi, dan membagi data, menyajikan peluang dan tantangan bagi Pemerintah Indonesia. Konstituen yang makin terlibat dan mendapat informasi menuntut interaksi yang lebih sesuai dan responsif dengan administrasi publik. Mereka juga menuntut kebijakan yang lebih efektif dan kinerja sektor publik yang lebih baik. Di Indonesia, dan juga secara umum di dunia, tekanan anggaran dan upaya untuk mendapat keuntungan dari efisiensi telah mendorong pemerintah dalam memperbaiki dan meningkatkan upaya digitalisasi.

Pemerintah Indonesia telah sukses menghasilkan layanan publik secara digital yang mewakili langkah penting dalam rancangan layanan yang lebih

berorientasi pada warga negara, sehingga mendukung peningkatan transparansi dan keterlibatan warga negara. Sebagai contoh, Kementerian Agama mengembangkan SSKOHAT, yaitu sebuah aplikasi inovatif yang membantu warga negara untuk mengawasi status mereka dalam daftar tunggu Haji.

Pemerintah Indonesia telah mengakui potensi dari Open Government Data (OGD) – atau dengan kata lain penyebaran data yang terkumpul dan dihasilkan oleh organisasi publik sambil melakukan tugas atau mengolah data yang ditugaskan dengan menggunakan dana publik – untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, integritas, dan kinerja sektor publik. Portal pusat data terbuka Indonesia, yang dirancang untuk menyediakan akses mudah terhadap rangkaian data, dan untuk memperbaiki transparansi kegiatan sektor publik kunci tercermin sebagai salah satu komitmen negara terhadap OGP.

Sektor publik di Indonesia semakin tertarik untuk meningkatkan kreativitas, keterampilan dan ide-ide inovatif di luar sektor publik untuk menyelesaikan masalah sehingga meringankan beban keuangan otoritas publik. Inisiatif-inisiatif tersebut mengejar pendekatan yang lebih berorientasi pada warga negara dalam mengembangkan solusi dan layanan, dengan menjadikan warga negara sebagai mitra dan memberikan mereka kesempatan untuk menentukan prioritas layanan. Kegiatan tersebut termasuk hackathons (sebuah acara yang biasanya diselenggarakan selama beberapa hari, di mana orang-orang bertemu untuk membuat program komputer secara bersama-sama).

### **3. Whole of Government (WoG)**

Berdasarkan interpretasi analitis dan manifestasi empiris di lapangan maka WoG didefinisikan sebagai “Suatu model pendekatan integratif fungsional satu atap” yang digunakan untuk mengatasi wicked problems yang sulit dipecahkan dan diatasi karena berbagai karakteristik atau keadaan yang melekat antara lain: tidak jelas sebabnya, multi dimensi, menyangkut perubahan perilaku.

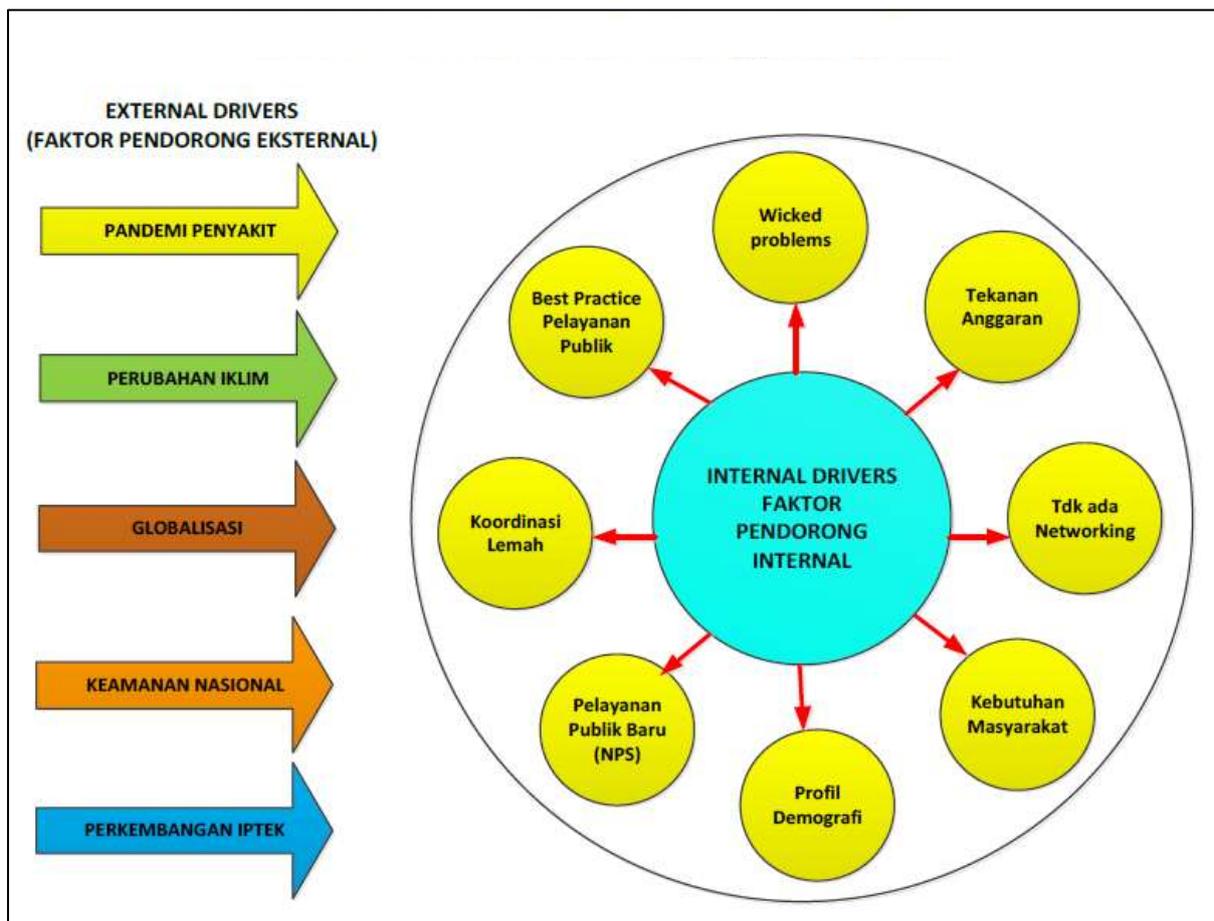
Kemunculan WoG didorong oleh sejumlah faktor-faktor pendorong (drivers) internal maupun eksternal sebagaimana yang diilustrasikan pada gambar berikut:



## Tantangan WoG

Model pendekatan WoG memiliki sejumlah tantangan yang meliputi kekurangan dan hambatan (barrier) sehingga menyebabkan WoG tidak dapat dilanjutkan atau terhenti ditengah jalan dan pada akhirnya kembali ke cara lama. Kekurangan-kekurangan WoG adalah memerlukan waktu lama, relatif mahal (costly), tidak selalu cocok dengan wicked problems yang akan ditangani, dan hasilnya sulit diukur. Kekurangan-kekurangan ini pada akhirnya dapat menjadi dorongan untuk kembali ke cara lama. Hambatan WoG terutama disebabkan oleh tujuan, prioritas dan akuntabilitas yang tidak jelas, benturan agenda dan kepentingan sehingga tidak dapat tercipta kolaborasi, ego sektoral antar instansi dan insentif yang rendah.

Pada sektor pelayanan publik, masalah akuntabilitas yang tidak jelas atau minim ini menjadi faktor kunci timbulnya korupsi di sektor publik (Samuel Paul, 2012:4 dalam Laura Hardjaloka, 2014:435). Pemerintah sebagai pelayan warga negara memiliki unsur-unsur utama yang menunjang timbulnya korupsi yaitu: monopoli, diskresi dan akuntabilitas yang tidak jelas. Pemerintah memiliki monopoli kewenangan atau kekuasaan untuk mengakses sumber daya alam, sumber daya manusia dan membuat peraturan perundang-undangan. Monopoli membuka peluang transaksional bagi perdagangan akses perijinan dengan imbalan suap atau gratifikasi. Lebih lanjut, pemerintah memiliki kewenangan atau kekuasaan diskresi yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan akses atau hak istimewa tertentu kepada pihak yang dapat memberikan imbalan atau suap. Terakhir, unsur lemah atau tidak jelasnya akuntabilitas akan menjadi enabler (faktor yang memungkinkan) terjadinya korupsi.

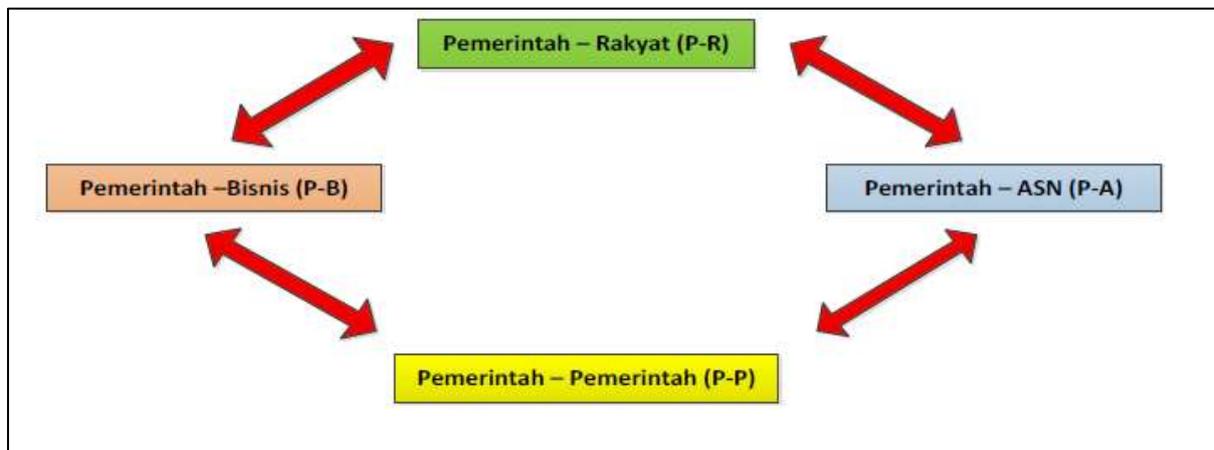


Gambar 3.3. Faktor-Faktor Pendorong (Drivers) WoG

### Implementasi WoG Pada Pelayanan Publik

Salah satu bentuk penerapan WoG pada pelayanan publik adalah e-Government. Pengertian e-Government menurut Bank Dunia adalah: “e-government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Network, the internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, business, and other arms of government”. Terjemahan bebas dari pengertian tersebut adalah: “penggunaan teknologi IT seperti Wide Area Network, internet dan komputer bergerak oleh badan-badan atau instansi pemerintah untuk membangun fasilitas akses dengan rakyat, dunia usaha dan pemerintah lain di dunia. Berdasarkan definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa e-government adalah tata kelola pemerintahan (governance) yang diselenggarakan secara terintegrasi dan interaktif berbasis teknologi IT, agar hubungan-hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis dan masyarakat dapat berlangsung lebih efisien, efektif, produktif dan responsif.

E-Government melahirkan 4 model hubungan yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.4. Model Hubungan Dalam e-Government

Model hubungan dalam e-Government tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut

	Jenis Hubungan	Deskripsi	Contoh Aplikasi
1	Pemerintah – Rakyat (P-R)	Layanan e-government dimana pemerintah menerapkan pelayanan berbasis IT yang bertujuan untuk meningkatkan akses rakyat (masyarakat) terhadap pemerintah melalui kanal-kanal akses yang beragam untuk pemenuhan berbagai kebutuhan layanan publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samsat memberikan pelayanan pembuatan dan perpanjangan SIM dan STNK secara online</li> <li>• Pendaftaran siswa dan mahasiswa baru secara online</li> <li>• Aplikasi e-KTP</li> </ul>
2	Pemerintah – Bisnis (PB)	Pelayanan pemerintah kepada sektor bisnis berbasis IT untuk mempermudah dan meningkatkan interaksi antara pemerintah dan dunia bisnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengumuman informasi lelang pengadaan barang dan jasa online (<i>e-announcement</i>)</li> <li>• Pengadaan barang dan jasa secara online (<i>e-procurement</i>)</li> <li>• Pembayaran pajak secara online (<i>e-tax</i>)</li> <li>• Sistem pendaftaran wajib pajak online (<i>e-registration</i>)</li> </ul>

	Jenis Hubungan	Deskripsi	Contoh Aplikasi
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem Surat Pemberitahuan Pajak (SPT) online (<i>e-filling</i>)</li> </ul>
3	Pemerintah – Pemerintah (P-P)	Hubungan kerjasama bilateral atau multilateral secara online	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplikasi keimigrasian antar negara</li> <li>• Aplikasi Interpol</li> <li>• Aplikasi Riset dan pendidikan</li> </ul>
4	Pemerintah – ASN (P-A)	Pelayanan e-government untuk tunjangan kesejahteraan, asuransi atau kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplikasi BPJS</li> </ul>

Whole of Government (WoG) adalah model pendekatan integratif fungsional satu atap yang dewasa ini menjadi opsi alternatif dalam menyelesaikan masalah-masalah rumit (*wicked problems*) abad 21. Guncangan globalisasi yang menghadirkan berbagai kontradiksi (*paradoks*) di berbagai sektor kehidupan seperti korupsi, kemiskinan, dominasi pasar bebas di sektor ekonomi dan lain-lain yang sulit diatasi dengan cara dan pendekatan biasa (*in the box*) membuat WoG menjadi keniscayaan yang tidak terhindarkan. Salah satu bentuk penerapan WoG di sektor pelayanan publik adalah e-government. E-government adalah salah satu faktor pendorong strategis (*strategic enabler*) yang memungkinkan WoG dapat dilaksanakan, karena peran dan fungsi e-government adalah menciptakan jejaring kerja (*network*) kolaboratif sehingga fungsi integrasi intra dan inter agensi/instansi dapat dilaksanakan. Keberadaan jejaring kerja yang ditopang oleh e-government berpotensi menjadi tuas pengungkit (*leverage*) bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi, sosial dan lingkungan, termasuk di dalamnya pelayanan publik. Berdasarkan hal itu, maka e-government harus dilaksanakan di berbagai level pelayanan publik.

# BAB IV

## MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025

---

Sumber daya manusia (SDM) pada organisasi merupakan hal yang selalu menarik untuk dibahas. Hal ini karena SDM memiliki peran yang sangat strategis dalam menentukan keberhasilan organisasi mencapai tujuannya. SDM dalam konteks administrasi negara di Indonesia adalah SDM aparatur penyelenggara negara atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). PNS akan sangat mempengaruhi keberhasilan proses pemerintahan di Indonesia. Hal ini senada dengan yang diungkapkan (Prasojo, 2010) *“Civil service is a success key in the implementation of governance process and management”*. Melihat pentingnya peran PNS, menjadikan sistem manajemen PNS dalam sistem administrasi negara juga penting untuk dirumuskan dengan baik.

Manajemen PNS di Indonesia telah mengalami perjalanan yang panjang dengan banyaknya dinamika yang menyertai. Seiring dengan berkembangnya kebutuhan dan tantangan pemerintahan Indonesia, serta semakin meningkatnya tuntutan untuk menjadikan PNS yang berkualitas, sistem manajemen PNS juga turut mengalami perubahan yang disesuaikan dengan kebutuhan. Selain itu, perubahan kebijakan manajemen SDM aparatur dari waktu ke waktu juga merupakan dampak dari perubahan paradigma yang muncul seiring dengan adanya perkembangan zaman yang semakin dinamis.

Dalam Thoha (2014) disebutkan bahwa perubahan paradigma itu cenderung untuk mengganti cara-cara pengaturan lembaga birokrasi pemerintah yang sentralistis ke desentralistis, dari otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat, dari bentuk organisasi yang besar menjadi ramping, dari cara uang menekankan *rowing* (semua dikerjakan sendiri) menjadi *steering* (membatasi hanya mengarahkan, mengendalikan, dan memberikan kebijakan saja), dari yang berorientasi pada kekuasaan negara berubah menjadi berorientasi kompetensi dan memperhatikan peran pasar. Dengan adanya perubahan paradigma, lembaga birokrasi pemerintah termasuk penataan atau manajemen sumber daya aparatur harus turut melakukan perubahan agar sesuai dengan perkembangan zaman.

Perubahan sistem manajemen PNS di Indonesia pertama kali ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian sebagai pengganti regulasi sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 8 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian lahir pada masa pemerintahan Orde Baru, di mana birokrasi pemerintah termasuk pegawai negeri sipilnya dibuat tidak netral dengan konsep *monoloyalitas*. Manajemen kepegawaian yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dicirikan dengan manajemen yang sentralistis, di mana peranan pemerintah pusat amat besar dalam keseluruhan proses manajemen kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai pensiun pegawai dilakukan pemerintah pusat. Pemerintah daerah yang merupakan subordinat dalam pemerintahan hanya melaksanakan semua kebijakan dari pemerintah pusat.

Masa orde baru selanjutnya berganti dengan masa reformasi, di mana terjadi juga pergantian dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralistis ke desentralistis. Pergantian sistem pemerintahan ini pada akhirnya juga berimplikasi pada pergantian landasan manajemen kepegawaian yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Bersamaan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pelaksanaan manajemen kepegawaian di daerah menjadi wewenang daerah masing-masing.

Manajemen PNS sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian (Auliya dan Rachman, 2017).

Namun demikian, seperti yang diungkapkan dalam Thoha (2014) bahwa dalam pelaksanaannya aturan, proses, maupun tahapan dalam pelaksanaan manajemen PNS masih belum banyak berubah dari pelaksanaan manajemen PNS sebelumnya. Ketika reformasi dan otonomi daerah dijalankan, maka kewenangan kepegawaian yang semula berada di pemerintah pusat beralih ke pemerintah daerah. Tetapi pada praktiknya, peralihan bukan hanya proses pengelolaan kepegawaian, akan tetapi korupsi, suap, sogok, dan pelicin berpindah ke daerah. Hal tersebut bisa terjadi karena saat itu pemerintah daerah belum dibekali kompetensi dan keterampilan menangani masalah-masalah kepegawaian, maka banyak terjadi salah kelola.

Banyaknya permasalahan di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian masih belum bisa mengubah manajemen kepegawaian secara signifikan. Profesionalisme PNS masih menjadi tuntutan dan harapan masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan

bahwa Undang-Undang ini sudah tidak sesuai dengan tuntutan, sehingga perlu dilakukan penyesuaian keseriusan pemerintah Indonesia dalam upaya memperbaiki sistem manajemen kepegawaian dan meningkatkan kualitas PNS selanjutnya ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang diterapkan hingga saat ini.

UU ASN mengamanatkan manajemen kepegawaian yang berbasis pada sistem merit. Dalam UU ASN, sistem merit merupakan kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Pada akhirnya, diterapkannya UU ASN memberikan harapan untuk mewujudkan aparatur yang profesional. UU ASN yang mengamanatkan sistem merit sebagai dasar pelaksanaannya merupakan batu loncatan menuju *world class government* pada tahun 2025 sebagaimana dicita-citakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

## **A. MANAJEMEN SDM APARATUR SAAT INI**

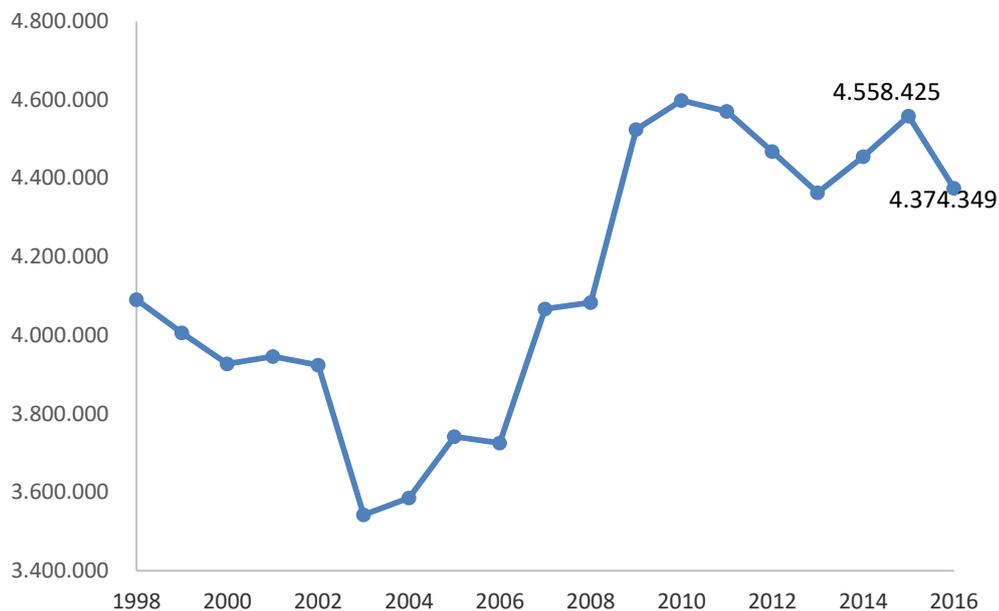
Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, bahwa saat ini sistem manajemen PNS di Indonesia mengacu pada UU ASN. UU ASN itu sendiri membawa banyak perubahan di berbagai aspek manajemen PNS secara keseluruhan. Pada bagian ini akan dijelaskan bagaimana sistem manajemen PNS berdasar UU ASN dijalankan yang terbagi ke dalam beberapa aspek, yaitu: Rekrutmen dan Seleksi; Pengembangan Karir (Mutasi dan Promosi); Penggajian dan Tunjangan; Manajemen Kinerja; Pengembangan Kompetensi; dan Lembaga Pengelola PNS.

Namun demikian, pembahasan tentang kondisi sistem manajemen PNS saat ini akan diawali dengan kondisi PNS saat ini. Penjelasan tentang kondisi PNS saat ini akan memberikan gambaran bagaimana profil dan karakteristik PNS di Indonesia saat ini. Dalam menggambarkan bagaimana profil PNS Indonesia, setidaknya ada beberapa aspek yang akan dibahas; mulai dari jumlah PNS, tingkat pendidikan, jenis jabatan, rasio PNS dengan jumlah penduduk, dan distribusi PNS.

Berdasarkan data BPS tahun 2016, jumlah PNS Indonesia saat ini berjumlah 4.374.349. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia, rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk adalah sekitar 1,7%. Hal ini berarti pada setiap 100 warga terdapat 1,7 PNS, atau setiap satu sampai dua orang PNS melayani 100 orang warga.

Jumlah PNS tahun 2016 menurun dibandingkan dengan tahun 2015 yaitu 4.558.425 PNS. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi pertumbuhan jumlah PNS

sekitar -4,8%. Gambar 4.1 di bawah ini menunjukkan bagaimana pertumbuhan jumlah PNS di Indonesia dari tahun ke tahun.



**Gambar 4.1. Pertumbuhan Jumlah PNS Indonesia dari Tahun ke Tahun**

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 1998 – 2016 (BPS)**

Penurunan jumlah PNS ini setidaknya diakibatkan oleh dua hal. *Pertama*, karena pemerintah melakukan kebijakan moratorium pengadaan PNS secara umum dalam dua tahun terakhir, kecuali untuk kebutuhan bidang-bidang tertentu. *Kedua*, karena banyaknya PNS yang memasuki batas usia pensiun (BUP). Saat ini sekitar 11% jumlah PNS berusia di atas 55 tahun. Berdasarkan data BKN, dalam kurun waktu 2016-2020 sebanyak sekitar 752.271 PNS memasuki BUP. Tahun 2016, tercatat 122.515 PNS yang memasuki BUP. Sedangkan tahun 2017, terdapat sebanyak 132.815 PNS, dan jumlah tersebut terus meningkat sampai tahun 2020.

**Tabel 4.1. Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Umur Tahun 2016**

<b>Kelompok Umur</b>	<b>Jumlah PNS</b>
18-20	1,878
21-25	40,607
26-30	230,646
31-35	595,460
36-40	644,341
41-45	622,597
46-50	847,306
51-55	914,788
56-60	466,544
61-65	9,627
66-70	555
<b>Total</b>	<b>4,374,349</b>

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)**

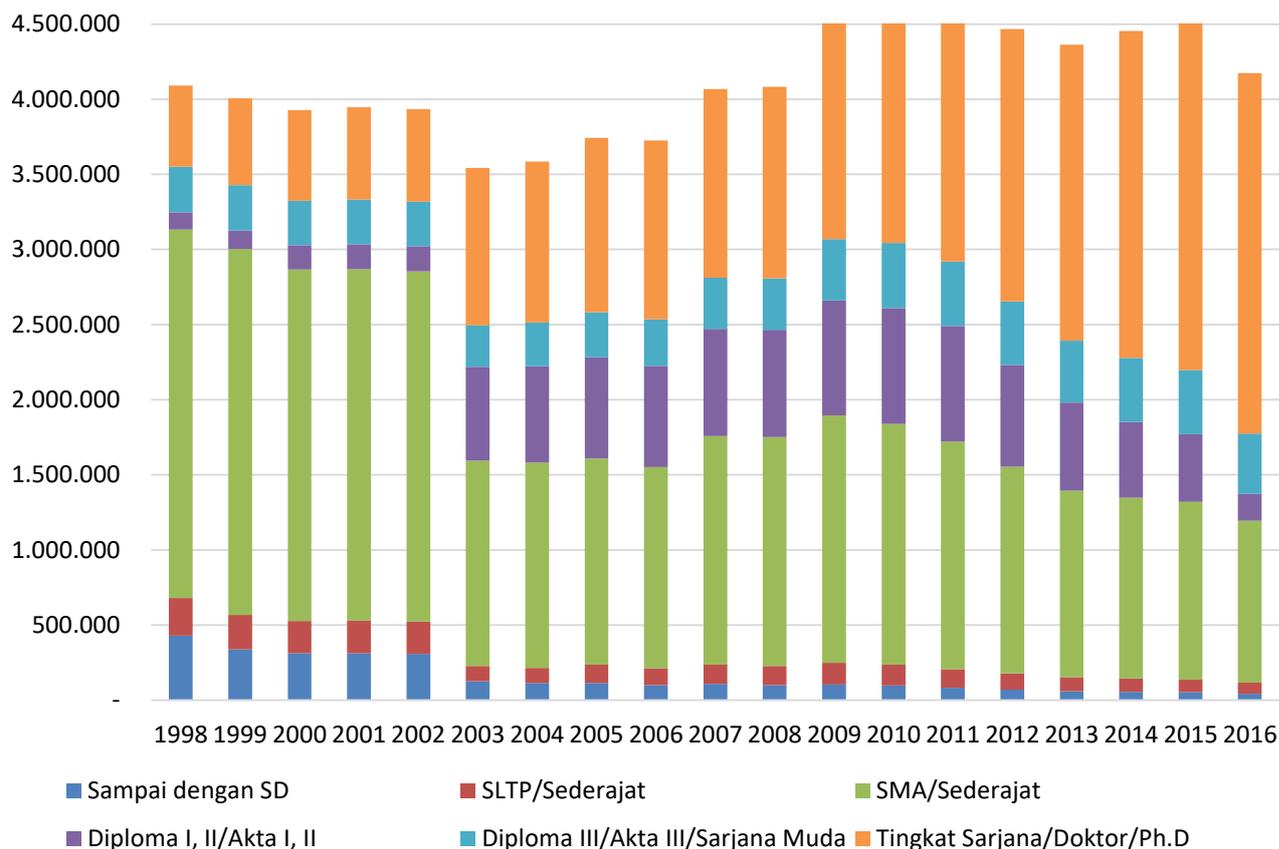
Selanjutnya, bagaimana tingkat pendidikan PNS di Indonesia. Tingkat pendidikan PNS penting untuk dilihat dalam rangka memberikan gambaran bagaimana kualifikasi dan kompetensi PNS jika dilihat dari tingkat pendidikannya. Asumsinya adalah semakin baik tingkat pendidikan PNS maka kompetensinya juga akan semakin baik sehingga dapat mendukung perbaikan kinerja organisasi.

**Tabel 4.2. PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2016**

<b>Sampai dengan SD</b>	<b>SLTP/ Sederajat</b>	<b>SMA/ Sederajat</b>	<b>D I, D II / Akta I, Akta II</b>	<b>D III/ Akta III/ Sarjana Muda</b>	<b>Sarjana/ Doktor/ Ph.D</b>
43,945	73,673	1,077,127	178,305	400,853	2,400,446

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)**

Dilihat dari Tabel 4.2, pada tahun 2016 mayoritas PNS Indonesia berpendidikan sarjana (S1, S2, S3) yaitu sebanyak 2.400.446 PNS. Dalam perjalanannya dari tahun ke tahun, PNS Indonesia dalam hal pendidikan terus mengalami peningkatan. Tren peningkatan tersebut dapat digambarkan pada Gambar 4.2 berikut ini.

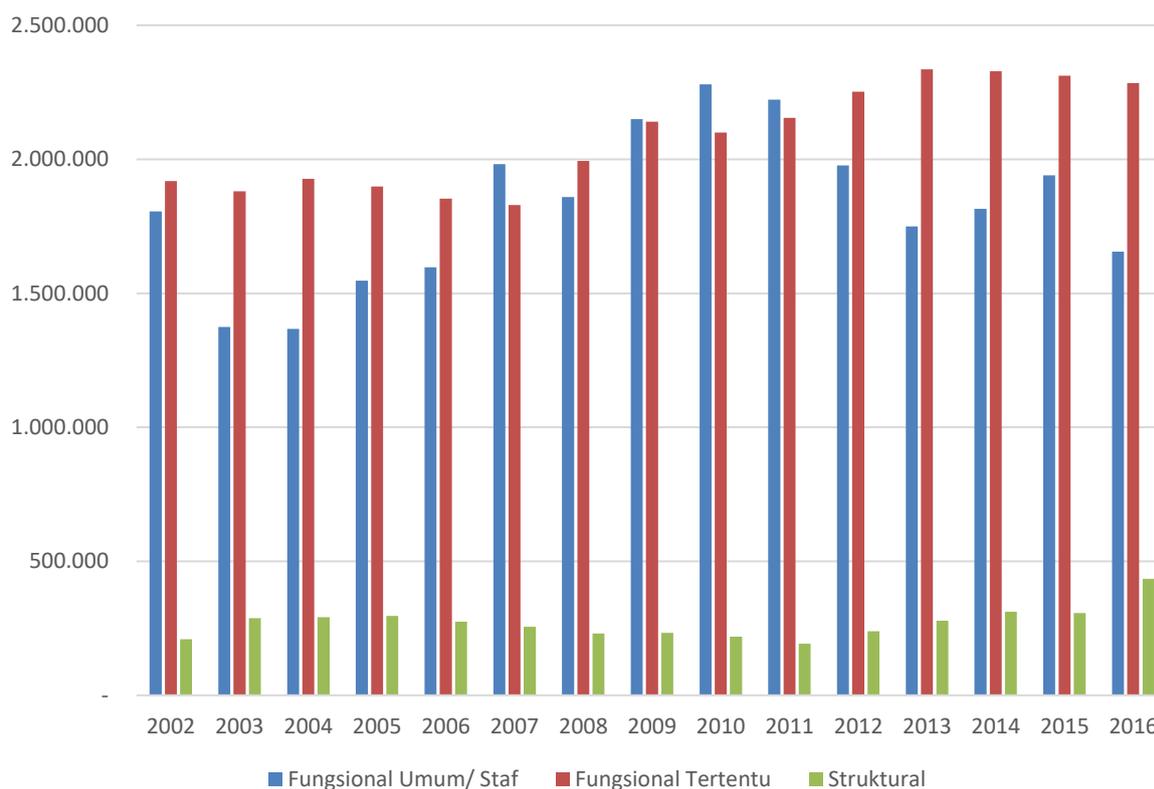


**Gambar 4.2. PNS Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 1998 - 2016**

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 1998 – 2016 (BPS)**

Dari Gambar 4.2 dapat dilihat bagaimana tren komposisi tingkat pendidikan PNS sejak tahun 1998 hingga tahun 2016. Terlihat bahwa dari tahun ke tahun terdapat kecenderungan peningkatan jumlah PNS yang berpendidikan sarjana. Sebaliknya, jumlah PNS yang berpendidikan non sarjana dan diploma dari tahun ke tahun mengalami penurunan. Kenaikan jumlah PNS dengan tingkat pendidikan sarjana mengindikasikan adanya peningkatan kualifikasi PNS dari tahun ke tahun.

Lalu, bagaimana kondisi PNS jika dilihat dari jenis jabatannya. Gambar 4.3 berikut ini menunjukkan PNS di Indonesia berdasarkan jenis jabatan (Jabatan Struktural, Jabatan Fungsional Umum, dan Jabatan Fungsional Tertentu) dari waktu ke waktu.



**Gambar 4.3. PNS Indonesia Berdasarkan Jenis Jabatan Tahun 2002 - 2016**

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2002 – 2016 (BPS)**

Dari Gambar 4.3 di atas dapat dilihat bahwa terjadi kecenderungan perubahan tren mulai tahun 2012. Di mana dari tahun 2002 sampai tahun 2012, jumlah PNS dengan jenis jabatan fungsional umum selalu lebih banyak dibandingkan dengan PNS dengan jabatan fungsional tertentu. Sedangkan jumlah PNS dengan jabatan fungsional tertentu terus mengalami peningkatan mulai dari tahun 2012 – 2016.

Selanjutnya menarik untuk dilihat bagaimana distribusi PNS di seluruh Provinsi di Indonesia disandingkan dengan jumlah penduduk di Provinsi tersebut. Hal ini untuk melihat apakah terjadi ketimpangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

**Tabel 4.3. Jumlah Penduduk dan Jumlah PNS per Provinsi Tahun 2016**

<b>Provinsi</b>	<b>Jumlah Penduduk*</b>	<b>Jumlah PNS</b>
Aceh	5,096,200	165,904
Sumatera Utara	14,102,900	241,604
Sumatera Barat	5,259,500	134,784
Riau	6,501,000	105,339
Jambi	3,458,900	79,684
Sumatera Selatan	8,160,900	139,225
Bengkulu	1,904,800	61,053
Lampung	8,205,100	123,753
Kepulauan Bangka Belitung	1,401,800	31,991
Kepulauan Riau	2,028,200	37,675
DKI Jakarta	10,277,600	269,131
Jawa Barat	47,379,400	428,741
Jawa Tengah	34,019,100	432,857
DI Yogyakarta	3,720,900	82,007
Jawa Timur	39,075,300	473,920
Banten	12,203,100	97,092
Bali	4,200,100	93,610
Nusa Tenggara Barat	4,896,200	93,513
Nusa Tenggara Timur	5,203,500	126,369
Kalimantan Barat	4,861,700	92,457
Kalimantan Tengah	2,550,200	76,465
Kalimantan Selatan	4,055,500	93,730
Kalimantan Timur	3,501,200	82,099
Kalimantan Utara	666,300	21,287
Sulawesi Utara	2,436,900	76,539
Sulawesi Tengah	2,921,700	90,234
Sulawesi Selatan	8,606,400	204,728
Sulawesi Tenggara	2,551,000	85,160
Gorontalo	1,150,800	34,980
Sulawesi Barat	1,306,500	36,920
Maluku	1,715,500	68,732
Maluku Utara	1,185,900	46,415
Papua Barat	893,400	43,151
Papua	3,207,400	103,200
<b>TOTAL</b>	<b>258,704,900</b>	<b>4,374,349</b>

**Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)**

*\*Keterangan: Hasil proyeksi penduduk Indonesia 2010-2035 (Pertengahan tahun)*

Dari Tabel 4.3 dapat dilihat bahwa komposisi jumlah PNS per Provinsi banyak ditempatkan di Pulau Jawa, yaitu 473.920 di Jawa Timur, 432.857 di Jawa Tengah, dan 428.741 di Jawa Barat. Sedangkan untuk jumlah penduduk Indonesia, mayoritas tinggal di Pulau Jawa, yakni sebanyak 47.379.400 di Jawa Barat, 39.075.300 di Jawa Timur, dan 34.019.100 di Jawa Tengah. Dari Tabel 4.3 juga dapat dilihat adanya komposisi yang tidak konsisten dalam perbandingan antara jumlah penduduk dan jumlah PNS. Misalnya, penduduk Jawa Barat lebih banyak daripada Jawa Timur, tetapi justru PNS di Jawa Timur lebih banyak dari Jawa Barat. Begitu juga dengan Sumatera Utara dan DKI Jakarta. Jumlah penduduk di Sumatera Utara lebih banyak dibandingkan dengan DKI Jakarta. Tetapi jumlah PNS DKI Jakarta justru lebih banyak daripada Sumatera Utara. Distribusi PNS ini tentu saja menjadi tantangan bagi pemerintah.

## **1. REKRUTMEN DAN SELEKSI**

Rekrutmen dapat dikatakan sebuah proses penting dalam menentukan kualitas SDM dalam sebuah organisasi, karena rekrutmen akan menentukan bagaimana *input* SDM organisasi. Hal tersebut tak terkecuali dengan organisasi pemerintah. Rekrutmen secara sederhana dapat dipahami sebagai proses untuk mengidentifikasi potensi calon pegawai dan mendorong para calon pegawai untuk mengajukan lamaran pekerjaan.

Dalam Kim (2009) disebutkan beberapa ahli setuju bahwa proses merekrut pegawai yang berkualitas di institusi pemerintah merupakan proses yang krusial yang dapat menentukan kualitas dari pelayanan publik dan meningkatkan kinerja pemerintah. Melihat pentingnya proses rekrutmen, maka pemerintah sudah seharusnya melakukan proses rekrutmen dengan baik dan benar.

Saat ini, proses rekrutmen PNS mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS) sebagai turunan dari UU ASN. Sistem rekrutmen berdasarkan PP Manajemen PNS harus berlandaskan pada sistem merit yang menjunjung kompetensi dan profesionalitas. Berbicara tentang rekrutmen PNS di Indonesia, maka terbagi dalam dua bagian, yaitu rekrutmen untuk Jabatan Administrasi Pelaksana atau Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan rekrutmen untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di mana saat ini menggunakan sistem seleksi terbuka JPT. Dalam hal rekrutmen CPNS, regulasi yang mengatur mekanismenya adalah PP Manajemen PNS pada Pasal 15 sampai Pasal 45. Sedangkan untuk mekanisme seleksi terbuka JPT diatur dalam PP Manajemen PNS pada Pasal 110 sampai Pasal 141 dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 13

Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Melalui Seleksi Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Rekrutmen CPNS secara umum dilakukan melalui sejumlah tahapan, yaitu: perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, pengangkatan calon PNS dan masa percobaan calon PNS, hingga pengangkatan menjadi PNS. Tidak jauh berbeda dengan tahapan pada rekrutmen CPNS, rekrutmen untuk JPT juga melalui sejumlah tahapan, yaitu: perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan penetapan dan pengangkatan.

Tren dalam rekrutmen PNS saat ini menunjukkan sangat menitikberatkan transparansi. Hal ini ditunjukkan dengan digunakannya rekrutmen yang berbasis Teknologi Informasi. Untuk rekrutmen CPNS sendiri, sejak tahun 2014 pemerintah telah menerapkan rekrutmen CPNS dengan menggunakan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). Sesuai dengan Surat Menteri PAN-RB Nomor B-2342/M.PAN.RB/7/2013, penggunaan sistem CAT bertujuan untuk menjamin pelaksanaan seleksi CPNS yang kompetitif, obyektif, transparan dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak ada pungutan liar.

Menurut Dwiyanto (2015), adanya penerapan CAT tersebut merupakan sebuah capaian yang patut untuk dihargai karena proses penerimaan PNS menjadi lebih transparan serta menghindari praktik KKN. Menurutnya, apabila dilakukan perbaikan terus menerus terhadap instrument yang ada sekarang ini utamanya untuk mengukur integritas, sosio kultural, serta kompetensi teknis, maka penerapan CAT benar-benar akan menjadi jalan untuk memilih kandidat yang handal dan mampu menjawab semua tantangan yang dihadapi bangsa dan negara ini.

Selain CAT, penguatan transparansi dan profesionalisme dalam rekrutmen CPNS juga ditandai dengan pembentukan Panitia Seleksi Nasional (Panselnas) di setiap rekrutmen CPNS. Panselnas CPNS terdiri dari beberapa lembaga yaitu Kementerian PANRB, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, Kapolri, Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg), Sekretaris Wakil Presiden, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), serta Ombudsman ([www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id)).

UU ASN mengamanatkan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi ASN dilakukan secara terbuka dan kompetitif diantara PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Tidak jauh berbeda dengan tahapan pada

rekrutmen CPNS, rekrutmen untuk JPT atau seleksi terbuka juga melalui sejumlah tahapan, yaitu: perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, dan penetapan dan pengangkatan.

Seleksi terbuka bagi JPT merupakan upaya pemerintah dalam menerapkan sistem merit dan sejalan dengan semangat reformasi birokrasi. Sebelum reformasi birokrasi digaungkan, pengisian JPT masih terasa intervensi politik dan subjektivitasnya, bahkan bisa dikatakan sangat tinggi. Adapun Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah (K/ L/ D) yang sudah melakukan seleksi terbuka dapat dilihat pada Tabel 4.4 berikut ini.

**Tabel 4.4. Jumlah Instansi yang Telah Melaksanakan Seleksi Terbuka (per Desember 2016)**

No	Status	Kementerian	LPNK	Provinsi	Kab/Kota
1	Selesai	32	22	20	165
2	Proses	2	4	13	106
3	Konsultasi	0	5	0	121
4	Belum Melaksanakan	0	0	1	116
<b>Jumlah</b>		<b>34</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>514</b>

Sumber: KASN (2017)

Seperti halnya penggunaan TI dalam rekrutmen CPNS melalui CAT, seleksi terbuka juga sudah menggunakan TI dalam pelaksanaannya. Tepatnya pada 26 September 2017, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai instansi pengawas pelaksanaan seleksi terbuka JPT, meluncurkan aplikasi Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi (SIJPATI). SIJPATI diluncurkan dalam rangka memperkuat proses dan integrasi seluruh alur pengisian JPT. SIJPATI mencakup keseluruhan proses seleksi, mulai dari konsultasi, penyampaian dokumen rencana seleksi dan laporan hasil seleksi, serta dokumentasi database JPT.

## 2. PENGEMBANGAN KARIR (MUTASI DAN PROMOSI)

Pengembangan karir PNS secara sederhana merupakan upaya meningkatkan karir PNS pada jabatan tertentu baik secara vertical, horizontal, dan diagonal. Manajemen pengembangan karir PNS menurut PP Manajemen PNS dilakukan melalui mutasi dan promosi. Selain mutasi dan promosi, pengembangan karir juga dapat dilakukan melalui penugasan khusus. Namun demikian, saat ini yang baru dilakukan adalah mutasi dan promosi, mengingat penugasan khusus baru diatur dalam PP Manajemen PNS.

Adapun pengembangan karir terdiri menurut PP Manajemen PNS terdiri dari: rencana pengembangan karir, melaksanakan pengembangan karir, dan melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pengembangan karir.

*Rencana Pengembangan Karir* disusun untuk jangka waktu 5 (lima tahun), yang meliputi rencana: (1) PNS yang akan dikembangkan karirnya; (2) penempatan PNS sesuai dengan pola karir; (3) bentuk pengembangan karir; (4) waktu pelaksanaan; dan (5) prosedur dan mekanisme pengisian jabatan. Dalam merencanakan pengembangan karir harus memperhatikan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi.

Selanjutnya, *Pelaksanaan Pengembangan Karir* harus dilakukan sesuai dengan rencana pengembangan karir yang sudah disusun sebelumnya. Sedangkan *Pemantauan dan Evaluasi Pengembangan Karir* dilakukan untuk menjamin ketepatan pengisian dan penempatan PNS dalam jabatan di tingkat instansi dan tingkat nasional. Pemantauan dan evaluasi dimaksud meliputi evaluasi terhadap: (1) perencanaan pengembangan karir; (2) proses pelaksanaan pengembangan karir; dan (3) hasil pengembangan karir. Hasil pemantauan dan evaluasi ini selanjutnya digunakan untuk penyempurnaan dan perbaikan pengembangan karir pada instansi pemerintah.

Terkait mutasi, Pasal 73 UU ASN menyebutkan bahwa setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) instansi pusat, antar-instansi pusat, 1 (satu) instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Dalam UU ASN di pasal yang sama diamanatkan bahwa mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan larangan konflik kepentingan.

Sedangkan terkait promosi, Pasal 73 UU ASN menyebutkan bahwa setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi. Adapun promosi merupakan penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula (Thoha, 2014).

### **3. PENGGAJIAN DAN TUNJANGAN**

Sumber pendapatan seorang PNS di Indonesia terdiri gaji pokok dan tunjangan (tunjangan kinerja, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, dan tunjangan lainnya). Sistem penggajian PNS saat ini masih mengacu kepada peraturan lama, karena sampai saat ini peraturan pemerintah tentang sistem penggajian yang baru sebagai turunan dari UU ASN belum diterbitkan. Gaji pokok PNS didasarkan oleh pangkat dan masa kerja yang dimiliki oleh yang bersangkutan.

Secara umum, sistem penggajian dapat digolongkan ke dalam dua sistem yaitu sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Sistem skala tunggal adalah

sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya. Sistem skala ganda adalah sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya. Selain kedua sistem penggajian tersebut dikenal juga sistem penggajian ketiga yang disebut sistem skala gabungan, yang merupakan perpaduan antara sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Dalam sistem skala gabungan, gaji pokok ditentukan sama bagi pegawai negeri yang berpangkat sama, di samping itu diberikan tunjangan kepada Pegawai Negeri yang memikul tanggung jawab yang lebih berat, prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga secara terus-menerus.

#### **4. MANAJEMEN KINERJA**

Memiliki manajemen kinerja yang baik menjadi sebuah keharusan bagi setiap organisasi yang menginginkan kualitas pegawainya menjadi sangat baik, yang selanjutnya akan berimplikasi pada tercapainya tujuan organisasi. Hal ini tidak terkecuali dengan instansi pemerintah. Instansi pemerintah perlu menyusun sistem manajemen kinerja yang baik.

Manajemen kinerja diperlukan karena manajemen kinerja dapat memberikan pertimbangan pada aspek manajemen SDM lainnya; seperti pengembangan kompetensi, sistem *reward and punishment*, pemberian tunjangan, serta mutasi dan promosi. Selain itu, dengan manajemen kinerja yang tepat dapat meningkatkan motivasi pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

Manajemen kinerja dalam organisasi setidaknya memiliki tiga tahapan, yaitu: perencanaan kinerja, pelaksanaan kinerja, dan penilaian kinerja. Di mana ketiga tahapan tersebut berkaitan satu dengan yang lain.

Dalam perjalanannya yang paling menjadi sorotan adalah penilaian kinerja. Penilaian kinerja menjadi sorotan karena berkaitan dengan pemberian tunjangan kinerja. Dalam Pasal 228 PP Manajemen PNS, penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karir. Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Selanjutnya di Pasal yang sama disebutkan bahwa penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

## 5. PENGEMBANGAN KOMPETENSI

Pengembangan kompetensi PNS menjadi hal yang penting untuk dilakukan. PNS perlu disiapkan untuk menjawab berbagai tantangan dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik, perekat kesatuan bangsa dan pelaksana kebijakan publik. maka dari itu, setiap PNS berhak mendapatkan pengembangan kompetensi. Lebih lanjut kompetensi menurut UU ASN meliputi:

- a. *Kompetensi teknis* adalah yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis;
- b. *Kompetensi manajerial* adalah yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan
- c. *Kompetensi sosial kultural* adalah yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Secara kebijakan, regulasi yang mengatur tentang pengembangan kompetensi saat ini adalah UU No. 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 serta Perka. BKN No. 7 tahun 2013 tentang Standar Kompetensi Manajerial dan Perka BKN No. 8 tahun 2013 tentang Standar Kompetensi Teknis. Meskipun saat ini pemerintah masih merumuskan peraturan-peraturan pelaksana dari UU No. 5 Tahun 2014, namun karena peraturan pelaksanaan tersebut belum tersedia, maka baik Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 serta Perka. BKN No. 7 tahun 2013 tentang Standar Kompetensi Manajerial dan Perka. BKN No. 8 tahun 2013 tentang Standar Kompetensi Teknis masih digunakan dengan beberapa modifikasi yang dilakukan khususnya Perka. BKN No. 7 dan No. 8 Tahun 2013 yang saat ini dimodifikasi dalam bentuk draft model kompetensi manajerial bagi JPT.

Dalam PP Manajemen PNS disebutkan bahwa setiap PNS memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk diikutsertakan dalam pengembangan kompetensi yang dilakukan paling sedikit 20 (dua puluh) jam pelajaran dalam 1 (satu) tahun.

Dalam UU ASN, disebutkan bahwa Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang diberi kewenangan melakukan pengkajian, pendidikan dan pelatihan ASN sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Lebih lanjut PP Manajemen PNS disebutkan bahwa penyusunan rencana pengembangan kompetensi manajerial dan kompetensi sosial kultural dilakukan oleh LAN. Sedangkan penyusunan rencana pengembangan kompetensi teknis dilakukan oleh instansi teknis.

Lebih lanjut, penyusunan rencana pengembangan kompetensi fungsional dilakukan oleh instansi Pembina JF.

Bentuk pengembangan kompetensi PNS dilakukan melalui jalur pelatihan klasikal dan non-klasikal. Pengembangan kompetensi dalam bentuk pelatihan klasikal sebagaimana dilakukan melalui proses pembelajaran tatap muka di dalam kelas, paling kurang melalui pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Pengembangan kompetensi dalam bentuk pelatihan non-klasikal dilakukan paling kurang melalui e-learning, bimbingan di tempat kerja, pelatihan jarak jauh, magang dan pertukaran antara PNS dan pegawai swasta.

## **6. LEMBAGA PENGELOLA PNS**

Saat ini terdapat lima lembaga pengelola PNS, yaitu: (1) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi/ KemenPANRB; (2) Badan Kepegawaian Negara/ BKN; (3) Lembaga Administrasi Negara/ LAN; (4) Badan Kepegawaian Daerah/ BKD; dan (5) Komisi Aparatur Sipil Negara/ KASN.

Kementerian PANRB memiliki tugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan negara. BKN, sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian, melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. LAN berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2013 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan BKD, yang dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah, mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah baik di pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah daerah provinsi. Sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di kabupaten/kota.

KemenPANRB, BKN, LAN, dan BKD merupakan lembaga-lembaga yang memang sudah lama terbentuk. Lembaga-lembaga tersebut sudah ada dari mulai manajemen PNS masih berpijak pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Sedangkan KASN merupakan lembaga yang baru terbentuk setelah UU ASN diberlakukan. Keberadaan KASN tentu harus menjadi sorotan dalam hal ini. Lahirnya KASN tidak bisa dilepaskan dari upaya penerapan sistem merit dalam manajemen PNS di Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam UU ASN. KASN dibentuk sebagai wujud keseriusan pemerintah dalam mengawal efektifitas penerapan sistem merit. Berbeda halnya dengan Komisi Kepegawaian Negara (KKN) yang diamanatkan dalam UU 43/ 1999, KKN tidak pernah terbentuk sampai masa UU 43/ 1999 berakhir.

Pasal 27 UU ASN mengemukakan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Lebih lanjut, dalam pasal 32 UU 5/2014 dikemukakan bahwa KASN memiliki wewenang untuk:

- a. mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi;
- b. mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- c. meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- d. memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; dan
- e. meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Kehadiran KASN tentu saja menjadi harapan dalam upaya pembenahan sistem manajemen kepegawaian, utamanya jika dikaitkan dengan pelaksanaan seleksi terbuka bagi JPT. KASN memiliki peran penting dalam mengawal pelaksanaan seleksi terbuka, agar tujuan mendapatkan pimpinan birokrasi yang kompeten, berintegritas, dan profesional dapat terwujud.

## **B. PERMASALAHAN DAN TANTANGAN MANAJEMEN SDM APARATUR**

### **1. REKRUTMEN DAN SELEKSI**

Pada bagian sebelumnya sudah ditunjukkan berbagai upaya yang sudah dilakukan pemerintah dalam rangka memperbaiki sistem rekrutmen dan seleksi, baik untuk CPNS dan JPT. Namun, bukan berarti dalam pelaksanaannya tidak ditemukan masalah dan hambatan. Berdasarkan hasil observasi langsung dan penelusuran beberapa kajian terdahulu tentang rekrutmen di berbagai instansi, secara garis besar permasalahan dan hambatan dalam rekrutmen aparatur sampai saat ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Permasalahan dan hambatan dalam rekrutmen CPNS:
  - 1) Penyusunan analisis jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) yang kurang tepat

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa proses rekrutmen merupakan proses yang penting dalam menentukan kualitas organisasi. Sehingga rekrutmen memerlukan perencanaan yang baik. Pasal 56 UU ASN menyebutkan bahwa setiap instansi pemerintah dalam melakukan rekrutmen (pengadaan) perlu menyusun dan menetapkan kebutuhan pegawai yang didasarkan pada Anjab dan ABK. Dokumen Anjab dan ABK yang disusun sampai saat ini dapat dikatakan sifatnya hanya formalitas dan administratif saja atau dengan kata lain hanya untuk menggugurkan kewajiban. Sehingga kualitas dan ketepatan Anjab dan ABK diabaikan.

Selain itu, dalam penyusunannya pun masih terdapat banyak kekurangan, hal ini terutama terjadi di pemerintah daerah. Kemampuan SDM di daerah dalam melakukan penyusunan Dokumen Anjab dan ABK masih terbatas. Sosialisasi yang dilakukan oleh instansi pusat yang berwenang pun masih belum jelas dan sering dirasa tidak konsisten, sehingga membingungkan pemerintah daerah dalam tataran implementasinya.

Tim IT Kementerian PANRB sudah meluncurkan aplikasi *e-Formasi*. Sejak tahun 2015, setiap K/ L/ D harus menggunakan aplikasi ini dalam penyusunan formasi pegawai. Adapun yang diisi dalam *e-Formasi* oleh setiap instansi meliputi struktur organisasi, Anjab dan ABK, serta template bezzeting. Semangat dalam menggunakan aplikasi ini sebenarnya sangat baik, agar setiap instansi menyusun perencanaan pegawai secara baik dan sesuai kebutuhan. Namun pada kenyataannya, beberapa instansi terutama instansi daerah, dalam pengisian *e-Formasi* masih menggunakan perkiraan bukan menggunakan metode penyusunan Anjab dan ABK secara tepat dan benar.

## 2) Keterbatasan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan rekrutmen

Dengan diberlakukannya sistem CAT dalam rekrutmen CPNS, maka akan berimplikasi dengan dibutuhkannya sarana dan prasarana IT. Namun sayangnya, sampai saat ini tidak semua instansi siap dengan sarana dan prasarana tersebut, terutama untuk kasus di pemerintah daerah. Tidak semua daerah menyediakan anggaran untuk pengadaan komputer untuk pelaksanaan CAT. Bahkan di daerah lain, banyak yang kesulitan mengakses jaringan internet dan listrik.

## 3) Isu Pengangkatan Tenaga Honoer K2 menjadi PNS

Isu ini sebenarnya bukan merupakan isu baru. Desakan DPR kepada pemerintah untuk mengangkat tenaga honorer K2 menjadi PNS merupakan sebuah langkah mundur dan bertentangan dengan penerapan sistem merit dalam manajemen SDM aparatur, mengingat seharusnya rekrutmen CPNS dilakukan melalui seleksi. Selain itu, keinginan ini pun

sulit diterima karena pengangkatan honorer K2 dapat memicu pembengkakan anggaran gaji dan tunjangan PNS.

Mokhsen (2015) dalam PKDOD (2017), jika isu ini benar dilaksanakan, maka akan berakibat:

- i. Menurunnya proporsi tenaga profesional di birokrasi pemerintah karena jumlah PNS yang berasal dari honorer mencapai 26,26% dan 89,66 diantaranya berpendidikan DIII ke bawah;
- ii. Menjadi kendala dalam membangun birokrasi yang profesional dan berdaya saing karena kualifikasi dan kompetensi tidak sesuai dengan kebutuhan;
- iii. Kebijakan tersebut akan menimbulkan beban tambahan untuk gaji dan tunjangan sebesar 37 Triliun per tahun. Dan beban ini akan dipikul negara sampai sekitar 30 tahun ke depan.

b. Permasalahan dan hambatan dalam seleksi terbuka bagi JPT:

1) Kebijakan seleksi terbuka JPT masih terfragmentasi

Logika kebijakan seleksi terbuka JPT masih terfragmentasi belum dikaitkan dengan siklus sumber daya manusia (SDM) lainnya seperti pola karir, rencana suksesi, manajemen talenta dan manajemen kinerja maupun pola mutasi secara nasional dan daerah, sehingga sering kali pejabat hasil seleksi terbuka terutama di daerah kabupaten dan kota menjadi selesai karirnya tanpa ada kejelasan pola karirnya di kemudian hari setelah mengikuti seleksi terbuka atau setelah menjabat JPT dalam kurun waktu tertentu (Diklatpim I, 2016)

2) Kualitas tim panitia seleksi (Pansel) yang belum semuanya baik

Terdapat kesulitan dalam mencari anggota Pansel dengan kualifikasi yang dibutuhkan, utamanya bagi pelaksanaan seleksi terbuka di daerah. Akibatnya, anggota tim Pansel di beberapa seleksi melibatkan orang-orang yang seringkali latarbelakang kepakarannya tidak berhubungan dengan jabatan lowong yang akan diisi.

3) Isu penghapusan sistem seleksi terbuka

Awal tahun 2017 terdapat isu upaya merevisi UU ASN yang dilontarkan oleh DPR. Salah satu substansi yang disinggung adalah terkait seleksi terbuka JPT. Hal ini tentu sangat disayangkan, di tengah upaya untuk menghentikan praktik jual beli jabatan, justru muncul isu penghapusan sistem seleksi terbuka. Praktik jual beli jabatan sampai saat ini masih menjadi kendala dan belum mengalami perubahan yang berarti. Tentu masih hangat diingatan kasus jual beli jabatan di

Kabupaten Klaten yang menyeret Bupati Klaten Sri Hartini. Nilai nominal jual beli jabatan selama 2016 diperkirakan sebesar Rp. 35 Triliun. Artinya, jual beli jabatan tersebut masih berlangsung.

Melihat maraknya praktik jual beli jabatan, seharusnya yang dilakukan adalah memperkuat dan mencari strategi terbaik agar pelaksanaan seleksi terbuka berjalan efektif. Sehingga dapat menghasilkan pejabat yang memiliki kredibilitas, integritas, dan profesional.

## **2. PENGEMBANGAN KARIR (MUTASI DAN PROMOSI)**

Walaupun sistem merit sudah diamanatkan dalam UU ASN, tidak menjadikan pelaksanaan mutasi dan promosi di instansi pemerintah selalu berjalan dengan baik. Permasalahan dan pelanggaran masih kerap dijumpai dalam pelaksanaan mutasi dan promosi, baik di instansi pusat maupun daerah. Berikut ini adalah beberapa permasalahan dalam pelaksanaan mutasi dan promosi yang disarikan dari beberapa temuan di lapangan serta beberapa kajian terdahulu yang dituangkan dalam Thoha (2014) dan KASN (2017):

- a. Pengembangan karir belum didasarkan pada pola karir. Selain itu, masih banyak instansi yang belum memiliki pola karir bagi pegawainya;
- b. Praktik promosi di instansi pemerintah diindikasikan masih melakukan praktik *spoil sistem*, yang berarti pemilihan pejabat berdasarkan afiliasi politik, keterbatasan akses informasi tentang promosi, dan ketidakjelasan indikator dalam pelaksanaan promosi;
- c. Masih adanya praktik *like and dislike* dan intervensi politik dalam promosi dan pemberhentian dari JPT, sehingga terjadi jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi;
- d. Masih kuatnya pertimbangan senioritas (golongan dan pangkat) dalam promosi ketimbang kompetensi dan prestasi;
- e. Posisi seseorang dalam jabatan terkadang terlalu pendek, sehingga kurang dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi instansinya;
- f. Perpindahan pegawai dari jabatan satu ke jabatan yang lain terkadang terlalu cepat, sehingga dipandang perlu adanya aturan tentang batas waktu minimum dan maksimum dalam suatu jabatan;
- g. Promosi banyak ditandai praktik koneksi dan kedekatan personal;
- h. Mutasi yang selalu mengesankan keinginan untuk penyegaran di satu sisi, dengan penggeseran yang tidak rasional dan cenderung mengingkari prinsip merit.

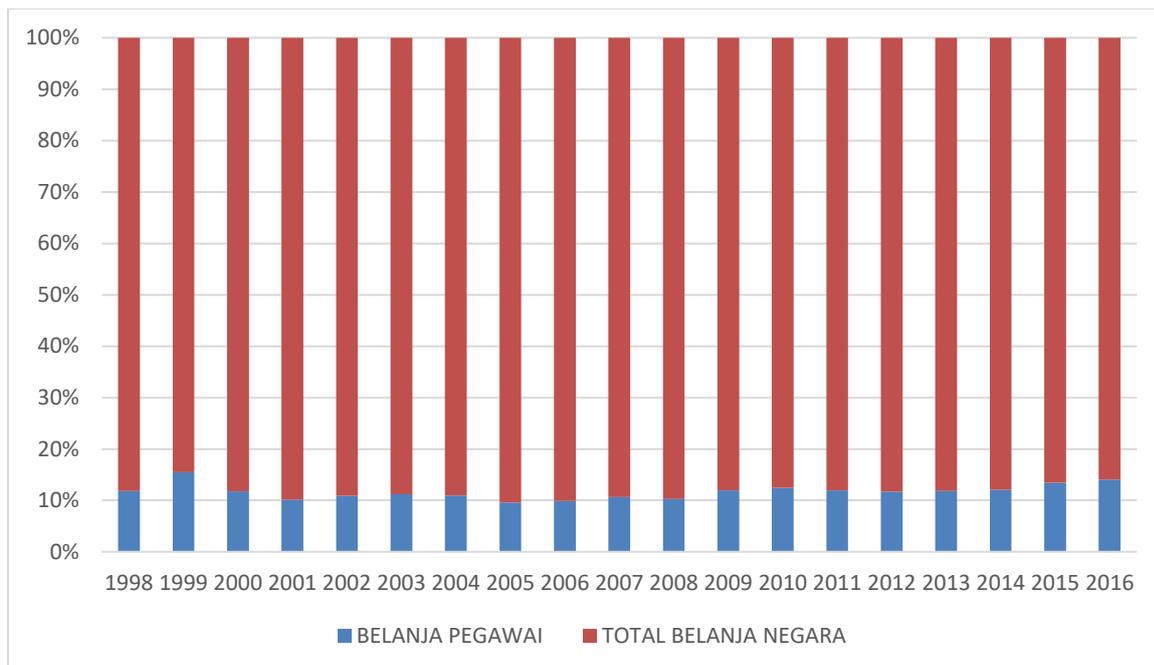
### 3. PENGGAJIAN DAN TUNJANGAN

Perihal gaji dan tunjangan PNS selalu menjadi sorotan di kalangan masyarakat. Hal ini tidak mengherankan karena dianggap uang negara dipakai terlalu banyak untuk belanja pegawai. Anggaran negara yang dibelanjakan untuk belanja pegawai dapat dikatakan porsinya sangat banyak jika dibandingkan dengan anggaran belanja lainnya. Tabel 4.5 dan Gambar 4.4 berikut ini menggambarkan alokasi belanja pegawai di pemerintah pusat dari tahun 1998 sampai tahun 2016.

**Tabel 4.5. Alokasi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat disandingkan dengan Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 1998-2016**

<b>TAHUN</b>	<b>BELANJA PEGAWAI</b>	<b>TOTAL BELANJA NEGARA</b>
1998	23,216	172,670
1999	8,170	44,581
2000	29,613	221,467
2001	38,713	341,563
2002	39,480	322,180
2003	47,662	376,505
2004	52,743	427,177
2005	54,254	509,632
2006	73,252	667,129
2007	90,425	757,650
2008	112,830	985,769
2009	127,670	937,382
2010	148,078	1,042,117
2011	175,738	1,294,999
2012	197,864	1,491,410
2013	221,689	1,650,564
2014	243,720	1,777,183
2015	281,143	1,806,515
2016	305,142	1,864,275

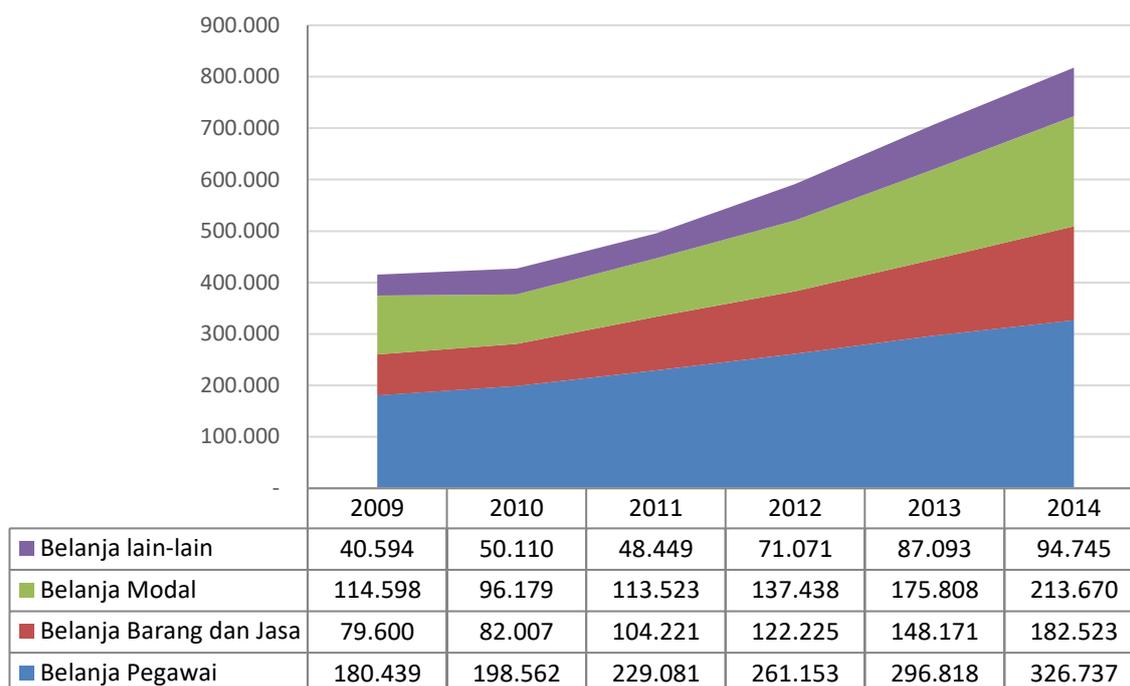
**Sumber: Diolah dari Data Belanja Pemerintah 1990-2016 (Bank Indonesia)**



**Gambar 4.4. Komposisi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dalam Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 1998-2016**

**Sumber: Diolah dari Data Belanja Pemerintah (Bank Indonesia)**

Tabel 4.5 dan Gambar 4.4 menggambarkan bagaimana besarnya alokasi belanja pegawai di Indonesia dalam keseluruhan belanja negara dari tahun ke tahun. Tak berbeda dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah juga sangat besar dalam hal mengalokasikan anggaran untuk belanja pegawai. Hal ini seringkali menjadi sorotan karena bahkan banyak daerah yang lebih dari 50% belanja daerahnya dialokasikan untuk belanja pegawai. Gambar 4.5 berikut ini menunjukkan alokasi belanja daerah secara nasional yang didalamnya terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja lain-lain.

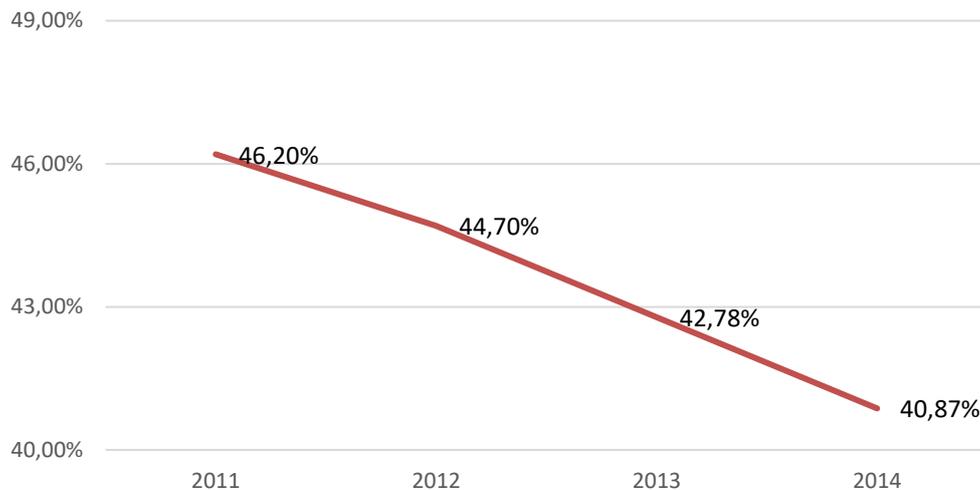


**Gambar 4.5. Belanja Daerah Secara Nasional Tahun 2009-2014  
(dalam miliar rupiah)**

**Sumber: Diolah dari Deskripsi Analisis APBD Tahun 2011-2014**

Dari Gambar 4.5 dapat dilihat bahwa belanja pegawai selalu menjadi komposisi yang paling besar dari total belanja daerah secara nasional dibandingkan dengan belanja modal, belanja barang dan jasa, dan belanja lain-lain. Hal ini sangat disayangkan karena akan menyebabkan keterbatasan program dan kegiatan di daerah di luar belanja pegawai yang bisa didanai, khususnya dalam mendukung pemenuhan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat.

Selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah agregat provinsi, kabupaten dan kota, bagaimana rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah. Gambar 4.6 berikut ini menggambarkan bagaimana tren agregat tersebut dari tahun 2011 sampai tahun 2014.



**Gambar 4.6. Tren Agregat Provinsi Provinsi, Kabupaten, dan Kota – Rasio Belanja Pegawai Terhadap Total Belanja Daerah Tahun 2011-2014**

**Sumber: Diolah dari Deskripsi Analisis APBD Tahun 2011-2014**

Dari Gambar 4.6 dapat terlihat bahwa dari tahun ke tahun terjadi penurunan rasio belanja pegawai secara konsisten. Penurunan rasio tersebut tergolong masih relative kecil. Namun demikian, hal ini menunjukkan adanya upaya rasionalisasi terhadap struktur belanja daerah.

#### **4. MANAJEMEN KINERJA**

Seperti yang sudah diungkapkan sebelumnya bahwa yang paling menjadi sorotan dalam manajemen kinerja adalah perihal penilaian kinerja karena berkaitan dengan pemberian tunjangan kinerja. Walaupun menjadi sorotan dan dianggap sebagai titik kritis dalam keseluruhan tahapan manajemen kinerja, penerapan penilaian kinerja masih dihadapkan pada beberapa permasalahan. Penilaian kinerja yang dilaksanakan di instansi pemerintah sampai saat ini dianggap masih bersifat administratif dan *business as usual*.

Sistem penilaian kinerja yang digunakan seharusnya bisa membedakan pegawai yang berkinerja dan tidak berkinerja. Namun yang terjadi saat ini, di beberapa instansi ditemukan bahwa penilaian kinerja yang dilakukan atasan terhadap bawahannya belum dapat menunjukkan prestasi kerja yang *real*. Sehingga dalam hal ini tidak bisa menunjukkan pegawai yang memang rajin dan malas. Tentu saja hal ini akan mengakibatkan adanya demotivasi pegawai dalam berkinerja. Lebih jauh lagi, penilaian kinerja yang tidak tepat akan menjadikan pegawai yang tidak berkinerja tidak akan menyadari dan tidak mengetahui bahwa dirinya tidak berkinerja, sehingga secara tidak langsung

pegawai tersebut tidak akan memiliki keinginan untuk memperbaiki cara kerjanya.

## **5. PENGEMBANGAN KOMPETENSI**

Walaupun pengembangan kompetensi memiliki peran yang strategis, serta sudah dilakukan beberapa perbaikan baik dalam tataran kebijakan maupun implementasi, namun upaya pengembangan kompetensi PNS masih dihadapkan pada berbagai permasalahan dan hambatan. Dalam PKRA (2016) permasalahan dan hambatan dalam pengembangan kompetensi mencakup:

- a. Penyusunan kebijakan pengembangan PNS saat ini belum semuanya didasarkan kepada analisa kebutuhan pendidikan dan pelatihan;
- b. Pengembangan kompetensi belum mengacu kepada perencanaan pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah;
- c. Pada tataran organisasional, tidak adanya kaitan antara perencanaan pembangunan nasional atau daerah menyebabkan tidak jelasnya program pengembangan kepegawaian dengan rencana strategis yang disusun;
- d. Pengembangan kompetensi masih diartikan sempit sebagai pendidikan dan pelatihan yang dilakukan secara klasikal;
- e. Pengembangan kompetensi dilakukan secara terpisah dengan kebijakan SDM lainnya (promosi, penempatan, mutasi, serta rotasi jabatan).
- f. Metode pengembangan kompetensi di instansi pemerintah pun belum banyak berkembang selayaknya di sektor swasta. Metode pengembangan pegawai melalui kegiatan magang, *secondment*, sangat jarang dilakukan di instansi pemerintah. Metode pengembangan kompetensi masih dalam bentuk klasikal (*in class training*, seminar, dan *workshop*);
- g. *Inventory* data tentang program pengembangan kompetensi pegawai belum disimpan dan digunakan secara maksimal untuk melihat kompetensi apa yang dimiliki oleh pegawai berdasarkan program-program pendidikan dan pelatihan yang telah dilakukan. Padahal data dari *inventory* pengembangan kompetensi pegawai menjadi data yang penting dalam menentukan perencanaan pengembangan pegawai.

## **6. LEMBAGA PENGELOLA PNS**

Kehadiran KASN dalam upaya penerapan sistem merit dalam pengelolaan PNS di Indonesia menimbulkan berbagai reaksi, ada yang mendukung ada yang pun tidak, bahkan sangat dimungkinkan ada yang merasa kepentingannya terganggu dengan hadirnya KASN.

Melihat pentingnya KASN dan sangat dibutuhkannya KASN dalam sistem manajemen kepegawaian di Indonesia bukan berarti dalam perjalanannya tidak dibenturkan pada kendala dan hambatan. Isu upaya melemahkan KASN

sangat terasa pada awal tahun 2017. Pada saat itu upaya merevisi UU ASN diinisiasi oleh DPR, salah satu poin revisinya adalah pembubaran KASN. Jika KASN benar dibubarkan, maka hal tersebut sangat kontradiktif dengan semangat dan cita-cita UU ASN yang mengamankan sistem merit dalam manajemen kepegawaian.

Dalam PKDOD (2017) disebutkan bahwa upaya membubarkan KASN merupakan langkah mundur bagi reformasi aparatur. Di tengah maraknya jual beli jabatan dan politisasi birokrasi khususnya di daerah, ide pembubaran KASN bisa dibilang merupakan keputusan yang ironis.

### **C. ARAH PENGEMBANGAN MANAJEMEN SDM APARATUR**

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 mencita-citakan terwujudnya *world class government* pada tahun 2025. Tidak bisa dipungkiri bahwa salah satu kunci dalam mewujudkan cita-cita tersebut adalah dengan memperkuat SDM aparatur. Melakukan pengembangan sistem manajemen SDM aparatur kemudian menjadi sebuah keniscayaan.

Sebelum ke penjelasan yang lebih lanjut, sebaiknya diungkapkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan sistem dan sistem manajemen SDM itu sendiri secara singkat. Sistem secara sederhana dapat didefinisikan “mengandung beberapa sub sistem yang sangat independen, yang masing-masing sub sistem itu semuanya berinteraksi, serta beinteraksi dengan lingkungan dan fungsi organisasi”. Adapun bagian-bagian atau komponen-komponen dalam sistem manajemen SDM harus saling mendukung satu sama lain, dan juga mendukung dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi. Karena fungsi organisasi adalah proses yang independen, sehingga desain dan manajemen SDM harus diterapkan dalam perspektif sebuah sistem Pernick (1981).

Selanjutnya, pada bagian ini akan dirumuskan arah pengembangan sistem manajemen SDM Aparatur. Untuk menjawab permasalahan dalam manajemen SDM Aparatur seperti yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya, maka dirumuskan arah pengembangannya ke dalam dua bagian, yaitu: (1) Penerapan Model *Integrated Human Resources Management* (IHRM) yang Berasaskan Sistem Merit dan (2) Penguatan KASN Sebagai Pengawal Penerapan Sistem Merit.

#### **1. PENERAPAN MODEL *INTEGRATED HUMAN RESOURCES MANAGEMENT* (IHRM) YANG BERASASKAN SISTEM MERIT**

Dinamika dan permasalahan dalam sistem manajemen SDM aparatur dalam bagian sebelumnya menunjukkan benang merah yang dapat dikatakan sebagai permasalahan utama dalam sistem manajemen SDM Aparatur. Benang

merah permasalahan tersebut adalah tidak terintegrasinya aspek-aspek dalam sistem manajemen SDM aparatur yang mengakibatkan manajemen SDM aparatur dilakukan terpisah-pisah dan tidak berkaitan satu dengan yang lainnya.

Sehingga arah pengembangan sistem manajemen SDM aparatur perlu dilakukan dengan terintegrasi atau dalam hal ini menggunakan model *Integrated Human Resource Management* (IHRM). Pentingnya penggunaan model IHRM dalam sistem manajemen SDM aparatur di Indonesia sejalan dengan yang diungkapkan dalam Prasojo (2010) *reform must be done integratedly and comprehensively so that it includes all aspects of civil service*.

Model IHRM dalam sistem manajemen SDM bukan merupakan hal yang baru di dunia manajemen SDM secara keseluruhan. Bahkan sejak dari tahun 1980, model IHRM sudah dirumuskan oleh seorang ahli Manajemen SDM, Robert Pernick. Pernick (1981) menyatakan bahwa kurangnya kebijakan SDM yang komprehensif dalam berbagai aspek akan menjadikan organisasi kebingungan memikirkan bagaimana keseluruhan aspek tersebut *fit* satu sama lain.

Adapun menurut Pernick (1981), IHRM akan sukses diterapkan jika:

- a. Mendasarkan kebijakan manajemen SDM pada pendekatan tujuan organisasi, kebijakan manajemen SDM harus *in line* dengan tujuan serta visi misi organisasi;
- b. Memastikan bahwa masing-masing aspek manajemen SDM saling mendukung satu lain dan dilakukan secara konsisten;
- c. Melakukan monitoring dan evaluasi penerapan model IHRM di organisasi, untuk melihat keefektifannya berkontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi.

Secara sederhana model IHRM di instansi pemerintah dapat dimaknai sebagai model manajemen SDM aparatur yang terintegrasi dan sinergis sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian dalam seluruh aspek manajemen SDM, mulai dari penyusunan dan penetapan kebutuhan (*HR Planning*), rekrutmen dan seleksi, pengembangan kompetensi, pengembangan karir, penggajian dan tunjangan, *reward* dan penerapan disiplin pegawai, manajemen kinerja, dan penilaian kinerja.

Integrasi dalam keseluruhan aspek manajemen SDM aparatur perlu menggunkan persyaratan kebutuhan kompetensi untuk setiap jabatan di organisasi. Sehingga langkah awal yang perlu dilakukan organisasi pemerintah dalam penerapan model IHRM dalam sistem manajemen SDM aparaturnya adalah menyusun kebutuhan kompetensi untuk setiap jabatan di organisasi secara keseluruhan. Penyusunan kebutuhan kompetensi harus disesuaikan dengan tujuan serta visi misi organisasi.

Dengan kebutuhan kompetensi menjadi persyaratan, hal ini berarti proses pengambilan keputusan organisasi dalam manajemen SDMnya didasarkan pada informasi kebutuhan kompetensi jabatan dan kompetensi individu untuk mencapai tujuan organisasi. Setiap keputusan yang diambil dan aktivitas yang dilaksanakan harus mengacu pada kebutuhan kompetensi jabatan yang terukur dan dapat diamati validitasnya berdasarkan perilaku seseorang dalam organisasi. Dengan model seperti ini, manajemen SDM aparatur menjadi terukur dan objektif.



**Gambar 4.7. Model IHRM Instansi Pemerintah**

Semangat menerapkan model IHRM di instansi pada akhirnya perlu diperkuat dengan penerapan sistem merit, yaitu kebijakan dan manajemen SDM aparatur yang mengedepankan prinsip profesionalisme, kompetensi, dan kualifikasi, kinerja, transparansi, obyektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan KKN. Penerapan sistem merit dalam manajemen SDM Aparatur sesuai dengan kriteria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS berarti:

- a. seluruh Jabatan sudah memiliki standar kompetensi Jabatan;
- b. perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja;

- c. pelaksanaan seleksi dan promosi dilakukan secara terbuka;
- d. memiliki manajemen karir yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karir, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta;
- e. memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan;
- f. menerapkan kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
- g. merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja;
- h. memberikan perlindungan kepada Pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan
- i. memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh Pegawai ASN.

## **2. PENGUATAN KASN SEBAGAI PENGAWAL PENERAPAN SISTEM MERIT**

Untuk mendukung penerapan sistem merit itu sendiri, maka peran KASN sebagai pengawal penerapan sistem merit juga perlu diperkuat, jangan justru dilemahkan. PKDOD (2017) menyebutkan bahwa penguatan KASN dapat dilakukan melalui penguatan terhadap struktur, SDM, sarana-prasarana, tata laksana, dan penganggarannya. Selain itu kelembagaan KASN perlu diperkuat mengingat tugas dan wewenang KASN sangat berat. Karena tujuan pembentukan KASN adalah untuk melakukan pengawasan aparatur sejak rekrutmen sampai pemberhentiannya.

Selain itu, dengan lembaga yang besar, maka KASN perlu didukung SDM yang memadai. Per Maret 2017, KASN memiliki pegawai 50 orang. Jumlah tersebut sangat sedikit dibandingkan dengan tugas dan tanggungjawabnya. Setidaknya terdapat 693 instansi pemerintah di seluruh Indonesia yang harus diawasi KASN. Seperti diungkapkan dalam KASN (2017b), jumlah tersebut tentu saja tidak seimbang dengan jumlah SDM yang ada di KASN saat ini. Selain itu, untuk tahun 2016 saja, terdapat 278 laporan yang masuk ke KASN. Dari jumlah tersebut, sebanyak 205 kasus berhasil diselesaikan, sedangkan 73 kasus masih dalam proses.

Sehingga ke depannya diharapkan KASN memiliki personel yang jauh lebih banyak. Demikian pula, fasilitas, bisnis proses, dan anggaran KASN harus mendapatkan perhatian yang proporsional. Dengan penguatan KASN di berbagai aspek, diharapkan KASN dapat memberikan kontribusi lebih baik lagi dalam pelaksanaan sistem merit dalam manajemen SDM Aparatur di Indonesia.

# **BAB V**

## **MANAJEMEN PERENCANAAN PENGANGGARAN DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025**

---

Pembangunan nasional adalah upaya untuk mewujudkan tujuan nasional, pada hakikatnya Pembangunan Nasional Indonesia adalah: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi (sesuai yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945). Menurut Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Dibutuhkan suatu pengelolaan (manajemen) yang baik dari seluruh elemen bangsa untuk mewujudkan pembangunan nasional yang efektif, dimana Pemerintah mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Beberapa peranan Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan adalah dengan membantu mengelola potensi nasional dan global sebagai sumber pembangunan nasional, membantu merumuskan alokasi sumberdaya untuk penyelenggaraan pembangunan nasional, dan mendampingi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, Presiden ditempatkan sebagai penyelenggara pemerintahan negara. Presiden dalam hal ini memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Kekuasaan untuk

mengelola keuangan negara dari Presiden sebagai bagian dari pemerintahan negara secara yuridis:<sup>4</sup>

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. Dikuasakan kepada Menteri/Pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya;
- c. Diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang yang diatur dengan undang-undang.

Sebagai akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang diterapkan dalam Undang-Undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Adapun pimpinan unit organisasi Kementerian Negara/Lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN. Demikian pula, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*).<sup>5</sup>

## **A. MANAJEMEN PERENCANAAN PENGANGGARAN SAAT INI**

Menurut Profesor Widjojo Nitisastro dalam *Analisa Ekonomi dan Perencanaan Pembangunan* (1963)<sup>6</sup>, Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal. Yang pertama adalah penentuan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat bersangkutan; dan yang kedua ialah pemilihan di antara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih. Sedangkan menurut William Arthur Lewis dalam *The Principles of Economic Planning*

---

<sup>4</sup> Sahya Anggara. 2016. *Administrasi Keuangan Negara*. Pustaka Setia. Bandung. hal. 277.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 28.

<sup>6</sup> Mustopadidjaja AR, dkk, editor. 2012. *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. LP3ES. Jakarta. Hal. 3

(1951)<sup>7</sup>, perencanaan pembangunan disusun berdasar kerangka pemikiran filosofi mengenai bagaimana pembangunan berlangsung; hanya sebagian merupakan aplikasi ekonomi, sedangkan bagian lainnya merupakan kompromi politik.

Sedangkan anggaran (*budget*) adalah daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu satu tahun (Suparmoko, 2000). Menurut Syamsi (1994), anggaran adalah hasil perencanaan yang berkaitan dengan bermacam-macam kegiatan secara terpadu, yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu. Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah hasil perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik yang berkaitan dengan penerimaan maupun pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu, umumnya adalah satu tahun (Yuswar J.B., 2005).<sup>8</sup> Dalam pengelolaan anggaran nasional, Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada Menteri Keuangan yang berperan sekaligus sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang Lembaga/Kementerian yang dipimpinnya. Jika Presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CEO), Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) sedangkan Menteri/Pimpinan Lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers* (COOs).<sup>9</sup>

Sejak Indonesia merdeka hingga sampai ke era pasca reformasi, Perencanaan Penganggaran Pembangunan telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut dapat digolongkan ke dalam 2 (dua) periode besar. Periode pertama merupakan masa sebelum reformasi dan periode kedua setelah reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara.<sup>10</sup>

### ***Perencanaan Penganggaran Pembangunan sebelum Reformasi***

Pada periode sebelum reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara, sistem perencanaan dan penganggaran menggunakan pendekatan tradisional yang berorientasi pada input dan berperspektif tahunan. Kelebihan sistem tradisional ini adalah relatif sederhana dan mudah dioperasikan karena tidak begitu membutuhkan analisis yang komprehensif didalam

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 3

<sup>8</sup> Sahya Anggara, op. cit., hal. 160

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 229

<sup>10</sup> Kementerian Keuangan. 2014. *Better Practice Guide Penganggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta. Hal. 2

penyusunannya. Namun, terdapat beberapa kelemahan sistem penganggaran tradisional yaitu:<sup>11</sup>

- a) Tidak terdapat hubungan kuat antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang;
- b) Penggunaan pendekatan *incremental* menyebabkan tingkat efektivitas sejumlah besar pengeluaran tidak dapat diteliti secara menyeluruh;
- c) Proses anggaran terpisah antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (modal/investasi) sehingga menimbulkan potensi duplikasi;
- d) Anggaran bersifat tahunan dengan jangka waktu yang terlalu pendek, terutama untuk proyek pembangunan (belanja modal) dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan serta cenderung terlambat untuk meminimalisasi resiko kegagalan proyek.

### ***Perencanaan Penganggaran Pembangunan pasca Reformasi***

Dengan cara lama yang kurang efektif, efisien dan akuntabel serta perkembangan tantangan jaman yang semakin tinggi maka pemerintah melakukan upaya untuk mereformasi bidang keuangan negara, reformasi tersebut ditandai dengan lahirnya beberapa Undang-Undang:

- a) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c) UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; dan
- d) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Untuk mengoperasionalkan keempat Undang-Undang tersebut, pemerintah telah mengeluarkan beberapa Peraturan Pemerintah, yaitu PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang telah diubah dengan PP No. 90 Tahun 2010, PP No. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan, PP No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

Dalam rangka keselarasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, dikeluarkan Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan No. 0142/M.PPN/06/2009 dan No. 1848/MK/2009 tanggal 19 Juni tentang Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 2

## ***Kebijakan Perencanaan Nasional menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional***

Perencanaan menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut dengan UU SPPN), adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dimaknai sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Di dalam penjelasan umum UU SPPN, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup 5 (lima) pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1. Politik; Pendekatan politik memandang bahwa rencana pembangunan adalah agenda pembangunan yang ditawarkan oleh Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye yang dijabarkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).
2. Teknoratik; Pendekatan teknokratik memandang bahwa perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.
3. Partisipatif; Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka bertujuan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.
4. Atas-bawah (*top-down*) dan 5. Bawah-atas (*bottom-up*); Pendekatan *atas-bawah dan bawah-atas* dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan, baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, maupun Desa.

Sedangkan untuk perencanaan pembangunan terdiri dari 4 (empat) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan, sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahapan *penyusunan rencana* dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. *Langkah pertama* adalah penyiapan rancangan rencana

pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. *Langkah kedua*, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. *Langkah ketiga* adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Sedangkan *langkah keempat* adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahapan berikutnya adalah *penetapan rencana* menjadi produk hukum agar mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional/Daerah ditetapkan dalam Undang-Undang/Peraturan Daerah, RPJM Nasional/Daerah ditetapkan dalam Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Tahapan *pengendalian pelaksanaan rencana* pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana, melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut yang dilakukan oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (K/L/SKPD). Selanjutnya, Menteri PPN/Bappenas atau Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan K/L/SKPD sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

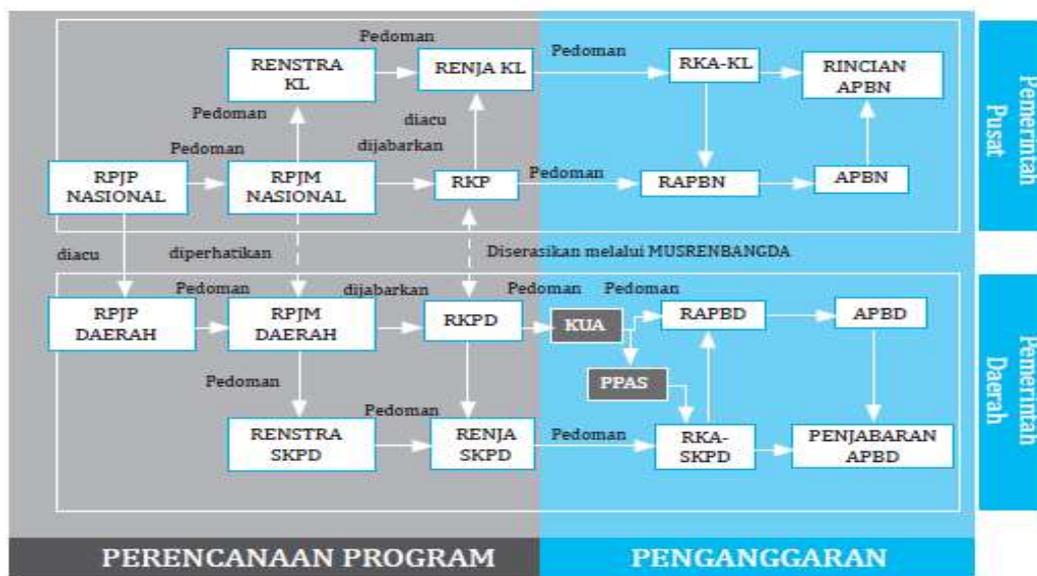
Tahapan *evaluasi pelaksanaan rencana* merupakan bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan/atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Berdasarkan PP No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan nasional meliputi perencanaan pembangunan jangka panjang, perencanaan

pembangunan jangka menengah, RPJM K/L, rencana pembangunan tahunan nasional, dan rencana pembangunan tahunan kementerian/lembaga. Penyusunan perencanaan pembangunan jangka panjang menghasilkan RPJP, yang terdiri dari RPJP Nasional (RPJPN) dan RPJM Daerah (RPJMD). Sedangkan perencanaan pembangunan jangka menengah menghasilkan RPJM, dan perencanaan tahunan nasional menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Penyusunan dokumen perencanaan (RPJP, RPJM, dan RKP) dilaksanakan melalui tahapan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya melalui musrenbang, baik musrenbang jangka panjang nasional, musrenbang jangka menengah nasional, maupun musrenbang perencanaan tahunan.

RPJPN memuat visi, misi, dan arah pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Dokumen ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya. RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Sedangkan RPJMD memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJPN.



**Gambar 5.1 Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pusat dan Daerah**

Sumber: LAN, *Kajian Integrasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran* (2014)

RPJM adalah rencana pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program prioritas Presiden yang disusun dengan berpedoman pada RPJP. RPJM terdiri atas RPJM Nasional (RPJMN) dan RPJM Daerah (RPJMD), RPJM sering disebut sebagai

agenda pembangunan karena menyatu dengan agenda pemerintah. RPJMN memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program K/L dan lintas K/L, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sedangkan RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), serta program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Sedangkan RKP Daerah (RKPD), merupakan dokumen perencanaan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. RKP & RKPD merupakan dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun. Gambar di bawah menunjukkan hubungan antara RPJP Nasional, RPJM Nasional, dan RKP beserta dokumen turunannya (Renja K/L dan Renja SKPD).

Secara sederhana urutan proses dan tahapan perencanaan dimaksud terdiri dari:

- a) Penyusunan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional;
- b) Setiap K/L melakukan evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berjalan, menyusun rencana inisiatif baru, dan indikasi kebutuhan anggaran;
- c) Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang berjalan, mengkaji usulan inisiatif baru berdasarkan prioritas pembangunan, serta menganalisa pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dananya;
- d) Penyusunan kapasitas fiskal yang menjadi bahan penetapan pagu indikatif;
- e) Pertemuan Pra tiga pihak (*pra trilateral meeting*);
- f) Pagu indikatif dan penetapan rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP);
- g) Setiap K/L menyusun rencana kerja (Renja);
- h) Pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*) antara K/L, Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan;
- i) Penyempurnaan rancangan awal RKP;
- j) Pembahasan RKP dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR;

k) Penetapan RKP.

Bagi K/L yang terkait langsung dengan pencapaian prioritas pembangunan nasional pada tahun tertentu, maka program dan kegiatannya harus dapat secara langsung mencerminkan pencapaian prioritas pembangunan nasional yang telah ditetapkan.

### ***Kebijakan Penganggaran Nasional menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara***

Setelah adanya reformasi di bidang keuangan negara, terdapat beberapa perubahan dalam pendekatan penyusunan anggaran dimana pendekatan tradisional yang telah lama digunakan diganti dengan 3 (tiga) pendekatan baru (sesuai dengan ketentuan pada PP No. 21 Tahun 2004 yang telah diubah dengan PP No. 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga), yakni: 1. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah; 2. Pendekatan penganggaran terpadu; dan 3. Pendekatan penganggaran berbasis kinerja.

Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, yang biasa disebut “KPJM” (*Medium Term Expenditure Framework*) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju; Penganggaran terpadu (*unified budget*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana; sedangkan Penganggaran Berbasis Kinerja, yang biasa disebut “PBK” (*Performance Based Budget*) merupakan penganggaran yang mengaitkan setiap alokasi pendanaan dan kinerja dengan memperhatikan efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian kinerja.

Ciri utama reformasi sistem penganggaran pembangunan ini adalah pemisahan sistem perencanaan program pembangunan dan sistem penganggaran pembangunan. Reformasi sistem penganggaran pembangunan yang dilaksanakan pada periode 2010-2014 pada hakekatnya adalah pemenuhan amanat dan optimalisasi dari ketiga pendekatan tersebut dalam penganggaran pembangunan nasional. Reformasi sistem perencanaan dan penganggaran dilaksanakan melalui restrukturisasi program dan kegiatan yang berfokus pada PBK. Restrukturisasi program dan kegiatan ini bertujuan mewujudkan perencanaan yang berorientasi kepada hasil (*outcome*) dan keluaran (*output*) sebagai dasar penerapan akuntabilitas kabinet dan akuntabilitas kinerja Kementerian Negara/Lembaga (K/L). Sedangkan untuk

kedua pendekatan lainnya (anggaran terpadu dan KPJM) bersifat mendukung penerapan PBK. Pendekatan anggaran terpadu merupakan prasyarat penerapan PBK, sedangkan pendekatan KPJM merupakan jaminan kontinuitas penyediaan anggaran kegiatan karena telah dirancang hingga 3 (tiga) atau 5 (lima) tahun ke depan.

Dalam PBK, penetapan indikator kinerja yang baik dan bermutu merupakan salah satu syarat mutlak yang harus dilaksanakan dan dilengkapi oleh suatu organisasi. Indikator tersebut digunakan untuk mengetahui atau menilai suatu *output* dan *outcome* yang dihasilkan baik atau buruk. Indikator kinerja ini merupakan jembatan penghubung antara sumber daya yang ada pada organisasi dengan sasaran perencanaan, serta sebagai suatu alat untuk merancang, memonitor, dan melaporkan pelaksanaan anggaran. Sehingga sangat penting untuk membuat indikator untuk mengukur kesuksesan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan.

Sistem dan mekanisme penganggaran era reformasi yakni sejak terbitnya UU No. 17 Tahun 2003 telah mengalami sejumlah perubahan yang mendasar, salah satunya adalah bahwa penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) berpedoman pada RKP. RKP tidak lagi memuat daftar panjang usulan kegiatan K/L yang selama ini dianggap sebagai “daftar keinginan” yang belum tentu dapat dilaksanakan. Sebagai pedoman penyusunan RAPBN, RKP disusun dengan mengikuti pendekatan baru dalam penganggaran yaitu penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), penerapan penganggaran terpadu, dan penerapan penganggaran berbasis kinerja.

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional yang memuat rancangan kerangka ekonomi makro, termasuk di dalamnya memuat arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, serta rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Sementara, Rencana Kinerja (Renja) K/L disusun dengan berpedoman pada Renstra K/L dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif. Renja K/L memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Program dan kegiatan tersebut disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu.

Di lingkup pemerintah daerah, RKPd merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu kepada RKP. RKPd memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik

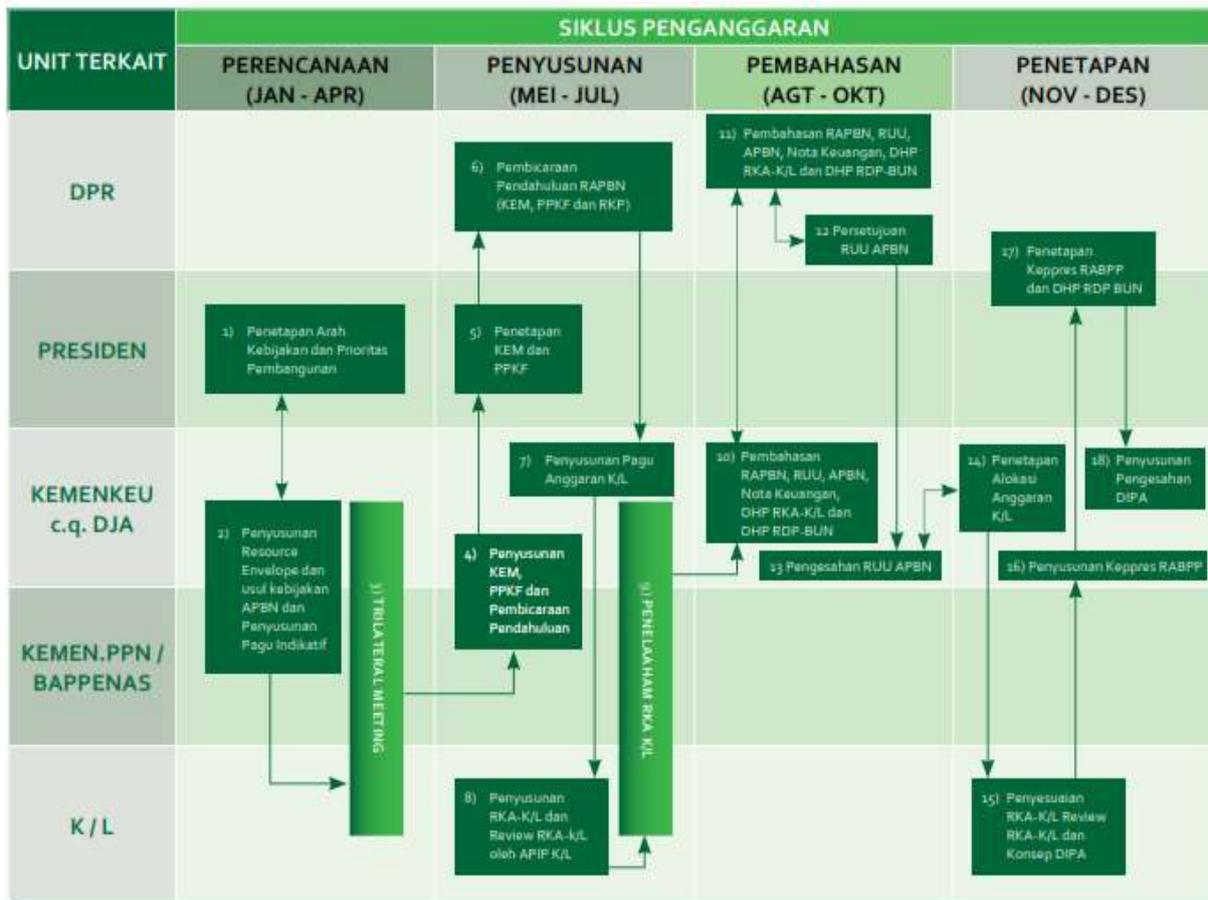
yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Selanjutnya, Kementerian Perencanaan melaksanakan Musrenbang untuk menyelaraskan antar Renja K/L dan antara kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang tercantum dalam Renja K/L dengan rancangan RKPD. Hasil Musrenbang digunakan untuk memutakhirkan Rancangan RKP.

Sesuai dengan ketentuan PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, RKA-KL terdiri dari Renja K/L dan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut. Di dalam Renja K/L diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, dan keluaran yang diharapkan. Dalam anggaran yang diperlukan, diuraikan biaya masing-masing program dan kegiatan untuk tahun anggaran yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan K/L yang bersangkutan. RKA-KL meliputi seluruh kegiatan satuan kerja di lingkungan K/L termasuk kegiatan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Secara sederhana urutan proses dan tahapan penganggaran diuraikan sebagai berikut:

- a) Penetapan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang menghasilkan konsep kebijakan RAPBN;
- b) Penyusunan kapasitas fiskal sebagai bahan penyusunan pagu indikatif dan konsep kebijakan fiskal;
- c) Penyusunan pagu indikatif yang kemudian diterbitkan surat edaran bersama Menteri Keuangan dengan Menteri PPN/Bappenas;
- d) Perumusan pokok-pokok kebijakan fiskal, kebijakan ekonomi makro dan rencana kerja pemerintah;
- e) Penyusunan pagu anggaran yang digunakan sebagai bahan penyusunan nota keuangan dan RUU APBN;
- f) Penyampaian Rancangan APBN (RAPBN) oleh Pemerintah ke DPR, pembahasan RAPBN dan RUU APBN;
- g) Persetujuan DPR setelah pembahasan RAPBN dan RUU APBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN (UU APBN);
- h) Setelah UU APBN disahkan oleh DPR, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden tentang Rincian Alokasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat;
- i) Pemerintah menerbitkan DIPA untuk diserahkan ke masing-masing Satker di K/L.



**Gambar 5.2. Alur Proses Bisnis Fungsi Penganggaran Kementerian/Lembaga**

Sumber: Kementerian Keuangan, *Better Practice Guide: Penganggaran Berbasis Kinerja* (2014)

Berdasarkan informasi dalam gambar diatas dapat diketahui bahwa Presiden menetapkan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional berdasarkan hasil evaluasi kebijakan berjalan (bulan Januari). Kemudian Kementerian Keuangan selaku CFO menyusun perkiraan kapasitas fiskal untuk penyusunan pagu indikatif (paling lambat pertengahan bulan Februari). Pagu indikatif ditetapkan beserta prioritas pembangunan nasional disampaikan melalui Surat Edaran Bersama Menteri Keuangan bersama Menteri PPN/Bappenas kepada K/L (bulan Maret). Menteri Keuangan selaku COO menyusun Renja-K/L berpedoman pada SEB pagu indikatif dan prioritas pembangunan nasional (bulan Maret).

Proses penyusunan Renja-K/L dilakukan *Trilateral Meeting* (Pertemuan Tiga Pihak) antara Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran (bulan Maret). Pagu anggaran

ditetapkan dalam rangka penyusunan RKA-K/L dengan berpedoman kepada kapasitas fiskal, besaran pagu indikatif, Renja K/L dan hasil evaluasi kinerja (paling lambat akhir bulan Juni). Menteri Keuangan selaku COO menyusun RKA-K/L berpedoman pada SE pagu anggaran, dengan memperhatikan pagu anggaran K/L, Renja-K/L, RKP hasil kesepakatan Pemerintah dan DPR, serta standar biaya termasuk menampung usulan inisiatif baru (bulan Juni);

Penelaahan RKA-K/L dengan Ditjen Anggaran dan Kementerian PPN/Bappenas serta pembahasan dengan DPR. Untuk kemudian hasil penelaahan RKA-K/L dihimpun oleh Ditjen Anggaran sebagai bahan Nota Keuangan (paling lambat bulan Juli). Nota Keuangan, RAPBN, dan RUU APBN hasil sidang kabinet disampaikan Pemerintah kepada DPR (bulan Agustus). Pemerintah menyelesaikan pembahasan RAPBN dan RUU APBN dengan DPR (paling lambat akhir bulan Oktober);

Presiden kemudian menetapkan alokasi anggaran K/L melalui penerbitan Keppres tentang alokasi anggaran (paling lambat tanggal 30 November). Selanjutnya Menteri Keuangan selaku COO menyusun dokumen pelaksanaan anggaran berpedoman pada alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Keppres (bulan Desember). Menteri Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran (paling lambat tanggal 31 Desember).

### ***Kebijakan Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Nasional***

Amanat konstitusi menegaskan bahwa anggaran negara adalah instrumen untuk mencapai tujuan nasional, politik perencanaan dan penganggaran negara harus dikendalikan oleh tujuan atau manfaat yang akan dicapai (*policy driven*) dan tidak seharusnya dikendalikan oleh ketersediaan anggaran (*budget driven*) atau karena fungsi organisasi (Tupoksi). Teknis perencanaan dan penganggaran adalah memastikan tujuan pembangunan dapat dicapai dengan mengoptimalkan seluruh sumber daya (pemerintah, perbankan dan swasta) dan meningkatkan EFEKTIFITAS, EFISIENSI dan KEADILAN. Proses perencanaan dan penganggaran adalah optimalisasi sumberdaya dan peningkatan kualitas belanja (pemerintah, perbankan dan swasta) untuk mencapai tujuan pembangunan.

Lahirnya PP No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan anggaran pembangunan. Hal ini sejalan dengan arahan Presiden terkait penyusunan RKP 2017 pada sidang kabinet tanggal 10 Februari 2016, dimana ditetapkan pada kesempatan tersebut tema RKP 2017 adalah “Memacu pembangunan infrastruktur dan ekonomi untuk meningkatkan kesempatan kerja serta

mengurangi kemiskinan dan kesenjangan antarwilayah”. Pada kesempatan tersebut Presiden menyampaikan beberapa poin penting yang diantaranya:

- a) Setiap Menteri dan Kepala Lembaga wajib mengendalikan anggaran di setiap K/L yang dipimpinnya. Tidak boleh masalah anggaran hanya diserahkan kepada Biro Perencanaan;
- b) Anggaran negara harus berorientasi manfaat untuk rakyat dan berorientasi pada prioritas untuk mencapai tujuan pembangunan nasional;
- c) Kebijakan anggaran belanja yang dilakukan tidak harus berdasarkan *money follow function*, tetapi *money follow program prioritas*. Tidak perlu semua tugas dan fungsi (tusi) harus dibiayai secara merata; dan
- d) Memangkas program yang nomenklturnya tidak jelas dan tidak ada manfaatnya bagi rakyat. Semua nomenklatur proyek harus jelas.

Dengan diterbitkannya PP No. 17 Tahun 2017 terlihat pemerintah memberikan perhatian lebih terhadap keselarasan antara perencanaan dan penganggaran nasional karena sinkronisasi kedua proses tersebut dapat menjamin keberhasilan dari pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan.

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

Hal lain terkait terbitnya PP Nomor 17 Tahun 2017, adalah kewenangan Bappenas bertambah. Ditekankan bahwa Bappenas merupakan pihak yang menentukan program prioritas nasional. Selama ini, Bappenas hanya berwenang merencanakan program. Tetapi dengan terbitnya PP tersebut, kewenangannya bertambah menjadi perencanaan dan pengendalian. Bappenas berwenang untuk memastikan proyek dalam program prioritas nasional dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Kemudian, berwenang mengawasi agar anggaran untuk proyek prioritas tidak diubah-ubah, serta memastikan proyek tersebut terealisasi. Selain melakukan pengawasan, Bappenas juga diberi kuasa untuk mengevaluasi kinerja pembangunan dan anggaran serta kebijakan tahun berjalan.



**Gambar 5.3. Penguatan Peran Bappenas**

Sumber: Diskusi PKSANHAN-LAN tanggal 30 Agustus 2017

## **B. PERMASALAHAN DAN TANTANGAN MANAJEMEN PERENCANAAN PENGANGGARAN**

Secara geografis Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Sebagai negara kepulauan, kebijakan pembangunan akan berbeda dengan kebijakan yang diterapkan di negara-negara kontinen atau daratan, karena masing-masing pulau memiliki karakteristik geografis tersendiri dan kekayaan alam yang berbeda-beda. Strategi pembangunan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah pada dasarnya untuk mendorong pertumbuhan

wilayah-wilayah potensial di luar Jawa-Bali dan Sumatera dengan tetap menjaga momentum pertumbuhan di wilayah Jawa-Bali dan Sumatera; meningkatkan keterkaitan antarwilayah melalui peningkatan perdagangan antarpulau untuk mendukung perekonomian domestik; dan meningkatkan daya saing daerah melalui pengembangan sektor-sektor unggulan di tiap wilayah; serta mendorong percepatan pembangunan daerah tertinggal, kawasan strategis dan cepat tumbuh, kawasan perbatasan, kawasan terdepan, kawasan terluar dan daerah rawan bencana. Hal-hal tersebut menjadi tantangan nyata yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Permasalahan dalam pelaksanaan perencanaan penganggaran pembangunan dapat dihubungkan dengan persoalan birokrasi di Indonesia, beberapa permasalahan yang muncul antara lain; birokrasi yang seharusnya meningkatkan mutu kerjanya, malah cenderung selalu mengembangkan kegiatannya dengan berbagai cara dan berbagai alasan sehingga menjadikannya semakin besar dari yang seharusnya. Hal tersebut menimbulkan implikasi kepada belanja program dalam APBN, K/L banyak membelanjakan sesuatu yang tidak perlu.

### Contoh: In-efisiensi dalam pencapaian sasaran pembangunan

*Adanya deviasi antara perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaan kegiatan, sehingga **sasaran pembangunan nasional** tidak secara jelas diterjemahkan dalam rencana kerja K/L dan anggaran K/L.*



**Gambar 5.4 Contoh in-efisiensi dalam pencapaian sasaran pembangunan**

Sumber: Hernowo (2017), dipaparkan pada Diskusi PKSANHAN-LAN tanggal 30 Agustus 2017

Kemudian permasalahan birokrasi mengembangkan secara *offensive* dan *defensive*, hal ini terkait dengan upaya mempertahankan kekuasaan dan kewenangan daripada melakukan kreasi dan inovasi baru. Birokrasi

mengembangkan kegiatan penyusunan kebijakan sebagai tanggapan terhadap tekanan internal maupun eksternal.

Adanya kecenderungan birokrasi secara terus menerus memperbesar perannya dalam penyusunan kebijakan yang berimplikasi kepada belanja-mendesain program dan unit birokrasi baru (kadang tumpang tindih) - meningkatkan kontrol terhadap data dan informasi - mengembangkan evaluasi hingga ke unit terkecil. Adanya deviasi antara perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaan kegiatan, sehingga sasaran pembangunan nasional tidak secara jelas diterjemahkan dalam rencana kerja dan anggaran K/L.

Dalam tataran hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dapat terjadi masalah ketidaksinkronan. Tanpa kesinambungan pusat dan daerah, rencana besar dan gagasan besar yang ada di pusat, secara organisatoris akan sangat sulit diwujudkan. Selama ini banyak persoalan yang timbul dan menjadi kendala dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bila ditelusuri, ketidakselarasan dan disharmoni antara pemerintah pusat dan daerah itu muncul seiring implementasi otonomi daerah dalam era reformasi. Sejak saat itu sampai sekarang, timbul semacam kesan bahwa pemerintah pusat sulit mengajak pemerintah daerah untuk merealisasikan program pembangunan yang dicanangkan. Bukan hanya pemerintah pusat dengan daerah, bahkan, ketidakselarasan itu juga timbul antara provinsi dan kabupaten/kota di provinsi bersangkutan. Tak jarang kita dengar sulitnya gubernur berkoordinasi dengan bupati/walikota dalam berbagai aspek pembangunan. Meski demikian, daerah tidak bisa sepenuhnya dijadikan sebagai kambing hitam atas munculnya masalah ini. Pemerintah pusat juga turut andil. Misalnya dalam rencana pembangunan, baik jangka pendek, menengah maupun panjang. Sering dikeluhkan bahwa pendekatan rencana pembangunan yang dilakukan masih bersifat dari atas ke bawah (*top down*). Padahal, pemerintah daerah juga memiliki program prioritas spesifik yang umumnya merupakan upaya realisasi dari janji-janji kampanye kepala daerah terpilih. Munculnya perbedaan prioritas pembangunan inilah yang akhirnya memicu, bahkan tak jarang memperlebar, kesenjangan program pembangunan antara pusat dan daerah tersebut.

Padahal, kondisi ini berdampak serius. Contohnya adalah dalam efektivitas dan efisiensi anggaran. Seringkali muncul keluhan bahwa program pembangunan yang dilakukan pemerintah pusat di daerah sia-sia belaka. Anggaran habis, tapi tak bermanfaat sama sekali. Di sisi lain, pemerintah daerah sering gagal mewujudkan program pembangunan yang sudah dijanjikan. Alasannya, kekurangan atau ketiadaan anggaran. Jalinan hubungan dan kerja sama antara pemerintah pusat yang tidak sinkron, harmonis dan

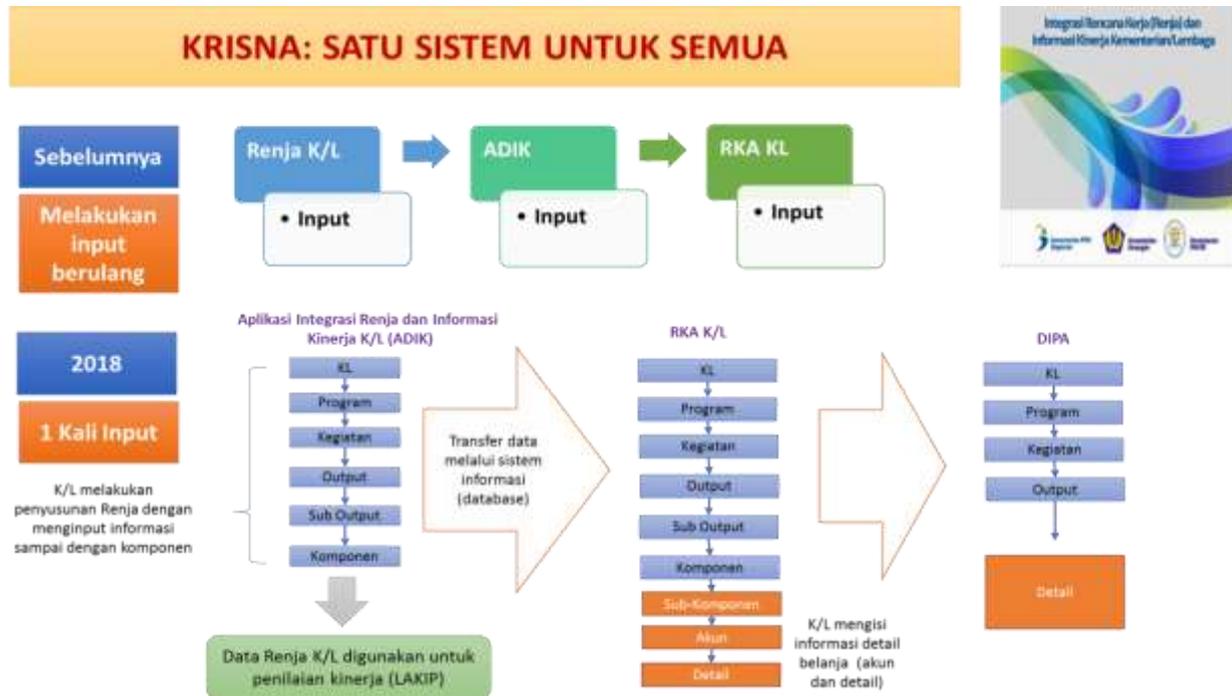
berkelanjutan itu seolah berkembang menjadi lingkaran problem pelik yang tak bisa diatasi.

Kemudian masalah keberlanjutan pembangunan daerah setelah pergantian kepala daerah juga dapat menimbulkan permasalahan, kepala daerah yang merupakan jabatan politis dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil karena seorang kepala daerah terpilih dalam keputusannya tidak terhindar dari visi misi partai pendukungnya.

Birokrasi yang bukan hanya mampu mewujudkan pembangunan terintegrasi, sinkron, harmonis dan berkelanjutan dari pusat, tapi juga akomodatif dan aspiratif bagi kebutuhan khas setiap daerah.

### C.ARAH PENGEMBANGAN MANAJEMEN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Sejalan dengan meningkatnya pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam keseharian masyarakat, tentunya berimplikasi juga terhadap proses bisnis pemerintah. Dari proses secara manual beralih kearah teknologi informasi, pengembangan aplikasi yang berbasis kemudahan akses sangat diperlukan.



**Gambar 5.5. Alur Proses KRISNA**

Sumber: Hernowo (2017), dipaparkan pada Diskusi PKSANHAN-LAN tanggal 30 Agustus 2017

Terkait dengan perencanaan penganggaran pembangunan, amanat Pasal 34 PP No. 17 Tahun 2017 mewajibkan Menteri Keuangan dan Menteri PPN/Bappenas untuk berbagi pakai data (data sharing) perencanaan dan penganggaran serta realisasi belanja; menyelenggarakan sistem informasi perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi dan menyusun format, klasifikasi dan sistem database Renja-K/L dan RKA-K/L. Hal tersebut mendorong dibuatnya sistem aplikasi untuk mendukung proses perencanaan penganggaran, serta pelaporan informasi kinerja. Integrasi dari 3 Kementerian, yaitu Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menerbitkan “KRISNA”, KRISNA adalah Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran. Aplikasi ini digunakan dalam proses penyusunan Renja K/L yang selanjutnya akan menjadi referensi bagi RKA KL, bersifat real-time, berbasis web, online, serta dapat diakses melalui perangkat elektronik (PC, Laptop, Tablet, dan Smartphome) yang terhubung dengan fasilitas internet. Aplikasi ini memiliki beberapa fungsi utama, yaitu:

- Sebagai alat bantu bagi Kementerian/Lembaga dalam proses penyusunan (*input* dan *update*) Rencana Kerja Kementerian/Lembaga;
- Sebagai alat bantu untuk melakukan pengecekan dan validasi terhadap data dan informasi dalam Rancangan Renja K/L bagi Kementerian PPN/Bappenas dan DJA Kementerian Keuangan yang menjadi mitra kerja Kementerian/Lembaga; dan
- Sebagai referensi untuk RKA KL Kementerian Keuangan dan penilaian kinerja Kementerian PAN RB



**Gambar 5.6 Perubahan Format Renja-K/L setelah ada KRISNA**

Sumber: Hernowo (2017), dipaparkan pada Diskusi PKSANHAN-LAN tanggal 30 Agustus 2017

Untuk mencapai sasaran pembangunan jangka panjang, menengah, atau tahunan maka persyaratan utamanya adalah terciptanya “Good Governance”, dimana *E-Government* beserta Teknologi Informasi dan Komunikasi (ICT) pendukungnya adalah hanya ‘tools’ untuk tercapainya Good Governance tersebut. KRISNA adalah aplikasi untuk mengefisienkan dan mengefektifkan proses perencanaan dan penganggaran sehingga prinsip-prinsip Good Governance terlaksana dengan baik. KRISNA sebagai alat dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran yang tepat sasaran, tepat lokasi, terintegrasi antar sektor dan wilayah, dan holistik untuk mencapai sasaran pembangunan nasional, Pengembangan KRISNA lebih lanjut selaras dengan rencana pengembangan “*BIG DATA*” untuk menunjang proses analisis, penyusunan kebijakan, pengambilan keputusan, kontrol dalam pelaksanaan, serta alat untuk melakukan monitoring dan evaluasi, khususnya dalam evaluasi kinerja.

Selain itu, permasalahan perencanaan anggaran juga memerlukan reformasi untuk memenuhi kelonggaran diskresi ruang inovasi bagi pejabat publik untuk dapat meningkatkan pelayanan bagi masyarakat luas. Kebutuhan bagi kelonggaran diskresi untuk optimalisasi pelayanan yang telah diatur di dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan idealnya dapat disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang perencanaan penganggaran yang ada sehingga para pejabat publik dapat lebih tenang dalam melaksanakan fungsi tugasnya.

# **BAB VI**

## **MANAJEMEN KEBIJAKAN/REGULASI**

### **DAN ARAH PENGEMBANGANNYA**

#### **MENUJU TAHUN 2025**

---

Indonesia merupakan Negara hukum yang berarti bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum (asas legalitas). Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Perumusan pengertian sistem hukum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan negara tidak bisa dilepaskan dari perkembangan gradual konsepsi mengenai cakupan administrasi negara yang ditelusuri dari perkembangan konsepsi negara semenjak zaman pertengahan yang diwarnai absolutisme, dan kemudian dilanjutkan dengan konsepsi negara hukum dalam arti sempit (negara hukum formil), hingga perkembangan selanjutnya yaitu lahirnya konsepsi negara hukum modern atau yang kemudian dikenal sebagai “*welfare state*” (negara kesejahteraan).

Bidang tugas pemerintah berdasarkan konsepsi “*welfare state*” yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, menjadi sangat luas. Dalam masa negara kesejahteraan, administrasi negara disertai tugas dan fungsi “*Bestuurzorg*”, yaitu penyelenggaraan dan peningkatan kesejahteraan umum yang meliputi semua bidang lapangan kehidupan masyarakat<sup>12</sup>. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam negara hukum modern telah terjadi perluasan cakupan administrasi negara. Perluasan tersebut tidak hanya di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga meliputi bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (materiil) dan bidang peradilan (*voluntaire juridictie*).

#### **A. MANAJEMEN KEBIJAKAN/REGULASI SAAT INI**

Manajemen kebijakan publik merupakan keseluruhan proses pengelolaan kebijakan dalam berbagai tahapannya (formulasi, implementasi dan evaluasi) termasuk unsur/aspek yang terdapat dalam setiap tahapan

---

<sup>12</sup> SF.Marbun Dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal.25

(teknis, substansi, pelaku dan kelembagaannya), agar mampu mengaktualisasikan nilai dan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Proses kebijakan publik tersebut berlangsung dalam sistem administrasi negara, yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara. Proses kebijakan publik di Indonesia berlangsung dalam dinamika kehidupan bernegara yang mengampu segenap unsur negara, yaitu penyelenggara negara, masyarakat dan wilayah NKRI.

Manajemen kebijakan publik sebagai konsep dalam ranah publik, ditempatkan sebagai kerangka pengelolaan (*framework*) terhadap *public debate* yang ditandai dengan terdapatnya konflik nilai, konflik kepentingan, aneka pilihan publik (*public choice*), akuntabilitas publik dan lingkup politis. Kondisi demikian mengandung implikasi perlunya porsi yang memadai dalam konsep manajemen kebijakan publik, yakni bahasan tentang persoalan hubungan antara administrator negara, kebijakan publik dengan politik. Dengan tingkat keterlibatan secara *intents*, baik dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik, maka administrator negara sekaligus secara aktif memainkan peran instrumental (*instrumental role*) yakni pelaksanaan dan peran politik (*political role*). Atas dasar itulah, manajemen kebijakan publik harus mampu mengelola peranan administrator negara tersebut secara serasi dan sinergik. Administrator negara ini dalam konteks manajemen kebijakan publik mempunyai peran publik dan kewajiban publik. Manajemen kebijakan publik sangat berkaitan dan dipengaruhi oleh sistem politik, ekonomi, sosial budaya serta hukum, yang secara langsung maupun tidak langsung menentukan peran negara dan masyarakat, dalam rangka penyelenggaraan negara, agar prinsip-prinsip *good governance* dapat teraktualisasikan dengan baik.

Manajemen kebijakan publik sangat berkaitan dan dipengaruhi oleh sistem politik, ekonomi, sosial budaya serta hukum, yang secara langsung maupun tidak langsung menentukan peran negara dan masyarakat, dalam rangka penyelenggaraan negara, agar prinsip-prinsip *good governance* dapat teraktualisasikan dengan baik. Berkenaan dengan kebijakan publik yang mengambil format peraturan perundang-undangan, maka manajemen kebijakan publik harus mampu mengembangkan dan menerapkan persyaratan-persyaratan teknis perundang-undangan (*legal drafting technique*) beserta proses penyusunannya (*legal drafting process*), sehingga produknya dapat dituangkan dalam format peraturan perundang-undangan secara tepat. Maksudnya agar produk tersebut memiliki kekuatan dan kepastian hukum, keterkaitan dan keserasiannya antara satu dengan yang lain, pengorganisasian para pelaku pembuat kebijakan beserta kelembagaannya, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dasar hukum terkait manajemen regulasi Indonesia adalah Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Formulasi dan pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003;

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

1) Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

2) Perpu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

d. Peraturan Pemerintah.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

e. Peraturan Presiden.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi.

Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

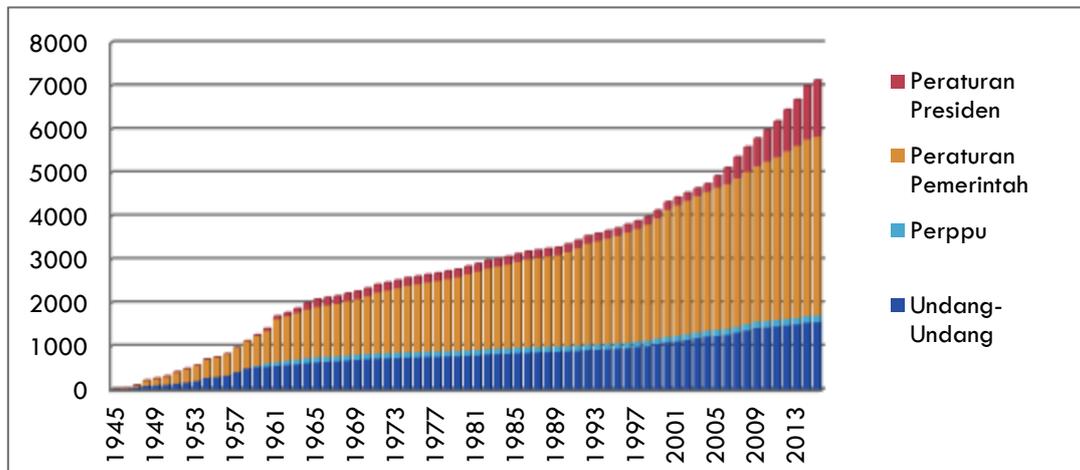
g. Perda Kabupaten/Kota.

Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas sesuai dengan hirarkinya.

Jenis peraturan lain seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Secara khusus, mengenai Peraturan Menteri sebagaimana dimaksud di atas, adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan menimbulkan kecenderungan untuk mengatur semua materi dalam format peraturan perundang-undangan. Setiap lembaga negara berlomba-lomba untuk membentuk kebijakan/regulasi, hal ini dilakukan untuk melegitimasi kebijakan yang dibuat. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Sekretariat Kabinet dari Tahun 1945-2012 tercatat telah dibentuk 1515 Undang-Undang. Dari 1515 sebanyak 484 UU dibentuk dalam kurun 1999-2012 (13 Tahun) yaitu rata-rata 37 UU per tahun, sementara jumlah UU yang dibentuk sejak tahun 1945-1998 (53 tahun) yaitu 1031 yang berarti rata-rata 19 UU per tahun. Kondisi ini menimbulkan hiper regulasi yaitu banyaknya peraturan sehingga jumlahnya menjadi berlebihan.



**Gambar 6.1 Kenaikan Peraturan Perundang-undangan Pusat s.d. Tahun 2016**

Sumber: Bahan paparan Kepala BPHN, pada diskusi di LAN, 23 Agustus 2017.

Pemahaman dan penggunaan asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan undang-undang merupakan hal penting untuk mencegah terjadinya hiper regulasi.<sup>13</sup> Kondisi hiper regulasi yang beberapa saat lalu ramai diperbincangkan adalah terkait banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah. Data yang dirilis oleh Kemendagri pada tahun 2014-2015 terdapat 3.143 Peraturan Daerah yang bermasalah telah dibatalkan/direvisi.<sup>14</sup> Hiper regulasi ini mempengaruhi kualitas peraturan perundang-undangan dan membuka wacana terhadap pengujian peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Tingginya angka *judicial review* menunjukkan bahwa kualitas produk legislasi DPR masih buruk. Beberapa alasan pengajuan *judicial review* adalah sebagai berikut :<sup>16</sup>

1. Bertentangan dengan UUD atau peraturan lain yang lebih tinggi.
2. Dikeluarkan oleh institusi yang tidak bewenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. Adanya kesalahan dalam proses pembuatan peraturan perundangundangan yang bersangkutan.

<sup>13</sup> Tri Sulistianing Astuti, *Hiper Regulasi Di Era Reformasi*, <http://www.itrc.or.id>, diunduh tanggal 20 November 2017.

<sup>14</sup>Daftar Perka/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam negeri Yang Dibatalkan/revisi. [http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal\\_perda\\_21\\_juni\\_2016.pdf](http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf)

<sup>15</sup> Tri Sulistianing Astuti, *Ibid.*

<sup>16</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No.24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

4. Terdapat perbedaan penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan.
5. Terdapat ambiguitas atau keraguraguan dalam penerapan suatu dasar hukum yang perlu diklarifikasi.

Pada titik inilah hiper regulasi menjadi berbahaya karena merugikan secara substansi, anggaran, dan bahkan bagi kepastian hukum itu sendiri.<sup>17</sup> Kepastian hukum yang diidamkan justru menjadi eksekutor yang salah karena penerapan asas materi yang tepat diabaikan sehingga menghasilkan produk hukum yang tidak berkualitas.<sup>18</sup>

## **B. PERMASALAHAN DAN TANTANGAN MANAJEMEN KEBIJAKAN/REGULASI**

Dari diskusi yang dilakukan teridentifikasi beberapa permasalahan terkait manajemen kebijakan/regulasi di Indonesia. Permasalahan tersebut antara lain sebagai berikut.

### **1. Masih terbatasnya sumber daya manusia aparatur yang kompeten dalam penyusunan kebijakan/regulasi**

Sumber daya manusia di bidang perancangan peraturan perundang-undangan pada level nasional maupun daerah masih terbatas, diiringi pula dengan tenaga penyusun peraturan perundang-undangan tidak terpenuhi secara kompetensi, hal ini disebabkan karena belum seluruhnya SDM yang ada mengikuti diklat perancang peraturan perundang-undangan.

### **2. Lemahnya perencanaan penyusunan/perumusan kebijakan/regulasi**

Penyusunan atau perumusan kebijakan/regulasi masih belum direncanakan dengan matang. Akibatnya sering terjadi implementasi peraturan perundang-undangan yang telah disusun tidak sesuai dengan harapan, bahkan ada peraturan perundang-undangan yang memiliki norma akan tetapi tidak bisa dijalankan, tidak harmonis dan/atau tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain, atau tidak sesuai dengan dinamika peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Permasalahan lain dalam perencanaan kebijakan/regulasi adalah justru masih belum dilakukannya penyusunan/perumusan kebijakan/regulasi yang diamanatkan atau merupakan delegasi dari peraturan perundang-

---

<sup>17</sup> Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta : Konpress (Konstitusi Press), 2014.

<sup>18</sup> *Ibid.*

undangan yang lebih tinggi. Kondisi semakin mengemuka Pasca kemunculan era Reformasi, ketika banyak kebijakan/regulasi baru yang umurnya relatif pendek. Misal adalah UU tentang Pemerintah Daerah telah berganti sebanyak 3 kali hanya dalam kurun waktu 15 tahun (UU 22/1999; UU 32/2004; UU 23/2014). Keberadaan UU baru tidak segera diikuti dengan penetapan Peraturan Turunan/ Peraturan pelaksanaan. Misalnya: Implementasi UU 11/2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak hingga kini belum didukung oleh peraturan pelaksanaan yang komprehensif. Idealnya, UU ini harus didukung oleh 6 PP dan 2 Keppres.

### **3. Lemahnya pengawasan terhadap produk kebijakan/regulasi**

Lemahnya pengawasan baik dalam pembuatan maupun pelaksanaan peraturan baik pada level makro sampai mikro memunculkan problem yang ditandai dengan ketidakconsistensi antara peraturan perundangan dengan peraturan di bawahnya terlebih dalam pembuatan peraturan daerah.

Selain itu, lemahnya pengawasan terhadap kebijakan/regulasi menyebabkan masih adanya peraturan perundang-undangan yang telah selesai masa berlakunya tetapi belum ada peraturan pencabutan atau penggantinya.

Beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya pengawasan antara lain adalah belum ada mekanisme dan prosedur yang standar untuk melakukan evaluasi terhadap suatu regulasi, terutama yang menyangkut masalah: Waktu/ periodisasi evaluasi, Aktor/ institusi evaluator, Metode/ teknik evaluasi, dan Skala prioritas. Hal ini mungkin disebabkan pula karena fungsi monitoring dan Evaluasi kebijakan/regulasi belum terlembagakan secara komprehensif.

### **4. Ketidaktaatan pembentuk UU (Presiden dan DPR) terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan**

Ketidaktaatan dimaksud adalah ketidaktaatan terhadap asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dimana terdapat usaha atau bahkan pemaksaan untuk membentuk sebuah Undang-Undang yang mengatur permasalahan sederhana dan seharusnya tidak perlu diatur dalam Undang-Undang, namun tetap dipaksakan menjadi Undang-Undang. Sekedar contoh, ada tiga UU yang sebenarnya merupakan materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) tetapi oleh DPR dan Presiden "dipaksakan" menjadi UU yaitu

- UU 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi; UU 16/2012 tentang Industri Pertahanan; dan UU 13/2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Pasal 24 ayat (4) UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi diatur lebih lanjut dengan PP.
- Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/1984 tentang Perindustrian menyebutkan mengenai Industri Pertahanan merupakan materi muatan PP.
- Pasal 23 UU 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai penanggulangan kemiskinan diatur dengan PP.
- Terdapat 14 UU dari 428 UU yang dibentuk semenjak DPR periode 1999 hingga akhir tahun 2012 tidak memenuhi materi muatan UU (Bayu Dwi Anggono, 2014)
- Pembentuk UU di Era Reformasi cenderung menafsirkan secara sepihak yaitu menganggap kekuasaan mereka tidak terbatas dalam membentuk UU. Akibat pemahaman tersebut maka menurut mereka, semua aspek kehidupan dapat diatur dengan UU

#### **5. Rendahnya Kualitas dan Kuantitas partisipasi publik yang rendah.**

Partisipasi publik yang disediakan oleh DPR selama ini baru sebatas partisipasi formal, dan belum menjamin partisipasi dalam penyusunan kebijakan/regulasi. Selain dalam penyusunan kebijakan/regulasi, dalam proses evaluasi regulasi pun partisipasi publik masih minim.

Pada konteks penyusunan maupun evaluasi kebijakan/regulasi, tampaknya belum ditemukan metode yang tepat untuk mengolah aspirasi yang datang dari masyarakat. Saat ini masyarakat baru terlihat aktif dan kritis ketika melihat “kegagalan” suatu kebijakan/regulasi.

### **C. ARAH PENGEMBANGAN MANAJEMEN KEBIJAKAN/REGULASI**

Terkait dengan pengembangan regulasi, perlu dipahami mengenai keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat yang menurut Lawrence M. Friedman<sup>19</sup> dinyatakan bahwa *The legal sistem is not a machine, it is run by human being*. Interpendensi fungsional selalu akan tampak dalam proses pemberlakuan/penegakan hukum. Lebih lanjut, Friedman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni:

---

<sup>19</sup> Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.

- a) **Faktor substansi hukum (*law substance*)**, yang dimaksudkan sebagai aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang;
- b) **Faktor struktural hukum (*law structure*)**, yang dimaksudkan sebagai bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia, misalnya kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Juga termasuk unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa. Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak; dan
- c) **Faktor kultural (*law culture*)** yang dalam hal ini dimaknai sebagai sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup dilaut<sup>20</sup>.

Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur di ibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Merujuk pada konsepsi Lawrence M. Friedman tersebut serta disesuaikan dengan prioritas skema penyelesaian permasalahan, maka usulan rekomendasi pengembangan dan penataan regulasi Indonesia adalah sebagai berikut:

### **1. Jangka Pendek (1 sampai dengan 2 tahun)**

Permasalahan utama yang harus segera diselesaikan adalah masalah disharmonisasi dan obesitas regulasi yang dapat menghambat gerak pemerintah dalam melakukan pelayanan publik. Obesitas regulasi ini

---

<sup>20</sup> *Ibid*

disebabkan oleh beberapa faktor antara lain sebagai berikut (mahfud, MD, 2017):

- a) Ketidakmampuan dari para pembentuk peraturan yang biasanya dikarenakan kegagalan dalam membaca hubungan relasi antar peraturan perundang-undangan;
- b) Tukar menukar kepentingan antar pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang biasanya praktik ini diduga sering terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan
- c) Niat jahat memperjualbelikan pasal. Hal ini sudah pernah terjadi, baik dalam penyusunan Undang-Undang maupun Peraturan Daerah yang dibuktikan dengan adanya beberapa pembentuk regulasi yang divonis bersalah oleh pengadilan karena jual beli pasal tersebut.

Atas dasar itu, usulan rekomendasi yang ditawarkan untuk reformasi regulasi dalam jangka pendek adalah sebagai berikut:

a. Aspek substansi hukum (*law substance*)

Perlu *dilakukan legal audit review* (LAR) untuk mengkaji regulasi-regulasi berdasarkan rumpun substansinya. Melalui LAR diharapkan dapat diidentifikasi regulasi yang disharmonis dan kerangka yuridis solusinya. LAR dilakukan oleh Tim ad-hoc yang dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tim ini beranggotakan pakar hukum tata negara, ilmu hukum dan keilmuan lain yang terkait dengan materi dasar regulasi.

b. Aspek kelembagaan hukum (*law structure*)

- 1) Berdasarkan UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harmonisasi dan sinkronisasi merupakan tugas Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Begitu luas cakupan regulasi dari level nasional maupun local, serta kapasitas dan minimnya jumlah SDM menjadi kendala utama. Untuk itu, perlu dioptimalkan fungsi kelembagaan di Kemenkumham tersebut yang selama ini dilaksanakan oleh BPHN dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP). Terkait hal ini penyatuan Ditjen PP dan BPHN bisa menjadi alternative solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Terlebih kedua lembaga itu, selama menjalankan fungsi dan kompetensi SDM yang serumpun. Diharapkan, melalui merger dimaksud, maka fungsi clearing house regulasi akan dapat dijalankan secara optimal oleh Kemenkumham.
- 2) Disharmonisasi regulasi paling banyak ditemukan di level Peraturan Menteri (Permen). Hal ini dikarenakan tidak berfungsinya kontrol

substansi dalam fase penyusunan Permen. Kemenkumham tidak mempunyai energi yang memadai untuk menjalankan tugas tersebut. Untuk itu, perlu dioptimalkan fungsi Kementerian Koordinator (Kemenko) sebagai filter dalam penyusunan Permen dan regulasi yang diusulkan oleh K/L pemrakarsa. Setidaknya Kemenko akan dapat mencegah terjadinya disharmonisasi Permen dan regulasi dimaksud, melalui forum koordinasi yang dapat dilakukan secara intensif. Untuk itu, perlu direvisi Perpres terkait Kemenko dengan menambahkan secara rigid kewenangan Kemenko untuk melakukan harmonisasi dalam proses penyusunan regulasi oleh K/L yang berada di bawah koordinasinya.

- 3) Secara substansi, seyogyanya Peraturan Menteri yang bersifat mengatur, lebih baik jika digantikan dengan Peraturan Presiden (Perpres). Atas pertimbangan, untuk memudahkan pengawasan oleh Presiden. Sedangkan jika Menteri akan menuangkan produk hukum yang bersifat internal, cukup dengan kebijakan saja (surat edaran, instruksi dan lain sebagainya); dan
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut kewenangan pembatalan atas Perda yang dilakukan oleh Presiden cq Kemendagri dengan pertimbangan bahwa kewenangan tersebut merupakan ranah Mahkamah Agung. Namun, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi manajerial, maka Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif dapat melakukan fungsi pengawasan atas regulasi yang ditetapkan oleh K/L/Pemerintah Daerah. Fungsi ini dilakukan pada saat tahap proses penyusunan regulasi tersebut (legal preview). Terkait penyusunan PP, Perpres dan Permen, legal preview dapat dilakukan dengan merevisi Perpres 87 Tahun 2014 untuk mengakomodasi secara tegas kewenangan Presiden dan Menteri.

## **2. Jangka Menengah (2 sampai dengan 5 tahun)**

Secara mendasar, obesitas regulasi disebabkan oleh menjamurnya jenis regulasi dan hasrat lembaga untuk menyusun regulasi sesuai sector kewenangannya. Untuk itu perlu kiranya dilakukan revisi atas UU No. 12 Tahun 2011, khususnya terkait jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, jenis regulasi lain yang dapat dibentuk selain dalam hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut, perlu dibatasi alasan pembentukannya. Aspek “dapat dibentuk berdasarkan kewenangan” selama ini menjadi pasal karet sebagai embrio menjamurnya regulasi sektoral. Tentu saja, revisi UU No. 12 Tahun 2011

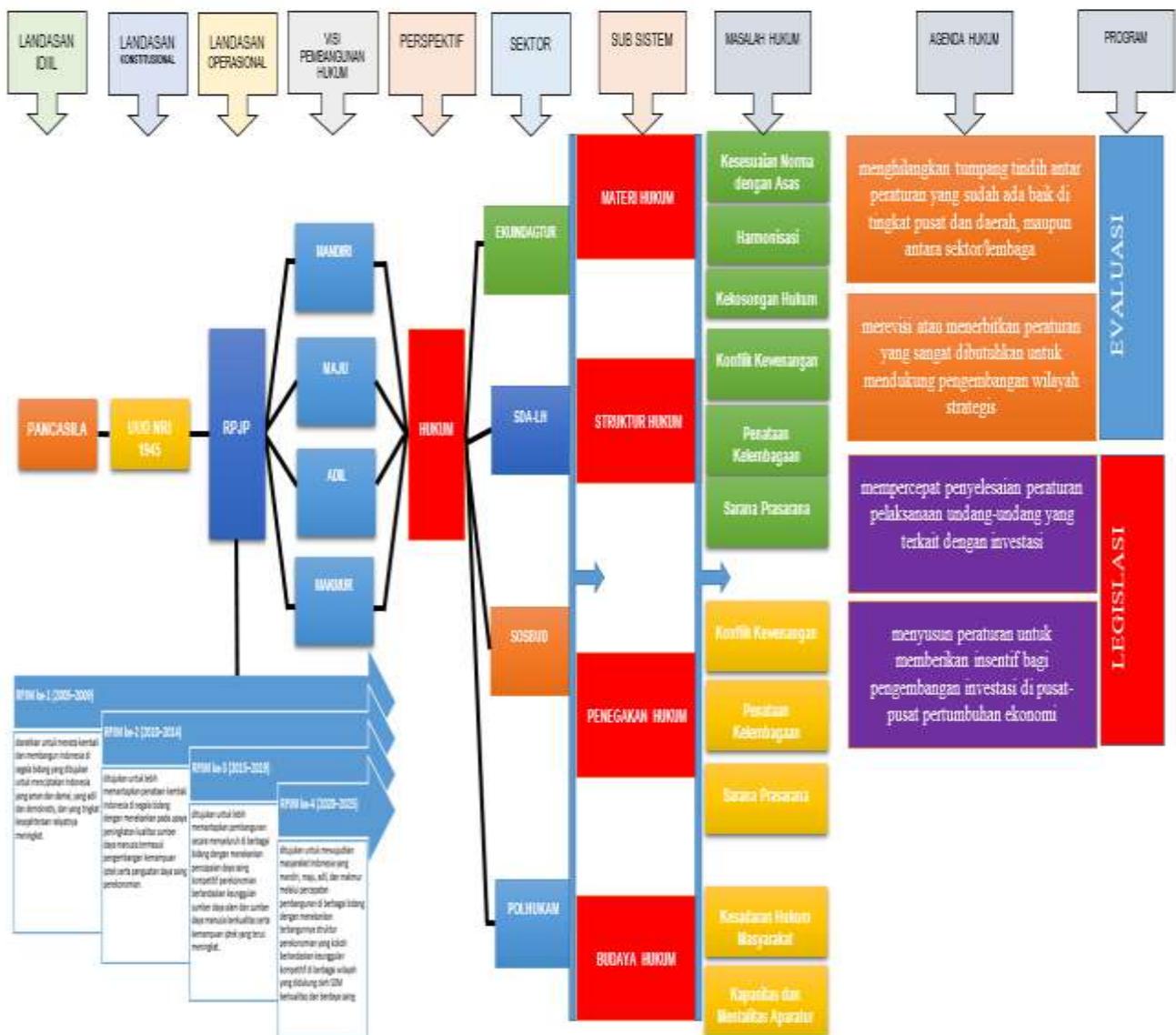
harus dilakukan secara komprehensif dan didukung oleh naskah akademik yang representatif. Saat ini, proses pengkajian revisi Undang-Undang dimaksud sudah dijalankan, namun belum masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Diharapkan *academic paper* tersebut dapat menjadi dasar pertimbangan akademis dan sosiologis urgensi revisi UU 12 Tahun 2011.

Atas pertimbangan sosial politik, maka penggabungan BPHN dan Ditjen PP sebagaimana diuraikan di atas, dapat dilakukan pasca Pemilihan Umum 2019. Sekaligus pada saat penataan lembaga Kementerian yang menjadi tradisi pasca Pemilu.

### **3. Jangka Panjang (lebih dari 5 tahun)**

Reformasi regulasi Indonesia secara mendasar dapat diselesaikan melalui amandemen UUD Negara Republik Indonesia. Dengan pertimbangan, penataan regulasi sangat erat terkait dengan konfigurasi kelembagaan negara yang diatur dalam konstitusi. Diharapkan melalui amandemen konstitusi dapat membatasi menjamurnya pembentukan lembaga negara dan lembaga pemerintah (pusat dan daerah) yang mempunyai kewenangan untuk menyusun regulasi. Begitu pula dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan uji materi atas regulasi yang selama ini diemban oleh MK dan MA seharusnya diiringi pula dengan reformasi kelembagaan peradilan di bawah MA. Selama ini uji materi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, ditempuh melalui proses yang tertutup dan berlangsung dalam waktu relatif lama. Meski demikian, langkah jangka panjang untuk mengamandemen konstitusi ini benar-benar upaya terakhir yang bersifat jangka panjang, serta harus memperhatikan kebutuhan stabilitas politik nasional.

Gambaran secara lengkap arah pengembangan kebijakan/regulasi dalam rangka mendukung percepatan pencapaian target RPJP, dapat dilihat dalam gambar berikut.



**Gambar 6.2. Arah Pengembangan Kebijakan/Regulasi dalam rangka Percepatan Pencapaian Target RPJP 2005-2025**

Sumber: Bahan paparan Kepala BPHN, pada diskusi di LAN, 23 Agustus 2017

# BAB VII

## MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK DAN ARAH PENGEMBANGANNYA MENUJU TAHUN 2025

---

### A. MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK SAAT INI

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan yang diberikan menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, dalam hal ini meliputi kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif.<sup>21</sup>

Pelayanan publik dapat diselenggarakan oleh penyelenggara negara (pemerintah), korporasi serta lembaga independen. Pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Pemerintah dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain apabila dipandang lebih efektif.

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus mempunyai standar pelayanan yang akan menjadi tolok ukur atau pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan. Standar pelayanan adalah janji penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, murah, terjangkau dan terukur. Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi :<sup>22</sup>

1. Prosedur pelayanan
2. Waktu penyelesaian
3. Produk pelayanan
4. Biaya pelayanan
5. Sarana dan prasarana

---

<sup>21</sup> Indonesia, Undang-Undang Pelayanan Publik, UU No.25 Tahun 2009, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038, Ps. 5.

<sup>22</sup> *Ibid*, Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 21.

6. Kompetensi pelaksana
7. Pengawasan internal
8. Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan
9. Jumlah pelaksana
10. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
11. Evaluasi kinerja pelaksana

Dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional. Sistem informasi yang bersifat nasional tersebut dikelola oleh menteri dan disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik. Informasi tersebut sekurang-kurangnya meliputi :<sup>23</sup>

1. Profil penyelenggara, yaitu Profil penyelenggara meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email).
2. Profil pelaksana, yaitu Profil pelaksana meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan email.
3. Standar pelayanan, yaitu Standar pelayanan berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut.
4. Maklumat pelayanan.
5. Pengelolaan pengaduan, yaitu Pengelolaan pengaduan merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.
6. Penilaian kinerja, yaitu Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, Pemerintah melaksanakan program Reformasi Birokrasi (RB) melalui :<sup>24</sup>

1. Penguatan kelembagaan dan manajemen pelayanan:
  - a. Implementasi UU Pelayanan Publik

---

<sup>23</sup> *Ibid*, Pasal 23.

<sup>24</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2015 – 2019, BN Nomor 985 Tahun 2015.

- b. Pemanfaatan ICT
  - c. Integritas dan kualitas SDM Pelayanan
  - d. Budaya pelayanan
  - e. *Quick Wins*
2. Penguatan kapasitas pengelolaan kinerja pelayanan publik.
    - a. Penguatan monev kinerja
    - b. Efektivitas pengawasan
    - c. Sistem pengaduan
    - d. Penerapan *reward and punishment*

Ide pelaksanaan perbaikan pelayanan publik di tahun 2015 – 2019 dilakukan dengan cara sebagai berikut :<sup>25</sup>

1. Perluasan penerapan *e-services* untuk pelayanan publik Pengembangan sistem pelayanan publik berbasis teknologi informasi
2. Penerapan Standar Pelayanan Publik pada Unit Pelayanan Publik
  - a. Penerapan Standar Pelayanan Publik untuk seluruh unit pelayanan publik
  - b. Penyusunan SOP untuk berbagai jenis pelayanan
3. Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu untuk pelayanan utama, perijinan dan investasi Percepatan Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang efektif dan efisien
4. Pembentukan unit pengaduan masyarakat yang berbasis teknologi informasi Penerapan manajemen pengaduan berbasis teknologi informasi yang efektif pada setiap unit pelayanan publik
5. Membangun sistem pengelolaan dan layanan informasi publik yang andal dan profesional
  - a. Penerapan Unit Pelayanan Publik yang Berbasis Teknologi Informasi
  - b. K/L/D memiliki kebijakan Standar Pelayanan Minimal
  - c. K/L/D memiliki standar pelayanan yang disusun secara partisipatif
  - d. K/L/D wajib melaksanakan Forum Konsultasi Publik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik
  - e. K/L/D wajib mengembangkan sistem publikasi informasi proaktif yang dapat diakses, dengan bahasa yang mudah dipahami
  - f. K/L/D wajib mengembangkan website yang berinteraksi dengan masyarakat

Dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik bidang perijinan, Kementerian PAN dan RB mendorong pelayanan perijinan yang diselenggarakan di PTSP dengan tujuan terwujudnya model pelayanan terpadu

---

<sup>25</sup> *Ibid*

satu pintu. Inovasi terbaru dalam pelayanan publik adalah adanya Mal Pelayanan Publik (MPP). Tujuan dibentuknya MPP adalah meningkatkan daya saing global dalam memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat. Selain itu MPP juga bertujuan untuk meningkatkan daya saing global dalam memberikan.

*Pilot project* MPP pertama terletak di Jakarta dan merupakan hasil kolaborasi Pemprov DKI Jakarta dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bekerja sama dengan unit pelayanan publik lain di Jakarta baik tingkat pusat, daerah, BUMN, BUMD, dan juga swasta. Saat ini ada 328 jenis layanan yang tersedia di MPP, 296 berasal dari Pemda DKI, 32 lainnya berasal dari tujuh kementerian maupun lembaga. Beragam perizinan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan Pemprov DKI bisa diurus di satu tempat. Unit pelayanan publik yang ada di mal ini diantaranya dari Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Badan Koordinasi Penanaman Modal RI, Kanwil BPN Provinsi DKI Jakarta, Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Metro Jaya, Badan Pajak dan Retribusi Daerah Provinsi DKI Jakarta, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, Jasa Raharja, BPJS Kesehatan, BPJS Ketenagakerjaan Kanwil DKI Jakarta, PT PLN (persero) Distribusi Jakarta Raya, dan Bank DKI. Waktu operasional MPP dimulai pada pukul 07.30 hingga 16.00 WIB.

Pelayanan dari penyelenggara pelayanan publik di MPP masih terbatas, misalnya layanan pengurusan SIM (Surat Izin Mengemudi) yang disediakan oleh Polda Metro Jaya tidak melayani pembuatan SIM baru, layanan yang tersedia hanyalah perpanjangan SIM A dan C saja. Layanan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) terbatas hanya untuk kehilangan berkas pribadi dan bukan merupakan perkara pidana. Selanjutnya untuk layanan pembuatan SKCK hanya dapat menerbitkan SKCK untuk keperluan pendaftaran Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Di MPP, Klaim BPJS juga tak dapat dilakukan, pemilik kartu BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan harus mendatangi kantor BPJS untuk melakukan klaim asuransinya. Untuk layanan PLN yang tersedia hanya layanan informasi dan pendaftaran listrik baru, perubahan daya listrik serta balik nama. Layanan Dirjen Imigrasi juga hanya terbatas untuk perpanjangan paspor dan pengurusan Izin Tinggal Terbatas (ITAS) untuk para WNA (warga negara asing), mereka tidak melayani pembuatan paspor baru.

Keberhasilan perbaikan pelayanan publik di Indonesia dapat dilihat melalui indikator sebagai berikut :

## 1. Indeks Efektivitas Pemerintah (IEP)

Saat ini, kualitas pelayanan publik pemerintah di Indonesia masih dapat dikategorikan rendah. Hal tersebut ditunjukkan oleh rendahnya skor dan peringkat Indeks Efektivitas Pemerintah (IEP) Indonesia, yang menduduki peringkat ke-121 di dunia 121 dan peringkat ke-7 di kawasan ASEAN 7 (Bank Dunia, 2016). Berdasarkan data Bank Dunia, komponen indeks tersebut dinilai dari: (a) Kualitas layanan publik, (b) Derajat independensi birokrasi terhadap intervensi politik; (c) Kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, serta (d) Kredibilitas Pemerintah. Sistem birokrasi yang ada masih belum profesional dan kinerjanya tidak maksimal bahkan untuk bersaing di level regional.



Gambar 7.1: Indeks Efektivitas Pemerintah di Negara ASEAN Tahun 2016

*Keterangan: rentang nilai 0 (terendah) sampai 100 (tertinggi)*

*Sumber: World Bank, Global Governance Index, 2016*

## 2. Persepsi Masyarakat terhadap Layanan Publik

Selain itu, indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia di Indonesia ditunjukkan oleh kualitas pelayanan publik yang masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas, serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli). Berdasarkan survei nasional yang dilakukan oleh *Polling center* dan *ICW* dapat diketahui pemetaan persepsi masyarakat terkait korupsi pada sektor layanan publik. Dari hasil survei tersebut, masyarakat yang pernah berhubungan dengan pegawai pemerintah sebagian besar masih merasa diperas oleh oknum pemerintah, dan paling rentan terhadap pemerasan ketika ingin mengurus kelengkapan administrasi publik. Sebanyak 52% masyarakat mengurus administrasi

publik dan 25% dari yang mengurus merasa telah diperas oleh oknum pemerintah. Kemudian, meskipun masyarakat jarang berurusan dengan kepolisian (13%) namun sekitar dari 41% masyarakat yang berurusan dengan kepolisian mengalami pemerasan atau pungutan liar (Tabel 7.1).

Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik. Apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang bersifat berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Tabel 7.1: Hasil Survei Persepsi Masyarakat terhadap Layanan Publik (%)

Jenis Layanan/Institusi Publik	Pernah Berhubungan (A)	Berhubungan dan Diperas (B)	Risiko Diperas (AxB)
Pengurusan administrasi publik	52	25	13
Polisi	13	41	5
Administrasi sekolah dan guru	30	15	5
Pelayanan kesehatan	43	6	3
Pendaftaran lowongan PNS	11	29	3
Pengadilan	6	32	2
Universitas	9	23	2

Sumber: Yusuf Hakim Gumilang, Staf KSP pada FGD Pengukuran Indeks Persepsi Inovasi Pelayanan Publik di LAN, 9 Oktober 2017.

### 3. Tingkat Kepatuhan Daerah atas Regulasi Nasional tentang Layanan Publik

Ruang kebijakan yang luas dalam era otonomi daerah seyogyanya dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki sistem birokrasi. Namun kenyataannya, kebijakan pelayanan publik di daerah masih bersifat parsial dan sporadis. Laporan Ombudsman Republik Indonesia mengenai Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik pada tahun 2016 mengenai tingkat kepatuhan daerah atas regulasi nasional tentang layanan publik (Gambar 7.2) juga menunjukkan kabar yang mengecewakan. Dari 85

Pemerintah Kabupaten (pemkab) yang disurvei, menunjukkan bahwa sebanyak 25 pemkab (29%) masuk dalam zona merah (kepatuhan rendah), 45 Pemkab (53%) masuk dalam zona kuning (kepatuhan sedang) dan hanya 15 Pemkab (18%) masuk dalam zona hijau (kepatuhan tinggi) (Ombudsman, 2016). Masih rendahnya angka kepatuhan tersebut menunjukkan bahwa kualitas layanan publik, terutama di daerah masih perlu perbaikan yang konkret.



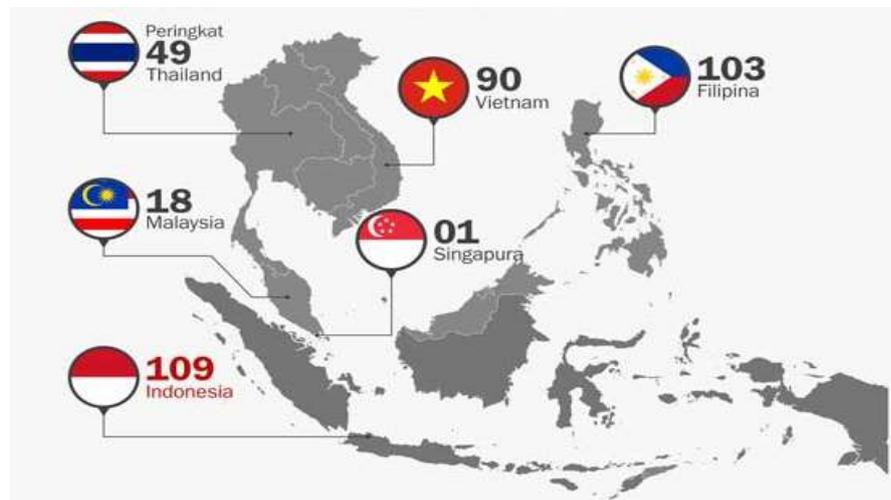
Gambar 7.2: Zonasi Kepatuhan Pemerintah Kabupaten Tahun 2016

Sumber: Ombudsman RI, 2016

#### 4. Peringkat Kemudahan Berusaha

Permasalahan pelayanan publik yang lemah di daerah juga tercermin melalui hasil peringkat kemudahan berusaha Indonesia pada tahun 2017, dimana Indonesia berada pada posisi 91 dari target peringkat 40. Indonesia berhasil menduduki peringkat 109 dari 189 negara dalam hal kemudahan berbisnis (*Ease of Doing Business*). Survei yang dirilis *World Bank Group* pada Oktober tahun lalu tersebut menunjukkan kenaikan peringkat bagi kemudahan berbisnis di Indonesia dari yang sebelumnya di posisi 120. Tetapi kondisi tersebut masih jauh tertinggal dari negara-negara di ASEAN

seperti Malaysia yang berada pada posisi 18, Thailand 48 dan Vietnam 90. (Bank Dunia, EoDB 2017).



Gambar 7.3: Peringkat *Ease of Doing Business* di Negara Asia Tenggara, 2016

Sumber: <http://katadata.co.id/infografik/2015/11/12/indonesia-masih-tertinggal-di-asean>

## 5. Daya saing Indonesia

The *Global Competitiveness Report 2016-2017* yang dikeluarkan Forum Ekonomi Dunia (WEF), menunjukkan daya saing Indonesia pada tahun 2016 berada di posisi 41 dunia, atau turun 4 peringkat dibandingkan tahun lalu. Jika dibandingkan dengan daya saing negara ASEAN lainnya, seperti Singapura yang berada di posisi 2, kemudian Malaysia di posisi 25, dan Thailand di posisi 34 maka Indonesia masih berada jauh di bawah. Sementara Filipina dan Vietnam meski ada di bawah Indonesia, tetapi kedua negara tersebut berhasil naik secara signifikan. Filipina berada di posisi 57, sedangkan Vietnam di peringkat ke 60.

Tabel 7.2:  
Global Competitiveness Report 2016-2017

Countries	2006-07	2011-12	2015-16	2016-17	Change to 2016-17
Singapore	5	2	2	2	0
Japan	7	9	6	8	-2
Korea	24	24	26	26	0
India	43	56	55	39	16
China	54	26	28	28	0
Australia	19	20	21	22	-1
New Zealand	23	25	16	13	3
Hong Kong	11	11	7	9	-2
Taiwan	13	13	15	14	1
Indonesia	50	46	37	41	-4
Malaysia	26	21	18	25	-7
Philippines	71	75	47	57	-10
Thailand	35	39	32	34	-2
Vietnam	77	65	56	60	-4

Source: World Economic Forum Global Competitiveness Index rankings 2016-17.

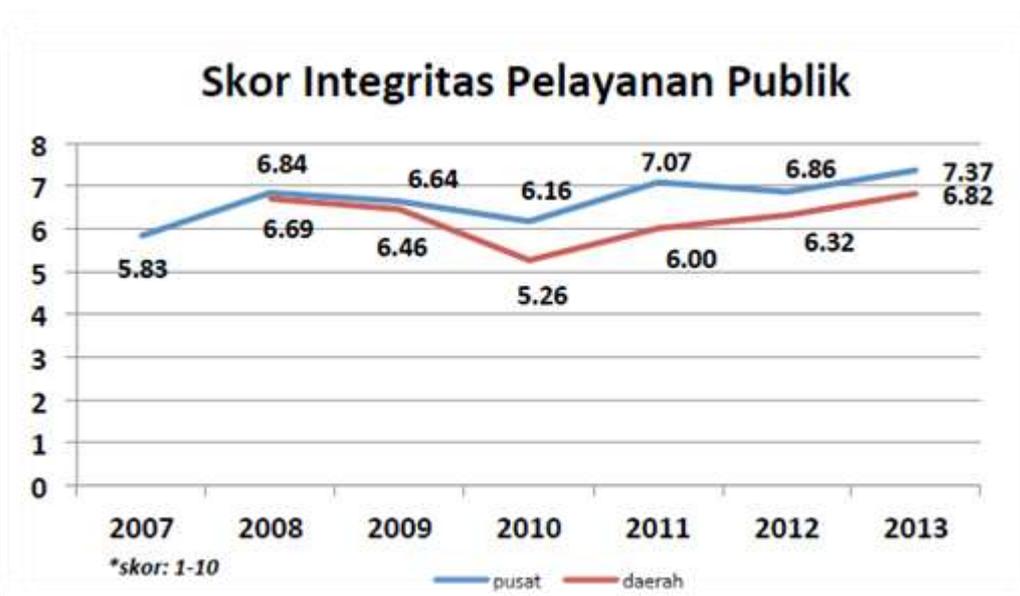
Gambaran diatas menunjukkan bahwa kondisi dari manajemen pelayanan publik baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah dianggap masih lemah dengan proses reformasi birokrasi yang berjalan secara parsial. Peringkat yang tinggi hanya mencerminkan ukuran pasar yang cukup baik dari sisi makroekonominya, akan tetapi masih diperlukan banyak pembenahan dalam layanan publik seperti untuk perawatan kesehatan, pendidikan dasar, infrastruktur dan kesiapan teknologi. Data-data di atas juga mengindikasikan birokrasi pemerintah yang masih tidak efisien dan masih adanya praktik korupsi yang merajalela.

## **B.PERMASALAHAN DAN TANTANGAN MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK**

Rendahnya kualitas layanan publik pemerintah daerah masih menjadi fokus perbaikan dari agenda reformasi birokrasi di Indonesia. Arah kebijakan pelayanan publik yang dijalankan pemerintah daerah saat ini masih cenderung diterjemahkan secara parsial. Padahal secara ideal, kebijakan layanan publik seharusnya diterjemahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara

menyeluruh. Perbaikan kualitas pelayanan publik selalu menjadi harapan masyarakat bahkan cenderung menjadi tuntutan kepada instansi pemerintah untuk merealisasikannya.

Berbagai upaya telah dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik di tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintah daerah. Akan tetapi belum dapat menjawab kualitas yang diinginkan sesuai dengan tantangan global karena masih bersifat parsial dan sektoral, serta masih terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa tujuan. Hasil survei integritas Pelayanan Publik (Gambar 7.4) menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia baru mencapai skor 7,37 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,82 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat. Selain itu sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik (Bappenas: 2010).



Gambar 7.4  
SKOR INTEGRITAS PELAYANAN PUBLIK

Sumber: Rancangan Teknokratik RPJMN 2019-2025

Di samping itu, Bappenas (2010) juga mencatat bahwa sistem manajemen pelayanan publik belum secara maksimal memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk memberikan pelayanan

publik yang cepat, murah, transparan, dan akuntabel. Selain itu, mereka juga menambahkan sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan. Sehingga masih banyak permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik kita seperti tumpang tindih dan over-regulasi, rendahnya kualitas pelayanan publik, buruknya akuntabilitas terhadap masyarakat, kurangnya profesionalisme dan respon cepat. Hal ini disebabkan tingkat pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah dirasa masih buruk dikarenakan kompetensi aparat yang tidak memadai, kurangnya komitmen aparatur, uraian tugas kerja yang tidak jelas dan sarana dan prasarana yang terbatas.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah nilai kepuasan masyarakat. Pelayanan yang menggunakan portal informasi seperti sistem daring (online) tentu tidak cukup. Pemerintah harus mampu menangkap dinamika kebutuhan masyarakat (*citizen centered use*) dalam melakukan transisi layanan publik yang dinamis. Pendekatan berbasis kebutuhan masyarakat juga akan memberdayakan dan membangun sensitivitas praktik layanan publik yang bersih, transparan dan akuntabel (OECD, 2016). Kemudian, kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik. Apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang bersifat berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Selain beberapa permasalahan yang dihadapi diatas, kondisi yang masih dihadapi Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan publik mencakup beberapa aspek, diantaranya:

### 1. Aspek Perencanaan

Permasalahan yang menonjol pada aspek ini adalah masih terfragmentasinya antara sistem perencanaan dan sistem penganggaran yang belum mengukung *konsep money follow program*, dimana program-program pembangunan belum terintegrasi dan masih terkotak-kotak oleh tugas fungsi dan kewenangan Kementerian/Lembaga. Kebijakan penganggaran berbasis kinerja dalam sistem penganggaran tidak sepenuhnya berjalan optimal, karena banyak program pembangunan yang mengalami deviasi yang besar dari perencanaan hingga implementasinya. Sistem pengawasan yang dilakukan belum terintegrasi antara internal (SPIP) dan eksternal (BPK), bahkan hasil dari

sistem pengawasan pun tidak berpengaruh terhadap sistem perencanaan dan sistem penganggaran.

## 2. Aspek Sumber Daya Manusia

Sebagai faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada dimensi SDM, Aparatur Sipil Negara (ASN) dianggap masih terlihat lemah dalam manajemen dan kinerjanya. Jumlah SDM aparatur yang banyak namun dengan kualitas kinerja yang rendah, merupakan permasalahan pelik dalam membangun profesionalitas SDM Aparatur. Belum diterapkannya sistem merit secara penuh serta kecenderungan nepotisme merupakan permasalahan yang masih banyak terjadi dalam pengelolaan SDM Aparatur di berbagai instansi pemerintah khususnya di sektor pelayanan publik.

## 3. Aspek Kelembagaan

Pada dimensi kelembagaan dan hubungan antar lembaga, permasalahan yang krusial adalah konstruksi *checks and balances* antar lembaga penyelenggara negara yang belum didasarkan pada etika penyelenggaraan negara yang berorientasi pada nilai-nilai pelayanan publik. Antar lembaga penyelenggara negara masih sering menunjukkan egoisme-nya masing-masing. Hal ini terindikasi masih kerap kali terjadinya perseteruan yang mendasar antar lembaga penyelenggara negara dalam menangani isu/urusan tertentu yang terjadi di masyarakat maupun di pemerintahan. Selain itu, masalah kelembagaan lainnya adalah masih banyaknya jenis dan jumlah lembaga penyelenggara negara serta gemuknya struktur dari masing-masing lembaga penyelenggara negara tersebut. Kondisi tersebut semakin buruk dengan tidak jelasnya uraian tugas, beban kerja, serta target output-nya. Hubungan antara kelembagaan pemerintahan pusat dan daerah pun menjadi sorotan masyarakat dan pemerhati sistem administrasi negara. Kurang sinerginya pembangunan yang dilakukan dalam upaya mewujudkan sasaran pembangunan nasional, disinyalir sebagai akibat dari tidak harmoninya hubungan kelembagaan antara pemerintahan pusat dan daerah, terlebih lagi jika terdapat fragmentasi politis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

## 4. Aspek Regulasi

Pada dimensi ini, masih banyak terdapat disharmonisasi norma antar kebijakan maupun antar peraturan perundang-undangan yang menimbulkan konflik dalam implementasinya. Hal ini sangat mungkin

disebabkan karena proses penyusunan kebijakan yang dilakukan, tidak memenuhi kaidah proses penyusunan kebijakan publik yang baik dan benar. Hal ini secara umum menyebabkan kebijakan publik maupun peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan belum menjadi instrumen hukum yang efektif atau bahkan terkesan lemah kemampuannya untuk mengawal proses pembangunan untuk meningkatkan dan melindungi kesejahteraan masyarakat. Tidak efektif dan lemahnya kebijakan publik dan peraturan perundang-undangan tersebut disebabkan karena sangat minimnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik. Kondisi tersebut mengakibatkan nomenklatur kelembagaan pelayanan publik yang sangat bervariasi, business proses juga sangat bervariasi, kewenangan yang dimiliki secara umum juga sangat bervariasi; standar pelayanan (waktu, persyaratan, biaya) juga sangat bervariasi. Kondisi kebijakan pengaturan pelayanan yang belum sinkron tersebut, dalam implementasinya membawa dampak yang signifikan terhadap pembentukan lembaga pelayanan dan ketidakefektifan pelayanan kepada masyarakat selama ini.

Meskipun dalam beberapa hal ada keterlibatan masyarakat, akan tetapi kualitas partisipasi masyarakat tersebut dalam proses perumusan kebijakan dalam pelayanan publik masih sangat minim dan terbatas. Buruknya kualitas kebijakan dan rendahnya pelibatan masyarakat ini harus segala dibenahi karena sudah mulai mengarah pada timbulnya rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah (*public distrust*).

### **Prospek dan Tantangan**

Manajemen pelayanan publik di Indonesia tidak akan terlepas dari pengaruh perubahan dan dinamika yang terjadi, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional. Perubahan dan dinamika tersebut antara lain terjadi pada tatanan teknologi, globalisasi, politik, dunia usaha, ekonomi, dan masyarakat. Perubahan yang cepat dan besar dalam berbagai dimensi tersebut menuntut transformasi sistem administrasi negara secara holistik dan intergratif guna mewujudkan birokrasi yang sehat dan modern. Terdapat beberapa isu yang perlu dicermati terkait manajemen pelayanan publik masa depan, yang merupakan peluang sekaligus juga menjadi tantangan.

*Pertama*, perubahan yang sangat cepat dari teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang akan merubah pola interaksi dan instrumen komunikasi antara pemerintah sebagai penyedia layanan publik, dengan masyarakat sebagai penerima (*beneficiaries*). Data menunjukkan bahwa jumlah pengguna internet di Indonesia sangat tinggi. Hal tersebut tentunya akan mempengaruhi

pola interaksi dan komunikasi antara masyarakat dan pemerintah. Jika kemajuan teknologi tersebut dapat dioptimalkan guna meningkatkan kualitas layanan publik, maka impian Indonesia untuk menjadi negara maju dan berdaya saing akan dapat terwujud.

*Kedua, semakin tingginya kesadaran dan tuntutan masyarakat* terhadap kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan berkesinambungan. Ruang berekspresi sebagai perwujudan dari asas demokrasi yang dianut di Indonesia kian hari kian melahirkan kesadaran tinggi di masyarakat atas hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Kebebasan dalam mengakses informasi yang serba digital akan menciptakan warga negara yang kritis dan pro-aktif terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik, terutama di kota-kota besar yang merupakan basis masyarakat kelas menengah. Partisipasi masyarakat diperkirakan tidak hanya terjadi di kota, melainkan juga di desa seiring dengan penguatan peran pemerintah dan tata kelola desa. Hal tersebut sejalan dengan diterapkannya undang-undang desa yang menempatkan desa sebagai unit organisasi pemerintah yang berhadapan langsung dengan masyarakat, sehingga memiliki peran sangat strategis dalam pelayanan publik dan pembangunan desa.

*Ketiga, mengadopsi model yang tepat untuk pemberian layanan publik.* Pada proses ini, penting untuk dicatat bahwa tidak semua model pemberian layanan publik dapat diterapkan di setiap institusi publik. Faktor spesifik, seperti lingkungan strategis, kerangka legislatif, lingkungan politik dan struktur pengambilan keputusan pemerintah, dapat memiliki dampak signifikan terhadap inovasi dalam pemberian layanan publik. Selain itu, faktor pemetaan permasalahan perlu dipertimbangkan saat mengidentifikasi model yang paling sesuai dengan kondisi yang ada. Perlu diketahui bahwa ketika organisasi sektor layanan publik perlu mendefinisikan kembali model penyampaian layanan publik itu sendiri, mereka akan menghadapi tantangan dan dilema yang timbul karena harus menghadapi serangkaian pertentangan. Poin penting adalah layanan publik tersebut harus memiliki kejelasan dan transparansi sambil tetap mempertahankan rasa relevansi dan keterlibatan yang kuat.

### **C. ARAH PENGEMBANGAN MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK**

Penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan publik seharusnya berjalan secara efektif dan efisien, baik secara input, proses, *output*, dan *outcome* layanan. Konsep *Integrated Public Service Delivery* sepatutnya menjadi pilihan untuk mengurangi permasalahan inefisiensi dan lemahnya kinerja dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Terpusatnya sistem baik dalam tatakelola, organisasi, maupun sumber daya manusia dalam pelayanan publik akan mempersingkat waktu, memperpendek prosedur, memangkas pengeluaran

masyarakat dan memberikan kepastian layanan. Dengan kata lain, Pelayanan publik yang ‘terintegrasi’ bukan hanya mengenai “restrukturisasi pemerintah”, akan tetapi hal ini juga menyatukan penerapan visi bersama, didukung oleh tujuan, *output*, informasi dan proses yang terintegrasi. Secara umum, memahami kebutuhan masyarakat sebagai stakeholder utama merupakan faktor kunci. Gagasan *online one stop government* dengan pemanfaatan teknologi bisa menjadi peran penting dalam konsep pengintegrasian pelayanan publik, namun membutuhkan lebih dari pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik.

Wimmer (2010) menjelaskan kriteria dari integrasi layanan publik yang berkualitas harus memperhatikan beberapa komponen penting yang terdiri dari: 1) integrasi layanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah harus dilakukan melalui akses terpusat (*customer-driven integration*); 2) integrasi antara seluruh otoritas publik dalam satu sistem membutuhkan koordinasi yang baik dalam memberikan kinerja layanan (*task-and expertise driven integration*); 3) integrasi kewenangan, data dan sumber daya lain yang digunakan oleh otoritas yang berbeda untuk melaksanakan layanan (*resource-or data-driven integration*). Dengan kata lain, pendekatan ini dapat dilakukan baik secara formal maupun informal dengan melakukan pengembangan kebijakan, manajemen program dan fokus pada pemberian layanan publik.

Arah reformasi manajemen pelayanan publik ke depan tidak hanya mewujudkan birokrasi profesional dan modern yang mampu melayani rakyat, tapi juga meletakkan fondasi yang diperlukan bangsa untuk memenangkan persaingan global. Untuk merealisasikannya diperlukan strategi kebijakan yang berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. **Inovasi** memiliki arti bahwa strategi yang ditempuh harus baru dan berbeda dari biasanya, bukan sesuatu yang *business as usual*, *evidence-based policy* dengan memanfaatkan penggunaan data secara optimal melalui *open data*, *big data*, dan *smart data governance*.
2. **Partisipasi publik yang efektif**, berarti bahwa strategi yang dilakukan perlu melibatkan semua pemangku kepentingan, didorong dengan menginformasikan, berkonsultasi, melibatkan dan memberdayakan warga dan organisasi sosial.
3. **Teknologi, Informasi, dan Komunikasi** harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk akselerasi pelaksanaan strategi kebijakan guna menciptakan sistem administrasi negara yang berkualitas, handal, dan modern. Untuk menunjang kualitas layanan, pemanfaatan teknologi di era modern dapat menjadi instrumen interaksi dengan masyarakat yang transparan dan akuntabel.

4. **Transparansi dan Akuntabilitas.** Pemerintah harus aktif di dalam menjelaskan semua strategi kebijakan yang diambil.
5. **Open Data.** Tersedianya data primer pemerintah yang terbuka, lengkap, tepat waktu, dapat diakses, dapat diproses secara otomatis, non-diskriminatif, non-eksklusif, berlisensi bebas dan sesuai dengan standar internasional untuk diterbitkan melalui situs di internet.
6. **Pembukaan akses dan penggunaan informasi publik.** Informasi publik harus dipastikan terdistribusi hingga mencapai seluruh komponen masyarakat secara penuh. Prioritas utama diberikan untuk penggunaan lisensi bebas, memungkinkan penggunaan kembali informasi oleh publik
7. **Akses dan Kemudahan.** Bila memungkinkan, penyederhanaan dan kemudahan di dalam memahami data, informasi, dan pelayanan pemerintah.
8. **Kolaborasi dan Ko-Kreasi.** Strategi kebijakan yang dirancang untuk mendorong kolaborasi dan proses ko-kreasi di semua tahapan proses dengan publik.
9. **Inklusivitas dan Keragaman.** Strategi kebijakan sudah mempertimbangan keragaman dan inklusivitas sosial. Perempuan, orang dengan disabilitas, kaum minoritas dan / atau rentan harus bisa untuk disertakan. Perhatian termasuk penggunaan bahasa yang tepat, teknologi dan metodologi untuk memasukkan minoritas di dalam proses kolaborasi publik

Jika dipetakan menurut aspek perencanaan dan penganggaran, aspek sumber daya manusia, aspek kelembagaan, dan aspek regulasi, maka arah dan strategi kebijakan ke depan adalah:

Tabel 7.3: Arah Kebijakan Manajemen Pelayanan Publik 2025

Aspek	Arah dan Strategi Kebijakan
Perencanaan dan penganggaran	<p>Arah: Mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi dan berbasis <i>customer-oriented</i> guna menciptakan sistem administrasi negara yang handal, efektif, dan efisien.</p> <p>Strategi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformasi perencanaan dan penganggaran, melalui optimalisasi fungsi SAKIP.</li> <li>2. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi sistem pelayanan publik.</li> </ol>

Aspek	Arah dan Strategi Kebijakan
	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Mempertajam Indikator Kinerja Utama (IKU) di instansi pemerintah disertai target kinerja yang terukur untuk menjadi acuan dalam penyusunan anggaran.</li> <li>4. Instansi pemerintah mendorong perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan searah dengan visi dan misi organisasi.</li> <li>5. Memperkuat evaluasi kinerja instansi pemerintah secara terus menerus agar dapat dipantau perkembangan kinerjanya dan implikasinya terhadap anggaran.</li> <li>6. Mengintegrasikan <i>e-planning</i>, <i>e-budgeting</i> dan <i>e-monev</i> dalam satu platform</li> </ol>
<b>Sumber Manusia</b>	<b>Daya</b> <u>Arah:</u> Mewujudkan SDM ASN yang profesional, beretos kerja tinggi, produktif, berintegritas, netral, berkomitmen pada nilai publik, berdaya saing, inovatif, serta adaptif dalam mengelola perubahan baik di tingkat nasional, regional, maupun global. <u>Strategi:</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menciptakan manajemen kepegawaian yang terbuka, dimana ASN akan dengan mudah berpindah dari satu instansi/divisi/bagian ke tempat lain sesuai dengan kebutuhan.</li> <li>2. Menciptakan pola karier ASN yang dinamis dan terbuka dengan didukung oleh <i>database</i> kepegawaian yang sangat kuat dalam merekam jejak karir dan kompetensi seorang ASN</li> <li>3. Melakukan <i>exercise</i> dan redistribusi ASN untuk memperluas akses layanan publik sampai ke pelosok tanah air</li> <li>4. Memberantas hingga tuntas praktik jual-beli jabatan dalam proses rekrutmen, seleksi, promosi, mutasi ASN</li> </ol>
<b>Kelembagaan</b>	<u>Arah:</u> Mewujudkan tatakelola pemerintahan ( <i>governance</i> ) yang efektif, inklusif, partisipatif, kolaboratif lintas sektor, dan saling terhubung berbasis teknologi

Aspek	Arah dan Strategi Kebijakan
	<p>informasi dan komunikasi.</p> <p><u>Strategi:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melibatkan warga masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan publik.</li> <li>2. Menata struktur organisasi yang berbasis <i>outcome</i> dan berlandaskan pada kebutuhan masyarakat.</li> <li>3. Melakukan penguatan pemerintah daerah/desa.</li> <li>4. Penerapan <i>e-government</i> yang terintegrasi, dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi untuk memberikan pelayanan publik yang mudah terjangkau, cepat, dan tepat.</li> <li>5. Pemanfaatan big data dan open data, penyediaan akses dan informasi publik bagi masyarakat.</li> <li>6. Peningkatan Kapasitas Pengawasan Pelayanan Publik melalui Pengembangan desain online tracking sistem</li> <li>7. Meningkatkan kualitas dan kapasitas pelayanan perizinan dan nonperizinan yang selama ini telah dilakukan melalui pengembangan, penguatan, dan inovasi sistem PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu).</li> </ol>
<b>Regulasi</b>	<p>Arah:</p> <p>Menciptakan payung hukum sistem pelayanan publik yang <i>citizen-centric</i> dan mendukung daya saing bangsa.</p> <p><u>Strategi:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan <i>review</i> kebijakan terkait sistem pelayanan publik, salah satunya UU. Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik.</li> <li>2. Deregulasi aturan yang tumpang tindih baik di pusat dan daerah, yang menyebabkan inefisiensi dan <i>ambiguity</i>.</li> <li>3. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan aturan/kebijakan terkait sistem</li> </ol>

Aspek	Arah dan Strategi Kebijakan
	<p>pelayanan publik.</p> <p>4. Meningkatkan penegakan hukum (<i>law enforcement</i>) di setiap titik pusat pelayanan, serta memperbanyak pusat pengaduan masyarakat.</p>

Berdasarkan hasil diatas, maka rekomendasi yang dapat diberikan melalui tulisan ini adalah pengenalan *Integrated Public Service Delivery* melalui strategi:

- a. Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah terkait harus berani mengambil peran, bersinergi dan berkolaborasi untuk mensinkronkan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dari hulu hingga hilir. Perlu dilakukan pengaturan secara menyeluruh sehingga tidak ada tumpang tindih sektoral.
- b. Diperlukan penguatan terhadap pengelolaan kinerja layanan publik baik di pusat maupun daerah melalui penguatan dasar hukum, kelembagaan, sumber daya aparatur, dukungan IT dan komitmen pimpinan.
- c. Perlu dikembangkan model akselerasi pelayanan public melalui penguatan IT dan kemitraan kolaboratif seperti (1) Layanan berbagi; (2) Kemitraan Publik-Swasta (*Public-Private Partnerships / PPPs*); (3) *Outsourcing*; dan (4) Kemitraan Sektor Publik secara sukarela (*Public-Voluntary Sector Partnerships*).
- d. Dalam jangka panjang, perlu dibuat lembaga pelayanan publik yang bekerja melintasi batas-batas sektoral untuk mencapai tujuan bersama dan respons pemerintah yang terintegrasi untuk isu- isu tertentu. Pendekatan ini dapat dilakukan baik secara formal maupun non-formal. Hal yang terpenting dari konsep ini adalah tidak adanya kelembagaan secara formal tetapi menekankan kepada fungsi pelayanan publik secara efektif yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dengan melibatkan masyarakat secara optimal dalam proses kebijakan, proses pelayanan, dan monitoring dan evaluasi (sistem partisipatori).
- e. Inovasi dan perbaikan terus-menerus merupakan kunci keberlanjutan transformasi pemerintah dalam melayani kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, pengenalan *best practices* memainkan peran penting. Dengan memperkenalkan program seperti ATM (Amati, Tiru, dan Modifikasi), sektor layanan publik akan dapat mengidentifikasi inisiatif inovasi yang telah memberikan nilai, serta mendapatkan wawasan tentang cara terbaik untuk mengenalkan inisiatif ini dan menyesuaikannya dengan kebutuhan mereka sendiri. Dan, evaluasi dan umpan balik (*feedback*) masyarakat sebagai

pengguna layanan akan memungkinkan organisasi sektor layanan publik memasukkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) mereka dalam pengembangan program/inisiasi yang menghasilkan inovasi secara berkelanjutan dan perbaikan layanan publik terus-menerus.

# BAB VIII

## PENUTUP

---

Meskipun pemerintah tidak pernah berhenti berupaya melakukan upaya pembenahan terhadap manajemen kelembagaan/organisasi pemerintahan serta hubungan antar lembaganya; manajemen SDM Aparatur; manajemen kebijakan/regulasi; serta manajemen perencanaan penganggaran/pembiayaan pembangunan, dan manajemen pelayanan publik, namun permasalahan tetap muncul dan tantangan tetap hadir dengan berbagai variasinya. Oleh sebab itu perlu dilakukan upaya pengembangan yang berkelanjutan agar SANKRI dapat tetap berjalan mengawal pencapaian target pembangunan.

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, ada beberapa upaya yang dapat dilakukan, agar SANKRI yang telah ada dapat beradaptasi dengan perubahan permasalahan dan tantangan yang dihadapi, baik dari dimensi kelembagaan negara/pemerintahan, sumber daya manusia aparatur, kebijakan/regulasi, perencanaan penganggaran pembangunan dan pelayanan publik.

Pada sisi manajemen kelembagaan negara/pemerintahan, agar pemerintah perlu mengambil langkah kebijakan sebagai berikut:

- a) mengembangkan kelembagaan dengan mengedepankan pendekatan Open Government Partnership (OGP); dan
- b) mengembangkan kelembagaan dengan menerapkan pendekatan Whole of Government (WoG)

Pada sisi manajemen sumber daya manusia aparatur, agar pemerintah perlu mengambil langkah kebijakan untuk:

- a) menerapkan model *Integrated Human Resources Management* (IHRM) yang Berasaskan Sistem Merit; dan
- b) menguatkan peran KASN Sebagai Pengawal Penerapan Sistem Merit.

Pada sisi manajemen kebijakan/regulasi, pemerintah perlu mengambil langkah kebijakan yang bersifat jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Kebijakan tersebut dapat berupa:

- a) untuk langkah kebijakan jangka pendek dengan melakukan reformasi regulasi dalam aspek substansi hukum (*law substance*) dan aspek kelembagaan hukum (*law structure*);
- b) untuk langkah kebijakan jangka menengah dengan melakukan revisi atas UU No. 12 Tahun 2011, khususnya terkait jenis dan hierarki Peraturan

- Perundang-undangan dan jenis regulasi lain yang dapat dibentuk selain dalam hierarkhi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut, perlu dibatasi alasan pembentukannya; dan
- c) untuk langkah kebijakan jangka panjang dengan melakukan amandemen UUD Negara Republik Indonesia.

Pada sisi manajemen perencanaan penganggaran pembangunan, agar pemerintah perlu mengambil langkah kebijakan:

- a) mengembangkan *e-Government* beserta Teknologi Informasi dan Komunikasi; dan
- b) mengembangkan aplikasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran “KRISNA”.

Pada sisi manajemen pelayanan publik, agar pemerintah perlu mengambil langkah kebijakan:

- a) mengembangkan pelayanan publik dengan mengadopsi prinsip-prinsip Inovasi, Partisipasi publik yang efektif, Pemanfaatan Teknologi, Informasi, dan Komunikasi; Transparansi dan Akuntabilitas; Open Data; Pembukaan akses dan penggunaan informasi publik; Akses dan Kemudahan; Kolaborasi dan Ko-Kreasi; serta Inklusivitas dan Keragaman.
- b) Mengembangkan pelayanan publik dengan menggunakan pendekatan *Integrated Public Service Delivery*.



## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddique, Jimly. (2006). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Konstitusi Press. Jakarta
- Auliya, Naufal Sabda, dan Rachman, Nisa A. (2017). *Civil Service Reform in Indonesia*. Jakarta: LAN.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (1998). *Statistik Indonesia 1998-2016*. Jakarta: BPS.
- Bank Indonesia. *Data Belanja Pemerintah 1990-2016*.
- Centre for Public Service Innovation, 2007, *Innovation Framework For The Public Sector Of South Africa: Conference Edition*.
- Direktorat Aparatur Negara BAPPENAS, 2010, *Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Diklatpim Tingkat I Angkatan XXXII. (2016). *Strategi Penguatan Sistem Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi ASN dalam Mendukung Percepatan Reformasi Birokrasi*.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2011-2014). *Deskripsi Analisis APBD 2011-2014*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Dwiyanto, Agus. (2015). *Reformasi Birokrasi Kontekstual; Kembali Ke Jalur Yang Benar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- KASN. (2017a). Paparan Berjudul “Menimbang Kembali Revisi UU ASN”. Disampaikan dalam Diskusi Media di Lembaga Administrasi Negara pada 1 Februari 2017.
- KASN. (2017b). *Diskusi Pengawasan Pelaksanaan Sistem Merit dalam UU ASN*. Dalam [www.kasn.go.id](http://www.kasn.go.id). Diakses pada 8 Oktober 2017 Pukul 15.14.
- Maggalatung, A. Salman. (2016). *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Gramata Publishing. Jakarta.

Mulyawan, Rahman, 2016, *Birokrasi dan Pelayanan Publik*, UNPAD Press, Bandung, 2016.

OECD, 2016, *Open Government in Indonesia*, Paris: OECD.

Ombudsman RI. 2016, *Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan dan Kompetensi Penyelenggaraan Pelayanan Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta: Ombudsman.

Pusat Inovasi Pelayanan Publik. 2016, *Penyusunan Ragam Inovasi Administrasi Negara*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

Pernick, Robert. (1981). *An Integrated Approach to Human Resource Management*. GAO Review.

Prasojo, Eko. (2010). *A Review of Civil Service System and Civil Service Reform in Indonesia*. Civil Service System and Civil Service Reform in ASEAN Member Countries and Korea. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Company.

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah (PKDOD). *Menyikapi Revisi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (Policy Brief)*.

Pusat Kajian Reformasi Administrasi (PKRA). (2015). *Grand Design Pengembangan Kompetensi ASN*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2015 - 2019, BN No. 985 Tahun 2015.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 23 Tahun 2017, BN No. ... Tahun 2017.

Sadiawati, Diani, dkk. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi : Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Sekretariat Wakil Presiden RI, 2012. *Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia Untuk Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta.

Thoha, Miftah. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038.

Wimmer., Maria A., 2002, *Modelling for Online One Stop Government*. Journal Electronic Market Volume 12. USA: Taylor & Francis.

## **Website**

<https://www.opengovpartnership.org/stories/how-about-defining-open-government-principles>

<http://lan.go.id/id/berita-lan/inovasi-terintegrasi-guna-tingkatkan-layanan-publik>



**LAMPIRAN**



# KAJIAN PROSFEKTIF ADMINISTRASI NEGARA TAHUN 2025 (Tinjauan Aspek Regulasi/Peraturan Perundang-Undangan)<sup>1</sup>

Oleh: Syamsurizaldi<sup>2</sup>

## A. PENDAHULUAN

Secara teoretis hubungan antara kebijakan publik dengan hukum berjalan seiring, sejalan dengan prinsip saling mengisi. Kebijakan publik umumnya dilegalisasikan dalam bentuk hukum sedangkan hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Maksudnya, sebuah produk hukum tanpa adanya proses kebijakan publik maka produk hukum tersebut dapat kehilangan makna substansinya. Sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum maka dimensi operasionalisasinya akan menjadi lemah. Dengan demikian, kebijakan publik perlu dilegalisasi dalam bentuk hukum dengan tujuan untuk menjamin legalitasnya di lapangan. Kadang-kadang dapat terjadi bahwa aturan hukum yang telah ditetapkan memerlukan kurun waktu tertentu agar dapat berlaku secara efektif. Dalam kondisi demikian ini, kebijakan publik diperlukan sebagai sarana untuk mendukung hukum agar penerapannya sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat (Suandi, 2010).

Menurut M. Irfan Islamy (*dalam* Suandi, 2010), *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. *Policy* atau kebijakan ini “tertuang dalam dokumen resmi .... Bahkan dalam beberapa bentuk peraturan hukum, ... misalnya di dalam UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri (Permen), Perda dan lain-lain” (Lubis, *dalam* Suandi, 2010). Dengan demikian, kebijakan (*policy*) adalah “seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan”. Oleh karenanya, dalam konteks ini “kebijakan publik dan pengambil kebijakannya itu (birokrat) harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat atau Islamy menyebutnya dengan semangat kepublikan” (Putra *dalam* Suandi, 2010,pp.13).

Dalam konteks semangat kepublikan, maka pemerintah menyusun perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Sebagai pedoman dalam perencanaan

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada Diskusi Dalam Rangka Penyusunan Kajian Tentang Porspektif Administrasi Negara Tahun 2025 oleh Lembaga Administrasi Negara RI, Kampus FISIP Universitas Andalas, 18 Mei 2017.

<sup>2</sup> Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Andalas.

pembangunan nasional dan daerah telah ditetapkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional. RPJP Nasional merupakan salah satu bentuk Kebijakan Publik yang telah ditetapkan dengan produk hukum berbentuk Undang-Undang. Rumusan Visi Pembangunan Nasional 2005-2025 adalah **Mewujudkan Indonesia Yang Maju, Mandiri, Adil dan Makmur**. Sampai saat ini, RPJP Nasional telah dioperasionalkan di tingkat Pusat ke dalam tiga Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yaitu RPJMN tahun 2004-2009, RPJMN 2010-2014 dan RPJMN 2015-2019. Sampai dengan tahun 2025, selanjutnya adalah RPJMN 2020-2024.

**Tabel 1**  
**Tahapan dan Skala Prioritas RPJM Nasional**  
**Berdasarkan RPJP Nasional Tahun 2005-2025**

No.	Periode RPJM Nasional	Arahan Umum Prioritas Pembangunan Nasional
1.	RPJMN ke-1 (2005-2009)	Menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, yang adil dan demokratis, dan yang tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat.
2.	RPJMN ke-2 (2010-2014)	Untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.
3.	RPJMN ke-3 (2015-2019)	Untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat.
4.	RPJMN ke-4 (2020-2025)	Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menekankan terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah yang didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing

*Sumber: RPJP Nasional Tahun 2005-2025*

Tabel 1 memberikan gambaran ringkas tentang upaya pencapaian visi pembangunan nasional 2005-2025 secara bertahap, yang dimulai dari strategi menata kembali pembangunan nasional pasca krisis dan awal reformasi dengan fokus masalah

keamanan, keadilan hukum dan kesejahteraan, kemudian *tahap kedua* memantapkannya dengan fokus peningkatan kualitas sumber daya manusia, pengembangan IPTEK, daya saing dan ekonomi. *Tahap ketiga* yang sedang berlangsung, diarahkan untuk pembangunan secara menyeluruh dan pencapaian daya saing ekonomi berbasis keunggulan sumber daya manusia dan kemajuan IPTEK. Pada akhirnya di *tahap keempat* diharapkan percepatan mewujudkan Indonesia yang maju, mandiri, adil dan makmur. Pencapaian visi ini sangat ditentukan salah satunya oleh kesiapan regulasi pendukung baik di pusat maupun di daerah.

Di tingkat daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) sesuai amanat UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, dimana UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional juga dijabarkan dalam bentuk Penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah yang masa berlakunya dan Visi Pembangunan Daerahnya disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Untuk RPJP Daerah memiliki dimensi waktu sama dengan RPJP Nasional, kecuali daerah otonomi baru, sedangkan untuk RPJM Daerah menyesuaikan waktunya dengan periode kepemimpinan Kepala Daerah. Isu sinkronisasi adalah satu hal menarik dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah saat ini, termasuk sinkronisasi dan harmonisasi dalam penyusunan dan pelaksanaan regulasi atau peraturan perundang-undangan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan atau regulasi, telah ditetapkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari UU Nomor 10 Tahun 2004. UU ini mengatur tentang cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Kemudian ruang lingkupnya meliputi seluruh bentuk aturan tertulis yang dibuat oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Desa (Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011).

Dengan demikian, tergambar bahwa pencapaian target pembangunan nasional dan daerah sangat ditentukan oleh kesiapan berbagai regulasi dan peraturan perundang-

undangan. Memasuki fase ketiga RPJP Nasional (2015-2019), dapat diduga terdapat berbagai permasalahan yang berkaitan dengan aspek regulasi atau peraturan perundang-undangan dalam pencapaian target pembangunan nasional dan daerah.

## **B. PERMASALAHAN EMPIRIS PENCAPAIAN TARGET PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH DARI ASPEK REGULASI/PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **1) Aspek Perencanaan Regulasi**

Sesuai ketentuan Pasal 10 UU Nomor 12 tahun 2011, dinyatakan bahwa lahirnya sebuah regulasi dalam bentuk Undang-Undang dilatarbelakangi oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Untuk pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat khusus dalam hal pelaksanaan dan pencapaian target pembangunan nasional dan daerah, maka perencanaan regulasi yang menjamin kualitas sebuah produk hukum atau regulasi diawali dengan adanya kondisi yang mendesak atau suatu kajian yang komprehensif dalam bentuk Kajian Naskah Akademik Penyusun Produk Hukum (UU, PP, Perpres, Perda). Kualitas sebuah kajian Naskah Akademik ditentukan oleh keakuratan data dan kekontekstualan fenomena dan permasalahan publik, ketajaman analisis dan ketepatan dalam merekomendasikan formulasi kebijakan publik yang ditawarkan. Ketepatan formulasi kebijakan publik dapat dilihat dari sejauhmana kandungan kepentingan publik dari suatu kebijakan publik. Beberapa regulasi pemerintah pusat dalam bentuk undang-undang akhir-akhir ini sering digugat oleh masyarakat baik secara individual maupun kelompok, karena dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan publik dan bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar (Konstitusi).

Studi empiris dari Arssa (2013) secara ringkas mengemukakan permasalahan perencanaan regulasi di tingkat daerah khususnya dalam penyusunan Peraturan Daerah sebagai berikut:

- (1) Tahapan perencanaan produk hukum daerah dimulai dari persiapan, pembentukan, uji publik dan pembahasan prosesnya tidak berjalan sebagaimana mestinya.
- (2) Masih ada penyusunan produk hukum daerah yang tidak dilengkapi perencanaannya dengan Naskah Akademik. Urgensi Naskah Akademik merupakan upaya untuk menjelaskan secara terbuka kepada seluruh stakeholders tentang signifikansi kehadiran sebuah peraturan-perundangan.
- (3) Adanya ketimpangan tatkala produk hukum daerah yang dihasilkan belum mencerminkan relasi prespektif teoritik dalam ranah politik maupun hukum dengan realitis empiris derajat kebutuhan maupun dasar urgensi masyarakat terhadap pembentukan peraturan daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Hal ini tampak dari banyaknya Peraturan Daerah yang dibatalkan mekanisme *eksekutif review* dan *judicial review* dengan trend yang meningkat. Sebagian besar Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri adalah tentang retribusi daerah, pajak daerah dan perizinan. Perda-perda ini ditengarai menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat iklim investasi. Ironisnya, masih ada daerah yang nekad tetap memberlakukannya.

Tahapan perencanaan produk hukum daerah mulai dari persiapan, pembentukan, uji publik dan pembahasan prosesnya tidak berjalan sebagaimana mestinya, hal ini terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan regulasi atau kebijakan pembangunan. Pada Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a) rapat dengar pendapat, b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Namun demikian, studi empiris menemukan beberapa kendala pelibatan masyarakat dalam penyusunan regulasi atau kebijakan pembangunan. Pramotoko (2012) mengemukakan tiga kendala yang dihadapi pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kebijakan pembangunan, yaitu: (1) instrumen hukum tidak

mengatur secara eksplisit bagaimana, dimana dan siapa yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik; (2) banyak LSM-LSM dan organisasi kemasyarakatan yang bergerak di berbagai bidang memiliki keterbatasan dalam membawa aspirasi masyarakat; dan (3) banyak organisasi kemasyarakatan dan LSM di era reformasi menyulitkan untuk menentukan organisasi kemasyarakatan mana yang dapat dianggap mewakili aspirasi masyarakat.

Selanjutnya, proses penetapan regulasi berupa produk hukum seperti UU dan Peraturan Daerah melibatkan peran bersama antara eksekutif dan legislatif. Perencanaannya diwadahi dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis” (Putra, 2008).

**Tabel 2**  
**Kinerja Prolegnas Dalam Penyusunan Undang-Undang**  
**Tahun 2005-2009 dan Tahun 2010-2014**

Prolegnas (Tahun)	Uraian	Jumlah		%
		Diusulkan	Diselesaikan	
2005-2009	RUU Dalam List Prolegnas	284	44	15,5
	RUU Diluar List Prolegnas	22	7	31,8
2010-2014*	RUU Dalam List Prolegnas	247	42	17,0
	RUU Diluar List Prolegnas	n.a	64	n.a

*Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2017)*

*\*Data Sementara*

Data Tabel 2 menunjukkan gambaran kinerja Prolegnas dua Periode RPJM Nasional, dimana capaian kinerja penyelesaian RUU masih sangat kecil yaitu 15,5% untuk periode 2005-2009 dan 17,0% untuk periode 2010-2014. Cukup menarik pada periode 2010-2014, dimana RUU yang diluar list prolegnas justru lebih banyak yang diselesaikan dibandingkan dengan yang berasal dari list Prolegnas sendiri. Hal ini memberikan indikasi lemah aspek perencanaan regulasi dalam pembuatan UU. Kinerja buruk dalam pencapaian target prolegnas dilengkapi pula dengan semakin meningkatnya trend UU dan Produk hukum lainnya yang digugat ke Mahkamah Konstitusi dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi baik keseluruhan maupun sebagian. Oleh karena itu, menarik apa yang dikemukakan oleh Mahfud MD (*dalam Budiman, 2014*) tentang tiga faktor kegagalan pembuat undang-undang yaitu: Faktor pertama adalah terjadi transaksional dalam pembuatan undang-undang, faktor

kedua menyangkut profesionalitas pembuat undang-undang, dan faktor ketiga pembuat undang-undang tidak mengerti semangat zaman.

## **2) Aspek Pengorganisasian Regulasi**

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan output dari peran perencanaan yang dilakoni oleh DPR dan Pemerintah di tingkat pusat. Sedangkan fungsi pengorganisasian muncul misalnya melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) atau konsultasi publik. Contoh lainnya yaitu pembentukan tim lintas kementerian/lembaga di tingkat pusat, pengelompokan anggota DPR seperti Badan Legislasi, pembedangan komisi, Panitia Khusus (Pansus), Panitia Kerja dan lain-lainnya. Bekerjanya peran pengorganisasian bertujuan untuk mematangkan substansi RUU (Anomim, 2009).

Proses yang lebih sederhana terjadi di daerah (provinsi/kabupaten/kota). Prolegda merupakan output dari Perencanaan Regulasi di daerah. Konsultasi publik yang sering dilakukan oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh SKPD/OPD yang menjadi pemrakarsa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan didampingi oleh Tim Legislasi Daerah yang terdiri dari OPD yang melaksanakan fungsi penunjang perencanaan, keuangan, pengawasan dan Biro/Bagian Hukum. Kemudian di DPRD dibentuk Panitia Khusus pembahasan Rancangan Perda yang melibatkan lintas fraksi dan lintas komisi.

Lebih lanjut Putra (2008) menjelaskan fenomena empiris dalam pengorganisasian regulasi dalam proses pembahasan sebuah Undang-Undang sebagai berikut:

“Persoalan yang dihadapi saat ini adalah, tingkat keberhasilan sampai ditetapkan menjadi undang-undang sulit sekali ditentukan. Dilingkungan Pemerintah, tidak ada jaminan RUU yang disampaikan ke DPR sesuai dengan urutan atau rencana yang ditetapkan. Departemen (saat ini Kementerian) pemerintahan kecenderungan melakukan kegiatan sendiri-sendiri (meskipun sudah agak berkurang) untuk mempercepat penyampaian RUU ke DPRD tanpa memperhatikan urutan-urutan atau koordinasi dengan Departemen lain.

Sekretariat Negara sebagai muara dari semua RUU (untuk diteruskan kepada Presiden), selain menjadi semacam “*bottle neck*” juga mungkin tidak lagi “*manageble*” pada saat RUU begitu banyak diajukan. Demikian pula pembahasan di DPR, pengalaman menunjukkan tidak selalu mudah menetapkan “*time schedule*” penyelesaian RUU di DPR. Ada RUU yang melampaui beberapa masa sidang. Apalagi kalau DPR lebih tertarik pada pragmatisme politik yang cenderung lebih kepada pencapaian keuntungan politik baik yang dapat dinilai langsung dengan uang atau tidak, hal seperti ini membuat proses pembentukan sebuah UU berlaju sangat lambat”.

### **3) Aspek Pelaksanaan dan Ketatalaksanaan Regulasi**

Setelah regulasi ditetapkan selanjutnya melangkah kepada tahapan pelaksanaan regulasi. Dikaitkan dengan pelaksanaan regulasi, maka mengimplementasikan regulasi diperlukan kesiapan lembaga atau institusi dalam pelaksanaannya. Ditetapkannya suatu regulasi dalam bentuk undang-undang, meskipun sudah diundangkan dalam Lembaran Negara, tidak serta merta dapat diberlakukan efektif secara otomatis pada saat diundangkan tersebut. Oleh karena itu diatur tenggang waktu tertentu dalam ketentuan peralihan untuk pemberlakuan beberapa substansi yang masih membutuhkan aturan pelaksanaannya seperti, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri/Kepala Lembaga di tingkat Pusat dan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sendiri juga demikian, dalam pelaksanaannya juga dibutuhkan petunjuk pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Secara empiris sering dijumpai, lambatnya pelaksanaan regulasi dalam bentuk UU disebabkan oleh ketidaksiapan petunjuk pelaksanaannya dengan aturan yang dibawahnya.

Disamping membutuhkan petunjuk pelaksanaan, pelaksanaan regulasi atau UU juga terkait dengan aspek ketatalaksanaan, diantaranya keberadaan lembaga pelaksana. Lembaga ini bisa berupa lembaga yang telah ada dan mendapatkan kewenangan dari regulasi baru, atau diperlukan pembentukan lembaga baru dalam pelaksanaan regulasi. Sebagai contoh dalam kasus pelayanan perizinan terpadu satu pintu (PTSP) di daerah yang bertujuan mewujudkan pelayanan perizinan yang cepat, efektif, transparan dan memberikan kepastian hukum kepada investor, membutuhkan waktu cukup lama menyiapkan SKPD/OPD Pelayanan Umum Satu Pintu (PTSP), karena pembentukannya SKPD/OPD nya membutuhkan Peraturan Daerah yang disepakati bersama dengan DPRD.

Untuk lembaga yang telah ada dan mendapatkan kewenangan dalam melaksanakan regulasi, permasalahannya yang terjadi mungkin tidak pada struktur organisasinya akan tetapi adanya kemungkinan tumpang tindih (duplikasi) kewenangan antara struktur organisasi dalam suatu lembaga atau duplikasi kewenangan antar lembaga. Kemudian juga mungkin terjadi perbedaan struktur organisasi yang menangani antara satu daerah dengan daerah yang lain, sebagai konsekuensi dari keberagaman kondisi di daerah dan sampai ke tingkat desa. Kembali ke contoh khusus untuk PTSP, disamping permasalahan lambatnya pembentukan OPD PTSP, juga adanya

keengganan SKPD/OPD teknis yang selama ini mengelola kewenangan untuk menyerahkan kewenangannya sepenuhnya kepada PTSP, meskipun rekomendasi teknis masih tetap menjadi kewenangan SKPD/OPD yang bersangkutan. Studi yang dilakukan oleh USAID (2015) menemukan hal sebagai berikut:

“Indikasi lapangan menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang-salah satu aspek paling krusial dalam pembentukan PTSP-dari instansi teknis kepada PTSP merupakan tantangan terberat yang dihadapi di daerah. Di atas kertas, hal itu sulit dilakukan, karena sesungguhnya yang memiliki kewenangan adalah Kepala Daerah, instansi teknis sekedar membantu atau bekerja atas nama Kepala Daerah. Akan tetapi dalam praktek, proses itu tidak selalu mudah. Ada banyak faktor yang mempengaruhi, khususnya hubungan antara Kepala Daerah dengan instansi teknis (yang notabene merupakan bawahannya). Akibatnya, di beberapa daerah terjadi dualisme. Masyarakat bisa datang ke PTSP untuk mengurus izin, tetapi instansi teknis juga masih bisa dapat melayani jika ada permohonan dari masyarakat. Banyak yang menyebut, situasi itu seperti ”satu pintu, banyak jendela”.

Setelah lembaga dibentuk diperlukan kesiapan SDM, Anggaran dan Sarana Prasarana dari lembaga baru. Sebagai bagian dari fokus reformasi birokrasi, penerapan *e-governance* juga mengalami kendala dan tantangan terkait dengan kesiapan aparatur yang menguasai teknologi informasi dan kesiapan dari sarana teknologi informasi itu sendiri.

### **C. UPAYA PERBAIKAN KONDISI ASPEK REGULASI/PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM RANGKA PENCAPAIAN TARGET PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH**

#### **1) Upaya Perbaikan Aspek Perencanaan Regulasi**

- Meningkatkan keakuratan data dalam penyusunan Naskah Akademik untuk pembuatan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya mengandalkan data makro dari BPS yang sering terlambat dalam publikasi dan berupa data survey, juga perlu ditambah dengan data-data dukung dari pemerintah daerah atau institusi terkait.
- Mengoptimalkan keterlibatan Perguruan Tinggi dan Lembaga Riset di daerah dalam penyusunan regulasi di tingkat nasional. Kondisi negara Indonesia yang sangat heterogen, perlu optimalisasi pelibatan pemerintah daerah, perguruan tinggi dan lembaga riset di daerah dalam kajian dan penyusunan regulasi di tingkat pusat, agar lebih tepat dalam me-generalisasi fenomena dan permasalahan pembangunan di daerah, dimana regulasinya harus ditetapkan di tingkat pusat.

- Memperkuat peran Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menjalankan fungsi penunjang penelitian dan pengembangan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota terutama dalam penyiapan SDM (pejabat fungsional peneliti dan analis kebijakan) dan penguatan anggaran serta meningkatkan kerjasama dengan Perguruan Tinggi atau Lembaga Riset lainnya.
- Meningkatkan partisipasi publik dalam penyusunan kajian akademik untuk penyusunan regulasi, terutama untuk menghimpun data, informasi dan fenomena. Audiens yang dilibatkan dalam forum konsultasi publik harus yang kompeten mewakili unsur masyarakat dan memahami data dan informasi yang terkait dengan substansi dari regulasi yang akan disusun.
- Perlu adanya suatu wadah atau kegiatan secara terus menerus dalam mengevaluasi efektifitas implementasi regulasi baik di tingkat pusat maupun daerah. Hasil evaluasi ini menjadi bahan masukan utama dalam perencanaan regulasi selanjutnya baik dalam bentuk penyusunan regulasi baru maupun dalam merevisi regulasi yang telah ada.

## **2) Upaya Perbaikan Aspek Pengorganisasian Regulasi**

- Perlu dirumuskan adanya sanksi (politis, administrasi atau hukum) terhadap kinerja lembaga legislatif dan eksekutif yang tidak dapat memenuhi capaian dari Prolegnas atau Prolegda.
- Peningkatan peran dan partisipasi publik (*civil society*) dalam mengawasi perilaku transaksional dalam pembahasan regulasi baik di tingkat pusat maupun daerah.

## **3) Upaya Perbaikan Aspek Pelaksanaan dan Ketatalaksanaan Regulasi**

- Perlu dioptimalkan penyiapan draft petunjuk pelaksanaan dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah bersamaan (simultan) dengan penyiapan undang-undang atau peraturan daerah yang menjadi induknya, agar sesuai batas waktu yang ditentukan dapat diselesaikan.
- Dioptimalkan keberadaan lembaga yang sudah ada dalam menjalankan atau mengeksekusi sebuah regulasi, kecuali tidak ada lembaga yang punya relevansi tugas sama sekali dengan lahirnya regulasi baru.
- Penyiapan sumber daya (aparatur, anggaran dan sarana prasarana) dijadikan sebagai prioritas dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di

daerah sehingga regulasi yang telah ditetapkan dapat berjalan efektif sesuai batas waktu yang ditentukan oleh regulasi itu sendiri.

## **D. PENUTUP**

### **1) Kesimpulan**

Kurang berkualitasnya proses perencanaan regulasi seperti UU atau Perda, dan tidak optimalnya proses pengorganisasian dalam pembahasan suatu rancangan regulasi antara eksekutif dengan legislatif berdampak terhadap tingkat signifikansi pembentukan regulasi dalam memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Beberapa kendala seperti keterlambatan penyusunan peraturan pelaksanaan, ketidaksiapan sumber daya pendukung seperti aparatur, anggaran dan sarana prasarana harus diminimalkan, agar kebutuhan regulasi sebagai instrumen pencapaian target pembangunan nasional dan daerah dapat dipenuhi.

Salah satu isu penting yang tidak dibahas dalam makalah ini yaitu berkaitan dengan proses monitoring dan evaluasi undang-undang yaitu masih kurang dimanfaatkan hasil-hasil penelitiannya untuk proses perencanaan, pembahasan, perbaikan (amandemen) satu atau lebih undang-undang (Anonim, 2009). Bila dicermati bagaimana sebuah undang-undang dihasilkan, maka kita sebenarnya kita sedang mengamati roda manajemen produksi undang-undang dalam proses legislasi yang memiliki dan menjalankan fungsi perencanaan dan pengorganisasian sebagai gagasan dan masukan terhadap rancangan undang-undang termasuk peraturan daerah.

### **2) Rekomendasi Rencana Aksi/Tindak Lanjut**

- Perlunya optimalisasi peran monitoring dan evaluasi Undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme judicial review dan evaluasi Peraturan Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri melalui mekanisme eksekutif review. Evaluasi dan monitoring juga dapat dilakukan oleh DPR RI dan Kementerian Hukum dan HAM sesuai dengan fungsinya. Hasil monitoring dan evaluasi (review) menjadi masukan utama dalam penyusunan dan amandemen regulasi yang relevan atau terkait.
- Meningkatkan peranan dan kolaborasi Badan Pembina Hukum Nasional, dengan Perguruan Tinggi dan Lembaga Riset dalam peningkatan kualitas substansi/materi hukum, peningkatan kapasitas aparatur pemerintah dalam penyusunan rancangan produk hukum, dan mengevaluasi sinkronisasi dan

harmonisasi antar regulasi terutama dalam mendukung pencapaian target pembangunan nasional dan daerah baik untuk jangka panjang maupun menengah.

- Perlu adanya rumusan sanksi yang jelas dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pedoman Penyusunan Peraruran Perundang-undangan tentang kinerja Prolegnas dan Prolegda.
- Pelaksanaan fungsi pengawasan peraturan daerah oleh Pemerintah Pusat terhadap Provinsi dan oleh Pemerintah Provinsi terhadap Kabupaten/Kota dalam batasan tidak membatasi kreatifitas dan inovasi daerah dalam percepatan kemajuan pembangunan di daerah.

## **E. REFERENSI**

- Anonim (2009), *Urgensi Monitoring dan Evaluasi Undang-Undang*, Parlemen.net.
- Budiman, Hendra (2014), *Kinerja DPR yang Buru; Refleksi Tahun 2014*, Kompasiana, 27 Desember 2014; 23:52:27, diperbaharui:17 Juni 2015; 14:21:12.
- Putra, Andi Irman (2008), *Penulisan Kerangka Ilmiah tentang Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Arssa, Ria Casmi (2013), *Restorasi Politik Legislasi Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Riset*, Jurnal Rechts Vinding, Vol. 2 No. 3, Desember 2013.
- Pramotoko, Bayu (2012), *Partisipasi Masyarakat Dalam Tata Pemerintahan*, Makalah pada Seminar LSM Montera Kediri, 24 Oktober 2012.
- Pramusinto, Agus; Wahyudi Kumarotomo dan Erwan Agus Purwanto (2005), *Kajian Historis dan Isu-Isu Kontemporer untuk Merumuskan Agenda Masa Depan Ilmu Administrasi Publik*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 9 No. 2, November 2005 (pp. 205-223).
- Suandi, I Wayan (2010) *Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.
- USAID (2015), *Kumpulan Praktik Baik Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu*.
- UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

# TINJAUAN ASPEK KELEMBAGAAN DAN HUBUNGAN ANTARKELEMBAGAAN NEGARA/PEMERINTAH<sup>1)</sup>

Ajis Salim Adang Djaha<sup>2)</sup>

## A. Pendahuluan

Keberadaan berbagai lembaga negara/pemerintah baik di pusat maupun di daerah merupakan hasil dari diferensiasi dalam organisasi bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia. Banyaknya lembaga negara dan daerah – yang disebutkan dalam UUD 1945 dan lembaga-lembaga di daerah sebagaimana yang disebutkan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah dan UU lainnya – merupakan hasil diferensiasi horizontal, diferensiasi vertikal, dan diferensiasi spasial (Robbins, 1995).

Pembedaan (diferensiasi) pemerintahan dari dimensi horizontal dapat dijabarkan pada tiga lapisan yang dapat disebut sebagai organ lapis pertama, lapis kedua, dan lapis ketiga<sup>3)</sup>. Ketiga lapis organ negara/pemerintah tersebut selanjutnya diuraikan sebagai berikut.

Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu: 1) Presiden dan Wakil Presiden; 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 5) Mahkamah Konstitusi (MK); 6) Mahkamah Agung (MA); 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah: 1) Menteri Negara; 2) Tentara Nasional Indonesia; 3) Kepolisian Negara; 4) Komisi Yudisial; 5) Komisi pemilihan umum; 6) Bank sentral.

Selanjutnya, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah: 1) Pemerintahan Daerah Provinsi; 2) Gubernur; 3) DPRD provinsi; 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten; 5) Bupati; 6) DPRD Kabupaten; 7) Pemerintahan Daerah Kota; 8) Walikota; 9) DPRD Kota.

---

<sup>1</sup> Makalah ini dibuat untuk memenuhi permintaan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia yang melakukan kajian tentang prospek administrasi negara tahun 2025.

<sup>2</sup> Narasumber yang ditetapkan oleh Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Undana, 28 April 2017.

<sup>3</sup> Janedjri M. Gaffar, 2008. Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan Uud 1945, Disampaikan pada acara Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta, 22 April 2008.

Keberadaan lembaga-lembaga negara/pemerintah ini telah berkontribusi positif dalam membawa bangsa dan negara ini ke arah pencapaian tujuan pembentukan negara Republik Indonesia. Akan tetapi dalam kiprahnya tidak sedikit permasalahan yang ditimbulkan, terutama dalam hubungan antarlembaga negara/pemerintah. Berikut ini adalah deskripsi tentang permasalahan empiris pencapaian target pembangunan nasional dan daerah dari aspek kelembagaan negara/pemerintah dan hubungan antarkelembagaan negara/pemerintah sebagaimana disebutkan di atas.

**B. Deskripsi permasalahan empiris pencapaian target pembangunan nasional dan daerah dari aspek kelembagaan negara/pemerintahan dan hubungan antarkelembagaan negara/pemerintahan.**

Reformasi birokrasi yang dicangkan sejak 1998 hingga sekarang merupakan sebuah langkah maju dalam tata kelembagaan negara agar lebih efisien, efektif, partisipatif, transparan, akuntabel, dan adil. Langkah reformasi yang dipilih merupakan sebuah perubahan besar dalam paradigma tata kelola pemerintahan Indonesia. Juga sebagai sebuah pertaruhan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21 jika berhasil. Jika reformasi ini berhasil akan mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik; meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu); menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif/responsif, dan efektif.

Guna mengidentifikasi dan mendeskripsikan permasalahan empiris pencapaian target pembangunan nasional dan daerah dari aspek kelembagaan negara/pemerintahan dan hubungan antarkelembagaan negara/pemerintahan secara utuh, semua lembaga negara/daerah yang disebutkan dalam UUD 1945 dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diungkapkan dalam matriks-matriks berikut untuk dianalisis hubungan dan permasalahannya, maka lebih kurang 128 sel yang perlu dianalisis. Namun dalam keterbatasan waktu, hanya sejumlah permasalahan hubungan antarlembaga yang dikemukakan dalam makalah ini.

Lembaga Negara (lapis pertama)	Presiden	DPR	DPD	MPR	MK	MA	BPK
Presiden		1	2	3	4	5	6
DPR	7		8	9	10	11	12
DPD	13	14		15	16	17	18
MPR	19	20	21		22	23	24
MK	25	26	27	28		29	30
MA	31	32	33	34	35		36
BPK	37	38	39	40	41	42	

Lembaga Negara (Ispis kedua)	KY	TNI	Polri	Komisi HAM	KPI	Menteri Negara	KPU	Bank sentral
Komisi Yudisial		1	2	3	4	5	6	7
TNI	8		9	10	11	12	13	14
Polri	15	16		17	18	19	20	21
Komisi HAM	22	23	24		25	26	27	28
KPI	29	30	31	32		33	34	35
Menteri Negara	36	37	38	39	40		41	42
KPU	43	44	45	46	47	48		49
Bank Sentral	50	51	52	53	54	55	56	

Lembaga Negara (lapis ketiga)	Pemda Provinsi	Gubernur	DPRD Provinsi	Pemda Kab./Kota	Bupati/Walikota	DPRD Kab./Kota
Pemda Provinsi		1	2	3	4	5
Gubernur	6		7	8	9	10
DPRD Provinsi	11	12		13	14	15
Pemda Kab./Kota	16	17	18		19	20
Bupati/Wakilota	21	22	23	24		25
DPRD Kab./Kota	26	27	28	29	30	

Level Pemerintahan	Level Pemerintahan		
	Pemerintah Pusat	Pemda Provinsi	Pemda Kab/Kota
Pemerintah Pusat		1	2
Pemda Provinsi	3		4
Pemda Kab./Kota	5	6	

Pemetaan di atas ada yang memiliki hubungan secara langsung dan ada yang memiliki hubungan secara tidak langsung. Saya yakin berbagai pihak telah melakukan kajian/penelitian tentang hubungan antarlembaga dan mengungkapkan manfaat yang diperoleh dan berbaai permasalahan yang timbul sebagai akibat hubungan antarlembaga tersebut.

## **Pencapaian target Pembangunan Kelembagaan dan Berbagai Permasalahan hubungan antarlembaga negara/pemerintahan yang menyertai Pencapaian Target Tersebut.**

Pencapaian target pembangunan Kelembagaan dapat dilihat pada UUD 1945, UU Nomor 23 tahun 2014, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang lembaga negara/daerah, dan lembaga-lembaga publik lainnya yang senantiasa berinteraksi memberikan kontribusi positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangan, pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di negeri ini. Makalah ini lebih difokuskan pada berbagai permasalahan yang menyertai pembangunan kelembagaan, khususnya permasalahan hubungan antar lembaga. Beberapa permasalahan hubungan antarlembaga yan dapat dikemukakan dalam makalah ini adalah:

1. Hubungan Presiden (eksekutif) dan DPR (legislatif) dalam membuat UU. Rancangan UU kebanyakan dibuat oleh pihak eksekutif. Di berbagai sektor diinisiasi oleh kementerian yang membidangnya. Tidak sedikit rancangan UU yang merupakan sumber kolusi antara pihak eksekutif dengan DPR sehingga mengabaikan kepentingan publik. Contoh UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menarik sejumlah kewenangan di tingkat Kabupaten/Kota ke Provinsi dan ke tingkat Pemerintah. Kewenangan menangani SMA/SMK, kehutanan, kelautan dan perikanan ditarik ke Provinsi. Dari sisi pengawasan demi kualitas pelayanan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan menjadi semakin tidak terjamin.
2. Hubungan antara Presiden (eksekutif) dengan DPR (sebagai lembaga pengawas) kadang melakukan pengawasan yang berlebihan di bidang tertentu sehingga mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara pengawasan di bidang lain terabaikan sehingga merugikan kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*) Banyak RUU yang tidak dibahas dan ditetapkan sebagai UU akibat konflik internal DPRD.
3. Pihak eksekutif merencanakan pembangunan melalui mekanisme musrenbang guna menyerap kepentingan/aspirasi masyarakat; sementara DPR dan DPRD menggunakan masa reses untuk menyerap aspirasi. Hasil penyerapan aspirasi sering tidak sinkron, yang jika dipaksakan seolah ada program siluman yang muncul di tingkat pusat dan daerah. Masa reses belum digunakan secara optimal. Perlu ada forum publik yang mendaulat anggota DPR dan DPRD untuk memintai pertanggungjawaban atas janji-janji mereka, sehingga mereka tidak hanya muncul dalam gagasan setiap lima tahun dan tenggelan dalam kesibukannya sendiri selama lebih kurang lma tahun.
4. DPD lebih sibuk mengurus posisinya, sehingga banyak waktu dan energi yang dihabiskan untuk membahas amandemen UUD guna memperkuat posisinya. Kesibukan ini membuat banyak masalah daerah yang kurang diperjuangkan di tingkat pusat

bersama DPR dan Presiden. Banyak daerah yang merasa seolah tidak memiliki wakil daerah yang senantiasa memperjuangkan aspirasi daerah. Provinsi NTT sebagai daerah kepulauan yang sudah mengajukan permohonan agar diperjuangkan menjadi provinsi kepulauan, tetapi hingga saat ini belum juga terealisasi. Selain itu dari sisi rentang kendali organisasi, provinsi ini telah memiliki 22 kabupaten/kota. Dari sisi rentang kendali sudah tidak efektif lagi, sehingga diusulkan pembentukan provinsi Flores, tetapi itu pun sampai saat ini belum direalisasikan. Sementara setiap periode pemelihan anggota DPD terdapat sejumlah calon yang terpilih karena memberi harapan – pembentukan provinsi kepulauan dan pembentukan provinsi Flores dan sejumlah harapan lainnya. Jika dipersoalkan, anggota DPD selalu beralasan tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk itu.

5. Posisi DPR dan DPD yang belum seimbang. DPD seolah sebagai lembaga pembantu DPR. Dalam UU MD3 Nomor 17 tahun 2014 menetapkan bahwa (1) DPD berwenang mengajukan rancangan UU dan memberi pertimbangan, tetapi tidak berwenang untuk turut serta menetapkan. Keduanya sama-sama dipilih oleh rakyat. Bedanya calon anggota DPR diusung oleh Partai Politik sementara anggota DPD calon independen. DPR belum rela memberikan peran yang sama kepada DPD sehingga banyak waktu, tenaga dan biaya yang dihabiskan oleh DPD dalam memperjuangkan posisinya melalui amandemen UUD 1945.
6. Hubungan DPD dan MPR. MPR memiliki kewenangan mengubah UUD. DPD dan DPR merupakan bagian dari MPR. Keduanya memiliki tugas, fungsi, hak dan kewajiban serta jumlah yang tidak sama. Jika DPD sedang berusaha agar MPR mengamandemen UUD 1945, keberhasilannya sangat ditentukan oleh kemauan baik dari anggota DPR. Jika tidak berhasil melalui tahap musyawarah dan mufakat, maka akan dilakukan melalui pemungutan suara dengan suara terbanyak. Sementara anggota DPR jauh lebih besar jumlahnya dari anggota DPD di MPR.
7. Hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Otonomi luas semulanya diletakkan di Daerah Kabupaten/Kota (UU 22/1999 dan UU 32/2004). Dalam perkembangannya (UU 23/2014) sejumlah urusan/kewenangan mulai ditarik ke Provinsi (pendidikan tingkat SMA dan SMK, kelautan dan perikanan, kehutanan) dan Pusat. Pemberian otonomi luas ketika itu bermaksud untuk efisiensi, efektivitas, responsivitas, dan memberi ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Di dalam UU 23 tahun 2014 pasal 13 telah ditetapkan sejumlah kriteria yang menentukan sebuah urusan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Jika urusan pemerintahan yang **penggunaannya** lintas daerah provinsi atau lintas negara; urusan Pemerintahan yang **manfaat atau dampak negatifnya** lintas daerah provinsi atau lintas negara; urusan pemerintahan yang **penggunaan sumber dayanya lebih efisien** apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Jika Urusan Pemerintahan yang **penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota**; Urusan Pemerintahan yang **manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota**; dan/atau Urusan Pemerintahan yang **penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi**, maka urusan tersebut menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Jika Urusan Pemerintahan yang **lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota**; Urusan Pemerintahan yang **penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota**; Urusan Pemerintahan yang **manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota**; dan/atau Urusan Pemerintahan yang **penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota**, menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila penetapan kewenangan menggunakan pertimbangan pengguna, manfaat dan dampak negatifnya, serta penggunaan sumberdaya yang lebih efisien maka urusan kabupaten/kota lambat tapi pasti akan ditarik ke Provinsi dan Pusat. Setiap urusan yang dikembangkan oleh daerah berharap dimanfaatkan bukan hanya oleh pemerintah dan penduduk daerah yang bersangkutan, tetapi juga oleh pengguna di luar daerah. Sebagai contoh taman laut menjadi objek wisata dikembangkan sebagai satu sumber pendapatan daerah, jika usahanya berkembang dan dinikmati oleh wisatawan domestik dan mancanegara apakah dengan alasan pengguna dan manfaat serta dampaknya bukan hanya orang dalam daerah yang bersangkutan urusan tersebut ditarik ke provinsi atau pusat? Jika urusan-urusan tersebut ditarik ke provinsi atau pusat, bagaimana dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yaitu prinsip melibatkan partisipasi masyarakat, efisiensi, efektivitas, responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan?

Jika SMA dan SMK dikelola secara baik oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sehingga diminati oleh calon siswa dari kabupaten/kota tetangga dan oleh karena alasan pengguna dan penerima manfaat bukan hanya oleh warga kabupaten/kota yang bersangkutan ditarik ke provinsi?

Jika alasan-alasan ini yang digunakan untuk menetapkan kewenangan mengelola urusan tertentu, apakah kabupaten/kota masih bersedia membina dan mengembangkan sebuah urusan yang tadinya tidak baik menjadi baik sehingga diminati semua orang dan rela menyerahkannya ke pihak provinsi dan pusat? Kebijakan dalam UU Pemerintahan

Daerah ini sangat kontradiktif dengan perbaikan kinerja pemerintah daerah, khususnya kabupaten/kota.

Solusinya: Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provins dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota perlu ditata kembali dengan menggunakan prinsip tatakelola pemerintahan yang baik (pemerintahan yang partisipatif, efisien, efektif, transparan, akuntabel, responsif, dan adil). Kriteria yang digunakan pada pasal 13 UU Nomor 23 tahun 2014 perlu ditinjau kembali.

### **C. Upaya perbaikan kondisi kelembagaan negara/pemerintahan dan hubungan antar lembaga negara/pemerintahan dalam rangka percepatan pencapaian target pembangunan nasional dan daerah.**

Tujuan utama penataan kelembagaan/organisasi adalah agar lembaga/organisasi tersebut memiliki kemampuan yang memadai dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien dan bersinergi dengan lembaga/organisasi lain agar Pemerintah Negara Indonesia mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mengembang tugas yang begitu kompleks dan wilayah luas dan penduduk yang besar jumlahnya, maka struktur organisasi/lembaga yang disesain tentunya memperhatikan beberapa dimensi struktur organisasi/lembaga. Dimensi-dimensi dimaksud adalah: kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi (Robbins, 1995). Kompleksitas organisasi sangat ditentukan oleh diferensiasi harisontal, diferensiasi vertikal, dan diferensiasi spasial. Formasilsasi sangat ditentukan oleh standarisasi tugas dan fungsi organisasi/lembaga dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sentralisasi ditentukan oleh titik pengambilan keputusan yang lebih efisien dan efektif.

Berkenaan pengembangan organisasi berdasarkan dimensi-dimensi struktur tersebut, Laurence & Lorsch dalam Kreitner & Kinicki (2000) mengingatkan bahwa "Organisasi yang sukses adalah organisasi yang mampu menjaga keseimbangan antara tingkat diferensiasi dengan tingkat integrasi. Organisasi yang tidak sukses adalah organisasi yang cenderung menderita ketidakseimbangan karena terlalu banyak diferensiasi dan tidak cukup integrasi yang mengimbangi.

Berkenaan dengan teori ini maka solusinya adalah: proses diferensiasi harizontal, vertikal dan spasial perlu memperhatikan prinsip rentang kendali, memperkuat fungsi koordinasi dan pengawasan. Koordinasi untuk menjamin integrasi (terciptanya keserasian dan keselarasan hubungan antarlembaga). Pengawasan dilakukan secara proporsional guna menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan

dan pemberdayaan masyarakat. Selain prinsip-prinsip penataan kelembagaan/organisasi tersebut, perlu juga diperhatikan orang-orang yang menduduki jabatan dalam lembaga/organisasi memiliki integritas yang memadai. Sebaik apapun sistem tata lembaga, jika diisi oleh orang-orang yang memiliki integritas yang rendah, tidak akan menyelesaikan persoalan hubungan antarlembaga.

Akuntabilitas lembaga dalam menjalankan tugas dan fungsinya dijamin oleh fungsi kontrol (pengawasan). Sudah ada banyak lembaga yang mengemban fungsi kontrol ini yang dibentuk dalam sistem tetatanegaraan kita. Akan tetapi berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) telah menggerogoti perilaku penyelenggaran negara (khususnya para pengawas), maka perlu melibatkan rakyat/masyarakat dalam menjalankan fungsi kontrol ini. Oleh karena itu dalam penataan lembaga/birokrasi pemerintah, perlu ada mekanisme eksternal guna masyarakat berpartisipasi dalam melakukan fungsi kontrol publik yang lebih efektif dan efisien.

Bahwa setiap organisasi berkepentingan dalam membangun hubungan antar organisasi karena keterbatasan penguasaan/kepemilikan sumber daya. Hubungan ini untuk saling melengkapi (Simbosis mutualis) dalam rangka pencapaian tujuan bersama atau tujuan masing-masing organisasi yang bersagkutan.

Ketika menata organisasi dari dimensi vertikal, terutama menata kewenangan mengelola sejumlah urusan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, perlu memperhatikan ketergantungan sumber daya terhadap organisasi lain perlu dikelola dengan baik melalui, *pertama*, bahwa ia harus mempengaruhi organisasi lain agar dapat memperoleh sumber-sumber daya; *kedua*, ia harus merespon kebutuhan dan tuntutan dari organisasi lain dalam lingkungannya. Memposisikan kewenangan pada level tertentu (pusat, provinsi, kabupaten/kota) guna mengelola sumberdaya perlu memperhatikan aspek kepentingan masyarakat dan pemerintah setempat. Diposisikan di tingkat provinsi, bagaimana provinsi menjamin peranserta kabupaten/kota dan masyarakat di masing-masing kabupaten/kota guna menyelesaikan urusan yang menjadi kewenangan provinsi. Demikian halnya dengan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang menyertakan provinsi dan kabupaten/kota. Maman sudah ada model kerjasama antarjenjang pemerintahan dan model tugas pembantuan. Budaya birokrasi yang masih cenderung dikendalikan hirarki belum menjamin terjadinya kerjasama antarjenjang pemerintahan. Budaya memproyekan urusan pemerintahan dan pembanunan yang merupakan sumber penghasilan tambahan dalam birokrasi membuat irkrasi tingkat atas enggan menggunakan model tugas pembantuan, karena berkonsekwenasi pada penyerahan aset (anggaran dan sarana/prasarana) guna menangani tugas pembantuan tersebut.

Upaya memposisikan kewenangan dalam mengelola sejumlah urusan (sumberdaya) juga sangat ditentukan oleh tingkat ketergantungan suatu organisasi terhadap sumber daya tertentu merupakan suatu fungsi dari dua factor yaitu: *pertama*, bagaimana pentingnya sumber daya itu bagi kelangsungan hidup organisasi; *kedua*, sejauh mana sumber daya itu dikendalikan oleh organisasi-organisasi lain. Upaya memperebutkan kewenangan di antara level pemerintahan tentunya harus didasarkan pada efektivitas, efisiensi, responsivitas dan akuntabilitas pelayanan publik. Untuk kepentingan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ialah organisasi/lembaga-lembaga negara dan daerah ini dibentuk, bukan untuk kepentingan kekuasaan, kesejahteraan dan kecerdasan penyelenggara negara semata. Oleh karena itu pasal 13 UU Nomor 23 Tahun 2014 perlu dikaji terus, apakah demi tujuan pembentukan negara Indonesia, kewenang mengelola urusan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan diletakkan pada level Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota?

Harus disadari bahwa Pemerintah Pusat tidak mampu secara efektif mencapai tujuan tanpa kekuatan dan dukungan Provinsi dan Kabupaten/Kota; Provinsi juga perlu menyadari bahwa tidak dapat melayani seluruh masyarakat tanpa kekuasaan Pemerintah Pusat dan dukungan Kabupaten/Kota; Kabupaten/Kota juga tidak dapat mengatasi masalah tanpa kekuasaan Pemerintah Pusat ditambah kekuasaan Provinsi. Pemerintah Pusat dan kekuasaan Provinsi tidak dapat melakukan tugas mereka tanpa kekuatan dari pemerintah Kabupaten/Kota (dimodifikasi dari pernyataan Sanford dalam Wright (1982)

Semua lembaga yang telah dibentuk dalam negara ini tentunya diberikan tugas dan fungsinya masing-masing. Semuanya akan memainkan perannya demi terciptanya tujuan pembentukan negara ini. Oleh karena itu dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang adil semua lembaga negara/daerah perlu menerapkan "Teori permainan (Games Theory)" mengasumsikan bahwa, "semua peserta (lembaga) berusaha mengoptimalkan perilaku/tindakan/usaha mereka masing-masing dan berusaha untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan kerugian dalam batas-batas perilaku yang dibolehkan (dianalogikan dengan permainan)".

#### **D. Penutup**

Dari sisi pengetahuan tentang tata kelembagaan negara tidak sedikit orang yang memilikinya dengan baik. Persoalannya pada kemauan dan komitmen dalam menerapkan pengetahuan yang dimilikinya. Negara ini membutuhkan orang-orang yang memiliki pengetahuan, kemauan dan komitmen yang tinggi untuk menatanya. Memiliki pengetahuan dan kemauan tidak akan tertata lembaga negara/pemerintah ini dengan baik. Memiliki pengetahuan dan kemauan tetapi tidak ditopang komitmen yang kuat, atau memiliki

komitmen dan kemauan yang kuat tanpa memiliki pengetahuan yang memadai juga tidak akan menghasilkan lembaga negara/pemerintah yang tertata secara efisien, efektif.

Terima kasih kami haturkan, karena telah memberikan kesempatan kepada kami memberikan secuil pemikiran dalam rangka penataan hubungan antarlembaga negara/pemerintah. Semoga bermanfaat.

## **E. Referensi**

- Gaffar, Janedjri M. *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan Uud 1945, Disampaikan pada acara Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta, 22 April 2008.*
- Haris, 2006. *Politik Organisasi Perspektif Mikro – Diagnosa Psikologis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kreitner Robert dan Kinicki Angelo, 2014. *Perilaku Organisasi*, Edisi 9 Buku 2, Penerbit Salemba Empat, Jakarta,
- Robbins Stephen, P. 1995. *Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi*, Edisi 3, Penerbit Arcan, Jakarta.
- Suwandi, Made, 2009. Hubungan Pusat dan Daerah Dari Aspek Kewenangan Dalam Koridor UU No. 32 Tahun 2004, M. Ramses Andy (editor), *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta.
- Walker, D. B., *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*, Chatham House, Chatham, NJ, 2000.
- Wright, Deil S. 1982. *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks/Cole, Monterey, CA
- Munir, Ernawati, 2005. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD1945*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasioanal, Jakarta.

## **Dokumen**

UUD 1945

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

## ASPEK SDM APARATUR PEMERINTAH

### A. PENDAHULUAN

Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur birokrasi memiliki peran strategis dalam menjalankan roda birokrasi pemerintahan, karena penggerak sistem birokrasi pemerintah adalah manusia yang ada didalamnya yaitu pegawai yang bekerja dalam kerangka tugas, fungsi dan tanggungjawabnya (Hayat, 2014). Selanjutnya, bahwa sarana dan prasarana fisik dalam birokrasi merupakan media penunjang SDM birokrat dalam langkah strategis perumusan formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan organisasi birokrasi. Sebagai penggerak roda birokrasi idealnya SDM aparatur birokrasi hendaknya memiliki kapasitas yang sesuai dengan kebutuhan beban kerjanya. Dengan kata lain bahwa kualitas SDM aparatur sangat menentukan kinerja birokrasi pemerintah.

Berbicara masalah birokrasi pemerintah terdapat 3 (tiga) hal utama yang menjadi *core* dalam pengelolaan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien, yakni kelembagaan (organisasi); ketatalaksanaan (*business process*); dan terpenting adalah sumberdaya manusia aparatur. Ketiga hal utama tersebut hingga saat ini masih terus dilakukan pembenahan melalui proses reformasi birokrasi yang tengah berlangsung. Akan tetapi dalam melakukan reformasi birokrasi yang telah dirumuskan kedalam agenda Reformasi Birokrasi dengan 8 (delapan) area perubahan, hendaklah pemerintah melakukannya dengan berstrategi, karena ke 8 (delapan) area perubahan tersebut memiliki keterkaitan erat antar satu area dengan yang lainnya yang akan secara bersama-sama mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Penting untuk diingat bahwa birokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah berdasarkan hierarki dan jenjang jabatan, hal ini jelas menunjukkan bahwa reformasi SDM aparatur lah yang idealnya menjadi pondasi dari Reformasi Birokrasi (Azhari, 2014). Dan tidak dapat dipungkiri bahwa kesuksesan reformasi birokrasi ditentukan oleh peran dan kualitas sumber daya manusia didalamnya. Sumberdaya aparatur menjadi kunci utama dalam pengembangan organisasi birokrasi (Hayat, 2014). Karena dengan semakin meningkatnya kualitas sumberdaya aparatur yang mengelola birokrasi pemerintah maka akan mampu mempengaruhi secara signifikan terhadap pengembangan birokrasi pemerintah itu sendiri, dan akan bermuara pada peningkatan kinerja birokrasi pemerintah yakni kinerja pelayanan publik dengan muara akhir kesejahteraan masyarakat.

Jika kita melihat kembali fenomena penyelenggaraan birokrasi pemerintah hingga saat ini, sangatlah jauh dari harapan tentang keberadaan birokrasi pemerintah, baik pada tingkat

pusat maupun didaerah. Presentasi jalannya birokrasi pemerintah saat ini merupakan cerminan dari kualitas sumber daya aparatur yang menjalankannya. Sangatlah miris jika sampai dengan tahun ke 7 reformasi birokrasi ini berjalan, *image* birokrasi yang berbelit-belit, birokrat yang ingin dilayani masih lejang dalam benak masyarakat. Seperti yang disampaikan (Prasojo, dkk., 2014) bahwa kebanyakan PNS berpola pikir sempit yang berorientasi sebagai penguasa bukan sebagai pelayan masyarakat, budaya kerja belum produktif, tidak efisien dan tidak akuntabel, kewenangan yang tumpang tindih, dan berujung pada pelayanan publik tidak berkualitas. Akibatnya keberadaan PNS dirasakan belum memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Lebih ekstrem lagi para aparatur beranggapan bahwa lebih baik memiliki koneksi dengan kekuasaan yang sangat menguntungkan bagi jabatan, golongan dan kariernya. Kondisi demikian telah mendorong aparatur untuk bekerja secara instan, malas-malasan, cenderung cari muka, dan mengutamakan pelayanan kepada atasan daripada melayani masyarakat. Tidak ada semangat dalam menciptakan inovasi, kreasi dan invensi yang tumbuh dari dalam diri aparatur. Demikian pula dengan disiplin, integritas, loyalitas, kapabilitas, dan kompetensi dalam bekerja juga tidak diperhatikan yang kemudian berujung pada rendahnya produktifitas kerja dan capaian sasaran kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya (Prasojo, 2013; 2014). Fenomena kondisi aparatur birokrasi tersebut masih berlangsung hingga saat ini, meskipun pada tataran kebijakan telah dikeluarkannya berbagai aturan untuk pembenahan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, akan tetapi implementasinya hanya sampai pada tataran administratif dan sama sekali tidak menyentuh aparatur birokrasi itu sendiri.

Bahkan data yang disampaikan PERC (*Political and Economic Risk Consultacy*) pada tahun 2016 melaporkan bahwa tingkat korupsi birokrasi Indonesia berada pada posisi ke 2 dari bawah setelah India, dengan skala 8,0. Berdasarkan peringkat, birokrasi Indonesia justru mengalami kemerosotan, pada tahun 2012 PERC melaporkan bahwa posisi birokrasi Indonesia terletak pada posisi terburuk ke 3 dengan skala 8,37. Data tersebut mengindikasikan bahwa pembenahan birokrasi yang dilakukan begitu lambat, sehingga birokrasi yang buruk masih menjadi predikat birokrasi pemerintah Indonesia (Laporan hasil PERC 2016), data tersebut secara makro merujuk kepada buruknya kualitas sumberdaya aparatur yang menjalankan roda birokrasi tersebut.

Kondisi ini menunjukkan peran penting sumberdaya aparatur dalam mencapai tujuan birokrasi dan target-target pemerintah yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga kondisi ini tidak boleh dibiarkan berkelanjutan lebih lama lagi, perlu dilakukan percepatan penataan

sumberdaya aparatur birokrasi pemerintah. Menindaklanjuti hal ini pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbasis pada *merit system*. Sistem merit merujuk pada prinsip bahwa seseorang yang bekerja dalam dinas, penempatannya, promosinya dan bahkan pemberhentian dilakukan atas dasar standar serta uji obyektif terhadap prestasi maupun kemampuannya (Tjokromidjojo, 1995; Prasojo, 2014).

## B. DESKRIPSI PERMASALAHAN EMPIRIS PENCAPAIAN TARGET PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH DARI ASPEK SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR

Permasalahan sumberdaya manusia aparatur birokrasi pemerintah baik dari tingkat pusat sampai di tingkat daerah secara umum hampir sama. Secara ideal pada tingkat pusat maupun daerah perencanaan sumberdaya manusia hendaknya dilakukan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Pada tingkat daerah dan pusat RPJP menggambarkan arah pembangunan dalam 20 tahun kedepan, yang dalam pelaksanaannya diimplementasikan secara bertahap kedalam RPJM yakni dalam kurun waktu 5 tahunan.

Dalam perencanaan pembangunan yang dirumuskan tidak hanya mengarahkan kemana daerah akan dibawa, atau akan dijadikan apa daerahnya. Tetapi lebih luas lagi juga tergambar pula kualifikasi sumberdaya aparatur yang dibutuhkan dan akan menjalankan setiap kebijakan terkait dengan upaya pencapaian target yang telah ditetapkan dalam RPJM. Akan tetapi dalam pelaksanaan pencapaian target pembangunan yang telah ditetapkan terdapat berbagai kendala yang menghambat prosesi pencapaian target tersebut. Dari perspektif sumberdaya aparatur birokrasi misalnya, masalah yang dihadapi daerah terkait dengan sumberdaya aparatur ini adalah kualifikasi sumberdaya aparatur tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah; perubahan dan tumpang tindihnya peraturan bagi sumberdaya aparatur; kesetaraan dan keadilan yang tidak seimbang (Hayat, 2014). Kondisi ini sebenarnya merupakan akibat kekeliruan yang panjang terkait rekrutmen sumberdaya aparatur yang selama ini dilakukan. Ini diperparah lagi dengan intervensi politik yang begitu kental dalam rekrutmen ataupun penempatan sumberdaya aparatur dalam tubuh birokrasi.

Tingginya intervensi politik dalam tubuh birokrasi pemerintah mengakibatkan kebijakan-kebijakan kepegawaian yang dilahirkan lebih untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan politik semata. Untuk menempatkan seorang pegawai dalam jabatannya lebih ditentukan oleh *like or dislike* pejabat politik. Nuansa politik yang begitu tinggi bukan saja sekedar mempengaruhi bahkan lebih menjadi penentu pada setiap tahapan manajemen

sumberdaya aparatur baik ditingkat pusat maupun daerah (Prasojo, 2014). Lebih lanjut dikatakan bahwa rekrutmen pegawai tidak didasarkan pada analisis jabatan dan analisis kebutuhan pegawai, cenderung tertutup dan hanya untuk mengakomodir kepentingan politik. Rekrutmen masih dipandang dianggap sebagai proyek tahunan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas layanan dan pemerintahan. Pada akhirnya, dampak dari sistem rekrutmen tersebut akan menghasilkan sumberdaya aparatur yang kurang kompeten. Adapun yang memiliki kompetensi tetapi belum dapat memenuhi standar yang dibutuhkan dalam pencapaian target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hubungan yang tidak seimbang antara politik dan birokrasi ini menyebabkan birokrasi kehilangan kemandiriannya. Pengaruh politik yang begitu kuat telah menjadikan sumber penyakit yang mempengaruhi kinerja. Ukuran-ukuran politik lebih mendominasi dalam proses pengisian jabatan daripada ukuran kinerja dan kompetensi.

Permasalahan sumberdaya aparatur birokrasi yang juga mengemuka dan menghambat pencapaian target pembangunan adalah terkait dengan ketatalaksanaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sistem koordinasi yang terbangun dalam birokrasi pemerintah dapat dikatakan tidak jelas, salah satunya disebabkan oleh kekosongan kebijakan yang mengatur pelaksanaan koordinasi ini. Misalnya koordinasi yang mengatur kepegawaian aparatur birokrasi, dalam hal ini pada tingkat pusat terdapat 4 (empat) institusi pemerintah yang berwenang mengurus masalah kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pembinaan yakni Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Komite Aparatur Sipil Negara (KASN). Keempat institusi tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda-beda akan tetapi yang dikelolanya adalah sama-sama masalah kepegawaian, yang menjadi pertanyaannya adalah apakah terdapat koordinasi diantara keempat institusi tersebut dalam mengelola kepegawaian untuk mencapai tujuan bersama yaitu menghadirkan sumberdaya aparatur yang berkualitas ?

Hal ini juga menulari sistem koordinasi internal birokrasi yang paling rendah sekalipun di daerah. Ego sektoral dan orientasi aparatur dalam menjalankan tupoksinya menjadikan aparatur cenderung abai terhadap target-target dari pekerjaannya. Kecenderungan ingin dipuji, mencari muka didepan atasan mencirikan aparatur yang tidak memiliki kompetensi dalam bekerja serta berkinerja rendah. Lemahnya ketatalaksanaan aparatur dalam tubuh birokrasi tidak lepas dari buruknya sistem rekrutmen aparatur, yang menghasilkan aparatur-aparatur yang tidak kompeten. Padahal dalam kegiatan dan program yang direncanakan dan telah tertuang dalam RPJM, dalam pelaksanaannya merupakan satu

kesatuan yang saling berkesinambungan untuk mencapai target pembangunan yang telah ditetapkan. Sehingga tidaklah mungkin mengabaikan koordinasi dalam *business process* pencapaian program pembangunan.

Tingginya intervensi politik terhadap jalannya birokrasi juga telah mengaburkan fungsi pengawasan dan pengendalian Badan Kepegawaian Daerah (BKD). BKD yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam pengawasan, pengembangan dan pengendalian sumber daya aparatur pemerintah di wilayah kerjanya, telah menjadi tidak berdaya terhadap kepentingan-kepentingan politik kepala daerah. Kepala Daerah yang diusung oleh partai politik telah dengan leluasa memanfaatkan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaannya, demikian halnya dengan BKD. Dalam hal rekrutmen sumberdaya aparatur, BKD dan baperjakat lebih ditempatkan pada posisi legalitas administratif saja, dimana baik pelaksanaan rekrutmen maupun pengambil keputusan tentang siapa orang yang direkrut terletak pada kepala daerah. Dan lebih mengikuti kehendak kepala daerah saja.

Melihat fenomena yang terjadi sampai saat ini, maka tidaklah salah dikatakan bahwa sistem kepegawaian Indonesia telah mengarah pada spoil system yang terkooptasi oleh kepentingan politik dan tidak dapat ditransfer antar daerah (Amanda Green, 2005; Prasajo, 2014). Oleh karenanya perlu juga untuk dipertanyakan bagaimana implementasi dari UU No 17 tahun 2007 tentang Rencana Peambangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yaitu pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi kepegawaian atau reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk meningkatkan tatanan pemerintahan yang baik dalam mendukung pembangunan secara nasional.

### C. UPAYA PERBAIKAN KONDISI ASPEK SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENCAPAIAN TARGET PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH

Reformasi birokrasi idealnya merupakan sebuah solusi terhadap permasalahan yang pelik dan merupakan akumulasi dari berbagai kesalahan manajerial khususnya dalam penataan kepegawaian. Keinginan untuk menata kembali sistem kepegawaian pemerintah untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah, sebenarnya telah mulai terlihat dengan terbitnya UU No 17 tahun 2007 tentang Rencana Peambangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yaitu pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi kepegawaian atau reformasi birokrasi untuk meningkatkan

profesionalisme aparatur negara dan untuk meningkatkan tatanan pemerintahan yang baik dalam mendukung pembangunan secara nasional.

Akan tetapi sampai dengan pelaksanaan RPJPN 3 tahun 2017 pembenahan pada sumberdaya aparatur birokrasi belum menunjukkan hasil yang ditargetkan. Maka untuk upaya percepatan perbaikan kualitas sumber daya aparatur birokrasi diterbitkan UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbasis *Merit System*. Karena untuk mencapai tipe ideal birokrasi *merit system* merupakan kemutlakan (Sunaryo, 2014).

Menurut Prasojo (2014) sebagai penggagas dan salah satu perumus UU ASN, UU ASN pada prinsipnya merubah beberapa hal mendasar yakni *pertama* perubahan dari pendekatan *personel administration* yang hanya berupa catatan administratif kepegawaian kepada *human resources management* yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai dan dikembangkan dengan baik. *Kedua* perubahan dari pendekatan *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan. Dan *ketiga* meningkatkan perlindungan aparatur dari intervensi politik.

Ketiga prinsip dasar tersebut berkorelasi langsung dengan manajemen kepegawaian, yang bermula dari sistem perencanaan pegawai yang mengacu pada RPJPN. Untuk mengisi jabatan-jabatan strategis dan memenuhi kebutuhan sumberdaya aparatur yang mendukung percepatan pembangunan, perencanaan kepegawaian hendaknya dilakukan berdasarkan analisis jabatan serta analisis kebutuhan pegawai. Mengutip 2 (dua) solusi yang ditawarkan Prasojo (2014) untuk memperkuat profesionalisme sumberdaya aparatur birokrasi, beberapa hal penting untuk dilakukan pembenahan, diantaranya yakni :

1. Menjamin berjalannya rekrutmen dengan sistem merit; dengan telah dilakukannya analisis jabatan maka calon-calon pelamar harus memenuhi syarat dan kompetensi yang telah ditetapkan. UU ASN mengamanatkan bahwa penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh instansi pemerintah harus melalui penilaian yang dilaksanakan secara obyektif, berdasarkan kompetensi, kualifikasi dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi PNS terdiri dari 3 (tiga) tahap yang meliputi seleksi administrasi; seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang. Selanjutnya menurut Prasojo, penting untuk dilakukan penghitungan secara pasti tentang *existing condition* PNS yang ada saat ini. Menurutnyanya *existing condition* tidak hanya mencerminkan jumlah rasio pegawai terhadap penduduk (rasio beban kerja) tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Pemetaan ini

memiliki relevansi terhadap jumlah pegawai dan kompetensi calon PNS yang akan direkrut, sehingga rekrutmen benar-benar menjadi kebutuhan pemerintah. Dalam proses pelaksanaannya baik pada tingkat pusat dan daerah hendaknya mulai menggunakan lembaga independen untuk menjaga kenetralan yang berujung pada kualitas calon PNS yang direkrut.

2. Promosi Terbuka bagi pengisian jabatan-jabatan tertentu baik pada tingkat pusat maupun di daerah. Dengan sistem promosi ini memberikan kesempatan bagi sumberdaya aparatur yang memiliki kompetensi untuk berkompetisi menduduki jabatan tertentu. Hal ini akan meningkatkan daya saing sumberdaya aparatur dan menggerakkan pengetahuan serta mobilitas aparatur birokrasi, serta memperkuat implementasi NKRI. Jika semua instansi pemerintah menerapkan sistem promosi seperti ini maka aparatur yang tidak kompeten akan tereliminasi dengan sendirinya. Sistem pengelolaan sumberdaya aparatur yang terbuka yang berdampak pada peningkatan daya saing aparatur, sehingga dengan sendirinya akan meningkatkan kualitas aparatur birokrasi. Dengan sendirinya ketersediaan sumberdaya aparatur yang berkualitas akan mempercepat proses pencapaian target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya.
3. Seleksi jabatan di daerah yang mengacu pada UU ASN masih belum dapat meminimalisir intervensi politik atau penguasa untuk menempatkan orang-orangnya pada jabatan-jabatan tertentu. Karena seperti diketahui bahwa tim panitia seleksi (Pansel) dibentuk oleh kepala daerah, yang tentunya dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Hal ini berarti yang terseleksi oleh tim pansel adalah orang-orang pesanan kepala daerah juga. Untuk menghindari hal tersebut dalam hal ini KASN sebagai lembaga yang berwenang dalam hal ini harus menyediakan assesor-asesor yang telah tersertifikasi dan siap untuk melakukan assesment terhadap calon-calon pejabat di setiap daerah. Akan tetapi kewenangan kepala daerah untuk memilih calon pejabat tetap dihormati, yakni dengan memilih 1 (satu) diantara 3 (tiga) orang calon pejabat yang telah terpilih melalui proses assesment oleh asesor dari KASN. Hal ini dirasa cukup efektif mengurangi intervensi politik dalam pengelolaan sumberdaya aparatur birokrasi.
4. Ketidakjelasan koordinasi dalam ketatalaksanaan birokrasi yang terjadi dalam tubuh birokrasi hingga saat ini penting untuk dilakukan pembenahan. Salah satu solusi yang bisa dilakukan yakni dengan duduk bersama diantara instansi pemerintah yang memiliki lingkup tupoksi dan kewenangan saling terkait, untuk bersama-sama

merumuskan ketatalaksanaan penyelenggaraan tupoksi mereka. Disamping itu penting untuk merumuskan kebijakan yang menjadi landasan hukum dari pelaksanaan koordinasi tersebut. Karena ketidakjelasan hukum yang mendasari pelaksanaan koordinasi antar instansi akan berdampak pada *business process* dalam menyelenggarakan tupoksinya. Seperti yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa birokrasi dijalankan oleh sumberdaya aparatur yang ada didalamnya, sehingga dengan kondisi kualitas sumberdaya aparatur yang ada sekarang yang cenderung mengedepankan ego sektoral, dan abai terhadap capaian target kinerjanya akan sulit mengharapkan koordinasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan ini akan terlaksana dengan baik. Sebagai dampak, capaian target pembangunan akan rendah. Untuk itu penting untuk menetapkan landasan hukum bagi pelaksanaan koordinasi ini, karena mengabaikan aturan dalam pelaksanaan pekerjaan birokrasi berarti sanksi akan menantinya.

5. Pembenahan pada sistem penggajian dan pensiunan. Diketahui bahwa pemasukan aparatur yang masih aktif dengan yang sudah pensiun memiliki kesenjangan yang begitu besar, sehingga memasuki masa pensiun sering menjadi sindrome yang menakutkan bagi aparat birokrasi. Hal ini dipicu oleh ketakutan dan ketidaksiapan aparatur secara ekonomi pada masa pensiun nanti. Ini menjadi salah satu pemicu tingginya kasus korupsi pada tubuh birokrasi, karena pada masa produktif/aktif sebagai birokrat mereka sibuk untuk mencari dan mengumpulkan materi untuk ditabung guna bekal dimasa pensiun. Hal ini menunggu *goodwill* dari pemerintah untuk segera membenahi sistem pensiunan yang selama ini berjalan. Jika pemerintah mau membangun sumberdaya aparatur sebagai aset negara hendaknya menjadikan masa pensiun sebagai puncak karier pegawai dan diberikan kompesasi gaji pensiun yang pantas sesuai dengan karirnya, bukan justeru menganggapnya sebagai beban anggaran negara. Jika hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah, secara tidak langsung aparatur akan bekerja dengan sungguh-sungguh dan tidak berfikir untuk mencari berbagai pemasukan lain bagi masa pensiun mereka. Artinya aparatur yang masih aktif bekerja akan berusaha bekerja sebaik mungkin untuk mencapai puncak karirnya. Kondisi ini secara tidak langsung akan menciptakan aparatur birokrasi yang berkualitas dan ketersediaan sumberdaya aparatur berkualitas akan mempercepat proses pencapaian target-target pembangunan yang telah ditetapkan.
6. Intervensi politik yang tinggi dalam pengelolaan kepegawaian, penting untuk diminimalisir untuk mendapatkan sumberdaya aparatur yang berkualitas. Untuk

meminimalisir dijadikannya pemerintah sebagai sarana administratif bagi kepentingan-kepentingan politik dan meminimalisir intervensi politik pada rekrutmen aparatur maka peran pengelolaan kepegawaian sebaiknya disentralisasikan ke pemerintah pusat. Dimana dalam penyelenggaraannya mungkin akan dilakukan pelimpahan kewenangan, misal : pegawai golongan II pembinaannya diserahkan kepada kabupaten/kota; pegawai golongan III pembinaannya menjadi kewenangan provinsi; dan pegawai golongan IV keatas pembinaannya menjadi kewenangan pemerintah pusat, dimana pegawai dengan golongan IV ini merupakan pegawai senior yang penetapannya sudah pada tingkat pengambil kebijakan. Karena selama ini dengan besarnya intervensi politik terhadap pengelolaan kepegawaian birokrasi pemerintah, rotasi dan mutasi khususnya pada jabatan eselon II keatas menjadi momok yang menakutkan bagi aparatur birokrasi yang secara administratif berpeluang menduduki jabatan tersebut, posisi inilah yang rawan intervensi politik. Jika kewenangan kepegawaian dikelola oleh pemerintah pusat, maka jabatan-jabatan rawan intervensi politik daerah akan dapat terkontrol dan diminimalisir, dan dengan pengelolaan kepegawaian yang terpusat maka daerah hanya mengajukan ke pemerintah pusat akan kebutuhan jumlah dan kualifikasi sumberdaya aparatur yang dibutuhkannya, sehingga fungsi kontrol pemerintah terhadap pengadaan dan pembinaan sumberdaya aparatur tetap berjalan.

#### D. PENUTUP

Untuk membangun tipe ideal birokrasi melalui Reformasi Birokrasi sangat dibutuhkan *political will* pemerintah untuk mengawali pembenahan dari sektor sumberdaya aparatur birokrasi. Karena sumberdaya aparatur merupakan roda penggerak yang menentukan dan menjalankan birokrasi.

Untuk perencanaan sumberdaya aparatur alangkah baiknya jika diawali dengan Pemilu serentak baik pemilihan presiden, gubernur, serta bupati/walikota dilakukan secara bersamaan dengan arah pembangunan yang jelas yang tertuang dalam visi dan misi. Visi dan misi bupati/walikota akan menjadi visi dan misi gubernur, begitupula dengan visi dan misi gubernur akan menjadi visi dan misi presiden. Dengan demikian akan terarah dengan jelas kemana arah pembangunan negara akan dibawa dan dituangkan kedalam RPJP nasional dan daerah.

Mengacu pada RPJP tersebut perencanaan sumberdaya aparatur dilakukan, disamping dilakukan juga penghitungan secara pasti *existing condition*, yang kemudian rekrutmen

dilakukan berdasarkan hasil analisis jabatan dan analisis kebutuhan, mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintah daerah.

#### E. REFERENSI

1. Badawy, Tarek A. El, and Nauzada Hady, 2014, An Overview of Human resources Development in Pre and Post Revolution Egypt and its effort towards reaching sustainable Development, *Journal of Human Resources Management and Labor Studies*, vo. 2, no. 3 & 4, pp 39-77, December 2014.
2. Hayat, Peningkatan Kualitas Sumberdaya Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, *Civil Service* vol. 8, No. 1 Juni 2014, hal. 31-44
3. Prasajo, Eko, dan Laode Rudita, Undang-undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara, *Civil Service* vol. 8, No. 1 Juni 2014, hal. 13-29
4. Sunaryo, Bambang, dan Celly Cicellia, Nilai Penting Konsep *Affirmative Action Poicy* Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Berbasis Merit; *Civil Service* vol. 8, No. 1 Juni 2014, hal. 1-12