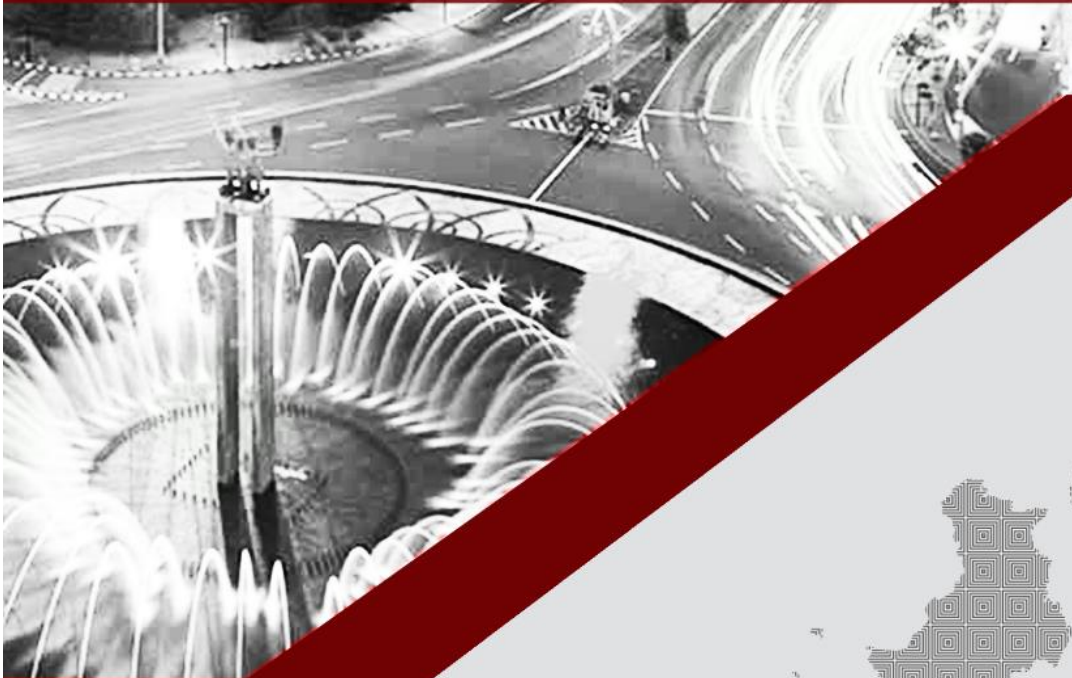




LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

LAPORAN KAJIAN GRAND DESIGN PUBLIC ADMINISTRATION



INTEGRITAS



PROFESIONAL



INOVATIF



PEDULI



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

LAPORAN KAJIAN
GRAND DESIGN
PUBLIC
ADMINISTRATION



INTEGRITAS PROFESIONAL INOVATIF PEDULI

RINGKASAN

Administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi pembangunan, dan visi dan misi pembangunan suatu negara-bangsa merupakan orientasi dari administrasi publik. Kapasitas administrasi publik yang kuat menggambarkan kemampuan untuk menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam menjawab tantangan dinamika perubahan konteks sosial, politik dan ekonomi (lingkungan strategis) suatu negara bangsa, baik yang berada dalam tataran global, regional, maupun domestik.

Untuk menciptakan administrasi publik yang bersendikan pada nilai-nilai demokrasi, efisiensi, efektivitas, akuntabel dan berkeadilan yang berfungsi sebagai *enabling factor* tercapainya pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat maka dibutuhkan rancang bangun administrasi publik, yaitu, suatu kerangka pikir dan kerangka kerja untuk membangun dan memperkuat kapasitas administrasi publik Indonesia.

Merumuskan rancang bangun utama administrasi publik Indonesia (*Grand Design Public Administration/GDPA*) telah menjadi suatu kebutuhan yang harus segera dipenuhi. Setidaknya terdapat 3 (tiga) faktor determinan yang menjadi rasionalitas perumusan GDPA tersebut, yaitu, pertama, dinamika perubahan lingkungan strategis Indonesia sebagai dampak dari globalisasi dan regionalisasi yang dewasa ini didefinisikan sebagai *Global Megatrend*, kedua, kebijakan nasional untuk merumuskan Visi Indonesia 2045, dan ketiga, belum tersedianya kebijakan strategis yang secara komprehensif, terarah, dan terfokus untuk membangun administrasi publik Indonesia sebagai *enabling factor* pencapaian tujuan pembangunan nasional yang mampu menjawab tantangan dinamika perubahan lingkungan strategis, baik pada tataran global maupun regional.

Penelitian ini pertama-tama menganalisis gambaran umum kondisi umum administrasi publik saat ini yang mengindikasikan terdapat 6 (enam) isu masalah, yaitu (i) interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah yang timpang; (ii) kapabilitas pemerintahan yang lemah; (iii) struktur organisasi public yang menciptakan siloization dan terfragmentasi; (iv) produk kebijakan publik yang belum berbasis bukti; (v) produk layanan publik tidak responsive dan belum berorientasi pada kebutuhan publik; dan (vi) birokrasi publik yang tidak imparial. Keenam kondisi tersebut merupakan dampak dari adanya permasalahan dari 4 (empat) dimensi administrasi negara yaitu : (i) kultur dan mental model SDM apartur yang koruptif dan berorientasi *procedural routine*; (ii) kapabilitas organisasi-kelembagaan yang rendah dalam mengelola fungsi pemerintahan dan tidak berorientasi hasil; (iii) tata kelola pelayanan publik yang bersifat formal-prosedural; dan (iv) kebijakan hubungan antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat yang tidak adaptif.

Penelitian ini kemudian menganalisis dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi) yang mendeterminasi konstruksi administrasi publik. Untuk memetakan lingkungan strategis dan dampaknya terhadap administrasi publik Indonesia digunakan analisa *scenario planning* yang di dalamnya mengkaji fenomena *global megatrends*. Dengan menggunakan kerangka analisa *scenario planning* dirumuskan faktor pendorong dan faktor ketidakpastian yang kemudian dikembangkan ke dalam skenario lingkungan strategis. Hasil analisa *scenario planning* memetakan 4 (empat) skenario sebagai berikut:

1. Skenario I : Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi optimis (positif). Skenario I disebut sebagai ***Indonesia Gemilang***.

2. Scenario II : Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi optimis (positif). Skenario ini disebut sebagai ***Indonesia Sigap***.
3. Scenario III: Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi pesimis (negatif). Untuk scenario III disebut sebagai ***Indonesia Waspada***.
4. Scenario IV: Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi pesimis (negatif). Sementara scenario terakhir atau terburuk disebut dengan ***Indonesia Siaga***.

Focus Group Discussion yang melibatkan para pakar di bidang politik, ekonomi, sosial, dan hukum serta teknologi informasi dapat ditarik satu kesimpulan bahwa kecenderungan masa mendatang yang dihadapi oleh Indonesia adalah ***Skenario II Indonesia Sigap (Menggapai Harapan ditengah Kecemasan)***.

Penelitian ini juga merumuskan kondisi administrasi publik yang harus diwujudkan. Dari hasil analisa terhadap faktor-faktor determinan dan kondisi kekinian administrasi publik, dapat dirumuskan 6 (enam) elemen penting yang dirumuskan ke dalam *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia. Elemen-elemen penting meliputi kultur tatakelola yang baik, kapabilitas pemerintahan yang memadai, struktur hubungan tatakelola yang terkonsolidasi, kebijakan yang adaptif terhadap perubahan, serta birokrasi yang independen.

Hasil akhir penelitian ini adalah dirumuskannya *Grand Design* Administrasi Publik yang dipersiapkan untuk menciptakan administrasi publik yang mencerminkan kapabilitas tinggi dalam menyongsong Visi Indonesia 2045. *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia merupakan pedoman bagi pembangunan administrasi publik yang tertuang dalam Roadmap Administrasi Publik yang secara pentahapan meliputi Tahap I (2025-2030), Tahap II (2030-2035), Tahap III (2035-2040), dan Tahap IV (2040-2045).

SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi publik sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan menentukan kualitas capaian pembangunan. Kapasitas administrasi publik yang kuat menggambarkan kemampuan untuk menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam menjawab tantangan dinamika perubahan konteks sosial, politik dan ekonomi (lingkungan strategis) suatu negara bangsa, baik yang berada dalam tataran global, regional, maupun domestik.

Sejalan dengan pencapaian pembangunan jangka panjang Indonesia yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, Pemerintah Indonesia sedang mempersiapkan arahan dan kebijakan strategis pembangunan Indonesia untuk 25 tahun ke depan atau disebut dengan Visi Indonesia 2045. Dalam rancangan dokumen pembangunan jangka panjang tersebut dicantumkan 4 (empat) tujuan pembangunan yang meliputi, pertama, Manusia Indonesia yang unggul, berbudaya, serta menguasai ilmu, pengetahuan dan teknologi; kedua, Ekonomi yang maju dan berkelanjutan; ketiga, Pembangunan yang merata dan inklusif; dan keempat, Negara yang demokratis, kuat, dan bersih. Dalam rangka mencapai tujuan jangka panjang tersebut, dirumuskan 4 (empat) pilar pembangunan yang terdiri dari: (1) Pembangunan Manusia dan Penguasaan IPTEK; (2) Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan; (3) Pemerataan Pembangunan; dan (4) Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan.

Pada pilar Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan terdapat tiga target yang berkaitan langsung dengan rancang bangun administrasi publik Indonesia, yaitu, Demokrasi

Substansif, Reformasi Kelembagaan dan Birokrasi, dan Penguatan Sistem Hukum Nasional dan Anti Korupsi. Dengan bertolak pada peran dan fungsi administrasi publik sebagai *enabling factor* pencapaian tujuan pembangunan nasional, maka pilar keempat yang menitikberatkan pada kapasitas administrasi publik hendaknya diletakkan sebagai prasyarat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana dirancang dalam Visi Indonesia 2045.

Sehubungan dengan hal tersebut, Saya menyambut baik dilaksanakannya Kajian *Grand Design Public Administration* ini, semoga dengan hasil kajian ini dapat dijadikan bahan masukan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) II (2025-2045), serta mampu memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi segenap stakeholders internal dan eksternal Lembaga Administrasi Negara.

Jakarta, November 2018
Kepala Lembaga Administrasi Negara

Adi Suryanto

KATA PENGANTAR

Kajian *Grand Design Public Administration* merupakan salah satu amanat kegiatan prioritas nasional di lingkungan Lembaga Administrasi Negara yang dilaksanakan oleh Deputi Bidang Kajian Kebijakan. Melalui kajian ini dihasilkan output berupa Grand Design Administrasi Publik Indonesia untuk memberikan arah kebijakan pembangunan administrasi publik Indonesia untuk mengisi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahap II sekaligus mendukung pencapaian Visi Indonesia 2045. Melalui Grand Design Administrasi Publik Indonesia ini diharapkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan oleh semua komponen bangsa (pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat) dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan visi misi pembangunan nasional dan tujuan negara.

Pada kajian *Grand Design Public Administration* ini digambarkan mengenai kondisi administrasi publik saat ini, serta faktor determinan lingkungan strategis administrasi publik yang dihadapi Indonesia, yang menjadi pijakan awal penyusunan grand design ini. Pada bagian akhir, disampaikan rekomendasi hasil kajian berupa visi misi, arah kebijakan dan prioritas pembangunan administrasi publik yang perlu dilakukan untuk mendukung pencapaian Visi Indonesia 2045. Pembangunan Administrasi Publik tersebut digulirkan dalam 4 (empat) tahap yaitu Tahap I (2025-2030), Tahap II (2030-2035), Tahap III (2035-2040), dan Tahap IV (2040-2045). Keempat tahap tersebut merupakan suatu kesatuan proses yang saling terkait dan berkesinambungan antara satu dengan yang lainnya.

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, serta narasumber dari perguruan tinggi seperti Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Airlangga, Universitas Brawijaya, Universitas Hasanuddin, Universitas Sriwijaya, Universitas Padjajajaran, serta mitra kerja di lingkungan internal Lembaga Administrasi Negara.

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

Jakarta, November 2018
Deputi Bidang Kajian Kebijakan
Lembaga Administrasi Negara

Muhammad Taufiq

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
RINGKASAN	iii
SAMBUTAN KEPALA LAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. <i>Global Megatrend</i> dan Tantangan Bagi Indonesia	4
2. Visi Indonesia 2045: Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur	14
3. Kebijakan Strategis Pembangunan Administrasi Publik Indonesia “ <i>Enabling Factor</i> Pencapaian Tujuan Pembangunan Nasional”	17
B. Pertanyaan Penelitian	19
C. Tujuan Penelitian	20
D. Output Penelitian	20
BAB II. TINJAUAN KONSEPTUAL DAN METODOLOGI	21
A. Tinjauan Konseptual	21
1. Lingkungan Strategis Administrasi Publik	22
2. Lingkup Analisis Administrasi Publik	31
3. Peran dan Fungsi Negara : Pelayanan Publik dan Keterlibatan Masyarakat	33
4. Kebijakan Publik : Relasi Interaksi Institusi Pemerintah, Bisnis, dan Masyarakat dalam Kebijakan Publik	39
5. Organisasi Publik dan Kelembagaan	44
6. Operasionalisasi Pemerintahan : Sumber Daya Manusia Aparatur (Aparatur Sipil Negara) dan Penerapan Sistem Merit	52
7. Penggambaran Kerangka Pikir Kajian GDPA Indonesia	59
B. Metodologi Kajian	61

1. Pendekatan Kajian	61
2. Metode Analisa	61
a. <i>Scenario Planning</i>	61
b. <i>Successive Approximation</i>	63
3. Pengumpulan Data	64
BAB III. KONDISI ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA SAAT INI	79
A. Kondisi Saat Ini : Analisis Kondisi Per-Dimensi	
Administrasi Publik	79
1. Dimensi Organisasi Kelembagaan	79
a. Organisasi Kelembagaan Publik	
sebagai Instrumen Pembangunan Nasional	79
b. Permasalahan dan Tantangan	
Organisasi Kelembagaan Publik	87
2. Dimensi SDM Aparatur	95
a. Manajemen SDM Aparatur Saat ini	95
1) Rekrutmen dan Seleksi	105
2) Pengembangan Karir (Mutasi dan Promosi)	109
3) Penggajian dan Tunjangan	111
4) Manajemen Kinerja	112
5) Pengembangan Kompetensi	115
6) Lembaga Pengelola ASN	118
b. Permasalahan dan Tantangan Manajemen	
SDM Aparatur	120
1) Rekrutmen dan Seleksi	120
2) Pengembangan Karir (Mutasi dan Promosi)	125
3) Penggajian dan Tunjangan	127
4) Manajemen Kinerja	136
5) Pengembangan Kompetensi	137
6) Lembaga Pengelola ASN	139
3. Dimensi Pelayanan Publik	140

a. Manajemen Pelayanan Publik Saat ini	140
1) Persepsi Masyarakat terhadap Layanan Publik	146
2) Tingkat Kepatuhan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah atas Regulasi Nasional tentang Layanan Publik	132
3) Peringkat Kemudahan Berusaha	156
4) Daya Saing Indonesia	159
b. Permasalahan dalam Penyediaan Layanan Publik	161
c. Prospek dan Tantangan Pelayanan Publik	167
4. Dimensi Kebijakan Hubungan Pemerintah Pusat, Daerah, dan Masyarakat	170
a. Demokratisasi dan Desentralisasi Pemerintah Daerah	170
1) Menata Ulang Hubungan Pusat dan Daerah: UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	174
2) Reformasi Desentralisasi tahun 2014: Memperkuat Peran Provinsi dan Kerangka Multi level Governance	179
3) Permasalahan dalam Hubungan Pusat dan Daerah	186
B. Analisa Kondisi Umum Administrasi Publik Indonesia Sebagai Akibat Permasalahan Per-Dimensi Administrasi Publik	188
1. Interaksi Antara Pemerintah dan Aktor Non-Pemerintah yang Timpang dan yang Digerakan oleh <i>procedural routine</i>	189
2. Kapabilitas Pemerintahan yang Masih Rendah.....	194
3. Struktur Organisasi Publik yang Menciptakan Siloization dan Terpecah (<i>Fragmented Structure</i>)	198
4. Produk Kebijakan (<i>Policy</i>) yang Belum Berbasis Bukti	204
5. Produk Pelayanan Publik yang Tidak Responsif dan Belum Berorientasi Kebutuhan Warga Negara (Masyarakat)	209
6. Birokrasi yang Tidak Imparsial	213

BAB IV. KONDISI INDONESIA: ANALISA DINAMIKA LINGKUNGAN STRATEGIS DAN FAKTOR DETERMINAN ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA	217
A. Identifikasi <i>Focal Issue</i>	217
B. Identifikasi Lingkungan Strategis	219
1. Kondisi Sosial Ekonomi	223
a. Sumber Daya Manusia dan Kependudukan	223
1) Kualitas Pendidikan	224
2) Kualitas Kesehatan	231
3) Kependudukan	238
b. Pembangunan Ekonomi	241
2. Kondisi Politik dan Hukum	256
a. Interaksi Sosial-Politik	256
b. Demokrasi dan Akuntabilitas Publik	267
C. Faktor-faktor Determinan Dalam Lingkungan Strategis	272
1. Perkembangan Teknologi dan Informasi	272
2. Globalisasi yang Masif	281
3. Perubahan Demografi	288
4. Pembangunan Ekonomi dan Keterbatasan Sumber Daya Alam dan Energi.....	294
D. Analisa Lingkungan Strategis Indonesia: Analisa <i>Scenario Planning</i>	301
1. Skenario I : Indonesia Gemilang	301
2. Skenario II : Indonesia Sigap	304
3. Skenario III : Indonesia Waspada	307
4. Skenario IV : Indonesia Siaga	310
E. Tantangan Bagi Administrasi Publik Masa Depan	313
1. Dimensi Sosial-Politik: Pesimis	313
2. Dimensi Ekonomi: Optimis	316

BAB V. KONDISI ADMINISTRASI PUBLIK YANG HARUS DIWUJUDKAN	319
A. Kultur Hubungan Pemerintah dan Masyarakat yang Interaktif ...	320
B. Kapabilitas Administrasi Publik yang Kuat	326
C. Struktur Hubungan yang Terkonsolidasi	329
D. Kebijakan (<i>Policy</i>) yang Adaptif	333
E. Produk Layanan Publik yang Berkualitas dan Sesuai Kebutuhan Masyarakat	336
F. Birokrasi yang Imparsial (Tidak Memihak/Diskriminatif)	337
G. Fokus Pembangunan Administrasi Publik Indonesia	339
BAB VI POKOK-POKOK PIKIRAN, PENTAHAPAN, SASARAN DAN STRATEGI IMPLEMENTASI <i>GRAND DESIGN PUBLIK ADMINISTRATION</i> INDONESIA	344
A. Tujuan <i>Grand Design</i> Administrasi Publik Indonesia	344
B. Visi Indonesia 2045	347
C. Arah Kebijakan Pembangunan Administrasi Publik Indonesia	347
D. Visi Pembangunan Administrasi Publik Indonesia 2045	348
E. Misi Pembangunan Administrasi Publik Indonesia 2045	348
F. Tahapan dan Sasaran Pembangunan Administrasi Publik Indonesia	348
1. Tahap I : 2025-2030	349
2. Tahap II : 2030-2035	356
3. Tahap III : 2035-2040	362
4. Tahap IV : 2040-2045	371
G. Strategi Implementasi	379
H. Tingkat Pelaksanaan	379
I. Pelaksana	381
J. Metode Implementasi	381
BAB VII PENUTUP	385
DAFTAR PUSTAKA	389
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Hasil Evaluasi Penerapan SAKIP Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	12
Tabel 2.1.	Kondisi Lingkungan yang Bersifat Umum	23
Tabel. 2.2.	<i>Dampak Global Megatrends Terhadap Pemerintah dan Masyarakat Di Tahun 2030</i>	25
Tabel 2.3.	<i>Landscape of Public Administration</i>	31
Tabel 2.4.	<i>Type of Interaction and Modes of Governance</i>	42
Tabel 2.5.	Operasionalisasi Konsep Lingkungan Strategis (Konteks Sosial-Politik-Ekonomi-Hukum) Administrasi Publik Indonesia	66
Tabel 2.6.	Operasionalisasi Konsep Dimensi Administrasi Publik Indonesia	68
Tabel 2.7.	Matriks Instrumen FGD Lingkungan Strategis	69
Tabel 2.8.	Matriks Instrumen FGD Dimensi Administrasi Publik	76
Tabel 3.1.	Perbedaan Sistem Pemerintahan RI Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945	82
Tabel 3.2.	Penataan Lembaga Non Struktural (LNS)	88
Tabel 3.3.	Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Umur Tahun 2016 ..	98
Tabel 3.4.	PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2016	99
Tabel 3.5.	Jumlah Penduduk dan Jumlah PNS per Provinsi Tahun 2016	103
Tabel 3.6.	Jumlah Instansi yang Telah Melaksanakan Seleksi Terbuka (per Desember 2016)	108
Tabel 3.7.	Alokasi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dibandingkan dengan Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 2011-2016	128

Tabel 3.8. Kabupaten Kota dengan Belanja Pegawai lebih dari 50% APBD Daerah	135
Tabel 3.9. Hasil Survei Persepsi Masyarakat terhadap Layanan Publik (%)	146
Tabel 3.10. <i>Global Competitiveness Report</i> 2016-2017	160
Tabel 4.1. Nilai Rata-Rata Evaluasi SAKIP Instansi Pemerintah	225
Tabel 4.2. <i>The Paradigm shift for Government 3.0</i>	274
Tabel 4.3. Negara dengan Peringkat Pengguna Internet terbesar di dunia	276
Tabel 4.4. Tingkat Penjualan e-commerce di Negara-negara Asia	279
Tabel 4.5. Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2045	291
Tabel 4.6. Empat Kemungkinan Skenario Indonesia 2045	301
Tabel 6.1. Tingkat Pelaksanaan Pembangunan Administrasi Publik .	383

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Persentase Instansi Pemerintah yang Memiliki Indeks RB Baik	13
Gambar 1.2.	Persentase Instansi Pemerintah Nilai Akuntabilitas Kinerja Baik	14
Gambar 1.3.	Empat Pilar	16
Gambar 2.1.	Model Analisa GDPA	60
Gambar 3.1	Ilustrasi Progres Penataan LNS oleh Kementerian PAN dan RB	86
Gambar 3.2.	Instansi Pemerintah yang Terus Berbenah dalam Akuntabilitas Kinerja	89
Gambar 3.3.	Pertumbuhan Jumlah PNS Indonesia dari Tahun ke Tahun	97
Gambar 3.4.	PNS Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 1998 – 2016	100
Gambar 3.5.	PNS Indonesia Berdasarkan Jenis Jabatan Tahun 2002 – 2016	101
Gambar 3.6.	Komposisi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dalam Total Belanja Pegawai Pusat Tahun 2011-2016	129
Gambar 3.7.	Perkembangan Anggaran Pensiun pada APBN dan Jumlah Penerima	133
Gambar 3.8.	Belanja Daerah Secara Nasional Tahun 2009-2014 (dalam miliar rupiah)	134
Gambar 3.9.	Tren Kabupaten, dan Kota dengan Rasio Belanja Pegawai lebih dari 50% APBD Daerah Tahun 2011-2017	136
Gambar 3.10.	Tingkat Kepatuhan 14 Kementerian Tahun 2017	149
Gambar 3.11.	Tingkat Kepatuhan 6 Lembaga Tahun 2017	150

Gambar 3.12. Tingkat Kepatuhan 22 Pemerintah Provinsi Tahun 2017	152
Gambar 3.13. Tingkat Kepatuhan 107 Pemerintah Kabupaten Tahun 2017	154
Gambar 3.14. Tingkat Kepatuhan 45 Pemerintah Kota Tahun 2017	155
Gambar 3.15. <i>Indeks Ease of Doing Business</i> Tahun 2014-2019	156
Gambar 3.16. Peringkat <i>Ease of Doing Business Berdasarkan Variabel tahun 2018</i>	158
Gambar 3.17. Skor Integritas Pelayanan Publik.....	162
Gambar 3.18. Kontrol Korupsi Indonesia	191
Gambar 3.19. <i>Voice and Accountability</i>	193
Gambar 3.20. Tingkat Kualitas Kelembagaan Indonesia	197
Gambar 3.21. <i>Government Effectiveness Indonesia</i>	198
Gambar 3.22. <i>Regulatory Quality</i>	204
Gambar 3.23. <i>Political Enviroment, Regilatory Enviroment, and Business Enviroment</i>	206
Gambar 3.24. <i>Rule of Law</i>	209
Gambar 3.25. Kualitas Pelayanan Publik Indonesia	210
Gambar 3.26. Kemudahan Berusaha Indonesia	212
Gambar 4.1. Nilai Pisa Matematika Negara negara di Asia	226
Gambar 4.2. Perkembangan Anggaran Pendidikan di Indonesia.....	227
Gambar 4.3. Distribusi Dana Pendidikan di Indonesia Tahun 2009 ...	228
Gambar 4.4. Perkembangan Permasalahan <i>Stunting</i> Anak di Indonesia	233
Gambar 4.5. Sasaran RPJMN 2013-2019 untuk penurunan Prevalensi <i>Stunting</i> Anak di Indonesia	235
Gambar 4.6. Evaluasi Efektivitas Penangan Stanting per Provinsi	237
Gambar 4.7. Gambaran Populasi Indonesia di tahun 2045	240
Gambar 4.8. Stabilitas Pertumbuhan Ekonomi Indonesia	242
Gambar 4.9. Perkembangan PDB Spasial, Triwulan III-17	244

Gambar 4.10.	Kontribusi Sektor Terhadap PDB TW II 2017	247
Gambar 4.11.	Kebijakan Ekspansi Anggaran di luar Jawa	249
Gambar 4.12.	Kebijakan Strategis Pemerintah dalam mengatasi ketimpangan Ekonomi	250
Gambar 4.13.	Perubahan Pembelanjaan, pemfokusan pada sektor prioritas	252
Gambar 4.14.	Alokasi Anggaran Kesehatan	254
Gambar 4.15.	<i>Accelerating Poverty Alleviation and Inequality Reduction</i>	255
Gambar 4.16.	Potensi Konflik Dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah	261
Gambar 4.17.	Kabupaten Rawan Konflik Pada Pilkada 2018	262
Gambar 4.18.	Daerah Rawan Konflik Pada Pilkada 2018	264
Gambar 4.19.	Perkembangan Teknologi Digital Dunia	275
Gambar 4.20.	Lokasi dalam Mengakses Internet dan Alat yang Digunakan	277
Gambar 4.21.	<i>Global Competitiveness Index Indonesia</i> tahun 2018	285
Gambar 4.22.	Ease of Doing Business Indonesia 2018/2019	287
Gambar 4.23.	Pengangguran di Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan	289
Gambar 4.24.	Tempat Tinggal Mayoritas Penduduk Indonesia	291
Gambar 4.25.	Alokasi Anggaran Kesehatan	293
Gambar 4.26.	Sumber Pendapatan Negara	295
Gambar 4.27.	Cadangan Minyak, Gas Bumi, Batubara	296
Gambar 4.28.	Potensi Energi Terbarukan Melimpah dan Belum Dimanfaatkan Secara Maksimal	298
Gambar 5.1.	Model Kolaborasi Lembaga Pemerintah dalam Organisasi Pemerintah Yang Ramping	331
Gambar 5.2.	Ruang Lingkup Penerepan E-Government pada Sektor Pemerintah	333

Gambar 5.3.	Potensi dan Manfaat Digitalisasi Pelayanan Publik	335
Gambar 5.4.	Kerangka Fokus Pembangunan Administrasi Publik	343
Gambar 5.5.	Hubungan Dimensi <i>Public Administration</i> dan Isu Lintas Dimensi	345
Gambar 6.1.	Tahapan (<i>Milestone</i>) <i>Grand Design</i> Administrasi Publik 2045	349
Gambar 6.2.	Metode Implementasi <i>Grand Design</i> <i>Public Administration</i>	386

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya ditujukan untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang dicanangkan oleh suatu negara-bangsa. Administrasi publik¹ sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan menentukan kualitas capaian pembangunan tersebut. Dengan kata lain, administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi pembangunan, dan visi dan misi pembangunan suatu negara-bangsa merupakan orientasi dari administrasi publik. Peran dan fungsi penting dari administrasi publik dalam mencapai tujuan pembangunan suatu negara bangsa tersebut telah diungkapkan oleh para pakar, seperti Pollit, (2000) dan Ingraham (2001) yang menegaskan bahwa sistem administrasi publik yang demokratis, efisien, dan efektif menjadi faktor determinan untuk mewujudkan daya kompetitif suatu bangsa sebagai kekuatan utama dalam pembangunan. Lebih lanjut, kedua pakar tersebut dalam studinya di tiga negara maju Asia, yaitu, Jepang, Korea Selatan, dan Cina mengungkapkan bahwa kapasitas administrasi publik menjadi fondasi bagi keberhasilan pembangunan di ketiga negara tersebut. Secara singkat, kapasitas administrasi publik yang kuat menggambarkan kemampuan untuk menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam menjawab tantangan dinamika perubahan konteks sosial, politik dan ekonomi (lingkungan

¹ Dalam kajian ini penggunaan istilah administrasi publik dan pemerintah kerap dipertukarkan.

strategis) suatu negara bangsa, baik yang berada dalam tataran global, regional, maupun domestik.

Upaya untuk memperkuat kapasitas administrasi publik sejalan dengan nilai demokrasi, efisiensi, efektifitas dan berkeadilan telah diupayakan seiring dengan demokratisasi Indonesia di penghujung tahun 1998. Gelombang demokrasi telah melahirkan pemerintahan yang demokratis dan desentralistis untuk menggantikan sentralisasi pemerintahan yang berlangsung selama kurang lebih 3 dekade dan cenderung mengabaikan dinamika perubahan dan keragaman masyarakat Indonesia. Kehendak nasional tersebut dituangkan ke dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang antara lain adalah sebagai berikut:

1. Tap MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional;
2. Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
3. Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
5. Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
6. Tap MPR RI Nomor II/MPR/2002 yang mengamanatkan percepatan pertumbuhan ekonomi nasional termasuk reformasi

birokrasi dan membangun penyelenggaraan negara dan dunia usaha yang bersih;

7. Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2002 yang mengamanatkan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, penegakan dan kepastian hukum, serta reformasi birokrasi dengan penekanan pada kultur birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggung jawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara.

Untuk menciptakan administrasi publik yang bersendikan pada nilai-nilai demokrasi, efisiensi, efektivitas, akuntabel dan berkeadilan yang berfungsi sebagai *enabling factor* tercapainya pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat maka dibutuhkan rancang bangun administrasi publik yang berfungsi sebagai kerangka pikir dan kerangka kerja untuk membangun dan memperkuat kapasitas administrasi publik Indonesia. Lebih lanjut, kapasitas administrasi publik tersebut mencerminkan fungsi dan peran strategis dalam menyediakan kebijakan dan layanan publik yang berkontribusi bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional ditengah-tengah dinamika perubahan konteks sosial-politik-ekonomi-hukum (lingkungan strategis) yang melingkupi suatu negara, dan administrasi publik itu sendiri. Berbagai kajian yang dilakukan oleh banyak pakar, seperti, Levine, Peters, Thompson (1991), Frederickson (1997), Kettl (2002), Jun (2006), Miller (2007), Painter dan Peters (2010), Pollitt dan Bouckaert (2011), dan Frederickson, Smith, Larimer, dan Licari (2012), menegaskan bahwa administrasi publik terbentuk oleh konstruksi sosial-politik-ekonomi-hukum, baik yang terbentuk pada tataran global, regional, maupun domestik suatu negara bangsa. Dampak dari lingkungan strategis tersebut pada gilirannya menciptakan kekhususan sistem administrasi publik yang menjadi sendi utama pembangunan suatu negara-bangsa. Merumuskan rancang bangun

utama administrasi publik Indonesia (*Grand Design Public Administration*/GDPA) telah menjadi suatu kebutuhan yang harus segera dipenuhi.

Grand Design Public Administration (GDPA) dapat didefinisikan sebagai rancangan induk yang berisi arah kebijakan pembangunan dan penguatan kapasitas administrasi publik Indonesia dalam kurun waktu tahun 2025-2045. Dengan kata lain, GDPA merupakan cerminan dari arsitektur utama dan jangka panjang yang menggambarkan konstruksi dan konfigurasi administrasi publik. Dalam kerangka ini maka GDPA dapat diartikan sebagai kerangka pikir dan kerangka kerja dalam membangun administrasi publik Indonesia dalam jangka panjang sejalan dengan pencapaian Visi Indonesia 2045

Setidaknya terdapat 2 (dua) faktor yang menjadi rasionalitas perumusan GDPA tersebut, yaitu, pertama, dinamika perubahan lingkungan strategis Indonesia sebagai dampak dari globalisasi dan regionalisasi yang dewasa ini didefinisikan sebagai *Global Megatrend*, kedua, kebijakan nasional bidang Administrasi Publik dalam merumuskan Visi Indonesia 2045, dan belum tersedianya kebijakan strategis yang secara komprehensif, terarah, dan terfokus untuk membangun administrasi publik Indonesia sebagai *enabling factor* pencapaian tujuan pembangunan nasional yang mampu menjawab tantangan dinamika perubahan lingkungan strategis, baik pada tataran global maupun regional.

1. Global Megatrend dan Tantangan bagi Indonesia

Globalisasi dan regionalisasi telah menciptakan perubahan lingkungan sosial-politik-ekonomi-hukum suatu negara-bangsa yang bersifat dinamis, kompleks dan bahkan penuh ketidakpastian. Mencermati kecenderungan perubahan, baik pada tataran global dan regional, berbagai lembaga internasional, seperti *Singapore Institute*

of *International Affairs* dan ASEAN, KPMG, *Price water house Coopers*, dan Ernst & Young tahun 2016 menggambarkan fenomena tersebut sebagai *Global Megatrends*. Secara definitive, *Global Megatrend* memiliki banyak pengertian, namun terlepas dari ragam definisi tersebut, *Singapore Institute of International Affairs* (2017, 4) menjelaskan esensi dari fenomena perubahan global yang dihadapi oleh dunia saat ini sebagai berikut:

“phenomena that are already unfolding, whose implications are broad, cross-cutting, profound and transformative, and would change the way individuals, businesses and societies live and do business for many years to come...it is important for any community, including the AEC, to learn to adapt to, address and — to the extent possible — capitalise on them.”

Fenomena perubahan lingkungan global pada gilirannya memberikan dampak yang signifikan bagi setiap negara dalam mengupayakan tujuan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Berkenaan dengan dampak *Global Megatrends* tersebut pada suatu negara, khususnya pemerintah, KPMG suatu lembaga kajian yang berpusat di Swiss menjelaskan sebagai berikut (KPMG, 2016, 2-3) :

“...nine global megatrends that are most salient to the future of governments and their core responsibilities of economic prosperity, security, social cohesion and environmental sustainability. While their individual impacts will be far-reaching, the trends are highly interrelated. Therefore, governments will need to consider and evaluate their impacts both in isolation and in combination... possible options for governments to consider using the core tools available – policy, regulation and programs – as well as the strategies, structures and skills that future governments will need to have in place to achieve the characteristics of a ‘leading practice’ government in the future.”

Dampak Global Megatrends

Global megatrends berdampak pada peran, fungsi dan tanggung jawab pemerintah, terutama pada bidang kesejahteraan ekonomi, keamanan, kohesivitas sosial, dan kesinambungan lingkungan hidup, serta bidang lainnya yang secara kontekstual menjadi kebutuhan suatu negara

Kajian yang dilakukan oleh lembaga internasional tersebut mengidentifikasi 9 (sembilan) *global megatrends* yang, baik secara langsung maupun tidak langsung, berdampak pada peran, fungsi dan tanggung jawab pemerintah, terutama pada bidang kesejahteraan ekonomi, keamanan, kohesivitas sosial, dan kesinambungan lingkungan hidup, serta bidang lainnya yang secara kontekstual menjadi kebutuhan suatu negara. Lebih lanjut, KPMG menegaskan bahwa untuk mampu menjawab fenomena perubahan lingkungan global dan mewujudkan tujuan pembangunan diperlukan berbagai perubahan pada kebijakan, regulasi, dan program yang menjadi prioritas, selain tentu saja perubahan yang substantif administrasi publik yang menyangkut strategi, struktur dan kompetensi pemerintah. Secara singkat, KPMG mengidentifikasi 9 (sembilan) *global megatrends* sebagai berikut, *pertama*, perubahan demografis, *kedua*, meningkatnya tuntutan dan kebutuhan individu, *ketiga*, perkembangan teknologi yang mengubah tatanan sosial-politik-ekonomi, *keempat*, keterikatan atau ketergantungan ekonomi antar negara, *kelima*, meningkatnya utang negara dan tuntutan bagi pemerintah untuk memastikan tersedianya barang publik, *keenam*, pergeseran kekuatan ekonomi dari kawasan Amerika-Eropa ke kawasan Asia, *ketujuh*, perubahan iklim, *kedelapan*, krisis ketersediaan sumber daya alam, dan *kesembilan* urbanisasi.

Sehubungan dengan hal tersebut, memenuhi tujuan pembangunan nasional ditengah-tengah gelombang global megatrends perlu bertolak dari kondisi dan capaian pembangunan Indonesia dewasa ini sebagaimana dipaparkan oleh banyak lembaga internasional. Survei yang dilakukan oleh *Global Competitiveness Index*

Global Competitiveness Index tahun 2018 menempatkan peringkat daya saing Indonesia pada urutan 45 berada di bawah posisi Malaysia dengan peringkat 25 dan Thailand yang menempati peringkat 38 (GCI, 2018)

tahun 2018 lalu menempatkan peringkat daya saing Indonesia pada urutan 45 turun dari peringkat 36 di tahun 2017. Jika dibandingkan dengan posisi negara lainnya di Kawasan Asia Tenggara, Indonesia berada di bawah posisi Malaysia dengan peringkat 25 dan Thailand yang menempati peringkat 38 (GCI, 2018). Peringkat daya saing ini sejatinya mencerminkan tingkat kemampuan suatu negara mengoptimalkan potensi yang dimilikinya untuk menjawab tantangan global dan regional dalam rangka meningkatkan mencapai tujuan pembangunan nasional. Jika mengacu pada pengertian sederhana ini maka dapat disimpulkan kemampuan Indonesia secara agregat dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand masih rendah.

Penilaian Ease Doing Business tahun 2018 oleh Bank Dunia menempatkan Indonesia pada peringkat ke 72. Walaupun mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, yaitu, peringkat 91, namun peringkat tersebut masih berada di bawah Singapura (ke-2), Malaysia (ke-24), Brunei Darussalam (ke-56) dan Vietnam (ke- 68)

Permasalahan penting yang perlu menjadi perhatian adalah penilaian tentang peringkat kemudahan berbisnis di Indonesia (*Easy of Doing Business/EoDB*) yang diterbitkan oleh Bank Dunia pada tahun 2017 - 2018. Berdasarkan laporan tersebut Indonesia menempati peringkat ke 72 dalam kemudahan berusaha. Walaupun jika dibandingkan tahun sebelumnya peringkat Indonesia mengalami peningkatan, yaitu, peringkat 91 di tahun 2016, namun peringkat tersebut masih berada di bawah posisi negara-negara di Kawasan Asia Tenggara lainnya, seperti, Singapura (ke-2), Malaysia (ke-24), Brunei Darussalam (ke-56) dan Vietnam (ke- 68). Di samping itu, data terakhir yang dipublikasikan oleh Bank Dunia menyebutkan bahwa proyeksi tahun 2019 menggambarkan turunnya peringkat kemudahan Indonesia menjadi 73 walaupun secara nilai mengalami peningkatan, yaitu dari 66,47 di tahun 2018 menjadi 67,96 di tahun 2019 (GCI, 2019).

Bonus Demografi tahun 2035 menciptakan tantangan tersendiri bagi Indonesia mengingat Global Human Capital Report tahun 2017 memperlihatkan bahwa kualitas sumber daya manusia berada pada peringkat 65 dari 113 negara. Tingkat kualitas ini terbilang rendah jika dibandingkan Singapura (peringkat ke -11), Malaysia (ke-33), Thailand (ke-40), dan Filipina (ke-50)

Di samping itu, dari sisi perkembangan demografis, sebenarnya Indonesia tergolong ke dalam negara yang mengalami Bonus Demografi pada tahun 2035. Artinya, pada periode tahun tersebut, Indonesia akan banyak memiliki penduduk usia produktif yang sejatinya menjadi kekuatan untuk menggerakkan berbagai lini pembangunan. Namun demikian, potensi tersebut tidak sepenuhnya dapat dinikmati oleh Indonesia mengingat berdasarkan laporan yang

dikeluarkan oleh *Global Human Capital Report* tahun 2017 lalu, disebutkan bahwa kualitas sumber daya manusia berada pada peringkat 65 dari 113 negara. Tingkat kualitas ini terbilang rendah jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, seperti, Singapura (peringkat ke -11), Malaysia (ke-33), Thailand (ke-40), dan Filipina (ke-50). Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun ke depan, Pemerintah Indonesia dituntut untuk mampu meningkatkan kompetensi sumber daya manusia yang sejalan dengan kebutuhan pasar tenaga kerja dan juga lapangan pekerjaan itu sendiri.

Paparan data secara umum diatas menggambarkan permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi oleh Pemerintah Indonesia. Dalam upaya untuk memperkuat kapasitas administrasi publik sebagai *enabling factor* pembangunan perlu mendapatkan perhatian serius yang diwujudkan ke dalam langkah strategis dan nyata. Hasil penilaian yang dilakukan oleh lembaga pemeringkat internasional, seperti *the global economy*, pada tahun 2015 lalu menempatkan peringkat *government effectiveness* Indonesia pada posisi 102 dari 192 negara dengan nilai (-) 0.22 dengan rentang nilai (-) 2.5 lemah/rendah dan (+) 2.5 kuat/tinggi. Posisi dan nilai ini jauh berada di bawah beberapa negara ASEAN seperti Singapura pada posisi 1 dengan nilai 2.25; Malaysia pada posisi 43 dengan nilai 0.96; dan Thailand pada posisi 62 dengan nilai 0.36; serta Filipina di posisi 79 dengan nilai 0.11. Sementara itu berdasarkan *World Bank governance indicators* yang diterbitkan tahun 2016, peringkat *government effectiveness* Indonesia berada pada peringkat menengah 53.4 (*percentile rank*) dengan nilai 0.0 pada rentang (-) 2.5 lemah/rendah dan (+) 2.5 kuat/tinggi. Sementara itu, upaya untuk menciptakan *result-oriented government* yang menekankan pada

kualitas akuntabilitas kinerja masih menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh Pemerintah Indonesia.

Dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, Kementerian PAN-RB secara berkala melakukan evaluasi kinerja

Penilaian Kemen PAN-RB atas akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tahun 2017 memperlihatkan bahwa mayoritas kementerian/lembaga memperoleh nilai BB dan B, sementara mayoritas pemerintah daerah mendapatkan nilai CC dan C

kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri PAN-RB No. 14/2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah. Hasil evaluasi tahun 2017 bahwa nilai akuntabilitas kinerja rata-rata nasional sebesar 57,44 atau dengan kategori “Cukup Baik”. Nilai rata-rata nasional dihitung dari jumlah nilai akuntabilitas seluruh instansi pemerintah dibagi dengan jumlah instansi yang dievaluasi. Capaian nilai ini mengalami kenaikan sebesar 0,17 sejak tahun 2015.

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan pada tahun 2017 bahwa K/L yang memperoleh nilai diatas 60 (atau predikat minimal B) sebanyak 68 K/L atau 82,93%, sementara pemerintah provinsi sebanyak 22 instansi atau 64,71%, dan pemerintah kab/kota sebanyak 69 Kab/Kota atau 14,53%. Hasil penerapan SAKIP yang baik selama tahun 2017, diperkirakan dapat meningkatkan efisiensi/penghematan anggaran minimal sebesar Rp 49,67 triliun pada 5 kementerian/lembaga, 7 pemerintah provinsi dan 113 pemerintah kabupaten/kota. Dengan kata lain, inefisiensi dan inefektivitas dalam

derajat tertentu masih terjadi di berbagai instansi pemerintahan tersebut.

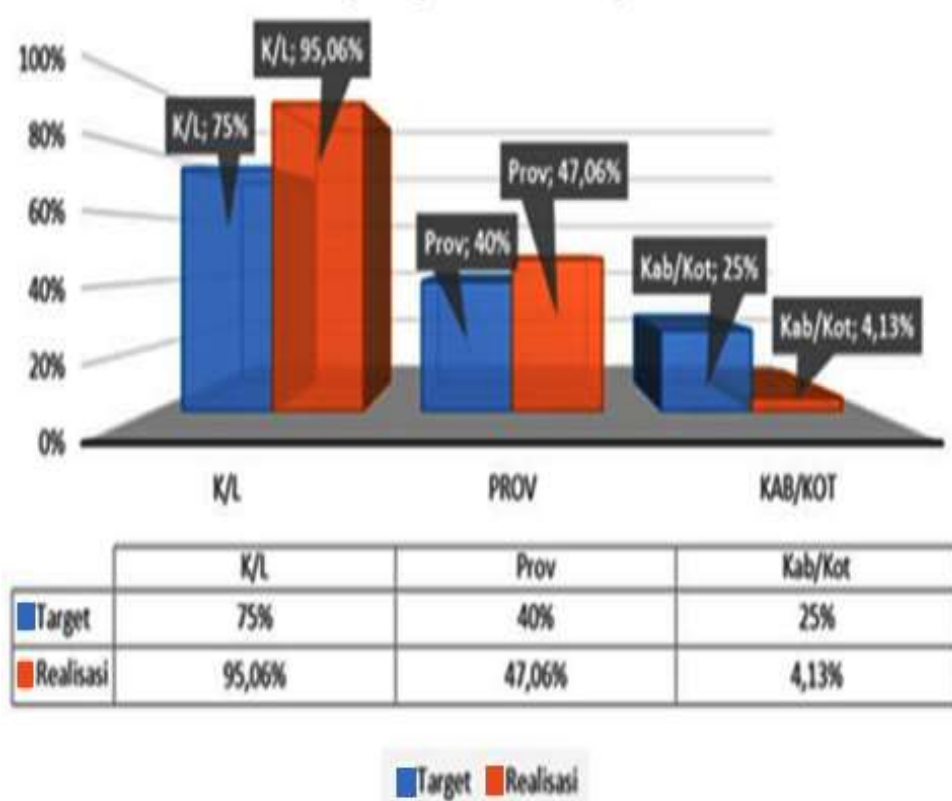
Gambaran perkembangan hasil evaluasi penerapan SAKIP selama tiga tahun terakhir dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1. Hasil Evaluasi Penerapan SAKIP Pemerintahah Pusat

Skala nilai		Kementerian/Lembaga			Provinsi			Kab./Kota		
Kategori	Range	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AA	90-100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A	80-90	4	4	4	2	3	3	1	2	2
BB	70-80	21	27	28	7	7	7	7	10	20
B	60-70	36	37	40	8	12	19	31	57	150
CC	50-60	16	11	7	13	10	5	174	199	142
C	30-50	0	3	3	3	2	0	239	193	153
D	0-30	0	0	0	1	0	0	14	14	8

Sumber: LAKIP PANRB 2017, https://drive.google.com/open?id=1wg5jNNEmBz1q_FGI0vA_HpoZ3EHQ0U2t

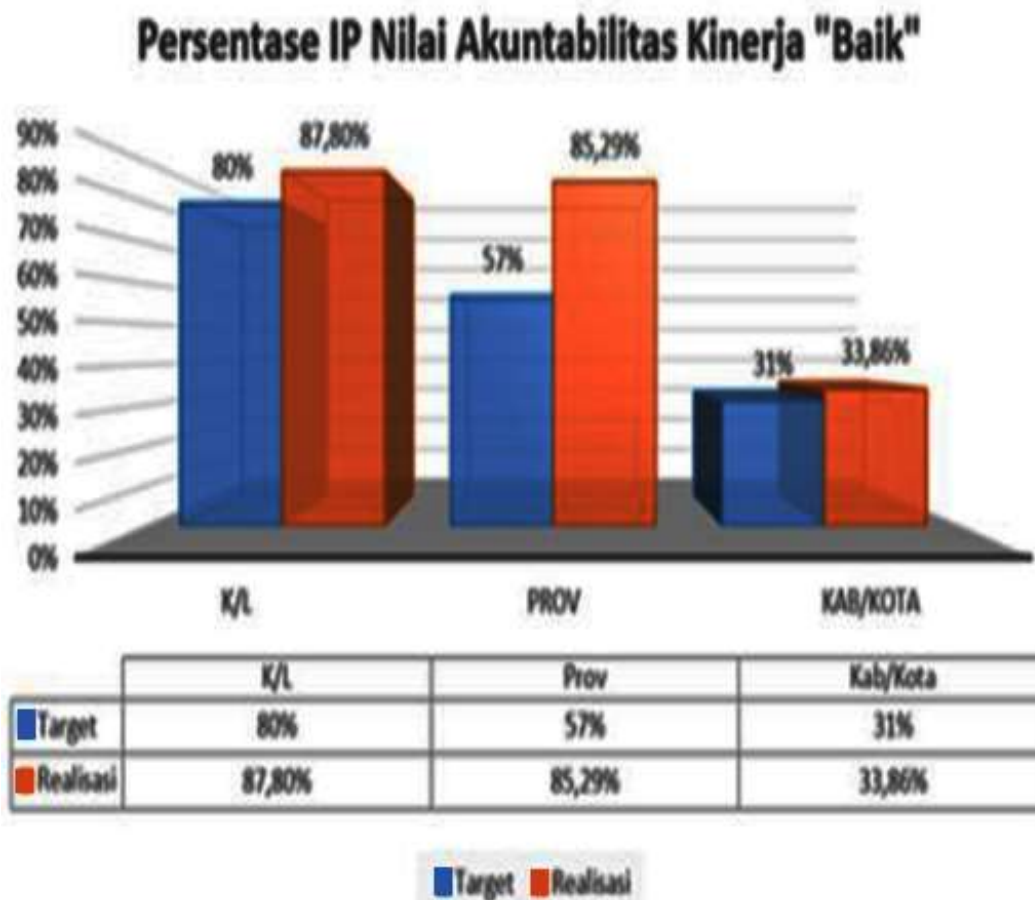
Sementara itu dari evaluasi pelaksanaan program reformasi birokrasi yang dilakukan oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ditemukan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh kementerian/lembaga di pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sudah mengalami peningkatan. Gambar di bawah menunjukkan hasil indeks reformasi birokrasi yang dilakukan di pemerintah pusat dan daerah.



Gambar 1.1
Persentase Instansi Pemerintah yang memiliki nilai indeks RB Baik (Kategori "B" Keatas)

Dari 82 kementerian/lembaga yang dievaluasi sebanyak 77 K/L (95,06%) memperoleh nilai indeks RB "baik" atau 126,75% dari target 75%. Capaian tersebut meningkat dari tahun sebelumnya sebesar 91,26%. Untuk pemerintah provinsi dari 34 provinsi sebanyak 16

provinsi (47,06%) memperoleh nilai indeks RB “Baik” atau 117,65% dari target 40%. Capaian tersebut meningkat secara signifikan dari tahun sebelumnya yang hanya sebesar 26,74%. Sedangkan dari 514 kab/kota yang dievaluasi, yang memperoleh nilai indeks RB “baik” sebanyak 21 kab/kota (4,13%). Jumlah tersebut meningkat jika dibandingkan dengan capaian tahun lalu sebesar 3,89%.



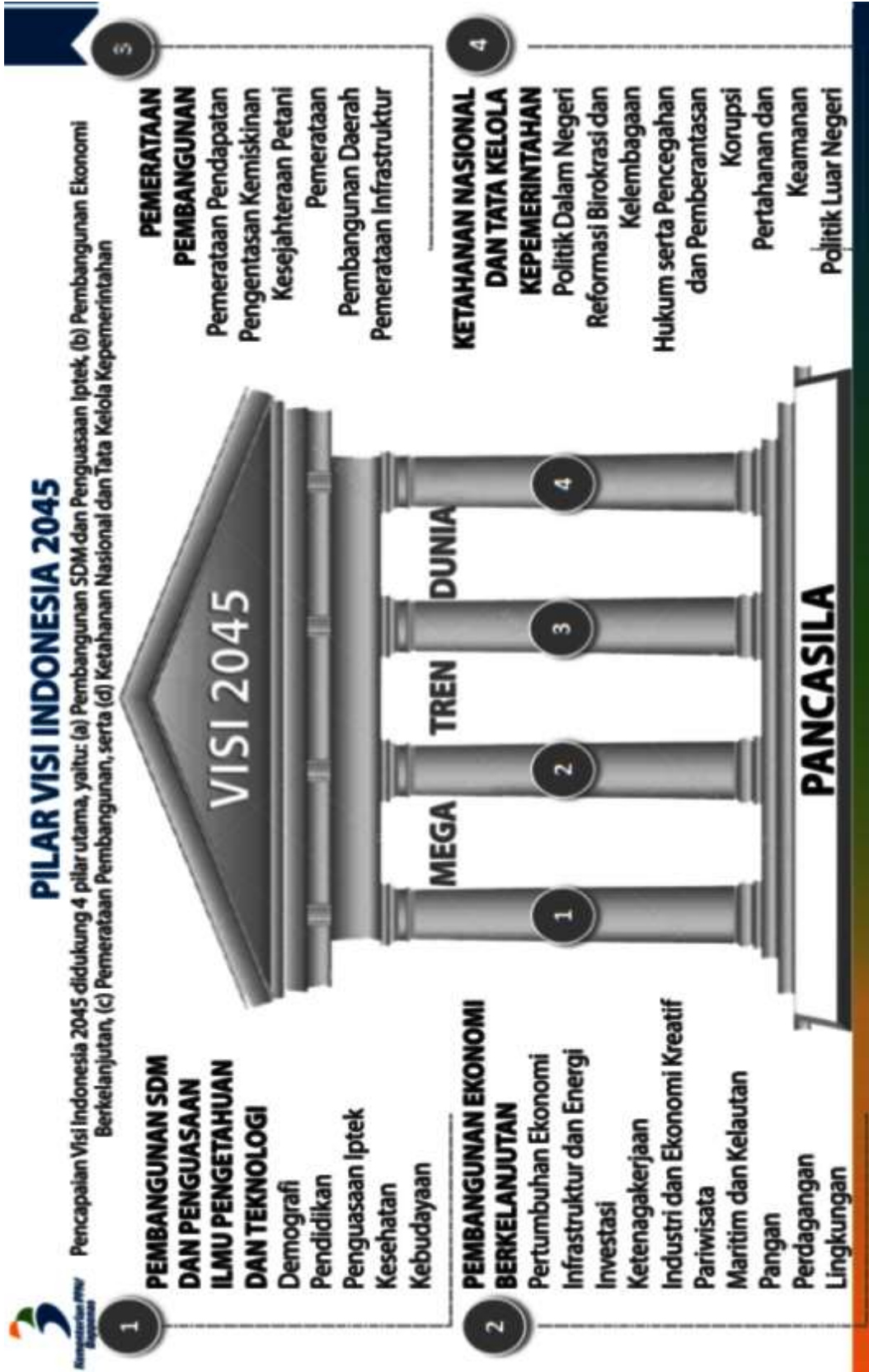
Gambar 1.2
Persentase Instansi Pemerintah Nilai Akuntabilitas Kinerja “Baik”

2. Visi Indonesia 2045: Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur

Sejalan dengan pencapaian pembangunan jangka panjang Indonesia yang dicanangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, Pemerintah Indonesia sedang mempersiapkan

arahan dan kebijakan strategis pembangunan Indonesia untuk 25 tahun ke depan atau disebut dengan Visi Indonesia 2045. Dalam rancangan dokumen pembangunan jangka panjang tersebut dicantumkan 4 (empat) tujuan pembangunan yang meliputi, pertama, Manusia Indonesia yang unggul, berbudaya, serta menguasai ilmu, pengetahuan dan teknologi; kedua, Ekonomi yang maju dan berkelanjutan; ketiga, Pembangunan yang merata dan inklusif; dan keempat, Negara yang demokratis, kuat, dan bersih. Dalam rangka mencapai tujuan jangka panjang tersebut, dirumuskan 4 (empat) pilar pembangunan yang terdiri dari: (1) Pembangunan Manusia dan Penguasaan IPTEK; (2) Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan; (3) Pemerataan Pembangunan; dan (4) Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan.

Merujuk pada rancangan pilar pembangunan tersebut, pada pilar Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan terdapat tiga target yang berkaitan langsung dengan rancang bangun administrasi publik Indonesia, yaitu, Demokrasi Substansif, Reformasi Kelembagaan dan Birokrasi, dan Penguatan Sistem Hukum Nasional dan Anti Korupsi. Walaupun keempat pilar tersebut diletakan secara sejajar, namun dengan bertolak pada peran dan fungsi administrasi publik sebagai *enabling factor* pencapaian tujuan pembangunan nasional, maka pilar keempat yang menitikberatkan pada kapasitas administrasi publik hendaknya diletakan sebagai prasyarat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana dirancang dalam Visi Indonesia 2045. Lebih lanjut, penegasan tentang reformasi kelembagaan dan birokrasi sebagai bagian dari pilar keempat pembangunan menegaskan nilai penting dan strategis dari rancang bangun administrasi publik Indonesia yang dapat memastikan terwujudnya Visi Indonesia 2045 tersebut.



Gambar 1.3
 Empat Pilar Visi Indonesia 2045

3. Kebijakan Strategis untuk Membangun Administrasi Publik Indonesia sebagai *Enabling Factor* Pencapaian Tujuan Pembangunan Nasional

Upaya untuk meningkatkan kapasitas administrasi publik untuk menunjang pembangunan nasional terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Beberapa kebijakan strategis yang dapat dijadikan acuan untuk meningkatkan kapasitas administrasi publik telah banyak dikeluarkan oleh Pemerintah, sebagaimana termaktub, antara lain dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005-2025; Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2015-2019; dan Reformasi Birokrasi 2010-2025. Namun demikian, kebijakan-kebijakan tersebut belum *Grand Design* memberikan gambaran yang komprehensif tentang rancang bangun administrasi publik Indonesia yang mampu menjawab dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi-hukum) dan arahan yang terfokus untuk memperkuat kapasitas administrasi publik untuk merespon kompleksitas dan keragaman kebutuhan masyarakat. RPJP 2005-2025 yang disusun pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla (2005-2009) memuat pencapaian visi-misi-tujuan pembangunan nasional dalam jangka waktu 20 tahun.

Namun, dokumen perencanaan jangka panjang tersebut tidak memuat arahan strategis tentang bagaimana rancang bangun administrasi publik Indonesia yang dapat menopang visi-misi-tujuan pembangunan nasional tersebut. RPJMN 2015-2019 yang disusun oleh pemerintahan Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla (2015-2019) memaparkan arah dan kebijakan strategis pembangunan nasional untuk mencapai visi-misi-tujuan pembangunan Indonesia sebagaimana yang telah dicanangkan dalam RPJP 2005-2025. Salah satu pokok pikiran dalam RPJMN 2015-2019 yang disusun oleh pemerintahan Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla bersumber dari visi-misi

pemerintahan yang diusungnya atau Nawacita terutama pada kebijakan strategis **“Membuat Pemerintah tidak Absen dengan Membangun Tata Kelola Pemerintahan yang Bersih, Efektif, Demokratis dan Terpercaya.”** Selain diterjemahkan ke dalam RPJMN 2015-2019 visi-misi tersebut menjadi rujukan bagi pemerintah untuk merumuskan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019 (tahap kedua), sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 11 tahun 2015, dengan sasaran pembangunan reformasi birokrasi yang meliputi, yaitu, (1) Birokrasi yang bersih dan akuntabel; (2) Birokrasi yang efektif dan efisien; dan (3) Birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.

Secara substantif, rumusan visi-misi pemerintahan tersebut berupaya memberikan gambaran tentang wujud administrasi publik Indonesia yang dicita-citakan. *Road Map* Reformasi Birokrasi tahap kedua yang menerjemahkan visi-misi pemerintahan tersebut tidak dapat dipisahkan dari gagasan dan kerangka pikir *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional (GDRBN) 2010-2025. Walaupun dokumen GDRBN telah menjabarkan gagasan, kerangka pikir dan kerangka kerja serta fokus perubahan bagi Pemerintah Indonesia dalam melakukan reformasi birokrasi dengan capaian tujuan yang jelas, namun terdapat catatan penting bahwa dalam dokumen tersebut belum memetakan dinamika perubahan konteks sosial-politik-ekonomi-hukum, baik pada tataran global, regional maupun domestik (lingkungan strategis administrasi publik) yang memiliki dampak terhadap sistem administrasi publik Indonesia. Memetakan dan memahami bagaimana dinamika perubahan lingkungan strategis membentuk administrasi publik di suatu negara telah diungkapkan oleh kajian yang dilakukan banyak pakar administrasi publik. Levine, Peters, Thompson (1991), Frederickson (1997), Kettl (2002), Jun (2006), Miller (2007), Painter dan Peters (2010), Pollitt dan Bouckaert

(2011), dan Frederickson, Smith, Larimer, dan Licari (2012), menegaskan bahwa administrasi publik terbentuk oleh konstruksi sosial-politik-ekonomi, baik yang terbentuk pada tataran global, regional, maupun domestik suatu negara bangsa. Dampak dari lingkungan strategis tersebut pada gilirannya menciptakan kekhususan sistem administrasi publik yang menjadi sendi utama pembangunan suatu negara-bangsa.

Paparan tentang 3 (tiga) faktor penting yang mendeterminasi pencapaian tujuan pembangunan nasional, dan secara khusus administrasi publik, menjadi titik tolak untuk mempersiapkan rancang bangun administrasi publik Indonesia. Dalam rancang bangun tersebut penekanannya diletakkan pada bagaimana memperkuat kapasitas administrasi publik Indonesia yang mencerminkan kemampuan untuk melahirkan berbagai kebijakan strategis dan menyediakan layanan publik yang diorientasikan pada pencapaian tujuan pembangunan nasional. Lebih lanjut, kapasitas administrasi publik tersebut juga menggambarkan kemampuan dalam merespon dinamika perubahan lingkungan strategis, baik yang berada pada tataran global, regional, dan juga domestik.

B. Pertanyaan Penelitian

Berangkat dari penjelasan tentang dinamika perubahan lingkungan strategis dan dampak yang dihasilkan serta tantangan tersendiri yang harus dijawab oleh Pemerintah Indonesia, kajian ini mengajukan 4 (empat) pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana karakter dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi hukum) sebagai hasil dari globalisasi dan regionalisasi (*global megatrends*)?
2. Bagaimana kondisi kekinian administrasi publik Indonesia?

3. Bagaimana rancang bangun administrasi publik Indonesia dalam kerangka pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang Indonesia atau Visi Indonesia 2045?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari penjelasan tentang dinamika perubahan lingkungan strategis dan dampak yang dihasilkan serta tantangan yang dihadapi Pemerintah Indonesia, kajian ini mengajukan 4 (empat) tujuan yang ingin dicapai, yaitu:

1. Menggali karakter dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi-hukum) sebagai hasil dari globalisasi dan regionalisasi (*global megatrends*).
2. Menjelaskan kondisi kekinian administrasi publik Indonesia.
3. Merumuskan rancang bangun administrasi publik Indonesia dalam kerangka pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang Indonesia atau Visi Indonesia 2045.

D. Output Penelitian

Adapun output dari penelitian ini adalah tersedianya dokumen *Grand Design Public Administration*, sebagai bahan masukan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) II (2025-2045).

BAB II

TINJAUAN KONSEPTUAL DAN METODOLOGI

A. Tinjauan Konseptual

Pengalaman di berbagai negara menegaskan bahwa tujuan pembangunan nasional membutuhkan prasyarat yaitu kapasitas administrasi publik. Pollit (2000), Ingraham (2001), Pollit and Bouckaert (2000, 2004, 2011) menegaskan bahwa sistem administrasi publik yang demokratis, efisien, dan efektif menjadi faktor determinan untuk mewujudkan daya kompetitif suatu bangsa sebagai kekuatan utama dalam pembangunan. Kajian yang dilakukan oleh Pollit (2000) dan juga Ingraham (2001) tentang peran dan fungsi administrasi publik dalam pencapaian tujuan pembangunan suatu negara memperlihatkan bagaimana keberhasilan negara-negara maju di Asia, seperti, Jepang, Korea Selatan, dan Cina ditentukan oleh kapasitas administrasi publik negara bersangkutan. Dari titik pandang ini dapat ditegaskan bahwa administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional. Pemahaman ini menggambarkan bahwa administrasi publik tidak hanya terbatas pada dimensi organisasi publik/kelembagaan (birokrasi publik), tata kelola kelembagaan, proses dan hasil kebijakan, pelayanan publik dan pengelolaan sumber daya keuangan dan manusia. Lebih dari itu, Levine, Peters, Thompson (1991), Frederickson (1997), Kettl (2002), Painter dan Peters (2010), serta Pollit and Bouckaert (2000, 2004, 2011) menegaskan bahwa administrasi publik terbentuk oleh konstruksi sosial-politik-ekonomi suatu masyarakat.

Sebagai sendi dari penyelenggaraan pemerintahan, administrasi publik merupakan suatu sistem yang dinamis yang dibentuk oleh

faktor *exogenous*, seperti konteks sosial-ekonomi-politik baik yang berada dalam lingkungan domestik maupun regional dan global, dan juga *endogenous* administrasi publik yang meliputi nilai, sistem, organisasi, proses, dan sumber daya manusia. Sifat dinamis tersebut pada intinya menjelaskan bahwa disatu sisi administrasi publik dibentuk oleh lingkungan dan konteks sosial-ekonomi-politik melalui proses adaptasi, namun di sisi lain dinamika *endogenous* administrasi publik menentukan pula bagaimana adaptasi dilakukan dalam proses pembangunan kapasitas administrasi publik. Kemampuan dalam menjawab tantangan *exogenous* dan secara bersamaan *endogenous* akan menentukan kapasitas administrasi publik dalam mengemban visi dan misi pembangunan suatu negara-bangsa.

1. Lingkungan Strategis Administrasi Publik

Dalam membahas dimensi ini, titik tolaknya adalah mendefinisikan peran dan fungsi negara/pemerintah dalam kerangka relasi negara dan masyarakat. Relasi tersebut sejatinya terbentuk oleh konteks sosial-politik-ekonomi-hukum suatu negara. Namun demikian, konteks sosial-politik-ekonomi-hukum, yang dalam literatur administrasi publik kerap didefinisikan sebagai lingkungan strategis, tidak terbentuk dengan sendirinya. Lingkungan global dan regional memberikan kontribusi terhadap pembentukan lingkungan strategis domestik suatu negara. Secara umum, Rainey (2002) mengidentifikasi lingkungan strategis administrasi publik, secara umum, dan organisasi, secara khusus, sebagaimana terlihat pada tabel 2.1.

Lingkungan strategis, yang oleh Rainey diistilahkan sebagai kondisi lingkungan yang bersifat umum, menciptakan dampak terhadap administrasi publik. Sebagai contoh, kondisi politik yang dikarakteristikan oleh hubungan politik dan administrasi publik yang

bersifat favoritisme maka akan melahirkan politisasi birokrasi publik. Demikian pula halnya dengan kondisi sosio-kultural yang ketika didominasi oleh nilai-nilai patrimonialisme berdampak pada lemahnya atau tidak terbangunnya sistem merit dalam administrasi publik.

Tabel. 2.1. Kondisi Lingkungan yang Bersifat Umum

Kondisi lingkungan yang bersifat umum	Deskripsi
Kondisi Teknologi	Tingkat pengetahuan secara umum dan kapabilitas dalam sains, teknik, pengobatan, dan area substantive lainnya; kapasitas umum untuk komunikasi, transportasi, proses informasi, pelayanan medis, persenjataan militer, analisis lingkungan, proses produksi dan manufaktur, serta produksi agrikultural.
Kondisi Hukum	Hukum, peraturan-peraturan, prosedur hukum, keputusan pengadilan, karakteristik hukum institusi dan nilai, seperti ketentuan untuk hak individu dan juri pengadilan juga institusionalisasi umum dan stabilitas proses hukum.
Kondisi Politik	Karakteristik dari proses politik dan lembaga di masyarakat. Seperti bentuk pemerintahan secara umum (sosialisme, komunisme, kapitalisme, dan seterusnya; tingkat sentralisasi, fragmentasi, atau federalism) dan tingkat stabilitas politik (Carroll, Delacroix, and Goodstein, 1988). Lebih banyak kondisi langsung dan spesifik termasuk hasil pemilu, keberpihakan dan kesuksesan partai politik, dan inisiatif dalam rezim.
Kondisi Ekonomi	Tingkat kemakmuran, inflasi, suku bunga dan tingkat pajak; karakteristik tenaga kerja,

	modal, pasar ekonomi didalam dan diantara negara-negara.
Kondisi Demografi	Karakteristik populasi seperti usia, jenis kelamin, ras, agama, dan kategori etnik.
Kondisi Ekologis	Karakteristik dari lingkungan fisik, termasuk iklim, karakteristik geografis, polusi, sumber daya alam, sifat dan kepadatan populasi penduduk.
Kondisi Budaya	Niai utama yang mendominasi; sikap, keyakinan, adat sosial, dan proses sosialisasi sesuatu mengenai peran gender, struktur keluarga, orientasi kerja, serta praktik keagamaan dan politik.

Sumber: Rainey, 2003

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, lingkungan strategis internal tidak terbangun dalam ruang hampa atau dengan kata lain tidak terisolasi dari lingkungan strategis eksternal suatu negara. Kajian yang dilakukan oleh Farazmand (2006) dan Jreisat (2001) mengungkap bahwa perkembangan administrasi publik, baik dari sisi kajian maupun praktek, telah terbentuk oleh arus globalisasi. Namun, Farazmand secara khusus menegaskan bahwa globalisasi yang terjadi sarat dengan nilai-nilai neoliberalisme yang mempromosikan berbagai kebijakan dan program pembangunan administrasi publik melalui, antara lain, privatisasi, deregulasi perekonomian, meminimalisasi peran negara kesejahteraan, dan mengurangi belanja publik untuk penyediaan barang publik (pengurangan subsidi).

Terkait dengan dampak *economic-based globalization* tersebut, Farazmand (2006, 12) memberikan penjelasan sebagai berikut:

“In turn, globalization has caused significant consequences for the capitalist state, its governance, and its public administration. The core of the state and administration persists in the broader sense of continuity. But major changes have been occurring, as a consequence of globalization, that alter the nature and character of the state and public administration from the traditional welfare administrative state to that of the corporate welfare state.”

Penjelasan Farazmand dan Jsreit tersebut sejatinya menegaskan bahwa lingkungan strategis global telah menjadi faktor determinan dalam membentuk tujuan pembangunan dan administrasi publik suatu negara. Terkait dengan dinamika lingkungan global tersebut, KPMG Internasional melakukan kajian untuk mengidentifikasi kecenderungan lingkungan global dewasa ini dan masa mendatang serta dampaknya terhadap pemerintah, sebagaimana tersaji dalam tabel 2.2 Pemaparan KPMG International menggambarkan karakteristik dari *global megatrends* dan dampaknya terhadap negara, khususnya warga negara, dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah.

Tabel 2.2 Dampak *Global Megatrends* Terhadap Pemerintah dan Masyarakat Di Tahun 2030

No	Global Megatrends	Pertanyaan Masyarakat Kepada Pemerintah
1	Demografi Harapan hidup yang lebih tinggi dan tingkat kelahiran	<ul style="list-style-type: none"> • Akankah kami mendapatkan jaminan sosial/tunjangan pensiun ketika sudah

No	Global Megatrends	Pertanyaan Masyarakat Kepada Pemerintah
	<p>yang menurun meningkatkan proporsi orang lanjut usia di seluruh dunia, menantang solvabilitas sistem kesejahteraan sosial, termasuk pensiun dan perawatan kesehatan. Beberapa daerah juga menghadapi tantangan untuk mengintegrasikan populasi pemuda yang besar ke dalam pasar tenaga kerja yang jenuh.</p>	<p>memasuki usia pensiun? Cukupkah untuk kebutuhan sehari-hari?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana kita mempunyai cukup banyak pekerjaan untuk generasi muda?
2	<p>Meningkatnya Kebutuhan Individu Kemajuan dalam pendidikan global, kesehatan dan teknologi telah membantu memberdayakan individu-individu yang belum pernah ada sebelumnya, yang menyebabkan meningkatnya tuntutan untuk transparansi dan partisipasi dalam pemerintah dan pengambilan keputusan publik. Perubahan ini akan terus berlanjut dan mengantarkan pada era baru dalam sejarah manusia di mana, pada tahun 2022, lebih banyak orang akan menjadi kelas menengah daripada orang miskin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Upaya apa yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kepada tiap-tiap warga negaranya? • Bagaimana pemerintah memastikan tiap-tiap warga negaranya mendapatkan akses informasi dengan baik? • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan untuk melindungi hak privasi dan keamanan tiap-tiap warganya di era perkembangan informasi?

No	Global Megatrends	Pertanyaan Masyarakat Kepada Pemerintah
3	<p>Pemanfaatan Teknologi Teknologi informasi dan komunikasi (TIK) telah mengubah masyarakat selama 30 tahun terakhir. Gelombang kemajuan teknologi baru sekarang menciptakan peluang baru, sementara menguji kemampuan pemerintah untuk memanfaatkan dan memberikan pengawasan yang bijaksana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apa yang akan terjadi dengan anak-anak kita di tahun 2030? • Bagaimana cara kita mengembangkan keahlian dan memastikannya agar tetap relevan dengan perkembangan zaman?
4	<p>Keterkaitan ekonomi Ekonomi global yang saling berhubungan akan melihat peningkatan berkelanjutan dalam tingkat perdagangan internasional dan arus modal, tetapi kecuali konvensi internasional dapat diperkuat, kemajuan dan manfaat ekonomi yang optimal mungkin tidak terwujud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan bagi warganya untuk memperkuat daya saing? • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan untuk menjamin keamanan dalam perbankan?
5	<p>Utang Publik Utang publik diperkirakan akan beroperasi sebagai kendala signifikan pada opsi fiskal dan kebijakan hingga tahun 2030 dan seterusnya. Kemampuan pemerintah untuk mengendalikan utang dan menemukan cara-cara baru untuk memberikan layanan publik akan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan dalam mengatur pengembalian biaya pembangunan sekaligus membayar utang negara di tengah pertumbuhan ekonomi yang lamban? • Bagaimana cara pemerintah menyeimbangkan kebutuhan dalam negeri

No	Global Megatrends	Pertanyaan Masyarakat Kepada Pemerintah
	mempengaruhi kapasitas mereka untuk menanggapi tantangan sosial, ekonomi dan lingkungan yang besar.	<p>untuk mengurangi utang luar negeri agar menstimulasi pertumbuhan ekonomi?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengapa kami harus membayar utang masa pemerintahan sebelumnya?
6.	<p>Pergeseran Kekuatan Ekonomi Negara-negara berkembang mengangkat jutaan orang dari kemiskinan sementara juga menggunakan lebih banyak pengaruh dalam ekonomi global. Dengan penyeimbangan kembali kekuatan global, baik lembaga internasional maupun pemerintah nasional akan membutuhkan fokus yang lebih besar untuk mempertahankan transparansi dan inklusivitas mereka.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana peranan pemerintah terhadap tatanan ekonomi dunia yang baru? • Bagaimana cara pemerintah mengatur kepemilikan saham terhadap perusahaan-perusahaan asing agar keuntungan tetap didapat?
7.	<p>Perubahan iklim Meningkatnya emisi gas rumah kaca (GRK) menyebabkan perubahan iklim dan menggerakkan campuran yang kompleks dari perubahan yang tidak dapat diprediksi terhadap lingkungan yang membebani ketahanan sistem alam dan buatan. Mencapai kombinasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah pemerintah sudah melakukan upaya-upaya untuk mengurangi emisi gas karbondioksida? • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan untuk mengatur biaya asuransi agar tetap terjangkau untuk perlindungan terhadap rumah beserta aset perusahaan sebagaimana

No	Global Megatrends	Pertanyaan Masyarakat Kepada Pemerintah
	yang tepat dari kebijakan adaptasi dan mitigasi akan sulit untuk sebagian besar pemerintah.	perubahan cuaca yang semakin hari semakin ekstrim?
8	<p>Sumber Daya Stres Tekanan gabungan dari pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan perubahan iklim akan menempatkan tekanan yang meningkat pada sumber daya alam yang penting (termasuk air, makanan, tanah yang subur dan energi). Isu-isu ini akan menempatkan manajemen sumber daya berkelanjutan di pusat agenda pemerintah.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan untuk memastikan kita mendapatkan suplai kebutuhan air bersih yang cukup sebagaimana kebutuhan terhadap air bersih semakin hari semakin meningkat? • Bagaimana upaya yang akan pemerintah lakukan untuk memastikan bahwa anak-anak kita nantinya akan berkecukupan pangan, air bersih, dan sumber energi?
9	<p>Urbanisasi Hampir dua pertiga penduduk dunia akan tinggal di kota pada tahun 2030. Urbanisasi menciptakan peluang signifikan untuk pembangunan sosial dan ekonomi dan kehidupan yang lebih berkelanjutan, tetapi juga mengerahkan tekanan pada infrastruktur dan sumber daya, terutama energi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana upaya pemerintah dalam merencanakan pembangunan infrastruktur yang lebih baik lagi sehingga dapat selesai tepat waktu, efektif dan berkelanjutan? • Apa yang dilakukan pemerintah dalam upaya mengentaskan kemiskinan di tiap daerah?

Sumber: diolah dari KPMG International (2016). *Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments*

Namun demikian, dampak dan tantangan yang dihasilkan oleh fenomena global tidak hanya terbatas pada identifikasi dan analisa yang dipaparkan oleh lembaga kajian tersebut, tetapi dapat menghasilkan dampak dan tantangan beragam serta kontekstual sesuai dengan karakteristik, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh suatu negara serta kapasitas pemerintah negara bersangkutan.

Lingkungan strategis negara dan administrasi publik merupakan hasil dari interaksi resiprokal antara dinamika perubahan eksternal dan internal. Interaksi resiprokal tersebut dalam prosesnya menciptakan konstruksi sosial bagi administrasi publik. Berkenaan dengan hal tersebut Jun (2006) dan Miller (2007) menggambarkan suatu kecenderungan umum yang membentuk kontruksi sosial administrasi publik dewasa ini, yaitu, (1) meningkatkan tuntutan publik terhadap akuntabilitas kinerja pemerintahan; (2) pemerintahan yang efektif dan responsif menjadi suatu keniscayaan; (3) proses pembuatan kebijakan yang partisipatif dan deliberatif; (4) pengarusutamaan kearifan lokal dan *indigenous knowledge*; (5) kuatnya pengaruh isu-isu global-regional terhadap tuntutan publik, seperti, globalisasi ekonomi, HAM, *global warming*, polusi; (6) menguatnya model *networking* dan *collaboration* dalam relasi pemerintah-bisnis-masyarakat; dan (7) perkembangan teknologi yang berdampak pada relasi sosial-politik-ekonomi suatu negara-bangsa. Konstruksi sosial administrasi publik sejatinya bersifat dinamis, dalam pengertian bahwa kecenderungan yang membentuknya tidak bersifat *ajeg* atau mengalami kemungkinan terjadinya perubahan seiring dengan perubahan lingkungan strategis, baik eksternal dan internal administrasi publik, yang bersifat dinamis.

Dalam konteks perubahan yang dinamis tersebut administrasi publik dituntut untuk melakukan adaptasi dan penyesuaian sebagai

respon atas lingkungan strategis yang selalu mengalami perubahan. **Kegagalan administrasi publik dalam merespon perubahan pada gilirannya akan memperlemah kapasitas kelembagaan dalam menghasilkan kebijakan publik dan penyediaan layanan publik yang sesuai dengan lingkungan strategis tersebut.** Proses adaptasi dan penyesuaian administrasi publik terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis tersebut tercermin dalam arsitektur dan konfigurasi kelembagaan yang didalamnya mengindikasikan peran, fungsi, wewenang negara dan administrasi publik dalam relasinya dengan masyarakat dan perumusan kebijakan serta penyediaan layanan publik.

2. Lingkup Analisis Administrasi Publik

Untuk memahami bagaimana konstruksi lingkungan strategis sosial-politik-ekonomi mendeterminasi administrasi publik, terlebih dahulu perlu dipastikan ranah administrasi publik akan dianalisis. Levine, Peters, Thompson (1991) dan Painter dan Peters (2010) menggambarkan bahwa analisis administrasi publik dapat dilakukan pada 4 (empat) tingkatan ranah, sebagaimana terangkum dalam Tabel 2.3.

Tabel 2.3 Landscape of Public Administration

Tingkat Analisis	Beberapa Fokus Institusional
Peran dan fungsi negara (pemerintah)	Struktur dan fungsi pemerintah dan unsur sektor privat
Proses pemerintahan dan pembuatan kebijakan	Isu jejaring, ranah kebijakan, dan bagian pemerintah untuk formulasi kebijakan

Organisasi publik (termasuk bagaimana pemerintahan menjalankan kebijakan)	Struktur dan budaya agen eksekutif, administrasi dengan perwakilan, struktur program
Operasionalisasi pemerintah (bagaimana aktivitas pemerintahan di kelola)	Peran dan tanggung jawab manajer publik dan pegawai publik

Sumber: diolah dari Levine, Peters, Thompson, (1990).

Tabel diatas menjelaskan analisis administrasi publik dapat dilakukan pada 4 (empat) tingkatan ranah beberapa hal sebagai berikut :

1. Level peran dan fungsi negara, yaitu menjelaskan peran dan fungsi negara/pemerintah dalam pemberian layanan publik dan relasi negara-masyarakat dan yang terbentuk terkait. Di samping itu, peran dan fungsi ini bertalian pula dengan dinamika lingkungan strategis suatu negara.
2. Level proses kebijakan, yaitu menggambarkan interaksi antara institusi pemerintah dengan entitas bisnis, dan masyarakat dalam kebijakan. Pada level ini juga menyentuh interaksi atau hubungan antara pusat dan daerah dalam pengertian yang lebih luas yaitu masyarakat lokal.
3. Level organisasi. Pada level ini titik beratnya mencakup pada organisasi publik itu sendiri (struktur dan proses), kepemimpinan, sumber daya manusia dan keuangan. Dalam level ini organisasi publik juga mengetengahkan bagaimana proses organisasional berlangsung dalam menyediakan layanan publik. Berkaitan dengan proses maka penyediaan layanan publik terkait erat dengan beberapa isu, yaitu, peran dan fungsi pemerintah dalam menyediakan layanan publik, interaksi antara pemerintah dan

aktor non-pemerintah, dan organisasi publik sebagai penyedia layanan publik.

4. Level operasionalisasi pemerintahan. Pada level ini fokusnya terletak pada bagaimana sumber daya manusia di kelola untuk menjalankan berbagai fungsi, urusan dan program pemerintah, termasuk didalamnya adalah menyediakan layanan publik. penyediaan layanan publik yang diartikan sebagai suatu proses dan hasil.

Berdasarkan paparan para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa konstruksi dan konfigurasi administrasi publik dapat ditinjau dengan merujuk keempat tingkatan tersebut.

Merujuk pada *landscape public administration* tersebut, penjelasan mengenai pengaruh konteks sosial-politik-ekonomi terhadap lingkungan administrasi publik, dapat ditinjau dari dimensi-dimensi yang meliputi, peran dan fungsi negara dalam penyediaan layanan publik dan pelibatan masyarakat, relasi interaksi antar pemerintah dan pemangku kepentingan dalam kebijakan publik, kelembagaan-organisasi publik, dan sumber daya aparatur. Penjelasan tersebut, sejatinya menggambarkan bagaimana lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi) membentuk rancang bangun administrasi publik.

3. Peran dan Fungsi Negara : Pelayanan Publik dan Keterlibatan Masyarakat.

Tugas utama pemerintahan terpilih adalah menjamin dan menyediakan layanan kepada publik untuk memenuhi kebutuhan dan menciptakan kesejahteraan. Dalam sistem demokrasi pelayanan publik yang disediakan pada dasarnya merupakan wujud dari manfaat demokrasi itu sendiri. Namun demikian, menyediakan layanan publik

yang berkualitas, memenuhi ekspektasi publik, dan berkontribusi terhadap pembangunan bukanlah pekerjaan yang sederhana. Buruknya kualitas layanan publik, terbatasnya akses publik untuk mendapatkan layanan, kekakuan dan inefisiensi birokrasi, dan keterbatasan sumber daya pemerintah merupakan sekelumit permasalahan yang menghantui banyak negara. Kritik atas rendahnya kinerja pelayanan publik menguat seiring dibawah pengaruh agenda *neo-liberalism* yang menekankan pada penerapan prinsip mekanisme pasar dan manajerialism (*New Public Management/NPM*) di sektor privat untuk melakukan reformasi pelayanan publik. Seiring dengan berkembangnya paradigma tersebut kebijakan deregulasi, peningkatan efisiensi, *downsizing* dan *rationalization*, serta privatisasi menjadi agenda utama dalam reformasi sektor publik yang diharapkan dapat menjadikan pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan warga negara (Ferlie, Lynn JR dan Pollit, 2009; Calabro, 2011).

Namun dalam perkembangannya, penerapan prinsip-prinsip NPM sebagai landasan untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan reformasi pemerintahan menuai kritik, baik dilihat dari tataran paradigmatik maupun praksis. Dari sisi paradigmatik, kritik ditujukan pada nilai dasar dan orientasi dari pelayanan publik. Objektif pelayanan publik sejatinya bermuara pada kemanfaatan dan menghasilkan nilai publik. Titik pandang *public value* menekankan bahwa pengelolaan dan penyediaan layanan publik ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Konsepsi warga negara ini bersumber dari perspektif *democratic citizenship* yang pada intinya menempatkan warga negara sebagai pemilik kekuasaan demokrasi dan pemerintahan bukannya sekedar pelanggan atau pengguna layanan yang disediakan oleh pemerintah sebagaimana argumentasi yang dibangun oleh perspektif *New Public Service*. Berangkat dari perspektif ini maka pelayanan publik sejatinya merupakan hasil dari

kolaborasi atau *co-production* antara pemerintah dan warga negara (Callahan, 2007; Denhardt&Denhardt, 2007; Martin, 2009; Calabro, 2011). Sementara itu, dari sisi praksis, karakteristik dan kompleksitas organisasi publik jelas jauh berbeda dengan organisasi privat sebagaimana diasumsikan oleh perspektif NPM.

Organisasi publik bekerja didalam lingkungan politik dan kebijakan yang kompleks yang tercermin dari bervariasinya kepentingan politik dan tuntutan beragam kelompok kepentingan sehingga dituntut untuk mampu membangun keseimbangan kepentingan pemangku kepentingan, dan tuntutan terhadap organisasi publik tidak hanya bagaimana memenuhi preferensi publik tetapi juga akuntabilitas atas penggunaan sumber daya yang dimiliki (Talbot, 2010; Calabro, 2011). Gambaran singkat tersebut menunjukkan bahwa organisasi pelayanan publik secara alamiah berbeda dengan sektor privat oleh karenanya sebagaimana diungkapkan oleh Denhardt dan Denhart (2007, hal.3) "*government should not run like bussiness but like democracy*". Perbedaan karakteristik dan lingkungan yang melingkupinya berdampak pada perbedaan sistem, proses, mekanisme, dan orientasi nilai dalam memproduksi pelayanan antara sektor publik dan privat. Dengan merujuk pada perspektif *New Public Service* (NPS) yang diusung oleh Denhardt dan Denhardt (2007) dan konsepsi *collaborative governance* yang dkemukakan oleh Callahan (2007) uraian literatur ini bermuara pada konsepsi *client co-production* dalam pelayanan publik (Alford, 2009).

Menurut Grout dan Stevens (2003) sebagaimana dikutip Calabro (2011, hal. 11) pelayanan publik dapat diartikan sebagai berikut: "*...as any service provided for large numbers of citizens, in which there is a potential significant market failure (broadly interpreted to include equity as well as efficiency) justifying*

government involvement in production, finance, or regulation". Dalam pengertian tersebut setidaknya terkandung 3 (tiga) makna, yaitu, pertama, layanan publik diberikan kepada segenap warga Negara tanpa terkecuali. Hal ini berbeda dengan penyediaan barang/jasa dalam kerangka mekanisme pasar. Kedua, layanan publik berorientasi pada optimalisasi manfaat (*benefit*) bukannya keuntungan (*profit*) oleh karenanya tidak semua layanan publik dapat disediakan melalui mekanisme pasar yang jika dilakukan justru menurunkan nilai kemanfaatannya. Ketiga, adalah suatu keniscayaan bagi pemerintah untuk melakukan intervensi, baik dalam penyediaan layanan langsung, alokasi finansial, dan atau pengaturan untuk memastikan bahwa hak dan kebutuhan publik terpenuhi.

Perspektif *New Public Service* menegaskan esensi dari pelayanan publik berkaitan erat dengan nilai kewarganegaraan (*citizenship*). Menurut Denhardt dan Denhardt (2007) pelayanan publik merupakan perwujudan dari kewarganegaraan itu sendiri. Kewarganegaraan adalah nilai utama yang membentuk *democratic governance* karena warga negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan memiliki hak dan kapabilitas untuk bekerjasama demi kemaslahatan bersama. Dalam pemahaman ini kewarganegaraan memandang bahwa perilaku manusia/individu tidak selalu berkuat pada persoalan pemenuhan *self-interest* (kepentingan pribadi dan insentif) sebagaimana didalilkan oleh model teori ekonomi yang dianut oleh *Public Choice Theory*, tetapi menekankan pada nilai, sistem kepercayaan, dan ikatan kebersamaan antar komunitas. Pandangan tersebut menegaskan adanya perbedaan antara konsepsi warga negara (*citizen*) dan pelanggan (*customer*). Menurut Schatcher (1997), Frederickson (1992) dan Kettl (2000) perbedaan diantara keduanya terletak pada ukuran akuntabilitas. Dalam pemerintahan yang demokratis warga negara tidak hanya dipandang sebagai

pelanggan dari layanan publik tetapi lebih dari itu sebagai pemilik pemerintahan. Makna dari argumentasi ini adalah warga negara memiliki hak untuk menentukan layanan publik yang harus disediakan dan dibiayai oleh pemerintah, sementara pelanggan memilih produk barang/jasa yang disediakan dalam pasar.

Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi unsur akuntabilitas bagi seluruh kepentingan publik, tidak hanya bagi pemenuhan kepentingan individual/kelompok tertentu pelanggan atau pengguna layanan. Sebagai contoh, ketika pemerintah menyediakan jaminan sosial tenaga kerja, warga negara atau publik berkepentingan untuk memastikan bahwa pemerintah atau penyedia layanan memfungsikan sistem dan mekanisme jaminan sosial sesuai dengan mandat konstitusi, sementara itu dilain pihak pemerintah atau penyedia layanan harus dapat memenuhi standar kualitas layanan yang baik untuk memuaskan kebutuhan dari pelanggan atau pengguna layanan tersebut (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Newman dan Clarke (2009) berpendapat bahwa konsep publik dalam pelayanan publik tidak hanya diterjemahkan dari aspek jenis barang/jasa dan alokasi pembiayaannya yang bersumber dari anggaran publik, tetapi berkaitan erat dengan nilai-nilai kolektif dan kemaslahatan publik yang didefinisikan sebagai kepublikan (*publicness*). Dari titik pandang ini, Newman dan Clarke (2009) lebih lanjut menjelaskan bahwa pelayanan publik sejatinya adalah medium bagi perwujudan kepublikan tersebut sebagaimana berikut:

"...Public services are implicated in 'place shaping' activities that influence how publics encounter each other in the public sphere. Public services are involved in the remaking of community' and 'civil society' through strategies of partnership and capacity building. Public service staffs are implicated in emerging strategies of governing that require publics to become more responsible and self-reliant, or to change aspects of their behaviour".

Lebih lanjut kedua pakar tersebut menjelaskan bahwa pelayanan publik sebagai medium kepublikan memiliki ragam bentuk seiring dengan pengembangan format *governance* yang meliputi *network* dan *partnership* (kemitraan), inovasi dalam praktek demokrasi, *co-production* dan pilihan publik yang berorientasi pada nilai kewarganegaraan dan inklusivitas sosial. Tuntutan untuk memenuhi prinsip kewarganegaraan dalam pelayanan publik di satu sisi, dan kepuasan pelanggan/pengguna layanan di sisi lainnya menuntut tersedianya seperangkat indikator sebagai ukuran untuk menilai terpenuhinya prinsip-prinsip tersebut. Carlson dan Schawarz (1995) merumuskan beberapa indikator yang berorientasi pada prinsip kewarganegaraan dan juga kepuasan pengguna layanan. Indikator-indikator tersebut meliputi: "...*(1) convenience; (2) security; (3) reliability; (4) personal attention and problem solving approach; (5) fairness; (6) fiscal responsibility; (7) citizen influence*" (Denhardt dan Dendhardt, 2007, hal. 60). Indikator yang dirumuskan oleh Carlson dan Schawarz tersebut menurut Denhardt dan Denhardt (2007) menampilkan citra rasa pemenuhan prinsip kewarganegaraan dan

pelanggan/pengguna layanan. Sebagai contoh, *indicator reliability* menegaskan tentang bagaimana pelayanan dapat disediakan secara tepat, baik dari sisi metode dan waktu, kepada pengguna layanan yang memanfaatkan layanan tersebut. Sementara *indicator citizen influence* memberikan penekanan pada bagaimana warga Negara sebagai pemilik pemerintahan mempunyai hak dan kekuasaan untuk mempengaruhi kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah/penyedia layanan.

4. Kebijakan Publik : Relasi Interaksi Institusi Pemerintah, Bisnis, dan Masyarakat dalam Kebijakan Publik

Paradigma *governance* (tata kelola pemerintahan) yang berkembang sebagai paradigma global semenjak tahun 1990-an telah mengubah pemerintah/administrasi publik, baik pada tataran paradigmatik maupun praktek. Lahirnya paradigma ini menegaskan terjadinya perubahan peran, fungsi dan wewenang pemerintah dalam mengelola urusan publik. Dominasi pemerintah dan karakteristik *rule-based public administration* dipandang tidak lagi relevan untuk mengelola kepentingan publik. Perubahan peran dan fungsi serta wewenang pemerintah secara jelas dinyatakan oleh Pierre dan Peters (2001) sebagai berikut:

“governance is about government’s “changing role in society and its changing capacity to pursue collective interests under severe external and internal constraints.”

Menurut Rhodes (1997) *governance* mencerminkan “a new process of governing.” Perbedaan antara *governance* dan *governing* tersebut dikemukakan oleh Jamil, Askvik, dan Dhakal (2013, 5) sebagai berikut:

“...[governing]refers to the purposeful efforts by social and political actors to ‘steer, control, or manage societies’ while [governance] denotes ‘the patterns that emerge from governing activities’ (i.e., as a more or less intended outcome of interaction among multiple actors)”

Penjelasan pakar tersebut mengetengahkan tata kelola pemerintahan sebagai suatu pola pemerintahan dalam menyediakan kebutuhan publik. Pola baru tersebut terletak dari interaksi antara pemerintah dan berbagai aktor non pemerintah, baik bisnis maupun masyarakat. Dari sudut pandang ini, Kooiman “(1993, 2003, 10) menegaskan esensi tata kelola pemerintahan sebagai pola interaksi dinamis antar aktor yang saling bergantung satu dan lainnya, seperti yang dinyatakan berikut ini :

“governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders.

Namun, dilihat dari sudut pandang disiplin ilmu, gagasan *governance* sejatinya bukanlah sesuatu yang sama sekali baru. Frederickson (1997) menjelaskan bahwa pelibatan pemangku

kepentingan dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik dalam derajat tertentu telah menjadi kajian administrasi publik. Lebih lanjut, Kettl (2002) menegaskan bahwa studi administrasi publik sejatinya adalah studi tentang *governance*. Menurut pakar tersebut, *tata kelola pemerintahan* menggambarkan keterkaitan antara pemerintah dan pemangku kepentingan serta lingkungan strategis yang melingkupinya. Dari sudut pandang ini, fokus kajian *governance* tidak berbeda dengan kajian yang dilakukan dalam ilmu administrasi. Paradigma *governance* tersebut pada gilirannya memberikan dampak, baik pada tataran akademis maupun praktek, kepada pendefinisian ulang peran, fungsi dan otoritas pemerintah dalam kerangka interaksi antar pemangku kepentingan. Bertolak dari berbagai penjelasan pakar tentang *tata kelola pemerintahan*, secara konseptual Jamil, Askvik, dan Dhakal, (2013, 10), menjelaskan karakteristik *tata kelola pemerintahan* sebagai berikut:

“(i) governance denotes exercise of authority and power; (ii) involves interdependence among a host of actors for the sake of policy making at multiple levels, i.e., not only government organizations but also others such as non-governmental actors and private business companies; (iii) for these diverse relationships to be properly governed at multiple levels require rule making, rule following, and rule enforcement; (iv) the meaning of governance is broader than government and emphasizes the role of network beyond the hierarchy and market modes of governing. Networks operate at national, international, and transnational levels”

Berbagai penjelasan pakar terkait *governance* pada dasarnya memberikan perhatian pada interaksi antara pemerintah dan pemangku kepentingan dan perubahan peran, fungsi serta wewenang pemerintah sebagai dampak dari pola interaksi antar pemangku kepentingan dalam mencapai tujuan pembangunan. Bertolak dari sudut pandang ini, Kooiman (1993, 2003) menjelaskan bahwa interaksi antar pemangku kepentingan memiliki beragam tipe/pola. Perbedaan bentuk interaksi tersebut mencerminkan peran, fungsi, dan wewenang administrasi publik dalam relasinya dengan aktor/kelompok non pemerintah yang ruang lingkungannya meliputi batas tingkatan territorial suatu negara. Kooiman mengklasifikasikan interaksi ke dalam 3 (tiga) tipe, yaitu, *interferences to self-governance*, *interplay to co-governance*, dan *intervention to hierarchical governance*. Penjelasan atas ketiga tipe interaksi tersebut terlihat pada tabel 2.4 berikut.

Tabel 2.4 Type of Interaction and Modes of Governance

<i>Type of Interaction</i>	<i>Modes of Governance</i>
<i>Interferences to Self-Governance</i>	<i>Self-governance is the capacity of societal entities to provide the necessary means to develop and maintain their own identity, and thus show a relatively high degree of social-political autonomy</i>
<i>Interplay to Co-Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Co-governance means utilizing organized forms of interactions for governing purposes</i> • <i>the essential element is that the interacting parties have something 'in common' to pursue together, that in some way autonomy and identity are at stake</i> • <i>Collaboration and cooperation</i>
<i>Intervention to Hierarchical Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>as a structural arrangement, it should be seen as embedded in a broader category of societal interactions, in this case interventions.</i>

<i>Type of Interaction</i>	<i>Modes of Governance</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>These, of all forms of societal interactions, are the most 'vertical' and formalized ones.</i> • <i>Governing entities influence the behavior of other actors participating in these interactions, even involuntarily and often with sanctions attached</i> • <i>Steering and control</i>

Sumber: Kooiman (1993)

Tipe interaksi dan *modes of governance* yang dijelaskan oleh Kooiman memperlihatkan derajat peran, fungsi dan wewenang pemerintah. Pada *interferences to self-governance*, peran, fungsi dan wewenang pemerintah terbilang kecil, sementara entitas sosial dan bisnis memiliki otonomi dalam mengatur kebutuhannya. Sementara pada tipe *intervention to hierarchical governance*, pemerintah memiliki peran, fungsi dan wewenang yang secara relative bersifat determinan. Penjelasan ini pada dasarnya sejalan dengan pandangan Pierre dan Peters (2001) yang menegaskan bahwa dalam kerangka *governance*, peran, fungsi dan wewenang pemerintah tidak berarti berkurang tetapi mengalami transformasi sesuai dengan interaksinya dengan pemangku kepentingan.

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, interaksi antara pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya memiliki ruang lingkup yang luas. Dalam pengertian ini, interaksi antara aktor/kelompok di tingkat nasional dan sub nasional mencerminkan pula bagaimana *multilevel governance* berlangsung. Kajian dan praktek yang memberikan perhatian pada konsepsi dan praktek *multilevel governance* ini pada awalnya berkembang di negara-negara Eropa Kontinental yang tergabung dalam Uni Eropa. Dalam kerangka tersebut, *multilevel governance* meliputi pemerintahan supranasional

(pemerintahan Uni Eropa), pemerintah nasional/pemerintah federal, pemerintah negara bagian, dan pemerintah daerah. Debardeleben dan Hurrelmann (2007) menjelaskan pada awalnya kajian tentang *governance* memberikan perhatian pada kapasitas negara/pemerintah, baik secara politik maupun kelembagaan untuk mengarahkan masyarakat dan bagaimana peran negara dalam relasinya dengan kepentingan para aktor non pemerintah. Fokus kajian lainnya menitikberatkan pada konsepsi *less state-centered* yang mengkaji proses koordinasi dan *self-governance* kerangka jejaring (*network*) yang terbangun dan kemitraan yang melibatkan pemerintah dan aktor non pemerintah. Dalam perkembangannya, keberadaan *multilevel governance* menjadi fokus kajian penting mengingat dari berbagai hasil penelitian terungkap bahwa memisahkan level pemerintahan dalam studi *governance* tidak lagi relevan karena tingkatan level tersebut pada kenyataannya saling terkait melalui cara dan metode tersendiri.

5. Organisasi Publik dan Kelembagaan

Dalam ranah keilmuan, studi tentang kelembagaan, termasuk organisasi telah menjadi perhatian dari berbagai disiplin ilmu sosial. Perhatian dari berbagai disiplin ilmu sosial tersebut tidak terlepas dari ruang lingkup studi kelembagaan yang menurut Ikenberry (1988) memiliki 3 (tiga) level analisa, yaitu, mulai dari institusi pemerintahan yang memiliki karakteristik spesifik, struktur-kelembagaan Negara, hingga konstruksi sosial-politik yang membentuk tatanan politik-ekonomi-sosial suatu Negara. Salah satu disiplin ilmu yang memberikan perhatian lebih terhadap organisasi, baik dari sisi keilmuan maupun praktik, adalah ilmu administrasi publik. Frederickson (2011), salah seorang pakar ilmu administrasi publik, memaparkan berbagai pendekatan dalam ilmu administrasi publik

untuk mengkaji fenomena organisasi, salah satu pendekatan tersebut adalah (*new*) *institutionalism*. Menurut pakar tersebut, fokus kajian organisasi dilihat dari pendekatan institutionalisme menekankan pada aspek formal, aturan formal-informal, dan prosedur serta proses organisasi. Lebih lanjut, dijelaskan aspek yang secara umum disebut dengan *the rule of the game* memiliki efek determinasi terhadap perilaku organisasi dan individu. Berkaitan dengan penjelasan tersebut, Steinmo, Thelen, Longstreth, (1991) dan Hall (1991) mengungkapkan bahwa salah satu hal penting dalam studi kelembagaan adalah menjelaskan hubungan/interaksi antara struktur dan aturan, baik yang berbentuk formal-informal, dengan perilaku individu yang bersifat resiprokal atau saling mempengaruhi.

Dalam ranah kajian administrasi publik, kajian tentang organisasi bertolak dari pencapaian tujuan organisasi yang didalamnya mengungkapkan bagaimana peran dan fungsi anggota organisasi dan pemanfaatan sumber daya dioptimalkan untuk mencapai tujuan bersama tersebut. Sumber daya organisasi, sejatinya tidak hanya tersedia dalam organisasi itu sendiri, tetapi juga berasal dari lingkungan eksternal yang melingkupi organisasi. Dalam konteks negara, lingkungan tersebut meliputi tataran global, regional maupun domestik. Hubungan antara organisasi dan lingkungannya (konteks sosial-politik-ekonomi-hukum) tercipta melalui mekanisme resiprokal, dalam pengertian, organisasi berupaya mengadopsi dan melakukan penyesuaian atas strategis, fungsi, dan struktur untuk menjawab dinamika lingkungan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan juga lingkungan untuk mencapai tujuan yang dicanangkan. Hal penting yang perlu menjadi perhatian adalah sifat dari lingkungan organisasi yang bersifat dinamis dan penuh ketidakpastian, oleh karena itu, kemampuan suatu organisasi untuk secara berkelanjutan melakukan proses pengadopsian dan

penyesuaian atas lingkungan tersebut menentukan kelangsungan hidup suatu organisasi.

Bertolak dari realitas hubungan resiprokal antara organisasi dan lingkungannya, yang dalam studi administrasi publik disebut dengan lingkungan strategis, kajian dalam ranah administrasi publik tentang organisasi menitikberatkan pada rancang bangun fungsi dan struktur organisasi pemerintahan/publik yang bersendikan nilai-nilai efektivitas, efisiensi, ekonomis, dan berkeadilan sesuai dengan tuntutan lingkungan organisasi. Dilihat dari titik tolak ini, dapat dikatakan bahwa organisasi publik merupakan instrumen fungsi pemerintahan, namun demikian, pemahaman ini tidak berarti menyederhanakan organisasi dan merepresentasikannya ke dalam suatu *organizational chart* semata yang menggambarkan struktur hirarkis dan kerjasama antara fungsi dari setiap unit organisasi. Sebagai suatu entitas sosial, organisasi sejatinya adalah unit sosial yang mencerminkan konstruksi sosial masyarakat dari suatu organisasi. Menurut Etzioni, pengertian bahwa organisasi sebagai entitas sosial memiliki makna bahwa lingkungan sosial-politik-ekonomi-hukum yang melingkupinya akan mendeterminasi karakteristik, fungsi dan perkembangan organisasi bersangkutan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Rosenbloom dan Kravchuk (2005) dan Cunliffe (2008) menegaskan bahwa dinamika perubahan lingkungan strategis organisasi menjadi pemicu lahir dan berkembangnya suatu organisasi.

Pengertian organisasi dilihat dari karakteristik dasarnya dipaparkan oleh Daft (2004, hal. 11) sebagai berikut: "*organizations are (1) social entities that (2) are goal-directed oriented, (3) are designed as deliberately structured and coordinated activity systems, and (4) are linked to the external environment*". Penjelasan pakar tersebut menempatkan entitas sosial sebagai karakteristik utama

organisasi, oleh karena itu melihat penjelasan ini dapat disimpulkan tujuan, fungsi, struktur dan mekanisme kerja didalam organisasi bertalian erat dengan lingkungan strategis yang melingkupi organisasi tersebut. Perumusan fungsi, strategi dan bahkan perubahan atau pengembangan organisasi sejatinya ditujukan untuk memastikan bahwa organisasi memiliki kapasitas untuk merumuskan dan mencapai tujuan yang ditetapkan sejalan dengan dinamika perubahan lingkungan strategis yang melingkupinya.

Berkaitan dengan karakteristik organisasi atau *the nature of organization*, terdapat pandangan yang berbeda diantara pakar organisasi. Salah satu kelompok menegaskan tentang perbedaan alamiah antara organisasi publik dan privat, sementara kelompok lainnya memandang bahwa secara alamiah organisasi publik dan privat memiliki kesamaan. Kelompok pakar yang menekankan perbedaan alamiah tersebut bertolak dari berbagai kajian ilmu administrasi publik yang secara tegas mengungkapkan perbedaan tersebut. Levine, Peters dan Thompson (1990) menjelaskan bahwa perbedaan antara organisasi publik dan privat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu, pertama, lingkungan yang melingkupi suatu organisasi yang menentukan nilai, tujuan, dan strategi organisasi, kedua, implikasi dari hubungan antara organisasi dan lingkungannya yang mempengaruhi proses penerjemahan nilai, tujuan dan tuntutan lingkungan ke dalam desain organisasi, dan ketiga, struktur dan proses yang merupakan wujud dari internalisasi dukungan dan tuntutan lingkungan organisasi.

Sementara itu, kelompok pakar lainnya menyimpulkan bahwa perbedaan antara organisasi publik dan privat jikapun ada tidak terlalu signifikan bagi organisasi mengingat setiap organisasi memiliki variabel-variabel utama yang relatif sama, yaitu, ukuran organisasi, divisi tugas, efisiensi proses, dan teknologi (Christensen, Laegreid,

Rones, and Rovik, 2007). Salah satu aliran pemikiran yang mengesampingkan perbedaan antara organisasi publik dan privat adalah "*generic approach*" yang menekankan bahwa model organisasi dan metode serta prinsip *managerialism* yang diterapkan oleh sektor privat dapat diadopsi oleh organisasi publik guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi. Sejalan dengan pandangan tersebut, Borzeman menyimpulkan bahwa batas-batas atas organisasi publik dan privat sulit untuk ditentukan secara tegas yang pada gilirannya telah menghasilkan padangan tentang hibrida organisasi publik dan privat (Christensen, Laegreid, Rones, and Rovik, 2007). Menurut pandangan kelompok ini, konsepsi dan praktek *public-private partnership* (PPP) dan keberadaan badan usaha milik negara/BUMN (*state owned enterprise*) di berbagai negara yang berkembang dalam ranah ilmu administrasi publik, sejatinya mencerminkan perkembangan dari model hibrida organisasi.

Namun demikian, Wamsley dan Zald menilai bahwa keberadaan model PPP dan juga BUMN tidak berarti kekhususan suatu organisasi menjadi terabaikan. Walaupun BUMN dalam perkembangannya untuk menciptakan efektivitas, efisiensi dan ekonomis organisasi BUMN tersebut banyak mengadopsi desain, metode, dan prinsip *managerialism*, tidak serta merta dapat dikategorikan sebagai organisasi privat. Menurut kedua pakar tersebut, setidaknya terdapat

"...a government is a system of rule...that (1) ...ultimately rests upon coercion and a monopoly of force, and (2) if legitimate, it symbolically speaks for the society as a whole, or purports to do so...public organizations rely largely on allocated budgets...they receive their resources through political process rather than through the sale of goods and services in marketplace.

3 (tiga) variabel yang menentukan perbedaan karakteristik BUMN, dan atau organisasi publik lainnya, dengan organisasi privat, yaitu, *political control, source of authority, and type of accountability*. Pendapat tersebut sejatinya menegaskan kembali karakter khusus organisasi publik yang secara fundamental membentuk organisasi publik, yaitu, *symbolism, perception of ownership, differences in funding* seperti yang dijelaskan oleh Levine, Peters and Thompson (1990, hal. 277):

Lebih lanjut, Christensen, Laegreid, Rones, and Rovik (2007, hal. 5) menyimpulkan bahwa setidaknya terdapat 2 (dua) pertanyaan mendasar untuk mengkaji bagaimana organisasi publik dapat mengadopsi desain, model, dan metode serta prinsip-prinsip organisasi privat, yaitu, "*...first, to what extent the organization is subject to public regulation, and second, to what extent ownership is under the auspices of the public or the private sector.*" Merujuk pada pendapat para pakar tersebut, dapat diidentifikasi beberapa organisasi publik yang bekerja di suatu pemerintahan, antara lain, lembaga kementerian, pemerintah daerah, badan semi otonom pelayanan publik, dan instansi pemerintahan yang berada di bawah lembaga legislatif.

Penjelasan dari para pakar, baik yang menyimpulkan bahwa karakteristik organisasi publik dan privat adalah sama maupun kelompok yang menilai terdapat perbedaan substantif diantara keduanya, mendorong berbagai kajian organisasi dalam ranah administrasi publik untuk mengidentifikasi karakter dan kekhususan organisasi publik. Kajian ini menjadi penting mengingat karakter dan kekhususan tersebut akan berimplikasi pada penentuan perspektif dan analisa organisasi untuk tujuan merumuskan rancang bangun dan juga pengembangannya. Bertolak dari titik pandang tersebut, Christensen, Laegreid, Rones, and Rovik (2007, hal. 9) memberikan

definisi organisasi yang menekankan pada karakteristik alamiahnya sebagai berikut:

"...public organizations are woven into a complex political and social network of organized interests, citizens, user groups and clients. They experience competing logics, loyalties and sources of influence that are rooted in their organization's political and administrative leadership, as well as in its culture and external environment. It is therefore necessary to use different perspectives for analyzing public organizations. We need to clarify what each perspective emphasizes, but also the interplay between structural features, cultural ties and myths. Public organizations are characterized by conflicting goals and heterogeneity. They do not function as uniform actors but must live with tensions and disagreements".

Pendefinisian organisasi publik oleh ketiga pakar tersebut sejatinya menekankan pada keterkaitan antara organisasi publik dan konteks politik dan sosial yang melingkupinya. Sehubungan dengan pandangan tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa konteks sosial-politik-ekonomi-hukum tersebut pada gilirannya menciptakan keragaman fungsi pemerintahan, seperti, *maintain law and order*, ekonomi-pembangunan, penyediaan layanan dasar, dan kesejahteraan sosial. Pandangan ini pada dasarnya tercermin pula dalam studi yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (2014) tentang desain kelembagaan publik yang memberikan penekanan pada keterkaitan antara tujuan yang hendak dicapai oleh suatu negara dan desain

kelembagaan publik, sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat, Jepang, dan Korea Selatan.

Lingkungan strategis organisasi publik memberikan kontribusi terhadap keragaman fungsi pemerintahan suatu negara. Keragaman ini dapat dilihat dari orientasi tugas, fungsi, dan tujuan fungsi pemerintahan yang pada gilirannya mendeterminasi karakteristik organisasi publik/pemerintahan dengan mandat fungsi-fungsi yang dimilikinya. Weis (2007) dan Cunliffe (2008) memaparkan 3 (tiga) dimensi dasar yang membentuk karakteristik organisasi pemerintahan yang terdiri dari fungsi, struktur, dan proses/bisnis proses (tata kelola/laksana) (Weis, 2007; Cunliffe, 2008). Dalam fungsi dan struktur suatu organisasi memuat nilai dan tujuan yang hendak dicapai, sementara itu proses organisasi menggambarkan suatu pola kerja dalam mencapai nilai dan tujuan. Secara lebih jelas, Rosenbloom and Kravchuk (2005, hal. 141) menjabarkan keterkaitan antara fungsi, struktur dan proses sebagai berikut:

"The structure of an organization affects the behavior of the organization as a whole and that of individual members of it. The same is true of the process through which organization operate. The structure and process of an organization can also have important impacts on its clients and customers. Through the design of organizational structures and processes of one kind or another, different values can be maximized"

Dari penjelasan tentang organisasi publik yang berkembang dalam ranah administrasi publik, dapat ditarik suatu kesimpulan

bahwa, pertama, lingkungan strategis memberikan kontribusi terhadap penentuan nilai, tujuan dan fungsi suatu organisasi, kedua, tercipta interaksi resiprokal antara lingkungan strategis dan organisasi publik yang pada gilirannya menentukan perkembangan suatu organisasi, dan pada saat yang bersamaan organisasi publik memberikan dampak terhadap dinamika perubahan lingkungan, ketiga, organisasi publik memiliki kesamaan variabel dengan organisasi privat, namun demikian, secara substantif terhadap karakteristik utama yang menjadi pembeda diantara keduanya, dan pembeda ini pada dasarnya menentukan bagaimana organisasi publik bekerja dan berkembang, dan keempat, lingkungan strategis, nilai, dan fungsi organisasi menjadi faktor determinan dalam membentuk strategi, struktur, proses, dan pengelolaan sumber daya organisasi, termasuk sumber daya manusia.

6. Operasionalisasi Pemerintahan : Sumber Daya Manusia Aparatur (Aparatur Sipil Negara) dan Penerapan Sistem Merit

Salah satu tulang punggung bagi penyelenggaraan layanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat adalah peran dan fungsi pegawai negeri sipil (*civil service*), yang selanjutnya disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Prinsip-prinsip dasar layanan publik yang dikenal dengan *4Es*, yaitu, *equity*, *efficiency*, *effectiveness*, dan *economic*, menegaskan perlu dibangun nilai dan prinsip pengelolaan Aparatur Sipil Negara yang bersendikan imparsialisme, profesionalisme, dan integritas. Negara yang menganut nilai dan sistem demokrasi sejatinya menempatkan kualitas layanan publik sebagai faktor penting yang menentukan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang terpilih melalui proses demokrasi. Berangkat dari pandangan tersebut, kajian dan praktek tentang ASN tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial-politik-ekonomi-hukum

yang melingkupinya. Pandangan ini pada gilirannya menekankan bahwa peran dan fungsi serta sistem ASN tidak hanya terletak pada aspek manajerial kepegawaian sipil, seperti, rekrutmen, seleksi, promosi dan pengembangan, tetapi meliputi pula aspek nilai-nilai yang hendak dicapai sesuai dengan konstruksi relasi negara dan masyarakat, serta tatanan kelembagaan pada sistem pemerintahan yang demokratis (Raadschelders, Toonen and Van der Meer, 2007).

Berkenaan dengan pandangan tersebut, Bekke, Perry, dan Toonen, merujuk pendapat Morgan dan Perry (1988), memberikan pengertian sistem Aparatur Sipil Negara dilihat dari perspektif institutionalisme sebagai berikut (1996, hal. 2):

“...civil service system formally as mediating institutions that mobilize human resources in the service of the affairs of the state in the given territory. ...civil service systems are structure, that is, a combination of rules and authority relationship that act as bridges between the polity[ies] or state and specific administrative organizations”.

Berdasarkan dalil-dalil *new institutionalism*, Bekke, Perry, dan Toonen (1996) menjelaskan bahwa kajian tentang sistem Aparatur Sipil Negara memberikan penekanan pada bagaimana sistem Aparatur Sipil Negara mendeterminasi perilaku pegawai negeri dan bagaimana sistem tersebut dibentuk oleh institusi sosial lain dan persepsi warga negara terhadap Aparatur Sipil Negara. Lebih lanjut, pemahaman atas sistem Aparatur Sipil Negara juga memberikan perhatian pada keberadaan nilai dan *belief system* yang dianut oleh individu dan interaksinya dengan sistem Aparatur Sipil Negara.

Upaya untuk menciptakan sistem merit dalam pengelolaan ASN sejatinya tidak dapat dipisahkan dari gerakan reformasi politik dan ekonomi suatu negara (Shepard, 2003). Reformasi politik dan ekonomi yang terjadi di suatu negara-bangsa pada dasarnya digerakan oleh orientasi untuk menciptakan sistem demokrasi pemerintahan dan menggantikan sistem pemerintahan otoriter. Sistem demokrasi tersebut pada intinya berupaya untuk melembagakan nilai dan prinsip dasar pengelolaan pemerintahan yang bersendikan pada nilai kepentingan publik, *fairness, equality dan openness*. Namun demikian, pergeseran dari sistem otoriter menuju sistem demokrasi tidak serta merta diikuti oleh perubahan nilai dan sistem ASN yang bercirikan (neo) patrimonialisme warisan rezim otoriter menuju pada meritokrasi. Sistem merit pada dasarnya bertujuan untuk membangun nilai universalisme (imparialisme), profesionalisme, dan integritas dalam sistem kepegawaian publik. Nilai-nilai tersebut dipandang dapat mendukung kinerja pemerintahan demokratis yang basis utamanya adalah layanan yang berkualitas dan non diskriminatif untuk memenuhi kebutuhan publik. Permasalahan yang kerap kali menurunkan kualitas layanan publik, seperti, intervensi politik, parokialisme dan patrimonialisme yang terbentuk dalam *authoritarian bureaucratic model* secara diametral bertentangan dengan nilai dan prinsip merit. Berkenaan dengan penjelasan tersebut, Shepard (2003, hal. 7) memberikan gambaran singkat tentang meritokrasi sebagai berikut:

“...insulation from undue political influence and – to the extent possible – arrangements to promote the productivity of civil servants...entrance to the service based on competitive exams; protection of civil servants from arbitrary removal; protection of their political neutrality; policing of this service by an independent body”.

Permasalahan intervensi politik yang kerap dialami oleh birokrasi publik, khususnya ASN, tidak hanya terjadi di negara-negara demokrasi baru yang berada dalam proses transisi untuk meninggalkan tatanan pemerintahan otoriter, tetapi juga dihadapi oleh negara-negara demokrasi maju dengan tingkat dan variasi yang berbeda-beda (Derlin dan Peters, 2009). Khusus di negara-negara demokrasi baru, seperti Indonesia, pergeseran dari sistem pemerintahan otoriter menuju demokratis seringkali tidak diikuti dengan perubahan sistem pengelolaan ASN, bahkan dalam banyak kasus terjadi metamorfosis patrimonialisme menjadi neo-patrimonialisme. Dalam praktiknya, model ini menghasilkan sistem pengangkatan pejabat publik (Aparatur Sipil Negara) yang cenderung bersifat parokial dan subjektif. Nilai-nilai tersebut sejatinya bertolak belakang dengan nilai-nilai imparialitas, integritas, dan profesionalisme yang menjadi sendi dari meritokrasi. Parokialisme dan subjektivisme bersumber dari model hubungan antara *political master* dan birokrasi publik yang orientasinya adalah mengeksploitasi dukungan birokrasi publik dan sumber daya yang dimilikinya untuk melanggengkan kekuasaan dan mempengaruhi pejabat publik di lingkungan birokrasi publik (Brinkerhoff dan Goldsmith, 2002). Model pengelolaan sistem ASN yang demikian, dalam pandangan kajian

kepegawain sipil disebut dengan “*spoil system*” yang secara esensi bertolak belakang dengan “*merit system*”.

Di berbagai negara demokrasi maju, seperti, Inggris, Amerika Serikat, dan Jepang, dan Korea Selatan, kualitas demokrasi, dalam pengertian tingginya tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan terpilih, berkaitan erat dengan tatanan meritokrasi yang dibentuk oleh negara bersangkutan (Massey, 2012). Dalam kerangka yang demikian, terselenggaranya layanan publik yang berkualitas dan berkeadilan sangat ditentukan oleh profesionalitas, kompetensi, dan integritas birokrasi publik sebagai indikasi atas komitmen dan kemampuan pemerintahan terpilih dalam mewujudkan manfaat demokrasi. Studi di berbagai negara demokrasi maju tersebut memperlihatkan bahwa meritokrasi terwujud dalam sistem-mekanisme rekrutmen, seleksi, dan promosi jabatan Aparatur Sipil Negara yang berbasiskan pada universalisme, keterbukaan, kompetensi, dan profesionalisme. Lebih lanjut, meritokrasi tersebut memberikan kepastian dan jaminan atas peningkatan karir dan produktivitas pegawai negeri sipil. Keterkaitan antara meritokrasi dan demokrasi juga terlihat dari sistem manajemen kinerja pegawai negeri sipil yang secara hirarkis berkaitan erat dengan kinerja dan akuntabilitas organisasi pemerintahan, (McGregor Jr dan Solano, 1996).

Sementara itu, di negara-negara berkembang dan demokrasi baru, catatan kritis atas kualitas Aparatur Sipil Negara masih mewarnai pengelolaan sistem kepegawaian sipil. Salah satu indikasinya terlihat dari gambaran ketidakproporsionalan antara jumlah Aparatur Sipil Negara dengan tugas-fungsi-spesialisasi pekerjaan, tingkat insentif yang relatif rendah, dan rentan dengan intervensi politik. Dampak dari permasalahan ini adalah inefisiensi layanan publik, dan bahkan mengindikasikan praktek korupsi. Dengan menggunakan titik pandang

keterkaitan antara lingkungan strategis sistem Aparatur Sipil Negara dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa belum terbangunnya meritokrasi dalam sistem kepegawaian sipil tidak hanya terletak pada masih kuatnya warisan rezim otoriter yang terjelma dalam neo-patrimonialisme, tetapi bertalian erat dengan lemahnya tatanan demokrasi yang baru terbentuk dan masih kuatnya nilai-nilai patrimonialisme dalam struktur nilai dan *belief-system* birokrasi publik (Raadschelders, Toonen, and, der Meer, 2007).

Fokus kajian sistem merit dalam pengelolaan ASN yang menekankan tidak hanya pada pada manajemen sumber daya manusia semata, tetapi melingkupi pula aspek tatanan kelembagaan dan sistem atau lingkungan sosial-politik-ekonomi-hukum telah diungkapkan oleh Bekke, Perry, dan Toonen (1996) dan McGregor dan Solano (1996). Para pakar tersebut dalam kajiannya memaparkan 3 (tiga) level sistem berdasarkan keberadaan-peran-otoritas Aparatur Sipil Negara, yaitu, *operational level*; *collective choice level*; dan *constitutional choice level*. Secara singkat esensi dari ketiga level tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut, *pertama*, *operational level* yang menekankan pada aspek operasionalisasi Aparatur Sipil Negara. Pada kajian ini titik perhatian diletakan pada pola aktivitas, interaksi, dan pertukaran kepentingan antara Aparatur Sipil Negara dan pemerintah secara umum. Pola tersebut pada gilirannya membentuk “perilaku” Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugas dan aktivitasnya. Dengan kata lain, titik berat kajian pada level ini adalah pada sistem kepegawaian semata atau personalia. Dari sisi ini, sistem Aparatur Sipil Negara mengandung makna sebagai pengelolaan sumber daya manusia dalam organisasi publik. Jika dikaitkan dengan reformasi kepegawaian publik, maka fokus reformasi terletak pada 3 (tiga) aspek, yaitu, *pertama*, penyediaan pegawai; sistem ketenagakerjaan; kedua, manajemen sumber daya manusia yang

meliputi rekrutmen, seleksi, promosi, manajemen kinerja, dan ketiga, pelatihan-pengembangan.

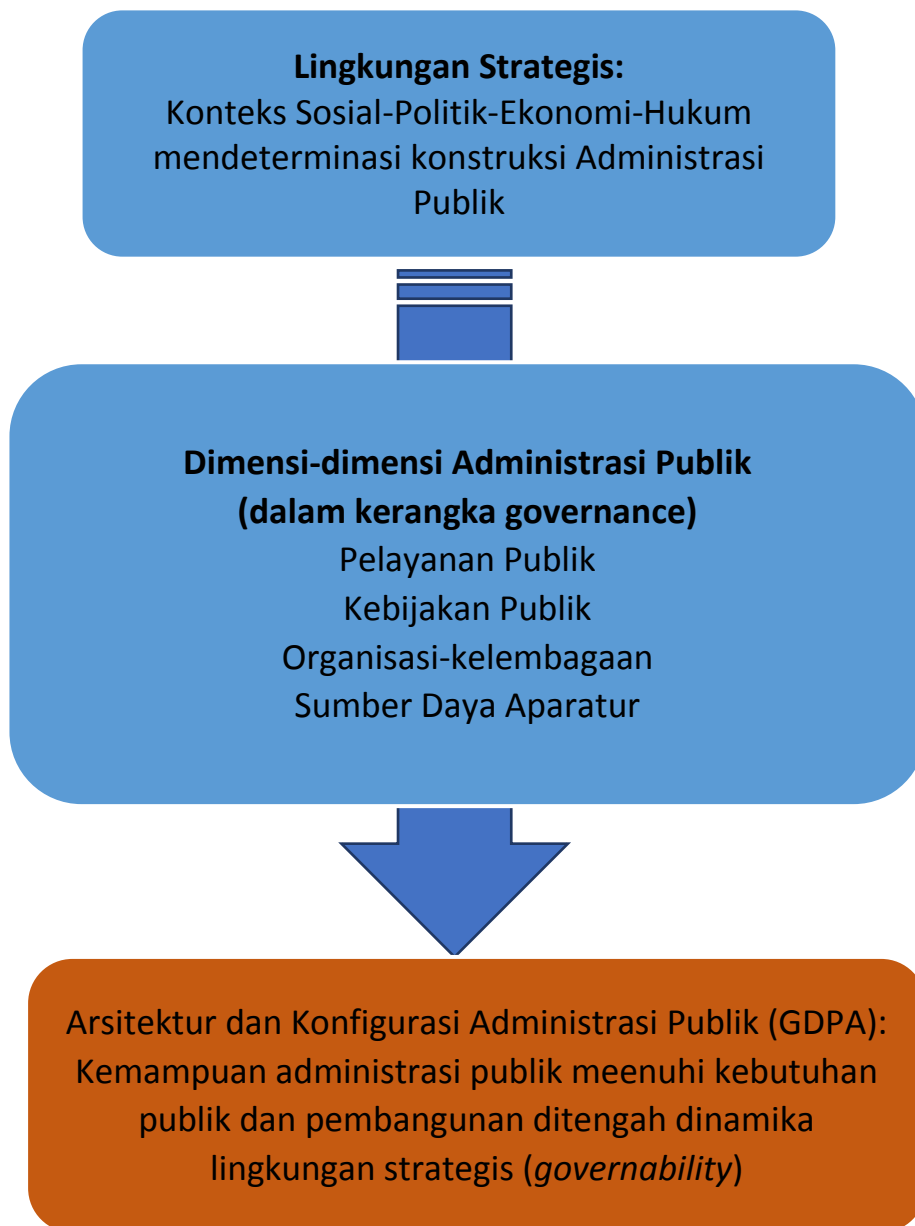
Kedua, collective choice level. Pada level ini Aparatur Sipil Negara dilihat sebagai suatu sistem yang melingkupi isu kepegawaian negeri sipil dan juga sebagai institusi politik. Sehubungan dengan titik pandang tersebut, McGregor dan Solano (1996, hal. 49) mendefinisikan sistem Aparatur Sipil Negara sebagai suatu institusi politik sebagai berikut: *“civil service also refers to a political institution that promotes joint action among the many actors and stakeholders whose efforts must be bent toward the goals of public policy”*. Mengacu pada pendapat para pakar tersebut, dapat ditarik suatu esensi bahwa tata kelola Aparatur Sipil Negara mengandung peran, aturan main, norma, dan ekspektasi tentang bagaimana perilaku dan kinerja Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan demokratis. Artinya, tujuan dan fungsi pemerintahan demokratis yang merupakan representasi dari pemangku kepentingan diarahkan pada orientasi kepentingan kolektif yang terwujud dalam sistem Aparatur Sipil Negara. Menurut McGregor dan Solano, sistem ASN tersebut dibentuk oleh 4 variabel yang meliputi, struktur otoritas, status kepegawaian, mekanisme akuntabilitas, dan peran kebijakan yang dimainkan oleh Aparatur Sipil Negara.

Ketiga, constitutional choice level yang menekankan bahwa sistem Aparatur Sipil Negara sebagai suatu sistem simbol. Sistem nilai dan *belief system* ditempatkan sebagai ruh Aparatur Sipil Negara. Level pelebagaan nilai ini secara normatif mengacu pada nilai-nilai kepublikan yang di terjemakan ke dalam *ethical code*. Pelebagaan nilai-nilai ini digunakan untuk menilai perilaku dan kinerja Aparatur Sipil Negara dalam tata kelola pemerintahan demokratis. Secara esensi, titik berat pada level ini menegaskan bahwa perilaku dan kinerja Aparatur Sipil Negara tidak hanya dinilai dalam perspektif

manajerial tetapi menyangkut nilai-nilai kepublikan dan demokrasi sebagaimana dijelaskan oleh McGregor dan Solano (1996, hal. 51), *“Ethical codes are established by the constitutional foundation of a society...civil service ethics represents what is best about the society and its manner of conducting public business”*. Dalam kerangka pelebagaan nilai-nilai kepublikan tersebut, tujuan utamanya adalah membangun sistem yang berfungsi sebagai kontrol atas perilaku dan kinerja ASN sebagai wujud dari akuntabilitas pemerintahan yang menjadi sendi pemerintahan demokratis. Secara garis besar nilai-nilai kepublikan tersebut bersumber pada nilai responsivitas terhadap tuntutan publik, tanggung jawab terhadap pejabat politik yang dipilih melalui mekanisme demokrasi, dan akuntabilitas atas berbagai keputusan dan tindakan Aparatur Sipil Negara. Pelebagaan nilai-nilai tersebut sejatinya menjadi esensi meritokrasi yang diterjemahkan ke dalam level operasional.

7. Penggambaran Kerangka Pikir Kajian *Grand Design Public Administration* Indonesia

Serangkaian konsep yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya tentang tinjauan konseptual dari pelaksanaan kajian *Grand Design Public Administration* Indonesia 2045, apabila di ringkas dalam bentuk bagan kerangka berpikir dapat dilihat dalam bagan di halaman selanjutnya.



Gambar 2.1.
Model Analisa GDPA

B. Metodologi Kajian

1. Pendekatan Kajian

Penelitian/kajian tentang *Grand Design Public Administration* menggunakan pendekatan kualitatif (*interpretivism*). Dalam pendekatan ini tujuan utamanya adalah menggali dan menemukenali fenomena sosial dan memberikan pemaknaan kontekstual atas fenomena tersebut. Fenomena sosial dalam penelitian ini meliputi, pertama, konteks sosial-politik-ekonomi-hukum, yang melingkupi administrasi publik Indonesia, kedua, karakteristik dan kekhususan administrasi publik itu sendiri. Kerangka pemikiran digunakan untuk memberikan pedoman dalam melakukan Analisa atas temuan lapangan.

2. Metode Analisa

Kajian tentang *Grand Design Public Administration* menggunakan 2 (dua) metode analisa, yaitu, *scenario planning* dan *successive approximation*.

a. Scenario Planning

Pendekatan *scenario planning* digunakan untuk menentukan bagaimana tren atau kecenderungan tuntutan perkembangan administrasi publik ke depan. Pendekatan *scenario planning* sangat lazim dan penting untuk digunakan mengingat kompleksitas lingkungan dan ketidakpastian menjadi semakin lekat dengan masa depan, termasuk dalam hal administrasi publik. *Scenario planning* secara umum merupakan narasi deskriptif atas alternatif yang mungkin terjadi sebagai bagian dari masa depan (Fahey & Randall 1998 Lindgern & Bandhold, 2009). Langkah-langkah yang dilakukan untuk menyusun suatu scenario adalah sebagai berikut:

(1) Identify Focal Issue (Focal Concern) or Decision.

Pada tahapan ini *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan untuk eksplorasi dan menemukannya isu utama atau masalah utama yang berkaitan dengan dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-hukum-ekonomi) administrasi publik Indonesia yang berkembang dewasa ini, baik yang terjadi pada tataran global, regional maupun domestik. Setelah pemetaan atas isu dan masalah utama tersebut, langkah berikutnya adalah menggali potensi atau kecenderungan di masa mendatang yang berkaitan dengan lingkungan strategis.

(2) Identify Driving Forces (change drivers).

Untuk memahami lebih mendalam tentang kecenderungan dinamika perubahan lingkungan strategis administrasi publik tersebut, diskusi diarahkan pula untuk menemukannya faktor-faktor pendorong atau pengungkit yang menentukan konstruksi lingkungan strategis administrasi publik.

(3) Identifikasi Ketidakpastian (Identify Uncertainty).

Gambaran tentang kondisi kekinian dan kecenderungan perubahan lingkungan strategis menjadi titik tolak untuk menggali *uncertainty condition* yang tercipta dari berbagai faktor pendorong perubahan lingkungan strategis tersebut. Dalam tahapan ini, tujuannya adalah menggali bagaimana faktor-faktor pendorong perubahan menciptakan kecenderungan di masa datang yang bersifat tidak pasti. Atau bagaimana faktor-faktor tersebut menciptakan ketidakpastian lingkungan strategis administrasi publik di masa depan.

(4) Develop the Scenario Logic.

Pemetaan atas lingkungan strategis administrasi publik, yang meliputi kondisi kekinian, kecenderungan perubahan di masa mendatang, dan faktor-faktor pembentuk di masa mendatang

yang berpotensi menciptakan kondisi ketidakpastian, menjadi rujukan untuk mengembangkan alternatif atau skenario lingkungan strategis di masa mendatang.

(5) *Discuss implication and paths of Scenario.*

Dalam tahapan ini rumusan atas skenario perubahan lingkungan strategis di masa mendatang diterjemahkan lebih lanjut ke dalam dampak yang dihasilkan terhadap administrasi publik, dan merumuskan rancang bangun administrasi publik dengan mengikuti jalur perubahan lingkungan strategis di masa mendatang sesuai dengan skenario yang telah dirumuskan.

b. *Successive Approximation*

Dalam penelitian ini, analisa juga akan diperkuat dengan menggunakan metode *successive approximation* yang menyetengahkan proses telaah kritis antara temuan lapangan dan konsep, teori, dan model yang berorientasi pada penyesuaian konsep, teori, dan model serta penginterpretasian ulang atas temuan lapangan. Metode ini digunakan sebagai Analisa pada setiap tahapan *scenario planning* yang digunakan sebagai metode utama dalam menganalisis dinamika perubahan lingkungan strategis administrasi publik. Metode *successive approximation* ini menitikberatkan proses Analisa untuk melahirkan rumusan konsep baru yang bersumber dari proses abstraksi temuan lapangan dan penyesuaian konsep. Metode analisa ini dilakukan dengan cara sebagai berikut (Neuman, 2006):

- 1) Menemukenali konsep, istilah, simbol dan informasi/data dalam proses penelitian
- 2) Memberikan pemaknaan kontekstual atas temuan lapangan tersebut
- 3) Melakukan telaah atas pemaknaan kontekstual dengan menggunakan kerangka pemikiran yang telah disusun

- 4) Menerjemahkan kembali temuan lapangan dan “mendefinisikan” ulang konsep-konsep yang digunakan dalam kerangka pemikiran.

3. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data terutama dilakukan melalui kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD). Metode ini bertujuan untuk menggali gagasan, pandangan, pendapat, dan analisa ahli (akademisi dan praktisi) yang terlibat dalam FGD. Pendalaman dilakukan atas isu tertentu yang menjadi fokus perhatian dari para ahli. Untuk melakukan FGD ini, para ahli yang terlibat memiliki latar belakang keilmuan dan pengalaman yang terkait dengan konteks social-politik-ekonomi-hukum, dan administrasi publik. Peserta FGD meliputi, akademisi/peneliti, perwakilan kelompok masyarakat, dan perwakilan pemerintah. Selain menggunakan FGD, pengumpulan data juga dilakukan melalui studi literatur dan dokumen yang berkaitan atau relevan dengan focus penelitian ini.

Dalam melakukan FGD, kajian *Grand Design Public Administration* membaginya ke dalam 3 (tiga) kegiatan. **Pertama**, FGD yang ditujukan untuk menggali pandangan, pokok-pokok pikiran dan analisis para pakar tentang lingkungan strategis administrasi publik, yang meliputi, sosial dan demografi; politik dan hukum; ekonomi berkelanjutan, sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi (*information communication and technology*); serta Visi Indonesia 2045.

Kedua, pada FGD tahap ini fokus diskusi diletakan pada eksplorasi gagasan, pokok-pokok pikiran dan analisa para ahli administrasi publik yang mewakili beberapa universitas terkemuka, seperti Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Sriwijaya, Universitas Airlangga, Universitas Brawijaya, dan Universitas Hasanudin. Eksplorasi gagasan dan analisa tersebut difokuskan pada 5

(lima) dimensi administrasi publik yang meliputi, interaksi antar institusi pemerintahan, dan antara institusi pemerintahan dengan sektor bisnis-masyarakat; tata kelola hubungan antar tingkat pemerintahan (pemerintah nasional dan sub nasional); organisasi publik; pengelolaan layanan publik; dan sistem merit dalam pengelolaan ASN.

Ketiga, yaitu tahapan FGD yang ditujukan untuk menggali pandangan pemangku kepentingan utama atas *Grand Design Public Administration* di lingkungan pemerintahan. Melalui proses triangulasi diskusi dilakukan dengan melibatkan Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Kemen PPN); Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN-RB); dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); serta Badan Kepegawaian Negara (BKN). Fokus diskusi adalah menggali pandangan, pokok-pokok pikiran dan analisa para pemangku kepentingan tersebut atas analisa tentang lingkungan strategis administrasi publik Indonesia dan rumusan rancang bangun administrasi publik Indonesia di masa mendatang.

Sebagai rujukan dalam melakukan FGD, pada halaman berikut ditampilkan tabel operasionalisasi konsep dan matriks instrumen penelitian sebagai pedoman FGD.

Tabel 2.5 Operasionalisasi Konsep Lingkungan Strategis (Konteks Sosial-Politik-Ekonomi-Hukum) Administrasi Publik Indonesia

No	Lingkungan Strategis	Pengertian	Variabel
1.	Sosial dan Demografi	Menggambarkan karakteristik dan konstruksi relasi negara/pemerintah dan masyarakat yang terbentuk oleh nilai dominan, perilaku, kepercayaan, tradisi sosial serta kondisi demografis yang tercermin dalam karakteristik populasi (seperti umur, jenis kelamin, ras, etnis dan agama)	<ul style="list-style-type: none"> • Relasi Sosial antar Kelompok Masyarakat dan Masyarakat-Pemerintah • Identitas politik, agama dan etnik • Multikulturalisme • Bonus Demografi (termasuk <i>aging society</i>) • <i>Borderless Society</i> • Inklusivitas Sosial
2.	Politik dan Hukum	Menggambarkan karakteristik kelembagaan dan proses politik (sistem pemilu, hasil/dampak pemilu, partai politik) serta sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Dalam pendefinisian ini terkait pula karakteristik hukum yang berkaitan dengan kelembagaan hukum, proses dan kepastian hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Demokrasi • Akuntabilitas publik • Kewarganegaraan • Pelayanan Publik (<i>non diskriminatif</i>) • Hukum dan Administrasi Publik
3.	Ekonomi	Mencerminkan perkembangan	<ul style="list-style-type: none"> • Globalisasi dan regionalisasi

No	Lingkungan Strategis	Pengertian	Variabel
		pembangunan ekonomi, sumber daya penopang ekonomi dan keberlanjutan pembangunan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Revolusi Industri 4.0 • <i>Knowledge Economy</i> dan <i>Human Resources Development</i> • <i>Sustainable Development</i> • Peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA • <i>Middle income trap</i> • Ketimpangan ekonomi antar daerah
4.	Perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK)	Menggambarkan tentang level perkembangan dan pengadopsian teknologi informasi dan komunikasi di Indonesia, baik di lingkup pemerintahan maupun masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat perkembangan dan pengadopsian TIK • Big Data • Kapasitas infrastruktur dan SDM di bidang TIK • <i>Digital Governance</i>

Tabel 2. 6 Operasionalisasi Konsep Dimensi Administrasi Publik Indonesia

No	Dimensi Administrasi Publik	Pengertian	Variabel
1.	Tata Kelola Pemerintahan	Menggambarkan tentang interaksi antar institusi pemerintahan, dan antara institusi pemerintahan dengan entitas bisnis dan masyarakat. Dalam perspektif <i>governance</i> , interaksi tersebut meliputi pula antar tingkat pemerintahan (nasional dan subnasional)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tipe Interaksi dalam kerangka <i>governance</i> 2. Model <i>governance</i> 3. Multilevel goveransi (nasional dan sub nasional)
2.	Organisasi Publik	Merupakan karakteristik dari organisasi publik yang tercermin dari nilai, fungsi, strategi, struktur, proses dan pengelolaan sumber daya organisasi dalam menghasilkan kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai organisasi 2. Fungsi organisasi 3. Strategi organisasi 4. Struktur organisasi 5. Proses organisasi 6. Pengelolaan sumber daya organisasi
3.	Pelayanan Publik	Merupakan tata kelola dan kelembagaan dalam penyediaan layanan publik oleh pemerintah dan pemangku kepentingan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata Kelola layanan publik 2. Kelembagaan layanan publik 3. <i>Co-design</i> pelayanan publik
4.	Sistem Aparatur Sipil Negara	Menggambarkan meritokrasi dalam sistem ASN yang meliputi level operasional, kolektif, dan <i>constitutional</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai-prinsip meritokrasi 2. Level operasional sistem ASN 3. Level pilihan kolektif dalam sistem ASN 4. Level pilihan <i>constitutional</i> dalam sistem ASN

Tabel 2.7 Matriks Instrumen FGD Lingkungan Strategis

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
I. Sosial dan Demografi	1. Relasi Sosial Antar Kelompok Masyarakat dan Masyarakat-Pemerintah Serta Variasi identitas politik, agama dan etnis	<ul style="list-style-type: none"> a. Karakteristik alamiah institusi sosial di Indonesia b. Eksistensi Identitas Politik, Agama dan Etnik di Indonesia dan dampaknya terhadap relasi sosial c. <i>Choices and Voices of Varied Society</i> d. Dampak dari variasi identitas masyarakat terhadap administrasi publik (<i>policy and public services</i>)
	2. Inklusivitas sosial	<ul style="list-style-type: none"> a. Isu dan masalah inklusivitas sosial di Indonesia b. Gender and permasalahan keterwakilan di ruang publik c. Dampak terhadap kebijakan dan layanan publik
	3. Multikulturalisme	<ul style="list-style-type: none"> a. Karakteristik alamiah multikulturalisme Indonesia b. Pelembagaan tradisi dan ruang publik c. Dampaknya terhadap kebijakan dan layanan publik

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
	4. <i>Borderless Society</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Isu-isu krusial dalam kerangka globalisasi dan regionalisasi b. Menerjemahkan/memaknai <i>Borderless Society</i> c. <i>Borderless Society</i> sebagai tantangan Pemerintah Indonesia (kebijakan dan layanan publik)
	5. Demografi Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> a. Karakteristik demografi Indonesia b. Isu penting dalam perkembangan dan postur demografi Indonesia (termasuk <i>ageing society</i>) c. Tantangan perubahan demografi Indonesia bagi administrasi publik (kebijakan dan layanan publik)
II. Politik dan Hukum	1. Demokrasi dan Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> a. Perkembangan Demokrasi di Indonesia b. Isu dan masalah dalam pembangunan demokrasi di Indonesia c. Akuntabilitas pemerintah dalam kerangka sistem demokrasi d. Relasi politik dan birokrasi di Indonesia e. Dampaknya terhadap kebijakan dan layanan publik

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
	2. Kewarganegaraan	<ul style="list-style-type: none"> a. Kewarganegaraan dan demokrasi b. Interaksi masyarakat sipil dan pemerintah dalam proses kebijakan dan pelayanan publik c. Dampaknya terhadap kebijakan dan layanan publik (<i>public services</i> dan <i>policy</i>)
	3. Pelayanan publik berkeadilan (non diskriminatif)	<ul style="list-style-type: none"> a. Karakteristik alamiah layanan publik di Indonesia b. Determinasi politik dan Birokrasi Pelayanan Publik (termasuk isu politisasi ASN) c. Tantangan bagi administrasi publik untuk menciptakan pelayanan publik yang berkeadilan, responsif dan berkualitas.
	4. Hukum dan Administrasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> a. Posisi administrasi publik (<i>executive branch</i>) dalam konstitusi b. Peran, fungsi dan mandat administrasi publik (<i>executive branch</i>) dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi Negara c. Interaksi administrasi publik (<i>executive branch</i>) dengan lembaga non eksekutif

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
III. Ekonomi berkelanjutan, SDA dan Lingkungan Hidup	1. Pembangunan berkelanjutan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembangunan Indonesia dari perspektif <i>Sustainable Development</i> b. Isu-isu utama <i>sustainable development</i> bagi pembangunan Indonesia c. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia dalam <i>sustainable development</i>
	2. Globalisasi dan Regionalisasi (MEA)	<ul style="list-style-type: none"> a. Memaknai globalisasi dan regionalisasi b. Isu-isu penting yang menyertai globalisasi dan regionalisasi c. Dampak dari globalisasi dan regionalisasi terhadap perekonomian di Indonesia d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk menjawab dampak globalisasi dan regionalisasi
	3. Revolusi Industri 4.0	<ul style="list-style-type: none"> a. Memaknai Revolusi Industri 4.0 b. Isu krusial dalam Revolusi Industri 4.0 (<i>E-Commerce, E-Business, Digital Economy</i>) c. Dampak terhadap ekonomi Indonesia d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk menghadapi Revolusi Industri 4.0

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
	4. Ekonomi berbasis SDA	<ul style="list-style-type: none"> a. Kontribusi SDA terhadap pembangunan Indonesia b. Eksploitasi SDA dan Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Ekonomi c. Potensi sektor non SDA dalam pembangunan ekonomi d. Isu dan masalah dalam peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA e. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk mengarusutamakan ekonomi non SDA
	5. <i>Middle income trap</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Memaknai <i>Middle-Income Society</i> Indonesia b. Hubungan perubahan demografi dengan terbentuknya <i>middle-income trap</i> c. Isu-isu krusial yang berkaitan dengan pertumbuhan <i>middle-income society</i> Indonesia d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk menghadapi <i>middle-income trap</i>

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
	6. Ketimpangan ekonomi antar daerah	<ul style="list-style-type: none"> a. Memaknasi ketimpangan ekonomi antar daerah di Indonesia b. Faktor-faktor yang berkontribusi terhadap ketimpangan ekonomi antar daerah c. Isu-isu penting dalam upaya mengatasi ketimpangan ekonomi antar daerah d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk mengatasi ketimpangan ekonomi antar daerah
IV. Perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi	1. Tingkat perkembangan dan pengadopsian TIK Indonesia (tingkat kematangan TIK)	<ul style="list-style-type: none"> a. Perkembangan (tren) TIK di tingkat global dan regional (SDM, Infrastruktur dan Teknologi) b. Kesiapan Indonesia dalam mengikuti perkembangan (tren) TIK di tingkat global dan regional (SDM, Infrastruktur dan Teknologi) dan dampaknya. c. Isu penting dalam membangun TIK di Indonesia d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan ketersediaan dan kualitas TIK

Lingkungan Strategis	Variabel (Isu Krusial)	Fokus Pertanyaan
	2. Big Data	<ul style="list-style-type: none"> a. Repository, integrase dan aksesibilitas data b. Kebutuhan teknologi untuk pengelolaan big data c. Keterbukaan informasi publik dan kerahasiaan d. Kapasitas dan kompetensi Pemerintah Indonesia untuk mengelola Big Data
	3. Kapasitas infrastruktur dan SDM	<ul style="list-style-type: none"> a. Kondisi saat ini kapasitas infrastruktur dan SDM TIK di Indonesia b. Dampak kapasitas infrastruktur dan SDM terhadap Indonesia c. Isu-isu penting dalam meningkatkan infrastruktur dan SDM di bidang TIK d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia dalam meningkatkan infrastruktur dan SDM di bidang TIK
	4. <i>Digital governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Memaknai <i>Digital Governance</i> Indonesia b. Kondisi saat ini <i>Digital Governance</i> Indonesia c. Isu dan masalah terkait <i>Digital Governance</i> d. Tantangan bagi Pemerintah Indonesia untuk membangun <i>digital governance</i>

Tabel 2.8 Matriks Instrumen FGD Dimensi Administrasi Publik

No	Dimensi Administrasi Publik	Variabel	Fokus Pertanyaan
1.	Tata Kelola Pemerintahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tipe Interaksi dalam kerangka <i>governance</i> 2. Model <i>governance</i> 3. Multilevel goveransi (nasional dan sub nasional) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Karakteristik interaksi dan model goveransi Indonesia 2. Bagaimana dampak lingkungan strategis terhadap tata kelola pemerintahan 3. Isu penting dan permasalahan yang dihadapi oleh tata kelola pemerintahan Indonesia 4. Tantangan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan Indonesia untuk menjawab dinamika lingkungan strategis 5. Gagasan kunci dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan di Indonesia
2.	Organisasi Publik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai organisasi 2. Fungsi organisasi 3. Strategi organisasi 4. Struktur organisasi 5. Proses Organisasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Karakteristik Organisasi publik di Indonesia 2. Bagaimana dampak lingkungan strategis terhadap organisasi publik 3. Isu penting dan permasalahan yang dihadapi oleh organisasi publik Indonesia

No	Dimensi Administrasi Publik	Variabel	Fokus Pertanyaan
		6. Pengelolaan sumber daya organisasi	4. Tantangan dalam mewujudkan organisasi publik untuk menjawab dinamika lingkungan strategis 5. Gagasan kunci dalam mewujudkan organisasi publik di Indonesia
3.	Pelayanan Publik	1. Tata Kelola layanan publik 2. Kelembagaan layanan publik 3. <i>Co-design</i> pelayanan publik	1. Karakteristik layanan publik di Indonesia 2. Bagaimana dampak lingkungan strategis terhadap layanan publik 3. Isu penting dan permasalahan yang dihadapi oleh layanan publik Indonesia 4. Tantangan dalam mewujudkan layanan publik untuk menjawab dinamika lingkungan strategis 5. Gagasan kunci dalam mewujudkan layanan publik di Indonesia
4.	Sistem Aparatur Sipil Negara	1. Nilai-prinsip meritokrasi 2. Level operasional sistem ASN 3. Level pilihan kolektif dalam sistem ASN 4. Level pilihan	1. Karakteristik sistem ASN Indonesia 2. Bagaimana dampak lingkungan strategis terhadap sistem ASN 3. Isu penting dan permasalahan yang dihadapi oleh sistem ASN Indonesia

No	Dimensi Administrasi Publik	Variabel	Fokus Pertanyaan
		5. konstitusional dalam sistem ASN	4. Tantangan dalam mewujudkan sistem ASN untuk menjawab dinamika lingkungan strategis 5. Gagasan kunci dalam mewujudkan sistem ASN di Indonesia

BAB III

KONDISI ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA SAAT INI

Dalam membahas kondisi administrasi publik Indonesia saat ini, kajian dilakukan melalui 2 (dua) tahap, yaitu: **Pertama**, analisa kondisi kekinian/permasalahan per dimensi administrasi publik dengan memfokuskan pada dimensi-dimensi administrasi yang meliputi: (i) organisasi dan kelembagaan; (ii) pelayanan publik; (iii) sumber daya manusia aparatur (SDM aparatur); dan (iv) kebijakan publik hubungan pusat, daerah dan masyarakat. **Kedua**, mengidentifikasi kondisi umum administrasi publik di Indonesia (yang dipandang akan mempengaruhi pencapaian Visi Indonesia 2045) sebagai dampak atau sebagai akibat dari permasalahan-permasalahan keempat dimensi administrasi negara yang dibahas.

A. KONDISI SAAT INI: ANALISIS KONDISI PER-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK

Dalam melakukan analisis terhadap kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia berdasarkan dimensi-dimensi administrasi publik, kajian ini telah melalui kegiatan FGD yang melibatkan para pakar administrasi publik. Bagian berikut ini membahas hasil analisa tersebut.

1. Dimensi Organisasi-Kelembagaan

a. Organisasi-Kelembagaan Publik sebagai Instrumen Pembangunan Nasional

Pada dasarnya pembentukan suatu organisasi dan kelembagaan publik ditujukan untuk menunjang pencapaian tujuan pembangunan nasional secara efektif. Berkenaan dengan kebutuhan tersebut maka

pembentukan suatu organisasi/kelembagaan publik dapat dipahami sebagai upaya untuk memastikan bahwa kebijakan strategis dan program prioritas pembangunan dapat terselenggara sesuai dengan target yang dicanangkan. Dengan kata lain, organisasi-kelembagaan publik merupakan katalisator bagi tujuan-tujuan pembangunan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintahan. Dalam konteks ini, organisasi-kelembagaan publik bukanlah suatu entitas yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional.

Sebagai bagian dari tujuan pembangunan nasional, organisasi-kelembagaan publik mencerminkan pula respon pemerintah suatu negara atas perubahan lingkungan strategis (konteks sosial, politik, ekonomi) yang menentukan arah dan sasaran pembangunan nasional. Oleh karena itu, perancangan dan pembentukan organisasi-publik dapat dipandang sebagai resultante dari dinamika lingkungan strategis dan tujuan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh suatu negara. Dalam kaitan ini Rosenbloom dan Kravchuk (2005) dan Cunliffe (2008) menegaskan bahwa dinamika perubahan lingkungan strategis organisasi menjadi pemicu lahir dan berkembangnya suatu organisasi. Lingkungan strategis organisasi publik memberikan kontribusi terhadap keragaman fungsi pemerintahan suatu negara yang bermuara pada kinerja organisasi-kelembagaan publik. Keragaman ini dapat dilihat dari orientasi tugas, fungsi, dan tujuan fungsi pemerintahan yang pada gilirannya mendeterminasi karakteristik organisasi publik/pemerintahan dengan mandat fungsi-fungsi yang dimilikinya

Dinamika perubahan lingkungan strategis yang sejatinya memengaruhi tujuan pembangunan nasional melahirkan sejumlah konsekuensi logis dan/atau permasalahan pelik terhadap tatanan kelembagaan pemerintah pusat, baik pada lingkup makro, meso

maupun mikro (LAN, 2013). Pada lingkup 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 dasarnya berkembangnya organisasi-kelembagaan publik tersebut merupakan suatu hal yang wajar mengingat organisasi-kelembagaan publik yang dicanangkan mencerminkan suatu upaya untuk mencapai tujuan negara bangsa. Oleh karena itu, arsitektur dan desain organisasi-kelembagaan publik harus mendukung kebijakan strategis dan program prioritas pemerintah (FGD, Sangkala, 2018).

Seiring dengan demokratisasi Indonesia pada tahun 1998 lalu, pemerintah (dalam arti luas) telah menekankan kembali tujuan bernegara yang dirumuskan dalam konstitusi Indonesia. Untuk kepentingan tersebut transisi demokrasi yang dijalankan membuahkan amandemen UUD 1945 yang salah satu esensi utamanya adalah menata ulang keberadaan dan hubungan antar lembaga negara, baik di eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. 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

No	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
1.	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.
2.	MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan	MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD
3.	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
4.	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)
5.	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)
6.	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)

No	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
7.	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 sistem pemerintahan Indonesia.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 itu, 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.

Dalam merespon proliferasi organisasi-kelembagaan publik, Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah melakukan kajian. Secara garis besar kajian tersebut menyimpulkan bahwa, pertama, 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

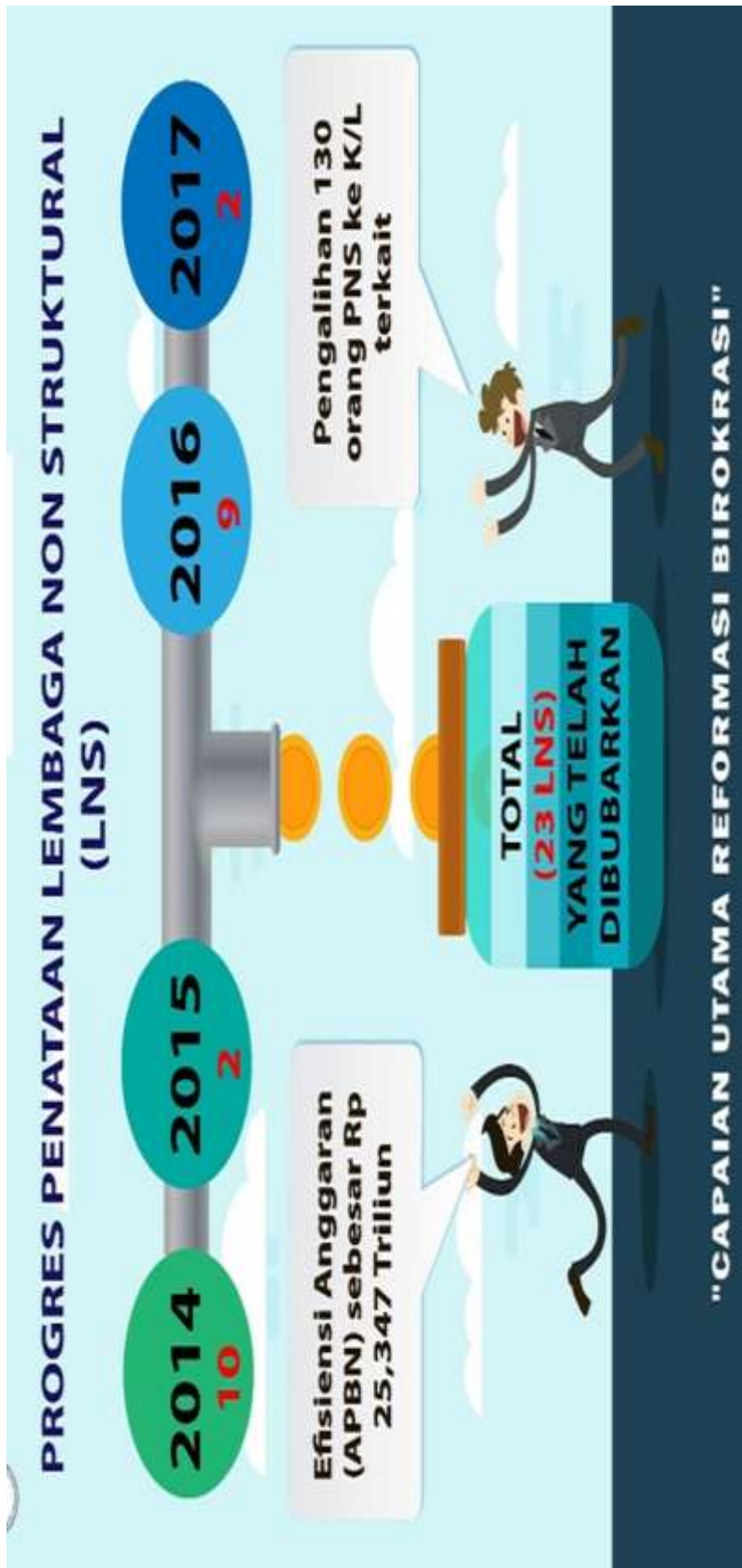
terjadi karena saat dilakukan pembentukan LNS, Kementrian dan LPNK yang mempunyai kesamaan fungsi dengan LNS yang baru dibentuk tidak dilakukan penataan ulang terhadap tugas dan fungsinya, sehingga lembaga-lembaga yang ada tetap melaksanakan tugas dan fungsi yang sama dengan yang dilakukan oleh LNS.

Kedua, urgensi pembentukan LNS muncul sebagai respon dari nilai demokratisasi, dimana masyarakat mempunyai peran dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pandangan ini, salah satu ciri utama sistem pemerintahan demokratis adalah bekerjanya mekanisme *check and balances* yang konsekuensinya adalah lahirnya berbagai organisasi-kelembagaan publik yang berfungsi sebagai instrumen penyeimbang dan untuk mengurangi dominasi eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lembaga-lembaga tersebut dapat berbentuk *joint Committees* atau *boards*. Di Indonesia *joint committees* atau *boards* ini lebih dikenal sebagai Lembaga Non Struktural (LNS). Secara konsep LNS di Indonesia dapat dipahami sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas tertentu (spesifik dan khusus), yang rasionalitas pembentukannya adalah untuk mengatasi berbagai kelemahan yang melekat pada cara kerja birokrasi publik, sekaligus untuk memperkuat keterwakilan dan keseimbangan hubungan kepentingan antar para *stakeholder* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hasil penelitian ini selaras dengan pendapat Prasojo (2013) yang menyatakan bahwa '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*'. Ketiga, 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.

Tujuan dari penataan kelembagaan utamanya adalah untuk mengurangi fragmentasi tata kelola urusan pemerintahan, baik yang bersifat sektoral maupun antar susunan dan tingkat pemerintahan. Perampingan dan penyederhanaan struktur tata pemerintahan (*governance*) adalah konsekuensi logis dari penataan kelembagaan. Perampingan organisasi-kelembagaan publik dapat dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah. Terdapat beberapa permasalahan mendasar yang mendorong dilakukannya perampingan organisasi-kelembagaan di Indonesia, yaitu:

- 1) 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.
- 2) Masalah koordinasi antar organisasi pemerintah pusat dan antara pusat dan daerah yang belum terurai sebagaimana yang diharapkan.
- 3) Masalah koordinasi antar organisasi pemerintah pusat dan antara pusat dan daerah yang belum terurai sebagaimana yang diharapkan.
- 4) Belum adanya standarisasi organisasi pemerintah pusat, terutama bagi Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS).



Gambar 3.1
 Ilustrasi Progres Penataan LNS oleh Kemen PAN dan RB
 Sumber : Kementerian PAN & RB, 2017

b. Permasalahan dan Tantangan Organisasi-Kelembagaan Publik

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.

Penataan LNS telah dilakukan sejak tahun 2014. Sampai dengan tahun 2017 sebanyak 21 LNS yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden telah dibubarkan, yaitu 10 LNS dibubarkan melalui Perpres No. 176 tahun 2014, 2 LNS dibubarkan melalui Perpres No.16 Tahun 2015 dan 9 LNS dibubarkan melalui Perpres 116 tahun 2017, walaupun pada saat bersmamaan membentuk LNS baru sejalan dengan amanat peraturan perundang-undangan. Namun demikian secara keseluruhan terjadi penurunan jumlah dari 109 LNS ditahun 2014 menjadi 98 LNS di tahun 2017, yaitu 73 LNS dibentuk berdasarkan Undang-Undang, 5 LNS dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, dan 20 LNS dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden/ Keputusan Presiden.

Tabel 3.2. Penataan Lembaga Non Struktural (LNS)

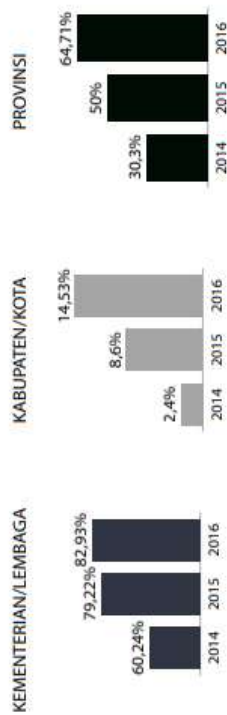
DASAR PEMBENTUKAN	2014	2015	2016	2017
Undang - Undang	64	72	73	73
Peraturan Pemerintah	4	5	5	5
Peraturan Presiden/ Keputusan Presiden	41	31	29	20
Jumlah	109	108	107	98

Dwiyanto (2014) mensinyalir bahwa dalam kurun waktu satu dekadean terakhir, tata kelola 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.

INSTANSI PEMERINTAHAN YANG TERUS BERBENAH

Dari tingkat pusat hingga daerah, Pemerintah terus berupaya memperbaiki diri dengan meningkatkan tata kelola, transparansi, dan kinerja birokrasi.

**PERSENTASE INSTANSI
Pemerintahan dengan
Kategori Akuntabilitas
Kinerja Baik
(Kategori "B" Keatas) (%)**



**PERSENTASE INSTANSI
Pemerintahan dengan
Indeks Reformasi
Birokrasi Baik
(Kategori "B" Keatas) (%)**



Kementerian / Lembaga
saat ini telah memiliki Program pembangunan lebih tepat sasaran (*money follow program*).

Gambar 3.2
Instansi Pemerintah Yang Terus Berbenah Dalam Akuntabilitas Kinerja
Sumber: Kementerian PAN dan RB

Kondisi ini menurut Dwiyanto menghasilkan dampak yakni sulitnya pemerintah mengeksekusi kebijakan-kebijakan publik 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 *silo-mentality* 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. Akibatnya perspektif pemerintahan yang utuh dan menyeluruh (*whole of government*) sulit dilembagakan dalam birokrasi ketika fragmentasi dan ego sektoral sangat tinggi. Secara garis besar permasalahan yang terjadi dalam organisasi-kelembagaan di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut.

Pertama, Masih fragmentasi peran-peran dan fungsi-fungsi unit kerja di dalam organisasi sehingga aktivitas organisasi tidak berujung pada kinerja organisasi. Fragmentasi ini tercermin pula dari rumusan fungsi pemerintahan sebagai basis yang membentuk suatu organisasi-kelembagaan publik tidak terlembaga dalam proses organisasional karena departementalisasi organisasi yang demikian tinggi. Akibatnya fungsi organisasi dan target kinerja yang dicanangkan kerap kali tidak terkoneksi mulai dari level organisasi, unit hingga individu. Di sisi lain sentralisasi dan struktur hirarkis yang kuat cenderung mengabaikan fleksibilitas organisasi-kelembagaan untuk merespon perubahan dan melakukan kreativitas untuk mencapai kinerja. Standarisasi dan mekanisme formal-prosedural telah berkembang menjadi instrumen yang membatasi ruang gerak dan menciptakan kekakuan

birokrasi publik dalam menjalankan fungsinya. Kedua, organisasi-kelembagaan publik telah menjelma menjadi *hyperautomation* yaitu birokrasi publik yang bekerjanya layaknya sebuah mesin. Dalam kerangka ini organisasi-publik cenderung digerakan oleh aturam yang kaku dan praktek prinsip impersonal birokrasi telah mengabaikan aspek humanisme dalam organisasi-publik atau terjadinya `dehumanisasi` yang cenderung menepatkan individu dalam birokrasi sebagai bagian dari `mesin birokrasi`. Permasalahan ini diperparah oleh penerapan struktur dan hirarkis yang mengedepankan pada dimensi pengawasan dan kurang menekankan pada dimensi pembinaan atasan pada bawahan untuk meningkatkan kapasitas individu. Dalam konteks ini terjadi kecenderungan birokrasi publik terjebak pada kegiatan yang bersifat rutin mengikuti standar prosedur yang berlaku sebagai upaya untuk menghindari kesalahan. Akibatnya birokrasi publik tidak memiliki kemampuan untuk merepson perubahan dinamika lingkungan dan tuntutan publik yang bervariasi dan kompleks.

Selain masalah tersebut, muncul pula tantangan dalam penataan kelembagaan. Pertama, terkait dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, dimana pola kekuasaan saat ini telah bergeser dari sistem yang sentralistik ke arah 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. Secara garis besar terdapat beberapa permasalahan yang

Letak permasalahan dari proliferasi organisasi-kelembagaan publik yang cenderung memiliki fungsi tumpang tindih antara satu dan lainnya yang pada gilirannya melahirkan inefisiensi dan inefektivitas adalah pada kurangnya pertimbangan terhadap dinamika lingkungan strategis sebagai faktor penentu dalam merumuskan arsitektur dan desain organisasi-kelembagaan tersebut. Perubahan organisasi-kelembagaan pada akhirnya bersifat hirarkis yang ditandai dengan keharusan untuk melakukan pembentukan atau perubahan atas dasar ketentuan peraturan perundangan yang ditetapkan. Sebenarnya peraturan perundangan yang memayungi pembentukan dan perubahan organisasi-kelembagaan publik merupakan suatu kebijakan yang lumrah, persoalan terletak ketika sifat dari peraturan perundangan tersebut tidak memperhatikan atau memberikan keleluasaan dalam merancang organisasi-kelembagaan publik. Sebagai contoh, adalah proses penataan organisasi-kelembagaan pemerintah daerah. Untuk kepentingan tersebut, pemerintah telah melahirkan tiga kali produk peraturan pemerintah, yaitu, Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003, Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016.

Ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah tersebut terkait dengan Kriteria Tipologi Perangkat Daerah cenderung menekankan pada aspek teknis dalam menentukan desain organisasi-kelembagaan daerah. Akibatnya, keragaman dan dinamika

lingkungan strategis di masing-masing daerah kerap kali terabaikan. Pola dan aturan penataan organisasi-kelembagaan publik yang seperti ini pada dasarnya bertolak belakang dengan konsepsi dan praktek perancangan organisasi-kelembagaan publik yang menekankan bahwa dinamika lingkungan strategis sebagai faktor penentu atas fungsi, strategi, struktur, proses dan kinerja organisasi-kelembagaan publik (FGD, Sangkala, 2018).

Sangkalan (FGD, 2018) dalam menjelaskan tentang keterkaitan antara organisasi-kelembagaan publik dan lingkungan strategis mengutip pendapat Roberts (2004) bahwa *'Achieving high performance in a business results from establishing and maintaining a fit among three elements: the strategy of the organization, its organizational design, and the environment in which it operates'*. Pendapat Robert menekankan bahwa keterkaitan antara organisasi-kelembagaan publik dan lingkungan strategisnya mengandung makna bahwa perubahan dan dinamika lingkungan strategis tersebut menentukan fungsi dan strategi serta struktur dari organisasi-kelembagaan publik. Dalam kerangka ini, dinamika lingkungan organisasi dapat berfungsi baik sebagai input maupun output. Sebagai input memiliki pengertian bahwa dinamika lingkungan strategis menentukan fungsi, strategi, struktur dan proses dalam organisasi-kelembagaan publik. Sementara itu dalam fungsinya sebagai output, lingkungan strategis menjadi ranah bagi bekerjanya organisasi-kelembagaan publik dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang ditetapkan. Berkenaan dengan hal tersebut setidaknya terdapat beberapa dampak lingkungan strategis terhadap organisasi-kelembagaan publik yang dapat diidentifikasi sebagaimana diuraikan oleh Sangkala (FGD, 2018):

(i) Pentingnya memikirkan ulang dan membentuk ulang besaran organisasi pemerintah (*rethinking and re-shaping government*); (ii) Mereposisi organisasi publik diantara beragamnya saat ini organisasi; (iii) yang dapat menjalankan peran pemerintah serta penguasaan; (iv) mengelola perubahan (*repositioning organizations and managing change*); (v) Meredesain dan memperbaiki sistem pelayanan (*redesigning and improving service delivery*); (vi) Menyusun kerangka ulang ukuran-ukuran kinerja dan akuntabilitasnya (*reframing performance measures and accountability*); (vii) Merevitalisasi kapasitas sumberdaya manusia dan kinerja organisasi (*revitalizing human resource capacity and organizational performance*); (viii) Meninjau ulang manajemen dan sistem organisasi (*renewing management and organization system*); (ix) Mendorong organisasi publik yang lebih berorientasi pada inovasi dan adaptif terhadap tuntutan perubahan (*innovative and adaptive oriented*); (x) Merevisi ulang hubungan antar pemerintah dengan stakeholder (*revisiting stakeholder relationship*), karena merupakan ukuran kualitas demokrasi pemerintahan

Pengabaian dinamika lingkungan strategis dalam merancang organisasi-kelembagaan publik akan menghasilkan *anarchonism* organisasi, yaitu, teralienasinya organisasi-kelembagaan publik dari lingkungan strategisnya (FGD, Sangkala, 2018). Terkait dengan respon terhadap dinamika lingkungan srategis setidaknya terdapat beberapa isu penting yang perlu diakomodasi dalam menentukan organisasi-kelembagaan publik, yaitu, (i) Bagaimana organisasi publik mampu mencapai kinerja terbaik; (ii) Mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan lingkungan (*dealing with contingencies*); (iii) Mampu mengelola keragaman yang ada di dalam organisasi (*managing diversity*), baik gender, kultur dan keahlian; (iv) Mampu meningkatkan efisiensi; (v) Penghantar yang baik bagi terciptanya inovasi-inovasi; (vi) Mampu mengontrol sekaligus mengelola perubahan lingkungan (*controlling and managing the environment*); (vii) Memperbaiki

mekanisme koordinasi; (viii) Mampu membangun dan mengimplementasikan strategi yang telah disusun; (ix) Mendesain organisasi publik yang fit dan tidak terlalu gemuk; (x) Menghilangkan tumpang tindih kewenangan antar instansi dan unit organisasi; (xi) Membangun tingkat responsivitas organisasi publik yang tinggi; dan (xii) Membangun akuntabilitas organisasi publik (FGD, 2018).

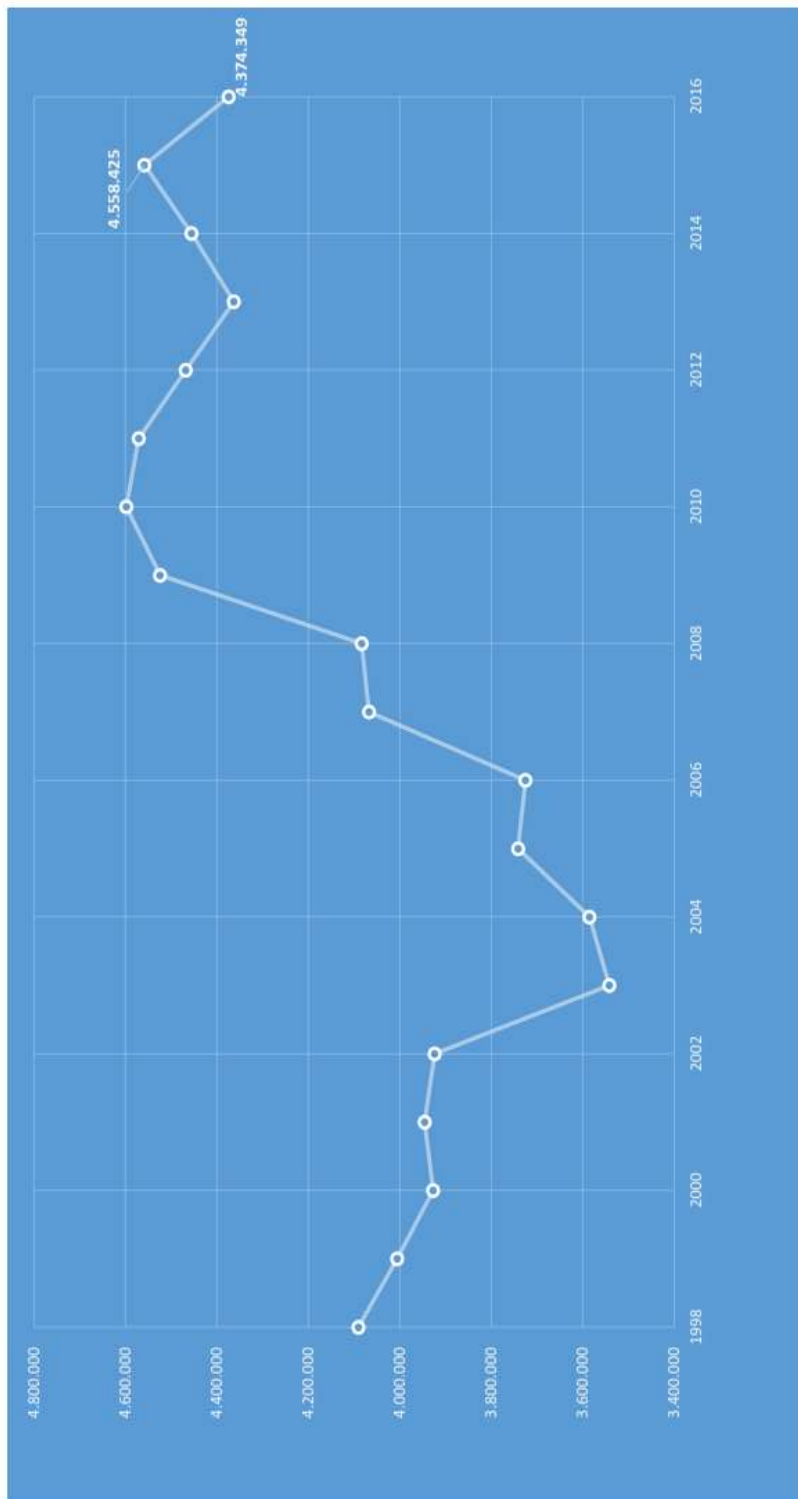
2. Dimensi SDM Aparatur

a. Manajemen SDM Aparatur Saat Ini

Sistem manajemen PNS di Indonesia mengacu pada UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menekankan tentang pembangunan sistem merit atau meritokrasi di Indonesia. 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 membangun sistem pengelolaan ASN berdasarkan prinsip meritokrasi hedaknya menempatkan aspek-aspek dalam sistem manajemen ASN sebagai satu kesatuan yang utuh karena sifat dari aspek tersebut yang saling berkaitan dan bahkan memengaruhi satu dengan yang lainnya (FGD, 2018). Kapasitas ASN dalam menyediakan layanan publik menjadi penentu penting dalam mensukseskan tujuan pembangunan. Pengalaman di berbagai negara memperlihatkan bawah ASN dan birokrasi publik menjadi faktor pemungkin dan pengungkit pembangunan. Mental model ASN yang koruptif dan rendahnya kapasitas individu serta kelembagaan berpengaruh langsung terhadap keberhasilan suatu negara-bangsa mewujudkan tujuannya. Korea

Selatan dan Jepang merupakan beberapa contoh berhasil dari peran dan kapasitas ASN sebagai pilar pembangunan negara (FGD, Suhaeli, 2018).

Pembahasan tentang kondisi sistem manajemen PNS diawali dengan kondisi PNS saat ini yang memberikan gambaran bagaimana profil dan karakteristik PNS di Indonesia. 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 3.3 di bawah ini menunjukkan bagaimana pertumbuhan jumlah PNS di Indonesia dari tahun ke tahun.



Gambar 3.3
Pertumbuhan Jumlah PNS Indonesia tahun ke tahun

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 3.3
Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Umur Tahun 2016

No	Kelompok Umur	Jumlah PNS
1.	18-20	1,878
2.	21-25	40,607
3.	26-30	230,646
4.	31-35	595,460
5.	36-40	644,341
6.	41-45	622,597
7.	46-50	847,306
8.	51-55	914,788
9.	56-60	466,544
10.	61-65	9,627
11.	66-70	555
Total		4,374,349

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)

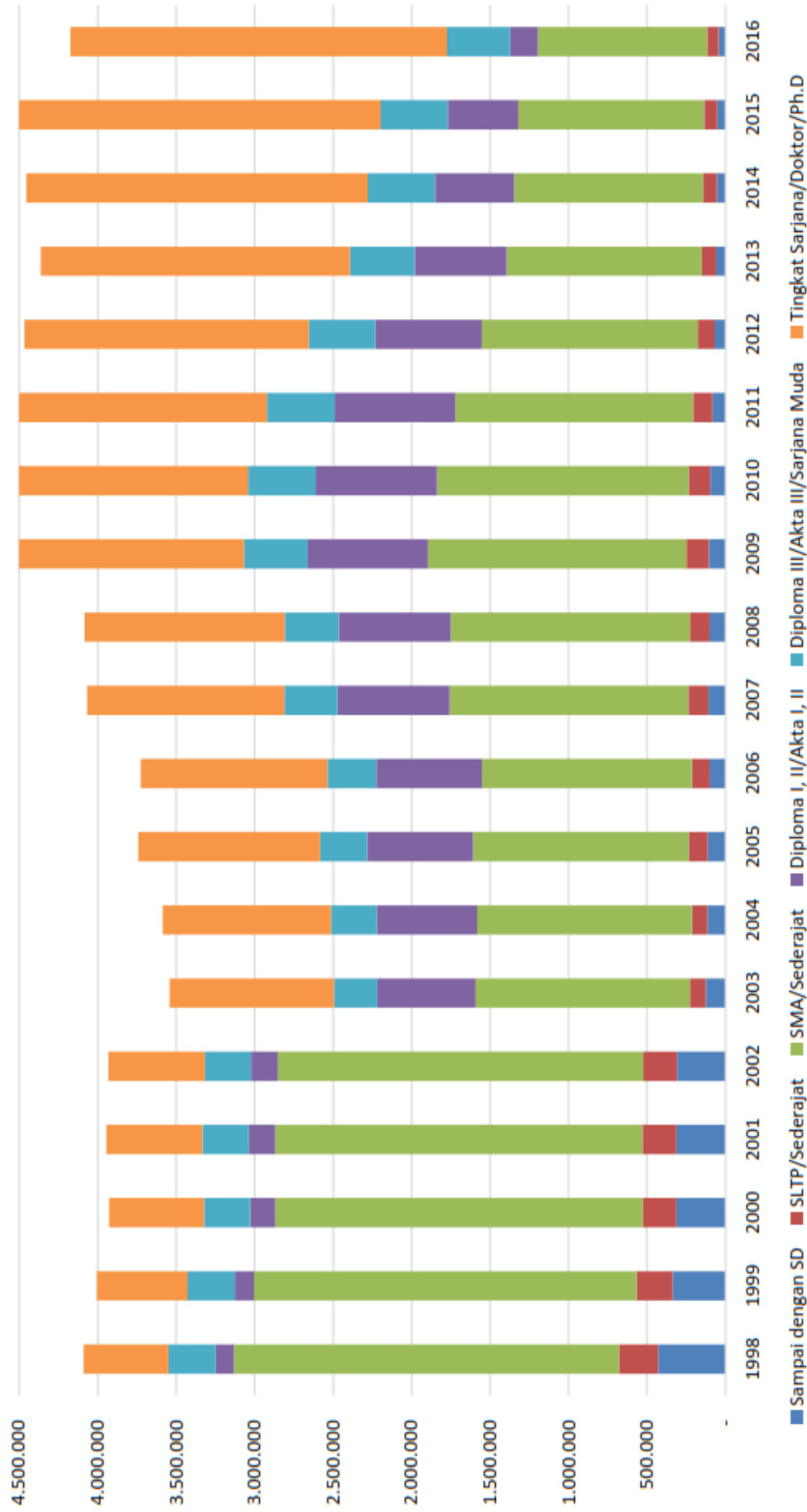
Sementara itu, ulasan terkait tingkat pendidikan PNS penting untuk dilihat dalam rangka memberikan gambaran bagaimana

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. Pada Gambar 3.4 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.

Tabel 3.4
PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2016

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

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)



Gambar 3.4
PNS Indonesia Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 1998 - 2016
 Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 1998 – 2016 (BPS)

Komposisi PNS dilihat dari jenis jabatannya, yaitu, jabatan struktural, fungsional, dan fungsional tertentu tergambar dalam Gambar 3.5 yang menunjukkan bahwa jumlah jabatan struktural lebih banyak dibandingkan jumlah jabatan fungsional dan fungsional tertentu.



Gambar 3.5
PNS Indonesia Berdasarkan Jenis Jabatan Tahun 2002 - 2016
 Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2002 – 2016 (BPS)

Mengacu pada gambar tersebut, dari tahun 2002 sampai tahun 2012, jumlah PNS dengan jenis jabatan fungsional umum selalu lebih banyak dibandingkan dengan PNS dengan jabatan fungsional tertentu. Sementara itu, jumlah PNS dengan jabatan fungsional tertentu terus mengalami peningkatan mulai dari tahun 2012 – 2016. Gambaran tentang kondisi PNS dewasa ini juga dapat dilihat melalui sebaran PNS di seluruh Provinsi di Indonesia disandingkan dengan jumlah penduduk di Provinsi tersebut. Sebaran ini memperlihatkan tingkat ketimpangan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

**Tabel 3.5 Jumlah Penduduk dan Jumlah PNS
per Provinsi Tahun 2016**

No	Provinsi	Jumlah Penduduk*	Jumlah PNS
1.	Aceh	5,096,200	165,904
2.	Sumatera Utara	14,102,900	241,604
3.	Sumatera Barat	5,259,500	134,784
4.	Riau	6,501,000	105,339
5.	Jambi	3,458,900	79,684
6.	Sumatera Selatan	8,160,900	139,225
7.	Bengkulu	1,904,800	61,053
8.	Lampung	8,205,100	123,753
9.	Kepulauan Bangka Belitung	1,401,800	31,991
10.	Kepulauan Riau	2,028,200	37,675
11.	DKI Jakarta	10,277,600	269,131
12.	Jawa Barat	47,379,400	428,741
13.	Jawa Tengah	34,019,100	432,857
14.	DI Yogyakarta	3,720,900	82,007
15.	Jawa Timur	39,075,300	473,920
16.	Banten	12,203,100	97,092
17.	Bali	4,200,100	93,610
18.	Nusa Tenggara Barat	4,896,200	93,513
19.	Nusa Tenggara Timur	5,203,500	126,369
20.	Kalimantan Barat	4,861,700	92,457
21.	Kalimantan Tengah	2,550,200	76,465
22.	Kalimantan Selatan	4,055,500	93,730
23.	Kalimantan Timur	3,501,200	82,099
24.	Kalimantan Utara	666,300	21,287
25.	Sulawesi Utara	2,436,900	76,539
26.	Sulawesi Tengah	2,921,700	90,234
27.	Sulawesi Selatan	8,606,400	204,728
28.	Sulawesi Tenggara	2,551,000	85,160
29.	Gorontalo	1,150,800	34,980
30.	Sulawesi Barat	1,306,500	36,920
31.	Maluku	1,715,500	68,732
32.	Maluku Utara	1,185,900	46,415
33.	Papua Barat	893,400	43,151
34.	Papua	3,207,400	103,200
TOTAL		258,704,900	4,374,349

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia Tahun 2016 (BPS)

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

Dari Tabel 3.5 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. Dominasi sebaran PNS di ketiga provinsi tersebut terkait pula dengan sebaran jumlah penduduk Indonesia yang berada di Pulau Jawa dengan komposisi sebagai berikut, sebanyak 47.379.400 di Jawa Barat, 39.075.300 di Jawa Timur, dan 34.019.100 di Jawa Tengah. Namun demikian, jika dilihat lebih jauh keterkaitan antara sebaran PNS dan jumlah penduduk terjadi ketimpangan 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.

Namun demikian, mengkaji dan membangun sistem pengelolaan ASN sesuai dengan prinsip meritokrasi tidak hanya berfokus pada dimensi mikro-operasional meliputi mulai dari rekrutmen-seleksi sampai dengan pensiun, tetapi lebih dari itu, yaitu meletakkan sistem ASN dalam kerangka yang menyentuh dimensi meso, yaitu tata kelola dan kelembagaan ASN, dan makro yang meliputi tujuan suatu tujuan suatu negara, peran-fungsi pemerintah, sampai dengan dampak dinamika lingkungan strategis yang menghasilkan tantangan bagi ASN itu sendiri. Perubahan lingkungan strategis dewasa ini menggambarkan beberapa kondisi yang memengaruhi pengelolaan ASN, yaitu, kuatnya relasi global, pergeseran dari sistem hirarkis organisasi publik menuju jejaring (networking), desentralisasi yang tidak hanya pada lingkup pusat dan daerah tapi juga melibatkan warga negara, pertukaran informasi dan

pengetahuan seiring dengan berkembangnya teknologi-informasi, tuntutan akan akuntabilitas kinerja seiring dengan demokratisasi pemerintahan (FGD, 2018).

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, 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. Rekrutmen PNS di Indonesia terbagi dalam dua bagian, yaitu rekrutmen untuk Jabatan Administrasi Pelaksana atau Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan rekrutmen untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang 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 PAN & RB 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 titik berat transparansi dalam proses dan hasilnya yang diwujudkan dalam proses rekrutmen 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. Lebih lanjut Dwiyanto menekankan perlunya 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.

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 3.6 berikut ini.

Tabel 3.6 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
Jumlah		34	31	34	514

Sumber: KASN (2017)

Seperti halnya penggunaan TI dalam rekrutmen CPNS melalui CAT, seleksi terbuka juga sudah memanfaatkan TI. Pada 26 September 2017, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai instansi pengawas pelaksanaan seleksi terbuka JPT, meluncurkan aplikasi Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi (SIJPATI).

Namun demikian, dalam proses rekrutmen dan seleksi ini pemerintah masih memiliki pekerjaan rumah terkait dengan pemetaan kebutuhan akan jumlah dan kompetensi ASN yang harus dipenuhi sesuai dengan kebijakan strategis, arah pembangunan dan prioritas pembangunan nasional. Pemetaan ini dibutuhkan untuk memastikan bahwa kebijakan dan program prioritas dikelola oleh ASN yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan. Pasalnya kurang atau ketidaksesuaian kompetensi ASN akan memengaruhi tingkat keberhasilan dan capaian kinerja yang telah ditetapkan dalam tujuan pembangunan nasional. Pemetaan ini juga penting dilakukan untuk meminimalisasi terjadi inefisiensi dalam pengelolaan ASN, yaitu ketika ASN baru yang direkrut ternyata tidak memiliki kompetensi yang dibutuhkan sesuai dengan kebijakan dan program prioritas di kementerian, lembaga maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu,

dalam pengelolaan rekrutmen dan seleksi ini, pemerintah harus menyiapkan analisa pemetaan kebutuhan jumlah dan kompetensi ASN, baik di tingkat pusat maupun daerah serta secara nasional (FGD, 2018).

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. Sementara itu, *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-intansi 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).

Dalam aspek pengembangan karir (mutasi dan promosi) ini, persyaratan dan kualifikasi ASN yang berhak mendapatkan promosi ataupun mutasi hendaknya mengacu pula pada prestasi capaian kinerja yang ditunjukkan oleh ASN bersangkutan selama mengemban tugas dan fungsinya. Persyaratan yang cenderung bersifat administratif, seperti lama bekerja dan tingkat pendidikan tidak cukup dijadikan bahan penilaian untuk menentukan promosi dan mutasi ASN. Dalam karakter organisasi-kelembagaan publik Indonesia dewasa ini yang bercorak *structure-based*, hirarkis yang menekankan pada aspek kontrol ketimbang pembinaan, dan *hyperautomation*, maka aktivitas ASN dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya cenderung berkuat pada rutinitas dan kepatuhan administratif (aturan yang berlaku-rule based bureaucracy). Akibatnya dalam proses

tidak memberikan peluang bagi pembelajaran dan mengembangkan kompetensi sesuai dengan latar belakang pendidikan ASN bersangkutan. Dengan kondisi yang demikian tidak mengherankan ketika ASN tidak memiliki kapasitas untuk melakukan kreativitas dan inovasi untuk mencapai kinerja yang ditetapkan secara organisasional. Tantangan ke depan adalah membangun sistem manajemen kinerja yang terkoneksi mulai dari tingkat organisasi, unit hingga ke individu. Dengan terbangunnya sistem ini maka pemantauan dan evaluasi atas kapasitas dan kinerja ASN dapat dilakukan yang pada gilirannya menjadi rujukan untuk menentukan promosi dan mutasi (FGD, 2018)

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.

Dalam menentukan penggajian dan tunjangan ASN setidaknya pemerintah dan khususnya masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah bersandar pada analisa jabatan dan beban kerja serta target capaian kinerja yang dimandatkan kepada ASN bersangkutan. Selama ini, penentuan gaji dan tunjangan masih terfokus pada level struktural dan tanggung jawab pekerjaan yang rumusannya cenderung bersifat umum. Tunjangan kinerja yang telah diberlakukan oleh pemerintah belum menyentuh pada beban kerja yang berkaitan dengan capaian kinerja, baik pada level individu maupun organisasi. Akibatnya tunjangan kinerja tersebut masih bersandar pada level struktural dan tanggung jawab jabatan semata. Ketimpangan dari sisi beban capaian kinerja dan tunjangan yang diberikan kerap kali terjadi ketika rumusan indikator kinerja di suatu organisasi publik tidak tersusun berdasarkan prinsip cascading dan alignment. Akibatnya terjadi ketimpangan ketika ASN pada level jabatan yang sama memiliki tunjangan kinerja yang tidak jauh berbeda namun mengemban tanggung jawab capaian kinerja yang berbeda, baik dilihat dari kuantitas maupun kompleksitasnya (FGD, 2018).

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.

Sistem manajemen kinerja sejatinya dapat berfungsi sebagai penggerak untuk meningkatkan kinerja dan kapasitas untuk mencapai kinerja, baik pada level individu, unit dan organisasi. Dalam bahasan tentang gaji dan tunjangan terungkap bahwa target capaian kinerja hendaknya menjadi basis untuk menentukan gaji dan tunjangan PNS. Selain itu, sistem manajemen kinerja juga berfungsi untuk menentukan promosi dan mutasi ASN. UU ASN yang diterbitkan pada tahun 2014 lalu secara prinsipil menegaskan pembentukan sistem

manajemen kinerja pemerintahan. Sistem ini melingkupi mulai dari internal organisasi-kelembagaan publik, baik pada level organisasi, unit maupun individu, tetapi juga secara sistematis terkoneksi antar instansi pemerintahan, baik tingkat pusat maupun daerah. Dalam undang-undang tersebut diamanatkan perlunya dilahirkan kebijakan pelaksana (*implementing policy*) untuk membangun dan menjalankan sistem manajemen kinerja. Namun sayangnya, sampai saat ini kebijakan pelaksana tersebut belum dihasilkan oleh pemerintah. Ketiadaan sistem manajemen kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan pada gilirannya akan memperlemah sistem merit dalam pengelolaan PNS sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya (FGD, 2018).

Menerapkan sistem manajemen kinerja hendaknya dijadikan prioritas pemerintah dalam meningkatkan kualitas kinerja dan kapasitas PNS dengan catatan bahwa sistem tersebut tidak berdiri sendiri tetapi dalam tataran organisasi publik sistem tersebut mencerminkan bangunan yang utuh dan terintegrasi di setiap level, yaitu organisasional, unit dan individu. Pengertian utuh dan terintegrasi ini bermakna bahwa capaian kinerja kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tercermin di tiap-tiap unit yang ada didalamnya dan dirumuskan secara tepat dan jelas untuk level individu (PNS). Sebaliknya, capaian kinerja secara organisasional ditentukan oleh capaian kinerja unit dan individu. Dengan demikian akan terlihat secara lebih komprehensif apakah tercapainya kinerja individu berkorelasi dengan tercapainya kinerja secara organisasional. Dalam kerangka ini tentu menjadi pertimbangan penting untuk menilai beberapa aspek dalam pengelolaan PNS, seperti penentuan gaji dan tunjangan kinerja serta promosi-mutasi. Pertanyaan mendasar seberapa relevan peningkatan tunjangan kinerja ASN

terhadap tingkat ketercapaian kinerja kementerian/lembaga dan pemerintah daerah (FGD, 2018).

5) Pengembangan Kompetensi

Pengembangan kompetensi PNS menjadi suatu kebutuhan utama sebagai upaya untuk menjawab berbagai tantangan dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik, perekat kesatuan bangsa dan dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, setiap PNS berhak mendapatkan pengembangan kompetensi dan instansi yang menaungi berkewajiban untuk menyediakan berbagai kebijakan, program dan fasilitas untuk pengembangan kompetensi. Dalam UU ASN kompetensi yang harus dimiliki oleh PNS/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 Peraturan Kepala (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 draf 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 (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. Sementara itu, penyusunan rencana pengembangan kompetensi teknis dilakukan oleh instansi teknis dan 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.

Amanat dalam UU ASN tentang pengembangan kompetensi PNS pada prinsipnya menunjukkan kesungguhan pemerintah untuk meningkatkan kapasitas SDM apartur dalam mengemban tugas dan

fungsinya agar dapat meningkatkan kualitas kerja dan kinerja sesuai dengan target pembangunan nasional. Oleh karena itu, pengembangan kompetensi yang dilakukan tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keahlian PNS, tetapi lebih dari itu memastikan bahwa kompetensi tersebut dapat menunjang SDM aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsi serta mencapai kinerja yang telah ditetapkan. Terkait dengan permasalahan ini maka setiap kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dituntut untuk memetakan kompetensi yang dimiliki oleh SDM aparatur, kebutuhan atau persyaratan kompetensi untuk mencapai kinerja yang ditetapkan, dan proses-metode pengembangan kompetensi. Ketiga hal tersebut hendaknya dilakukan oleh setiap K/L dan pemerintah daerah sebelum menyusun berbagai kebijakan dan program pengembangan kompetensi. Dalam memetakan kebutuhan atau persyaratan kompetensi terkait target capaian kinerja, perhatian hendaknya meliputi analisa terhadap dinamika lingkungan strategis yang berdampak pada institusi bersangkutan, termasuk di dalamnya adalah karakteristik daerah bagi pemerintah daerah.

Hasil analisa ini menjadi rujukan dalam menerjemahkan dan merumuskan kompetensi yang ditetapkan dalam UU ASN, yaitu, manajerial, teknis, dan sosial kultural. Terutama untuk kompetensi teknis dan sosial kultural, rumusan yang dibuat dan indikasi ketercapaian kompetensi tersebut bersifat spesifik, sesuai dengan karakteristik instansi, kebijakan-prioritas serta lingkungan strategis. Sebagai contoh, Provinsi Bali yang menjadikan pariwisata sebagai arus utama pembangunan daerah maka perlu ditinjau apakah SDM aparatur yang tersedia memiliki kompetensi yang berkaitan dengan bidang kepariwisataan dan bidang-bidang lain yang berkaitan, seperti ekonomi kreatif (FGD, 2018).

Sementara itu, dalam pengembangan kompetensi ini, proses dan metode yang dipilih juga menjadi faktor penting yang ikut menentukan kemanfaatan dari berbagai program pengembangan kompetensi yang dilakukan. Metode pelatihan yang bersifat applied dan penyelesaian masalah atau menjawab tantangan dan kebutuhan K/L dan pemerintah daerah nampaknya perlu mendapat porsi yang besar. Dalam kerangka ini keikutsertaan SDM aparatur dalam program pengembangan kompetensi dan kemanfaatan yang diperoleh tidak lagi dilihat atau ditentukan oleh dokumen administratif, seperti sertifikat mengikuti pelatihan. Sertifikasi yang diberikan dalam program pengembangan kompetensi seharusnya mencerminkan tingkat kemampuan dan keahlian yang telah dicapai oleh peserta. Pembuktiannya terletak pada kemampuan SDM aparatur dalam meningkatkan kinerja yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan kata lain, pengembangan kompetensi yang tidak bermuara pada peningkatan kapasitas dalam mencapai kinerja perlu di tinjau ulang (FGD, 2018).

6) Lembaga Pengelola ASN

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

KemenPAN & RB, 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 membenahan 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:

1. Permasalahan dan hambatan dalam rekrutmen CPNS:

a. 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. Akibatnya, 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 TI Kementerian PAN & RB 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. Masalah ini tidak terlepas dari ketersediaan Anjab dan ABK di setiap K/L/D (pemerintah daerah). Oleh karena itu mendorong setiap K/L/D untuk menyelesaikan Anjab dan ABK menjadi suatu kebutuhan mendesak. Jika tidak rekrutmen SDM aparatur akan terjebak pada isu pragmatis, seperti pengakuan terhadap tenaga honorer yang sudah lama mengabdikan kepada pemerintah (FGD, 2018).

b. Keterbatasan sarana dan prasarana dalam pelaksanaan rekrutmen

Dengan diberlakukannya sistem CAT dalam rekrutmen CPNS, maka akan berimplikasi dengan dibutuhkannya sarana dan prasarana TI. 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. Permasalahan ini tidak berdiri sendiri tetapi berkaitan dengan tingkat pembangunan sistem digitalisasi pemerintahan Indonesia yang masih terbilang rendah (FGD, 2018).

c. Permasalahan Pengangkatan Tenaga Honorer K2 menjadi PNS

Isu ini sebenarnya bukan merupakan permasalahan 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), menjelaskan bahwa jika isu ini benar dilaksanakan, maka akan berakibat:

- (a) 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;
- (b) Menjadi kendala dalam membangun birokrasi yang profesional dan berdaya saing karena kualifikasi dan kompetensi tidak sesuai dengan kebutuhan;
- (c) 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.

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) 49/2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang salah satu tujuannya adalah mengakomodasi keberadaan tenaga honorer di pemerintahan. Dalam peraturan pemerintah tersebut, pengangkatan tenaga honorer akan dilakukan melalui proses seleksi sehingga proses perekrutan tetap berbasiskan pada sistem merit. Moeldoko, Kepala Kantor Staf Kepresidenan, menegaskan bahwa pengangkatan tenaga honorer disatu sisi berupaya mengakui peran dan fungsi tenaga honorer yang telah bekerja di pemerintahan, namun disisi lain, perekrutan tersebut jangan sampai menciptakan masalah baru di kemudian hari ketika tenaga honorer yang diangkat tidak memiliki kompetensi sesuai dengan tugas dan fungsi serta capaian kinerja yang diemban. Oleh karena itu, proses seleksi profesional menjadi solusi untuk mencegah atau meminimalasi potensi masalah tersebut (www.antaraneews.com). Namun demikian, terdapat catatan

penting terkait rekrutmen tenaga honorer tersebut, yaitu berkenanan peta dan kebutuhan kompetensi PNS sesuai dengan kebijakan, program prioritas pembangunan dan kinerja. Seleksi tenaga honorer tanpa mempertimbangkan kebutuhan kompetensi berpotensi menciptakan penumpukan SDM aparatur dengan kompetensi yang sama, sementara kekurangan SDM aparatur dengan kompetensi tertentu boleh jadi tidak dapat terpenuhi (FGD, 2018).

2. Permasalahan dan hambatan dalam seleksi terbuka bagi JPT:

a. 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).

b. 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. Penilaian atas kepakaran anggota tim seleksi ini bukan pekerjaan mudah mengingat sertifikasi anggota panitia seleksi belum dilakukan (FGD, 2018).

c. 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 untuk dapat menghasilkan pejabat yang memiliki kredibilitas, integritas, dan profesional. Penolakan kepala daerah terhadap proses seleksi terbuka untuk mengisi jabatan di lingkungan pemerintahan daerah tersebut berkembang menjadi perlawanan atau pengabaian peran, fungsi, dan rekomendasi KASN. Bahkan upaya ini telah menghasilkan opini untuk membubarkan KASN (Prasojo, Zulkarnain, Mayasari, Cempaka, 2017).

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.

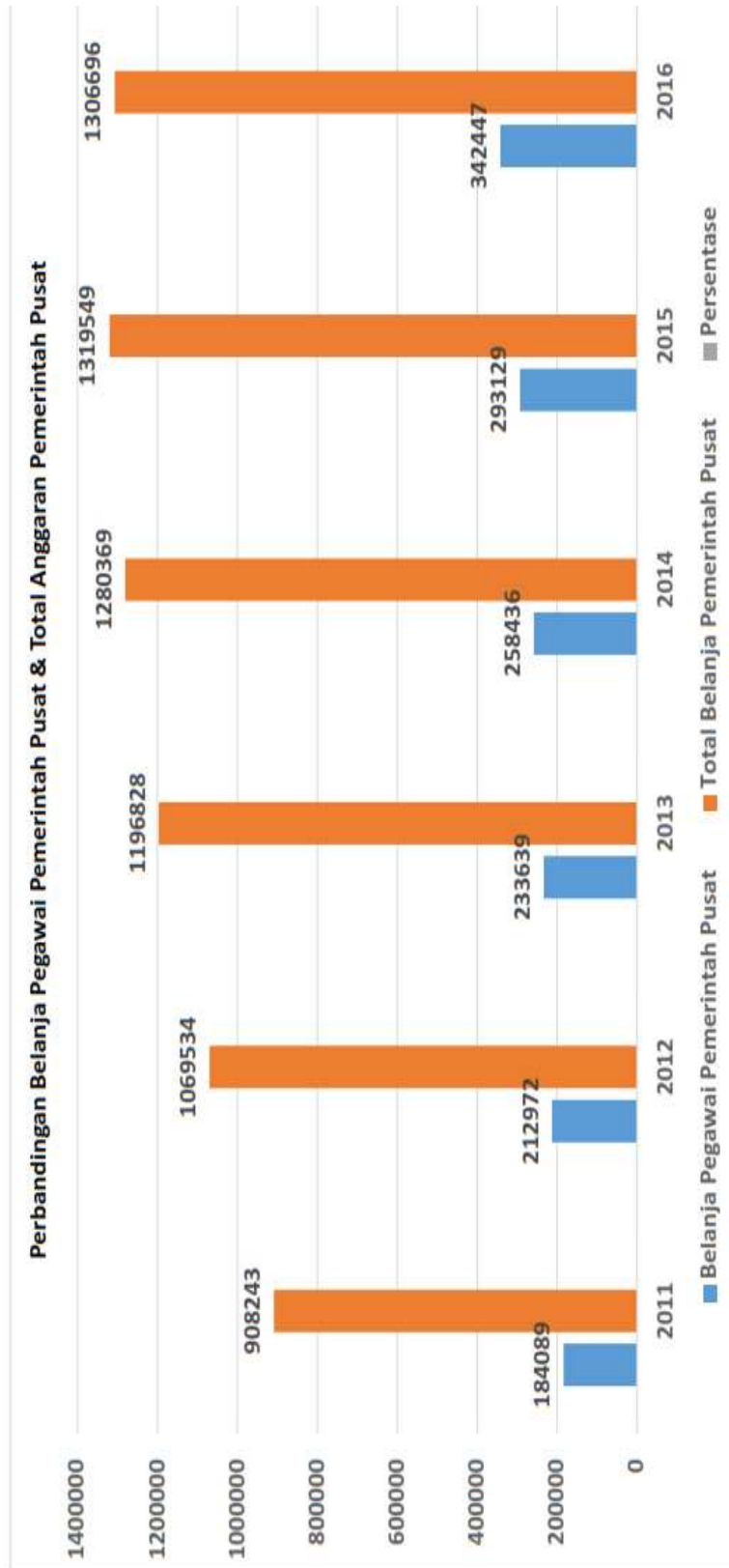
3) Penggajian Dan Tunjangan

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 porsi nya sangat banyak jika dibandingkan dengan anggaran belanja lainnya. Tabel 3.6 dan Gambar 3.5 berikut ini menggambarkan alokasi belanja pegawai di pemerintah pusat dari tahun 2011 sampai tahun 2016. Tabel 3.7 dan Gambar 3.6 menggambarkan bagaimana besarnya alokasi belanja pegawai di Pemerintah Pusat terhadap total belanja negara pemerintah pusat secara keseluruhan dari tahun ke tahun. Permasalahan belanja pegawai dalam APBN semakin lama semakin besar angkanya, hal ini dapat menyebabkan anggaran yang digunakan untuk belanja modal dan hal yang bermanfaat lainnya tidak dapat dilakukan dengan optimal

Tabel 3.7 Alokasi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dibandingkan dengan Total Belanja Negara Keseluruhan Tahun 2011-2016

Tahun	BELANJA PEGAWAI (dalam miliar rupiah)	TOTAL BELANJA NEGARA (dalam miliar rupiah)	PERSENTASE BELANJA PEGAWAI TERHADAP TOTAL BELANJA NEGARA KESELURUHAN (%)
2011	184.089	908.243	20,26
2012	212.972	1.069.534	19,91
2013	233.639	1.196.828	19,52
2014	258.436	1.280.369	20,18
2015	293.129	1.319.549	22,21
2016	342.447	1.306.696	26,20

Sumber: Diolah dari Data Belanja Pemerintah 2011-2016 (Bank Indonesia)



Gambar 3.6
Komposisi Belanja Pegawai Pemerintah Pusat dalam Total
Belanja Pegawai Pusat Tahun 2011-2016
 Sumber: Diolah dari Data Belanja Pemerintah (Bank Indonesia)

Adapun faktor-faktor yang menjadi penyebab terus membengkaknya anggaran belanja pegawai antara lain :

(a) **Kenaikan jumlah pegawai dan adanya program Reformasi Birokrasi.** Kenaikan anggaran untuk belanja pegawai setiap tahunnya disebabkan oleh banyak faktor. Pertama adalah semakin bertambahnya jumlah Aparatur Sipil Negara pada setiap tahunnya walaupun pemerintah terus berusaha untuk meminimalkan proses penerimaan ASN melalui kebijakan moratorium ASN namun masih belum memberikan dampak yang signifikan dalam mengurangi jumlah ASN di Indonesia. Selanjutnya dengan adanya kebijakan program reformasi birokrasi yang didalamnya terkandung pemberian kebijakan tunjangan kinerja kepada setiap instansi yang telah melakukan reformasi birokrasi juga berpengaruh pada penambahan anggaran belanja pegawai pemerintah setiap tahunnya. Proyeksi kebutuhan anggaran untuk melaksanakan program reformasi birokrasi melalui pemberian renumerasi akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya kementerian dan lembaga yang melaksanakan kebijakan reformasi birokrasi. Pada tahun 2008 terdapat 3 instansi pusat yang melaksanakan program reformasi birokrasi, kemudian di tahun 2009 ada dua instansi yang masuk dalam program reformasi birokrasi, disusul 9 instansi pada tahun 2010, dua instansi kementerian lembaga di tahun 2011, 36 Kementerian lembaga di tahun 2012, dan 24 Kementerian/ Lembaga di Tahun 2013. Faktor lainnya terkait kenaikan anggaran belanja pegawai disebabkan oleh adanya kenaikan gaji pegawai dan pensiun pokok.

Keterkaitan antara keberhasilan reformasi birokrasi di K/L/D dengan kenaikan tunjangan kinerja perlu ditinjau secara hati-hati. Mengingat dewasa ini berkembang penafsiran bahwa

reformasi birokrasi sama dengan kenaikan tunjangan kinerja. Permasalahan ini menjadi pelik ketika penilaian tingkat keberhasilan reformasi birokrasi tidak berkorelasi dengan peningkatan kinerja instansi yang bersangkutan, ditambah lagi sampai saat ini pemerintah secara nasional belum berhasil membangun sistem manajemen kinerja yang diadopsi oleh setiap K/L/D. Dalam LAKIP yang dikeluarkan oleh KemenPAN-RB tercatat bahwa mayoritas kementerian dan lembaga mendapat predikat diatas B. Namun jika ditilik lebih lanjut lagi, apakah capaian kinerja tersebut berkorelasi dan berkontribusi terhadap pencapaian kinerja pembangunan secara nasional. Penilaian ini sekali lagi sulit dilakukan ketika sistem manajemen kinerja belum terbangun (FGD, 2018).

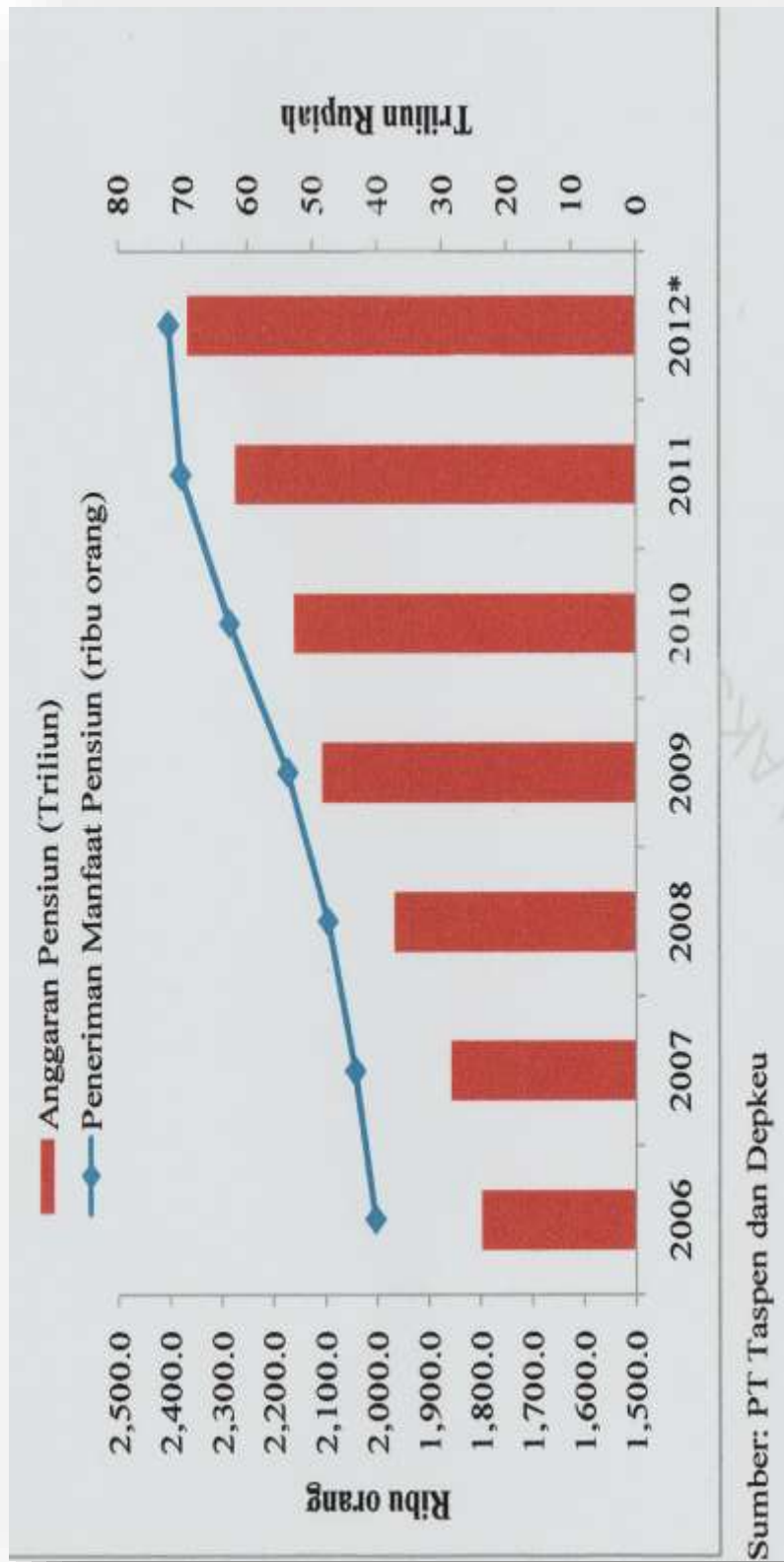
(b) Meningkatnya Jumlah Lembaga Non Struktural (LNS) baru.

Pembentukan LNS ini dipastikan akan meningkatkan anggaran yang cukup besar. Tidak hanya anggaran untuk pegawai tetapi juga anggaran yang diperlukan untuk menyiapkan infrastruktur LNS. Penambahan jumlah Lembaga Non Struktural ini tentunya menambah beban belanja pegawai di waktu mendatangnya. Di tahun 2007 ada 76 LNS, dan bertambah menjadi 100 LNS di tahun 2010. Peningkatan jumlah LNS yang berdampak pada peningkatan jumlah belanja pegawai juga berdampak pada kebutuhan kompetensi sesuai dengan tugas, fungsi dan kinerja instansi bersangkutan (FGD, 2018).

(c) Kenaikan Belanja Pensiun.

Peningkatan alokasi anggaran untuk kontribusi sosial beberapa tahun terakhir dipergunakan untuk menampung : (i) tambahan anggaran berkaitan dengan kebijakan penyesuaian pokok sebesar 10 persen dan pemberian pensiun bulan ketiga belas dan keempat belas; (ii) tunjangan kinerja ketiga belas dan keempat belas. Hal ini juga mempunyai

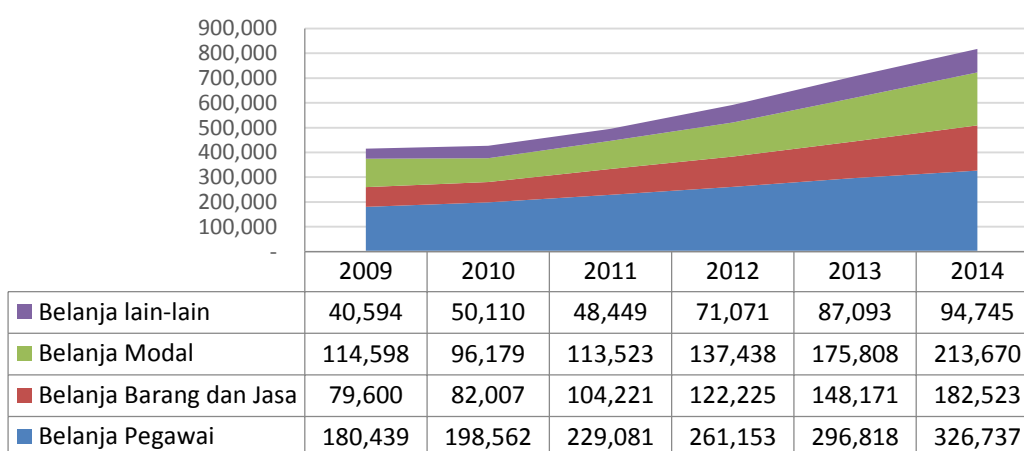
pengaruh yang besar pada anggaran belanja pegawai pemerintah. Anggaran pensiun meningkat dari tahun 2006 yaitu sebesar Rp. 23,8 Trilyun menjadi Rp. 69,2 Trilyun pada tahun 2012 atau meningkat sebesar 190,76%. Sementara secara rata-rata anggaran pensiun dalam kurun waktu yang sama mengalami peningkatan sebesar 19,75%. Pada realisasi APBN 2010, dari belanja pegawai yang mencapai Rp. 148,1 triliun sebesar Rp. 50,6 triliun (34,2%) merupakan belanja pensiun dan uang tunggu. Jumlah tersebut lebih besar dibandingkan belanja gaji dan tunjangan ASN senilai Rp. 42,4 triliun dan belanja gaji dan tunjangan TNI/Polri yang mencapai Rp. 37 triliun (Biro Analisa Anggaran DPR-RI,2013).



Gambar 3.7
Perkembangan Anggaran Pensiun pada APBN dan Jumlah Penerima

(d) Pegawai Honor dan tidak tetap

Tanggungans gaji yang harus dibayarkan kepada pegawai honorer dan tidak tetap masih besar. Menurut Biro Analisa Anggaran APBN Setjen DPR-RI, jumlah pegawai honorer di tahun 2013 kategori I (rekrutmen sebelum tahun 2005) sebesar 152.130 orang, dan kategori II (rekrutmen setelah tahun 2005) sebesar 642.780 orang. Jumlah ini merupakan tenaga honor yang ada di K/L maupun di Pemda. Jika belanja pegawai untuk pemerintah pusat berada dalam kisaran 20%, maka belanja pegawai untuk pemerintah daerah masih ada yang melebihi 50% dari anggaran belanja total APBD daerahnya. Gambar 3.7 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 3.8
Belanja Daerah Secara Nasional Tahun 2009-2014
(dalam miliar rupiah)

Sumber: Diolah dari beberapa sumber

Dari Gambar 3.8 dapat dilihat bahwa belanja pegawai selalu menjadi komposisi yang paling besar dari total belanja daerah 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. Data yang diperoleh dari Kementerian keuangan mengenai jumlah daerah yang memiliki jumlah belanja pegawai di atas 50% dari total APBD-nya dalam lima tahun terakhir cenderung mengalami penurunan. Hal ini menunjukkan bahwa ada perbaikan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengelola APBD daerahnya, agar APBD tidak hanya digunakan untuk memberikan gaji pegawai daerah, namun juga digunakan untuk belanja modal dan belanja barang untuk pembangunan daerahnya. Tabel 3.8 berikut dan gambar 3.9 akan menggambarkan perkembangan daerah-daerah yang mempunyai anggaran belanja pegawai yang melebihi 50% dari APBD daerahnya.

Tabel 3.8 Kabupaten Kota dengan Belanja Pegawai lebih dari 50% APBD Daerah

No	Tahun	Daerah yang memiliki belanja pegawai lebih dari 50% APBD
1.	2011	240
2.	2012	268
3.	2013	229
4.	2014	144
5.	2015	120
6.	2016	70
7.	2017	5

Sumber: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>



Gambar 3.9

**Tren Kabupaten, dan Kota dengan Rasio Belanja Pegawai
lebih dari 50% APBD Daerah Tahun 2011-2017**

Selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah agregat provinsi, kabupaten dan kota, bagaimana rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah. Gambar 3.9 berikut ini menggambarkan bagaimana tren agregat tersebut dari tahun 2011 sampai tahun 2017

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*. Akibatnya sulit untuk menentukan SDM aparatur yang berprestasi dan tidak berprestasi. 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. Sebagai bagian sistem manajemen kinerja, maka penilaian kinerja tidak dapat berdiri sendiri (FGD, 2018).

Artinya, jika pemerintah akan memberlakukan penilaian kinerja maka konstruksi sistem tersebut harus terbangun terlebih dahulu. Langkah ini menjadi penting karena penilaian kinerja berpedoman pada target dan indikator kinerja yang dirumuskan secara terintegrasi mulai dari tingkat organisasional hingga ke level individu. Penilaian kinerja individu tanpa berbasis pada kinerja unit dan organisasi tidak akan berdampak pada perbaikan kinerja secara utuh. Secara konseptual kinerja individu berorientasi dan berkontribusi pada kinerja unit dan bermuara pada organisasi. Dengan kata lain, penilaian kinerja individu tidak hanya bertujuan untuk melihat tingkat keberhasilan capaian kinerja SDM apartur tetapi menjadi faktor komposit yang menentukan kinerja organisasi (FGD, 2018).

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 ASN

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 mengamanatkan 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.

Kajian yang dilakukan oleh Prasojo, Zulkarnain, Mayasari, dan Cempaka (2017) mengidentifikasi beberapa permasalahan terkait peran dan fungsi KASN yang meliputi, pertama, lemahnya otoritas atau wewenang KASN dalam memaksa kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk merekomendasikan hasil penilaian KASN, termasuk wewenang untuk pengawasan terhadap netralitas, pelanggaran kode etik dan kode perilaku, serta pelanggaran terhadap sistem merit. Kedua, status dan kedudukan KASN sebagai *statutory body* terbilang lemah jika dibandingkan dengan lembaga sejenisnya, seperti Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Ketiga, lemahnya peran dan fungsi KASN ini tercermin dari lemahnya kapasitas organisasi yang

memosisikan unit organisasi pendukung komisioner KASN yang tidak memiliki wewenang menyusun anggaran sendiri tapi menginduk pada KemenPANRB dan status asisten komisioner yang belum diakomodasi dalam sistem karir ASN bagi asisten komisioner yang berstatus PNS. Keempat, belum ditetapkan sistem pengawasan ASN dalam kerangka sistem merit. Kelima, belum tersedianya aturan dan mekanisme untuk mengawasi panitia seleksi JPT, termasuk memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan.

3. Dimensi Pelayanan Publik

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 administratif². Pemerintahan terpilih di berbagai belahan dunia bertanggung jawab untuk memastikan tersedianya layanan publik yang bermuara pada pemenuhan kebutuhan publik dan pemenuhan kesejahteraan. Pelayanan publik dapat dipandang sebagai hasil dan manfaat dari sistem demokrasi itu sendiri (Denhardt dan Denhart, 2007; Callahan, 2007; Alford, 2009).

Pelayanan publik dapat diselenggarakan oleh penyelenggara negara (pemerintah), sektor privat serta lembaga independen. Pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik

² Indonesia, Undang-Undang Pelayanan Publik, UU No.25 Tahun 2009, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038, Ps. 5.

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 :³

- a) Prosedur pelayanan
- b) Waktu penyelesaian
- c) Produk pelayanan
- d) Biaya pelayanan
- e) Sarana dan prasarana
- f) Kompetensi pelaksana
- g) Pengawasan internal
- h) Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan
- i) Jumlah pelaksana
- j) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
- k) 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

³ *Ibid*, Undang-Undang Pelayanan Publik Pasal 21.

masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola sistem informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik. Informasi tersebut sekurang-kurangnya meliputi⁴:

- a) Profil penyelenggara, yaitu Profil penyelenggara meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email).
- b) Profil pelaksana, yaitu Profil pelaksana meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan email.
- c) Standar pelayanan, yaitu Standar pelayanan berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut.
- d) Maklumat pelayanan.
- e) Pengelolaan pengaduan, yaitu Pengelolaan pengaduan merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.
- f) 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:⁵

⁴ *Ibid*, Pasal 23.

⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2015 – 2019, BN Nomor 985 Tahun 2015.

- a) Penguatan kelembagaan dan manajemen pelayanan:
 - 1) Implementasi UU Pelayanan Publik
 - 2) Pemanfaatan ICT
 - 3) Integritas dan kualitas SDM Pelayanan
 - 4) Budaya pelayanan
 - 5) *Quick Wins*
- b) Penguatan kapasitas pengelolaan kinerja pelayanan publik.
 - 1) Penguatan monev kinerja
 - 2) Efektivitas pengawasan
 - 3) Sistem pengaduan
 - 4) Penerapan *reward and punishment*

Ide pelaksanaan perbaikan pelayanan publik di tahun 2015 – 2019 dilakukan dengan cara sebagai berikut⁶:

- a) Perluasan penerapan *e-services* untuk pelayanan publik
Pengembangan sistem pelayanan publik berbasis teknologi informasi
- b) Penerapan Standar Pelayanan Publik pada Unit Pelayanan Publik
 - 1) Penerapan Standar Pelayanan Publik untuk seluruh unit pelayanan publik
 - 2) Penyusunan SOP untuk berbagai jenis pelayanan
- c) Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu untuk pelayanan utama, perijinan dan investasi Percepatan Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang efektif dan efisien
Pembentukan unit pengaduan masyarakat yang berbasis teknologi informasi
- d) Penerapan manajemen pengaduan berbasis teknologi informasi yang efektif pada setiap unit pelayanan publik

⁶ *Ibid*

- e) Membangun sistem pengelolaan dan layanan informasi publik yang andal dan profesional
- 1) Penerapan Unit Pelayanan Publik yang Berbasis Teknologi Informasi
 - 2) K/L/D memiliki kebijakan Standar Pelayanan Minimal
 - 3) K/L/D memiliki standar pelayanan yang disusun secara partisipatif
 - 4) K/L/D wajib melaksanakan Forum Konsultasi Publik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik
 - 5) K/L/D wajib mengembangkan sistem publikasi informasi proaktif yang dapat diakses, dengan bahasa yang mudah dipahami
 - 6) 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 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.

Gambaran tentang kualitas pelayanan publik Indonesia dapat dilihat dari beberapa indikator berikut ini: Keberhasilan perbaikan

pelayanan publik di Indonesia dapat dilihat melalui indikator sebagai berikut :

1) 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 *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dapat diketahui pemetaan persepsi masyarakat terkait korupsi pada sektor layanan publik (Tabel 3.9).

Tabel 3.9 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

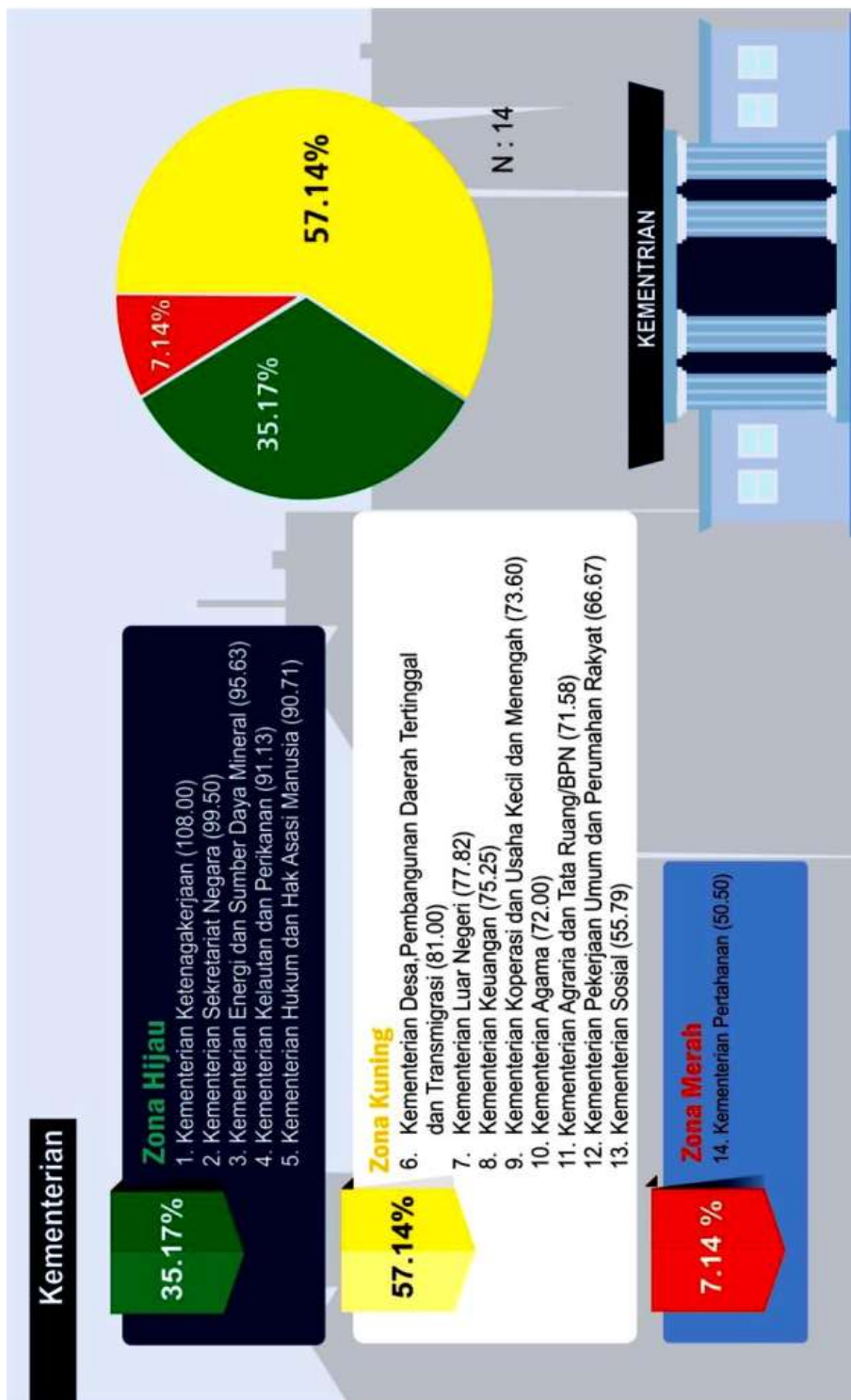
Dari hasil survei tersebut, masyarakat yang pernah berhubungan dengan pegawai pemerintah sebagian besar masih merasa diperas oleh oknum pemerintah, dan paling rentan terhadap pemerasan ketika ingin mengurus kelengkapan administrasi publik. Sebanyak 52% masyarakat mengurus administrasi publik dan 25% 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. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik. Apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan menurunkan tingkat kepercayaan publik dan legitimasi instansi pemerintahan

2) Tingkat Kepatuhan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah atas Regulasi Nasional tentang Layanan Publik

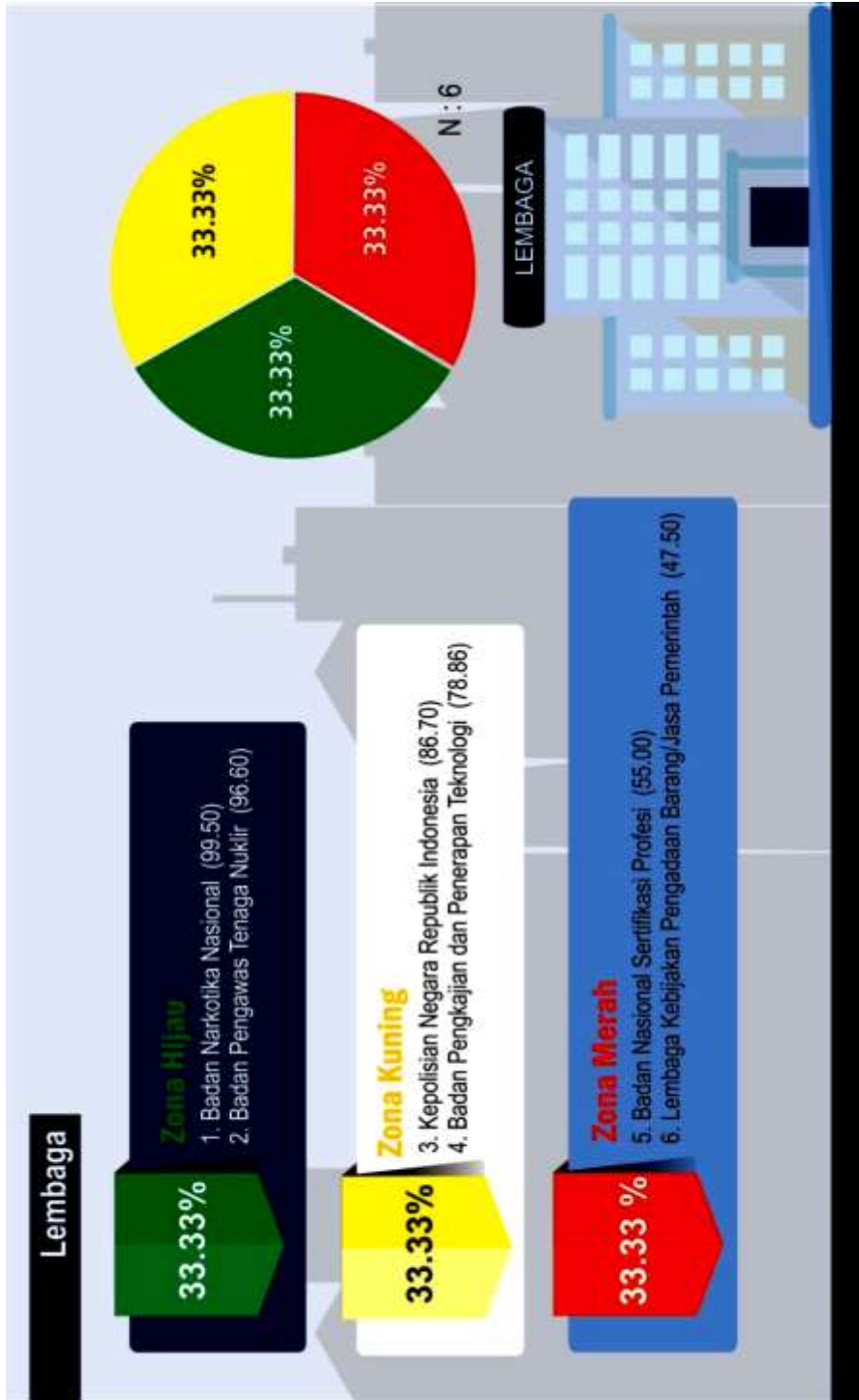
Laporan Ombudsman Republik Indonesia mengenai Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik pada tahun 2017 mengenai tingkat kepatuhan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah atas regulasi nasional tentang layanan publik (lihat Gambar 3.10) juga menunjukkan bahwa dari 14 kementerian yang dinilai sebanyak 5 institusi (35,71%) berada pada Zona Hijau atau tingkat kepatuhan tinggi, 8 institusi (57,14%) berada pada Zona Kuning atau tingkat kepatuhan sedang, sementara 1 institusi (7,14%) berada pada Zona Merah atau tingkat kepatuhan rendah.

Tingkat kepatuhan lembaga tahun 2017 yang penilaiannya dilakukan terhadap 6 institusi memperlihatkan bahwa dua lembaga berada pada Zona Hijau, 2 lembaga di Zona Kuning dan 2 lembaga lainnya berada pada Zona Merah (lihat Gambar 3. 11). Jika

ditelusuri lebih lanjut, dari keenam lembaga tersebut dilakukan penilaian terhadap kurang lebih 318 produk layanan ditemukan bahwa 84,59% atau 269 produk layanan di 6 Lembaga belum mampu memberikan pelayanan khusus bagi pengguna layanan berkebutuhan khusus. Di samping itu pada indikator ketersediaan sarana khusus bagi pengguna layanan berkebutuhan khusus (*ramp*, rambatan, kursi roda, jalur pemandu, toilet khusus, ruang menyusui) masih sebanyak 53,14% atau 169 produk layanan di Lembaga yang belum memenuhi indikator tersebut. Sementara itu 72,96% atau 232 produk layanan belum mampu mempublikasikan informasi prosedur dan tata cara penyampaian pengaduan oleh suatu unit pelayanan publik. Berkaitan dengan masukan dan pengaduan pengguna layanan, terdapat 46,54% atau 148 produk layanan yang tidak menyediakan pejabat/petugas pengelola pengaduan.

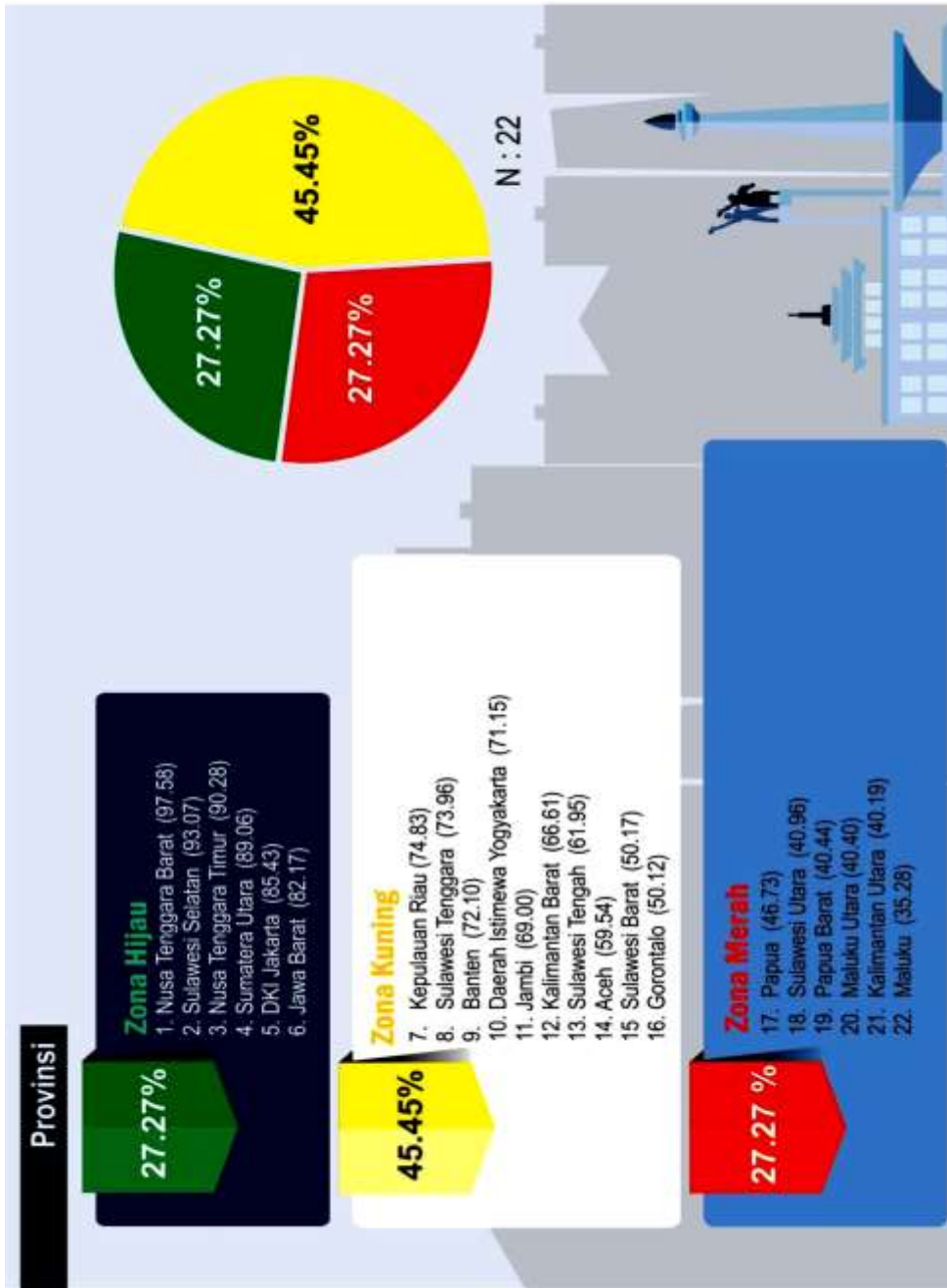


Gambar 3. 10
Tingkat Kepatuhan 14 Kementerian tahun 2017
Sumber: Ombudsman Republik Indonesia, 2017



Gambar 3. 11
Tingkat Kepatuhan 6 Lembaga tahun 2017
Sumber: Ombdusman Republik Indonesia, 2017

Dalam penilaian ORI terhadap Penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 22 Pemerintah Provinsi (pemprov) memperlihatkan bahwa sebanyak 27,27% atau 6 pemprov masuk dalam Zona Hijau atau predikat kepatuhan tinggi, 45,45% atau 10 pemprov masuk dalam Zona Kuning atau predikat kepatuhan sedang dan lainnya, yaitu, 27,27% atau 6 pemprov masuk dalam Zona Merah atau predikat kepatuhan rendah (lihat Gambar 3. 12). Penilaian yang dilakukan oleh ORI melingkupi 2984 produk layanan yang hasilnya memperlihatkan bahwa komponen pelayanan publik yang paling sering dilanggar adalah hak masyarakat memperoleh informasi yang cepat dan transparan tentang pemberian masukan/ pengaduan atas penyelenggaraan pelayanan publik.



Gambar 3. 12
Tingkat
Kepatuhan
22 Pemerintah
Provinsi tahun
2017

Sumber: Ombdusman
Republik Indonesia,
2017

Pelayanan publik pada tingkat Pemerintah Kabupaten (Pemkab) memperlihatkan bahwa dari 107 Pemkab menunjukkan bahwa sebanyak 44,86% atau 48 Pemkab masuk dalam Zona Merah atau tingkat kepatuhan rendah, 42,99% atau 46 Pemkab berada dalam Zona Kuning atau tingkat kepatuhan sedang, sementara 12,15% atau 13 Pemkab berada dalam Zona Hijau atau tingkat kepatuhan tinggi (lihat Gambar 3. 13).

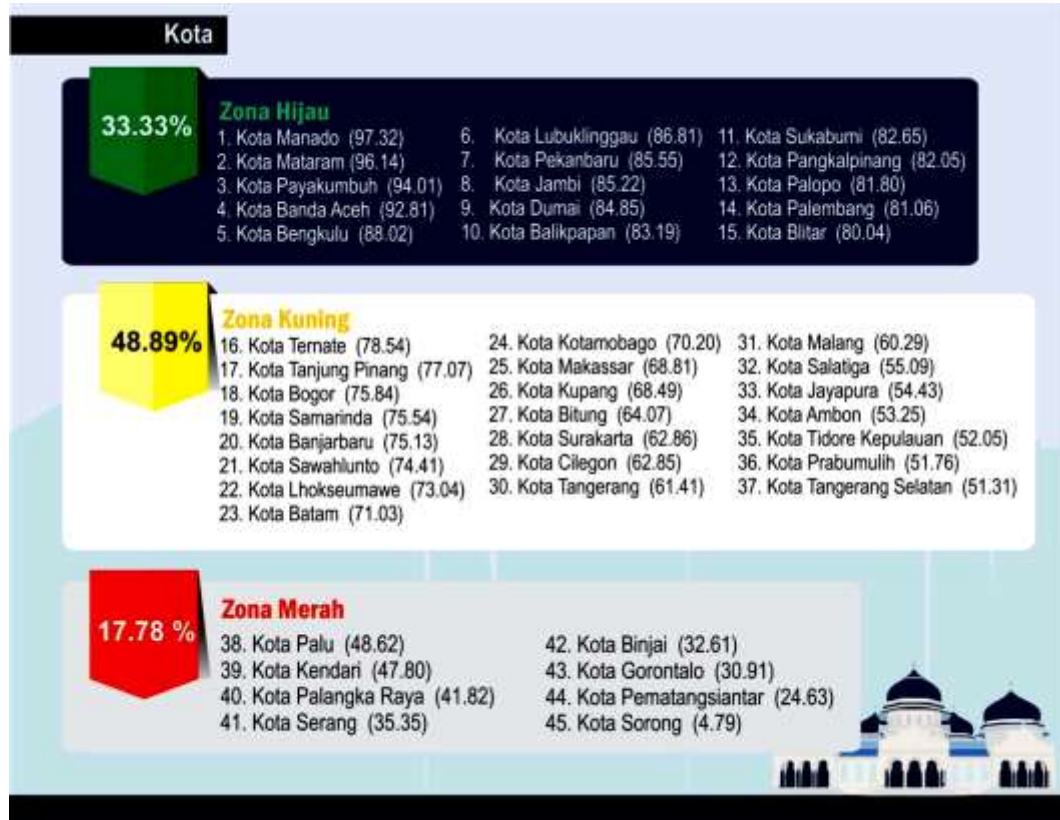
ORI melakukan penilaian terhadap 6.147 produk layanan yang tersebar di 107 Pemerintah Kabupaten. Dari hasil penilaian tersebut terungkap bahwa komponen standar pelayanan publik yang paling sering dilanggar terutama yang berkaitan dengan hak kelompok disabilitas mendapatkan akses dan fasilitas yang mudah dan layak, serta hak pengguna layanan untuk menilai penyelenggara layanan melalui alat pengukuran kepuasan pelanggan.



Gambar 3. 13
Tingkat Kepatuhan 107 Pemerintah Kabupaten tahun 2017
 Sumber: Ombudsman Republik Indonesia, 2017

Sementara itu, penilaian tingkat kepatuhan layanan publik di 45 Pemerintah Kota (Pemkot) memperlihatkan bahwa sebanyak 17,78% atau 8 Pemkot masuk dalam Zona Merah atau tingkat kepatuhan rendah, 48,89% atau 22 Pemkot masuk berada pada Zona Kuning atau tingkat kepatuhan sedang, dan sebanyak 15

Pemkot atau 33,33% berada pada Zona Hijau atau dengan tingkat kepatuhan tinggi (lihat Gambar 3.14).

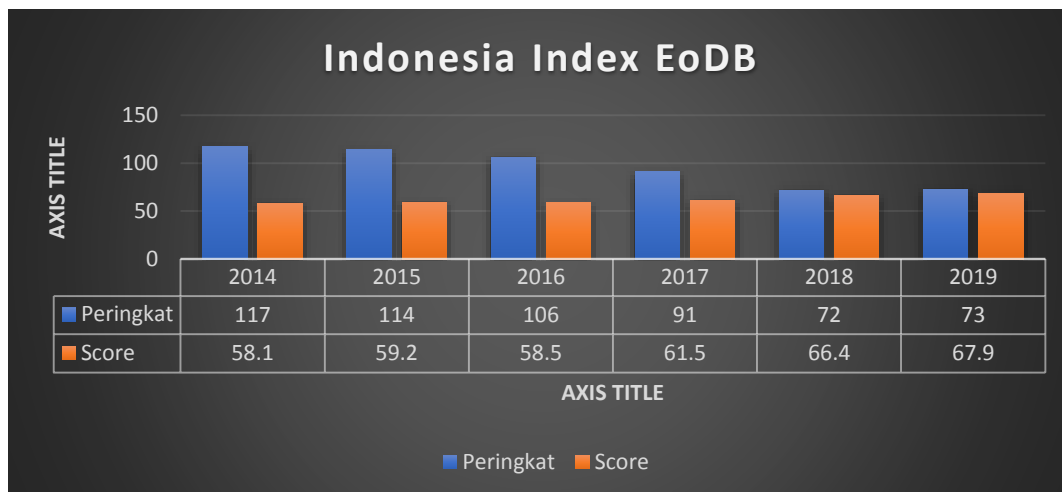


Gambar 3. 14
Tingkat Kepatuhan 45 Pemerintah Kota tahun 2017
 Sumber: Ombudsman Republik Indonesia, 2017

Di lingkungan pemkot, ORI telah meneliti 2.520 produk layanan, terdapat beberapa komponen standar pelayanan publik yang paling sering dilanggar, terutama yang berkaitan dengan hak masyarakat memperoleh layanan khusus bagi pengguna layanan berkebutuhan khusus (lansia, ibu hamil, disabilitas) dan sarana untuk pengguna berkebutuhan khusus, serta informasi prosedur dan tata cara penyampaian pengaduan.

3) Peringkat Kemudahan Berusaha

Permasalahan pelayanan publik yang lemah di Indonesia juga tercermin melalui hasil peringkat kemudahan berusaha Indonesia (*Ease of Doing Business*). Penilaian tahun 2018 Indonesia berada pada peringkat 72 dengan nilai 66.4 sementara pada tahun 2019 peringkat turun menjadi 73 walaupun nilai mengalami kenaikan, yaitu, 67.9. Dilihat tren semenjak tahun 2014 sampai dengan tahun 2018, peringkat Indonesia dapat dikatakan mengalami peningkatan, yaitu, peringkat 117 di tahun 2014 menjadi 72 pada tahun 2018, demikian pula dengan nilai yang mengalami peningkatan (Gambar 3. 15).



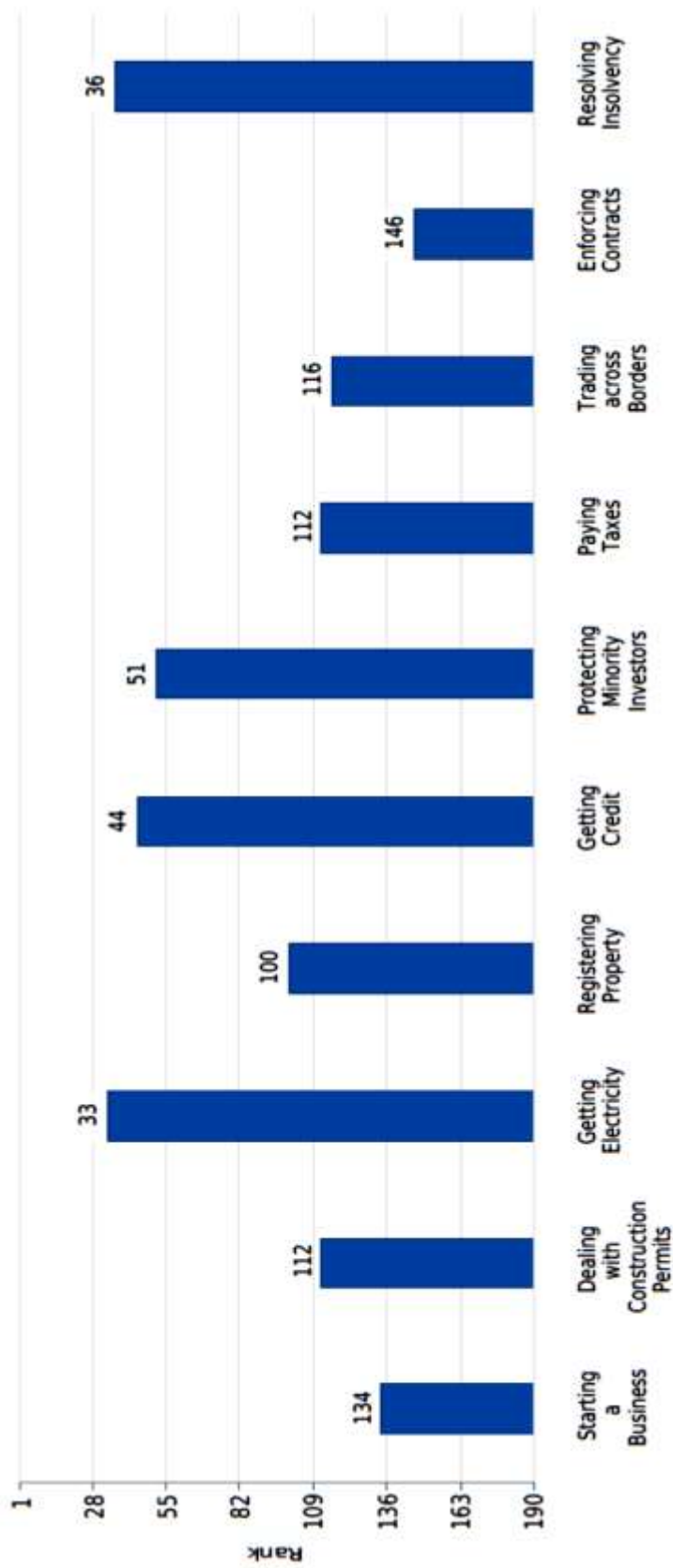
Gambar 3. 15

Indek Ease of Doing Business Indonesia Tahun 2014-2019

Sumber: World Bank Group, Ease of Doing Business 2019: Indonesia Economy Profile, 2018.

Namun jika dibandingkan dengan negara-negara di kawasan ASEAN pada tahun 2018, seperti Singapura, Malaysia, Thailand dan Vietnam, peringkat Indonesia masih berada di bawahnya. Singapura berada pada posisi 2, Malaysia peringkat 24, Thailand menempati posisi 26, dan Vietnam dengan peringkat 68 (Bank

Dunia, EoDB, 2018). Tren peningkatan peringkat kemudahan berusaha dan nilai yang diperoleh Indonesia memang mengalami peningkatan, namun persaingan di tingkat regional dan global ikut menentukan capaian peringkat Indonesia. Dengan kata lain, jika dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN tersebut kualitas layanan publik yang berkaitan dengan kemudahan berusaha Indonesia masih kalah bersaing. Dalam penilaian tersebut terdapat beberapa variabel yang digunakan. Terdapat empat variabel yang memperoleh peringkat rendah yaitu, *starting a business, dealing with construction permits, paying taxes, dan trading across border* (Gambar 3. 16).



Gambar 3. 16
Peringkat Ease of Doing Business berdasarkan Variabel tahun 2018
 Sumber: World Bank Group, Ease of Doing Business 2018.

Berdasarkan tabel tersebut terlihat bahwa variabel *starting a business* yang menggambarkan proses perizinan sampai keluarnya izin usaha berada pada peringkat yang paling rendah, yaitu, 134. Dalam hal ini pelayanan perizinan yang berbelit-belit dan bahkan memakan biaya menjadi catatan penting terhadap kualitas layanan tersebut.

4) 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 3.10 *Global Competitiveness Report 2016-2017*

No	Countries	2006-07	2011-12	2015-16	2016-17	Change to 2016 - 17
1.	Singapore	5	2	2	2	0
2.	Japan	7	9	6	8	-2
3.	Korea	24	24	26	26	0
4.	India	43	56	55	39	16
5.	China	54	26	28	28	0
7.	Australia	19	20	21	22	-1
8.	New Zealand	23	25	16	13	3
9.	Hongkong	11	11	7	9	-2
10.	Taiwan	13	13	15	14	1
11.	Indonesia	50	46	37	41	-4
12.	Malaysia	26	21	18	25	-7
13.	Philippines	71	75	47	57	-10
14.	Thailand	35	39	32	34	-2
15.	Vietnam	77	65	56	60	-4

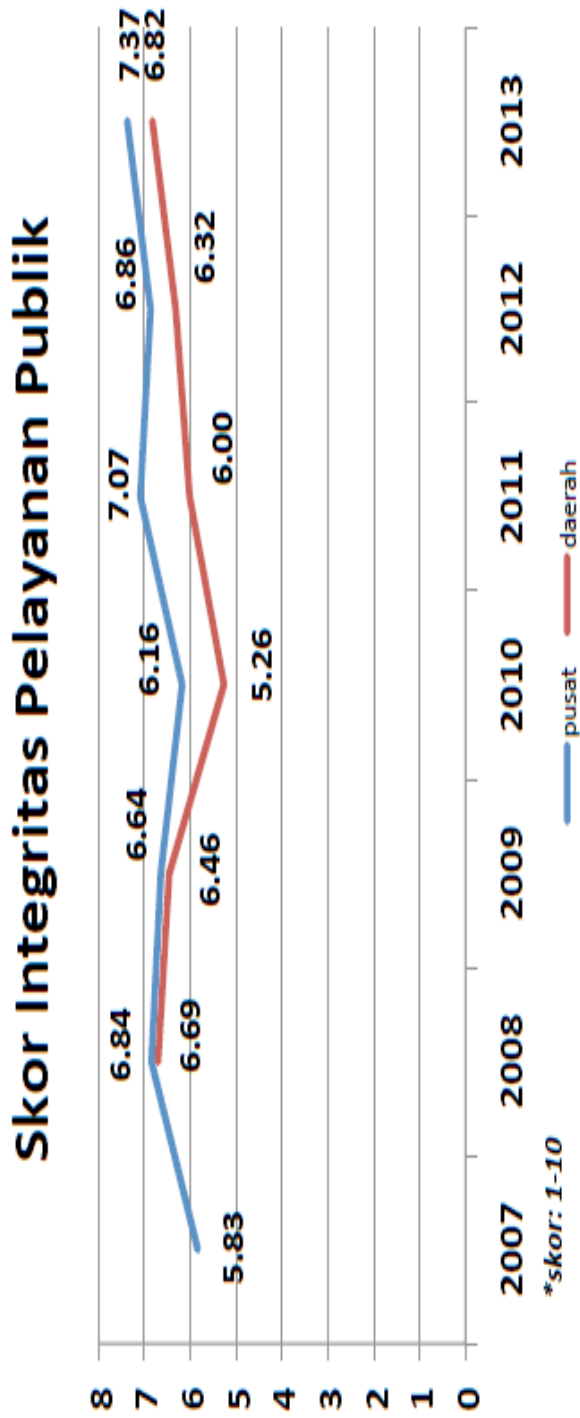
Sumber: World Economic Forum GCI Rankings 2016-17

Pada penilaian *Global Competitiveness* pada tahun 2018, peringkat Indonesia mengalami penurunan menjadi berada di posisi 45. Gambaran diatas menunjukkan bahwa kondisi dari manajemen pelayanan publik baik ditingkat 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 dalam Penyediaan Layanan 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.



Gambar 3.17
SKOR INTEGRITAS PELAYANAN PUBLIK
 Sumber: Rancangan Teknokratik RPJMN 2019-2025

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 3.17) 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).

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.

Karakteristik masyarakat Indonesia yang beragam, terutama di tingkat daerah menuntut adanya desain penyediaan layanan publik yang mampu mengadopsi keragaman kebutuhan tersebut. Dalam desain ini pemerintah belum bergeser dari orientasi mandat peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan layanan publik menuju pada *citizen-based service*. Dalam perspektif ini basisnya adalah nilai-nilai kepublikan atau kewarganegaraan yang menekankan bahwa sejatinya warga negara merupakan pemilik dari layanan publik itu sendiri sebagaimana esensi dari nilai demokrasi. Dampak dari *rule-based service* ini layanan publik cenderung diselenggarakan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan dan mengabaikan kebutuhan nyata publik itu sendiri. Permasalahan menjadi kompleks ketika layanan yang disediakan dengan alokasi anggaran tidak dapat memenuhi atau sesuai dengan kebutuhan publik. Akibatnya inefisiensi

dan inefektivitas marak terjadi dalam proses penyediaan layanan publik (FGD, 2018).

Desain layanan publik yang berorientasi atau berfokus pada kebutuhan nyata masyarakat memerlukan keterlibatan aktif para pemangku kepentingan. Dalam perspektif *citizen-based service* penyediaan layanan publik tidak lagi hanya menjadi domain dari pemerintah tetapi melibatkan aktor non pemerintah, baik dalam tataran penentuan prioritas layanan, desain penyediaan layanan, pemberian layanan sampai dengan evaluasi kinerja atau yang disebut dengan *co-service delivery* dan *co-production*. Untuk menjalankan model tersebut maka penyediaan layanan publik yang cenderung *business as usual* tidak lagi relevan, dan untuk mewujudkannya maka SDM aparatur hendaknya dibekali dengan pengetahuan dan keahlian yang memadai, misalnya bagaimana membangun kerja kolektif layanan publik dengan aktor non pemerintah, atau berkreasi dan berinovasi untuk mendesain model penyediaan layanan publik (FGD, 2018).

Menciptakan model *co-service delivery* dan *co-production* sejatinya membutuhkan organisasi-kelembagaan publik yang fleksibel dan tangkas untuk merespon perubahan. Permasalahan kelembagaan ini sangat terkait dengan permasalahan yang melingkupi dimensi organisasi-kelembagaan yang telah diuraikan pada bagian terdahulu. Salah satu isu penting yang perlu ditekankan kembali adalah karakteristik organisasi-kelembagaan publik di Indonesia yang mencerminkan *structure-based organization*, hubungan hirarkis yang demikian kuat sehingga menciptakan pola kontrol berjenjang namun lemah dalam pembinaan, *hyperautomation* yang menyebabkan lambannya organisasi-kelembagaan publik dalam merespon dinamika kebutuhan publik akan pelayanan yang harus disediakan oleh pemerintah, dan kekakuan birokrasi publik sebagai akibat dari masih

kuatnya *rule-based bureaucracy*. Karakteristik ini secara langsung bertolak belakang dengan model *co-service delivery* dan *co-production* dalam penyediaan layanan publik (FGD, 2018).

Menciptakan organisasi-kelembagaan publik yang dapat bergerak cepat untuk merespon perubahan dan kebutuhan publik tidak terlepas dari konstruksi regulasi yang berkembang di Indonesia. Dalam permasalahan ini masih banyak terdapat disharmonisasi norma antar kebijakan dan instrumennya seperti peraturan perundang-undangan yang pada gilirannya menimbulkan konflik antar K/L/D dalam penyediaan layanan publik. Tumpang tindih regulasi dan perbedaan interpretasi kerap kali mewarnai proses penyediaan layanan publik. Tumpang tindih regulasi terjadi ketika antar K/L/D menilai bahwa suatu layanan publik menjadi domainnya yang hal ini mendorong instansi bersangkutan untuk menerbitkan regulasi sebagai pedoman dalam penyediaan layanan tersebut. Akibatnya ketika ada lebih dari dua instansi yang menilai bahwa urusan tersebut menjadi otoritasnya maka instansi yang bersangkutan akan menerbitkan regulasi sesuai dengan tugas dan fungsi yang diembannya. Persoalan menjadi kompleks ketika koordinasi dan kerjasama antar K/L/D belum terbangun sehingga regulasi yang dihasilkan memiliki potensi tinggi untuk bertolak belakang atau tumpang tindih ketika suatu regulasi mengatur ketentuan layanan publik yang sama namun di dalamnya tidak terbangun koneksitas (FGD, 2018).

Konflik dan tumpang tindih antar regulasi sejatinya mencerminkan terjadinya inefisiensi dan inefektivitas. Inefisiensi terjadi ketika masing-masing K/L/D mengeluarkan regulasi untuk mengatur suatu layanan yang sama yang pada dasarnya memiliki kecenderungan untuk mengukuhkan peran dan fungsi dari instansi bersangkutan terhadap penyelenggaraan layanan publik tersebut. Sementara itu inefektivitas menggambarkan kegagalan regulasi untuk

memastikan bahwa penyediaan layanan publik menghasilkan tepat guna dan hasil guna sesuai tuntutan publik. Permasalahan ini kerap kali terjadi dalam tataran hubungan pusat dan daerah, ketika masing-masing kementerian sektoral di tingkat pusat menerbitkan regulasi terkait penyediaan layanan publik yang telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Banyaknya regulasi yang dikeluarkan oleh kementerian di tingkat pusat pada gilirannya menciptakan ketidakjelasan dan kerumitan bagi pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik. Regulasi kementerian mana yang harus dirujuk oleh menjadi persoalan ketika regulasi yang beragam tersebut menjadi pedoman bagi penyediaan layanan publik. Sementara itu, kerumitan tercipta ketika setiap regulasi yang dilahirkan oleh kementerian sektoral menekankan tentang kewajiban pemerintah daerah untuk mematuhi berbagai ketentuan yang termuat dalam regulasi-regulasi tersebut. Ketentuan dan pedoman ini pada gilirannya berpotensi menjadi sumber kerumitan dan kelambangan pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik (FGD, 2018).

c. Prospek dan Tantangan Pelayanan Publik

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, pergeseran dari *rule-based service (government centered)* menuju pada *citizen-based service*. Terjadinya pergeseran paradigmatic dalam penyediaan layanan publik dari *rule-based service* menuju *citizen-based service* tidak terlepas dari transformasi demokrasi yang terjadi secara global, tak terkecuali Indonesia. Paradigma ini sejatinya berangkat dari nilai kewarganegaraan dan kepublikan yang menekankan pada pemahaman bahwa publik atau warga negara merupakan pemilik dari layanan publik bukan sekedar pengguna. Dalam kerangka ini maka penyediaan layanan publik tidak hanya menitikberatkan pada bagaimana menyediakan layanan publik yang berkualitas untuk warga negara tetapi bergerak lebih jauh untuk menjawab apakah prioritas layanan publik yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan nyata warga negara. Pandangan ini berdampak pada bagaimana memastikan bahwa prioritas layanan publik tersebut mencerminkan tuntutan publik yang kemudian di jawab dengan lahirnya perspektif dan berbagai model layanan publik yang disebut dengan *co-service delivery* dan *co-production*. Dalam perspektif dan model ini, publik terlibat secara aktif mulai dari menentukan prioritas layanan, target kinerja, penyediaan layanan publik sampai dengan evaluasi kinerja layanan publik tersebut (FGD, 2018).

Kedua, 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. Namun demikian, untuk

mengoptimalkan keunggulan teknologi-informasi dalam penyediaan layanan publik prasyarat seperti tingkat literasi digital, baik pada level pemerintah maupun publik, kemampuan SDM aparatur dan publik dalam memanfaatkan teknologi-informasi dalam proses layanan, ketersediaan infrastruktur digital, dan tingkat kematangan sistem digital pemerintahan menjadi penentu keberhasilan dalam membangun *e-service* (FGD, 2018).

Ketiga, 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. Meningkatnya tuntutan publik akan kualitas kinerja layanan publik membutuhkan sistem manajemen kinerja yang berfungsi untuk memastikan bahwa penentuan target kinerja dan upaya pencapaian kinerja pelayanan publik dapat di pantau secara terus menerus serta membantu pemerintah dan publik dalam meningkatkan kualitas kinerja layanan publik. Sistem Akuntabilitas Kinerja yang telah lama digalakkan oleh

pemerintah menjadi titik tolak untuk memastikan bahwa kinerja yang ditetapkan dapat terpenuhi (FGD, 2018).

Keempat, 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 mendefinisikan kembali model penyampaian layanan publik itu sendiri, maka potensi terjadinya resistensi terutama dari dalam instansi pemerintahan akan meningkat. Mengingat mencari model layanan publik yang tepat berarti mengubah kebiasaan dan rutinitas yang selama ini dilakukan oleh pemerintah. Perubahan ini dengan sendirinya mendorong SDM aparatur untuk keluar dari `zona nyaman. Kebiasaan, otoritas dan peran yang selama ini berlangsung dalam proses penyediaan layanan publik boleh jadi akan mengalami perubahan (FGD, 2018).

4. Dimensi Kebijakan Hubungan Pemerintah Pusat, Daerah dan Masyarakat

a. Demokratisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Daerah

Menggesar paradigam pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi-demokrasi menjadi agenda utama yang harus dipenuhi oleh pemerintahan Habibie. Kekecewaan publik atas praktek sentralisasi kekuasaan berkembang menjadi tuntutan untuk mengubah format negara kesatuan menjadi federal, seperti yang disuarakan oleh Kalimantan Timur, dan tuntutan memerdekakan diri

dari negara Indonesia, sebagaimana disuarakan oleh masyarakat Riau (Harris, 2000, 2001; Pratikno, 2005; Bunte, 2009). Berbekal Surat Keputusan MPR tahun 1998, Habibie menginisiasi reformasi desentralisasi yang secara fundamental mengubah konfigurasi kelembagaan hubungan pusat dan daerah yang berlaku selama kurang lebih 3 dekade. Pada Mei 1999 atau kurang lebih setahun sejak Habibie dilantik menjadi presiden, pemerintah dan DPR menetapkan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (Rasyid, 2004, 2005).

Lahirnya paket undang-undang desentralisasi tersebut menandai terjadinya perubahan yang cepat dan fundamental atas system pemerintahan daerah Indonesia, yang dikenal dengan istilah *big bang decentralization*. Dari segi wewenang, pemerintah pusat menguasai 6 (enam) wewenang yang tidak dapat didesentralisasikan, yaitu, pertahanan-keamanan, urusan luar negeri, fiskal, moneter, peradilan dan keagamaan. Diluar enam wewenang tersebut menjadi urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada pemerintah sub nasional (provinsi dan kabupaten/kota). Sementara itu dari aspek keuangan, alokasi pusat ke daerah (alokasi umum dan khusus) meningkat dari sekitar 17 persen anggaran nasional menjadi kurang lebih 30 persen. Lebih lanjut, undang-undang desentralisasi tahun 1999 telah menghapus keberadaan kantor wilayah pemerintah pusat di tingkat provinsi dan kantor departemen di tingkat kabupaten/kota yang urusannya telah didesentralisasikan kepada daerah. Kurang lebih 239 kantor wilayah dan 3933 kantor departemen serta 16.000 unit pelayanan telah berubah status menjadi institusi yang berada dibawah pemerintahan daerah. Dampaknya adalah transfer pegawai negeri yang berstatus pegawai pemerintah pusat menjadi pegawai pemerintah daerah. Kurang lebih 2 juta pegawai negeri sipil

diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Hofman and Kaiser, 2004, p. 15; Suwandi, 2004).

Reformasi desentralisasi yang diinisiasi oleh pemerintahan Habibie memberikan keutamaan pada desentralisasi politik yang didukung oleh dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999. Otonomi daerah diartikan sebagai hak masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kebutuhannya atas dasar kemandirian dan prakarsa daerah. Otonomi daerah dibangun diatas pilar-pilar demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan potensi lokal dan keanekaragaman daerah.

Menurut Hoessein (2000) titik berat pada nilai demokrasi lokal dan desentralisasi dilandasi oleh beberapa gagasan sebagai berikut. Pertama, penghormatan terhadap kemajemukan masyarakat dan demokrasi lokal yang memberikan hak kepada masyarakat lokal untuk menyuarakan suara dan pilihan. Kedua, otonomi daerah sejalan dengan prinsip demokrasi lokal oleh karena itu otonomi diberikan kepada masyarakat lokal. Ketiga, keragaman karakteristik masyarakat lokal tidak dapat dijawab dengan kebijakan yang seragam oleh karena itu menuntut adanya *political and structural varieties* dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Keempat, kebijakan lokal yang merepresentasikan suara dan pilihan publik dapat terwujud ketika pemerintah daerah bukanlah subordinat dari pemerintah pusat. Kelima, pemerintah daerah sejatinya merupakan representasi kepentingan lokal yang dapat terwujud melalui proses pemilihan demokratis. Keenam, penyelenggaraan pemerintahan daerah bersendikan pada prinsip-prinsip *good governance*, oleh karenanya birokrasi lokal dituntut untuk mengedepankan prinsip *mission driven* bukannya *rules driven*. Terakhir, ketujuh, pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidak bersifat langsung dan jangan

sampai mematikan aspirasi lokal. Tujuan pengawasan adalah memastikan bahwa pembangunan daerah untuk memperkuat pembangunan nasional.

Undang-undang pemerintahan daerah tahun 1999 yang menitikberatkan pada prinsip desentralisasi menempatkan dekonsentrasi dan tugas pembantuan berfungsi sebagai pendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Dekonsentrasi diberikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat selain sebagai kepala daerah otonom tingkat provinsi atau memiliki dua peran. Berkaitan dengan kebijakan tersebut, provinsi memiliki dua status, yaitu sebagai daerah otonom dan wilayah administratif pusat (Pasal 1 dan 9) Sementara itu tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan desa, dan dari daerah kepada desa (Pasal 1 dan 13). Konstruksi penerapan prinsip-prinsip tersebut telah menciptakan dua tipe otonomi daerah, yaitu, otonomi daerah penuh dan terbatas (Rasyid, 2004). Otonomi daerah penuh, yang diberikan kepada tingkat kabupaten/kota yang merupakan tingkat terbawah pemerintahan daerah, adalah wewenang luas untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan sepanjang kebijakan lokal tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundangan nasional dan tidak mengganggu ketertiban umum atau menciptakan *social disorder*. Sementara itu otonomi daerah terbatas diletakan pada level pemerintah provinsi yang menyelenggarakan wewenang terbatas pada urusan pemerintahan sesuai ketentuan peraturan perundangan sebagai konsekuensi dari peran ganda gubernur dan status ganda provinsi. Ketentuan ini berbeda dengan system pemerintahan daerah era Orde Baru yang menerapkan peran ganda dan status ganda hingga ke tingkat pemerintahan kabupaten/kota.

1) Menata Ulang Hubungan Pusat dan Daerah: UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah di bawah undang-undang tahun 1999 telah menciptakan berbagai permasalahan terkait dengan pembagian dan pelaksanaan wewenang pemerintahan, konflik yang menyertai hubungan kepala daerah-DPRD, inefisiensi birokrasi lokal, dan hubungan antar tingkat pemerintahan yang renggang dan lemahnya koordinasi. Secara substantif, pemerintah pusat menilai bahwa undang-undang tahun 1999 cenderung mengabaikan konstruksi desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan, mengabaikan karakteristik dan kemampuan daerah, tidak memperhitungkan respon kementerian/lembaga terhadap proses desentralisasi kewenangan, serta memberikan peluang terjadinya penafsiran yang beragam. Selain itu, proses perubahan hubungan pusat dan daerah dari sentralisasi menuju desentralisasi yang terbilang cepat tidak memperhitungkan dampak yang dihasilkan. Salah satu yang terpenting adalah melemahnya otoritas pusat dalam mengawasi penyelenggaraan otonomi daerah, dan maraknya tindakan pengabaian pemerintah daerah atas pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat (Nordholt dan van Klinken, 2007; Hadiz, 2010; Crouch, 2010).

Kelemahan undang-undang tahun 1999 tersebut tidak terlepas dari proses penyusunannya yang terbilang cepat, kurang lebih satu tahun, demikian pula dengan persiapan implementasinya (Hofman and Kaiser, 2004; Nordholt and Klinken, 2007). Big bang decentralization tahun 1999 telah menciptakan berbagai permasalahan sebagai berikut, pertama, konflik wewenang antar tingkat pemerintahan tersebut yang antara lain disebabkan oleh beberapa hal (IRDA II, 2002; IRDA III, 2003; Usman, 2002), yaitu, (a) kurangnya pemahaman para pembuat kebijakan, baik di tingkat pusat

dan daerah, tentang pembagian wewenang sesuai konstruksi desentralisasi pemerintahan, (b) keengganan pemerintah pusat untuk melepaskan otoritas urusan pemerintahan yang selama ini dikuasainya kepada pemerintah daerah, (c) banyaknya undang-undang sektoral yang belum menyesuaikan dengan undang-undang pemerintahan daerah, (d) lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan berbagai urusan yang didesentralisasikan, (e) tidak tersedianya kerangka kerja bagi koordinasi dan kerjasama antar tingkat pemerintahan, dan (f) tidak adanya mekanisme penyelesaian konflik antar pemerintahan.

Kedua, peran dan otoritas DPRD dalam pembuatan kebijakan lokal, penganggaran dan pengawasan cenderung diselenggarakan secara eksekutif yang pada gilirannya menimbulkan konflik dengan kepala daerah. Penolakan DPRD atas laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang seringkali tidak dilandasi oleh target kinerja yang jelas membuka peluang praktek politik uang dan tak jarang berbuntut pada upaya pemberhentian kepala daerah (IRDA II, 2002; IRDA III, 2003; Suwandi, 2004). Ketiga, Kebebasan pemerintah daerah membentuk organisasi seringkali menghasilkan struktur yang tambun sehingga menciptakan inefisiensi birokrasi. Eksploitasi kepentingan politik elit politik dan birokrasi disinyalir sebagai penyebabnya, akibatnya, alokasi belanja lokal untuk membiayai operasional organ pemerintah daerah mengambil porsi terbesar kurang lebih 70-80 persen dari belanja daerah (Usman, 2002; Suwandi, 2004). Keempat, pola hubungan pusat dan daerah yang non hirarkis memberikan peluang bagi pemerintah kabupaten/kota untuk mengabaikan otoritas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam menjalankan fungsi pembinaan, pemantauan, dan evaluasi atas penyelenggaraan otonomi daerah. *Further, DPRD of regency and municipality was questioning*

the authority of provincial council (Usman, 2002; IRDA II, 2002; Suwandi, 2004).

Secara garis besar, tujuan reformasi desentralisasi tahun 2004 adalah sebagai berikut, pertama, meningkatkan kualitas pelayanan publik untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, kedua, pemberdayaan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ketiga, meneguhkan prinsip demokrasi lokal, keadilan, dan memperhatikan kekhususan serta keistimewaan daerah sebagai pilar daya saing lokal, keempat, meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan hubungan antar tingkat pemerintahan, dan kelima, memberdayakan potensi lokal untuk merespon globalisasi. Tujuan reformasi pemerintahan daerah ini dilandasi oleh suatu gagasan kebijakan pemerintah nasional untuk mengkombinasikan antara model demokrasi lokal dan efisiensi *structural* dalam pemerintahan daerah. Penggabungan kedua model tersebut merupakan respon atas kelemahan implementasi undang-undang pemerintahan daerah tahun 1999 yang cenderung menitikberatkan pada model demokrasi lokal yang berakibat pada terabaikannya efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Hoessein, 2007, 2011; Djohan, 2014).

Secara garis besar undang-undang tahun 2004 mengatur penyelenggaraan otonomi daerah sebagai berikut, pertama, pembagian urusan pemerintahan terbagi dalam tiga kategori, yaitu, urusan yang mutlak dikuasai oleh pemerintah pusat; urusan pemerintahan yang bersifat konkuren; dan urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah. Sebagaimana ketentuan dalam undang-undang tahun 1999, urusan pemerintah pusat yang mutlak meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*

merupakan urusan pemerintahan yang penyelenggaraannya dapat dilaksanakan secara bersama-sama antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Penetapan urusan concurrent didasarkan pada kriteria yang meliputi aspek eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan keserasian hubungan antar tingkat pemerintahan. Sementara itu urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib meliputi urusan pemerintahan yang berkenaan dengan pelayanan dasar, seperti, pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, dan prasana lingkungan dasar. Untuk urusan pilihan, undang-undang tahun 2004 menetapkannya sebagai urusan yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, dan kekhasan daerah.

Kedua, Otonomi daerah diselenggarakan secara bersama-sama oleh Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) dan DPRD. Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD sebagai konsekuensi dari terbitnya UU No. 22 tahun 2003 tentang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian dalam UU No. 32 tahun 2004 ditetapkan bahwa proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Lebih lanjut, undang-undang tahun 2004 kembali menegaskan bahwa Gubernur memiliki peran ganda, selain sebagai Kepala Daerah Otonom juga Wakil Pemerintah di daerah yang bertugas untuk menjembatani kepentingan nasional dan kabupaten/kota dan memperpendek rentang kendali atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Ketiga, penyelenggaraan urusan pemerintahan didasarkan pada kebutuhan, potensi, dan kekhasan daerah yang ditangani oleh unit-unit organisasi/perangkat daerah. Pemerintah menetapkan beberapa standar kriteria untuk membentuk unit organisasi pemerintah daerah, yaitu, kemampuan keuangan;

kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Keempat, UU Pemerintahan Daerah tahun 2004 merekonfigurasi hubungan antar tingkat pemerintahan yang renggang akibat dari *non-hierarchical relations* yang diatur dalam undang-undang tahun 1999. Rekonfigurasi dilakukan dengan menata ulang pembagian wewenang dan urusan antar tingkat pemerintah dan penguatan peran pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat dan provinsi. Pembinaan dan pengawasan untuk tingkat provinsi dilakukan oleh Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, sementara untuk tingkat kabupaten/kota peran koordinasi tersebut dimainkan oleh gubernur. Untuk memperkuat fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila diketemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi yang diberikan antara lain, penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah.

Pembinaan dilakukan oleh Pemerintah untuk memastikan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah sejalan dengan tujuan pembangunan nasional. Untuk tujuan tersebut Pemerintah menerbitkan berbagai pedoman untuk kegiatan penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Selain itu Pemerintah berkewajiban untuk menetapkan standar dan arahan, melakukan bimbingan, *supervise*, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Sementara itu, pengawasan diletakan pada kebijakan daerah/peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Setiap

peraturan daerah provinsi yang telah ditetapkan harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan klarifikasi, dan untuk tingkat kabupaten/kota klarifikasi dilakukan oleh gubernur. Peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan yang lebih luas dan peraturan perundangan yang lebih tinggi harus dibatalkan. Khusus untuk kebijakan menyangkut pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, pengawasan dilakukan sebelum dilakukan penetapan atau terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda). Setelah mendapat hasil evaluasi, kepala daerah dan DPRD dapat mengesahkan RAPERDA bersangkutan.

2) Reformasi Desentralisasi tahun 2014: Memperkuat Peran Provinsi dan Kerangka *Multi level Governance*

Setelah selama kurang lebih 12 tahun pemberlakuan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan SBY-Boediono menginisiasi amandemen undang-undang tersebut. Perubahan UU No. 32/2004 terbilang fundamental karena memisahkan pengaturan tentang pemilihan kepala daerah dan desa dari pemerintahan daerah. Inisiasi reformasi desentralisasi pemerintahan SBY telah menghasilkan 3 produk undang-undang tentang pemerintahan daerah, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (kepala daerah), dan desa. Dari proses perubahan tersebut UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa ditetapkan paling awal, yaitu pada 6 Januari 2014, sementara penetapan UU No. 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada 2 Oktober 2014. Namun, tak lama setelah penetapan undang-undang pemilihan kepala daerah dan pemerintahan daerah, timbul pro-kontra di parlemen perihal ketentuan pemilihan kepala daerah oleh DPRD (pemilihan

tidak langsung) sebagaimana terkandung dalam kedua undang-undang tersebut.

Akibatnya pemerintahan SBY-Boediono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Pemilihan Kepala Daerah/Pilkada) yang menegaskan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Berkaitan dengan perubahan ketentuan tersebut, pemerintah mengeluarkan pula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 2 tahun 2014 tentang Perubahan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perppu Pemerintahan Daerah). Dan pada akhirnya, pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, yang terpilih pada pemilu 2014 menggantikan SBY-Boediono, mengesahkan UU No. 8 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang, dan UU No. 9 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah tahun 2014 adalah untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah yang dibangun atas penerapan prinsip *good governance* dalam pemerintahan daerah, penguatan demokrasi lokal, dan hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah. Tujuan yang mendasari reformasi pemerintahan daerah tahun 2014 dilatarbelakangi oleh berbagai permasalahan yang melingkupi penyelenggaraan otonomi daerah dibawah UU No. 32 tahun 2004 seperti, tata kelola pemerintahan, pembagian urusan antar tingkat pemerintahan, efektivitas peran gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, peran dan fungsi Wakil Kepala Daerah, ekses negatif dari pembentukan Daerah

Otonom baru, pembentukan perangkat daerah, pembangunan daerah, peraturan daerah, dan pengelolaan keuangan daerah.

Pertama, rendahnya kualitas *good governance* telah melemahkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan akuntabilitas pemerintahan, khususnya yang disebabkan oleh maraknya kasus korupsi yang menjerat kepala daerah, anggota DPRD, dan aparatur pemerintah daerah. Semenjak tahun 2004 hingga 2011, tercatat sekitar 291 kepala dan wakil kepala daerah, 3000 anggota DPRD, dan 1500 aparatur pemerintah daerah terjerat kasus korupsi (Djohan, 2014). Dampaknya adalah menurunnya kepercayaan publik, pelayanan publik yang tidak optimal, kebocoran anggaran, rendahnya kepercayaan investor, dan pada gilirannya melemahkan citra demokrasi lokal. Kedua, permasalahan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan, terutama berkaitan dengan keseimbangan antara fungsi pemerintahan yang bersifat desentralistis dan yang merupakan mandat dari pemerintah pusat. Lemahnya mekanisme koordinasi antar tingkat pemerintahan dan kurangnya alokasi sumber daya untuk menyelenggarakan fungsi yang dimandatkan oleh pemerintah pusat merupakan isu penting yang mendorong reformasi pemerintahan daerah (USAID-DRSP, 2006, 2009; Djohan, 2014).

Ketiga, rendahnya efektivitas peran gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Lemahnya wewenang gubernur atas kabupaten/kota, dan tidak memadainya sumber daya organisasi dan keuangan untuk mendukung peran pembinaan dan pengawasan merupakan sumber dari ketidakefektivan peran Wakil Pusat tersebut (Ferrazi, 2008; UNDP, 2006; UNDP, 2009; Djohan, 2014). Keempat, hubungan antara kepala dan wakil kepala daerah yang diwarnai oleh konflik kerap mengganggu penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bahkan menciptakan pengkotak-kotakan perangkat daerah akibat dari kepentingan politik yang berlawanan dan perbedaan faksi

pendukung politik. Evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri tahun 2010 mengungkapkan bahwa hanya sekitar 7% pasangan kepala dan wakil kepala daerah yang mampu mempertahankan kerjasama yang efektif tanpa konflik yang berarti (ARD-USAID, 2009; Djohan, 2014).

Kelima, rendahnya kinerja Daerah Otonom Baru. Kementerian Dalam Negeri (2012) menyatakan bahwa sebanyak 205 Daerah Otonom Baru, yang meliputi 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota menampilkan kualitas pelayanan publik dan tingkat kesejahteraan rakyat yang rendah (BAPPENAS-UNDP, 2008; Djohan, 2014). Keenam, wewenang pemerintah daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerahnya seringkali menciptakan proliferasi yang berlebihan sehingga mengakibatkan meningkatnya alokasi anggaran untuk membiayai birokrasi dan aparatur. Pembentukan perangkat daerah belum berlandaskan pada kriteria urusan pemerintahan yang diemban, beban kerja, dan kebutuhan serta kemampuan daerah (USAID-DRSP, 2009; Djohan, 2014).

Ketujuh, tumpang tindih perencanaan, program, dan alokasi anggaran antar tingkat pemerintahan telah menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional dan regional. Penyebabnya adalah belum tersedianya mekanisme pemetaan urusan antar tingkat pemerintahan, kelembagaan, dan pendanaan serta evaluasi atas RPJMD untuk mengkaji pencapaian target-target pembangunan daerah yang terkait dengan pembangunan nasional (USAID-DRSP, 2009; Djohan, 2014). Kedelapan, peraturan daerah yang tidak memperhatikan suara dan pilihan publik yang pada gilirannya telah mengakibatkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan, tak jarang peraturan daerah tersebut menciptakan disinsentif ekonomi karena menghambat proses bisnis dan investasi di daerah (USAID-DRSP, 2009; Djohan, 2014). Kedua belas, anggaran

daerah tidak dapat dioptimalkan untuk membiayai layanan publik yang berkualitas. Penyebab utamanya adalah formulasi dana alokasi umum (DAU) yang menjadikan belanja pegawai sebagai variable penentu besaran alokasi (UNDP, 2006; ARD-USAID, 2009; Djohan, 2014).

Berangkat dari berbagai permasalahan yang melingkupi penyelenggaraan otonomi daerah dibawah UU No. 32 tahun 2004 tersebut, Pemerintah Indonesia menetapkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Hasil reformasi desentralisasi tahun 2014 tersebut tertuang dalam pokok-pokok pikiran yang meliputi ketentuan tentang hubungan pusat-daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembagian urusan antar tingkat pemerintahan, peran gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, penataan daerah, perangkat daerah, keuangan daerah, peraturan daerah, sinergisitas perencanaan-pembangunan antar tingkat pemerintahan.

Pertama, hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka negara kesatuan merupakan landasan filosofis penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan. Pemerintah Pusat merupakan penanggungjawab terakhir atas penyelenggaraan otonomi daerah, dan otonomi daerah harus tetap berada dalam koridor pencapaian kepentingan nasional, demikian pula, kebijakan nasional/pusat yang dihasilkan harus memperhatikan keragaman, potensi, dan kebutuhan masyarakat lokal. Untuk memastikan efektivitas desentralisasi pemerintahan dan tercapainya kepentingan nasional maka Pemerintah Pusat berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang pelaksanaannya diserahkan kepada kementerian negara. Untuk itu, kementerian negara berkewajiban menyusun pedoman yang menekankan pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK). Berdasarkan NSPK tersebut, Menteri Dalam Negeri selaku koordinator Pembinaan dan Pengawasan

bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan secara umum atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara menteri-menteri sectoral bertanggung jawab atas urusan yang bersifat teknis sesuai otoritasnya.

Kedua, penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan secara bekerjasama antara kepala daerah dan DPRD sebagai representasi masyarakat lokal. Kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan yang sejajar. Ketiga urusan pemerintahan dibagi dalam tiga kategori, yaitu, absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan otoritas pemerintah pusat, yang meliputi, luar negeri, pertahanan-keamanan, moneter, fiskal, agama, dan yustisi. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari Urusan Pemerintahan Wajib dan Pilihan. Urusan wajib terbagi dalam dua tipe, yaitu, pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar. Penyelenggaraan pelayanan dasar berpatokan pada pedoman Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk memastikan terpenuhinya hak konstitusional warga negara akan pelayanan publik. Sementara itu, penyelenggaraan urusan pilihan dibagi antar tingkat pemerintahan, yaitu, pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Untuk menghindari tumpang tindih antar tingkat pemerintahan ditetapkan ruang lingkup urusan pemerintahan yang diatur pula dalam NPSK. Namun demikian, ketentuan dalam NPSK tersebut tidak mengindikasikan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah bersifat hirarkis. Urusan pemerintahan umum merupakan wewenang yang melekat kepada presiden selaku kepala pemerintahan yang meliputi, pemeliharaan ideology Pancasila, UUD Negera Republik Indonesia tahun 1945, menggalakan nilai Bhineka Tunggal Ika. Presiden mendelegasikan urusan umum kepada gubernur dan bupati/walikota selaku kepala pemerintahan tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.

Keempat, penguatan peran gubernur selaku wakil pemerintah pusat dilakukan melalui 3 (tiga) kebijakan, yaitu, pertama, pembentukan perangkat gubernur selaku wakil pemerintah pusat yang berbeda dengan perangkat pemerintah daerah, kedua, membangun hubungan hirarkis antara gubernur selaku wakil pusat dengan pemerintah kabupaten/kota, dan ketiga, meningkatkan efektivitas pengawasan dan pembinaan dengan menggunakan pedoman NSPK. Kelima, penyusunan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) 2010-2025 untuk menata pemekaran daerah. Proses pembentukan Daerah Otonom baru diawali dengan pembentukan daerah persiapan yang kinerjanya dievaluasi selama 3 tahun. Jika dalam kurun waktu tersebut menampilkan kinerja rendah maka daerah tersebut digabung kembali dengan daerah asalnya. Namun jika kinerja daerah persiapan memenuhi target yang ditetapkan maka Pemerintah Pusat menetapkannya sebagai Daerah Otonom baru melalui undang-undang. Keenam, pembentukan perangkat daerah menganut pendekatan asimetris yang menekankan pada variasi prioritas dan urusan pemerintahan yang pemerintah daerah. Dengan demikian, setiap daerah akan memiliki figure organisasi pemerintah daerah yang berbeda-beda, terutama dilihat dari Urusan Pilihan yang diembannya. Setidaknya terdapat empat indicator menentukan perangkat daerah, yaitu, jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja, dan kemampuan keuangan Daerah.

Ketujuh, alokasi keuangan daerah dari pusat kepada daerah menekankan pembiayaan urusan pemerintahan wajib, khususnya yang terkait dengan pelayanan dasar, untuk memastikan bahwa anggaran daerah tidak tersedot untuk membiayai aparatur daerah dan operasional birokrasi. Di samping itu, pemerintah pusat memperkuat DAK sebagai instrument pembiayaan pelayanan dasar di daerah dalam rangka mencapai prioritas nasional. Kedelapan, kebijakan

lokal/peraturan daerah sebagai wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Oleh karena itu, Presiden berwenang membatalkan peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Wewenang tersebut didelegasikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk tingkat provinsi, dan gubernur selaku wakil pusat untuk tingkat kabupaten/kota. Untuk mencegah terjadinya pelanggaran wewenang dalam pembatalan peraturan daerah, baik gubernur maupun bupati/walikota dapat mengajukan keberatan. Dalam rangka membangun system informasi peraturan daerah, pemerintah pusat mendaftarkan setiap peraturan daerah. Kesembilan, memperkuat sinergisitas perencanaan dan pembangunan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan memetakan potensi, dan prioritas urusan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan. Hasil pemetaan menjadi dasar bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan pembangunan dan alokasi anggaran untuk menyelenggarakan program pembangunan dan pelayanan publik sesuai dengan ruang lingkup dan tingkatan pemerintahannya.

3) Permasalahan dalam Hubungan Pusat dan Daerah

Desentralisasi politik, administratif, dan fiskal yang telah menganugerahkan hak otonom kepada masyarakat lokal telah di adopsi oleh Indonesia mulai tahun 1999 seiring dengan terjadinya transisi menuju pemerintahan yang demokratis. Semenjak itu, rangkaian perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan pusat dan daerah telah menghasilkan UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Pemerintah Daerah, dan terakhir UU No. 23 tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah. Perubahan hubungan pusat dan daerah tersebut bertolak dari kepentingan untuk menata ulang pembagian wewenang antar tingkat pemerintahan daerah dengan menegaskan pada wewenang di masing-masing tingkatan pemerintahan. Salah satu perubahan penting adalah penegasan dan pengutan peran gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah selain sebagai kepala daerah otonom.

Dari perjalanan hubungan pusat dan daerah semenjak tahun 1999 sampai dengan dewasa ini setidaknya terdapat beberapa permasalahan yang perlu menjadi perhatian serius yang meliputi (FGD, 2018), pertama, pembagian peran, fungsi dan wewenang antar tingkat pemerintahan cenderung bersifat umum belum secara khusus menyentuh wewenang penyediaan layanan publik terutama dalam konteks hubungan antara kementerian sektoral dengan pemerintah daerah. Kedua, kecenderungan terjadinya penguatan demokrasi lokal namun kurang memperhatikan kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan layanan publik sesuai dengan kebutuhan setempat. Ketiga, konstruksi pembagian wewenang antar tingkat pemerintahan masih berpeluang terjadinya tumpang tindih, terutama antar kementerian sektoral dan antara kementerian sektoral dengan pemerintah daerah. Keempat, hubungan antara pusat dan daerah belum mengedepankan peran pembinaan sehingga peran pembinaan pusat terhadap pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) dan pembinaan pemerintah provinsi terhadap pemerintah kabupaten/kota belum dirumuskan secara jelas.

Permasalahan ini berpeluang menciptakan kecenderungan pola hubungan antar tingkat pemerintahan yang berbasiskan pada kontrol. Kelima, pembinaan yang dilakukan oleh pusat terhadap pemerintah daerah dan oleh pemerintah provinsi kepada

pemerintah kabupaten/kota belum mampu mengarahkan terciptanya pemerintahan daerah yang mampu menghasilkan kebijakan inovatif. Keenam, hubungan antar tingkat pemerintah masih memperlihatkan peran besar pemerintah pusat dan belum mengarah pada pola kerjasama/kemitraan antar tingkat pemerintahan. Ketujuh, lemahnya kapasitas kelembagaan dan SDM Aparatur pemerintah daerah membuka peluang bagi “intervensi” pusat, dan kedelapan, tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap alokasi dana pusat mempengaruhi kualitas layanan publik.

B. ANALISA KONDISI UMUM ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA SEBAGAI AKIBAT PERMASALAHAN PER-DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK

Dari paparan tentang kondisi kekinian dan permasalahan pada 4 (empat) dimensi administrasi publik (SDM Aparatur, Pelayanan Publik, Organisasi/Kelembagaan Publik, serta Kebijakan Hubungan Pusat, Daerah dan Masyarakat) dapat ditarik kesimpulan kondisi umum administrasi publik yang bersifat lintas dimensi sebagai akibat atau yang disebabkan oleh permasalahan yang terjadi pada dua atau lebih dimensi administrasi publik tersebut. Secara singkat 6 (enam) kondisi umum administrasi publik tersebut adalah sebagai berikut: **pertama**, interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah yang timpang dan yang digerakan oleh *procedural routine* sebagai akibat permasalahan pada dimensi organisasi-kelembagaan, pelayanan publik, dan kebijakan hubungan pusat-daerah-masyarakat. **Kedua**, kapabilitas pemerintahan yang rendah sebagai akibat permasalahan pada dimensi organisasi-kelembagaan, kebijakan hubungan pusat-daerah-masyarakat, dan SDM aparatur. **Ketiga**, struktur organisasi publik yang menciptakan *silozation* dan terfragmentasi sebagai akibat

permasalahan pada dimensi organisasi-kelembagaan, pelayanan publik, dan kebijakan hubungan pusat-daerah-masyarakat. **Keempat**, produk kebijakan publik yang belum berbasis bukti sebagai akibat permasalahan pada dimensi organisasi-kelembagaan, kebijakan hubungan pusat-daerah-masyarakat, dan SDM aparatur. **Kelima**, produk layanan publik tidak responsif dan belum berorientasi pada kebutuhan publik sebagai akibat permasalahan pada dimensi pelayanan publik dan SDM Aparatur. **Keenam**, birokrasi yang tidak imparial sebagai akibat permasalahan pada dimensi pelayanan publik dan SDM Aparatur.

Secara lebih lengkap, keenam kondisi umum administrasi publik Indonesia sebagai akibat permasalahan lintas dimensi tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut.

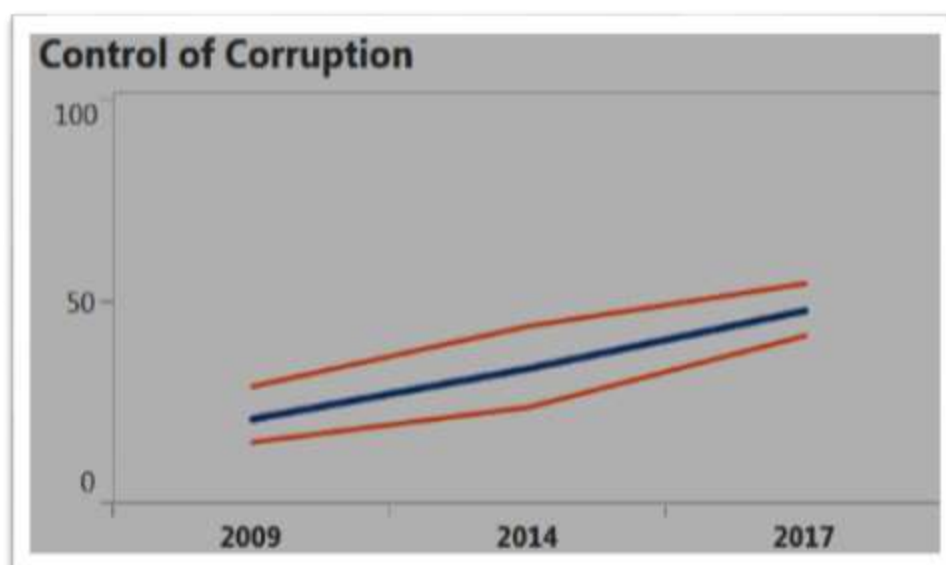
1. Interaksi Antara Pemerintah dan Aktor Non-Pemerintah yang Timbang dan yang Digerakan oleh *Procedural Routine*

Pola interaksi demikian dalam konteks tata kelola pemerintahan menggambarkan tentang nilai, kelembagaan, dan proses interaksi antar pemangku kepentingan dalam proses pemerintahan. Kultur tata kelola yang tidak interaktif ini secara garis besar ditandai oleh beberapa indikasi, yaitu, pertama, masih dominanya peran pemerintah, baik dalam proses kebijakan maupun penyediaan layanan publik; kedua, kemitraan dan kolaborasi antara pemerintah dan aktor non pemerintah belum terlembaga; ketiga, relasi antara pemerintah dan sektor privat masih diwarnai oleh praktek *rent seeking* dan perilaku koruptif; dan keempat, partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik masih rendah dan cenderung bersifat formalitas. Uraian atas indikasi tersebut dipaparkan pada bagian berikut ini.

- a. Relasi antara pemerintah dan aktor non pemerintah, baik masyarakat sipil maupun sektor bisnis, masih diwarnai oleh dominasi pemerintah dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dominasi ini terjadi karena proses transformasi peran dan fungsi pemerintah dari yang berbasikan pada aturan dan formal-prosedural menuju pada peran dan fungsi kolaboratif belum dilakukan secara terlembaga. Rutinitas aktivitas pemerintahan masih menjadi praktek keseharian pemerintahan akibatnya responsivitas dan inovasi, baik pada proses kebijakan maupun penyediaan layanan publik, belum terwujud. Walaupun di beberapa pemerintahan daerah, seperti Surabaya, Banyuwangi, Bojonegoro, Bandung, Makasar, dan Bantaeng, memperlihatkan lahirnya inovasi kebijakan dan layanan publik. Dominasi pemerintah tersebut juga disebabkan oleh masih rendahnya kapabilitas dan kemandirian dari aktor non-pemerintah, terutama masyarakat sipil dalam memainkan peran dan fungsi dalam proses interaksi dengan pemerintah dan sektor privat. Rendahnya kapabilitas dan kemandirian tersebut sejatinya dapat dilihat dari kemampuan organisasi masyarakat sipil mengorganisasikan kepentingan, mengadvokasi kebijakan, dan menjadikan data dan pengetahuan sebagai sumber daya penting untuk ikut menentukan kebijakan dan layanan publik (FGD, 2018).
- b. Dominasi pemerintah dan masih lemahnya kapabilitas aktor non pemerintah dalam proses interaksi antar pemangku kepentingan menunjukkan belum terlembaganya proses interaksi tersebut. Forum utama yang mempertemukan para pemangku kepentingan adalah Musywarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrenbang) yang bertujuan untuk menggali masukan dan aspirasi aktor non-pemerintah dalam proses perencanaan dan penganggaran. Namun demikian, keluaran dari proses Musrenbang tersebut

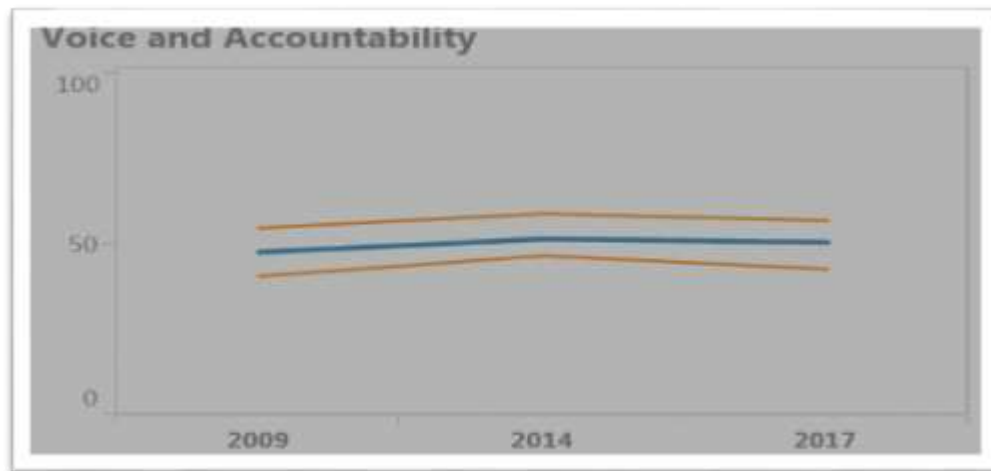
masih belum secara optimal menjadi rujukan utama bagi pemerintah dalam menentukan prioritas kebijakan, alokasi anggaran, dan layanan publik. Di samping itu, praktek *rent-seeking* kerap ikut menentukan alokasi anggaran pembangunan. Selain kegiatan Musrenbang tersebut dapat dikatakan forum-forum interaksi yang menempatkan para pemangku kepentingan dalam arena proses kebijakan masih terbilang kurang (FGD, 2018).

- c. Praktek *rent-seeking* dan perilaku koruptif yang kerap mewarnai relasi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, terutama sektor privat, terlihat dari hasil penilaian yang dilakukan oleh *World Bank Institute* tahun 2017. Pada indikator *Control of Corruption*, yang menggambarkan bagaimana kekuasaan publik dipergunakan untuk kepentingan dan keuntungan pengusaha melalui suap dan bentuk praktek korupsi lainnya, Indonesia berada pada nilai 48 dari rentang 0 (terendah) dan 100 (tertinggi) walaupun jika dibandingkan pada tahun 2014 dan 2009 nilai ini mengalami kenaikan, yaitu, masing-masing 34 dan 21 (WGI, 2017).



Gambar 3.18.
Kontrol Korupsi Indonesia

- d. Rendahnya partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik secara agregat terlihat dari penilaian yang dilakukan oleh World Bank Institute tahun 2017 pada indikator Voice and Accountability yang menggambarkan tentang keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, kebebasan berpendapat dan berekspresi. Pada indikator tersebut, Indonesia mendapat nilai 51 dari rentang nilai 0 (terendah) dan 100 (tertinggi). Nilai tahun 2017 tersebut mengalami penurunan 1 poin dari tahun 2014, yaitu 52, namun mengalami kenaikan dari tahun 2009, yaitu, 48 (WGI, 2017). Di samping itu, masih belum optimalnya peran warga negara dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik terungkap pula dalam kajian yang dilakukan oleh OECD Open Government Review pada tahun 2016. Salah satu poin penting yang menjadi perhatian penting dan menuntut untuk dilakukannya perubahan adalah: pertama, belum terbangunnya kultur keterlibatan warga negara dalam tata kelola pemerintahan; dan kedua, masih rendahnya kapasitas organisasi masyarakat sipil untuk terlibat aktif dalam tata kelola pemerintahan (OECD, 2017).



Gambar 3.19.
Voice and Accountability

- e. Kajian yang dilakukan oleh OECD tersebut juga merekomendasikan 6 (enam) rekomendasi kebijakan untuk kualitas tata kelola pemerintahan yang berkaitan dengan kelembagaan interaksi antar pemangku kepentingan dan optimalisasi peran organisasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik. Rekomendasi tersebut sekaligus memberikan gambaran bahwa interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, terutama masyarakat sipil/organisasi masyarakat sipil masih terbilang lemah yang pada gilirannya mempengaruhi kualitas tata kelola pemerintahan, khususnya dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik (OECD, 2017).

- Develop a more structured and consistent whole-of government strategy to foster citizen participation
- Clarify the guidelines for citizen participation
- Promote a culture of civic engagement by communicating outcomes and success stories to the public and civil servants
- Support the capacity of the country's civil society organizations to engage in governance activities
- Promote public access to information
- Build the country's capacity to evaluate the impact of citizen engagement efforts

(OECD, 2017)


2. Kapabilitas Pemerintahan yang Masih Rendah

Kapabilitas Pemerintahan menggambarkan tentang kemampuan pemerintah (administrasi publik) dalam menghasilkan kebijakan strategis, mengelola sumber daya, dan mengimplementasikan kebijakan serta menyediakan layanan publik yang berorientasi pada hasil (result oriented). Kajian yang dilakukan memperlihatkan masih rendahnya kapabilitas pemerintahan tersebut terlihat dari beberapa indikasi berikut: pertama, responsivitas pemerintah terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis dan kompleksitas kebutuhan masyarakat masih terbilang rendah; kedua, tatanan kelembagaan Indonesia, baik yang bersifat formal (organisasi, peraturan perundangan, proses-mekanisme aturan) maupun informal (norma, perilaku, kode etik) masih terbilang rendah; ketiga, rendahnya kapabilitas pemerintahan tersebut tercermin dari rendahnya tingkat *government effectiveness*; keempat, kualitas peraturan-perundangan sebagai produk dan instrumen kebijakan (*regulatory quality*) yang dihasilkan masih terbilang rendah; dan kelima, tingkat penegakan

hukum-aturan (*rule of law*) masih tergolong rendah. Berikut ini diuraikan penjelasan atas indikasi-indikasi tersebut sebagai berikut.

- a. Dinamika perubahan lingkungan strategis yang antara lain ditandai dengan *global megatrends*, perkembangan pesat teknologi-informasi, gelombang Revolusi Industri 4.0, kompleksitas kebutuhan masyarakat ditengah-tengah karakteristik identitas sosial-politik Indonesia yang beragam, dan ketimpangan pembangunan antar daerah belum dapat direspon secara cepat dengan berbagai kebijakan dan penyediaan layanan publik yang inovatif. Praktek dan aktivitas pemerintahan yang bersifat business as usual dan cenderung digerakan oleh rutinitas berbasiskan aturan formal-prosedural telah menghambat pemerintah untuk mengadopsi dan melahirkan metode kreatif untuk menghasilkan inovasi kebijakan dan layanan publik. Digitalisasi pemerintahan yang sudah menjadi suatu keharusan belum menjadi perhatian serius dan prioritas pemerintah dalam mengubah proses pemerintahan. Keragaman dan kompleksitas masyarakat belum mampu dijawab pemerintah dengan mengoptimalkan potensi dan pengetahuan masyarakat lokal dalam memenuhi kebutuhan secara kolektif. Akibatnya, potensi yang tersedia tersebut tidak dapat digerakan untuk menghasilkan kebijakan dan layanan publik yang memenuhi kebutuhan nyata masyarakat (FGD, 2018).
- b. Rendahnya tingkat organisasi-kelembagaan Indonesia ini terpotret dalam hasil kajian yang tertuang dalam Global Competitiveness Index tahun 2018. Kelembagaan yang ditempatkan sebagai factor lingkungan bagi pembangunan ekonomi suatu negara merupakan factor penentu yang mendeterminasi kualitas pembangunan suatu bangsa. Secara agregat kualitas kelembagaan Indonesia berada

pada peringkat 48 dari 140 negara dengan nilai 57.9 (nilai tertinggi 100). Beberapa sub-indikator yang terdapat dalam pengukuran kualitas kelembagaan tersebut dan berkaitan langsung dengan pengelolaan kebijakan dan anggaran adalah: (i) transparansi anggaran dengan nilai 53.8 (peringkat 63); (ii) kemandirian yudisial/kehakiman yang memperoleh nilai 56.6 (peringkat 60); (iii) efisiensi kerangka hukum-aturan dalam perubahan peraturan mendapat nilai 49.8 (peringkat 37); (iv) tingkat hambatan dalam peraturan pemerintah dengan nilai 52 (peringkat 26); (v) efisiensi kerangka hokum-aturan dalam penyelesaian sengketa mendapat nilai 52 (peringkat 26); (vi) orientasi jangka panjang pemerintah memperoleh nilai 60 (peringkat 24); (vii) permasalahan korupsi dengan nilai 37 (peringkat 80); (viii) tingkat standarisasi pemeriksaan dan pelaporan mendapat nilai 62.3 (peringkat 62); dan (ix) konflik kepentingan dalam peraturan-perundangan memperoleh nilai 57 (peringkat 65) (GCI, 2018).

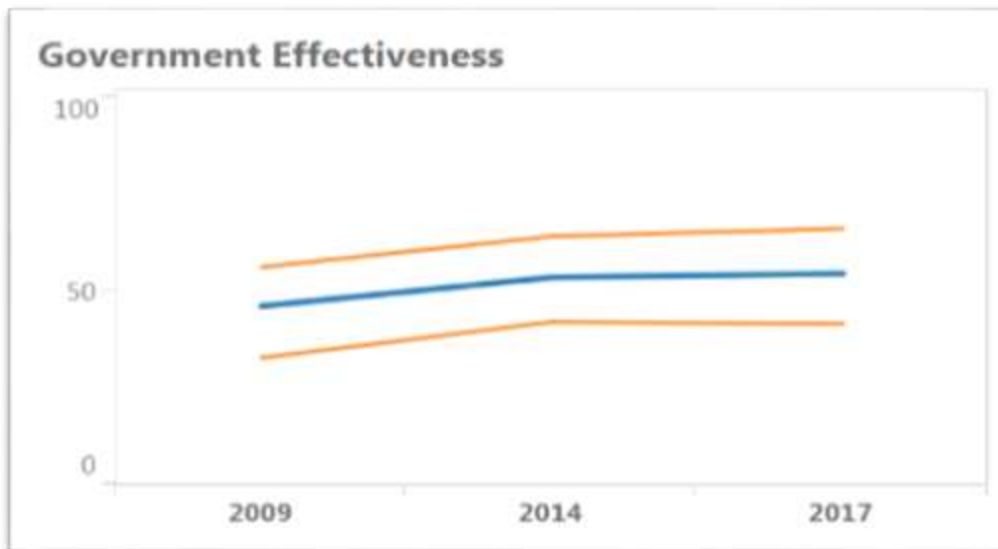
Index Component	Value	Score [†]	Rank/140
 Pillar 1: Institutions 0-100 (best)	-	57.9 ↑	48
1.01 Organized crime 1-7 (best)	4.3	54.9 ↑	98
1.02 Homicide rate /100,000 pop.	0.5	100.0 ↑	9
1.03 Terrorism incidence 0 (very high) -100 (no incidence)	96.8	96.8 ↓	109
1.04 Reliability of police services 1-7 (best)	4.4	56.3 ↑	72
1.05 Social capital 0-100 (high)	63.0	63.0 ↑	10
1.06 Budget transparency 0-100 (best)	53.8	53.8 =	67
1.07 Judicial independence 1-7 (best)	4.4	56.6 ↑	50
1.08 Efficiency of legal framework in challenging regulations 1-7 (best)	4.0	49.8 ↑	37
1.09 Freedom of the press 0-100 (worst)	39.7	60.3 ↑	100
1.10 Burden of government regulation 1-7 (best)	4.1	52.0 ↑	26
1.11 Efficiency of legal framework in settling disputes 1-7 (best)	4.1	52.0 ↓	46
1.12 E-Participation Index 0-1 (best)	0.62	61.8 ↑	88
1.13 Future orientation of government 1-7 (best)	4.6	60.0 ↑	24
1.14 Incidence of corruption 0-100 (best)	37.0	37.0 =	80
1.15 Property rights 1-7 (best)	4.8	62.8 ↑	47
1.16 Intellectual property protection 1-7 (best)	4.6	60.1 ↑	44
1.17 Quality of land administration 0-30 (best)	11.3	37.7 =	95
1.18 Strength of auditing and reporting standards 1-7 (best)	4.7	62.3 ↑	62
1.19 Conflict of interest regulation 0-10 (best)	5.7	57.0 =	65
1.20 Shareholder governance 0-10 (best)	7.0	70.0 ↑	24

Gambar 3.20.

Tingkat Kualitas Kelembagaan Indonesia

- c. Dilihat dari penilaian tentang *government effectiveness* yang diterbitkan oleh World Bank Institute pada tahun 2017 lalu, nilai dan peringkat Indonesia masih terbilang rendah. Indikator *government effectiveness* menggambarkan kemampuan agregat pemerintah dalam menghasilkan kebijakan strategis dan pengimplementasiannya secara daya guna dan hasil guna. Berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh World Bank Institute *government effectiveness* Indonesia berada pada nilai 55 (nilai tertinggi 100), walaupun secara perlahan terjadi kenaikan dari tahun 2009 sebesar 46 dan tahun 2014 yaitu 54 (WGI, 2017).

Namun jika dilihat dari tren time series kenaikan tersebut terbilang lamban. Upaya untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan merupakan tantangan serius yang harus segera dijawab oleh pemerintah Indonesia.



Gambar 3.21.

Government Effectiveness Indonesia

3. Struktur Organisasi Publik yang Menciptakan Siloization dan Terpecah (*Fragmented Structure*)

Kondisi struktur organisasi-relasi yang cenderung terfragmentasi merupakan salah satu permasalahan lintas dimensi yang tergambar dari kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia. Beberapa indikasi yang memperlihatkan kondisi tersebut meliputi, pertama, belum adanya desain atau arsitektur organisasi-kelembagaan yang berbasiskan pada prioritas pembangunan, termasuk fungsi dan program prioritas; kedua, distribusi fungsi, program dan kegiatan ke dalam organisasi publik; ketiga, perspektif *money follows progam* belum sepenuhnya diadopsi ke dalam struktur organisasi publik akibatnya tumpang tindih program dan anggaran kerap terjadi antar instansi pemerintah; keempat, pembentukan

lembaga pemerintah non struktural atau Lembaga Non Struktural (LNS) belum disesuaikan dengan kebutuhan untuk pemenuhan fungsi dan program prioritas pembangunan/pemerintah akibatnya arsitektur organisasi publik cenderung mengalami pembengkakan; dan kelima, keberadaan kementerian, lembaga dan pemerintah daerah masih sarat dengan *silo mentality* yang menggambarkan struktur dan proses aktivitas pemerintahan yang cenderung `terpisah dan atau berdiri sendiri` (FGD, 2018). Berikut ini dipaparkan uraian terkait permasalahan yang berkaitan dengan struktur organisasi dan relasi organisasi publik yang cenderung terfragmentasi.

- a. 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). Banyaknya jenis dan jumlah lembaga penyelenggara negara serta gemuknya struktur dari masing-masing lembaga penyelenggara negara tersebut semakin diperburuk dengan tidak jelasnya uraian tugas, beban kerja, serta target kinerjanya. Hal ini kerap kali menjadi penyebab mendasar terjadinya perseteruan antar lembaga penyelenggara negara dalam menangani isu/urusan tertentu yang terjadi di masyarakat maupun di pemerintahan. Di samping itu, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat kecenderungan adanya `penyeragaman` struktur organisasi pemerintah daerah (FGD, 2018).
- b. Distribusi urusan pemerintahan cenderung terfragmentasi oleh tugas dan fungsi kementerian/lembaga. Fragmentasi ini tercermin pula dari lahirnya berbagai kebijakan dan instrumen kebijakan, seperti peraturan perundangan yang mengindikasikan

kentalnya tugas dan fungsi suatu kementerian/lembaga padahal secara alamiah, baik urusan pemerintahan maupun isu kebijakan, antara satu dengan yang lainnya saling berkaitan. Akibat dari masalah ini bukan hanya menciptakan tumpang tindih kebijakan dan peraturan perundangan tetapi juga berdampak pada alokasi anggaran untuk mendukung suatu kebijakan tersebut. Fragmentasi ini tidak hanya terjadi di tingkat pusat tetapi juga menular hingga ke tingkatan pemerintahan daerah. Organisasi perangkat daerah yang cenderung mengikuti pola strukturisasi tugas fungsi kementerian/lembaga pada gilirannya menciptakan fragmentasi struktur dan relasi antar unit dalam pemerintahan daerah.

- c. Salah satu permasalahan dalam proses pemerintahan adalah terfragmentasinya sistem perencanaan, sistem penganggaran dan sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Prinsip *money follows program* yang diusung oleh pemerintah belum terlembaga dalam proses perencanaan, penganggaran, dan akuntabilitas kinerja. Jika mengacu pada sistem manajemen kinerja sektor publik, target kinerja merupakan wujud dari prinsip result-oriented government atau pemerintahan yang berorientasi pada hasil yang sesuai dengan kebutuhan nyata publik. Dari titik tolak ini, rencana strategis dan alokasi anggaran diarahkan pada pencapaian kebijakan strategis dan program prioritas kementerian/lembaga. Kebijakan strategis dan program prioritas tersebut sejatinya memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya dan antar kementerian/lembaga. Oleh karena itu, ketika sistem perencanaan, penganggaran, dan akuntabilitas kinerja masih terfragmentasi maka optimalisasi sumber daya untuk mencapai kinerja pembangunan akan terhambat bahkan dapat tidak terwujud.

Kementerian PAN-RB pada tahun 2016 melakukan evaluasi kinerja terhadap 83 K/L yang memperlihatkan bahwa hanya 2 instansi yang memperoleh predikat A (tertinggi), yaitu Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan, 43 K/L mendapatkan predikat BB, 31 K/L mendapat predikat B dan 3 K/L dengan predikat CC dan C (terendah). Pada level pemerintahan provinsi hasil penilaian menunjukkan hasil yang lebih rendah jika dibandingkan dengan instansi pusat. Predikat tertinggi yang diperoleh adalah BB, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, 11 provinsi dengan predikat B, 14 provinsi memperoleh predikat CC, dan 7 sisanya dengan predikat C. Sementara itu, hasil evaluasi kinerja untuk pemerintah kabupaten/kota memperlihatkan hasil berada di bawah rata-rata provinsi mengingat tidak ada pemerintah kabupaten/kota yang memperoleh predikat BB. Sebanyak 22 kabupaten/kota mendapat predikat B, 22 kabupaten/kota lainnya dengan predikat CC, dan sisanya 15 kabupaten/kota memperoleh predikat C (Kemen PAN-RB, 2017).

- d. Pembentukan Lembaga Non Struktural (LNS) sebagai perwujudan mekanisme *check and balances* dan memperkuat pencapaian prioritas strategis pemerintahan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai bentuk fleksibilitas organisasi pemerintahan dalam merespon dinamika lingkungan strategis, termasuk kebutuhan publik. Namun sayangnya, pembentukan LNS tersebut belum berada dalam kerangka arsitektur organisasi-kelembagaan publik yang didalamnya menekankan pada prinsip integrasi fungsi dan program pemerintah dan bersendikan pada mekanisme koordinasi dan kolaborasi. Akibatnya, keberadaan lembaga tersebut semakin menambah tingkat fragmentasi struktur dan relasi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Tingginya pertumbuhan LNS belum diiringi dengan perbaikan efisiensi,

efektifitas dan kinerja secara signifikan serta keterkaitannya dengan pencapaian *outcome*. Saat ini, jumlah LNS yang ada melebihi jumlah kementerian. Data terakhir dari Kemenpan RB menunjukkan ada 97 LNS di Indonesia, sedangkan kementerian hanya berjumlah 34, dan LPNK berjumlah 28. Jumlah tersebut merupakan total jumlah LNS setelah adanya penataan sejak tahun 2014, dimana telah ada 23 LNS yang dibubarkan/dilebur ke Kementerian lain.

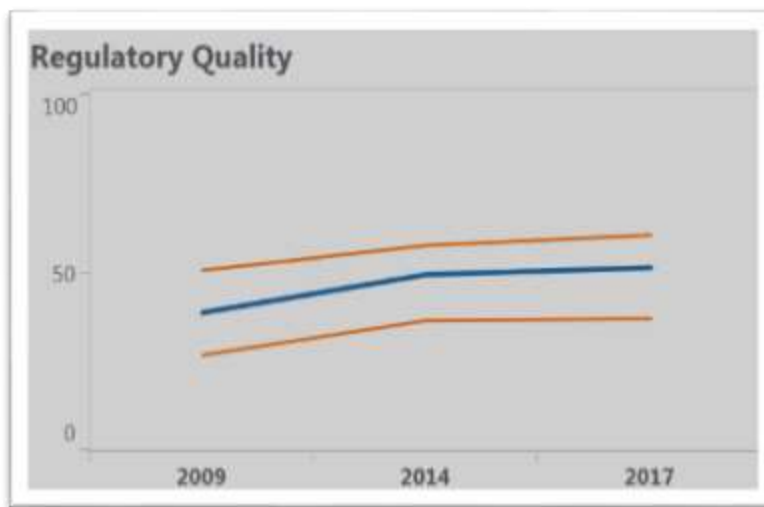
Pembubaran 23 LNS ini juga menjadi tidak signifikan, karena diikuti dengan penambahan 9 LNS baru, diantaranya Badan Keamanan Laut (BAKAMLA), Kantor Staf Presiden (KSP), Badan Restorasi Gambut (BRG), Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN), Satgas Saber Pungli, Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), Komite Nasional Keuangan Syariah (KNKS), Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP), dan Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Dari 97 LNS tersebut, telah ditemukan sekurang-kurangnya 32 bidang yang mengindikasikan terjadinya tumpang tindih dalam menjalankan peran, tugas dan fungsi kelembagaan antara Kementerian, LPNK, dan LNS lainnya (LAN, 2016).

- e. Fragmentasi struktur dan relasi organisasi publik tidak terlepas dari *siloization* dan *silo mentality*. *Siloization* mencerminkan renggangnya integrasi dan koordinasi fungsi pemerintahan, sementara itu *silo mentality* menggambarkan kecenderungan menguatnya budaya organisasi yang mendepankan ego sektoral dari masing-masing organisasi publik. Keterkaitan antara fragmentasi struktur dan relasi dengan *siloization-silo mentality* bersifat resiprokal, artinya fragmentasi menumbuhkan *siloization-silo mentality* dan sebaliknya menguatnya fragmentasi tersebut didorong oleh kuatnya *siloization-silo mentality*. Renggangnya integrasi dan

lemahnya koordinasi antar fungsi pemerintahan pada saat yang bersamaan menunjukkan rendahnya kapabilitas pemerintahan dalam menjalan berbagai urusan pemerintahan.

Lebih lanjut, kondisi ini pada gilirannya menghambat proses interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah (FGD, 2018). Fragmentasi struktur-relasi dan *silozation-silo mentality* sejatinya tidak sejalan dengan perspektif *whole of government* yang pada intinya menegaskan proses pemerintahan yang utuh dan menyeluruh dalam menyelenggarakan berbagai fungsi untuk menjawab dinamika lingkungan strategis dan kompleksitas kebutuhan publik.

- f. Tingkat kapabilitas organisasi-kelembagaan juga terlihat dari kualitas produk kebijakan dan instrumen kebijakan dalam hal ini peraturan perundangan (*regulatory quality*). *Regulatory quality* merupakan kemampuan pemerintah untuk melahirkan berbagai produk dan instrumen kebijakan yang mendukung dan menciptakan situasi kondusif bagi perkembangan sektor bisnis. Dari hasil penilaian World Bank Institute pada tahun 2017 terungkap bahwa nilai dari indikator *regulatory quality* Indonesia adalah 52 (tertinggi 100). Upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas peraturan perundangan ini terlihat bergerak lamban jika merujuk pada nilai indicator ini pada tahun 2009 dengan nilai 39 dan tahun 2014 yang mendapat nilai 50.



Gambar 3.22.
Regulatory Quality

4. Produk Kebijakan (*Policy*) yang Belum Berbasis Bukti

Dinamika lingkungan strategis dan keragaman identitas sosial, politik, ekonomi serta kompleksitas kebutuhan masyarakat menuntut respon pemerintah yang relatif cepat. Respon tersebut terwujud melalui berbagai kebijakan dan layanan publik yang bertolak dari upaya untuk menjawab dinamika perubahan tersebut. Dengan kata lain, kebijakan yang dihasilkan dan diimplementasikan bersifat adaptif terhadap perubahan lingkungan global, regional maupun tuntutan publik. Kebijakan yang adaptif membuka peluang lahirnya berbagai inovasi, baik yang berasal dari pemerintah, sektor privat maupun masyarakat sipil. Lebih lanjut relasi diantara pemangku kepentingan tersebut dapat menjadi mekanisme untuk menciptakan kebijakan dan layanan publik yang inovatif. Dengan kata lain, kebijakan yang adaptif akan bermuara pada inovasi. Namun demikian, menghasilkan kebijakan yang adaptif dan inovatif masih menjadi permasalahan utama di Indonesia. Global Innovation Index tahun 2018 menempatkan Indonesia pada peringkat 85 dari

130 negara. Salah satu indikator yang menentukan dan berkaitan dengan proses dan produk kebijakan yang dihasilkan adalah institusi yang meliputi sub-indikator (i) lingkungan politik; (ii) lingkungan peraturan-perundangan; dan (iii) lingkungan bisnis. Dari agregat sub-indikator tersebut, Indonesia memperoleh nilai 50.9 (tertinggi 100) dengan peringkat 97 dari 130 negara.

- a. Lingkungan politik mencerminkan 2 (dua) indikasi, yaitu, stabilitas proses pemerintahan dan kualitas kebijakan, layanan publik, formulasi dan implementasi kebijakan. Berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh Global Innovation Index tersebut, sub-indikator lingkungan politik memperoleh nilai 49 dengan peringkat 72 dari 130 negara. Gambaran ini menunjukkan bahwa proses kebijakan, baik yang berlangsung dalam internal pemerintah maupun dalam relasi legislatif-eksekutif belum mampu melahirkan kebijakan adaptif yang menjadi pilar bagi tumbuh kembangnya inovasi.
- b. Penilaian pada lingkungan peraturan-perundangan difokuskan pada 2 (dua) indikasi, yaitu, kemampuan pemerintah merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dan instrumen kebijakan yang kohesif untuk mendukung atau menciptakan lingkungan kondusif bagi sektor privat dan penegakan hukum-aturan itu sendiri. Dari penilaian atas kedua indikasi tersebut, sub-indikator lingkungan peraturan perundangan mendapatkan nilai 30.9 dengan peringkat 125 dari 130 negara. Lingkungan peraturan-perundangan yang memperoleh nilai rendah tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan dan instrumen kebijakan yang dihasilkan pemerintah justru menjadi penghambat bagi berkembangnya inovasi, terutama di sektor privat. Kekakuan pemerintah dalam menyikapi tuntutan lingkungan sosial dan ekonomi

mengakibatkan lambannya respon pemerintah untuk melakukan perubahan atau menghasilkan kebijakan dan instrumen yang adaptif terhadap dinamika perubahan.

	Score/Value	Rank
Institutions	50.9	97
1.1 Political environment	49.0	72
1.1.1 Political stability & safety*	55.9	83
1.1.2 Government effectiveness*	45.5	70
1.2 Regulatory environment	30.9	125
1.2.1 Regulatory quality*	41.0	78
1.2.2 Rule of law*	34.2	85
1.2.3 Cost of redundancy dismissal, salary weeks	57.8	121
1.3 Business environment	72.8	51
1.3.1 Ease of starting a business*	77.9	107
1.3.2 Ease of resolving insolvency*	67.6	35

Gambar 3.23.

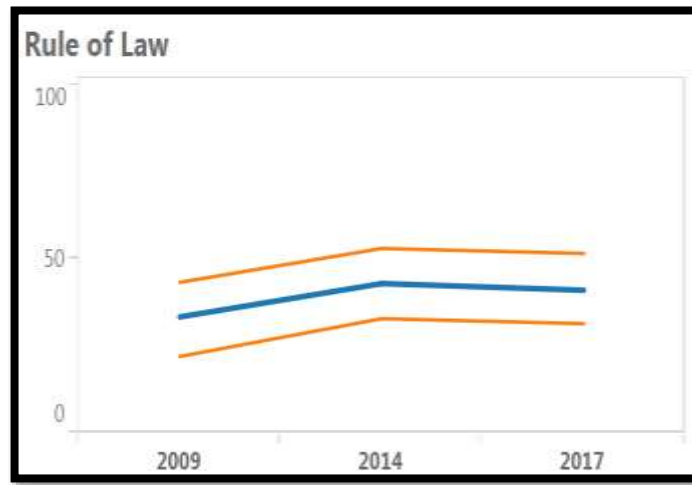
Political Environment, Regulatory Environment, and Business Environment

- c. Sementara itu penilaian terhadap lingkungan bisnis pada dasarnya menegaskan pada kemudahan memulai usaha dan permasalahan permodalan serta pembayaran pajak. Ketiga fokus penilaian ini memperlihatkan bagaimana pemerintah memiliki kemampuan untuk melahirkan kebijakan yang adaptif dan merespon tuntutan sektor privat untuk berkembang. Kebijakan dan peraturan yang berbelit-belit dan kaku menjadi penghambat bagi tumbuhnya usaha-bisnis yang boleh jadi karakternya berbeda dengan bisnis kebanyakan, seperti maraknya e-

commerce dan transportasi *online*. Demikian pula dengan kebijakan perpajakan yang hendaknya diarahkan untuk memberikan insentif bagi dunia usaha bukan sebaliknya. Dalam hal ini, kebijakan yang adaptif dibutuhkan ketika sektor-sektor usaha telah demikian berkembang dan terdiversifikasi yang menuntut pemerintah untuk mengakomodasi perubahan tersebut melalui berbagai kebijakan perpajakan yang adaptif. Dalam penilaian Global Innovation Index 2018, lingkungan bisnis memperoleh nilai yang relatif tinggi yaitu 72 dengan peringkat 50 dari 130 negara. Namun demikian nilai dan peringkat tersebut telah memperlihatkan kebijakan adaptif pemerintah mengingat lingkungan bisnis merupakan salah satu sub-indikator dalam institusi yang akan terpengaruh dengan kualitas lingkungan politik dan peraturan-perundangan.

- d. Masih minimnya keterlibatan dan partisipasi masyarakat secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Proses dengar pendapat dengan masyarakat masih sangat terbatas dilakukan dan cenderung bersifat formalitas administratif semata. Akibatnya produk kebijakan yang dihasilkan kerap kali tidak mewakili aspirasi masyarakat dan disusun hanya berdasarkan perspektif pemerintah pusat semata, yang lebih bersifat ekonomis dan teknokratis, dan kurang menyentuh persoalan historis, sosial dan filosofisnya.
- e. Kebijakan Pusat terhadap Daerah masih cenderung menyamaratakan kondisi daerah. Akibatnya kerap kali terdapat kebijakan yang tidak operasional atau tidak dapat berjalan dengan baik pada daerah-daerah tertentu. Hal ini menjadi salah satu faktor penentu yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan pembangunan antar daerah yang pada akhirnya menimbulkan ketimpangan ekonomi antar daerah.

- f. Masih terdapat kebijakan terkait pelayanan publik yang tidak adaptif dengan perkembangan teknologi. Bahkan terdapat kebijakan yang justru bukan saja tidak lagi sejalan namun bertentangan dengan kebutuhan perkembangan teknologi. Hal ini disebabkan secara institusi, penyelenggaraan pemerintahan lambat dalam merespon bahkan mengadopsi dan mengintegrasikan berbagai manfaat teknologi dalam mendorong kinerja pelayanan publik.
- g. Indikasi lain yang menentukan kapabilitas pemerintahan adalah tingkat keyakinan dan kepatuhan pemerintah terhadap penegakan hukum-aturan. Dalam penilaian yang dilakukan oleh World Bank Institute pada tahun 2017, indikator rule of law dikategorikan lemah. Dari rentang nilai-peringkat 0 (terendah) dan 100 (tertinggi), indikator tingkat keyakinan dan kepatuhan pemerintah terhadap penegakan hukum-aturan berada pada nilai 48. Dapat dikatakan indikator ini mendapat nilai terendah jika dibandingkan dengan efektivitas pemerintahan dan kualitas produk-instrumen kebijakan (peraturan-perundangan). Jika dilihat dari tren perkembangan kualitas rule of law ini mengalami peningkatan walaupun terbilang rendah, yaitu, dari tahun 2009 dengan nilai 33 dan tahun 2014 mendapat nilai 43 (WGI, 2017).



Gambar 3.24.
Rule Of Law

5. Produk Pelayanan Publik yang Tidak Responsif dan Belum Berorientasi Kebutuhan Warga Negara (Masyarakat)

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai keluaran dari proses pemerintahan dan sejatinya mencerminkan manfaat dari sistem demokrasi. Dalam perspektif result-oriented government layanan publik menjadi rujukan bagi warga negara dalam kemanfaatan demokrasi mengingat warga negara merupakan 'pemilik' dari layanan publik itu sendiri. Artinya pemerintahan yang demokratis bertanggung jawab untuk memastikan bahwa layanan publik yang disediakan mencerminkan kebutuhan nyata warga negara, dan dalam konteks ini penentuan prioritas layanan publik tidak hanya menjadi domain pemerintah tetapi juga warga negara sebagaimana prinsip citizen based services. Namun demikian, rendahnya kualitas layanan publik masih menjadi permasalahan penting di Indonesia jika dilihat dari beberapa factor, yaitu, (i) Indeks Efektivitas; (ii) persepsi masyarakat terhadap layanan publik; (iii) tingkat kepatuhan daerah terhadap regulasi nasional tentang layanan publik; dan (iv) peringkat kemudahan berusaha.

- a) Kualitas pelayanan publik pemerintah di Indonesia masih dapat dikategorikan rendah. Hal tersebut ditunjukkan oleh rendahnya skor dan peringkat Indeks Efektifitas Pemerintah (IEP) Indonesia, yang menduduki peringkat ke-121 di dunia 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.



Gambar 3.25.

Kualitas Pelayanan Publik Indonesia

- b) 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.

- c) 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 3.11) 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).
- d) 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.



Gambar 3.26.
Kemudahan Berusaha Indonesia

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. Pada tahun 2018 peringkat Indonesia mengalami peningkatan menjadi 72 namun sayangnya dalam proyeksi 2019 peringkat Indonesia turun menjadi 73. (Bank Dunia, EoDB 2018).

- e) Dalam Hubungan Negara dan Masyarakat, Pemerintah cenderung mendominasi penentuan kebutuhan warga negara, gaya implementasi substansi pelayanan cenderung berada di wilayah demarkasi hukum. Selain itu Etika pelayanan cenderung meniru profil administrasi publik yang sudah ada di negara maju sehingga muncul percikan-percikan konflik dalam interaksi di lapangan. Adanya tekanan politik mengakibatkan pelayanan

cenderung kembali berbentuk patron-klien, dimana profil pelayanan yang efektif berhadapan dengan pencitraan politik penguasa sehingga kemampuan kinerja layanan untuk mendukung pencitraan politik penguasa.

- f) Konsep Sistem pelayanan terpadu yang dilaksanakan cenderung hanya “terpadu” dalam layanan administrasi saja, tidak termasuk layanan teknis terkait. Selain itu teknologi digunakan untuk kebutuhan sistem parsial, tidak *comprehensif*, sebagai satu kesatuan dalam sistem layanan pemerintahan.

6. Birokrasi yang Tidak Imparsial

Masih belum terwujudnya prinsip imparsialisme Birokrasi di Indonesia, ditunjukkan dengan beberapa gejala/fenomena sebagai berikut

- a) Birokrasi yang terbentuk pada saat ini masih dipengaruhi oleh kepentingan politik pasca pemilihan umum, baik kepala daerah maupun presiden akibatnya imparsialitas belum dapat diwujudkan. Akses masyarakat ke dalam birokrasi menjadi sangat terbatas dan tidak memberikan ruang dan peluang kepada masyarakat untuk mempengaruhi birokrasi dalam hal penentuan orientasi kebijakan dan layanan publik. Komplain kepada lembaga *ad-hoc* seperti Ombudsman dan YLKI hanya formalitas karena keduanya mendapatkan anggaran dari pemerintah. Dalam interaksi antara masyarakat dan pengusaha, seringkali birokrasi dianggap lebih berpihak pada pengusaha. Apabila terjadi konflik antara masyarakat dan pengusaha, masyarakat cenderung merasa selalu berada pada posisi yang lemah apabila berhadapan dengan birokrasi karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki.
- b) Kemandirian birokrasi di daerah yang masih rendah berdampak pada meningkatkan ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Akibatnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah masih rentan terhadap intervensi pusat dan mengabaikan lokal indigenous knowledge. Disisi lain, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) daerah sebagai inspektorat daerah belum independen. Pengendalian yang dilakukan APIP di daerah belum berfungsi dengan baik karena secara struktural APIP daerah masih berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, dan tidak bertanggung jawab kepada APIP pusat. Kondisi ini kerap kali menyebabkan keterlibatan APIP dalam tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

- c) Fungsi *check and balances* antar lembaga negara belum berjalan dengan baik sehingga birokrasi yang independent belum dapat terlaksana karena lembaga satu dengan yang lain masih saling melindungi dan bukannya saling mendukung menuju perbaikan. Proses penghapusan suatu lembaga yang dianggap tidak diperlukan lagi juga masih sangat panjang dan memakan waktu yang tidak sebentar, hal ini membuat pemerintahan tidak bisa berjalan dengan efektif dan efisien.
- d) Ketiadaan pihak swasta dalam pelayanan publik oleh pemerintah menyebabkan birokrasi sulit untuk independent. Permasalahan korupsi, kolusi, dan nepotisme masih mendominasi pelayanan publik terutama dalam hal kecepatan pelayanan, dimana pungutan liar dan kedekatan hubungan antara aparat dan pengguna layanan publik cenderung menjadi alat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih cepat. Kurangnya penggunaan teknologi dalam pelayanan publik juga bisa menjadikan birokrasi menjadi tidak independent, karena penggunaan teknologi dapat menjadi pengawas atau dapat meminimalisir penyalahgunaan wewenang dari aparatur pemerintah yang melayani publik.

- e) Tidak sesuainya beban pekerjaan dan kompetensi yang dimiliki ASN dengan pendapatan yang diterima telah menciptakan demotivasi, bahkan menjadi pemicu bagi terjadinya praktek kolusi dalam layanan publik. Hal ini dapat mengganggu imparialitas birokrasi karena ASN akan bertindak berdasarkan parokialisme. Faktor lain yang mempengaruhi adalah proses perekrutan pejabat yang belum berbasiskan pada meritokrasi. Hal ini diperburuk pula oleh adanya pengaruh partai politik untuk menempatkan kader-kadernya ke dalam birokrasi, terutama di tingkat daerah sebagai dampak dari proses pemilihan kepala daerah. Disisi lain, adanya fenomena petahana dan mantan birokrat yang menjadi calon kepala daerah, memudahkan mobilisasi ASN sebagai basis dukungan politik, dengan imbalan berupa promosi dan mutasi jabatan untuk ASN tersebut. Selain itu, posisi kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian membuat ASN sulit diharapkan sepenuhnya netral dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Persoalan ini menjadi tantangan tersendiri untuk memperkuat proses seleksi terbuka untuk merekrut pejabat yang kompeten, berintegritas, dan professional dalam kerangka sistem merit di Indonesia.

Dari hasil uraian keenam kondisi umum lintas dimensi administrasi publik tersebut, menunjukkan bahwa keempat dimensi yang menjadi fokus kajian ini, perlu menjadi fokus perhatian dan titik berat pembangunan administrasi publik Indonesia dalam rangka mendukung pencapaian Visi Indonesia 2045, dengan memperhatikan lingkungan strategis yang dihadapi Indonesia ke depan.

BAB IV

KONDISI INDONESIA: ANALISA DINAMIKA LINGKUNGAN STRATEGIS DAN FAKTOR DETERMINAN ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA

Merumuskan *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia untuk menunjang Visi Indonesia 2045 tidak dapat dilepaskan dari dinamika perubahan lingkungan strategis (konteks sosial-politik-ekonomi) yang mendeterminasi konstruksi administrasi publik. Dalam kerangka tersebut maka rancang bangun administrasi publik merupakan *resultante* dari dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik. Untuk memetakan lingkungan strategis dan dampaknya terhadap administrasi publik Indonesia digunakan analisa *scenario planning* yang didalamnya mengkaji fenomena *global megatrends*. Dengan menggunakan kerangka analisa *scenario planning* dirumuskan *focal issue*, faktor pendorong dan faktor ketidakpastian yang kemudian dikembangkan ke dalam skenario lingkungan strategis.

A. Identifikasi *Focal Issue*

Saat ini Pemerintah Indonesia sedang menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2025-2045 sebagai tindak lanjut dari pencapaian Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Menitikberatkan rancang bangun administrasi publik untuk menjawab tantangan masa mendatang menjadi isu utama mengingat administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi tercapainya tujuan pembangunan nasional suatu negara bangsa, tak terkecuali Indonesia. Dengan kata lain dapat disampaikan bahwa sendi utama dari pencapaian pembangunan nasional terletak pada kapasitas

administrasi publik didalam merumuskan kebijakan, mengimplementasikan kebijakan, menyediakan pelayanan publik dan melakukan pemberdayaan masyarakat. Orientasi kinerja administrasi publik sejatinya merupakan cerminan dari visi-misi pembangunan nasional yang telah dicanangkan.

Secara garis besar visi dari Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Indonesia tahun 2045 merumuskan empat capaian pembangunan, yaitu, (1) Manusia Indonesia yang unggul, berbudaya, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi; (2) Ekonomi yang maju dan berkelanjutan; (3) Pembangunan yang merata dan inklusif; dan (4) Negara yang demokratis, kuat, dan bersih. Berkenaan dengan kondisi yang diinginkan tercapai tersebut dirumuskanlah empat pilar pembangunan yang meliputi: (1) Pembangunan manusia dan penguasaan IPTEK; (2) Pembangunan ekonomi yang berkelanjutan; (3) Pemerataan Pembangunan; dan (4) Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan. Merujuk pada rumusan ke empat pilar pembangunan diatas, terlihat adanya urgensi dan posisi strategis terhadap penguatan kapasitas administrasi publik sebagai penopang utama proses pembangunan di Indonesia, kini dan di masa datang, khususnya pada Tata Kelola Pemerintahan. Perlu ditekankan pula bahwa walaupun posisi ke empat pilar pembangunan di atas diletakan sejajar dan paralel satu terhadap lainnya. Lebih jauh reformasi administrasi sebagai bagian dari proses mewujudkan rancang bangun administrasi publik Indonesia yang dicita-citakan hendaknya diletakan sebagai prasyarat bagi pilar lainnya. Pandangan ini bertolak dari gagasan dan kajian di berbagai negara yang menyimpulkan bahwa administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam konteks yang demikian, rancang bangun administrasi publik diorientasikan pada pencapaian tujuan pembangunan nasional.

B. Identifikasi Lingkungan Strategis

Dalam rangka mewujudkan rancang bangun administrasi publik di Indonesia dari kondisi saat ini menuju kondisi tahun 2045, diperlukan sebuah gambaran tentang tantangan masa depan yang dihadapi dengan paling tidak dua asumsi. Asumsi yang pertama adalah terjadi kecenderungan perubahan baik konsisten maupun dengan ketidakpastian pada lingkungan strategis administrasi publik. Kedua, bila berbagai aspek dalam administrasi publik mengalami stagnasi. Lingkungan strategis pada hakikatnya terdiri dari banyak sekali faktor. Namun dalam deskripsi skenario yang dibangun ditetapkan hanya tiga faktor pendorong perubahan bagi administrasi publik menuju tahun 2045. Ketiga faktor tersebut adalah, pertama, faktor sosial-ekonomi-politik dan sumber daya manusia; kedua, faktor teknologi khususnya IT. Faktor sosial-Ekonomi-Politik dan sumber daya manusia memakai indikator interaksi sosial, sumber daya manusia yang meliputi kualitas pendidikan, kualitas kesehatan dan jumlah penduduk Sedangkan Faktor teknologi memakai indikator perkembangan IT.

Dalam rangka menemukenali lingkungan strategis (konteks sosial-ekonomi-politik), baik pada tataran global, regional, dan domestik, yang mendeterminasi rancang bangun administrasi publik Indonesia di masa mendatang, diadakan *Focus Group Discussion* (FGD) pada 21 Maret 2018 yang melibatkan para pakar administrasi publik dari beberapa universitas, yaitu, Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjajaran, dan Universitas Airlangga. Dari hasil tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan awal yang mengetengahkan karakteristik alamiah lingkungan strategis dan dampaknya terhadap administrasi publik. Secara singkat kesimpulan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Secara makro perubahan masyarakat berubah dari agraris ke industrial. Perkembangan Industrial ke depan juga akan berubah

sangat cepat, yang berdampak pada birokrasi publik. Perkembangan industrial tersebut pada disisi lain akan diwarnai oleh ketimpangan ekonomi Indonesia, terutama ketimpangan antar daerah. Disamping itu, persoalan yang disebabkan oleh praktek *rent-seeking* masih menjadi faktor yang menciptakan ketimpangan ekonomi.

2. Era digital atau digitalisasi akan membentuk kondisi sosial-ekonomi-politik global dan dunia, yang pada gilirannya menjadi tantangan bagi administrasi publik untuk mendesain ulang bisnis proses dalam pelayanan publik.
3. Era digital atau digitalisasi mencerminkan pula terjadinya konvergensi teknologi yang semakin kuat, dampaknya adalah bisnis proses pelayanan publik, terutama, akan mengalami perubahan menuju pola digitalisasi.
4. Dunia sedang menghadapi gelombang ketiga perubahan sosial-ekonomi, yaitu ekonomi digital. Indonesia memiliki ketimpangan yang tinggi. Ada wilayah yang memiliki kesiapan terhadap gelombang ke tiga, sebagian wilayah siap untuk menghadapi gelombang kedua, namun banyak daerah yang belum siap menghadapinya. Artinya, ketimpangan kapasitas pemerintah dan masyarakat dalam penguasaan digital akan mempengaruhi bagaimana proses adopsi dan pengembangan teknologi dalam pelayanan publik di Indonesia.
5. Multikultural sebagai ciri khas Indonesia menjadi isu penting bagi administrasi publik karena berdampak pada bagaimana pemerintah menerjemahkan kebutuhan dan kepentingan publik yang pada gilirannya membentuk isu-isu kebijakan yang menjadi prioritas pemerintah.
6. Globalisasi dan regionalisasi sebagai satu keniscayaan memiliki 2 (dua) sisi yang saling bertentangan. Pada satu sisi, globalisasi dan

regionalisasi memberikan akses bagi pemerintah untuk menyerap kemajuan dan keberhasilan negara-negara tetangga, bahkan sebagai wadah bagi pertukaran sumber daya. Namun, di sisi lain, perubahan di satu negara atau Kawasan yang sulit untuk diprediksi akan mempengaruhi kebijakan di Indonesia. Kemampuan administrasi publik untuk memprediksi dan mengantisipasi perubahan tersebut menjadi isu krusial dalam menata administrasi publik kedepan.

7. Globalisasi dan regionalisasi menandai pula terjadinya penguatan pada korporatisme internasional. Isu yang berkaitan dengan pajak, ketenagakerjaan, dan profesionalisme sumber daya manusia menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk memastikan bahwa multinasional korporat dapat menjadi peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan sumber daya manusia, teknologi, dan kemanfaatan secara ekonomis.
8. Sisi lain dari gerak globalisasi yang demikian kuat adalah adanya kecenderungan terjadinya model *predatory globalization*. Dalam konteks ini, negara, termasuk Indonesia, yang tidak mampu mengambil peluang dan manfaat dari globalisasi tersebut hanya akan menjadi pasar/konsumen bagi pertukaran barang, jasa, teknologi, dan sumber daya manusia.
9. Administrasi publik sebagai *enabling factor* terhadap pembangunan ekonomi. Hal ini berdampak pada bagaimana negara/pemerintah didefinisikan. Kemungkinan pada 2045 akan ditandai dengan perubahan desa menjadi ke urban, baik secara sosiologis, ekonomi, politik, maupun pemerintahan, khususnya pada tataran lokal. Perubahan menuju masyarakat urban pada era sekarang dan mendatang memiliki kekhususan karena ditandai oleh pergeseran dari *hard economy* menuju *smart economy*.

10. Konteks sosial-ekonomi-politik juga akan ditentukan oleh perubahan demografis Indonesia pada masa mendatang. *Potensi middle income trap, aging society*, dan bahkan *aging institutions* menjadi isu krusial yang harus dijawab oleh administrasi publik. Sebagai dampak dari *aging society* adalah rendahnya tingkat kaderisasi dan rekrutmen terhadap ASN di masa mendatang. Saat ini, misalnya, jika dilihat secara sederhana rentang usia ASN di BKN hampir kurang lebih 50% berada pada rentang usia diatas 50 tahun.

Dari berbagai isu atau permasalahan utama lingkungan strategis yang tergal dari proses identifikasi tersebut, dilakukan diskusi dengan para pakar sosial, politik, ekonomi, dan hukum serta teknologi informasi dan komunikasi. Tujuannya adalah untuk menentukan isu krusial yang berpotensi menjadi *driving forces* yang membentuk lingkungan strategis administrasi publik pada kondisi kekinian maupun masa mendatang. Hasil diskusi tersebut mengarah pada satu kesimpulan awal, yaitu, pengelompokan dimensi lingkungan strategis dan isu-isu utama yang berpotensi sebagai *driving forces*.

Berdasarkan diskusi terfokus dan mendalam, hasil analisa menyimpulkan sebagai berikut:

1. Pengelompokan dimensi sosial-demografi, politik, hukum, ke dalam satu kelompok dimensi menjadi sosial-politik-hukum, sementara dimensi ekonomi tetapi menjadi dimensi tersendiri. Pengelompokan ini didasarkan pada pertimbangan substantif dan praktis dalam melakukan analisa *scenario planning*. Secara substantif dimensi sosial-politik-hukum dikelompokkan menjadi satu kelompok dimensi karena isu-isu utama yang terdapat di dalamnya sangat berkaitan erat dan dalam beberapa hal saling melengkapi. Untuk perkembangan TIK, hasil analisa mengarah pada kesimpulan bahwa perkembangan TIK menjadi fenomena

tersendiri yang meliputi seluruh dimensi lingkungan strategis. Sementara pertimbangan praktis, berkaitan dengan operasionalisasi untuk proses penyusunan *alternative scenario*. Dengan pengelompokan ini maka perumusan *alternative scenario* akan lebih ketat dan jelas.

2. Kajian atas dimensi sosial-politik-hukum mengungkap beberapa isu-isu utama yang berpotensi menjadi *driving force* bagi pembentukan lingkungan strategis administrasi publik. Isu-isu utama tersebut adalah: (a) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat; (b) variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama); (c) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan; (d) *borderless society*; (e) kualitas demokrasi; (f) akuntabilitas publik; (g) pelayanan publik; dan (h) hukum administrasi negara.
3. Kajian atas dimensi ekonomi mengungkap beberapa isu utama yang berpotensi menjadi *driving forces* bagi pembentukan lingkungan strategis administrasi publik. Berikut ini adalah isu-isu utama tersebut: (a) sumber daya manusia dan perubahan demografi; (b) globalisasi dan regionalisasi; (b) revolusi industri 4.0; (c) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non-SDA; dan (d) ketimpangan ekonomi antar daerah.

1. KONDISI SOSIAL-EKONOMI

a. Sumber Daya Manusia dan Kependudukan

Sumber daya manusia merupakan salah satu aspek utama dalam sebuah negara. Presiden Bank Dunia Jim Yong Kim mengatakan *'the most valuable resource that countries have is their people'*. Sejumlah negara tanpa sumber daya alam tetapi sangat baik dalam kualitas sumber daya manusianya merupakan negara maju dan negara industri baru yang sangat maju. Contoh negara yang sangat maju

namun minim bahkan tidak mempunyai sumber daya alam, sebaliknya sangat mengandalkan sumber daya manusianya adalah Jepang, Singapura, dan Korea Selatan. Karena itulah Sumber Daya Manusia merupakan salah satu *change driver* yang sangat penting. Pembahasan pada kualitas sumber daya manusia mencakup kualitas pendidikan, kualitas kesehatan dan demografi.

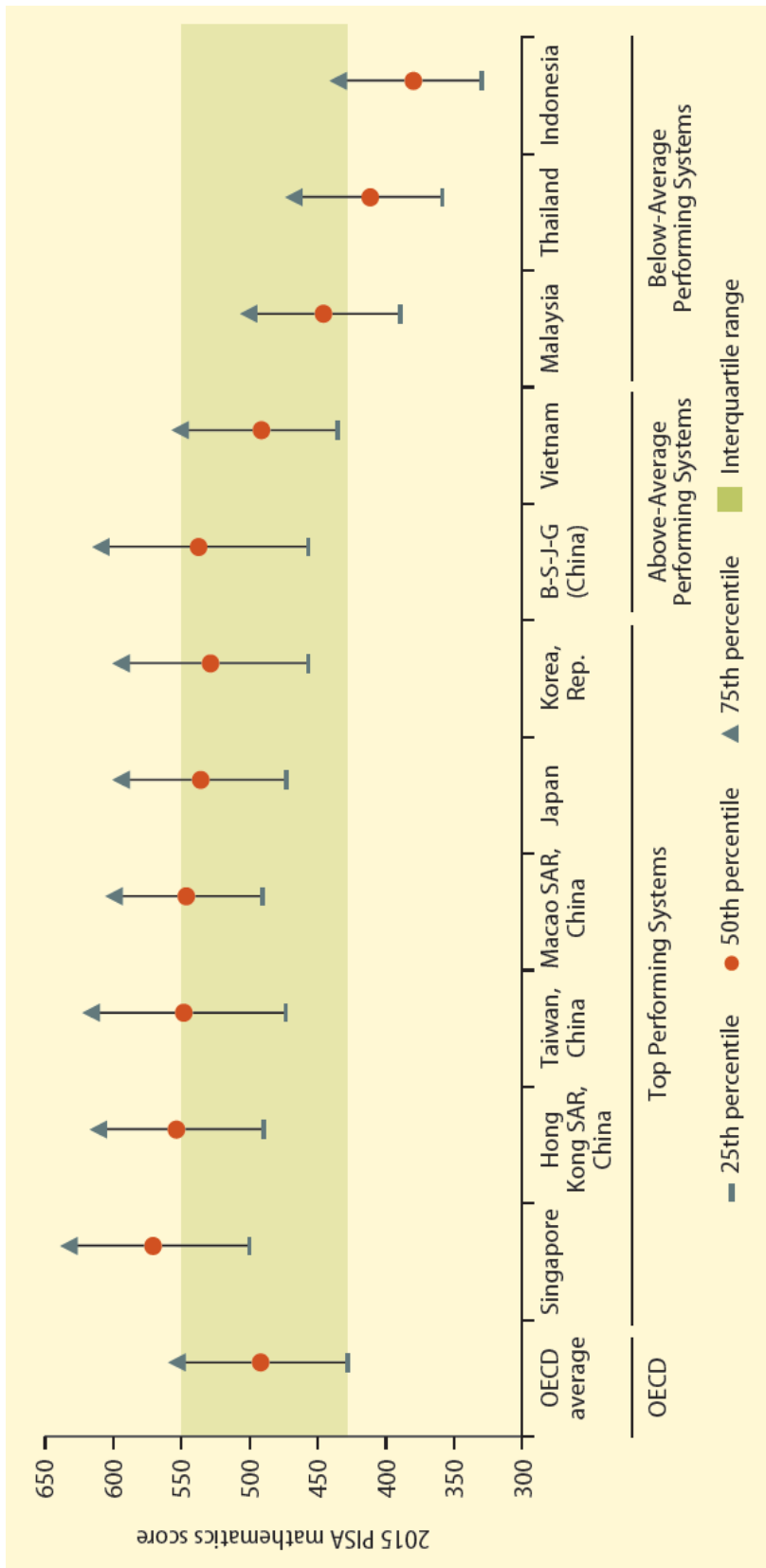
1) Kualitas Pendidikan

Tidak banyak negara yang dalam kurun waktu lima tahun (2005-2009) meningkatkan anggaran pendidikannya sampai lebih dari 60% seperti Indonesia. Hal ini dapat terjadi karena amanat konstitusi yang mengharuskan negara mengalokasikan anggaran minimum sebesar 20% dalam total Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. Alokasi anggaran pendidikan yang cukup besar ini mengalahkan negara-negara seperti Singapura, Filipina, Malaysia dan Vietnam di kawasan Asia. Bahkan mengalahkan negara-negara maju seperti Jerman, Belanda, Perancis, Swedia dan Norwegia (*Lihat Laporan Bank Dunia tentang Belanja Pendidikan di Indonesia pada tahun 2013*). Penambahan anggaran yang sangat besar pada sektor pendidikan di atas berdampak luar biasa pada *enrolment rate* (GER/*Gross Enrolment Rate*) yaitu sebesar 10%.

Namun laporan Bank Dunia yang sama mengatakan bahwa kondisi yang mengecewakan adalah karena kenaikan pada anggaran pendidikan ternyata tidak diikuti dengan naiknya *outcome* atau dampak pada kualitas sektor pendidikan ini. Laporan ini mengatakan:

The effect of the increased spending on the quality of education has been less dramatic. Indonesia's performance in international tests has been disappointing, generally scoring at the bottom of international assessment of learning achievement (TIMSS, PIRLS and PISA). In the most recent round of TIMSS (2011), Indonesia students in 8th grade performed significantly worse in Mathematics than other participating countries in the region, Thailand, Malaysia and, of course, top scoring South Korea and Singapore. In fact, only five of the 45 participating countries scored lower than Indonesia.

Kutipan dari laporan Bank Dunia diatas memperlihatkan kondisi pendidikan dasar dan menengah di Indonesia masih sangat tertinggal dari negara-negara tetangganya. Lebih lanjut Laporan Bank Dunia tersebut mengatakan bahwa rata-rata nilai yang rendah, namun jumlah anak yang mempunyai nilai *intermediate* (menengah) hanya 20% dari jumlah siswa, dan yang mencapai nilai tinggi hanya 3%, dan tidak ada siswa yang mencapai nilai istimewa. Sebagai pembanding hampir 50% siswa di Thailand dan Malaysia mencapai nilai *intermediate*, 10% mempunyai nilai tinggi dan 1% mempunyai nilai istimewa. Berikut ini adalah hasil nilai PISA pada mata pelajaran matematika dan rangkingnya, yang diikuti Indonesia pada tahun 2003 nilainya sebesar 360 dengan rangking 28 dari 33 negara. Tahun 2006 nilainya 391 dengan rangking 34 dari 39 negara. Tahun 2009 nilainya 371 dengan rangking 33 dari 38 negara. Tahun 2012 nilainya 375 dengan rangking 34 dari 39 dan tahun 2015 nilainya 386 dengan rangking 29 dari 39 negara yang ikut. Data di atas memperlihatkan lambannya peningkatan kualitas pendidikan dasar dan menengah di Indonesia. Bahkan dapat dikatakan menunjukkan tren yang stagnan.



Gambar 4.1.
Nilai Pisa Matematika Negara-Negara di Asia

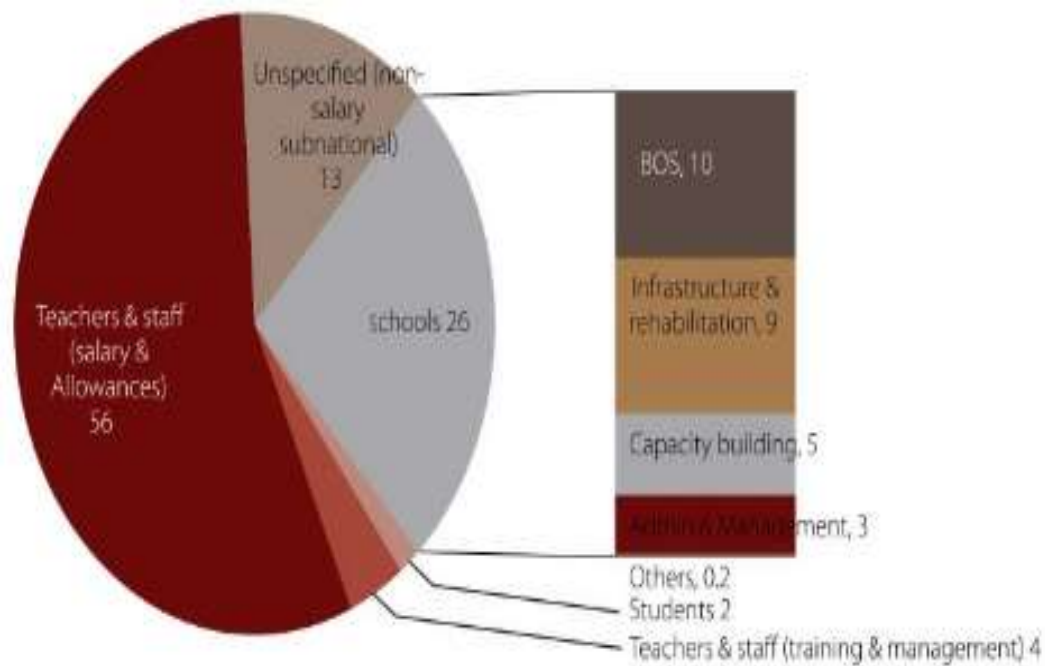
Diatas ini adalah posisi kualitas pendidikan Indonesia dilihat dari capaian tes matematika yang dilakukan pada tahun 2015 dibandingkan dengan capaian nilai dari siswa setingkat dari sejumlah negara di Asia dan rata-rata nilai di negara-negara OECD. Terlihat kualitas Indonesia paling rendah. Sehubungan dengan kondisi kualitas pendidikan Indonesia, sejumlah hal nampaknya dapat memberi penjelasan. Penjelasan pertama, dana pendidikan di Indonesia telah meningkat setiap tahunnya, peningkatan ini untuk memenuhi amanah Undang-Undang yang mensyaratkan 20% APBN untuk anggaran pendidikan. Gambar berikut ini menunjukkan perkembangan anggaran pendidikan selama empat tahun terakhir.



Gambar 4.2.
Perkembangan Anggaran Pendidikan di Indonesia
 Sumber: Indonesiabaik.id, 3 Agustus 2018

Sesuai Laporan dari Bank Dunia untuk pendidikan Indonesia yang berjudul *Spending More or Spending Better*, Bank Dunia mengatakan bahwa alokasi anggaran nampaknya menjadi salah satu masalah mengapa kualitas pendidikan Indonesia masih sangat jauh tertinggal dibandingkan banyak negara. Secara rinci menunjukkan

bahwa ternyata kenaikan anggaran paling besar dialokasikan untuk Gaji Guru dan Staf yaitu sebesar 56%. Sedangkan yang yang dialokasikan untuk sekolah sebesar 26%. Rincian dari nilai 26% ini sebagai berikut: Dana BOS 10%, yaitu dana yang diperuntukan bagi operasional sekolah; Infrastruktur dan Rehabilitasi 9%, Capacity Building 5% dan sisanya untuk administrasi dan manajemen. Statistik diatas menunjukkan bahwa dari keseluruhan dana pendidikan yang di alokasikan untuk secara langsung meningkatkan kualitas pendidikan dasar dan menengah adalah sebesar 5% saja.



Gambar 4.3.
Distribusi Dana Pendidikan di Indonesia Tahun 2009

Sumber: MoF

Kondisi diatas tidak terlepas dari kemampuan aparat birokrasi pemerintahan untuk mensinkronkan antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau Daerah dengan alokasi anggarannya baik dalam APBN maupun APBD Propinsi maupun Kota dan Kabupaten. Kemampuan ini dapat dicerminkan dari nilai rata-rata evaluasi SAKIP yang dilakukan oleh KeMenPan dan RB. Data Tahun 2015, 2016 dan 2017 memperlihatkan distribusi nilai sebagai berikut:

Tabel 4.1. Nilai Rata-Rata Evaluasi SAKIP Instansi Pemerintah

Nilai	Tahun 2015			Tahun 2016			Tahun 2017		
	K/L	Prop	Kab/Kot	K/L	Prop	Kab/Kot	K/L	Prop	Kab/Kot
AA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A	4	2	1	4	3	2	5	4	2
BB	21	7	7	28	6	10	31	6	30
B	36	8	31	38	13	57	42	19	139
CC	16	13	173	9	10	199	4	5	174
C	0	3	239	3	2	193	2	0	135
D	0	1	12	0	0	14	0	0	3

Sumber: KeMenPan RB

Keterangan: 21 daerah Kab/Kota tidak dievaluasi

Oleh karena itu Laporan Bank Dunia ini berjudul *Sending More or Spending Better*, sebuah ungkapan yang ingin mengatakan bahwa jumlah anggaran yang bertambah secara signifikan sekalipun belum tentu mampu meningkatkan *outcome* program jika alokasi anggarannya tidak tepat atau baik. Karena itu konsep *allocative efficiency* sangat penting untuk dapat diterapkan di Kementerian dan Lembaga serta di daerah. Tentu pilihan terbaik adalah *Spending More and Spending Better*. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan memperbaiki SAKIP. Pada akhirnya kualitas pendidikan dasar dan menengah di Indonesia tidak terlepas dari kemampuan para birokrat di bidang pendidikan serta kapasitas para guru untuk menciptakan program pendidikan dasar dan menengah yang berkualitas. Terlepas dari nilai PISA Indonesia yang sampai saat ini masih rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya. Namun laporan OECD tahun 2015 mengatakan bahwa Indonesia termasuk negara yang kecepatan perbaikan dalam pengajaran matematikanya cukup tinggi. Jika kondisi ini dapat dipertahankan maka siswa Indonesia yang lahir saat ini sudah dapat bersaing dengan siswa-siswa negara maju pada tahun 2030.

2) Kualitas Kesehatan

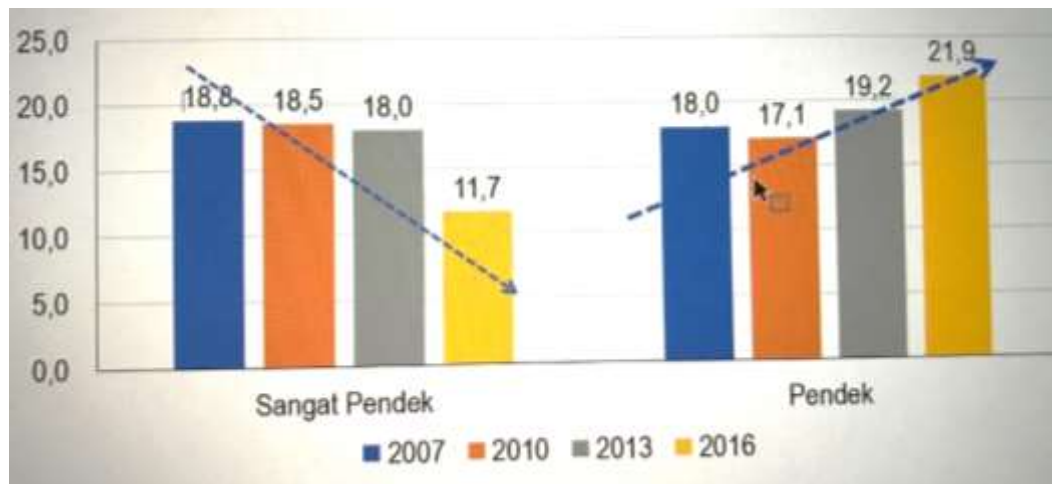
Pembangunan sektor kesehatan di Indonesia pernah sangat populer saat Indonesia secara *massive* membangun Pusat Kesehatan Masyarakat (PusKesMas) dibawah pemerintahan rejim Suharto. Bahkan pada tahun 80-an Indonesia menjadi contoh bagi negara-negara lain yang sedang berusaha untuk mengatasi kekurangan gizi secara akut. Bukan hanya Puskesmas. Pembangunan kesehatan juga ditandai oleh hal-hal kecil tetapi sangat fenomenal seperti posyandu. Posyandu menjadi ujung tombak perbaikan gizi anak-anak balita. Posyandu sangat bermanfaat bagi masyarakat golongan bawah

baik di daerah perkotaan, terutama di daerah pedesaan. Namun masa reformasi dengan berbagai perubahan yang ada telah mengakibatkan antara lain terlupakannya posyandu sebagai salah satu ujung tombak pelayanan kesehatan bagi masyarakat kelas bawah. Posyandu terabaikan. Laporan Bank Dunia yang berkaitan dengan gizi buruk di Indonesia mengatakan bahwa desentralisasi telah mengakibatkan terjadinya *set-backs, loss of attention, other priorities serta weak management* dan *poor governance* berkaitan dengan keberadaan Posyandu dan pelayanan kesehatan pada ujung tombaknya.

Tulisan Bank Dunia tentang Indonesia di bidang kesehatan yang berjudul *Aiming High: Indonesia's Ambition to Reduce Stunting* pada tahun 2018 mengatakan bahwa *Indonesia's stunting rates stagnated at around 37% between 2007-2013. More than one in three Indonesian children under five (9 million children) suffered from chronic malnutrition in 2013 despite rising economic growth and declining poverty* (The World Bank, 2018, hal.4). Stunting adalah masalah tubuh kerdil yang disebabkan oleh malnutrisi akut. Ketua Bappenas dalam media *Investor Daily* mengatakan:

“Permasalahan tubuh kecil (*stunting*) akibat gizi buruk merupakan masalah yang serius dan menjadi prioritas nasional untuk diselesaikan karena terkait dengan kualitas sumber daya manusia (SDM) ke depan. Tanpa SDM yang baik, bonus demografi yang diperkirakan akan mencapai puncaknya pada tahun 2030 bakal berlalu sia-sia. Bonus demografi akan berlangsung hingga 2045 dan puncaknya 2030 dengan tingkat dipendensinya paling rendah 46-47%. Ini artinya Indonesia akan mempunyai penduduk usia muda yang harus menjadi modal untuk menjadi negara maju. Karena jika penduduk muda, negara akan menjadi produktif.”

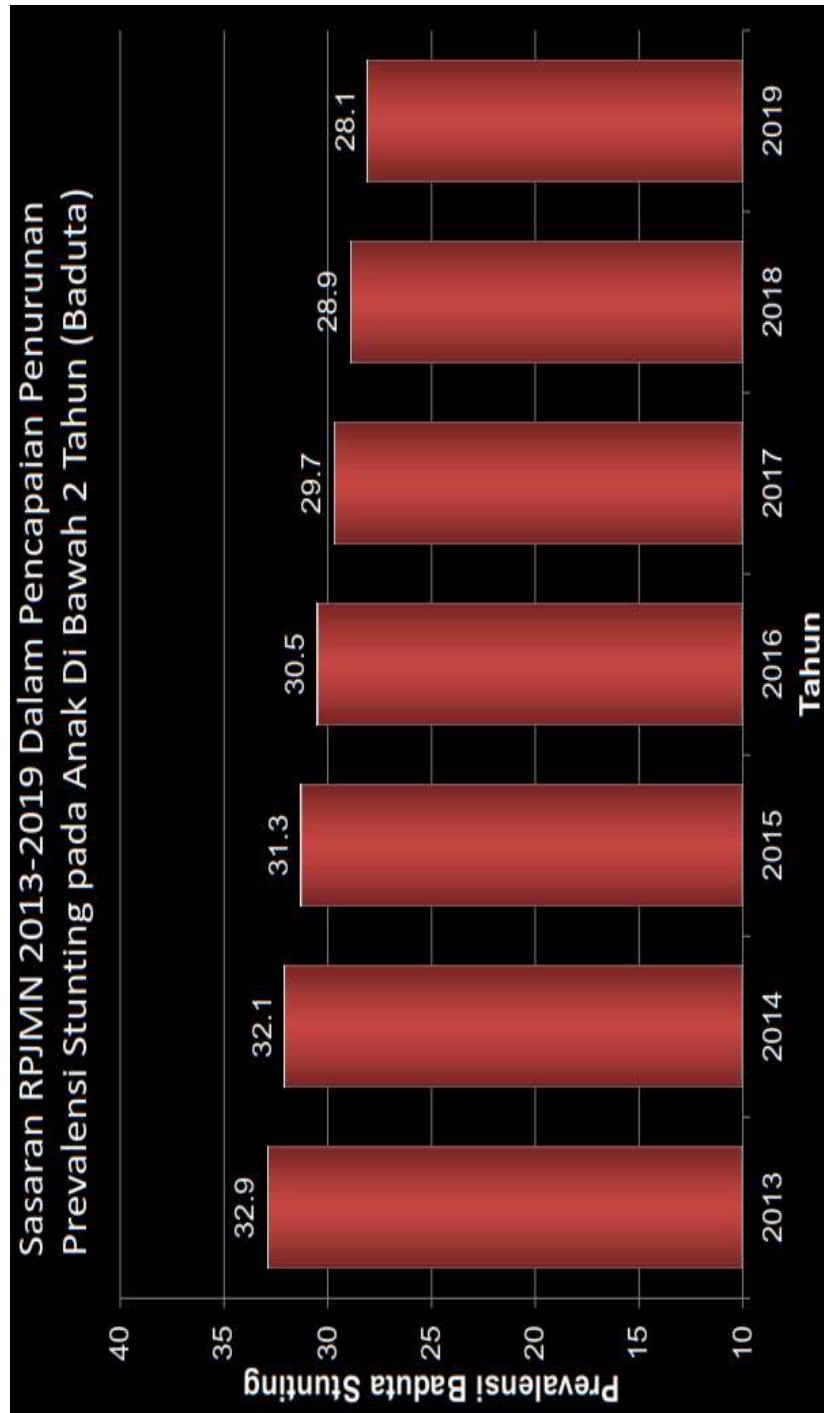
Lebih jauh Ketua Bappenas mengatakan bahwa dalam jangka panjang *stunting* dapat menimbulkan kerugian ekonomi sebesar 2%-3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) per tahun. Apabila PDB Indonesia US\$ 13.000 trilyun, maka potensi kerugian akibat *stunting* dapat mencapai US\$260 trilyun hingga US\$390 trilyun per tahun. Data perkembangan jumlah anak yang terkena *stunting* di Indonesia, sebagaimana terlihat dalam gambar 4.6, memperlihatkan angka yang cenderung menurun untuk kategori sangat pendek. Namun kecenderungan justru meningkat terus untuk yang berkategori pendek.



Gambar 4.4.
Perkembangan Permasalahan *Stunting* Anak di Indonesia
 Sumber: Kementerian Kesehatan, 2017

Untuk mengatasi *stunting*, lebih lanjut Ketua Bappenas mengatakan, pemerintah memfokuskan pencegahan terhadap *stunting* di 100 kabupaten/kota prioritas dan angka tersebut meningkat menjadi 160 kabupaten/kota pada 2019. Dalam pelaksanaannya penurunan *stunting* harus dilakukan dengan memperkuat koordinasi lintas sektor dan lintas kementerian/lembaga. Lebih jauh Ketua Bappenas mengatakan perlunya peran pemerintah daerah untuk ikut membantu. Dalam hal keikutsertaan daerah Ketua

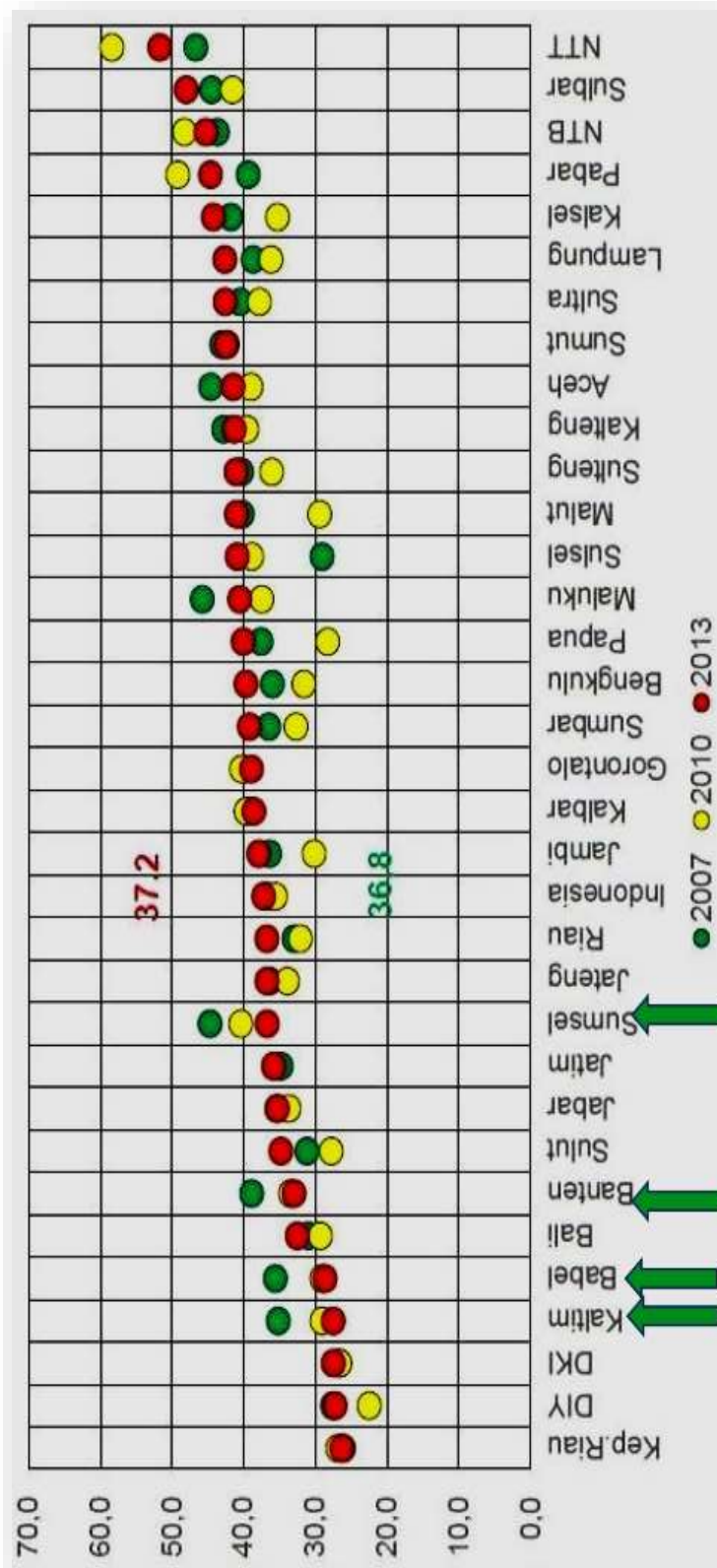
Bappenas menyoroti alokasi dana daerah yang harus benar dan diprioritaskan pada pencegahan stunting dan bukan untuk hal lain yang tidak penting. Ini masalah besar bagi daerah terutama dengan nilai evaluasi SAKIP yang rendah.



Gambar 4.5.
Sasaran RPJMN 2013-2019 untuk penurunan
Prevalensi *Stunting* Anak di Indonesia (Sumber: RPJMN 2013-

Menurut *Human Development Worker* anak stunting mempunyai risiko pada kemampuan kognitif, prestasi belajar dan dikemudian hari mempunyai produktivitas ekonomi yang rendah. Tabel tentang efektivitas penanganan stunting dari tahun 2007-2013 di atas menunjukkan hanya sedikit provinsi yang berhasil menurunkan angka prevalensi *stunting*. Sehingga dapat dikatakan bahwa usaha menurunkan secara signifikan jumlah stunting di Indonesia secara nasional belum berhasil. Sejumlah negara berkembang justru memperlihatkan bagaimana mereka dapat mengatasi stunting secara sangat signifikan antara lain di Bangladesh melalui perbaikan pendapatan rumah tangga miskin, pendidikan orang tua, pembangunan sanitasi, dan perbaikan fasilitas pelayanan kesehatan.

Pengalaman Senegal memperlihatkan komitmen dari multi-sektoral, pendekatan yang berorientasi pada kinerja serta sistem monitoring data yang sangat baik. Thailand menurunkan tingkat stunting di bawah 20% dari 50% melalui 'pasukan' *voluntir* masyarakat yang sangat terlatih dan berdedikasi tinggi yang datang dari rumah ke rumah dan memberikan bimbingan interpersonal kepada masyarakat, investasi di bidang pertanian serta komitmen daerah. Di Peru faktor kuncinya adalah kemauan dan komitmen politik dari elit paling tinggi, partisipasi sosial yang sangat luas, program multi-sektoral yang terkoordinasi, penerapan anggaran berbasis kinerja yang dikaitkan dengan insentif bagi rumah tangga, fasilitas kesehatan serta pemerintah daerah. Banyak *lesson learned* yang dapat diambil dari negara-negara diatas bagi reformasi administrasi di Indonesia.



Gambar 4.6.
Evaluasi Efektivitas Penangan Stunting per Provinsi
Sumber: Rikesda, 2007, 2010, 2013

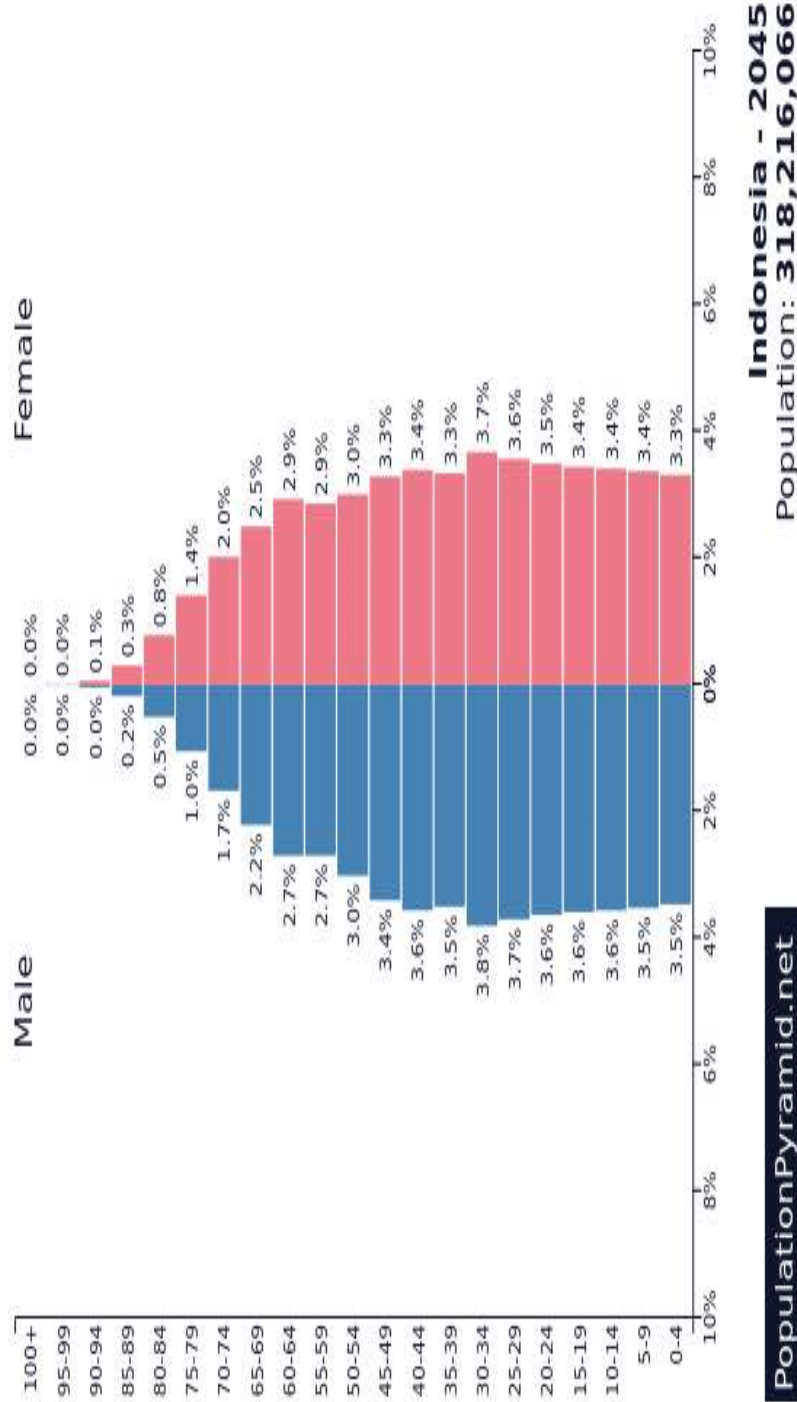
3) Kependudukan

Setiap tahun penduduk Indonesia bertumbuh sebesar 1,49% dan itu berarti bahwa penduduk Indonesia bertambah sebanyak kurang lebih 4,5 juta jiwa. Kurang lebih sama dengan total penduduk Singapura. Laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,49% ini dianggap cukup tinggi. Tidak hanya Indonesia, penduduk duniapun bertumbuh dan bertumbuh setiap tahunnya. Populasi dunia diperkirakan akan menjadi 8,6 milyar pada tahun 2030, menjadi 9,8 milyar pada tahun 2050, dan menjadi 10,6 milyar pada tahun 2071 (*World Government Summit, 2018, hal. 64*). Jumlah penduduk tahun 2018 ini adalah 265 juta jiwa dan diperkirakan akan menjadi 321 juta jiwa pada tahun 2045, 63,1% di antaranya akan tinggal di daerah perkotaan. Jakarta-Bandung diperkirakan akan menjadi Megapolitan dengan jumlah penduduk sebesar 80 juta jiwa.

Peningkatan jumlah penduduk dapat disebabkan oleh sejumlah hal antara lain peningkatan angka kelahiran, umur yang semakin panjang, penurunan angka kematian, dan perpindahan penduduk. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa membaiknya tingkat kesehatan akan berimplikasi negatif pada pertumbuhan jumlah penduduk. Bertambahnya jumlah penduduk Indonesia dapat berimplikasi pada sejumlah hal yang sangat serius. Dampak utamanya adalah bertambahnya kota-kota besar dengan jumlah penduduk yang semakin padat karena selain penduduk kota itu sendiri bertambah jumlahnya, penduduk dari daerah perdesaan yang bertambahpun akan berurbanisasi ke kota. Pada gilirannya akan terjadi tekanan pada pelayanan publik di kota, seperti pelayanan penyediaan perumahan dengan semua hal yang terkait dengannya, seperti ketersediaan pasar, sekolah, rumah sakit, klinik, puskesmas, kebersihan atau pengangkutan sampah, rumah ibadah air bersih, transportasi umum, tempat parkir, penyediaan lapangan kerja dan banyak lagi pelayanan

publik yang bersifat perkotaan lainnya. Pada gilirannya dibutuhkan pula tatakelola, regulasi, pengawasan dan tentunya biaya untuk penyediaan pelayanan publik tersebut, dan semuanya dalam skala yang besar.

Dampak lainnya adalah terjadi kemacetan lalu lintas yang semakin parah, polusi, dan antrian yang panjang dalam banyak hal. Kondisi diatas akan ditambah lagi dengan jenis pelayanan yang cenderung baru yaitu pelayanan-pelayanan untuk penduduk berusia lanjut sebagai akibat bertambahnya usia hidup manusia Indonesia. Selain terjadinya berbagai tuntutan pada pelayanan publik, terjadi pula dampak negatif seperti meningkatnya angka kemiskinan absolut, meningkatnya angka pengangguran, berkurangnya lahan pertanian, hutan, serta tekanan pada persediaan pangan. Pada gilirannya tekanan pada kerja pemerintahpun semakin berat untuk merespons berbagai tuntutan dan masalah yang muncul. Di samping berbagai masalah yang dapat muncul pada era sekitar tahun 2045, jika pembangunan ekonomi, pembangunan pendidikan dan kesehatan baik, maka pada tahun 2045 pula Indonesia mempunyai kelas menengah yang relatif kuat. World Summit pada Januari tahun 2018 di Dubai memperkirakan Indonesia pada tahun 2050 akan muncul sebagai salah satu 7 negara berkekuatan ekonomi terbesar di dunia bersama sama dengan Cina dan India.



Gambar 4.7.
Gambaran Populasi Indonesia di tahun 2045
Sumber: *Population Pyramid.net*

Diagram 4.7. adalah perkiraan piramida populasi Indonesia pada tahun 2045 dengan jumlah penduduk sekitar 318 juta. Diagram di atas memperlihatkan bahwa pada tahun 2045 kelompok umur terbanyak adalah pada usia 30-34 tahun. Jika diperluas maka dapat terlihat pada usia 20-49 tahun, usia yang dapat dikategorikan sebagai usia produktif. Jika pemerintah mampu menurunkan tingkat pengangguran secara terus menerus maka tingkat produktivitas nasional akan baik. Namun seandainya sebaliknya yang terjadi maka jumlah pengangguran semakin besar dan beban ekonomi masyarakat semakin berat.

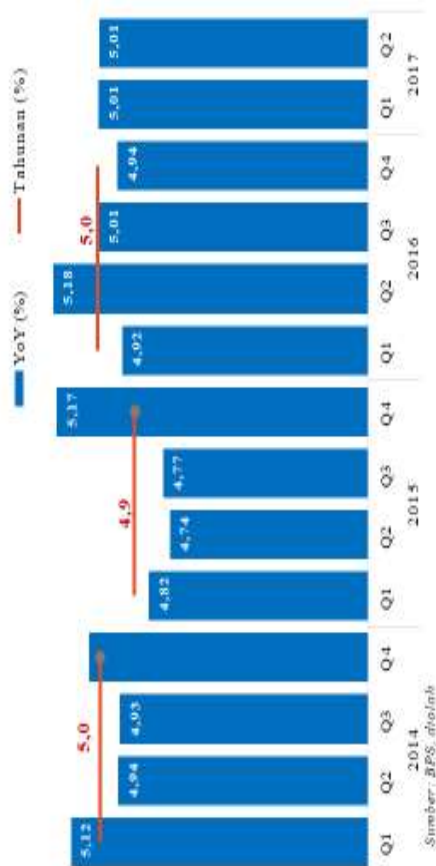
Jika perubahan demografi ini dikaitkan dengan kualitas pendidikan dan kualitas kesehatan, dapat pula dikaakan bahwa dalam kurun waktu 25 tahun yang akan datang, anak-anak yang sekarang sedang berada pada tingkat sekolah dasar dan menengah akan menjadi tulang punggung tenaga kerja Indonesia. Padahal kualitas pendidikannya dan kesehatannya tidak baik saat ini. Diketahui pada saat itu globalisasi yang berkaitan dengan tenaga kerja asing semakin terbuka lebar. Kondisi ini menciptakan tantangan yang tidak mudah bagi generasi muda yang berada dalam rentang umur masa produktivitas untuk bersaing dengan tenaga kerja asing.

b. Pembangunan Ekonomi

Kajian atas dimensi ekonomi mengungkap beberapa isu utama yang berpotensi menjadi *driving forces* bagi pembentukan lingkungan strategis administrasi publik. Berikut ini adalah isu-isu utama tersebut: (a) pertumbuhan ekonomi; (b) peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non-SDA; dan (c) ketimpangan ekonomi antar daerah. Dilihat dari aspek pertumbuhan ekonomi, Indonesia mengalami tren pertumbuhan yang relatif stabil dalam kurun waktu 10 tahun terakhir dengan rerata 5,64%. Pertumbuhan tersebut ditandai dengan beberapa indikasi positif yang meliputi konsumsi rumah tangga, investasi modal, peningkatan nilai ekspor dan nilai eksport yang cenderung berada di bawah eksport Indonesia sebagaimana terlihat pada gambar berikut (FGD, Simanjuntak, 2018).

SOUND AND STABLE ECONOMIC GROWTH

GROWTH SNAPSHOT ON SEMESTER 1 2017

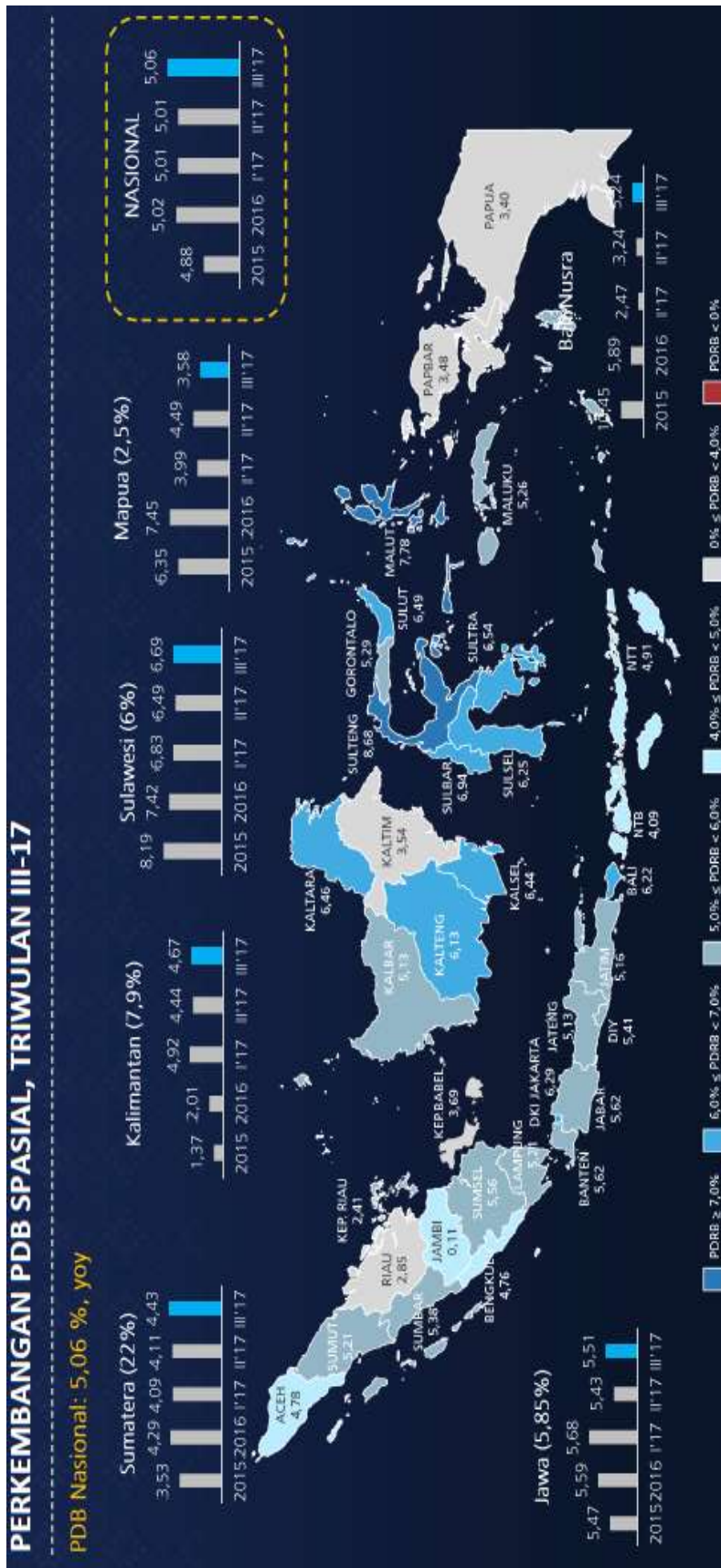


Gambar 4.8
Stabilitas Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

Sumber: BPS, diolah 2017

Melihat kualitas pertumbuhan ekonomi terkait pula dengan kontribusinya terhadap pengurangan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi. Secara agregat pertumbuhan ekonomi Indonesia memberikan kontribusi bagi pengurangan tingkat kemiskinan dan ketimpangan, namun hasil yang dicapai belum maksimal. Pada periode tahun 2010-2012 tingkat kemiskinan hanya turun sebesar 0,11% sementara sepanjang 2013 hingga 2017 tingkat kemiskinan mengalami penurunan namun terbilang kecil, yaitu, rerata 0,049%. Jika dilihat lebih lanjut, pertumbuhan ekonomi melalui pertumbuhan konsumsi rumah tangga menunjukkan bahwa sekitar pertumbuhan konsumsi sekitar 10,6% penduduk miskin hanya sebesar 1,34%. Gambaran pertumbuhan ekonomi tersebut mengungkap pula bahwa sekitar 20% orang kelompok kaya menikmati pertumbuhan ekonomi Indonesia. Bahkan semenjak tahun 2007, konsumsi kelompok kelompok tersebut mengalami peningkatan (FGD, Simanjuntak, 2018). Ketimpangan ekonomi juga terlihat secara agregat antar daerah, terutama di Jawa, Balinustra, dan Sulawesi yang menunjukkan tren peningkatan, walaupun pada tingkat nasional ketimpangan tersebut mengalami penurunan, yaitu, dari 0,81 di tahun 2011 menjadi 0,78 di tahun 2015.

Ketimpangan ekonomi didaerah perlu mendapat perhatian serius mengingat beberapa daerah di kawasan Jawa dan Sulawesi menghasilkan pertumbuhan ekonomi rata-rata diatas pertumbuhan ekonomi nasional. Pada triwulan III tahun 2017 pertumbuhan ekonomi di Jawa mencapai 5,51% dan Sulawesi sebesar 6,69%, sebagaimana terlihat pada gambar berikut.



Gambar 4.9. Perkembangan PDB Spasial, Triwulan III-17

Sumber: BPS, diolah 2017

Dari data tersebut juga terlihat bahwa daerah penghasil sumber daya, seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua serta Papua Barat menghasilkan pertumbuhan ekonomi di bawah rata-rata nasional. Aceh mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,78%, Riau sebesar 2,85%, Kalimantan Timur mencatatkan 3,54%, Papua sebesar 3,40% dan Papua Barat dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,48%. Mencermati data tersebut, Simanjuntak (FGD, 2018) menjelaskan bahwa permasalahan tersebut terjadi karena daerah kaya sumber daya alam tersebut hanya mengandalkan eksploitasi atas sumber daya alam untuk menopang pertumbuhan ekonominya tetapi tidak bergerak untuk membangun industri-industri yang berkaitan dengan pengolahan sumber daya alam atau industri lainnya yang terkait. Bahkan, nilai tambah tersebut justru diperoleh oleh daerah-daerah non-sumber daya alam mengingat berbagai kebutuhan barang dan jasa di daerah kaya sumber daya alam tersebut di topang oleh daerah-daerah disekitarnya yang memiliki industri pengolahan, manufaktur dan jasa.

Tingginya ketergantungan daerah kaya sumber daya alam tersebut sepertinya berkorelasi dengan pendapatan negara dari sektor minyak dan gas (migas). Secara nasional kontribusi sektor migas tersebut sebesar 11,7% dan bahkan 50% dari Pendapatan Nasional Bukan Pajak (PNBP) atau sebesar Rp. 132 triliun dari total pendapatan Rp. 260 triliun bersumber dari PNBP migas (APBN-P, 2017). Ketergantungan perekonomian atas sektor migas tidak hanya berdampak pada persoalan pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan spasial tetapi juga secara nyata berdampak negatif terhadap masa depan lingkungan hidup. Tingginya (potensi) kerusakan lingkungan hidup akibat dari pengelolaan sumber daya alam pada gilirannya menciptakan krisis ekosistem. Permasalahan ini seharusnya menjadi perhatian serius pemerintah karena tidak hanya menjadi tanggung

jawab sektor tertentu tetapi hendaknya melibatkan berbagai sektor yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan, seperti kependudukan, sistem perizinan tambanga dan hutan, lapangan pekerjaan, agrarian hingga lapangan pekerjaan (FGD, Kartodihardjo, 2018). Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, isu penting yang menjadi agenda global adalah kondisi lingkungan hidup yang menentukan keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Kerusakan alam pada gilirannya akan berdampak pada kualitas pembangunan di masa mendatang. Oleh karena itu, tantangan bagi pemerintah adalah bagaimana merumuskan kebijakan pembangunan ekonomi yang mengarusutamakan kelestarian lingkungan hidup. Dalam hal ini, pemerintah harus memasukan biaya kerusakan lingkungan hidup sebagai indikator penting dalam menghitung pertumbuhan ekonomi (FGD, Maria, 2018).

Permasalahan ketimpangan pertumbuhan ekonomi, kemiskinan khususnya di kawasan Timur Indonesia, ketergantungan pembangunan ekonomi khususnya di daerah terhadap sumber daya alam, dan keberlanjutan lingkungan hidup telah menjadi prioritas pemerintah dewasa ini.

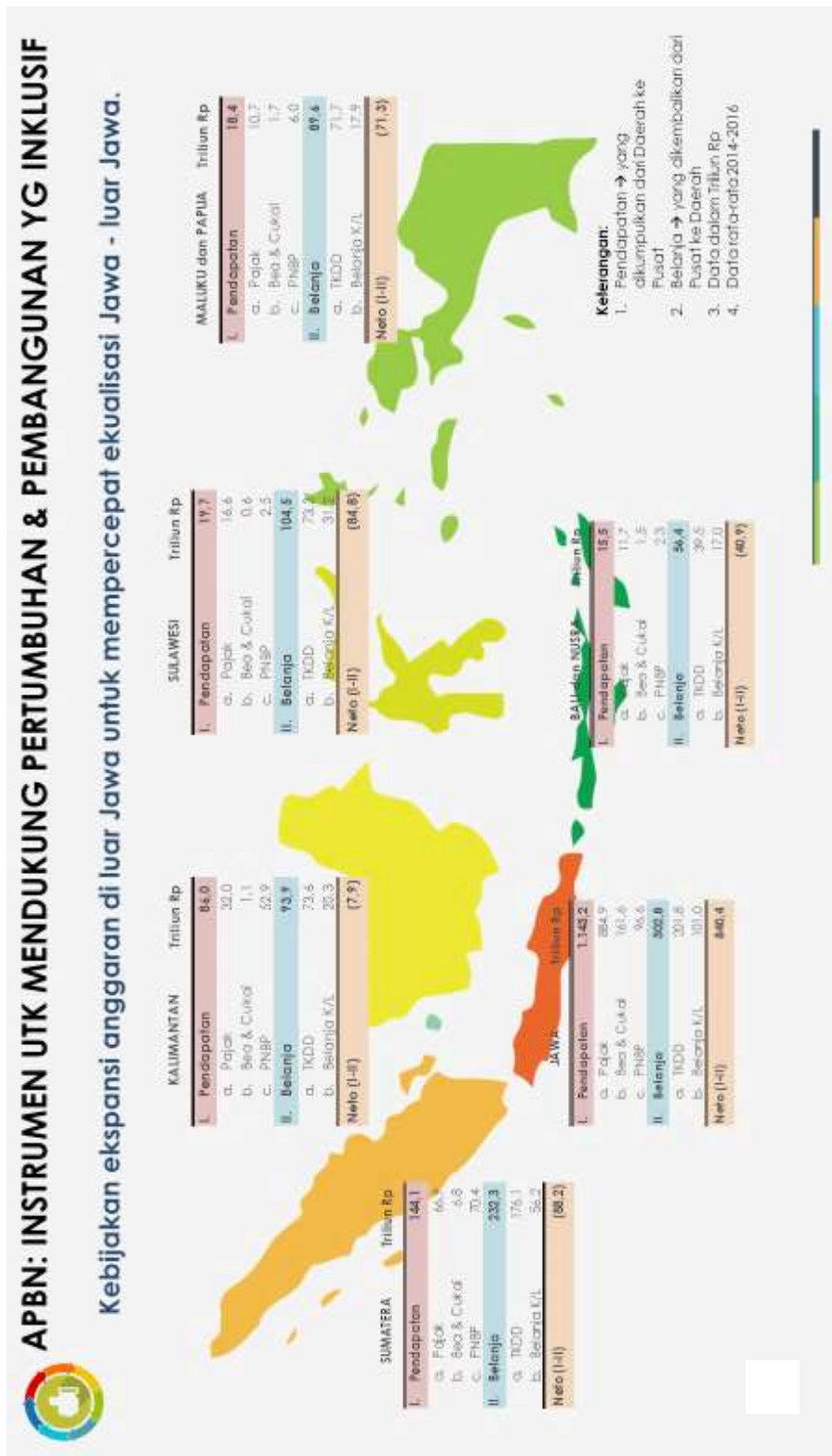


Gambar 4.10.
Kontribusi Sektor Terhadap PDB Semester II 2018

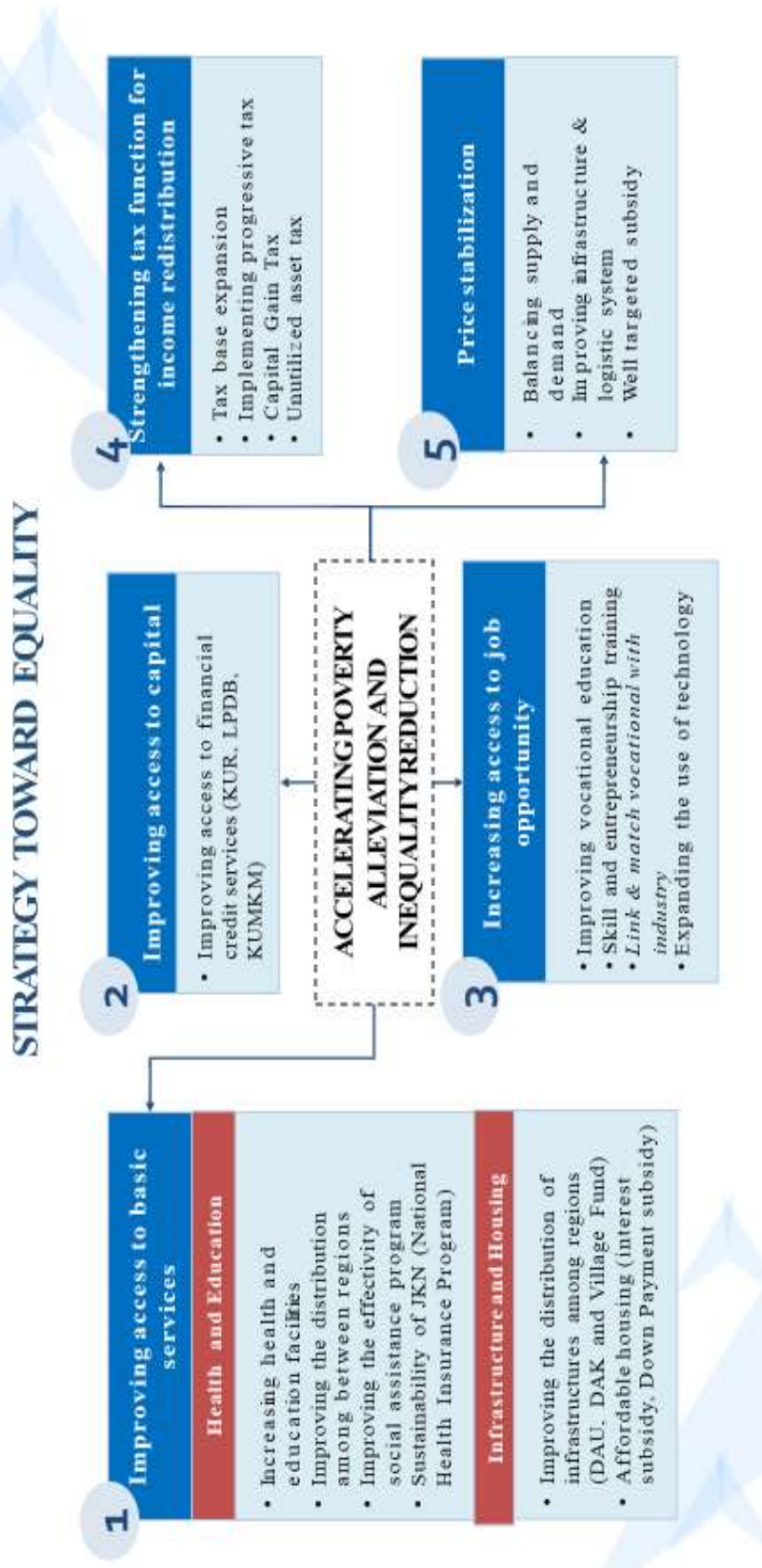
Sumber : Kemenperin.go.id

Kesungguhan pemerintah untuk memberikan perhatian khusus dan menjadikan penyelesaian persoalan tersebut sebagai prioritas kebijakan pembangunan akan menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia di masa mendatang. Potensi Indonesia untuk menjadi negara ekonomi terbesar cukup beralasan dengan melihat beberapa indikator (FGD, Simanjuntak, 2018). Pertama, Indonesia tergolong kedalam 8 negara dengan perekonomian terbesar; kedua, pendapatan per kapita sebesar US\$ 29.300; ketiga, struktur ekonomi Indonesia sudah mengarah pada industri yang menghasilkan nilai tambah, yaitu sekitar 20% kontribusi industri pengolahan terhadap PDB; keempat, ekonomi sektor jasa menyentuh hingga 73% PDB; kelima; tingkat kemiskinan menunjukkan tren penurunan semenjak tahun 2010 sebesar 13,3% menjadi 10,6% di tahun 2017; keenam, tingkat pengangguran mengalami penurunan dari tahun 2006 sebesar 10,5% menjadi 5,3% pada 2017; dan ketujuh, ketimpangan ekonomi mengalami penurunan walaupun terlihat moderat, berdasarkan perhitungan gini ratio pada tahun 2012 berada pada nilai 0,413 dan mengalami penurunan menjadi 0,393 pada tahun 2017.

Figur perekonomian Indonesia tersebut tidak serta merta menunjukkan capaian pembangunan ekonomi Indonesia di masa mendatang. Berbagai langkah strategis mutlak dilakukan oleh pemerintah untuk menjawab berbagai permasalahan yang terkait dengan ketimpangan pertumbuhan ekonomi, kemiskinan khususnya di kawasan Timur Indonesia, ketergantungan pembangunan ekonomi khususnya di daerah terhadap sumber daya alam, dan keberlanjutan lingkungan hidup.



Gambar 4.11. Kebijakan Ekspansi Anggaran di luar Jawa



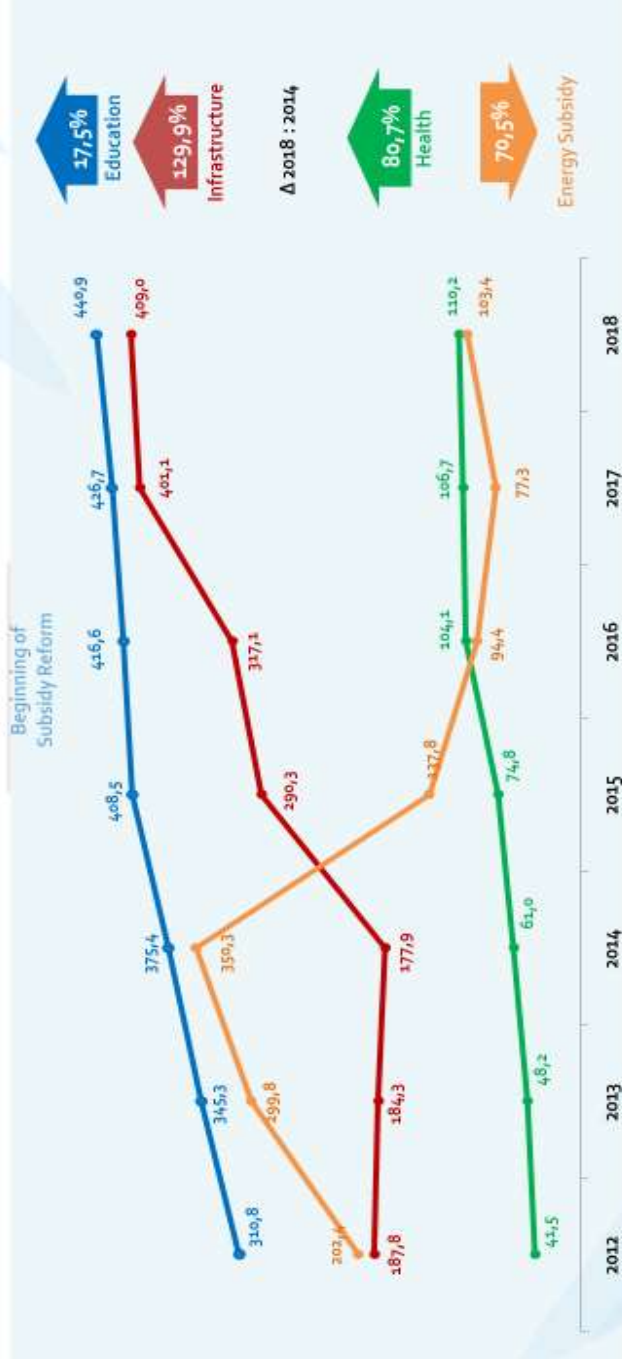
Gambar 4.12.
Kebijakan Strategis Pemerintah dalam mengatasi ketimpangan Ekonomi

Dalam menjawab permasalahan tersebut, pemerintah saat ini telah menetapkan arah kebijakan strategis sebagaimana berikut. Pertama, politik anggaran negara diorientasikan pada ekspansi alokasi untuk daerah di luar Jawa guna mengatasi ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan luar Jawa, khususnya kawasan Indonesia Timur. Belanja pusat di daerah lebih besar daripada pendapatan yang dikumpulkan dari daerah ke pusat. Sebagai contoh, pendapatan Maluku dan Papua secara agregat sebesar Rp. 18,4 triliun sementara belanja pusat ke daerah sebesar Rp. 87,6 triliun. Kedua, pemerintah merumuskan kebijakan strategis untuk mengatasi ketimpangan ekonomi yang meliputi, peningkatan akses layanan dasar; permodalan untuk UKM; memperluas kesempatan kerja; mengorientasikan pajak untuk redistribusi pendapatan; dan stabilisasi harga. Ketiga, kebijakan pemerataan ekonomi yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan *middle income trap* dan sekaligus sebagai pilar untuk mencapai negara ekonomi maju. Keempat, mengarusutamakan kebijakan pembiayaan anggaran pada sektor-sektor infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Belanja untuk infrastruktur mengalami peningkatan sekitar 129,9% terhitung tahun anggaran 2014. Kelima, menyelaraskan antara program pengentasan kemiskinan dan penurunan tingkat ketimpangan ekonomi.

Keenam, meningkatkan efektivitas subsidi melalui penetapan kelompok target dan mengakselerasikannya dengan berbagai program bantuan sosial. Ketujuh, memperbaiki pengelolaan alokasi anggaran sebesar 20% untuk sektor Pendidikan. Alokasi tersebut di fokuskan untuk Program Indonesia Pintar, BOS, Bidik Misi, perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, dan peningkatan insentif guru. Kedelapan, pemerintah secara bertahap meningkatkan anggaran untuk sektor kesehatan. Pada tahun anggaran 2018 alokasi tersebut sebesar Rp. 110,2 triliun meningkat dari tahun 2014 sebesar Rp. 61 triliun.

SPENDING REFORM: REFOCUSING ON PRIORITY SECTORS

Share of budget for infrastructure, education, and health has been increased. Nevertheless, the effectivity and efficiency still need to be improved

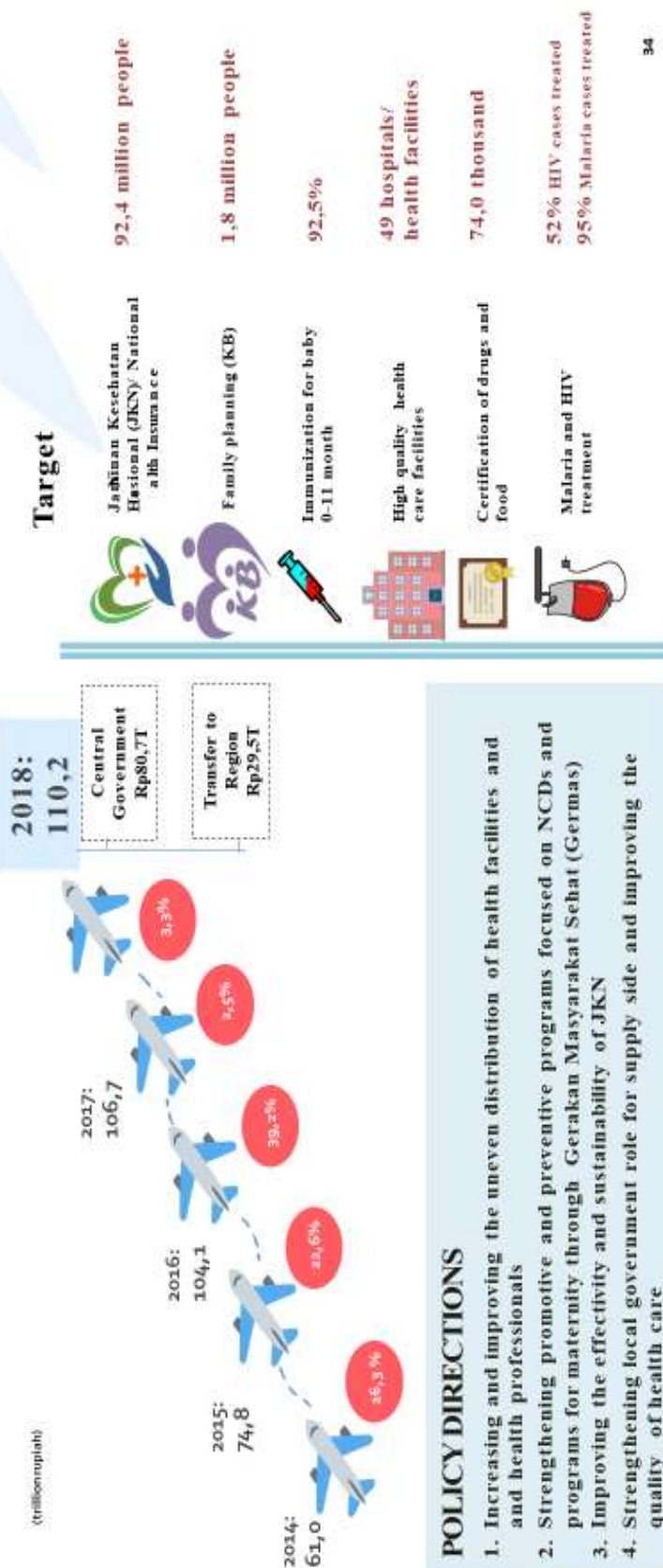


Gambar 4.13.
Perubahan Pembelanjaan, pemfokusan pada sektor prioritas

Kesembilan, pemerintah menginisiasi kebijakan pengelolaan energi menuju pengembangan energi baru terbarukan (EBT). Langkah ini dilakukan mengingat energi tak terbarukan mengalami penurunan cadangan setiap tahunnya. Diperkirakan minyak bumi akan habis dalam jangka waktu 12 tahun, gas bumi 33 tahun dan batubara 82 tahun dengan catatan tidak ditemukan cadangan baru. Untuk mengatasi tantangan tersebut pemerintah menggenjot produksi EBT yang target awalnya menghasilkan sekitar 23% dari konsumsi energi nasional (FGD, ESDM, 2018). Kesepuluh, untuk mengatasi kerusakan alam akibat pengelolaan sumber daya alam yang tidak bijak Komisi Pemberantasan Korupsi menginisiasi Gerakan Nasional Penyelematan Sumberdaya Alam (GNPSDA) yang bermitra dengan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Keterlibatan KPK dalam mengatasi permasalahan ini tidak terlepas dari perilaku elit lokal yang kerap mengeksploitasi sumberdaya alam sebagai sumber daya ekonomi untuk mendukung kepentingan politik. Bahkan eksploitasi tersebut telah menjadi ajang praktek suap antara kepala daerah dan pelaku bisnis untuk mendapatkan izin pengelolaan sumberdaya alam (FGD, Kartodihardjo, 2018).

GOVERNMENT HAS BEEN ALLOCATING 5% FOR HEALTH BUDGET SINCE 2016

Expanding supply side, improving access and quality of health care and maintaining the sustainability of JKN



Gambar 4.14. Alokasi Anggaran Kesehatan

ACCELERATING POVERTY ALLEVIATION AND INEQUALITY REDUCTION

Through optimizing social assistance, subsidy, and Village Fund

POLICY DIRECTIONS

- Improving targeting accuracy by using unified data
- Sinergy between programs
- Refinement of scheme and cashless distribution

TOTAL (trillion rupiah)
292,8T

Subsidy* *exclude tax subsidy	Program Keluarga Harapan	Program Indonesia Pintar	Contribution for the poor in JKN	Food Assistance	Bidik Misi	Village Fund
161,6	17,3	10,8	25,5	13,5	4,1	60,0



Program Keluarga Harapan
10 million family



Contribution for the poor in JKN
92,4 million people



Program Indonesia Pintar
19,7 million student



Food Assistance and Subsidy
15,6 million family
Expanding Non cash food assistance



Usaha Ekonomi Produktif
..... 106,7 thousand family



Village Fund
74.958 village

Gambar 4.15.
Accelerating Poverty Alleviation and Inequality Reduction

2. Kondisi Politik dan Hukum

a. Interaksi Sosial-Politik

Memahami tentang interaksi sosial-politik bertolak dari pendefinisian tentang institusi sosial yang secara luas meliputi politik-negara; ekonomi, seperti pasar (*market*) dan teknologi produksi; dan agama serta etnis suatu bangsa. Perkembangan institusi sosial sejatinya mencerminkan pula perkembangan suatu masyarakat, dan dalam proses perkembangan tersebut institusi sosial memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan dan kelanjutan masyarakat yang semakin kompleks. Karakteristik dan perkembangan institusi sosial sejatinya mencerminkan karakteristik dari kondisi sosial-masyarakat itu sendiri. Dari titik pandang ini maka institusi sosial dipengaruhi oleh konfigurasi geografis, demografis dan sejarah (tradisi) (FGD, Gardono, 2018).

Merujuk pada faktor-faktor pembentuk institusi sosial, faktor etnisitas dalam kerangka yang lebih luas dengan demikian memiliki kontribusi terhadap keberadaan institusi sosial tersebut. Dalam konteks Indonesia, karakteristik multikultural masyarakat menjadi isu penting dalam melihat bagaimana identitas dan nilai terinstitusionalisasi dalam negara. Secara singkat Tjahjandari (FGD, 2018) menjelaskan multikulturalisme sebagai berikut:

“Multikulturalisme mengisyaratkan pengakuan terhadap realitas keragaman budaya, baik keragaman suku bangsa, maupun ras, agama, maupun keberagaman bentuk-bentuk kehidupan (subkultur) yang selalu berkembang dalam kehidupan bermasyarakat.”

Dilihat dari aspek kesejarahan, multikultural telah diterima dan diakui semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian, multikulturalisme tidak hanya sekedar diakui tetapi juga diwujudkan secara legal-formal dalam negara. Bentuk perwujudan ini menyentuh hingga level kebijakan dan program-program pemerintah yang memberikan perhatian serius terhadap keragaman masyarakat Indonesia. Dari sisi pandang perspektif negara demokratis, keragaman dan kompleksitas kebutuhan masyarakat tersebut menjadi orientasi dari kebijakan dan aktivitas pemerintah. Dengan kata lain, kebijakan publik mencerminkan keragaman *voice* dan *choice* masyarakat sebagai cerminan dan keragaman entitas sosial itu sendiri. Menterjemahkan keragaman masyarakat dengan berbagai kebutuhannya bukanlah pekerjaan yang sederhana mengingat dalam konteks multikulturalisme berkembang pula sub-kultur di dalamnya yang boleh jadi berbeda dari arus utama kultur masyarakat. Ketika suatu entitas dalam masyarakat mendefinisikan kelompoknya berbeda dengan arus utama tatanan masyarakat maka kondisi ini sudah dapat dikatakan sebagai bentuk sub-kultur.

Dalam tatanan masyarakat modern dan demokratis, eksistensi kelompok-kelompok masyarakat, baik yang terbentuk atas dasar orientasi politik, sosial, kultur/etnis, maupun ekonomi, merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses pembangunan suatu negara bangsa. Pelembagaan formal kelompok politik melalui pembentukan berbagai partai politik adalah pilar penting dalam sistem pemerintahan demokrasi. Demikian pula halnya dengan lahir dan berkembangnya kelompok-kelompok sosial kemasyarakatan non pemerintah atau dikenal dengan organisasi sosial kemasyarakatan/OMS (*civil society*). Paradigma *governance* yang berkembang menjadi paradigma global semenjak awal tahun 1990an menegaskan bahwa kualitas pembangunan akan terwujud ketika para pemangku kepentingan, pemerintah, entitas bisnis dan OMS, di suatu negara bangsa memiliki peran dan fungsi yang sejajar dan membangun

kemitraan dalam mengelola kepentingan bersama. Di Indonesia, demokratisasi dan reformasi semenjak keruntuhan rezim Orde Baru telah memberikan ruang dan peluang kepada kelompok-kelompok politik untuk mendirikan partai politik dan berpartisipasi dalam pemilihan umum yang bebas dan adil untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Sementara itu, OMS yang sebelum lahirnya demokrasi Indonesia berada dalam posisi sub-ordinat pemerintah telah memiliki peran yang signifikan dalam proses pembangunan nasional.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* tahun 2017 mengungkapkan bahwa pengelompokan masyarakat atas dasar identitas politik relatif tinggi. Dengan menggunakan hasil pemilihan umum legislatif, survei tersebut memetakan alasan pemilih dalam memilih partai politik dengan sampel PDI Perjuangan, Partai Gerindra, Partai Golkar, Partai Demokrat dan Partai Kebangkitan Bangsa. Alasan pemilih dalam menentukan pilihannya mayoritas dipengaruhi oleh “suka dengan partai tersebut” yang rata persentasenya berkisar antara 40% sampai dengan 50%. Sementara itu, persepsi publik tentang citra partai politik bersifat dinamis. Pada Januari 2015 51,4% responden menilai citra baik pada partai politik, namun setahun kemudian tahun 2016 persepsi tersebut anjlok menyentuh 40,6%. Namun demikian, pada April tahun yang sama persepsi responden tentang citra baik partai politik mengalami peningkatan menjadi 45,2%.

Sementara itu, peran dan fungsi OMS di Indonesia memberikan kontribusi yang signifikan bagi peningkatan kapasitas pemerintahan dan pembangunan nasional. Sebut saja ICW dan IRE di Provinsi Yogyakarta. Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berintegritas secara rutin dilakukan oleh ICW, bahkan lembaga tersebut menjadi salah satu mitra penting Komisi Pemberantasan

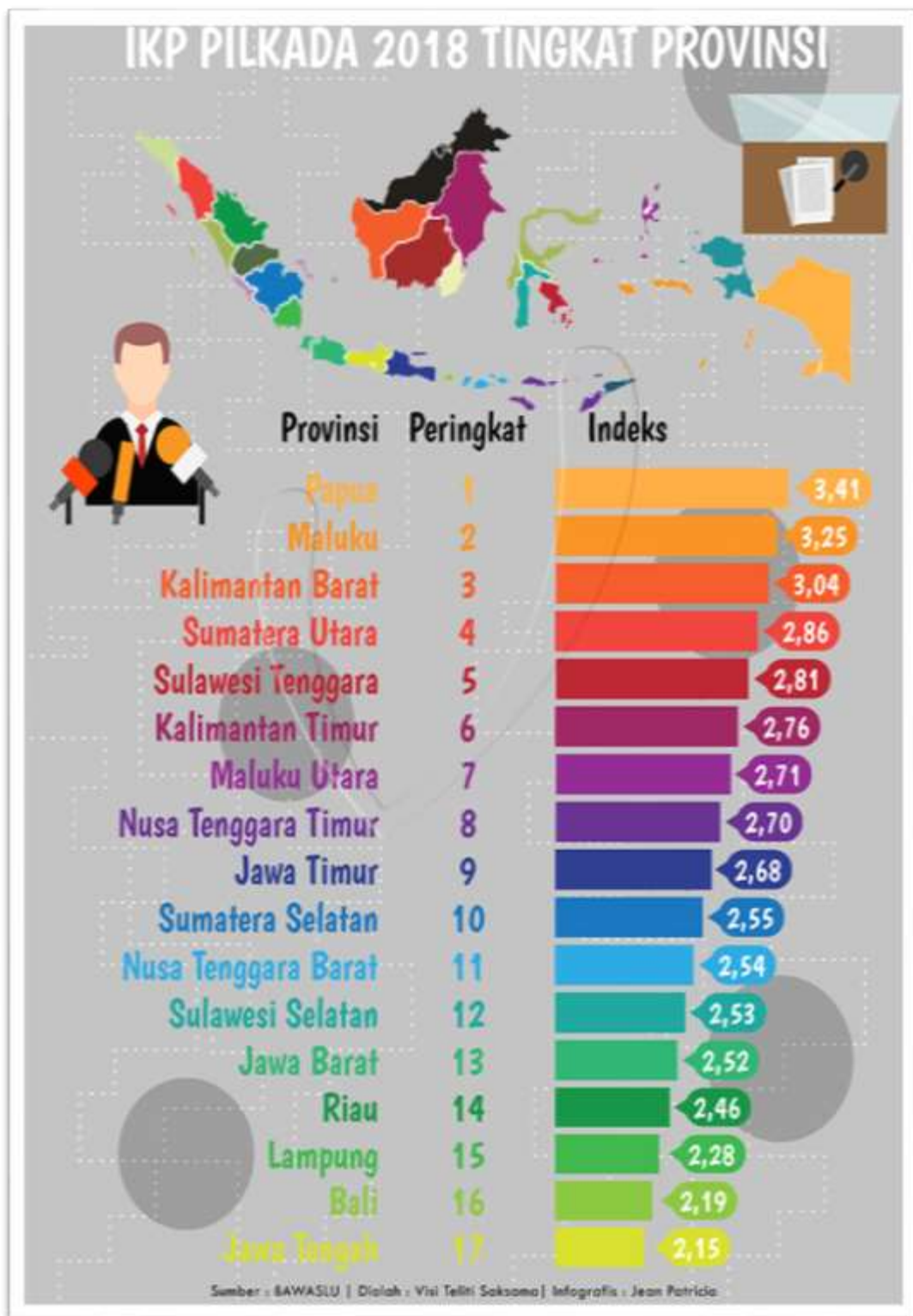
Korupsi (KPK). Demikian pula halnya dengan kontribusi IRE di Yogyakarta yang berperan besar dalam memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya di Provinsi Yogyakarta. Peran tersebut juga terlihat ketika Provinsi Yogyakarta menjadi provinsi pertama yang membantu Lembaga Ombudsman Daerah sebelum terbentuknya Komisi Ombudsman Indonesia (Prasojo dan Zulkarnain, 2015).

Namun demikian, terlepas dari kecenderungan positif keberadaan partai politik dan OMS masih terdapat beberapa tantangan yang pada gilirannya mempengaruhi kualitas interaksi antar masyarakat dan antara masyarakat dan negara. Ekspresi identitas politik, sosial, dan kultur/etnis kerap kali dieksploitasi oleh para elite, terutama di tingkat lokal untuk menguasai sumber daya di daerah (FGD, Gardono, 2018). Dominasi suatu kelompok atas kelompok lain yang berpotensi memicu konflik horizontal masih menjadi tantangan serius bagi Indonesia di masa mendatang. Peristiwa konflik di daerah pada awal masa transisi demokrasi Indonesia menjadi pelajaran penting bagi pemerintah, khususnya dalam mengelola keragaman identitas politik, sosial, dan kultur/budaya. Isu sentimen kedaerahan yang menguat pada awal reformasi telah mengganggu integritas NKRI (Nordholt and Klinken, 2007, 21). Menguatnya sentimen kedaerahan memicu konflik antar etnis dan agama, konflik antar daerah seperti Riau dan Sumbar (Nordholt and Klinken, 2007, p.17); pemekaran Daerah atas dasar etnisitas; dan juga lahirnya berbagai kebijakan daerah yang cenderung diskriminatif terhadap kelompok masyarakat dengan etnis atau agama yang berbeda dari kelompok masyarakat disuatu daerah.

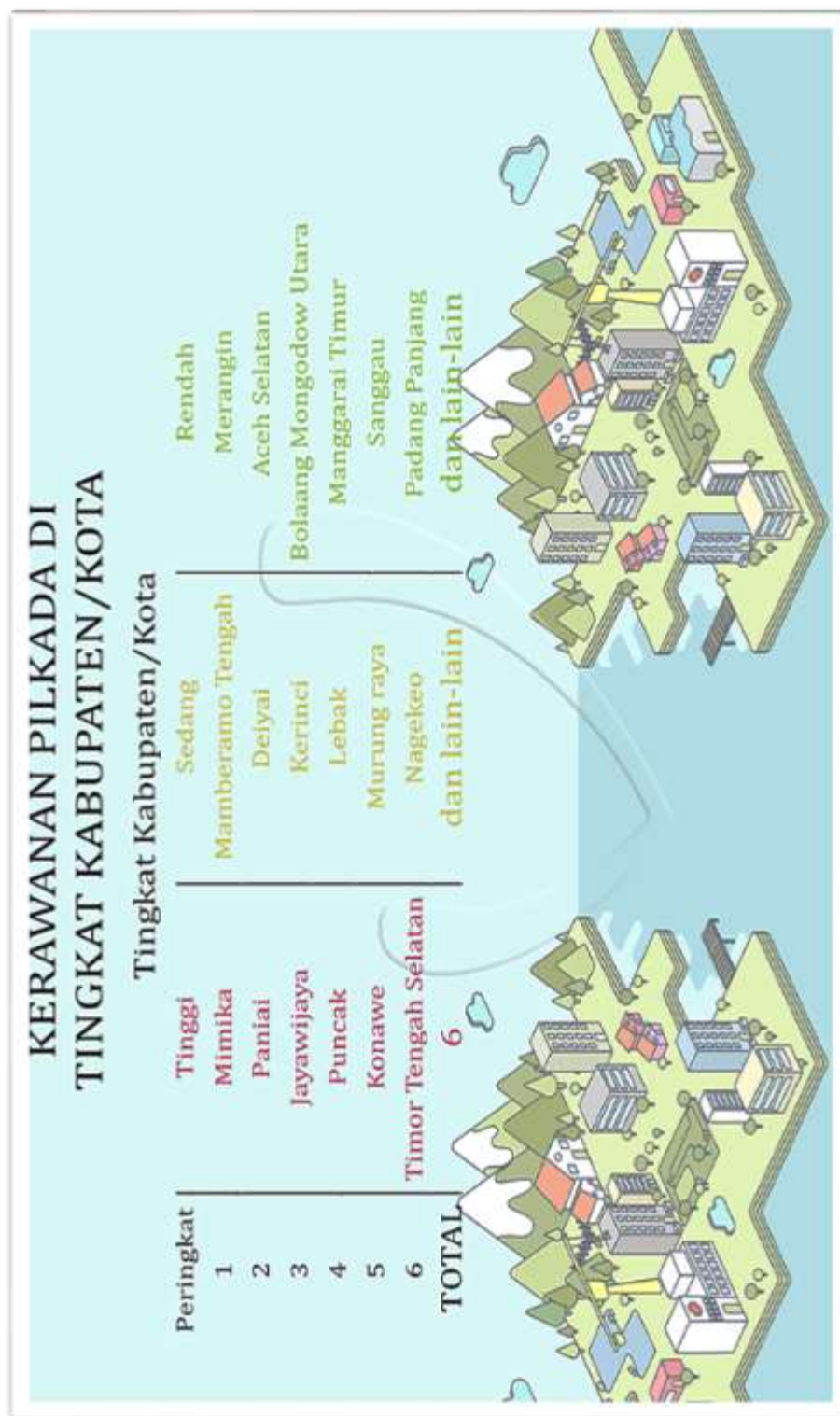
Salah satu konflik horisontal yang dipicu oleh identitas keagamaan dan sosial dan memberikan dampak kerusakan sosial yang demikian besar adalah konflik Poso, Maluku. Konflik Poso merupakan

konflik yang berkepanjangan dimulai sejak Desember 1998 atau dikenal dengan konflik Poso I. Tak lama setelah konflik I tersebut mereda, pada April 2000 konflik Poso II kembali pecah yang diikuti dengan konflik Poso III pada periode Mei-Juni 2000. Kemudian kerusuhan dan konflik di wilayah tersebut kembali terjadi pada Juli 2001 atau dikenal dengan Poso IV. Di penghujung tahun 2001, tepatnya bulan Nopember, konflik Poso V. Konflik Poso yang meletus tak lama setelah runtuhnya rezim Orde Baru dapat dikatakan sebagai konflik terberat yang dialami oleh Indonesia ditengah-tengah proses demokratisasi (Ecip, Darwis Waru and Alip Yog Kunandar 2002:8-40).

Sementara itu, melihat perkembangan kualitas partai politik dan relasi antara konstituen dan partai politik, tantangan besar masih akan dihadapi oleh Indonesia. Survei yang dilakukan oleh CSIS tahun 2017 terungkap bahwa masalah utama yang dihadapi oleh partai politik dewasa ini adalah tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik. Tercatat sekitar 44,2% responden (pemilih pada pemilu 2014) menyatakan masalah tersebut. Masalah berikutnya yang dihadapi adalah kualitas kepemimpinan di tubuh partai, sebagaimana disuarakan oleh sekitar 21,2%. Pilkada serentak yang baru saja diselenggarakan tahun 2018 ini, mendorong pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, untuk memetakan potensi konflik dalam proses pemilihan tersebut sebagaimana terlihat dalam gambar 4.16.



Gambar 4.16.
Potensi Konflik Dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah
 Sumber : Bawaslu, 2018

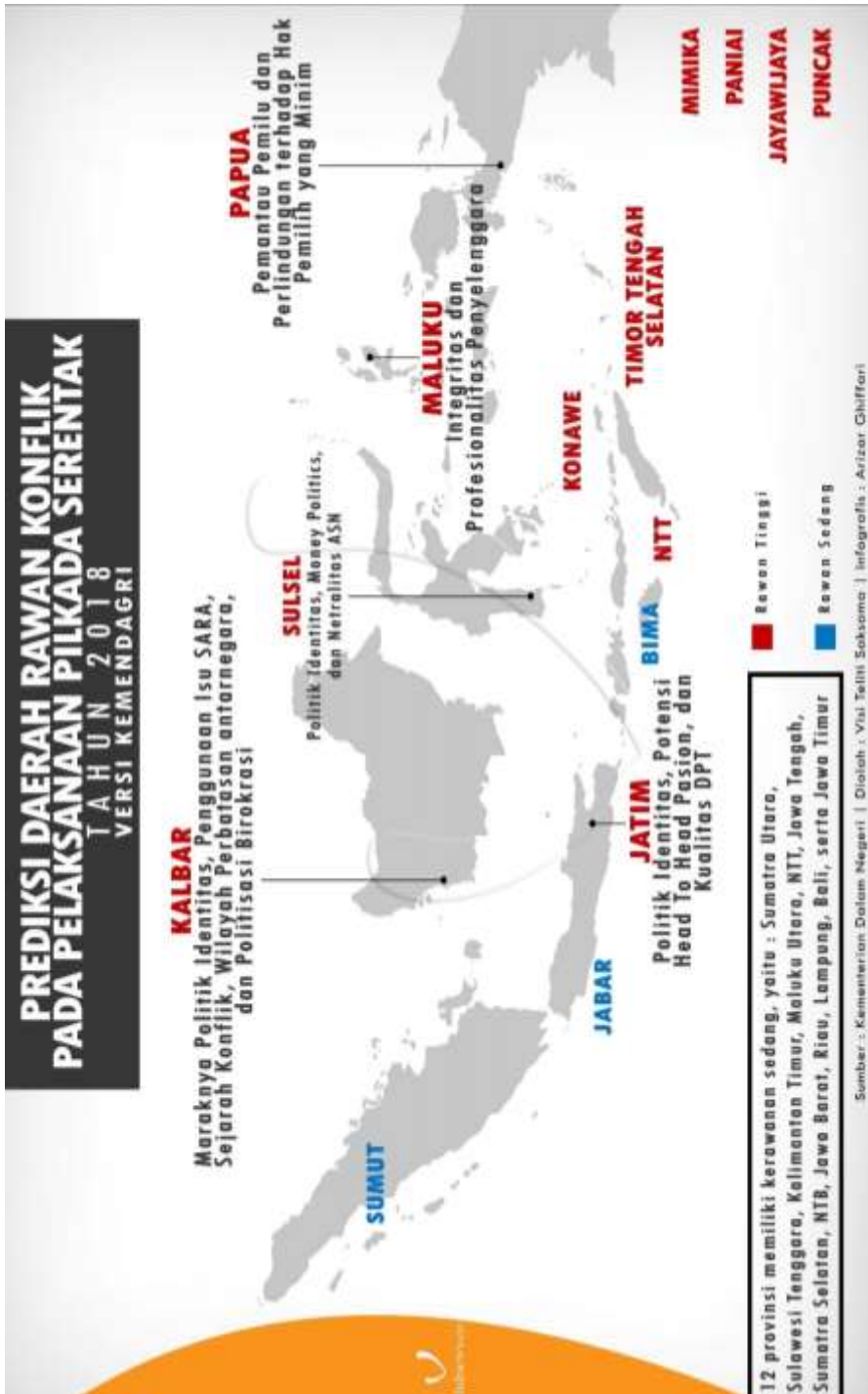


Gambar 4.17.
Kabupaten Rawan Konflik pada Pilkada 2018

Sumber : Bawaslu, 2018

Bahkan dari hasil pemetaan tersebut, terungkap pula bahwa faktor identitas politik, sosial, dan keagamaan masih menjadi faktor krusial yang dapat memicu konflik dalam proses pemilihan Kepala Daerah tersebut, sebagaimana terlihat dalam gambar berikut ini. Peneliti LIPI bidang otonomi daerah, Syarif Hidayat mengatakan penurunan aspek demokrasi terjadi karena adanya dinamika politik. Dinamika politik di DKI Jakarta dan Pilkada serentak di daerah juga akan mempengaruhi penurunan angka Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). Badan Pusat Statistik merilis data IDI yang memperlihatkan angka penurunan secara terus menerus selama tiga tahun dari tahun 2015 bernilai 73,04, tahun 2016 bernilai 72,82, dan pada tahun 2017 bernilai 70,09. Nilai IDI yang terus menurun ini disulut oleh isu SARA terutama pada saat adanya peristiwa politik seperti PILKADA. Yang menarik adalah bahwa isu SARA ini sesungguhnya merupakan produk yang dimainkan oleh elit politik dan tidak berasal dari akar rumput dalam masyarakat.

Partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi menjadi faktor penentu bagi kelangsungan pemerintahan demokratis yang tidak hanya didefinisikan dalam kerangka formal-prosedural tetapi secara substantif, yaitu, bagaimana partai politik mampu menjadi representasi kepentingan publik yang diwakilinya dan memiliki kader yang berkualitas hasil dari proses pendidikan politik yang dilakukan partai politik bersangkutan. Membangun pemerintahan yang demokratis sejatinya mutlak melibatkan OMS dalam posisi yang sejajar dengan pemerintah. Oleh karena itu, memperkuat OMS menjadi satu keharusan. Isu yang berkaitan dengan kapasitas OMS dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai pemangku kepentingan tata kelola pemerintahan dan pembangunan menjadi perhatian serius dan tantangan Indonesia di masa mendatang (FGD, Ganie, 2018).



Gambar 4.18.
Daerah Rawan Konflik pada Pilkada 2018

Sumber : Kemendagri, 2018

Setidaknya terdapat beberapa masalah krusial yang dihadapi oleh OMS di Indonesia (FGD, Ganie, 2018). Pertama, lemahnya kemampuan OMS dalam membangun gagasan dan pengetahuan sebagai hasil dari pengalaman OMS melakukan advokasi. Kerap kali gagasan dan pengetahuan tersebut bersumber dari lembaga-lembaga internasional yang menjadi mitra OMS bersangkutan. Persoalan muncul ketika bantuan dan kerjasama dengan lembaga internasional tersebut berakhir yang mengakibatkan kegamangan OMS dalam menentukan visi, misi dan orientasi kerja berikutnya.

Kedua, kemampuan OMS dalam mengelola organisasinya masih terbilang lemah. Dalam hal ini tidak hanya sebatas pada aspek manajerial semata tetapi juga pengorganisasi pengetahuan yang dimiliki oleh organisasi berdasarkan pengalaman. Lemahnya kapasitas ini berdampak pada kemampuan OMS dalam memberikan pendampingan kepada pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas kebijakan dan pelayanan publik. Seringkali keberhasilan kepala daerah tidak berjalan secara berkesinambungan ketika kepala daerah bersangkutan telah habis masa jabatannya. Persoalan ini terjadi karena kerap kali kepala daerah baru yang terpilih tidak mampu melanjutkan apalagi menciptakan inovasi kebijakan dan mengandalkan birokrasi lokal untuk meneruskan *best practice* tersebut. Oleh karena, persoalan ini hanya dapat diatasi ketika OMS mampu memainkan peran dan fungsinya untuk mengadvokasi pemerintah daerah dalam menghasilkan inovasi kebijakan dan pelayanan publik. Ketiga, proses *sharing knowledge dan experience* diantara OMS masih belum terlembaga dengan baik. Padahal terdapat beberapa OMS yang memiliki kapasitas terbilang tinggi dari segi pengetahuan, pengalaman dan pengelolaan kelembagaan. Membangun kolaborasi antar OMS menjadi suatu

keharusan untuk mengatasi “ketergantungan” OMS terhadap bantuan lembaga-lembaga internasional.

Khusus untuk entitas bisnis, tantangan yang dihadapi adalah memastikan bahwa praktek-praktek bisnis mencerminkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*. Walaupun dalam berbagai hal entitas bisnis dinilai mampu menghasilkan pengetahuan dan inovasi tetapi hal tersebut sejatinya tidak perlu dibesar-besarkan. Mengingat tantangan utama yang dihadapi dewasa ini berkaitan dengan isu korupsi, integritas, dan transparansi keuangan sektor bisnis. Belakangan ini kasus-kasus korupsi di berbagai daerah tidak hanya disebabkan oleh rendahnya integritas pejabat publik, tetapi juga pelaku bisnis. Bahkan dalam berbagai kasus kolusi antara pejabat publik dan pelaku bisnis menjadi penyebab terjadinya korupsi. Perusahaan negara sekelas Garuda Indonesia misalnya, harus menghadapi persoalan korupsi ketika mantan Direktur Utama maskapai milik pemerintah tersebut terjerat kasus suap.

Dari paparan tentang analisa isu interaksi sosial-politik, dalam FGD terungkap 2 (dua) kecenderungan yang menjadi tantangan Indonesia di masa mendatang. Pertama, variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan identitas sosial. Hal ini berpotensi terjadi ketika, negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan ruang publik hanya di dominasi oleh kelompok dengan sumber daya besar sehingga akan sulit membangun kohesivitas sosial. Kedua, relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika

kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat. Di samping itu, ketika masyarakat sipil tidak mampu memproduksi pengetahuan atas pengalaman yang dimilikinya maka tatanan nilai sebagai basis interaksi masyarakat sulit terbentuk. Sejumlah data memperlihatkan terjadinya konflik dalam konteks agama, konflik dalam konteks kultur, konflik dalam konteks identitas, bahkan konflik yang dilatarbelakangi perbedaan kelompok identitas yang tidak terkait dengan isu SARA pun banyak terjadi. Misalnya tauran antar kampung atau tempat tinggal, antar sekolah dan seterusnya.

b. Demokrasi dan Akuntabilitas Publik

Sub bagian ini akan difokuskan pada kualitas demokrasi dan akuntabilitas dengan mengetengahkan 3 (tiga) isu yaitu, pertama, kewarganegaraan (hak warga negara) dan pelayanan publik; kedua, birokrasi dan pelayanan publik; dan ketiga, akuntabilitas publik. Demokrasi dan akuntabilitas publik dapat dikatakan sebagai 2 (dua) sisi mata uang yang saling berkaitan. Akuntabilitas publik, meliputi akuntabilitas politik, akuntabilitas birokrasi, akuntabilitas keuangan, dan akuntabilitas keuangan, menjadi faktor determinan terhadap kualitas demokrasi. Studi yang dilakukan oleh beberapa ahli seperti Mainwaring dan Welna (2003), Callahan (2007), dan Bevir (2010) Terbentuknya pemerintahan demokratis sejatinya mengandung tatanan kelembagaan yang memastikan bahwa pemerintahan terpilih mampu menyediakan layanan publik secara berkeadilan. Namun sayangnya, di berbagai negara di kawasan Amerika Latin dan Asia, banyak pemerintahan demokratis yang terbentuk tidak mampu menunjukkan perilaku responsif untuk memenuhi kebutuhan publik. Pada gilirannya kondisi ini telah menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan terpilih dan kualitas demokrasi. Kajian

tersebut mengarah pada satu kesimpulan bahwa pemerintahan demokratis tidak secara otomatis mampu menunjukkan akuntabilitas kinerja dalam menyediakan layanan publik. Berbagai kasus tersebut telah menjadi isu akuntabilitas publik sebagai persoalan serius mengingat dalam akuntabilitas publik tersebut terkandung mekanisme yang dapat memastikan terpenuhinya hak-hak dasar warga negara dan kontrol atas pemerintahan yang terpilih.

Indonesia semenjak runtuhnya rezim Orde Baru telah memasuki babak baru menuju pemerintahan demokratis. Semenjak tahun 1999 secara periodik Indonesia telah melangsungkan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta pemilihan presiden-wakil presiden secara langsung semenjak tahun 2004. Orde reformasi telah membuka peluang dan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses politik dan pembuatan kebijakan. Hal ini terutama ditandai dengan kebebasan untuk mendirikan partai politik dan lahirnya OMS yang memiliki fungsi dan peran untuk menyuarakan kebutuhan publik. Bahkan, keterlibatan OMS dalam proses kebijakan dan advokasi telah meluas dan terlembaga dalam derajat tertentu. Namun demikian, seiring dengan tumbuh kembangnya demokrasi Indonesia, persoalan serius seperti korupsi, rendahnya integritas pejabat publik, buruknya kualitas pelayanan publik hingga renggangnya hubungan antara pejabat publik terpilih dengan para konstituen menjadi permasalahan serius yang dihadapi oleh Indonesia (FGD, 2018).

Dalam penjelasannya, Subono (FGD, 2018) menegaskan bahwa dilihat dari perspektif kewarganegaraan, demokratisasi Indonesia telah memperlihatkan peningkatan terhadap pengakuan hak-hak politik warga negara. Hal ini terlihat dari kebebasan dan perlindungan kepada warga negara untuk menentukan secara bebas pilihan politiknya dalam proses pemilihan umum, baik untuk tingkat nasional

maupun daerah, hak untuk menduduki jabatan publik, hak mendirikan organisasi politik dan partai, hak untuk menjadi oposisi dan protes. Namun demikian, tidak demikian halnya bagi hak-hak sosial (*sosial rights*), yaitu, hak warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan, seperti layanan kesehatan, layanan pendidikan, dan mendapatkan pekerjaan. Masih rendahnya pemenuhan hak-hak sosial warga negara tersebut terekam dalam pengukuran indeks kepatuhan layanan publik yang dilakukan oleh Komisi Ombudsman Indonesia. Pada tahun 2017 sepanjang bulan Mei-Juli, Ombudsman melakukan survei indeks kepatuhan di 107 pemerintah kabupaten. Dari jumlah tersebut sebesar 44,86% atau sebanyak 48 pemerintah kabupaten berada dalam zona merah artinya indeks rendah, sebanyak 42,99% atau 46 pemerintah kabupaten masuk dalam kategori zona kuning atau menengah, dan hanya sebesar 12,15% atau sebanyak 13 pemerintah kabupaten yang masuk dalam zona hijau atau kategori baik. Dari hasil survei indeks tersebut terungkap pula bahwa dari 6.147 laporan publik atas kinerja layanan publik di 107 pemerintah kabupaten tersebut memperlihatkan bahwa mayoritas atau sebesar 86,33% atau 4.258 produk layanan dilaporkan tidak menyediakan layanan bagi pengguna berkebutuhan khusus (Ombudsman, 2017).

Temuan tersebut sejalan dengan hasil penilaian akuntabilitas kinerja yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pada tahun 2016 lalu telah dilakukan evaluasi kinerja terhadap 83 K/L dengan hasil hanya 2 instansi yang memperoleh predikat A (tertinggi), yaitu Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan, 43 K/L mendapatkan predikat BB, 31 K/L mendapat predikat B dan 3 K/L dengan predikat CC dan C (terendah). Sementara itu pada level pemerintahan provinsi, predikat tertinggi yang diperoleh adalah BB, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, 11 provinsi dengan predikat B, 14 provinsi memperoleh

predikat CC, dan 7 sisanya dengan predikat C. Evaluasi kinerja untuk pemerintah kabupaten/kota memperlihatkan hasil yang dapat dikatakan berada di bawah rata-rata provinsi mengingat tidak ada yang memperoleh predikat BB. Sebanyak 22 kabupaten/kota mendapat predikat B, 22 kabupaten/kota lainnya dengan predikat CC, dan sisanya 15 kabupaten/kota memperoleh predikat C (Kemen PAN-RB, 2017).

Dalam mencermati indeks akuntabilitas kinerja tersebut, Zuhro (FGD, 2018) menegaskan bahwa persoalan mendasar terletak pada pelembagaan akuntabilitas publik di birokrasi itu sendiri. Kerap kali penilaian tersebut hanya dijadikan ajang bagi kepala daerah untuk meningkatkan popularitas atau elektabilitas untuk periode pemilihan berikutnya. Bahkan, kerap kali penyusunan laporan akuntabilitas kinerja tersebut hanya memenuhi persyaratan administratif belaka. Penangkapan Bupati Kutai Kertanegara, misalnya, memperlihatkan bagaimana pelembagaan akuntabilitas kinerja tersebut belum terwujud. Pasalnya, pada periode penilaian tahun 2017, Kabupaten Kutai Kertanegara mendapatkan predikat B. Walaupun kasus tersebut tidak dapat digeneralisasi tetapi persoalan tersebut menjadi peringatan bagi pemerintah terkait lemahnya pelembagaan sistem akuntabilitas kinerja. Melihat data kualitas akuntabilitas publik sebagaimana hasil penilaian yang dilakukan oleh Kemen PAN-RB tersebut, tidak dapat dipisahkan dari indeks korupsi Indonesia yang dikeluarkan oleh *Transparency International*. Pada tahun 2015 indeks korupsi Indonesia adalah 36 berada di peringkat 88 dari 168 negara. Indeks ini masih berada di bawah negara-negara di kawasan Asia Tenggara, seperti Singapura dengan indeks 85, Malaysia 50, dan Thailand 38. Pada tahun 2017, *Transparency International* mengeluarkan hasil indeks korupsi dimana nilai Indonesia adalah 37 dan peringkat 96 dari 180 negara. Dengan kata lain, terjadi penurunan

indeks dan peringkat Indonesia dalam kurun waktu kurang lebih 2 tahun (*Transparency International, 2017*).

Bertolak dari pemaparan tentang demokrasi dan akuntabilitas publik di Indonesia, dapat ditarik suatu kesimpulan menyangkut tantangan di masa depan yang dihadapi oleh Indonesia. Pertama, kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substansial berpeluang terjadi di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak terwujud. Selain itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah tidak menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil sebagai ukuran pemerintahan demokratis. Akibatnya, hubungan antara legislatif dan eksekutif tidak mencerminkan hubungan *check and balance* yang sejalan dengan prinsip demokrasi tetapi lebih didasari pada hubungan *transnasional negative* karena sistem akuntabilitas kinerja yang seharusnya menjadi fondasi pertanggungjawaban pemerintahan demokratis tidak terwujud; dan kedua, pelayanan publik menggambarkan kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut *social right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih di dominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembaga politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik. Akibatnya, pemerintah tidak mendapat daya dorong warga negara untuk menghasilkan layanan publik berkualitas dan berkeadilan. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis yang cenderung diarahkan pada lembaga-lembaga politik, seperti menuntut pemilihan kepala daerah yang jujur-adil dan kualitas integritas kepala daerah. Namun, tuntutan selanjutnya agar integritas kepala daerah

berkorelasi dengan kualitas layanan publik yang tinggi belum menjadi isu utama dalam ruang publik.

C. Faktor-Faktor Determinan Dalam Lingkungan Strategis

Dalam mengkaji dinamika lingkungan strategis Indonesia, dirumuskan pula faktor-faktor yang mendeterminasi perkembangan lingkungan strategis. Bertolak dari kajian tersebut, skenario II lingkungan strategis dipengaruhi oleh faktor-faktor laten yang meliputi: (i) perkembangan teknologi dan informasi; (ii) globalisasi yang demikian masif; (iii) perubahan demografi dan (iv) pembangunan ekonomi dan sumber daya alam dan energi yang terbatas. Penjelasan faktor-faktor determinan tersebut diuraikan pada bagian berikut ini.

1. Perkembangan Teknologi dan Informasi

Saat ini dunia sedang mengalami sebuah fenomena terjadinya ledakan teknologi di bidang *digitization*, *machine learning* dan *life sciences*. Semua sedang berkembang sangat cepat dan mempunyai dampak pada bidang ekonominya. Perkembangan yang sangat cepat tersebut karena atau hasil dari adalah berkembangnya dan bertumbuhnya inovasi. Tentu saja perkembangan teknologi informasi inipun berdampak pada keberadaan Pemerintah. Penerapan IT dalam pemerintahan dikenal juga dengan *e-government* atau *e-govt*.

Perkembangan *e-government* pada awalnya difokuskan utamanya pada pelayanan publik yang bersifat satu arah, dan paradigma administrasi publik yang menangani *e-government* tahap ini disebut *Government 1.0*. *E-Government* tahap ini sudah dilalui oleh sejumlah negara maju dan mereka sudah masuk ke paradigma *Government 2.0*. Pada paradigmanya *e-govt* sudah bersifat dua arah. *Government 2.0* fokusnya sudah mengarah pada *citizen engagement*, *business process* dan *data management*. Pada tahap ini sudah

terbangun pula sebuah jaringan sosial yang melayani kepentingan profesional, misalnya untuk pengembangan usaha, mencari lapangan kerja dan seterusnya. Jaringan sosial seperti ini sudah mengubah cara pelayanan bagi pencari kerja. Begitu pula pada penyediaan barang dan jasa. Bahkan digunakannya sumber daya non pemerintah seperti *facebook* dan *LinkedIn* untuk mengatasi permasalahan pemerintahan seperti pindah pekerjaan dari satu unit pemerintahan ke unit lainnya dimana informasi didapat melalui jaringan sosial.

Pada perkembangannya yang terakhir telah muncul apa yang disebut dengan *paradigm Government 3.0*. Pada tahap ini terminologi *eGovt* sudah berubah menjadi *myGovt*. Pada saat seseorang membuat akun *myGovt* maka secara otomatis menyetujui dan terikat dengan aturan main yang ada. Disamping itu, pengguna juga setuju pada penggunaan data pribadi yang disimpan secara pribadi dalam rangka pemberian pelayanan yang lebih baik. Pada tahap ini hubungan pemerintah dan masyarakat sudah bersifat pribadi orang per orang. Misalnya penggunaan data pribadi untuk pelayanan kesehatan pada unit pemerintahan yang memberikan layanan kesehatan.

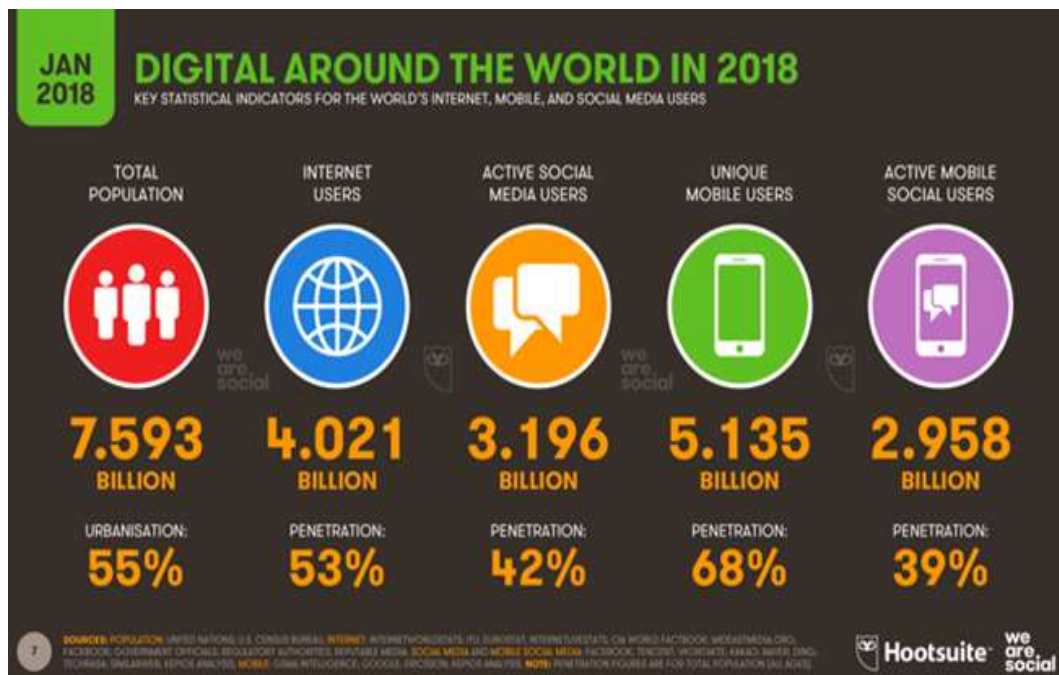
Tabel 4.2 The Paradigm shift for Government 3.0

	Gov 1.0	Gov 2.0	Gov 3.0
Main Goal	Better Services	Openness & Collaboration	Societal problem solving, citizen well being, optimization of resources
Main Method	Connected Governance	Open and Collaborative	Smart Governance
Usual Application Level	National	National & local	Local to international
Key tool	portal	Social Media	Ubiquitous Smart Services/Devices/Apps
Key Obstacle/Risk	Public Sector Mentality	Public Sector Mentality	Public Sector Mentality
Key ICT Area	Infrastructures & Organisation	People & Data	Machine Intelligence & IoT
Most needed discipline, beyond ICT	Management	Sociology	Everything

Korea Selatan dan Australia pada saat ini sudah sampai pada *Government 3.0*. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2020-2045 Indonesia sudah harus merencanakan penggunaan paradigma sampai *Government 3.0*, mungkin tidak untuk secara menyeluruh. Sejumlah pelayanan utama seperti kesehatan pada penyakit-penyakit yang mematikan seperti stroke, diabetes dan serangan jantung paradigma ini sudah mulai dapat dipakai secara bertahap.

Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) telah berkembang sangat cepat dan telah merevolusi cara hidup kita, baik terhadap cara berkomunikasi, cara belajar, cara bekerja, cara berbisnis dan lain sebagainya. Teknologi Informasi dan Komunikasi memudahkan kita untuk mendapatkan informasi yang kita butuhkan dari mana saja, kapan saja dan dari mana saja. Menurut *We are social dan Hootsuite*,

pada Januari 2018 lebih dari 4 miliar orang di seluruh dunia menggunakan internet, lebih dari setengah populasi dunia sekarang sudah online. Sebagian besar pertumbuhan pengguna internet tahun ini telah didorong oleh *smartphone* dan paket data seluler yang lebih terjangkau. Saat ini dua pertiga dari 7,6 miliar penduduk dunia kini memiliki ponsel.



Gambar 4.19.
Perkembangan Teknologi Digital Dunia
(Sumber: We Are Social, 2018)

Perkembangan teknologi di Indonesia menunjukkan pengguna internet dan *mobile application* di Indonesia cukup tinggi. Menurut lembaga riset pasar *e-Marketer*, pengguna internet di Indonesia berada di posisi ke 6 (enam) terbesar di dunia.

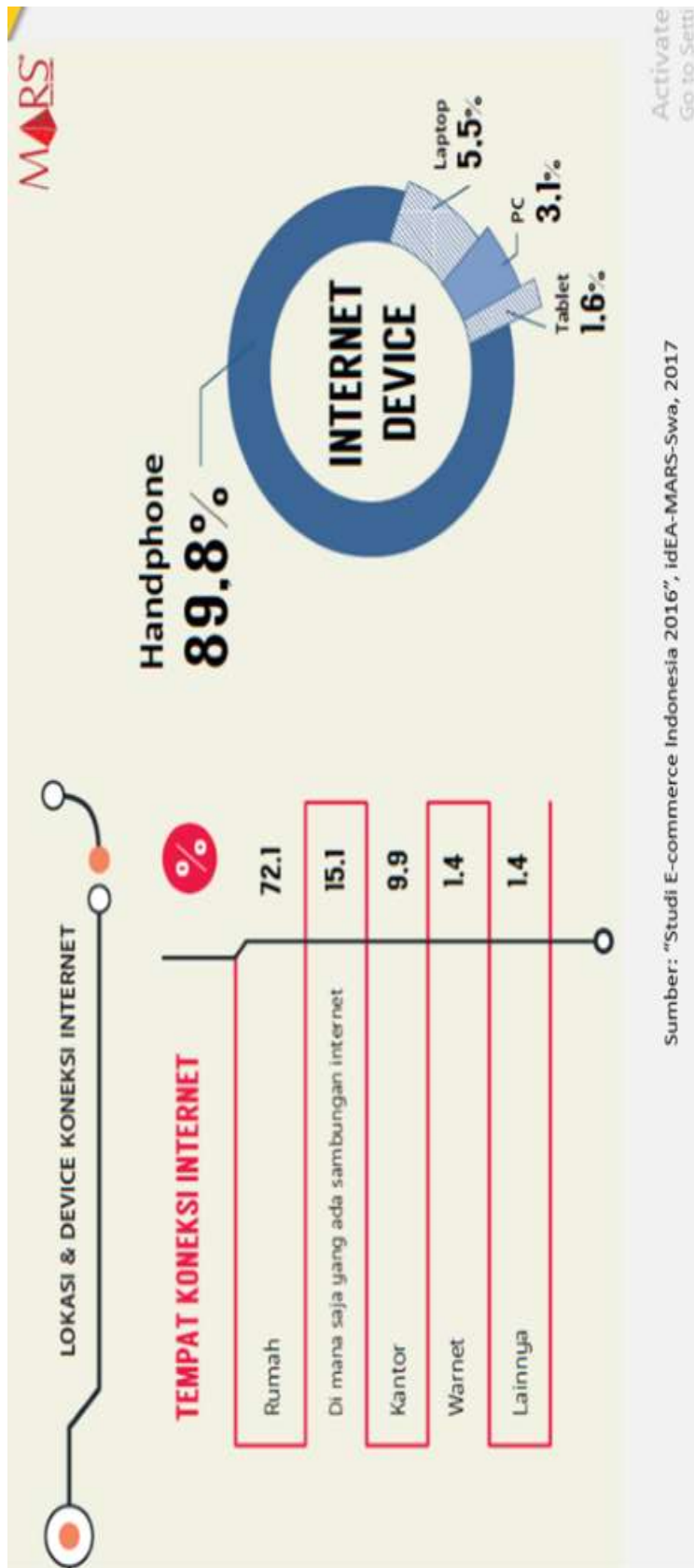
Tabel 4.3. Negara dengan Peringkat Pengguna Internet terbesar di dunia

No	Nama Negara	Tahun					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.	China	620.7	643.6	669.8	700.1	736.2	777.0
2.	US	246.0	252.9	259.3	264.9	269.7	274.1
3.	India	167.2	215.6	252.3	283.8	313.8	346.3
4.	Brazil	99.2	107.7	113.7	119.8	123.3	125.9
5.	Japan	100.0	102.1	103.6	104.5	105.0	105.4
6.	Indonesia	72.8	83.7	93.4	102.8	112.6	123.0
7.	Rusia	77.5	82.9	87.3	91.4	94.3	96.6
8.	Germany	59.5	61.6	62.2	62.5	62.7	62.7
9.	Mexico	53.1	59.4	65.1	70.7	75.7	80.4
10.	Nigeria	51.8	57.7	63.2	69.1	76.2	84.3
worldwide		2.692.9	2.892.7	3.072.6	3.246.3	3.419.9	3.600.2

Sumber : eMarketer.com, 2018.

Tren yang berkembang di masyarakat, akses internet dilakukan melalui *handphone, laptop, PC dan tablet*. Lokasi favorit untuk mengakses internet lebih banyak dilakukan di rumah, kemudian dimana saja yang ada sambungan internetnya, di kantor, di warnet dan lainnya.

Teknologi dan internet sudah semakin berkembang dan menjadi salah satu alat/media yang digunakan untuk berbagai keperluan. Salah satu contoh dari kegunaan teknologi yang dilengkapi dengan manfaat internet adalah *e-commerce*. *E-commerce* atau yang dikenal sebagai *electronic commerce* atau perdagangan elektronik merupakan penyebaran, pembelian, penjualan, pemasaran barang dan jasa melalui sistem elektronik. *E-commerce* dapat melibatkan transfer dana elektronik, pertukaran data elektronik, sistem manajemen inventori otomatis, dan sistem pengumpulan data otomatis (BOC Indonesia, 2008). Beberapa contoh yang merupakan perusahaan yang menganut *system e-commerce* adalah *eBay, Yahoo, Amazon.com, Google, dan Paypal*.



Gambar 4.20.
Lokasi dalam mengakses internet dan alat yang digunakan
(Sumber: Studi E-commerce Indonesia 2016", idea-MARS-SWA, 2017

Perkembangan *e-commerce* telah menyebar ke berbagai negara, seperti Amerika Serikat dan beberapa negara di ASEAN. Pertumbuhan *e-commerce* di negara ASEAN, khususnya Indonesia, telah berkembang pesat dengan jumlah pengguna internet mencapai **88.1 juta** (Presiden RI, 2016) dan nilai transaksi yang telah dilakukan oleh masyarakat Indonesia mencapai angka **130 triliun rupiah** (Mitra, 2014). Angka tersebut didapat bukan hanya dari transaksi di kota-kota besar Indonesia, tapi juga dari kota-kota kecil yang telah mengikuti perkembangan zaman pasar *e-commerce*. Berdasarkan data dari sebuah lembaga riset, pasar *e-commerce* Indonesia akan semakin meningkat dan lebih tinggi dibandingkan negara ASEAN lainnya seperti Malaysia, Thailand, dan Filipina. Beberapa contoh perusahaan yang telah menjadi “raksasa” dalam dunia *e-commerce* Indonesia adalah Lazada, Zalora, Berrybenka, Tokopedia, dan masih banyak lagi. Perusahaan-perusahaan tersebut telah sukses memanfaatkan peluang pasar *e-commerce* di Indonesia yang sedang naik daun (Mitra, 2014). Berikut merupakan peningkatan jumlah penjualan *e-commerce* pada beberapa negara, termasuk Indonesia (Mitra, 2014). Berikut merupakan peningkatan jumlah penjualan *e-commerce* pada beberapa negara, termasuk Indonesia (Mitra, 2014):

Tabel 4.4. Tingkat Penjualan e-commerce di negara-negara Asia

No	Negara	Tahun			
		2013	2014	2015	2016
1.	China	\$ 181.62	\$ 274.57	\$ 358.59	\$ 439.72
2.	Japan	\$ 118.59	\$ 127.06	\$ 135.54	\$ 143.13
3.	Korea Selatan	\$ 18.52	\$ 20.24	\$ 21.92	\$ 23.71
4.	India	\$ 16.32	\$ 20.74	\$ 25.65	\$ 30.31
5.	Indonesia	\$ 1.79	\$ 2.60	\$ 3.56	\$ 4.89

Sumber : insiderea, startupbisnis.com,2014

Dari data diatas, dapat dilihat dari tahun 2013 sampai dengan 2016, peluang penjualan *e-commerce* meningkat semakin tinggi tiap tahunnya, yang menandakan bahwa perkembangan *e-commerce* di Indonesia menunjukkan hal yang positif. Perkembangan dunia teknologi yang sangat pesat tentu juga berdampak pada pekerjaan manusia. Disatu sisi teknologi bisa menjadi "bencana" bagi pekerja, para pekerja bisa menganggur karena perusahaan telah menggantikan posisi mereka dengan teknologi. Jenis pekerjaan yang akan digantikan teknologi antara lain:

a. Pegawai Pos

Surat-menyurat tidak lagi harus secara fisik karena melalui *email* seseorang bisa mendapatkan dokumen, data, respons tanpa harus menunggu kedatangan tukang pos. Dari segi efisiensi dan efektivitas hal ini sangat membantu manusia dalam hal pekerjaan atau apapun yang membutuhkan dokumen atau informasi secara cepat.

Perusahaan swasta juga berdatangan. Seperti JNE, TIKI, Go-send, Grab-deliver, Wahana, UPS, dan FedEx mengambil sebagian dari pekerjaan tukang pos.

b. Pustakawan

Harga *e-book* yang cenderung jauh lebih murah dibandingkan buku secara fisik merupakan ancaman bagi pekerja ini. Selain itu, kemudahan bagi pembaca adalah tidak perlu pergi ke perpustakaan atau toko buku seperti Gramedia, Gunung Agung, dan Kinokuniya karena cukup membuka *e-book* dari *smartphone*.

c. Pegawai Makanan Cepat Saji

Perkembangan teknologi dimasa depan akan memberikan kemampuan pelanggan untuk memesan makanan melalui aplikasi *smartphone* dan di kios yang dilengkapi dengan layar sentuh untuk memesan makanan. Pengunjung juga dapat membayar di *smartphone* dan tablet menggunakan aplikasi restoran.

d. Kasir

Dalam sepuluh tahun ke depan, robot dan teknologi diprediksi akan menggantikan 6-7,5 juta pekerja ritel. Hal ini terungkap dalam studi yang dilakukan oleh layanan *finansial Cornerstone Capital Group*. Angka ini mengancam setidaknya 38% dari pekerja bidang ritel yang ada saat ini yaitu sebanyak 16 juta orang. Akibat otomasi ini, porsi pekerjaan yang hilang di sektor ritel bisa lebih besar dari manufaktur. Proses otomasi yang terjadi di sektor ritel ini akan lebih banyak memengaruhi proses pembayaran otomatis sebagai pengganti kasir.

e. *Travel Agent*

Saat ini untuk berpergian kedalam atau luar negeri bisa dengan mudah dilakukan, bahkan untuk mencari paket wisata semua bisa menggunakan ponsel. Hal itu yang menjadi ancaman bagi *travel agen analog*, bila tidak cepat beralih ke ranah digital. Hampir 70 persen calon wisatawan dunia melakukan *search and share* secara digital, dan 30 persennya melakukan *booking* secara online. Jika

tidak diantisipasi dan tidak bertransformasi ke digital, usaha-usaha seperti agen travel manual tidak lama lagi akan hilang.

f. Teller Bank

Kantor cabang yang dikelola oleh teller akan tergilas dengan kehadiran teknologi teller. Peran teller telah mengalami penurunan tajam dalam 15 tahun terakhir dan 10 tahun ke depan akan menghilangkan sebagian besar pekerjaan dalam bentuk ATM yang lebih maju.

Disisi lain Perkembangan teknologi juga dapat menciptakan jenis pekerjaan baru yang sebelumnya tidak ada, contohnya: social media manager, mobile application developer, UX designer, blogger, 3D Animator/Technician, Engine Specialist, Market Research Data Minor, dll.

Dalam menghadapi perkembangan ICT keterampilan dan kemampuan SDM harus dipersiapkan dengan baik. Dunia pendidikan harus mampu menyiapkan kurikulum terkait Artificial Intelligence, Internet of Things, Machine Learning, Deep Learning, Big Data, dll. Pembangunan infrastruktur TIK juga harus diperhatikan. Permasalahan dalam pembangunan infrastruktur ICT di Indonesia yaitu Distribusi koneksi pitalebar dan Disparitas harga internet antar wilayah Indonesia bagian barat, timur dan tengah. Tantangan lain yang muncul dalam menghadapi era digital adalah pemerintah harus bisa membuat peraturan yang fleksibel dan beradaptasi dengan kondisi yang ada saat ini.

2. Globalisasi yang Masif

Globalisasi telah membentuk wajah dunia dan negara dalam bentuk yang berbeda, dalam pengertian kaburnya batas-batas interaksi sosial, ekonomi dan politik antar negara. Haque (2004) secara singkat menjelaskan bahwa globalisasi merupakan proses

pengintegrasian bangsa, masyarakat dan individu dalam ranah ekonomi, politik, budaya, ideologi dan juga pengetahuan. Dalam pengertian ini dapat dipahami bahwa integrasi tersebut berdampak pada relasi negara dan masyarakat di suatu negara-bangsa. Informasi, pengetahuan dan opini yang berkembang di belahan dunia akan mempengaruhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat suatu negara. Dalam melihat globalisasi tersebut setidaknya terdapat 4 indikator yang saling terkoneksi, yaitu, informasi (termasuk pengetahuan), investasi (ekonomi-perdagangan), ideologi (nilai dan budaya), dan individu.

Dalam konteks kekinian, perkembangan atau kecenderungan global (global megatrends) telah menciptakan tantangan tersendiri bagi suatu negara-bangsa. *Singapore Institute of International Affairs* (2017, 4) menjelaskan esensi dari fenomena perubahan global yang dihadapi oleh dunia saat ini sebagai berikut:

“phenomena that are already unfolding, whose implications are broad, cross-cutting, profound and transformative, and would change the way individuals, businesses and societies live and do business for many years to come...it is important for any community, including the AEC, to learn to adapt to, address and — to the extent possible — capitalise on them.”

Penjelasan tentang global megatrends tersebut sejatinya menekankan kepada setiap negara-bangsa bahwa perubahan dan dinamika lingkungan strategis telah menciptakan konteks baru yang bersifat disruptif dan menuntut para pemangku kepentingan untuk mengubah cara pandang dan metode kerja dalam merespon perubahan global, baik dalam proses adopsi maupun adaptasi. Kegagalan suatu negara-bangsa melakukan respon secara cepat dan tepat akan mengakibatkan sulitnya proses pencapaian tujuan

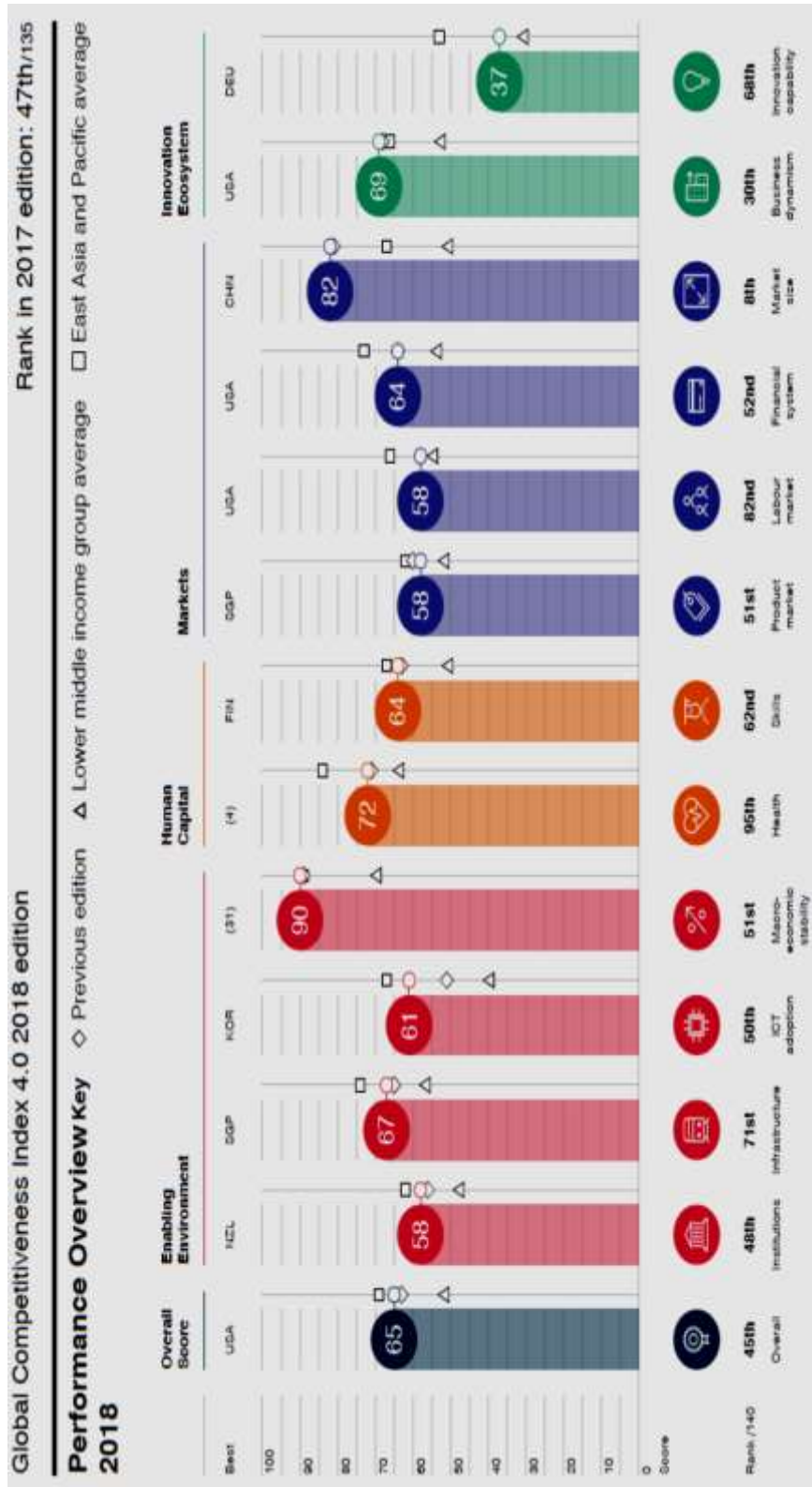
pembangunan nasional yang telah dicanangkan. Globalisasi dan *megatrends global* tersebut menjadikan suatu negara-bangsa rentan terhadap perubahan lingkungan. Setiap negara-bangsa akan berkompetisi untuk mencapai tujuan pembangunan ditengah-tengah kepentingan setiap negara-bangsa merespon perubahan dan mengupayakan pembangunannya.

Hubungan saling ketergantungan antar negara-bangsa menjadi gambaran utama dalam globalisasi. Hubungan saling ketergantungan ini tercipta mengingat secara alamiah tidak ada satu negara-bangsa di dunia yang memiliki sumber daya dan pengetahuan yang paripurna, sebaliknya pertukaran sumber daya menjadi suatu kebutuhan dan keharusan dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Dalam kerangka ini, setiap negara-bangsa, termasuk Indonesia, berupaya untuk memastikan bahwa globalisasi dapat berfungsi sebagai media untuk berlangsungnya pertukaran sumber daya dan pengetahuan. Namun, proses tersebut membutuhkan prasyarat yang menjadi tolak ukur bagi suatu negara untuk membangun relasi dan melakukan pertukaran sumber daya dengan negara lain.

Dalam kerangka tersebut, lembaga-lembaga internasional telah melahirkan ragam indikator untuk menilai tingkat kapasitas suatu negara dalam mewujudkan kebijakan strategis dan pembangunan nasional. Indikator atau ukuran tersebut antara lain dirangkum dalam *Global Competitiveness Index* dan *Global Innovation Index* serta *Ease of Doing Business*. Dengan menggunakan ragam ukuran penilaian tersebut setiap negara dapat mengetahui tingkat kapasitas dan daya saing yang dibutuhkan untuk dapat mengoptimalkan kemanfaatan dari interaksi global antar negara.

Namun demikian, jika melihat ukuran penilaian tersebut, Pemerintah Indonesia masih memiliki banyak pekerjaan rumah. Melihat peringkat *Global Competitiveness Index* Indonesia tahun 2018,

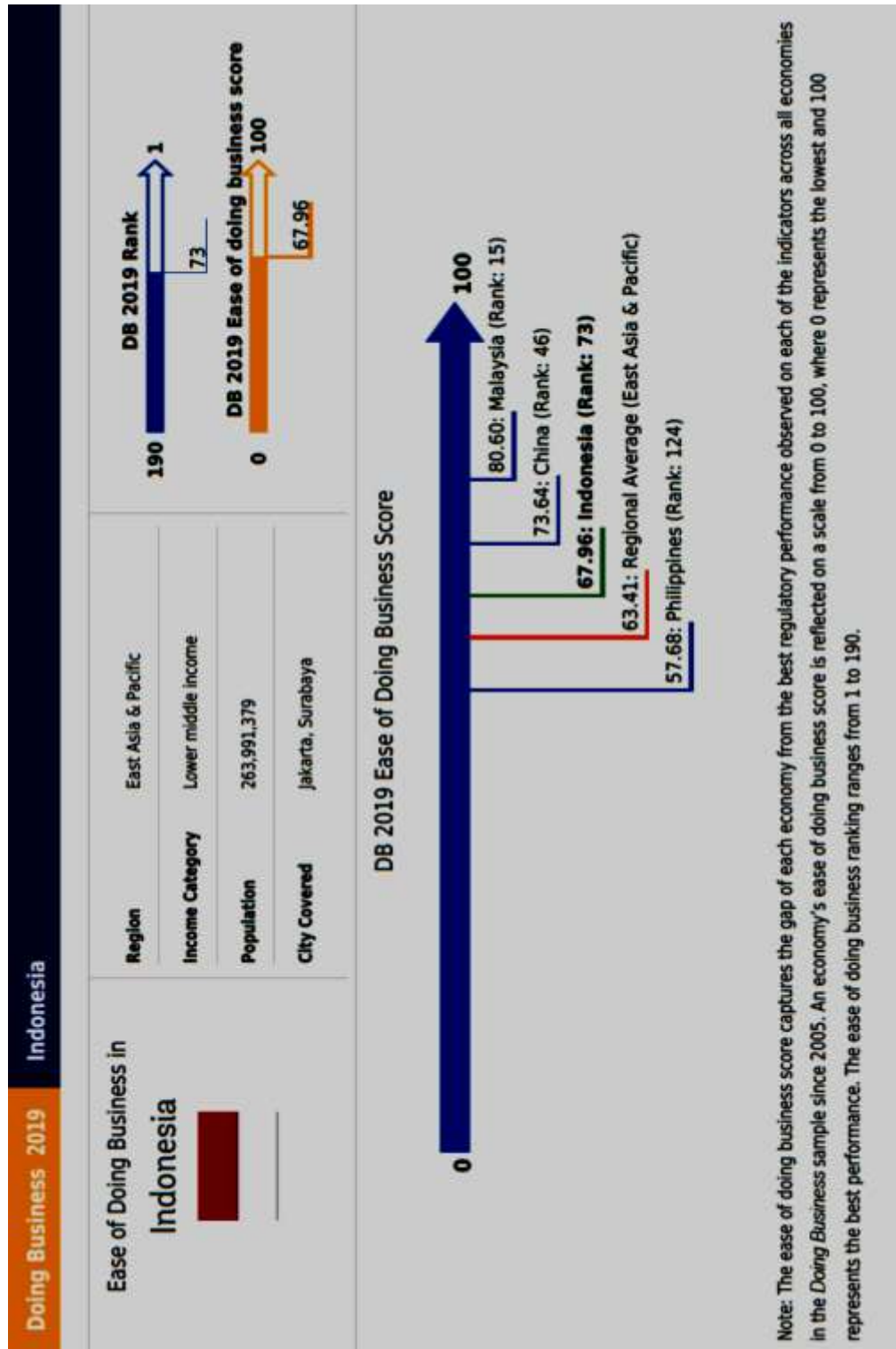
posisi Indonesia berada pada 47 dari 135 negara (Gambar 4.21) terlihat bahwa kualitas kelembagaan masih berada pada peringkat 48. Kualitas kelembagaan ini secara garis besar menggambarkan kemampuan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan dan peraturan perundangan yang memberikan daya dorong bagi peningkatan daya saing Indonesia dalam perekonomian, terutama. Kepastian kebijakan dan peraturan perundangan menjadi salah satu indikator yang menentukan tingkat kualitas kelembagaan tersebut. Selain itu penilaian terkait konflik kepentingan atas peraturan perundangan dan transparansi anggaran menjadi ukuran penting yang membentuk komposit penilaian tingkat daya saing Indonesia.



Gambar 4.21
Global Competitiveness Index Indonesia tahun 2018
Sumber: GCI, 2018

Sementara itu, jika melihat penilaian *Global Innovation Index* tahun 2018, posisi Indonesia masih berada pada peringkat 85 dari 130 negara. Dalam penilaian ini, kualitas institusi mendapatkan nilai 50,9 dengan peringkat 97, indikator sumber daya manusia dan riset/pengetahuan memperoleh nilai 21,3 dengan peringkat 94, dan untuk kualitas teknologi dan pengetahuan Indonesia mendapatkan nilai yang terbilang rendah, yaitu, 17,9 dengan peringkat 86. Jika mengaitkan penilaian ini dengan tantangan globalisasi dan faktor determinan teknologi-informasi maka Indonesia memiliki tingkat daya saing yang relative rendah. Dalam konteks ini Prasajo (FGD, 2018) menegaskan bahwa globalisasi yang demikian massif dengan berbagai dampaknya bisa jadi berpotensi menjadi `bencana´ bagi Indonesia. Dalam konteks ini, Prasajo menegaskan bahwa globalisasi berpotensi menjadi predator bagi perekonomian dan pembangunan Indonesia akibat dari ketidakmampuan untuk menjadi pemain aktif dan berpengaruh dalam percaturan global.

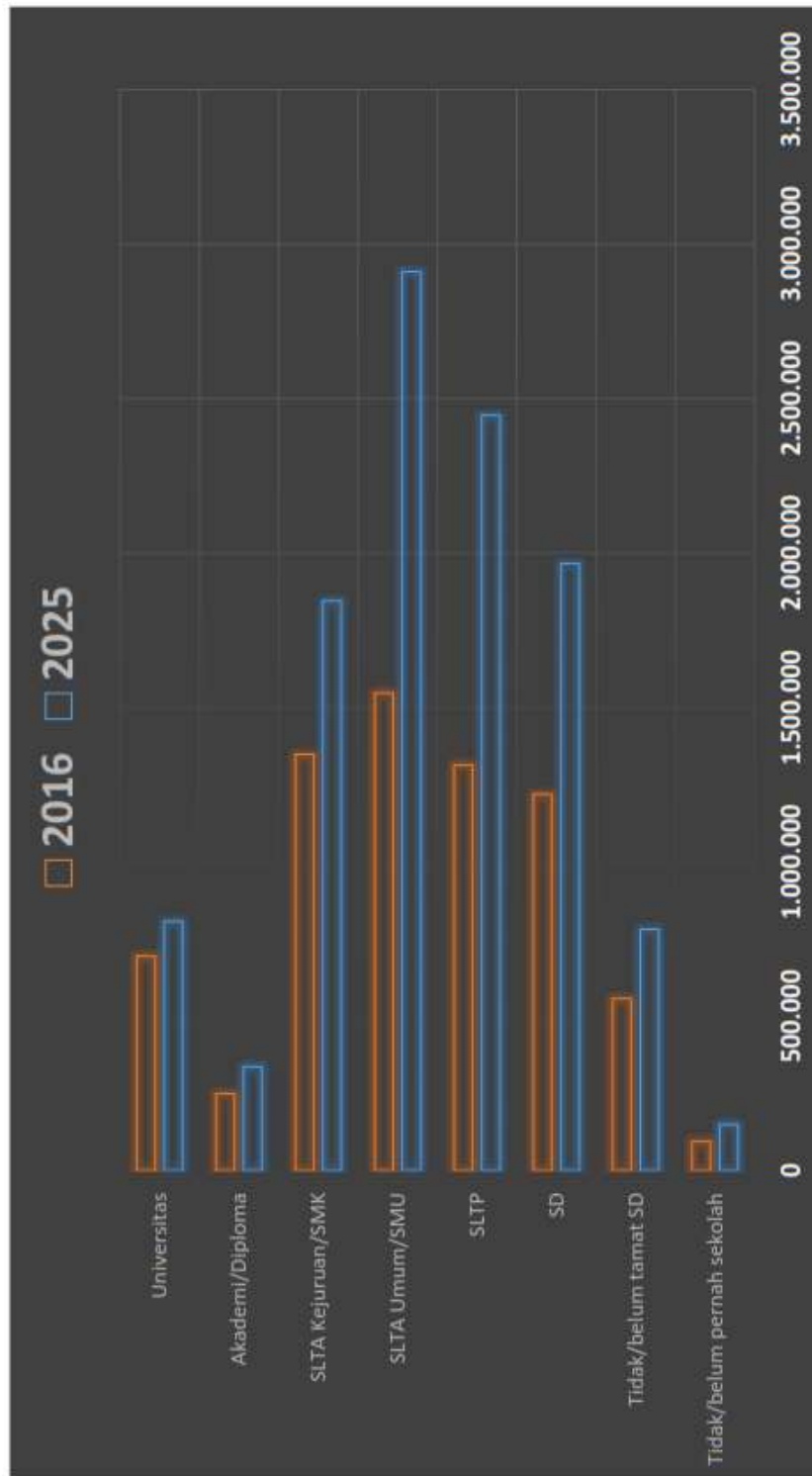
Kompetisi antar negara-bangsa memaksa setiap pemerintah untuk meningkatkan daya dorong perubahan untuk merespon dinamika lingkungan strategis tersebut. Ketatnya kompetisi antar negara tersebut mengakibatkan perubahan yang dilakukan oleh suatu pemerintah belum mampu menyaingi gerak perubahan yang dilakukan oleh negara lainnya. Permasalahan ini terlihat dalam hasil penilaian EoDB Indonesia tahun 2018 dan proyeksi tahun 2019 (Gambar 4.5). Berdasarkan penilaian EoDB tersebut, nilai Indonesia mengalami peningkatan dari 66,4 tahun 2018 menjadi 67,9 proyeksi 2019. Namun demikian, peningkatan nilai tersebut tidak berkorelasi dengan peringkat Indonesia, yang pada tahun 2018 berada pada posisi 72, sedangkan pada tahun 2019 berada pada peringkat 73 atau turun satu tingkat.



Gambar 4.22
 Ease of Doing Business Indonesia 2018/2019
 Sumber: EoDB, 2018

3. Perubahan Demografi

Indonesia akan mengalami perubahan struktur demografi yang potensial untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi atau dikenal dengan bonus demografi dimana penduduk yang produktif yakni penduduk dengan rentang usia 15-64 tahun memiliki proporsi yang paling besar. Namun demikian potensi ini memerlukan “investasi” untuk dapat menjadi bonus dan berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Tanpa persiapan yang matang, penambahan penduduk dengan usia produktif yang besar, tidak akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi, namun sebaliknya bias menjadi bencana atau disaster. Dengan asumsi pengangguran saat ini, di tahun 2025 Lembaga demografi UI memperkirakan akan ada 5 juta penganggur berpendidikan SLTA dan lebih dari 1 juta penganggur berpendidikan perguruan tinggi.

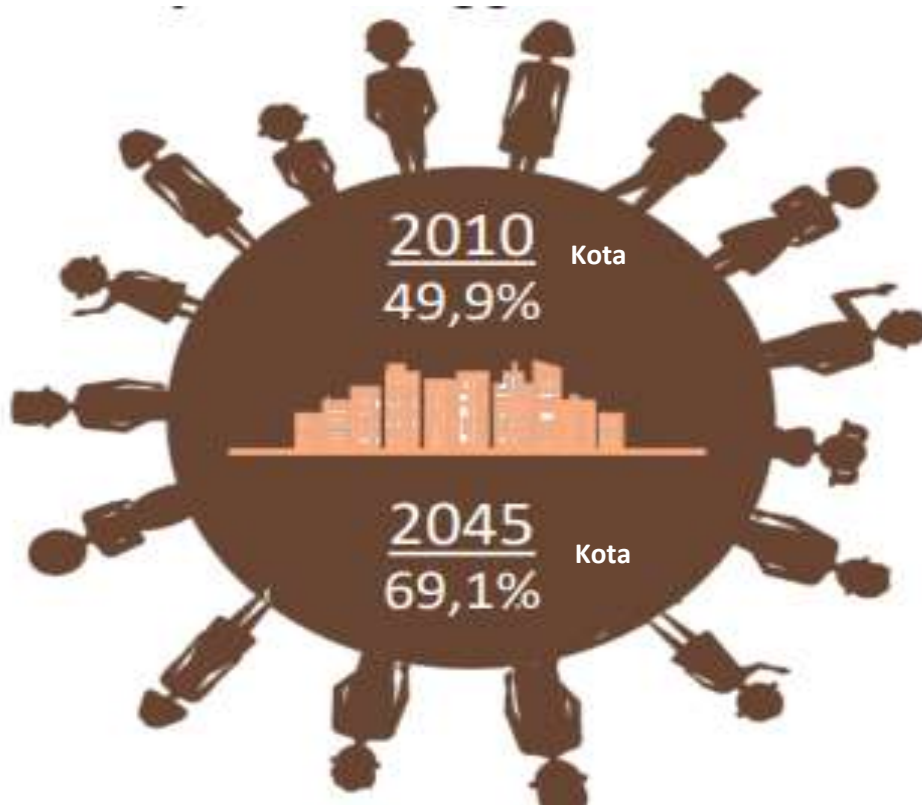


Gambar 4.23
**PENGANGGURAN DI INDONESIA BERDASARKAN TINGKAT
 PENDIDIKAN**

Dari sektor pendidikan, Indonesia telah mempersiapkan dengan mengamanatkan dalam konstitusi untuk mengalokasikan anggaran pendidikan minimum sebesar 20% dari total APBN. Alokasi anggaran pendidikan yang cukup besar ini mengalahkan negara-negara seperti Singapura, Filipina, Malaysia dan Vietnam di kawasan Asia. Namun kenaikan anggaran pendidikan tidak diikuti dengan naiknya *outcome* pada kualitas sektor pendidikan ini, dari laporan Bank Dunia (PISA) pendidikan dasar dan menengah di Indonesia masih sangat tertinggal.

Di bidang kesehatan, anak-anak Indonesia yang notabene di masa mendatang akan berada pada usia produktif saat ini banyak mengalami masalah kesehatan seperti malnutrisi kronik dan stunting. Dari Tulisan Bank Dunia tentang Indonesia di bidang kesehatan yang berjudul *Aiming High: Indonesia's Ambition to Reduce Stunting* pada tahun 2018 lebih dari satu dari tiga anak berusia dibawah 5 tahun menderita malnutrisi yang akut di tahun 2013.

Mayoritas penduduk Indonesia akan tinggal di perkotaan. Jumlah penduduk Indonesia tahun 2018 ini adalah 265 juta jiwa dan diperkirakan akan menjadi 321 juta jiwa pada tahun 2045 yang 69,1% diantaranya akan tinggal di daerah perkotaan. Padatnya perkotaan menimbulkan semakin kompleksnya tuntutan pelayanan publik seperti penyediaan tempat tinggal, pelayanan kesehatan, pendidikan dan sistem transportasi untuk mengurangi keemacetan.



Gambar 4.24.
Tempat Tinggal Mayoritas Penduduk Indonesia
Sumber: UN Population Prospect 2010-2085

Tabel 4.5. Proyeksi Penduduk Indonesia 2045

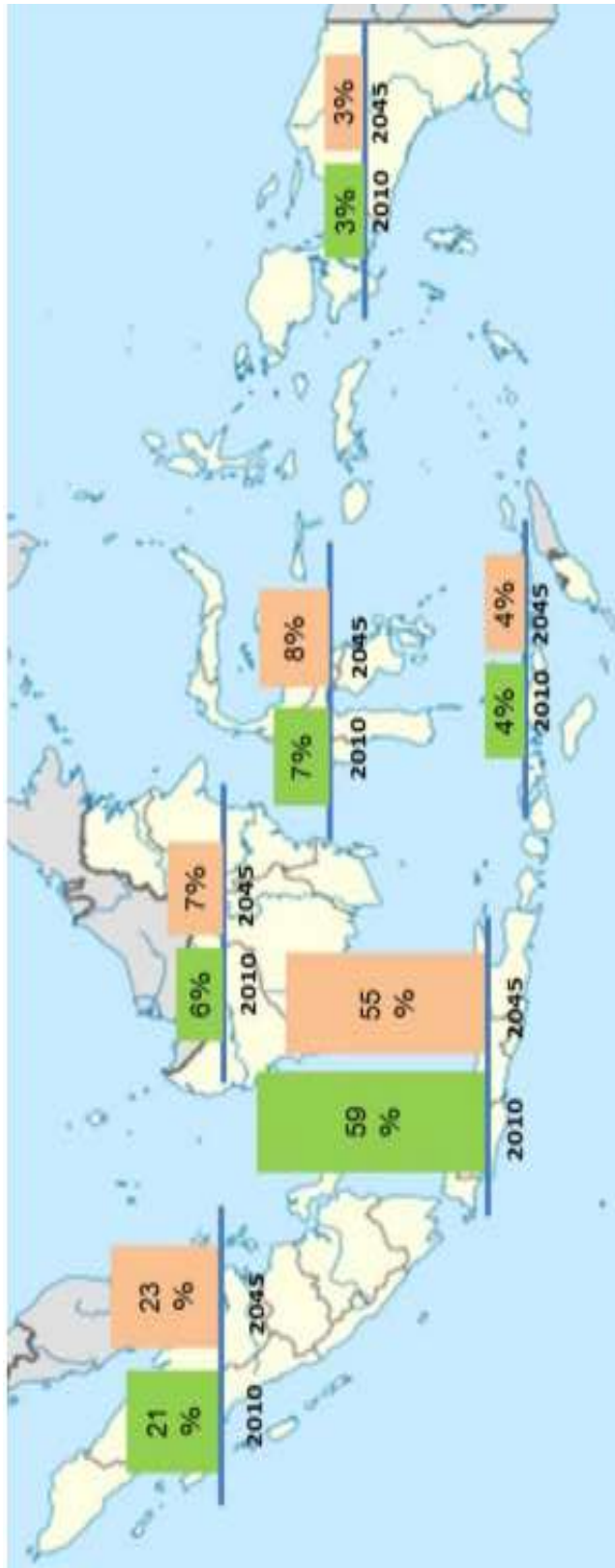
Keterangan	2010	2045
Harapan Hidup	69,8 tahun	72,8 tahun
Jumlah Lansia (65+)	11,9 juta	42,8 juta

Sumber : Perhitungan Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2045

Menurut Lembaga demografi UI, di masa depan jumlah lansia akan lebih besar, karena perbaikan tingkat pendidikan dan kesadaran menjaga kesehatan membuat angka harapan hidup meningkat. Dengan latar belakang pendidikan yang lebih tinggi para lansia memiliki harapan pelayanan publik yang lebih baik, seperti fasilitas layanan khusus untuk lansia.

Pulau Jawa masih memiliki daya tarik yang besar untuk dijadikan sebagai tempat tinggal. Kepadatan penduduk masih terkonsentrasi di pulau Jawa dibandingkan dengan pulau yang lainnya. 55% penduduk Indonesia diproyeksikan akan menghuni pulau Jawa.

Indeks fertilitas, indeks morbilitas dan indeks transisi vital kependudukan tidak merata di setiap provinsi. Hal ini juga membawa eksese bonus demografi tidak akan dirasakan secara bersama-sama di semua provinsi. Akan ada provinsi yang baru merasakan bonus demografi sementara di provinsi yang lain sudah selesai mengalami bonus demografi.



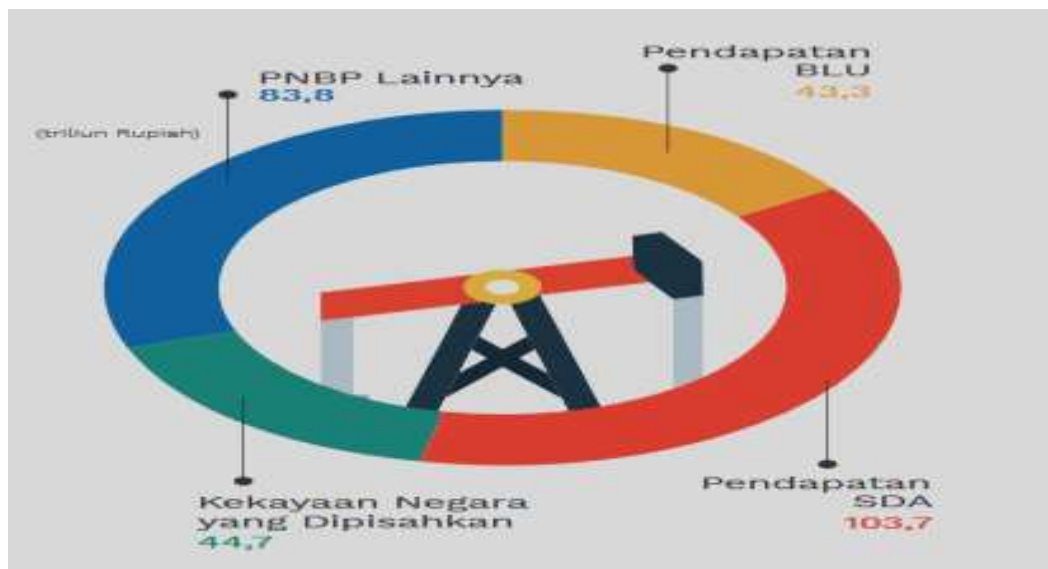
Gambar 4.25.
Perhitungan proyeksi penduduk Indonesia 2010-2045

4. Pembangunan Ekonomi dan Keterbatasan Sumber Daya Alam dan Energi

Dilihat dari aspek pertumbuhan ekonomi, Indonesia mengalami tren pertumbuhan yang relatif stabil dalam kurun waktu 10 tahun terakhir dengan rerata 5,64%. Pertumbuhan tersebut ditandai dengan beberapa indikasi positif yang meliputi konsumsi rumah tangga, investasi modal, peningkatan nilai ekspor dan nilai ekspor yang cenderung berada dibawah eksport Indonesia. Secara agregat pertumbuhan ekonomi Indonesi memberikan kontribusi bagi pengurangan tingkat kemiskinan dan ketimpangan, namun hasil yang dicapai belum maksimal. Pada periode tahun 2010-2012 tingkat kemiskinan hanya turun sebesar 0,11% sementara sepanjang 2013 hingga 2017 tingkat kemiskinan mengalami penurunan namun terbilang kecil, yaitu, rerata 0,049%.

Ketimpangan ekonomi juga terlihat secara agregat antar daerah, terutama di Jawa, Balinustra, dan Sulawesi yang menunjukkan tren peningkatan, walaupun pada tingkat nasional ketimpangan tersebut mengalami penurunan, yaitu, dari 0,81 di tahun 2011 menjadi 0,78 di tahun 2015. Ketimpangan ekonomi didaerah perlu mendapat perhatian serius mengingat beberapa daerah di kawasan Jawa dan Sulawesi menghasilkan pertumbuhan ekonomi rata-rata diatas pertumbuhan ekonomi nasional. Pada triwulan III tahun 2017 pertumbuhan ekonomi di Jawa mencapai 5,51% dan Sulawesi sebesar 6,69%. Dari data tersebut juga terlihat bahwa daerah penghasil sumber daya, seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua serta Papua Barat menghasilkan pertumbuhan ekonomi di bawah rata-rata nasional. Aceh mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,78%, Riau sebesar 2,85%, Kalimantan Timur mencatatkan 3,54%, Papua sebesar 3,40% dan Papua Barat dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,48%. Mencermati data tersebut, Simanjuntak (FGD, 2018)

menjelaskan bahwa permasalahan tersebut terjadi karena daerah kaya sumber daya alam tersebut hanya mengandalkan eksploitasi atas sumber daya alam untuk menopang pertumbuhannya tetapi tidak bergerak untuk membangun industry-industri yang berkaitan dengan pengolahan sumber daya alam atau industri lainnya yang terkait.



Gambar 4.26.
Sumber Pendapatan Negara
Sumber: www.kemenkeu.go.id

Sumber daya alam memiliki kontribusi yang besar dalam pembangun di Indonesia. Tercatat dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), pendapatan sektor SDA masih mendominasi dengan nilai 103,7 triliun rupiah (informasi APBN sampai dengan Juli 2018). Masih sangat signifikan jika dibandingkan dengan kekayaan negara yang dipisahkan senilai 44,7 triliun rupiah, pendapatan BLU 44,3 triliun rupiah, dan PNBP lainnya sebesar 83,8 triliun rupiah.



Catatan:

*) asumsi apabila tidak ada temuan cadangan baru

Gambar 4.27.
Cadangan Minyak, Gas, Bumi, dan Batubara
Sumber: Kementerian ESDM disampaikan dalam FGD, 2018

Sumber Daya Alam sektor migas masih digenjot untuk terus menyumbang APBN. Pada tahun 2017, sejumlah 82.400 miliar rupiah mengalir ke APBN dari sektor migas. Jika dibandingkan dengan sektor non migas yang hanya berkontribusi sebesar 28.600 miliar rupiah, penerimaan dari sektor migas masih menjadi andalan pemerintah. Hal ini menjadi catatan tersendiri, jika Indonesia masih ingin mengejar pertumbuhan ekonomi di masa mendatang, maka harus mulai mengoptimalkan pendapatan dari sektor yang lain. Mengingat

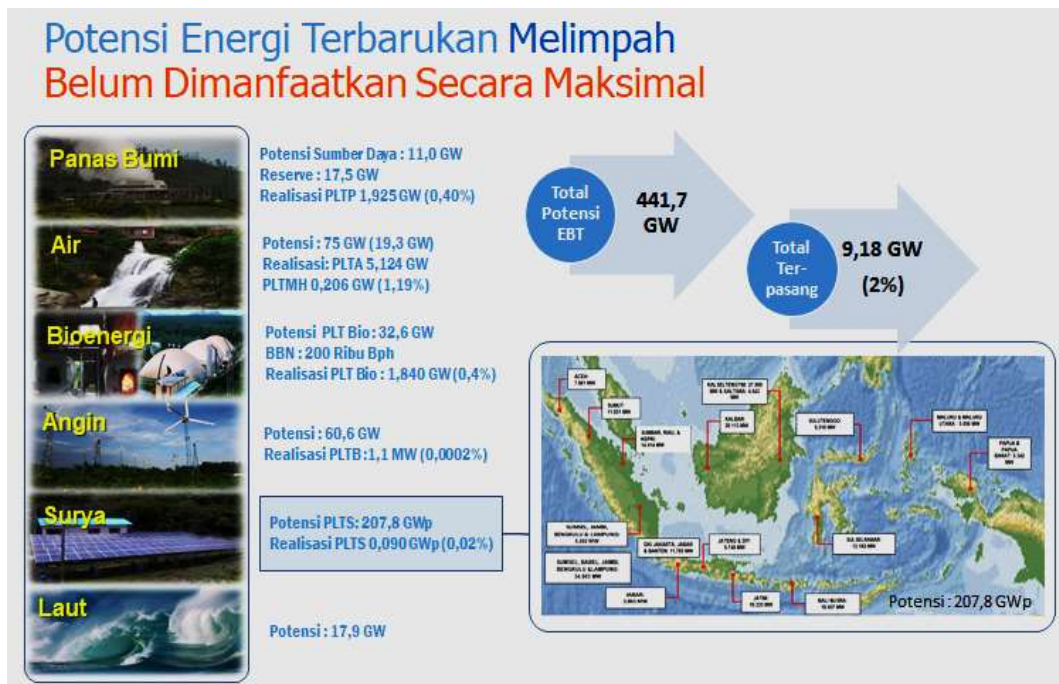
cadangan minyak kita diramalkan akan habis dalam 12 tahun, sedangkan gas bumi akan habis pada 38 tahun mendatang.

Pembangunan ekonomi di Indonesia masih diwarnai dengan banyaknya eksploitasi SDA dan Lingkungan Hidup. Sepanjang tahun 2017, sedikitnya terdapat 220 kasus lingkungan hidup dari 13 provinsi, yang terdiri kasus alih fungsi perkebunan sawit, hutan tanaman industri, pencemaran, tambang, tambak, infrastruktur, reklamasi, pariwisata, properti, perkotaan dan air. Hingga saat ini belum ada kesamaan pandangan terkait urgensi penyelesaian kasus dengan pendekatan yang sistematis dan struktural, bukan kasus perkasus dan *sporadic*.

Aktivitas ekonomi yang tidak memperhatikan lingkungan dan alam masih jamak terjadi dan dimaklumi. Seperti halnya pemberian Izin pembuangan limbah yang tidak mempertimbangkan daya tampung beban pencemaran sehingga pemerintah memiliki kesadaran untuk melakukan penetapan dan perhitungan daya tampung sebuah sungai. Merumuskan kebijakan pembangunan ekonomi yang mengarusutamakan kelestarian lingkungan hidup. Dalam hal ini, pemerintah harus memasukan biaya kerusakan lingkungan hidup sebagai indikator penting dalam menghitung pertumbuhan ekonomi (FGD, Maria, 2018)

Pembangunan ekonomi berdasarkan konsep pertumbuhan ekonomi hijau karena hal ini mampu mewujudkan kesatuan pilar pembangunan berkelanjutan. Termasuk dalam hal penguasaan atas sumber daya alam yang disinyalir terdapat ketimpangan. Dimana sebagian besar hanya dikuasai oleh korporasi dengan berbagai praktek buruk yang menyertainya. Potensi energi baru terbarukan (EBT) melimpah belum dimanfaatkan secara maksimal. Terjadi ketimpangan antara penggunaan energi yang tidak terbarukan dengan yang terbarukan. Minyak kita masih menggunakan lebih dari 40 persen.

batu bara, gas sekitar 20-30 persen, sementara itu EBT yang kapasitas ketersediaannya lebih besar belum digunakan secara maksimal. Tercatat baru sekitar 9 persen yang kita gunakan yang terbarukan dan tidak merusak lingkungan, sementara energi yang tidak terbarukan disertai eksploitasi yang merusak lingkungan itulah yang 91 persen banyak digunakan seperti minyak, gas, batu bara.



Gambar 4.28.

Potensi Energi Terbarukan Melimpah & Belum Dimanfaatkan Secara Maksimal Sumber : Kementerian ESDM disampaikan dalam FGD, 2018

Simanjuntak (FGD, 2018) menyampaikan bahwa menjadi penghasil sumber daya alam tidak lantas otomatis menjadikan suatu daerah menjadi daerah yang sejahtera. Dari data tersebut juga terlihat bahwa daerah penghasil sumber daya, seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua serta Papua Barat menghasilkan pertumbuhan ekonomi dibawah rata-rata nasional. Aceh mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,78%, Riau sebesar 2,85%, Kalimantan Timur

mencatatkan 3,54%, Papua sebesar 3,40% dan Papua Barat dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,48%. Hal tersebut terjadi karena daerah penghasil SDA hanya mengandalkan eksploitasi atas sumber daya alam untuk menopang pertumbuhannya tetapi tidak bergerak untuk membangun industri-industri yang berkaitan dengan pengolahan sumber daya alam atau industri lainnya yang terkait.

Bahkan, nilai tambah tersebut justru diperoleh oleh daerah-daerah non-sumber daya alam mengingat berbagai kebutuhan barang dan jasa di daerah kaya sumber daya alam tersebut di topang oleh daerah-daerah disekitarnya yang memiliki industri pengolahan, manufaktur dan jasa. Karena itu, ketergantungan perekonomian pada sektor terkait aset sumber daya alam harus dialihkan melalui transformasi ekonomi.

Permasalahan ketimpangan pertumbuhan ekonomi, kemiskinan khususnya di kawasan Timur Indonesia, ketergantungan pembangunan ekonomi khususnya di daerah terhadap sumber daya alam, dan keberlanjutan lingkungan hidup telah menjadi prioritas pemerintah dewasa ini. Kesungguhan pemerintah untuk memberikan perhatian khusus dan menjadikan penyelesaian persoalan tersebut sebagai prioritas kebijakan pembangunan akan menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia di masa mendatang.

Potensi Indonesia untuk menjadi negara ekonomi terbesar cukup beralasan dengan melihat beberapa indikator (FGD, Simanjuntak, 2018). Pertama, Indonesia tergolong ke dalam 16 negara dengan perekonomian terbesar; kedua, PDB per kapita sebesar US\$ 3.877; ketiga, struktur ekonomi Indonesia sudah mengarah pada industri yang menghasilkan nilai tambah, yaitu sekitar 20% kontribusi industri pengolahan terhadap PDB; keempat, ekonomi sektor jasa menyentuh hingga 73% PDB; kelima; tingkat kemiskinan menunjukkan tren penurunan semenjak tahun 2010

sebesar 13,3% menjadi 10,1% di bulan September tahun 2018; keenam, tingkat pengangguran mengalami penurunan dari tahun 2006 sebesar 10,5% menjadi 5,3% pada 2017; dan ketujuh, ketimpangan ekonomi mengalami penurunan walaupun terlihat moderat, berdasarkan perhitungan gini ratio pada tahun 2012 berada pada nilai 0,413 dan mengalami penurunan menjadi 0,393 pada tahun 2017.

Berbagai langkah strategis mutlak dilakukan oleh pemerintah untuk menjawab permasalahan yang terkait dengan ketimpangan pertumbuhan ekonomi, kemiskinan khususnya di kawasan Timur Indonesia, ketergantungan pembangunan ekonomi khususnya di daerah terhadap sumber daya alam, dan keberlanjutan lingkungan hidup.

D. Analisa Lingkungan Strategis Indonesia: Analisa *Scenario Planning*

Pemetaan atas lingkungan strategis administrasi publik memperlihatkan adanya kecenderungan optimis (positif) dan juga pesimis (negatif) baik pada dimensi sosial-politik-hukum maupun ekonomi. Berdasarkan data sekunder yang dikumpulkan dikombinasikan dengan pendapat para pakar yang dihimpun melalui *focus group discussion* (FGD), baik potensi optimis maupun potensi pesimis memiliki peluang yang relatif berbeda di masa yang akan datang. Dengan merujuk pada hasil tersebut, analisa menyimpulkan bahwa di masa mendatang lingkungan strategis administrasi publik Indonesia memiliki 4 (empat) skenario alternatif, yaitu:

Tabel 4.6 Empat Kemungkinan Skenario Indonesia 2045

	Sosial Politik	Optimis	Pesimis
Ekonomi			
Optimis		Scenario I	Scenario II
Pesimis		Scenario III	Scenario IV

- Scenario I** : Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi optimis (positif)
- Scenario II** : Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi optimis (positif)
- Scenario III** : Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi pesimis (negatif)
- Scenario IV** : Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi pesimis (negatif)

1. Skenario I: Indonesia Gemilang

Kemungkinan pertama adalah terbentuknya skenario dengan kondisi dimana baik aspek sosial politik maupun aspek

ekonomi bersifat positif atau optimis. Deskripsi skenario menunjukkan hal tersebut. Skenario ini dapat dinamakan sebagai **Skenario Indonesia Gemilang** karena pada deskripsi *trend* sebelumnya menunjukkan bahwa kecenderungan pada aspek Sosial Politik data didominasi oleh kondisi yang lebih buruk atau negatif, hanya sebagian saja yang menunjukkan kecenderungan positif.

Berbeda dengan aspek Sosial Politik, aspek Ekonomi secara dominan menunjukkan trend yang membaik dari waktu ke waktu, tentu dengan sejumlah syarat. Syarat terpenting adalah jika Indonesia mampu mengubah struktur ekonomi yang sangat tergantung pada Sumber Daya Alam sekarang ini kepada struktur yang lebih mengandalkan *knowledge* sebagai basis utama ekonominya.

Secara lebih rinci data yang menunjukkan adanya *trend* positif baik pada aspek sosial maupun aspek ekonomi dapat dilihat pada lampiran. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kemungkinan terjadinya skenario pertama ini cukup kecil.

a. Dimensi Sosial Politik: Optimis

- (i) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada keseimbangan peran antara negara dan masyarakat yang ditandai oleh menguatnya masyarakat sipil dan peran perguruan tinggi
- (ii) variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada pengakuan atas identitas sosial, namun untuk mencapainya negara/pemerintah mempunyai andil yang besar untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat.
- (iii) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia menjadi modal

untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik.

- (iv) *borderless society*; globalisasi dan regionalisasi membuka peluang terjadinya pertukaran informasi, teknologi, sumber daya, dan terutama pengetahuan. Hal ini akan memudahkan terjadinya proses transfer knowledge dan sumber daya antar negara, dan khususnya bagi Indonesia.
- (v) kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terlembaganya demokrasi substantial dapat terwujud ketika penguatan partai politik dilakukan seiring dengan “kompetisi” pemilu.
- (vi) pelayanan publik dan hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan bahwa warga negara mulai menuntut *social right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar akan mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik.

b. Dimensi Ekonomi: Optimis

- (i) globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi memberikan peluang Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan *sharing* sumber daya.
- (ii) revolusi industri 4.0: Indonesia telah mengupayakan langkah strategis untuk mengakomodasi perkembangan revolusi industri 4.0 dan berupaya memanfaatkannya untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia.
- (iii) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non sda: kesadaran pemerintah untuk mulai beralih dari ketergantungan pembangunan ekonomi dari sector sumber daya alam (SDA) menuju sektor jasa dan berbasis pengetahuan telah ditunjukkan oleh pemerintah.

- (iv) ketimpangan ekonomi antar daerah: pemerintah Indonesia mulai menggerakkan berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Salah satu upaya tersebut adalah menyediakan berbagai infrastruktur di berbagai daerah yang menjadi sendi untuk pertukaran dan distribusi barang dan jasa, baik dalam satu daerah maupun antar daerah.

2. Skenario II: Indonesia Sigap

Skenario II adalah skenario yang mendeskripsikan kondisi aspek Sosial Politik Pesimis, namun kondisi aspek Ekonomi baik. Berdasarkan *focus group discussion* yang dilakukan terhadap sejumlah pakar dan data sekunder yang ada, Skenario II ini adalah skenario yang kemungkinan terjadinya paling besar. Walaupun Skenario pertama menunjukkan terjadi sejumlah hal positif dalam aspek Sosial Politik, namun kecenderungan yang lebih dominan justru menunjukkan terjadinya hal-hal yang bersifat negatif. Kondisi ini sudah diperlihatkan sejak tahun 2005 dengan prediksi sampai tahun 2025 dalam skenario yang dibuat oleh Salomo (Salomo, 2006, lihat halaman 261-265). Namun berbeda dengan Skenario yang pernah dibuat oleh Salomo pada penelitian tahun 2006, hasil penelitian saat ini menunjukkan bahwa kondisi aspek Ekonomi mempunyai kecenderungan membaik dengan sejumlah catatan. Seperti sudah dijelaskan diatas, catatan terpenting adalah jika Indonesia mampu untuk merubah struktur ekonominya yang saat ini dominan bertumpu pada Sumber Daya Alam. Skenario kedua ini dapat dinamakan sebagai **Skenario Indonesia Sigap**.

a. Dimensi Sosial-Politik: Pesimis

- (i) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat.
- (ii) variasi identitas social (politik, social, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan atas identitas social. Hal ini berpotensi terjadi ketika, negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat.
- (iii) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia dapat berpotensi menjadi masalah baru di masa mendatang ketika: pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan masa datang, lapangan pekerjaan tidak tersedia karena mensyaratkan kompetensi tertentu yang tidak/belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia.
- (iv) *borderless society*: sejatinya tidak berarti peran dan fungsi pemerintah semakin lemah, sebaliknya justru menuntut transformasi peran dan fungsi pemerintah untuk memastikan bahwa globalisasi dan regionalisasi tidak menghasilkan dampak negative bagi pembangunan Indonesia.
- (v) kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substantial berpeluang terjadi

di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak terwujud.

(vi) pelayanan publik: kecenderungan kedepan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut social right, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih didominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembag politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik.

b. Dimensi Ekonomi: Optimis

(i) globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi memberikan peluang Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan *sharing* sumber daya. Kemudahan akses secara tidak langsung memberikan Indonesia untuk mengakselarsikan pembangunan dengan perkembangan global dan regional.

(ii) revolusi industri 4.0: Indonesia telah mengupayakan langkah strategis untuk mengakomodasi perkembangan revolusi industri 4.0 dan berupaya memanfaatkannya untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia.

(iii) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non sda: kesadaran pemerintah untuk mulai beralih dari ketergantungan pembangunan ekonomi dari sektor sumber daya alam (SDA) menuju sektor jasa dan berbasis pengetahuan telah ditunjukkan oleh pemerintah.

(iv) ketimpangan ekonomi antar daerah: pemerintah Indonesia mulai menggerakkan berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Salah satu

upaya tersebut adalah menyediakan berbagai infrastruktur di berbagai daerah yang menjadi sendi untuk pertukaran dan distribusi barang dan jasa, baik dalam satu daerah maupun antar daerah.

3. Skenario III: Indonesia Waspada

Skenario III adalah skenario alternatif dimana aspek Sosial Politik menunjukkan hal yang bersifat positif sedangkan aspek Ekonomi bersifat negatif. Skenario ini kemungkinan kecil terjadi jika dilihat dari data maupun *focus group discussion*. Karena pada data yang dikumpulkan pada kedua metode kecenderungannya adalah aspek Sosial Politik cenderung buruk namun aspek Ekonomi cenderung baik dengan syarat. Oleh karena itu Skenario III ini dapat diabaikan.

a. Dimensi Sosial-Politik: Positif

- (i) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada keseimbangan peran antara negara dan masyarakat yang ditandai oleh menguatnya masyarakat sipil dan peran perguruan tinggi.
- (ii) variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada pengakuan atas identitas sosial, namun untuk mencapainya negara/pemerintah mempunyai andil yang besar untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat.
- (iii) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik.
- (iv) *borderless society*; globalisasi dan regionalisasi membuka peluang terjadinya pertukaran informasi, teknologi, sumber

daya, dan terutama pengetahuan. Hal ini akan memudahkan terjadinya proses transfer *knowledge* dan sumber daya antar negara, dan khususnya bagi Indonesia.

- (v) kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terlembaganya demokrasi substantial dapat terwujud ketika penguatan partai politik dilakukan seiring dengan “kompetisi” pemilu. Disamping itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan akan mengarah pada terciptanya pemerintahan yang berorientasi pada hasil sebagai fondasi bagi sistem demokrasi.
- (vi) pelayanan publik dan hukum administrasi negara: kecenderungan kedepan bahwa warga negara mulai menuntut *social right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar akan mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Dalam kerangka ini, layanan publik yang bersendikan pada prinsip-prinsip keadilan dan non diskriminatif menjadi pilar utamanya seiring dengan tingkat tuntutan warga negara.

b. Dimensi Ekonomi: Pesimis

- (i) globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi berpeluang menciptakan masalah baru bagi Indonesia di masa mendatang. Hal ini terjadi akibat dari ketidakmampuan pemerintah dan juga kelompok masyarakat untuk mengoptimalkan pemanfaatan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, sehingga pertukaran sumber daya tidak terjadi, sebaliknya ada kecenderungan Indonesia akan tergantung dengan sumber daya negara-negara lain.
- (ii) revolusi industri 4.0: untuk mengoptimalkan manfaat dari revolusi Industri 4.0 membutuhkan langkah dan kebijakan terintegrasi antar institusi pemerintahan dan juga kolaborasi

- dengan pihak swasta dan masyarakat. Sayangnya upaya ini masih belum terwujud mengingat permasalahan lemahnya koordinasi antar institusi pemerintahan dan perbedaan titik pandang antar institusi pemerintah dalam menerjemahkan dampak revolusi industri 4.0 ke dalam kebijakan strategis lembaganya menjadi persoalan serius yang terjadi dewasa ini.
- (iii) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non sda: walaupun pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan sektor non-SDA sebagai pilar pembangunan ekonomi, namun langkah tersebut berpeluang menciptakan hasil yang tidak optimal. Integrasi kebijakan strategis antar lembaga pemerintahan dengan titik pandang yang sama menjadi faktor penentu keberhasilan perubahan orientasi pembangunan Indonesia dari sektor SDA menuju non-SDA.
 - (iv) ketimpangan ekonomi antar daerah: langkah pemerintah Indonesia untuk menggerakkan sektor perekonomian non sumber daya alam sejatinya memberikan peluang untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah, demikian pula dengan pembangunan infrastruktur pendukung pembangunan di berbagai daerah. Namun, kebijakan dan langkah ini berpotensi pula untuk mengasikkan kondisi yang belum tentu mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Persoalan utama disebabkan oleh beberapa faktor: pertama, orkestrasi antar institusi pemerintah di tingkat pusat dalam membangun kebijakan terintegrasi dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Kedua, *mindset* dan mental model pembuat kebijakan, terutama di tingkat daerah, yang cenderung mengandalkan pada alokasi dana pemerintah pusat dalam menggerakkan pembangunan di daerahnya ketimbang melakukan inovasi yang berorientasi pada

pemberdayaan basis sosial dan ekonomi masyarakat. Ketiga, upaya pemerintah untuk mendorong potensi ekonomi lokal dan ekonomi kreatif (berbasis pengetahuan) belum secara jelas terlihat.

4. Skenario IV: Indonesia Siaga

Skenario IV adalah kondisi dimana terjadi perpaduan antara aspek Sosial Politik cenderung pesimis demikian pula dengan aspek Ekonomi. Berdasarkan data sekunder dan data fgd sekali lagi dapat dikatakan bahwa kemungkinan terjadinya skenario ini kecil kecuali Indonesia gagal merestrukturisasi ekonominya keluar dari ketergantungan Sumber Daya Alam yang dalam kurun waktu 25 tahun akan mengalami krisis.

a. Dimensi Sosial-Politik: Pesimis

- (i) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat.
- (ii) variasi identitas social (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan atas identitas social. Hal ini berpotensi terjadi ketika negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat.
- (iii) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia dapat berpotensi menjadi masalah baru di masa mendatang ketika: pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan masa datang,

lapangan pekerjaan tidak tersedia karena mensyaratkan kompetensi tertentu yang tidak/belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia.

- (iv) *borderless society*: Salah satu yang belum mendapat perhatian pemerintah adalah bagaimana menerjemahkan kedaulatan politik dan ekonomi ke dalam kebijakan strategis jangka panjang di tengah-tengah arus globalisasi dan regionalisasi. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka Indonesia akan menjadi “penonton” bahkan sebagai pasar barang dan jasa yang tercipta oleh globalisasi dan regionalisasi.
- (v) kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substantial berpeluang terjadi di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak terwujud. Selain itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah tidak menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil sebagai ukuran pemerintahan demokratis.
- (vi) pelayanan publik dan hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut social right, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih didominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembaga politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik.

b. Dimensi Ekonomi: Pesimis

- (i) globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi berpeluang menciptakan masalah baru bagi Indonesia di masa mendatang. Hal ini terjadi akibat dari

ketidakmampuan pemerintah dan juga kelompok masyarakat untuk mengoptimalkan pemanfaatan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, sehingga pertukaran sumber daya tidak terjadi, sebaliknya ada kecenderungan Indonesia akan tergantung dengan sumber daya negara-negara lain.

- (ii) revolusi industri 4.0: untuk mengoptimalkan manfaat dari revolusi Industri 4.0 membutuhkan langkah dan kebijakan terintegrasi antar institusi pemerintahan dan juga kolaborasi dengan pihak swasta dan masyarakat. Sayangnya upaya ini masih belum terwujud mengingat permasalahan lemahnya koordinasi antar institusi pemerintahan dan perbedaan titik pandang antar institusi pemerintah dalam menerjemahkan dampak revolusi industri 4.0 ke dalam kebijakan strategis lembaganya menjadi persoalan serius yang terjadi dewasa ini.
- (iii) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non sda: walaupun pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan sector non-SDA sebagai pilar pembangunan ekonomi, namun langkah tersebut berpotensi menciptakan hasil yang tidak optimal. Integrasi kebijakan strategis antar lembaga pemerintahan dengan titik pandang yang sama menjadi faktor penentu keberhasilan perubahan orientasi pembangunan Indonesia dari sektor SDA menuju non-SDA.
- (iv) ketimpangan ekonomi antar daerah: langkah pemerintah Indonesia untuk menggerakkan sector perekonomian non sumber daya alam sejatinya memberikan peluang untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah, demikian pula dengan pembangunan infrastruktur pendukung pembangunan di berbagai daerah. Namun, kebijakan dan langkah ini berpotensi pula untuk mengasilkan kondisi yang

belum tentu mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Persoalan utaman disebabkan oleh beberapa faktor: pertama, orkestrasi antar institusi pemerintah di tingkat pusat dalam membangun kebijakan terintegrasi dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Kedua, mindset dan mental model pembuat kebijakan, terutama di tingkat daerah, yang cenderung mengandalkan pada alokasi dana pemerintah pusat dalam menggerakkan pembangunan di daerahnya ketimbang melakukan inovasi yang berorientasi pada pemberdayaan basis social dan ekonomi masyarakat. Ketiga, upaya pemerintah untuk mendorong potensi ekonomi local dan ekonomi kreatif (berbasis pengetahuan) belum secara jelas terlihat.

E. Tantangan Bagi Administrasi Publik Masa Depan

Analisis dan pembentukan skenario diatas yang menunjukkan kesimpulan bahwa kecenderungan masa mendatang yang dihadapi oleh Indonesia adalah ***Skenario II Indonesia Sigap***. Paparan tentang Skenario II tersebut dijelaskan berikut ini.

1. Dimensi Sosial-Politik: Pesimis

- (i) relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat. Disamping itu, ketika masyarakat sipil tidak mampu memproduksi pengetahuan atas pengalaman yang dimilikinya maka tatanan nilai sebagai basis interaksi masyarakat sulit terbentuk.

- (ii) variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan atas identitas sosial. Hal ini berpotensi terjadi ketika, negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan ruang publik hanya didominasi oleh kelompok dengan sumber daya besar sehingga akan sulit membangun kohesivitas sosial.
- (iii) demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia dapat berpotensi menjadi masalah baru di masa mendatang ketika: pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan masa datang, lapangan pekerjaan tidak tersedia karena mensyaratkan kompetensi tertentu yang tidak/belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Ketidakmerataan persebaran penduduk, pengetahuan, infrastruktur dan teknologi-informasi terutama yang terkonsentrasi di wilayah Jawa akan memperlebar kesenjangan pembangunan antar daerah. Dimana menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik.
- (iv) *borderless society*: sejatinya tidak berarti peran dan fungsi pemerintah semakin lemah, sebaliknya justru menuntut transformasi peran dan fungsi pemerintah untuk memastikan bahwa globalisasi dan regionalisasi tidak menghasilkan dampak negative bagi pembangunan Indonesia. Salah satu yang belum mendapat perhatian pemerintah adalah bagaimana menerjemahkan kedaulatan politik dan ekonomi ke dalam kebijakan strategis jangka panjang di tengah-tengah arus globalisasi dan regionalisasi. Jika hal tersebut tidak dilakukan

- maka Indonesia akan menjadi “penonton” bahkan sebagai pasar barang dan jasa yang tercipta oleh globalisasi dan regionalisasi.
- (v) kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substantial berpeluang terjadi di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak terwujud. Selain itu, upaya pemerintah untuk menciptakan system akuntabilitas kinerja pemerintah tidak menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil sebagai ukuran pemerintahan demokratis. Akibatnya, hubungan antara legislative dan eksekutif tidak mencerminkan hubungan check and balance yang sejalan dengan prinsip demokrasi tetapi lebih didasari pada hubungan transkasional negative karena system akuntabilitas kinerja yang seharusnya menjadi fondasi pertanggunggugatan pemerintahan demokratis tidak terwujud.
- (vi) pelayanan publik: kecenderungan kedepan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut social right, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih didominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembag politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik. Akibatnya, pemerintah tidak mendapat daya dorong warga negara untuk menghasilkan layanan publik berkualitas dan berkeadilan. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis yang cenderung diarahkan pada lembaga-lembaga politik, seperti menuntut pemilihan kepala daerah yang jujur-adil dan kualitas integritas kepala daerah. Namun, tuntutan selanjutnya agar

integritas kepala daerah berkorelasi dengan kualitas layanan publik yang tinggi belum menjadi isu utama dalam ruang publik.

2. Dimensi Ekonomi: Optimis

- (i) globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi memberikan peluang Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan sharing sumber daya. Kemudahan akses secara tidak langsung memberikan Indonesia untuk mengakselerasikan pembangunan dengan perkembangan global dan regional. Disamping itu, kemudahan akses tersebut juga memperkecil biaya transaksi pertukaran sumber daya antar negara yang dibutuhkan Indonesia. Best practice pembangunan dan teknologi yang berkembang di dunia, misalnya, dapat dengan cepat di terima dan di adopsi sesuai dengan kebutuhan Indonesia.
- (ii) revolusi industri 4.0: Indonesia telah mengupayakan langkah strategis untuk mengakomodasi perkembangan revolusi industri 4.0 dan berupaya memanfaatkannya untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia. Lahirnya kebijakan strategis berkaitan dengan kerangka dan pilar pembangunan Industri nasional yang diinisiasi oleh Kementerian Perindustrian, misalnya, menjadi indikasi langkah sistematis Indonesia untuk memanfaatkan revolusi industri 4.0.
- (iii) peralihan ekonomi berbasis sda ke sektor non sda: kesadaran pemerintah untuk mulai beralih dari ketergantungan pembangunan ekonomi dari sektor sumber daya alam (SDA) menuju sector jasa dan berbasis pengetahuan telah ditunjukkan oleh pemerintah. Upaya untuk membangun ekonomi kreatif yang mencerminkan *knowledge economy* telah menjadi prioritas pemerintah dewasa. Disamping itu, kebijakan pemerintah yang menekankan pada industri pengolahan atas hasil sumber daya

alam menjadi titik tolak penting untuk meningkatkan peran pengetahuan dan teknologi dalam perekonomian.

- (iv) ketimpangan ekonomi antar daerah: pemerintah Indonesia mulai menggerakkan berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Salah satu upaya tersebut adalah menyediakan berbagai infrastruktur di berbagai daerah yang menjadi sendi untuk pertukaran dan distribusi barang dan jasa, baik dalam satu daerah maupun antar daerah. Disamping itu, arah pemerintah untuk mendorong lainnya ekonomi kreatif dengan memanfaatkan potensi lokal/daerah menjadi indikasi untuk melihat upaya dan hasil yang diharapkan oleh pemerintah di masa mendatang dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Daerah-daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi tinggi umumnya memiliki potensi sumber daya alam yang besar, seperti Kalimantan Timur dan Riau, dan juga daerah lainnya yang mendapatkan atau berada dalam rantai produksi ekonomi daerah kaya sumber daya alam tersebut. Dengan menekan pada ekonomi berbasis keunggulan lokal maka setiap daerah, tidak hanya yang memiliki potensi sumber daya alam, memiliki peluang dan perhatian serta dukungan pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya.



BAB V

KONDISI ADMINISTRASI PUBLIK YANG HARUS DIWUJUDKAN

Kondisi administrasi publik yang hendak diwujudkan sejatinya bertujuan untuk mendukung pencapaian visi Indonesia 2045. Dalam konteks ini kondisi tersebut menggambarkan fondasi dalam merumuskan *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia. Sebagai fondasi maka pemaparan tentang kondisi administrasi publik tersebut bertolak dari, pertama, dinamika lingkungan strategis yang mengerucut pada faktor-faktor determinan yang membentuk administrasi publik; dan kedua, kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia. Analisa terkait dinamika lingkungan strategis administrasi publik tidak hanya menekankan pada faktor determinan dalam pembangunan administrasi publik tetapi juga menggambarkan tentang konstruksi relasi negara/pemerintah dan masyarakat yang berkembang seiring dengan dinamika lingkungan itu sendiri. Oleh karena, pemaparan tentang kondisi administrasi publik yang akan diwujudkan bertolak pada relasi negara/pemerintah dan masyarakat. Relasi ini sejatinya menggambarkan peran dan fungsi serta otoritas pemerintah dalam relasinya dengan para pemangku kepentingan non-pemerintah. Selain itu, kondisi yang hendak diwujudkan pada dasarnya adalah fondasi bagi pembangunan administrasi publik sesuai dengan pencapaian Visi Indonesia 2045. Untuk itu elemen yang menggambarkan kondisi administrasi publik yang hendak dicapai dikelompokkan ke dalam beberapa elemen sebagai fokus dari pembangunan administrasi publik.

Dari hasil analisa terhadap faktor-faktor determinan dan kondisi kekinian administrasi publik tersebut dapat dirumuskan 6 (enam) elemen penting yang dirumuskan ke dalam *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia. Elemen-elemen penting yang menjadi fondasi

tersebut meliputi (i) kultur hubungan pemerintah dan masyarakat yang interaktif; (ii) kapabilitas administrasi publik yang kuat; (iii) struktur organisasi dan relasi yang terkonsolidasi; (iv) produk kebijakan yang adaptif terhadap perubahan; (v) produk layanan publik berbasis kebutuhan warga negara; dan (vi) birokrasi yang imparial.

A. Kultur Hubungan Pemerintah dan Masyarakat yang Interaktif

Dinamika lingkungan strategis memperlihatkan bahwa pemerintah tidak dapat lagi menjadi aktor dominan dalam proses kebijakan dan layanan publik. Perkembangan demokrasi, teknologi-informasi, pengetahuan, penguasaan sektor-sektor ekonomi, sosial dan politik yang tersebar di berbagai kelompok masyarakat menjadi faktor penentu bagi perubahan tersebut. Dalam konteks ini interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah mengarah pada bentuk dan pola jejaring yang menempatkan para pemangku kepentingan dalam relasi yang mandiri namun saling ketergantungan satu dengan yang lainnya. Secara konseptual dan praktek hubungan negara/pemerintah dan masyarakat akan membentuk *network governance* yang menggambarkan proses kebijakan dan penyediaan layanan publik melalui interaksi terlembaga pemerintah dan aktor non pemerintah yang dalam prosesnya terjadi pertukaran sumber daya diantara pemangku kepentingan bersendikan prinsip *voluntarisme* (Börzel dan Panke, 2007). Proses kebijakan dan layanan publik berlangsung secara interaktif yang menempatkan para pemangku kepentingan dengan beragam latar belakang pada posisi sejajar dimana tidak ada satu kelompok aktor mendominasi proses tersebut, termasuk pemerintah. Dalam proses yang demikian bukan berarti peran dan fungsi pemerintah mengecil atau menghilang, melainkan mengalami transformasi. Pemerintah tetap memainkan peran kunci,

baik di tingkat lokal maupun nasional, namun terjadi proses 'de-governmentalized' yang menggambarkan tidak adanya lagi monopoli atau dominasi peran dari pemerintah. Dengan kata lain, terjadi pergeseran dari *mono-centric* menuju *pluricentric governance* yang berlandaskan pada prinsip saling melengkapi (*interdependence*), negosiasi dan kepercayaan (*trust*) (Sorensen dan Trofing, 2007).

Dilihat dari aspek interaksi antar pemangku kepentingan dalam kerangka *governance*, terdapat karakteristik *network governance* yang membedakannya dengan *hierarchical control*, yang mengindikasikan peran dominan pemerintah, dan *market control*, yang menggambarkan kuatnya pengaruh pasar. Ketiga karakteristik terlihat dari 3 (tiga) dimensi, yaitu, (i) relasi antar pemangku kepentingan/aktor; (ii) proses kebijakan; dan (iii) kepatuhan atau komitmen atas kebijakan yang diputuskan secara kolektif. Dalam dimensi relasi antar pemangku kepentingan proses kebijakan dan layanan publik melibatkan beragam aktor yang otonom dan mandiri namun terjadi hubungan saling melengkapi atau ketergantungan akibat dari keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor, baik pemerintah maupun non pemerintah. Dalam situasi yang demikian terjadi proses pertukaran sumber daya dan pengetahuan. Interaksi para pemangku kepentingan tersebut dibangun oleh satu tujuan kolektif yang diwujudkan dalam kebijakan dan layanan publik. Dilihat dari dimensi proses kebijakan, karakteristik *network governance* mencerminkan suatu proses interaksi refleksif melalui negosiasi guna menghasilkan kesepakatan dan tujuan kolektif. Sementara itu, dalam dimensi kepatuhan atau komitmen atas kebijakan yang diputuskan kolektif, *network governance* menekankan pada kepercayaan dan kesadaran kolektif yang diwujudkan menjadi kewajiban politik bagi para pemangku kepentingan untuk mendukung kebijakan dan layanan publik yang diputuskan bersama.

Relasi negara/pemerintah dan masyarakat dalam kerangka interaksi jejaring (*network governance*) memiliki karakteristik utama, yaitu tingkat kematangan peran dan fungsi aktor non pemerintah dalam proses kebijakan dan layanan publik. Sebaliknya, perkembangan ini menuntut pemerintah untuk melakukan transformasi peran dan fungsi, tidak lagi menjadi aktor dominan dan mengedepankan dimensi kontrol dalam proses kebijakan dan layanan publik. Rancang bangun administrasi publik dalam kerangka relasi yang demikian setidaknya mencerminkan beberapa hal berikut, pertama, kemandirian para aktor kepentingan dan pertukaran sumber daya yang terlembaga melalui proses interaksi dalam proses kebijakan dan layanan publik. Kedua, proses interaksi refleksif melalui negosiasi diantara pemangku kepentingan yang tidak hanya menghasilkan kebijakan dan layanan publik yang disepakati bersama, tetapi juga pembagian peran dan fungsi masing-masing pemangku kepentingan dalam mendukung keberhasilan atau pencapaian target kebijakan dan layanan publik. Dalam proses negosiasi ini diputuskan pula dukungan sumber daya yang dimiliki dan diberikan oleh setiap aktor yang terlibat. Ketiga, kerangka kerja yang terlembaga dan kolektif dalam proses kebijakan dan layanan publik. Para pemangku kepentingan tidak hanya menyepakati tujuan dan target capaian kebijakan dan layanan publik tetapi juga aturan main untuk mewujudkannya yang mengikat para pemangku kepentingan, termasuk di dalamnya adalah pembagian peran dan fungsi. Dengan kata lain, setiap kebijakan dan layanan publik yang dihasilkan memuat pula aturan main dan peran serta fungsi masing-masing aktor yang terlibat. Kontekstualisasi aturan main tersebut mencerminkan tidak adanya kekakuan aturan main yang secara tersentral diputuskan oleh pemerintah.

Keempat, kemampuan untuk mengatur dan mengurus secara mandiri, terutama aktor non pemerintah. Dalam kerangka ini, inisiasi

kebijakan dan layanan publik tidak selalu bersumber dari pemerintah tetapi dari actor non pemerintah. Inisiasi yang disuarkan oleh actor non pemerintah akan dibahas dan dinegosiasikan dalam forum atau arena kebijakan yang telah terlembaga. Keputusan untuk menindaklanjuti inisiasi kebijakan dan layanan publik tersebut ditentukan secara kolektif melalui proses interaksi yang reflektif. Kelima, tujuan yang disepakati bersama. Proses interaksi antar pemangku kepentingan harus bermuara pada tujuan kolektif yang didukung oleh para pemangku kepentingan.

Rancang bangun administrasi publik Indonesia yang mencerminkan *network governance* dapat dirumuskan ke dalam 4 (empat) sendi utama yang meliputi (i) peran dan fungsi; (ii) otoritas; (iii) struktur dan proses; dan (iv) sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagaimana terlihat pada table 3. Dalam sendi peran dan fungsi pemerintah tidak lagi sebagai actor dominan yang menentukan kebijakan tetapi menjadi bagian dari jejaring proses kebijakan dan layanan publik bersama-sama para pemangku kepentingan lainnya menentukan tujuan kolektif. Namun, peran dan fungsi ini bukan berarti melemahkan pemerintah, sebaliknya pemerintah memainkan peran untuk memfasilitas dan menjadi *enabling factor* bagi bekerjanya *network governance*. Peran dan fungsi ini menjadi tanggung jawab pemerintah mengingat dalam interaksi yang terjadi tidak dapat dipungkiri bahwa kapasitas dan kemandirian para actor non pemerintah sangat beragam. Untuk itu pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap actor yang terlibat memiliki tanggung jawab, peran dan fungsi yang proporsional sesuai dengan sumber daya yang dimiliki. Pada sendi otoritas mencerminkan pergeseran dari *uni-centric (hierarchical control)* dan *multi-centric (market control)* menuju pada *pluricentric* yang

menempatkan para pemangku kepentingan dalam posisi yang sejajar dalam konteks hak pengambilan keputusan.

Titik berat sendi struktur dan proses adalah tingkat kemampuan organisasi dan lembaga pemerintah dalam menghasilkan atau menyediakan sumber daya yang dibutuhkan, terutama data, informasi dan pengetahuan yang menjadi landasan dalam proses kebijakan dan layanan publik. Dengan kata lain, organisasi dan kelembagaan pemerintah telah berada pada level *knowledge creation organization* yang matang. Disamping itu, fleksibilitas dan responsivitas organisasi dan kelembagaan pemerintah menjadi titik penting dalam menggerakkan *network governance*. Sebagaimana yang dijelaskan dalam elemen kerangka kerja terlembaga dan kolektif, dan kemandirian aktor non pemerintah, pemerintah bersama dengan pemangku kepentingan lainnya tidak hanya menyepakati prioritas dan target kebijakan dan layanan publik tetapi juga pembagian peran-fungsi dan aturan main untuk mewujudkan prioritas dan target kolektif tersebut. Ini artinya, pemerintah dituntut untuk merancang organisasi dan lembaga yang fleksibel agar dapat mengadopsi kesepakatan kolektif. Sementara itu, elemen kemandirian actor non pemerintah memungkinkan lahirnya inisiasi kebijakan dan layanan publik yang bersumber dari actor non pemerintah. Untuk mengakomodasi dan menindaklanjuti inisiatif tersebut, rancang bangun organisasi dan lembaga pemerintah harus mencerminkan prinsip responsivitas.

Sementara itu, dalam sendi sumber daya ASN, *network governance* menuntut keterlibatan pelaku kebijakan yang tidak lagi bersendikan pada mental model kepatuhan yang kaku atas prosedur-formal tetapi mencerminkan inisiatif, kreativitas dan inovatif. Proses interaksi dan negosiasi antar pemangku kepentingan dalam proses kebijakan dan layanan publik seringkali menghasilkan kesepakatan kolektif yang tidak diatur dalam prosedur dan aturan yang dikeluarkan

pemerintah. Untuk mengatasi ini bukan berarti pemerintah harus melanggar aturan tetapi menjadikan prosedur dan aturan yang ada sebagai subyek yang akan disempurnakan atau merumuskan prosedur dan aturan baku yang diarahkan untuk mencapai tujuan kolektif. Mental model pelaku kebijakan yang inisiatif, kreatif, dan inovatif ini sejalan dengan elemen membangun kerangka kerja kolektif.

Gambaran kultur tata kelola yang baik dan ingin diwujudkan memiliki atau mempunyai beberapa ciri atau sebagai berikut:

1. Dalam Hubungan Negara dan Masyarakat perlu diwujudkan kultur partisipasi publik (*public participation*) yang aktif dalam menjalankan peran dan fungsi pemerintahan. Budaya partisipasi tersebut dapat dilakukan melalui pendekatan pengembangan organisasi kemasyarakatan (*community based organization*); kultur *sharing* informasi antara negara dan masyarakat yang menjamin bahwa kesamaan informasi ada di tangan masyarakat; kesediaan menerima *complain* dan *feedback* yang lebih baik dan memadai dari masyarakat; adanya budaya memberi penghargaan (*reward*) terhadap masyarakat yang memberikan informasi.
2. Perlu diberikannya kepercayaan pada daerah untuk memperkuat *local indigenous* (kearifan lokal). Desentralisasi pemerintahan terkait erat dengan karakteristik lokal yang berbeda antara daerah satu dengan yang lainnya. Kondisi ini mengindikasikan perlu adanya desentralisasi asimetris yang mengakomodasi keragaman urusan pemerintahan, kelembagaan, dan juga kompetensi SDM aparatur. Selain itu budaya penyerahan kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*devolution of power*) perlu dikembangkan, sehingga potensi dan kebutuhan lokal semakin mengarah pada karakteristik lokal.
3. Setiap Kelembagaan/organisasi publik harus mengembangkan budaya atau kultur *science based knowledge creation*

organization/Knowledge center melalui Pembelajaran, replikasi dan *scaling up*. Budaya *teamwork* menuju terciptanya pelayanan publik terpadu (*fused organization functions*), perlu dikembangkan baik di lingkup organisasi publik maupun antara organisasi publik dengan entitas sosial.

4. SDM Aparatur harus memiliki kultur yang responsif terhadap perkembangan kebutuhan yang dinamis, seperti mengedepankan *performance based management* (manajemen berbasis kinerja); peduli serta berorientasi pada pencapaian *Internationally recognised standard competency based* (standar kompetensi yang diakui secara internasional); mampu bekerja secara tim yang dilakukan secara fleksibel (*Flexible team work management*); serta mempunyai keinginan untuk selalu meningkatkan kompetensi fungsional sesuai kebutuhan.

B. Kapabilitas Administrasi Publik yang Kuat.

Kuatnya kapabilitas administrasi negara tersebut antara lain dapat bercirikan sebagai berikut.

1. Administrasi Publik mampu memberdayakan entitas sosial masyarakat untuk aktif dalam menjalankan *public participation* dalam penyelenggaraan pemerintahan (mulai dari perumusan pembuatan dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintahan); mendorong kapasitas masyarakat dalam mengembangkan dan menggunakan pengetahuannya untuk mengaktualisasikan identitas dan kebutuhannya; mengarahkan pada *community enabling authority* yang memberikan peran besar kepada entitas sosial dan mengurangi keterlibatan langsung pemerintah dalam proses pelayanan publik; serta mengembangkan sistem informasi yang menjamin bahwa informasi ada ditangan masyarakat, serta sistem

- complain* dan *feedback* yang lebih baik, serta adanya *reward* terhadap masyarakat yang memberikan informasi
2. Mampu memahami karakteristik lokal yang berbeda antara daerah satu dengan yang lainnya dalam mengembangkan model desentralisasi asimetris yang menegaskan keragaman urusan pemerintahan, kelembagaan, dan juga kompetensi SDM aparatur, yang dapat diselenggarakan baik melalui pendekatan *devolution of power* (adanya penyerahan kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah); *building local political parties to strengthen local democracy* (membangun partai politik lokal untuk memperkuat demokrasi ditingkat daerah); *cultivating social system and self governance* (menumbuhkan sistem sosial dan pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik daerahnya); serta membangun *regional and global cooperation regulation* untuk meningkatkan akuntabilitas dan mekanisme *check and balances*.
 3. Mampu menyusun rancang bangun kelembagaan dengan memperhatikan prinsip bahwa pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam mengatur urusan publik dan melakukan redefinisi atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah. Dalam hal ini keseimbangan distribusi peran antar pemangku kepentingan (*Broad international networking organizations involving Government, CSO and private*) harus menjadi dasar terbentuknya jejaring kerja sehingga dapat tercipta fungsi organisasi yang menyatu atau tergabung (*fused organization functions*), baik di lingkup organisasi publik maupun antara organisasi publik dengan entitas sosial, terbentuknya *network policy team work management system* dan *Team work political system*, serta terciptanya struktur dan proses organisasi/kelembagaan bersifat fleksibel dan responsif.

4. Dalam hal pelayanan publik, administrasi publik harus mampu mewujudkan *Society/community based service delivery/Citizen based services* yang sejatinya mencerminkan bahwa orientasi penentuan dan penyelenggaraan layanan publik bersendikan pada kebutuhan masyarakat (lokal), sehingga memberikan ruang bagi penguatan *local indigenous* sebagai esensi layanan publik yang dapat diwujudkan melalui jejaring pemangku kepentingan.
5. Administrasi publik mampu menerapkan sistem kepegawaian negara dengan menggunakan sistem merit, dimana rekrutmen-seleksi-penempatan akan ditentukan oleh kebutuhan akan kompetensi fungsional yang relevan. Dalam konteks ini maka mobilitas ASN akan semakin cepat, dengan cara *Governance competency, standard competency, recruitment and training*. Selain itu administrasi publik harus mempunyai peta kompetensi yang terbaharui, termasuk didalamnya mengidentifikasi kompetensi fungsional tertentu yang dibutuhkan oleh suatu organisasi publik, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menitikberatkan pada kompetensi fungsional sebagai prinsip dasar *strategy follows function* organisasi. Administrasi publik pun harus mampu menguatkan entitas sosial dalam mengembangkan dan menggunakan pengetahuan dalam aktualisasi identitas dan kebutuhan menuntut pemerintah untuk memiliki SDM aparatur yang responsif terhadap perkembangan kebutuhan yang dinamis melalui *Internationally recognized standard competency based* ataupun *performance based management*. Administrasi publik ke depan pun harus mampu mendorong promosi dan rotasi ASN berkaitan erat dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh organisasi publik, serta menjadikan mobilitas ASN dari satu unit/organisasi ke yang lainnya menjadi satu keniscayaan, baik melalui *flexible team work management and system open recruitment* dalam rangka

memenuhi Kebutuhan akan SDM aparatur yang memiliki kompetensi fungsional tertentu sesuai kebutuhan baru yang terus berkembang.

C. Struktur Hubungan yang terkonsolidasi.

Gambaran struktur hubungan yang terkonsolidasi dan ingin diwujudkan memiliki atau mempunyai beberapa ciri atau sebagai berikut:

1. Efisiensinya jumlah lembaga non struktural (LNS) yang ada di Indonesia sehingga menjadi lebih efektif dan efisiensi untuk penganggaran yang terintegrasi antar fungsi pemerintah (*Integrated functional coordination*) yang pada gilirannya mendorong terciptanya organisasi yang ramping lebih berbasis pada fungsi bukan berbasis pada struktur dan rutinitas. Selain itu adanya kesiapan aktor non pemerintah yaitu dari sektor privat dan masyarakat untuk mampu menjalankan peran sebagai mitra strategis dan melembagakan interaksi antar pemangku kepentingan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dengan membangun *e-forum* yang memudahkan interaksi antar pemangku kepentingan. Hal ini akan memperkuat peran dan fungsi sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagai mitra strategis dalam proses kebijakan.

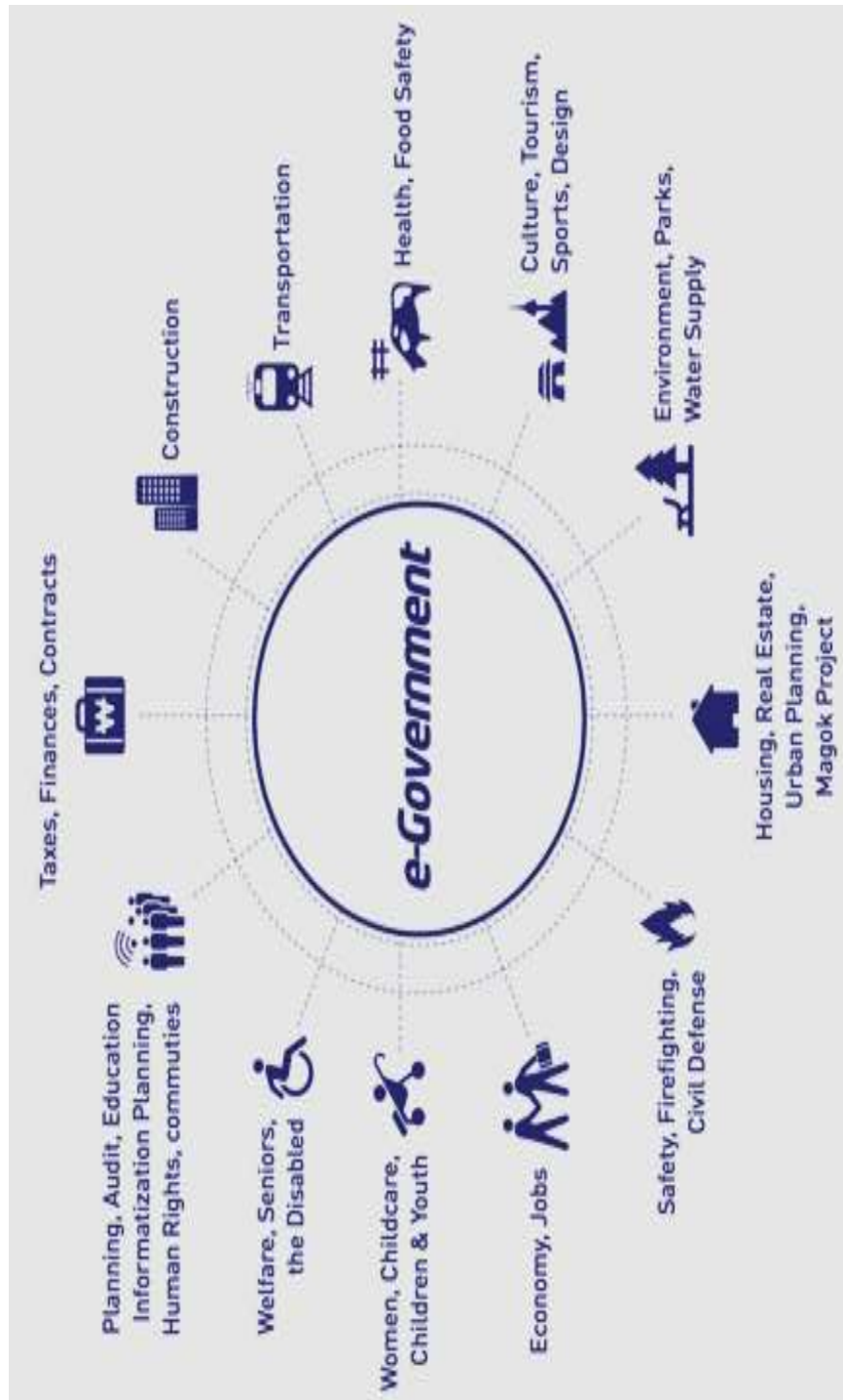
Selain itu, *Digital governance* yang membuka akses pertukaran pengetahuan dan sumber daya oleh semua *stakeholder* yang diambil dari inovasi-inovasi yang diciptakan oleh instansi pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Akses pertukaran pengetahuan dan sumber daya dapat dilakukan melalui integrasi layanan publik digital, *digital standard*, *service delivery*, dan menyederhanakan mekanisme pelayanan publik melalui teknologi digital.

2. Dalam hal Hubungan Pusat dan Daerah perlu dibangun model kemitraan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan urusan bersama serta membentuk pola penataan (*grand design*) kelembagaan pemerintah di pusat maupun daerah yang efektif dan efisien. Pentingnya untuk membenteng ulang besaran organisasi pemerintah (*reshaping government*). Dapat dilakukan juga dengan mereposisi organisasi publik diantara beragamnya saat ini organisasi yang dapat menjalankan peran pemerintah seras penguasaan mengelola perubahan (*repositioning organizations and managing change*). Menyusun kerangka ulang ukuran-ukuran kinerja dan akuntabilitasnya (*reframing performance measues and accountability*). Selain itu perlu dikembangkan pula pusat data, informasi dan pengetahuan secara nasional yang dapat diakses dan digunakan oleh seluruh tingkatan pemerintah. Dapat juga mengadopsi dan mengintegrasikan berbagai manfaat teknologi informasi dan komunikasi dalam mendorong kinerja organisasi publik.



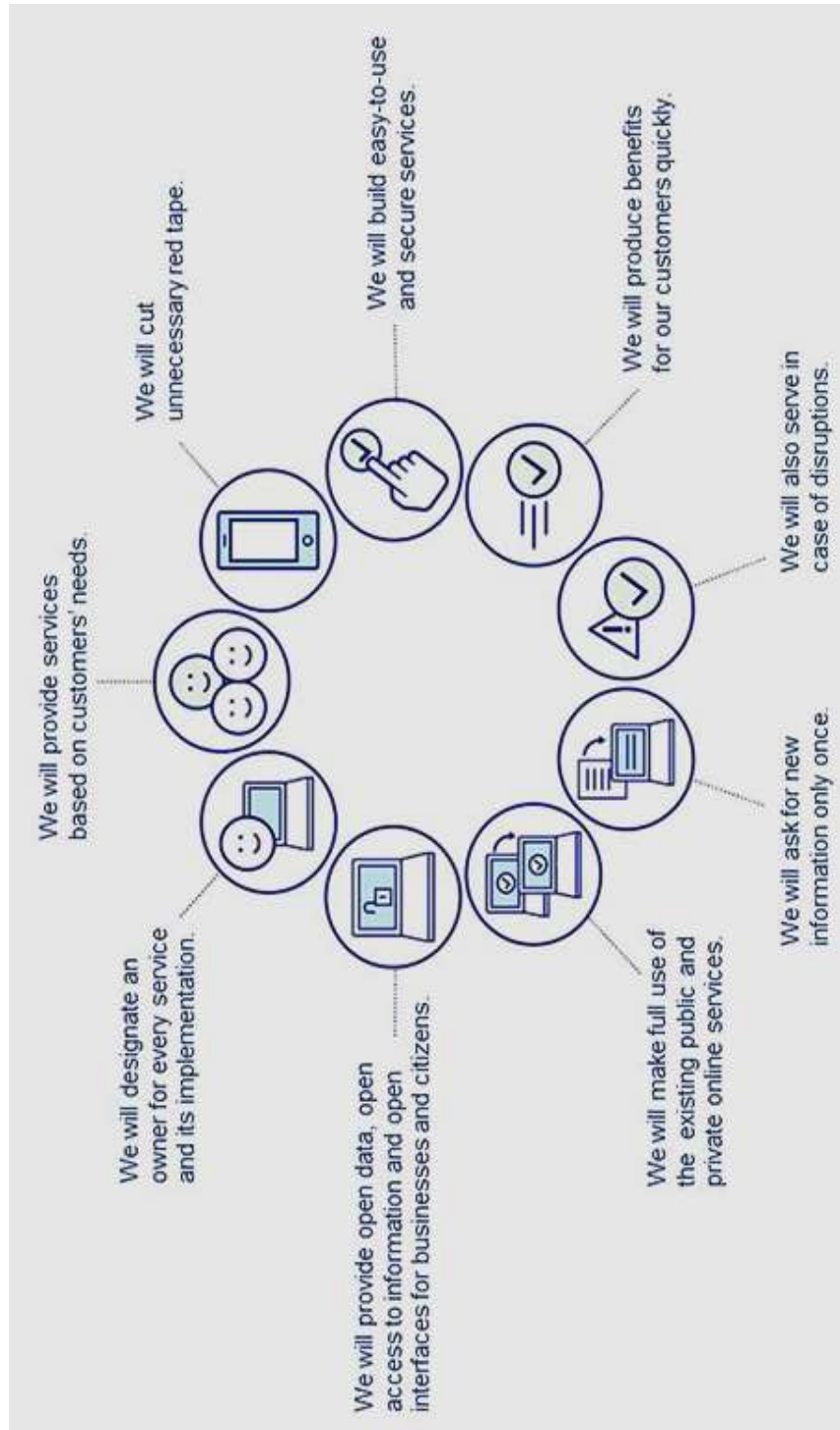
Gambar 5.1. Model Kolaborasi Lembaga Pemerintah dalam Organisasi Pemerintahan yang Ramping
Sumber : KSP. 2018

3. Terwujudnya organisasi pemerintahan yang ramping, dengan penguatan sistem manajemen kinerja organisasi untuk memperbaiki kinerja secara signifikan agar terciptanya efisiensi dan efektifitas. Sistem manajemen kinerja juga dapat dibentuk melalui tim kerja (*task force*) yang keanggotaannya mencerminkan latar belakang penguasaan pengetahuan, yang bervariasi dan berorientasi pada penyelesaian tugas secara dinamis (*adhocracy*). Hal lain adalah terbangunnya adanya koordinasi yang terintegrasi antar fungsi pemerintahan (*integrated functional coordination*), baik *intra-organizational* (internal organisasi) maupun *inter-organizational* (antar organisasi) *coordination*, dengan berbasiskan pada pertukaran data, informasi dan pengetahuan.
4. Terbangunnya proses layanan publik yang memberikan ruang bagi keterlibatan aktor non-pemerintah, privat dan masyarakat melalui central pelayanan terpadu instansi pemerintah (mall pelayanan publik) dan central pelayanan terpadu pemerintah, CSO, dan privat. Bagi pemerintah melibatkan aktor atau kelompok non-pemerintah menjadi sarana untuk menggali pengetahuan dan evaluasi atas layanan publik itu sendiri melalui free training. Adanya penentuan pembagian peran dan tanggung jawab kolektif (pemerintah dan aktor non pemerintah) dalam setiap lini proses layanan publik dengan mengoptimalisasi teknologi informasi dan komunikasi serta mengintegrasikan berbagai aplikasi pelayanan publik yang dimiliki oleh instansi pemerintah dalam bentuk e-government. Pemerintah Indonesia seharusnya mengatur sistem informasi untuk administrasi kota yang efisien dengan berbasis IT yang dapat mengontrol layanan publik terpadu, termasuk perencanaan kota, budaya, pariwisata, transportasi, dan perumahan.



Gambar 5.2. Ruanglingkup Penerapan e-Government pada sektor pemerintahan
 Sumber: Seoul e-Government Brochure (2016)

5. Kuatnya sistem manajemen kinerja individu yang selaras dengan tingkat unit dan organisasi melalui penetapan standar kompetensi dan profesi ASN. Pemerintah perlu berinvestasi secara substansial dalam kemampuannya sendiri sebagai prioritas untuk mengelola resiko terkait dengan adaptasi yang lambat antara budaya yang ada di berbagai lapisan masyarakat (*many level of society*). Perlu adanya pembagian peran dan tanggung jawab kolektif (pemerintah dan aktor non pemerintah) dalam setiap lini proses layanan publik dengan mengoptimalkan teknologi informasi dan komunikasi. Selain itu reformasi sistem kepegawaian negara menuju system merit perlu diperkuat, serta merevitalisasi kapasitas sumberdata manusia dan kinerja organisasi.



Gambar 5.3.
Potensi Manfaat Digitalisasi Pelayanan Publik
Sumber: <https://vm.fi/en/principles-of-digitalisation>

D. Produk Kebijakan (*policy*) yang adaptif.

Gambaran Kebijakan (*policy*) yang adaptif dan ingin diwujudkan memiliki atau mempunyai beberapa ciri atau sebagai berikut:

1. *Policy* atau kebijakan harus mampu adaptif terhadap fenomena perubahan lingkungan dan kebutuhan yang tengah terjadi di masyarakat. Terkait hubungan negara dan masyarakat. Negara sekiranya perlu bertindak *responsive* dan memiliki kemauan untuk mendengarkan aspirasi masyarakat dengan mengikuti tren perkembangan zaman. Sebagai pihak yang dilayani, masyarakat dirasa perlu untuk diikutsertakan dalam pengambilan keputusan. Sehingga nantinya keputusan yang diambil dapat memecahkan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat. Sebagai terobosan baru, teknologi digunakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga pengambilan keputusan berbasis data yang melibatkan peran masyarakat. Selain itu, dengan digitalisasi Pemerintahan dapat digunakan untuk membangun *trust*, *awareness*, dan *empathy* yang mendorong partisipasi masyarakat, melalui Integrasi sistem IT, Pemberian akses Informasi dan layanan pemerintah kepada masyarakat (*Acces Digital Tools*), maupun Kontrol masyarakat terhadap pemerintah melalui pengawasan digital (*digital oversight*). Dengan demikian, diharapkan terjadi interaksi yang harmonis antara Negara dan Masyarakat sehingga nantinya kebijakan yang dibuat mampu memecahkan masalah yang ada dan mendukung terwujudnya kehidupan bermasyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan tujuan Negara.
2. Pola kekuasaan saat ini telah bergeser dari sistem yang sentralistik ke arah sistem desentralistik. Dengan demikian pembagian wewenang yang jelas dan berimbang antara sentralisasi dan desentralisasi menjadi salah satu kunci keharmonisan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah. Selain itu, Pemerintah Pusat dapat

memberikan fasilitasi atau (asistensi) untuk transformasi pemerintahan daerah menuju *knowledge based organization* dan transformasi digital pemerintahan daerah, misalnya melalui *digitalization the accountability mechanism*. Pada dasarnya pengambilan keputusan *evidence based policy* yang dibuat oleh pemerintah daerah yang paling dekat dengan masyarakat merupakan salah satu cara terbaik dalam merumuskan suatu kebijakan. Sehingga perlu peningkatan kapasitas Pemerintah Daerah karena Pemerintah Daerah lebih memiliki informasi kekhususan, keunikan, dan keragaman yang lebih akurat terkait kondisi daerahnya. Namun perlu diperhatikan bahwa salah satu prinsip pemberian otonomi daerah adalah tidak bertentangan dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi dan harmonis antara Pusat dan Daerah serta Antar-Daerah.

3. Proses pemerintahan dibangun atas koordinasi yang terintegrasi antar fungsi pemerintahan, baik *intra-organizational* (internal organisasi) maupun *interorganizational* (antar organisasi) *coordination*, misalnya melalui *task force based organization* (Forum Bersama). Sehingga diharapkan hubungan antar lembaga lebih fleksibel, adaptif, terjadi kolaborasi, dan sudah tidak ada lagi ego sektoral dalam memecahkan masalah publik. Penggunaan teknologi juga dapat digunakan untuk memperkuat komunikasi antar lembaga. Salah satunya melalui optimalisasi pengetahuan (*tacit* dan *explicit*) sebagai basis proses kebijakan, antara lain melalui: *Developing knowledge based repository/ Data Bank*, sehingga kebijakan yang dihasilkan berdasarkan pada *evidence*.
4. Pelayanan yang diberikan oleh Negara menyangkut aspek kehidupan warga negara meliputi barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif. 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. Seiring dengan perkembangan zaman, tuntutan atas peningkatan pelayanan publik juga berkembang. Pemerintah selaku pembuat kebijakan mempunyai peran yang besar dalam penentuan arah pelayanan publik. Dalam pembuatan kebijakan, pemerintah harus mampu melihat *Citizen based services* yang sejatinya mencerminkan orientasi penentuan dan penyelenggaraan layanan publik bersendikan pada kebutuhan masyarakat (lokal).

5. Melalui pengembangan *Digital Governance* juga diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan perkembangan zaman. Hal ini dapat dilakukan dengan cara membuka akses pertukaran pengetahuan dan sumber daya oleh semua *stakeholder* yang diambil dari inovasi-inovasi yang diciptakan oleh Instansi Pemerintah, Dunia Usaha, dan Masyarakat. Hasilnya kebijakan yang dibuat mampu untuk memperkenalkan teknologi informasi kepada masyarakat, menyederhanakan proses pelayanan publik dengan teknologi digital, dan integrasi Layanan Publik Digital oleh Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat.
6. SDM Aparatur merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh sebab itu kebijakan yang adaptive terkait rekrutmen dan pengembangan kompetensi SDM Aparatur di berbagai instansi pemerintahan perlu dirumuskan oleh pemerintah. Titik berat pada pembangunan *competency based ASN* merupakan perwujudan dari reformasi sistem kepegawaian negara menuju sistem merit, dimana rekrutmen-seleksi-penempatan akan ditentukan oleh kebutuhan akan kompetensi fungsional yang relevan. Dalam konteks ini maka mobilitas ASN akan semakin cepat, dengan cara *Governance competency, standard competency, recruitment and training*. Oleh sebab itu, diharapkan dapat

mempersiapkan model pelatihan dan pengembangan kompetensi berbasis kebutuhan kompetensi fungsional berupa penguatan integritas, penguatan kultur inovasi di lingkungan ASN dan orientasi pelayanan baik individu dan kelompok. Dengan demikian, kebijakan yang adaptif terkait rekrutmen dan pengembangan kompetensi SDM Aparatur mampu menjawab perkembangan zaman dan meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintah.

E. Produk Layanan Publik yang Berkualitas dan Sesuai Kebutuhan Masyarakat

Gambaran peningkatan kualitas pelayanan publik yang ingin diwujudkan memiliki atau mempunyai beberapa ciri atau sebagai berikut:

1. Perlu dibangunnya Prosedur Pelayanan publik yang dinamis, lentur, sederhana dengan biaya dan waktu serta prosedur yang jelas; Memiliki keseragaman dalam menjalankan aturan dan kebijakan, tanpa membedakan pengguna layanan; serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam membangun system pelayanan publik yang baik.
2. Adanya arahan yang jelas mengenai jenis pelayanan publik yang harus dijalankan sesuai karakteristik kebutuhan masyarakat dan pembangunan dimasing-masing daerah.
3. Perlu disusunnya lembaga publik yang Fleksibel, Kolaboratis dan Dialogis yaitu yang mengedepankan visi pelayanan publik, hal ini harus tercermin dalam struktur organisasi atau lembaga publik. Selain itu perlu dikembangkan pula sistem penghargaan bagi organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.
4. Perlu dikembangkannya sistem pelayanan publik yang professional, efektif, efisien dan sederhana, transparan terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif.

5. Perlu diwujudkannya SDM Aparatur yang mempunyai kemampuan memahami masalah-masalah dari masyarakat dan mampu memberikan solusi atas permasalahan tersebut; Mengetahui kebutuhan layanan publik yang diperlukan masyarakat, dan cepat menindaklanjuti kebutuhan tersebut melalui aksi nyata dan solusi; serta mempunyai kemauan dan kemampuan untuk terus mengupdate ilmu dan mengupgrade kemampuan pribadi dan organisasinya.

F. Birokrasi yang Imparsial (Tidak Memihak/Diskriminatif)

Gambaran birokrasi yang tidak memihak dan ingin diwujudkan memiliki atau mempunyai beberapa ciri atau sebagai berikut:

1. Birokrasi sebagai pelayanan masyarakat harus mengedepankan prinsip netralitas dan independen. Netralitas diartikan sebagai kebebasan dari keberpihakan pada satu golongan kepentingan baik dari unsur politik, sosial dan budaya. Selanjutnya kata independen dalam birokrasi memuat makna bahwa pemerintah tidak mempunyai keterikatan kepentingan dengan berbagai pihak misalnya saja pengusaha, partai politik, dan kepentingan hukum lainnya. Dari asas netralitas dan independensi ini akan memunculkan semangat kebersamaan hak dan kewajiban diantara warga masyarakat dan pemerintah dan merupakan salah satu pengejawantahan semangat Undang – Undang Dasar 1945. Publik Administrasi juga seharusnya memiliki asas birokrasi yang independen dalam berbagai dimensinya, seperti halnya Kesadaran Aparatur dan Masyarakat tentang hak-Hak yang harus diberikan dan kewajiban-kewajiban yang perlu di lakukan untuk negara dan rakyatnya, serta Nilai-Nilai Pancasila dalam berbangsa dan bernegara oleh semua pihak secara baik dan benar.

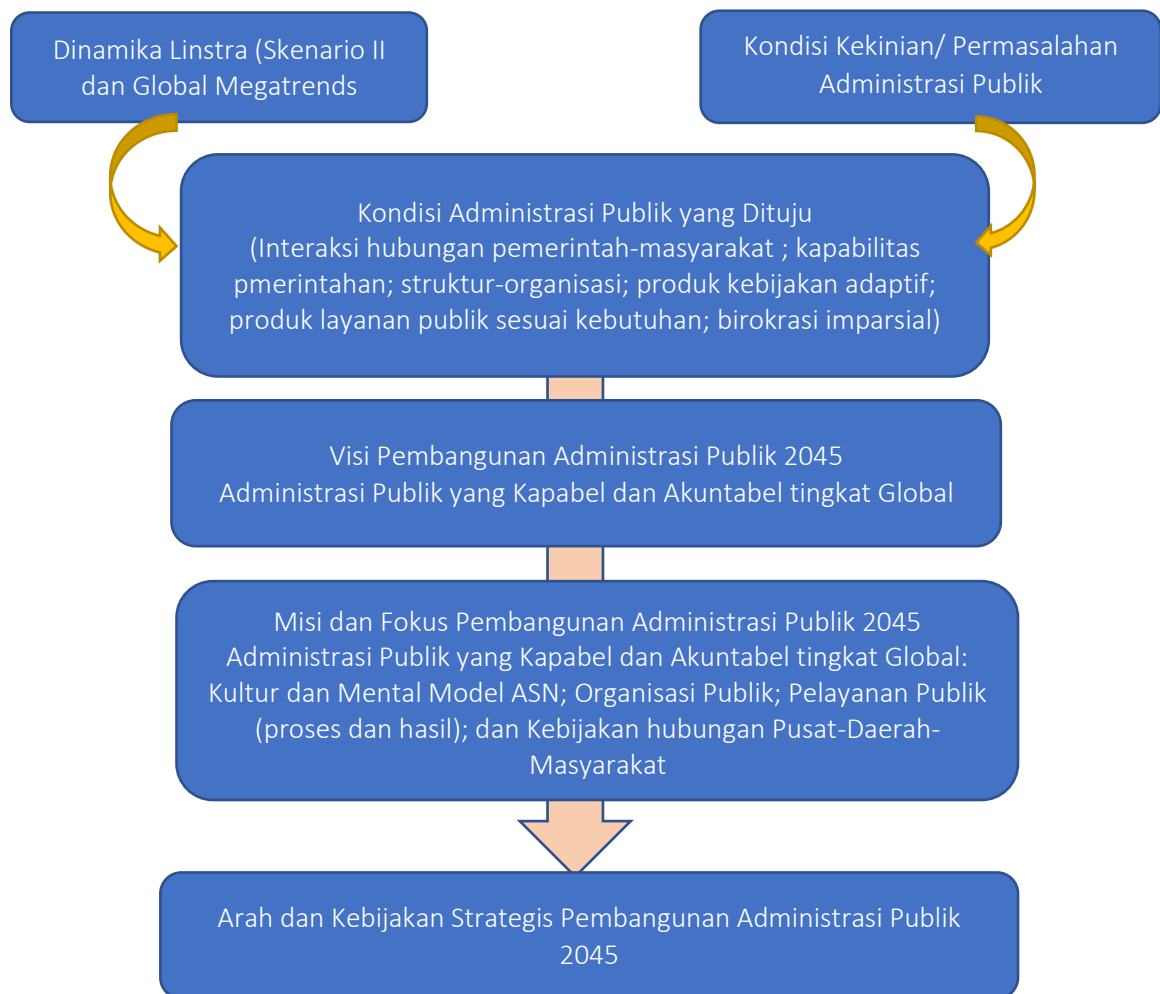
2. Pembinaan pemerintah pusat terhadap pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang menjunjung tinggi asas keadilan dan independen; dan peran pembinaan pemerintah provinsi terhadap kabupaten/kota dirumuskan secara jelas fungsi, tanggung jawab dan kewenangan masing-masing daerah dengan melihat potensi daerah dan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam. Meminimalisasi keberpihakan pemerintah pusat pada satu daerah tertentu.
3. Selain itu perlu diciptakan pula pemerintahan daerah yang mandiri, yang mempunyai kemampuan untuk mengelola Sumber daya alam dan sumber daya aparatur dengan professional, efektif, dan akuntabel, sehingga secara berangsur-angsur dapat mengurangi intervensi pusat dalam pengelolaan dan pengembangan daerah.
4. Perlu dibentuk Kelembagaan/Organisasi Pemerintah yang mempunyai dasar pembentukan yang jelas, kedudukan yang jelas, serta tugas dan fungsi yang jelas. Menciptakan kelembagaan Negara yang didasarkan pada kebutuhan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Terbentuk sebuah sistem yang mempunyai kelenturan untuk membentuk dan menghapuskan lembaga atau organisasi negara dan mempunyai sifat resisten pada campur tangan kepentingan politik partai dan penguasa.
5. Terbentuknya *mindset* dan *cultureset* pelayanan prima dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini agar terwujud kebijakan yang jelas dalam bertugas, aktif dan proaktif dalam melayani, tidak membedakan dalam memberikan layanan, berintegritas, dan professional dalam bertindak.
6. Terciptanya organisasi pelayanan publik yang mempunyai kemampuan menahan intervensi politik dengan membangun sistem imun terhadap intervensi politik. Serta pada tataran *street*

- level bureaucracy* telah bersinergi sehingga tercipta pengawasan yang lebih optimal, dan menjaga independensi pemerintah.
7. Terbentuknya aparatur pelayanan publik yang mempunyai Kapasitas dan kapabilitas yang handal serta responsif melalui pelibatan aktor non pemerintah sebagai sarana menggali pengetahuan dan evaluasi. Serta terciptanya pelayanan publik yang memiliki standar pelayanan prima yang berbasis teknologi kekinian.
 8. Terlaksananya merit sistem sumber daya aparatur dengan membangun talent pool sumber daya aparatur secara professional dan berintegritas dengan memperhatikan potensi masing-masing aparatur, pengembangan kompetensi secara berkelanjutan dan terarah, dan memiliki kepekaan terhadap perubahan yang terjadi lingkungan strategis dan mempunyai kemampuan untuk menciptakan dan mengembangkan inovasi pelayanan dalam organisasi pemerintah.
 9. Tercapainya SDM Aparatur yang sejahtera dengan pendapatan yang sesuai dengan kapasitas dan beban pekerjaan, SDM Aparatur yang berintegritas dengan kebenaran untuk menolak segala penyimpangan, SDM yang mempunyai kemampuan dan penguasaan teknologi yang mumpuni, serta kemampuan politik dan hukum yang baik bagi ASN untuk mengatasi tekanan politik dan intervensi politik dari partai politik serta kepentingan politik.

G. Fokus Pembangunan Administrasi Publik Indonesia

Dengan bertolak pada paparan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia dan kondisi yang hendak diwujudkan sesuai dengan pencapaian Visi Indonesia 2045, maka Visi Pembangunan Administrasi Publik Indonesia adalah 'Administrasi Publik yang Kapabel dan Akuntabel tingkat Global'.

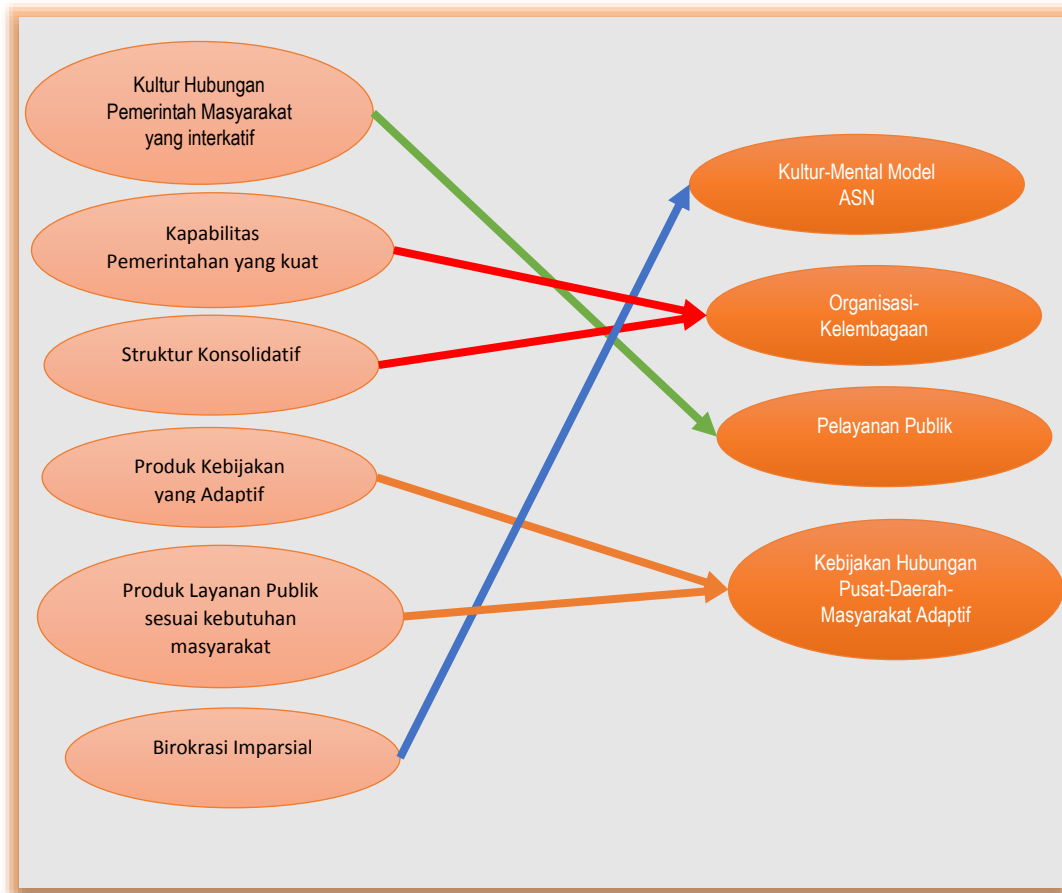
Berikut ini disampaikan kerangka pikir dan fokus pembangunan administrasi publik yang menjadi pedoman dalam menyusun Grand Design Administrasi Publik.



Gambar 5.4.
Kerangka Fokus Pembangunan Administrasi Publik

Analisa terhadap dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia menciptakan tantangan dan titik berat pembangunan yang menjadi rujukan dalam Grand Design Administrasi Publik. Kajian untuk merumuskan Grand Design tersebut mengetengahkan beberapa permasalahan lintas dimensi (*cross cutting issues*) yang bersumber dari permasalahan dan tantangan administrasi publik yang dilihat di beberapa dimensi, yaitu, hubungan antara pemerintah dan aktor non pemerintah, hubungan antar instansi pemerintah, hubungan antara pusat-daerah; organisasi dan kelembagaan; pelayanan publik; dan SDM aparatur.

Dengan demikian, dalam rangka merumuskan Grand Design tersebut dilakukan analisa terhadap kondisi administrasi publik yang hendak diwujudkan dengan tujuan menentukan fokus pembangunan administrasi publik yang dirumuskan ke dalam sasaran dan tahapan pembangunan administrasi publik. Dari hasil analisa disimpulkan bahwa pembangunan administrasi publik difokuskan pada 4 (empat) elemen yang meliputi, (i) kultur dan mental model ASN; (ii) organisasi-kelembagaan; (iii) proses pelayanan publik; dan (iv) kebijakan hubungan Pusat-Daerah-Masyarakat yang adaptif.



Gambar 5.5.
Hubungan Dimensi Public Administration
dan Isu Lintas Dimensi

Fokus pembangunan administrasi pada empat dimensi tersebut diharapkan dapat mewujudkan kondisi administrasi publik sebagai berikut: (i) Kultur hubungan pemerintah masyarakat yang interaktif; (ii) kapabilitas pemerintahan yang kuat; (iii) struktur organisasi yang konsolidatif; (iv) produk layanan publik sesuai kebutuhan masyarakat; dan (v) produk kebijakan publik yang adaptif; dan (vi) birokrasi yang imparsial.



BAB VI

POKOK-POKOK PIKIRAN, PENTAHAPAN-SASARAN, DAN STRATEGI IMPLEMENTASI GRAND DESIGN ADMINISTRASI PUBLIK INDONESIA

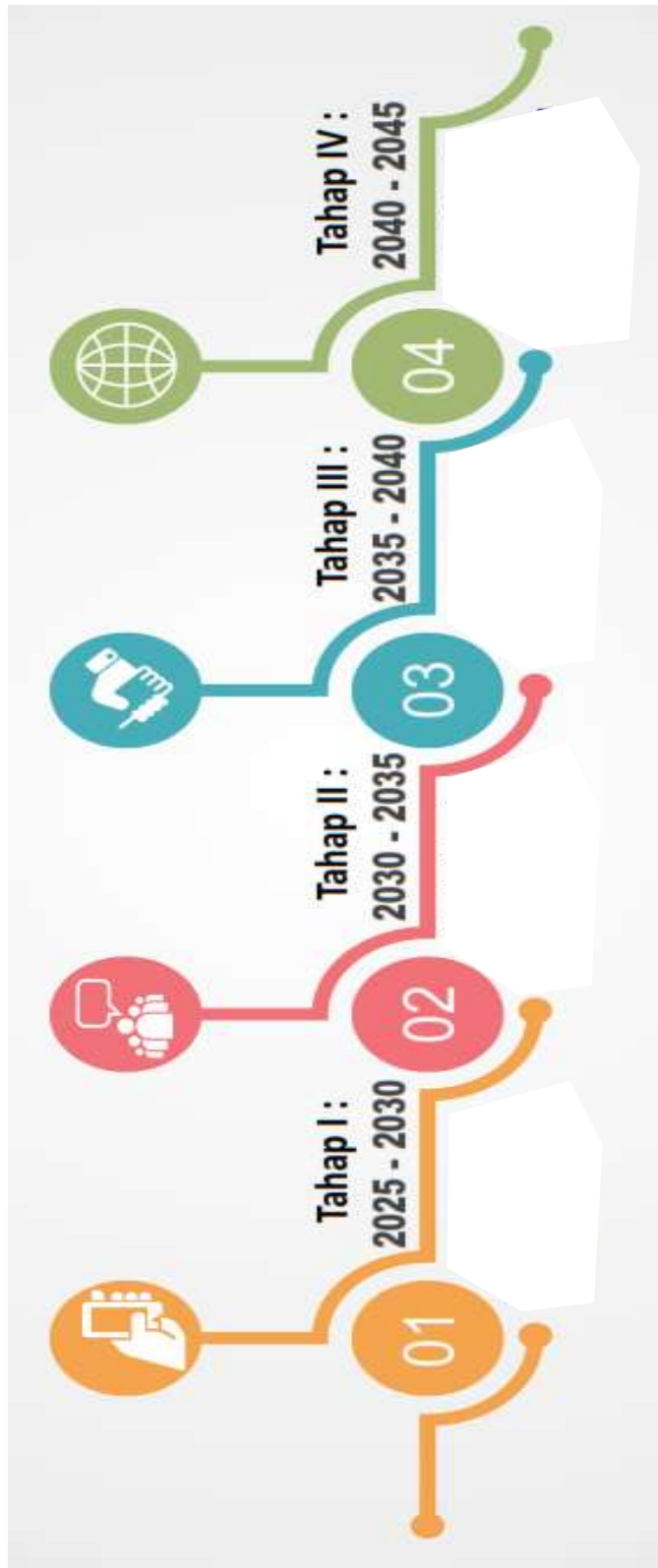
A. Tujuan *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia

Grand Design Public Administration (GDPA) merupakan cerminan dari arsitektur utama dan jangka panjang yang menggambarkan konstruksi dan konfigurasi administrasi publik. Dengan kata lain GDPA dapat diartikan sebagai kerangka pikir dan kerangka kerja dalam membangun administrasi publik Indonesia dalam jangka panjang sejalan dengan pencapaian Visi Indonesia 2045. Sebagai sebuah *enabling factor* rancang bangun adalah perwujudan dari upaya untuk mencapai visi-misi dan tujuan suatu negara bangsa. Dari titik pandang ini, administrasi publik tidak hanya dipahami dari dimensi organisasi publik/kelembagaan (birokrasi publik), tata kelola kelembagaan, proses dan hasil kebijakan, pelayanan publik dan pengelolaan sumber daya keuangan dan manusia. Lebih dari itu, administrasi publik terbentuk oleh konstruksi sosial-politik-ekonomi suatu masyarakat (lingkungan strategis). Dalam kerangka ini maka pembangunan administrasi publik menekankan pada kemampuan pemerintah untuk menjawab dinamika perubahan lingkungan strategis, baik yang terbentuk saat ini maupun di masa mendatang.

Sehubungan pandangan tersebut, *Grand Design* Administrasi Publik memiliki tujuan untuk menyediakan kerangka pikir dan kerangka kerja bagi arah kebijakan dalam merumuskan pembangunan administrasi publik Indonesia selama kurun waktu 2025 hingga 2045. Dengan kata lain, *Grand Design* Administrasi Publik dipersiapkan untuk

menciptakan administrasi publik yang mencerminkan kapabilitas tinggi dalam menyongsong Visi Indonesia 2045. Grand Design Administrasi Publik Indonesia merupakan pedoman bagi pembangunan administrasi publik yang tertuang dalam Roadmap Administrasi Publik yang secara pentahapan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Tahap I (2025-2030)
2. Tahap II (2030-2035)
3. Tahap III (2035-2040)
4. Tahap IV (2040-2045)



Gambar 6. 1.
Tahapan (Milestones) Grand Design Administrasi Publik 2045

B. Visi Indonesia 2045

Dalam rancangan tentang Visi Indonesia 2045 dijabarkan bahwa Visi Indonesia 2045 adalah: 'Indonesia Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur'. Visi tersebut sejatinya menegaskan 4 (empat) tujuan pembangunan nasional jangka panjang yang meliputi, pertama, Manusia Indonesia yang unggul, berbudaya, serta menguasai ilmu, pengetahuan dan teknologi; kedua, Ekonomi yang maju dan berkelanjutan; ketiga, Pembangunan yang merata dan inklusif; dan keempat, Negara yang demokratis, kuat, dan bersih. Untuk menopang tercapainya tujuan pembangunan nasional tersebut, dirumuskan 4 (empat) pilar pembangunan yang terdiri dari: (1) Pembangunan Manusia dan Penguasaan IPTEK; (2) Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan; (3) Pemerataan Pembangunan; dan (4) Pemantapan Ketahanan Nasional dan Tata Kelola Pemerintahan

C. Arah Kebijakan Pembangunan Administrasi Publik Indonesia

Dengan merujuk pada Visi Indonesia 2045 tersebut, arah kebijakan pembangunan administrasi publik Indonesia yang menjadi pedoman dalam *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Menciptakan kultur dan mental model sumber daya manusia ASN yang responsif, inovatif, akuntabel dalam proses kebijakan dan layanan publik sesuai dengan kebutuhan publik dan dinamika perkembangan lingkungan strategis, baik di level domestik, regional, maupun global
2. Memperkuat kapabilitas organisasi-kelembagaan dan tata kelola yang kolaboratif, berbasis jejaring dan deliberatif dalam proses kebijakan dan layanan publik sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

D. Visi Pembangunan Administrasi Publik Indonesia 2045

Sebagai upaya untuk menciptakan administrasi publik yang memiliki kapabilitas dan berfungsi sebagai *enabling factor* bagi terwujudnya Visi Pembangunan Indonesia 2045, visi administrasi publik Indonesia 2045 adalah 'Terwujudnya Pemerintahan yang Kapabel dan Akuntabel di tingkat Global'. Visi tersebut memiliki pengertian bahwa pemerintahan Indonesia di masa mendatang bercirikan pada tingginya kapabilitas pemerintahan dalam mengelola dinamika perubahan lingkungan strategis, melahirkan kebijakan yang adaptif, dan bersendikan pada akuntabilitas kinerja sesuai tuntutan masyarakat modern dan demokratis.

E. Misi Pembangunan Administrasi Publik Indonesia

Dengan merujuk pada visi tersebut, misi administrasi publik Indonesia adalah:

1. Menciptakan kultur dan metal model sumber daya ASN yang responsif, inovatif, dan akuntabel
2. Memperkuat kapabilitas organisasi dan kelembagaan yang bersendikan pada *integrated functional coordination*, baik dalam organisasi publik maupun antar organisasi publik, dan berbasiskan pada keunggulan digitalisasi pemerintahan
3. Membangun tata kelola pemerintahan yang mencerminkan prinsip kolaboratif, berbasis jejaring, dan deliberatif
4. Meningkatkan kualitas proses dan hasil kebijakan dan layanan publik yang bersifat adaptif dan berbasiskan pengetahuan

F. Tahapan dan Sasaran Pembangunan Administrasi Publik Indonesia

Grand Design Administrasi Publik Indonesia pada dasarnya disusun untuk memberikan arah kebijakan bagi pembangunan administrasi publik yang berperan besar bagi pencapaian tujuan

pembangunan jangka panjang atau sesuai dengan Visi Indonesia 2045. Bertolak dari dari hal tersebut, rumusan *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia diturunkan ke dalam 4 (empat) tahapan dan sasaran pembangunan administrasi publik yang setiap tahapannya memiliki rentang waktu 5 (lima) tahun. Pentahapan ini sejatinya mengikuti rumusan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Indonesia tahap II yang akan dimulai pada periode 2025 hingga 2045. Sehubungan dengan tujuan tersebut, pentahapan dan sasaran pembangunan administrasi publik Indonesia adalah sebagai berikut: (a) Tahap I (2025-2030); (b) Tahap II (2030-2035); (c) Tahap III (2035-2040); dan (d) Tahap IV (2040-2045)

1. Tahap I: 2025-2030

Responsivitas pemerintah mencerminkan sistem dan mekanisme hubungan antara pemerintah dan pemangku kepentingan, terutama publik dalam kerangka sistem demokrasi. Pemerintahan yang terpilih merupakan representasi dari *voice and choice* warga negara. Pemerintah yang demokratis harus memastikan bahwa preferensi dan kebutuhan publik menjadi landasan pilihan kebijakan dan prioritas pembangunan suatu negara. Responsivitas pemerintah secara berkesinambungan terhadap suara dan pilihan publik merupakan karakteristik utama dari suatu sistem demokrasi.

Pemerintahan yang responsif menggambarkan kemampuan kelembagaan untuk memenuhi tuntutan publik dan pada saat yang bersamaan membuka akses dan memberdayakan publik dalam mengartikulasikan preferensinya. Pandangan ini memaknai *governance* sebagai proses atau mekanisme untuk membangun konsensus atau setidaknya kebutuhan mayoritas publik terwakili dalam prioritas dan tujuan pembangunan. Dalam proses membangun konsensus pemerintah memainkan peran sentral, bukan eksklusif,

dalam memediasi beragam kepentingan dalam masyarakat. Dalam pengertian tersebut responsivitas mencerminkan hubungan timbal balik antara pemerintah dan aktor/kelompok non pemerintah, dan hubungan tersebut dapat terbangun ketika para pemangku kepentingan memiliki tingkat kepercayaan kepada pemerintah. Sementara itu, tingkat kepercayaan pemerintah tidak terlepas dari salah satu dimensi penting, yaitu, sistem integritas administrasi publik. Dengan kata lain, responsivitas dan integritas merupakan bagian yang saling melengkapi.

Merumuskan administrasi publik Indonesia yang responsif dan berintegritas sebagai tahap awal dalam rancangan sasaran dan tahapan pembangunan administrasi publik Indonesia didasarkan oleh kajian atas dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia yang antara lain, pertama, demokrasi Indonesia masih menitikberatkan pada pemenuhan hak-hak politik warga negara (*political rights*) namun belum pada pemenuhan hak-hak sosial warga negara (*social rights*) yang tercermin dari pemenuhan kebutuhan dasar warga negara melalui layanan publik yang disediakan oleh pemerintah (FGD, 2018). Kedua, kebijakan dan layanan publik sebagai bentuk respon pemerintah terhadap tuntutan publik belum mencerminkan keragaman atau variasi kebutuhan pemangku kepentingan sehingga, baik kebijakan maupun layanan publik, belum memperlihatkan prioritas kebutuhan tetapi cenderung memenuhi mandate peraturan perundangan (*business as usual*) (FGD, 2018). Ketiga, survei integritas yang dilakukan oleh KPK tahun 2015 memperlihatkan bahwa variabel Potensi Integritas memperoleh nilai 6,83 diatas sedikit nilai standar yaitu, 6,00. Dari variabel tersebut, indikator sistem administrasi dan pencegahan korupsi menyumbang nilai rendah masing-masing 6,67 dan 5,89. Keempat, dalam rilis tentang indeks korupsi tahun 2017 oleh

Transparansi Internasional, nilai Indonesia adalah 37 dan peringkat 96 dari 180 negara. Peringkat ini memperlihatkan penurunan dalam kurun waktu kurang lebih 2 tahun, yaitu peringkat 88 dari 180 negara pada tahun 2015 (*Transparancy International, 2017*). Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian administrasi publik memiliki keterkaitan di masing-masing sasaran dan tahapan pembangunan administrasi publik. Identifikasi atas dinamika dan lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik yang diurai pada bagian ini sejatinya menekankan pada prioritas yang perlu menjadi perhatian serius dalam pembangunan administrasi publik pada tahapan awal ini.

a. Karakteristik Administrasi Publik Tahap I

Dalam membangun administrasi publik yang responsif dan modern terdapat 2 (dua) bentuk responsivitas pemerintahan, yaitu, kolaboratif responsif (*collaborative responsiveness*) dan negosiasi responsif (*negotiated responsiveness*). Dalam *collaborative responsiveness* publik diposisikan sebagai warga negara yang mengandung pengertian bahwa setiap individu berhak untuk mendapat layanan yang berkualitas. Untuk memastikan bahwa layanan yang disediakan telah memenuhi kebutuhan publik maka publik dipandang sebagai kolaborator dalam proses layanan. Dalam kerangka ini maka responsivitas pemerintah terbentuk melalui interaksi antara pemerintah dan publik. Kemampuan pemerintah untuk membangun *collaborative responsiveness* menjadi pijakan untuk menciptakan *negotiated responsiveness*. Dalam proses pembangunan administrasi publik Indonesia, perwujudan dari *negotiated responsiveness* dapat terbentuk ketika pemerintah berhasil melembagakan *collaborative responsiveness* karena *negotiated responsiveness* tidak hanya mencerminkan kemampuan pemerintah

untuk berkolaborasi dengan para pemangku kepentingan tetapi memiliki kemampuan untuk membangun konsensus atas ragam kebutuhan publik yang harus disediakan oleh pemerintah, baik melalui kebijakan maupun layanan publik.

Dari kedua bentuk administrasi publik yang responsif tersebut mensyaratkan kemampuan untuk: (i) menerjemahkan tuntutan publik dan perubahan lingkungan; (ii) mengkaji secara terus menerus kebijakan dan program yang telah ditetapkan sesuai dengan perubahan tuntutan publik; dan (iii) berwawasan terbuka terhadap berbagai gagasan dan pemikiran untuk menyeimbangkan variasi kebutuhan publik dan menjawab perubahan lingkungan. Namun, *collaborative responsiveness* sebagai bentuk dari responsivitas administrasi publik administrasi publik hanya akan tergantung pada tingkat kepercayaan pemangku kepentingan kepada pemerintah. Salah satu dimensi penting untuk meningkatkan kepercayaan publik adalah integritas pemerintah yang dapat dilihat dari rumusan perilaku SDM aparatur dan sistem integritas dalam aktivitas pemerintahan. Secara konseptual dan praktis *ethical behaviour* dan sistem integritas adalah rambu-rambu yang menegaskan orientasi administrasi publik untuk melayani kepentingan publik tanpa terkecuali, bukannya kepentingan personal-kelompok dan politik. Dengan kata lain, membangun responsivitas pemerintahan harus beriringan dengan penguatan *ethical behaviour* dan sistem integritas.

Rumusan karakteristik Administrasi Publik Tahap I diterjemahkan ke dalam 4 (dimensi) elemen utama administrasi publik sebagai berikut:

- (1) Kultur dan mental model SDM aparatur yang profesionalitas dan responsif terhadap perubahan yang dibangun di atas *fondasi ethical behaviour* dan sistem integritas (anti-korupsi)

- (2) Kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan yang responsif terhadap variasi tuntutan publik dan perubahan lingkungan bercirikan pada kemampuan dan pengetahuan para pembuat kebijakan untuk menerjemahkan indikasi perubahan, mengkaji secara terus menerus kebijakan-program sesuai dengan perubahan tantangan lingkungan, dan berdialog (membangun konsensus) dengan pemangku kepentingan. Untuk itu organisasi dan proses pemerintahan hendaknya bersifat fleksibel dan tangkas untuk menghasilkan dan mengimplementasikan kebijakan dan layanan publik yang dibangun atas dasar koordinasi integratif antar fungsi pemerintahan (*integrated functional coordination*), baik dalam lingkup internal (*intra-organizational*) maupun antar organisasi (*inter-organizational*)
- (3) Tata kelola yang mencerminkan administrasi publik yang responsif dan berintegritas ditandai dengan terbangunnya proses interaksi antar pemangku kepentingan yang memberikan ruang dan peluang bagi aktor non pemerintah (privat dan masyarakat) untuk terlibat secara aktif dalam proses pemerintahan dan menentukan pengambilan kebijakan. Proses interaksi ini akan membuka akses publik dan transparansi aktivitas pemerintahan. Terbukanya akses dan transparansi ini berfungsi pula sebagai ruang dan peluang bagi publik untuk mengawasi ethical behaviour dan integritas sistem dan tata kelola pemerintahan.
- (4) Proses kebijakan yang membuka peluang bagi para pemangku kepentingan untuk bersama-sama menghasilkan kebijakan yang adaptif terhadap perubahan secara terlembaga

b. Rekomendasi Kebijakan untuk Menciptakan Administrasi Publik Tahap I

Dengan bersendikan pada elemen administrasi publik yang responsif dan berintegritas, rekomendasi kebijakan strategis yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

- (1) Membangun kultur dan mental model SDM aparatur yang responsif terhadap perubahan dan membangun sistem integritas/anti-korupsi
- (2) Memperkuat kapabilitas organisasi publik-kelembagaan yang responsif terhadap variasi tuntutan publik dan perubahan lingkungan serta organisasi dan proses pemerintahan yang fleksibel dan tangkas atas dasar koordinasi integratif antar fungsi pemerintahan (*integrated functional coordination*), termasuk antar pusat dan daerah
- (3) Membangun tata kelola yang memberikan ruang dan peluang bagi publik untuk secara interaktif terlibat dalam aktivitas pemerintahan, mudah diakses, dan transparan
- (4) Melembagakan proses kebijakan yang membuka peluang bagi para pemangku kepentingan untuk bersama-sama menghasilkan kebijakan

c. Langkah-langkah Strategis untuk Menciptakan Administrasi Publik Tahap I

Dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan strategis tersebut, maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- (1) Merumuskan kebijakan nasional yang mengatur tentang *codes of conduct* dan *codes of ethics* bagi SDM aparatur.
- (2) Secara nasional dirumuskan pedoman untuk memetakan risiko terjadinya *fraud* serta mengelola risiko kelembagaan sebagai upaya untuk mencegah terjadinya risiko korupsi dan mengelola sistem integritas pemerintahan

- (3) Perumusan kurikulum pendidikan ASN yang tidak hanya pada peningkatan kompetensi dan profesionalitas SDM aparatur tetapi membangun nilai-nilai kepublikan yang dirumuskan dalam *codes of ethics* dan *codes of conduct*
- (4) Untuk menciptakan organisasi-kelembagaan yang fleksibel, tangkas dan koordinasi integratif maka perlu dilakukan pemetaan fungsi pemerintahan, termasuk pusat dan daerah, melalui proses *government performance review*, dan rekonfigurasi organisasi-kelembagaan berbasis integrasi fungsi pemerintahan
- (5) Untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang interaktif, mudah diakses, dan transparan, pemerintah perlu secara berkala melakukan proses penelaahan *machinery of government*, yang meliputi struktur, proses dan tata kelola
- (6) Proses kebijakan yang terbuka dan memberikan peluang keterlibatan pemangku kepentingan dalam penentuan isu dan adopsi kebijakan dapat diwujudkan melalui pembentukan *policy community* yang menjadi mitra pemerintah dalam proses *evidence-based policy*. Selain pada penataan sistem-proses, kualitas kebijakan juga membutuhkan peningkatan pengetahuan dan kompetensi pelaku kebijakan dalam melakukan analisa kebijakan

Rekomendasi kebijakan dan langkah strategis untuk mewujudkan administrasi publik yang responsif dan berintegritas diarahkan untuk mencapai target prioritas berikut ini:

- (1) Terbentuknya unit-unit layanan publik di K/L dan pemerintah daerah yang berbasiskan pada *collaborative responsiveness*, yaitu melibatkan pemangku kepentingan dalam penyediaan layanan publik (*co-service delivery*)
- (2) Terbangunnya sistem integritas pemerintah di masing-masing K/L dan pemerintah daerah

- (3) Tersedianya unit analisa kebijakan di masing-masing K/L dan pemerintah daerah
- (4) Terlembaganya komunitas kebijakan (*policy community*) sebagai mitra K/L dan pemerintah daerah dalam proses kebijakan
- (5) Menguatnya digitalisasi pemerintahan, terutama pada lingkup *government to government*

2. Tahap II: 2030-2035

Pemerintahan demokratis akan mengalami krisis legitimasi ketika tidak mampu menghasilkan kebijakan dan layanan publik yang berkualitas dan berorientasi pada prioritas kebutuhan publik. Upaya penting untuk mengatasi menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang terpilih melalui proses demokrasi adalah dengan membuka ruang dan peluang keterlibatan publik dalam aktivitas pemerintahan atau yang dikenal dengan *citizen engagement*. Konsep dan praktek *citizen engagement* sejatinya menegaskan bahwa kebijakan dan layanan publik yang dihasilkan berlandaskan pada nilai dan kepentingan publik. Lebih lanjut, melalui keterlibatan aktif tersebut masyarakat/publik dapat mengembangkan kapasitas dan keahlian yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan urusan-urusan publik.

Fondasi bagi praktek *citizen engagement* terletak pada prinsip dan mekanisme *negotiated responsiveness* menekankan bahwa respon pemerintah tidak hanya sebatas bagaimana menciptakan kolaborasi dengan warga negara, tetapi lebih dari itu, pemerintah melakukan upaya negosiasi untuk menyeimbangkan variasi tuntutan publik yang seringkali bertentangan satu sama lain. Dengan kata lain, pemerintah tidak hanya merespon tuntutan publik tetapi memiliki mekanisme resolusi konflik yang terjadi ketika ada satu kelompok

masyarakat yang belum terwakili oleh keputusan pemerintah atau terdampak eksternalitas negatif dari keputusan tersebut.

Dalam *paradigm governance* dikembangkan model *citizen-based governance* yang menekankan bahwa keterlibatan aktif warga negara merupakan bagian dari sistem dan proses pemerintahan itu sendiri, bukan sekedar pada level masukan (*input*) dalam sistem pemerintahan. Pandangan ini sekaligus menegaskan bahwa dalam membangun *citizen engagement* fokusnya tidak hanya diletakan pada hak, peran dan tanggung jawab warga negara dalam proses pemerintahan, tetapi lebih dari itu, menata ulang bagaimana pemerintahan dikelola untuk memastikan bahwa warga negara terlibat didalamnya. Nilai penting dari keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, yaitu terciptanya kebijakan publik yang mencerminkan kebutuhan masyarakat, kepastian bahwa proses pemerintahan bermuara pada hasil-dampak yang berorientasi pada kemanfaatan umum, dan pada akhirnya memperkuat kepercayaan publik dan legitimasi politik pemerintahan terpilih.

Orientasi pembangunan administrasi publik yang berbasiskan pada nilai-nilai kepublikan (*publicness*) didasarkan pada dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik Indonesia yang antara lain adalah sebagai berikut, pertama, ketimpangan peran antara pemerintah dan aktor non pemerintah dalam relasi proses kebijakan dan layanan publik berdampak pada `terpinggirkannya` nilai dan kebutuhan publik (FGD, 2018). Kedua, layanan publik belum mengedepankan aksesibilitas secara proporsional kepada berbagai kelompok masyarakat (FGD, 2018). Ketiga, kesenjangan pembangunan antar daerah menggambarkan masih banyaknya kelompok masyarakat di daerah yang belum tersentuh layanan publik yang berkualitas (FGD, 2018). Keempat, survei indeks kepatuhan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik

Indonesia tahun 2017 di 107 pemerintahan kabupaten memperlihatkan bahwa 44,86% (48 pemerintah kabupaten) berada dalam zona merah (indeks rendah), sebanyak 42,99% (46 pemerintah kabupaten) masuk dalam kategori zona kuning (menengah), dan hanya sebesar 12,15% (13 pemerintah kabupaten) yang masuk dalam zona hijau (baik). Lebih lanjut, dari 6.147 laporan publik atas kinerja layanan publik di 107 pemerintah kabupaten tersebut memperlihatkan bahwa mayoritas atau sebesar 86,33% (4.258 produk layanan) tidak menyediakan layanan bagi pengguna berkebutuhan khusus (Ombudsman, 2017).

a. Karakteristik Administrasi Publik Tahap II

Keterlibatan aktif warga negara bukan hanya persoalan bagaimana menciptakan kebijakan yang efektif, tetapi mengukuhkan stabilitas dan kelembagaan sosial yang terbangun oleh nilai-ikatan kebersamaan antar anggota masyarakat, dan pada gilirannya memperkuat hubungan antara negara dan masyarakat serta meningkatnya kepercayaan publik pada pemerintahan terpilih. Untuk itu, setidaknya terdapat 4 (empat) elemen dalam proses *citizen engagement* yang terdiri dari: (1) agenda dan isu; (2) sistem-proses pemerintahan dan struktur kelembagaan yang menyediakan ruang bagi partisipasi publik; (3) para pembuat kebijakan, terutama di lingkungan eksuktif; dan (4) partisipan yang terlibat dalam proses partisipasi tersebut. Sejauhmana publik memiliki peran dalam menentukan agenda-isu bersama menjadi parameter untuk menganalisis bagaimana partisipasi tersebut berdampak bagi proses pemerintahan. Sistem-proses dan struktur kelembagaan menggambarkan bagaimana pemerintahan berproses sehingga memberikan ruang-peluang yang tersedia bagi partisipasi warga dan lebih lanjut peran publik dalam memengaruhi proses kebijakan. Elemen terakhir adalah adalah partisipan (publik) yang mewakili

kelompok dalam masyarakat dalam proses partisipasi. Partisipasi warga seringkali mendapatkan persepsi negative dan eksklusif karena kelompok yang terlibat dinilai tidak memiliki legitimasi mewakili publik, baik dari sisi keanggotaan, pengetahuan, keahlian, pengalaman, dan rekam jejak lainnya, dan/atau dinilai sebagai kelompok yang dekat dengan pemerintah. Oleh karena itu, isu penting yang menjadi penekanan adalah bagaimana proses penentuan partisipan, dan bagaimana kelembagaan sosial terbangun.

Keempat elemen tersebut sejatinya mewujudkan pada *co-production* yang menggambarkan kerjasama dan kolaborasi antara pemerintah dan publik dalam proses pemerintahan. Dalam *co-production* keterlibatan publik tidak hanya sebatas pada proses pengambilan kebijakan tetapi juga pada tahapan implementasi yang ditujukan untuk mencapai dampak yang diharapkan. *Co-production* tidak hanya menunjukkan adanya pengaruh dan kontrol terhadap aktivitas pemerintahan tetapi juga menjadi sarana untuk memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat dalam memainkan perannya sebagai mitra pemerintah. Perwujudan dari *co-production* ini mencerminkan terbentuknya *collaborative participation* yang melembagakan nilai dan ikatan sosial antar kelompok masyarakat, mewujudkan komitmen bersama, kepercayaan antara publik dan pemerintah, keterbukaan, dan membangun consensus. Dengan kata lain, *co-production* atau *collaborative participation* ini bersendikan pada kekuatan *social capital* yang didalamnya mengandung nilai-nilai dasar *generalized trust*, *norms of reciprocity*, dan *network*.

Dengan merujuk pada karakteristik tersebut, rumusan Administrasi Publik Berorientasi Kepublikan dapat diterjemahkan ke dalam elemen-elemen utama berikut ini:

- 1) Kultur dan mental model SDM aparatur tidak lagi digerakan oleh otoritas procedural tetapi mencerminkan fleksibilitas dan *agile*

sebagai dasar untuk membangun konsensus. Di samping itu, kultur dan mental model SDM aparatur tersebut telah digerakan oleh nilai-nilai ethical behaviour dan sistem integritas pemerintahan

- 2) Kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan yang ditandai oleh terbangunnya integrasi fungsi pemerintahan, termasuk antar tingkat pemerintahan. Dalam tahapan ini *integrasi fungsi pemerintahan tercermin pula dalam terbangunnya multi-level governance*.
- 3) Tata kelola mencerminkan proses interaksi antar pemangku kepentingan yang bersendikan pada *pola kolaborasi yang menekankan pada optimalisasi sumber daya para pemangku kepentingan (collaborative participation)* dalam menghasilkan kebijakan dan layanan publik. Proses kolaborasi ditengah-tengah kompleksitas kebutuhan publik dan aktivitas pemerintahan akan efektif ketika pemerintah mengoptimalkan keunggulan teknologi dan informasi dalam proses kebijakan dan layanan (*digital governance*)
- 4) Proses kebijakan yang mengukuhkan ruang dan peluang keterlibatan publik dalam menentukan agenda-isu kebijakan sebagai basis perumusan kebijakan dan layanan publik.

b. Rekomendasi Kebijakan untuk Membangun Administrasi Publik Tahap II

Dengan merujuk pada karakteristik dan elemen administrasi publik berorientasi publik tersebut, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan pembangunan administrasi publik yang meliputi:

- 1) Membangun kultur dan mental model SDM aparatur yang fleksibel dan tangkas, kepemimpinan deliberatif, dan inovatif.
- 2) Memperkuat kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan melalui *integrasi fungsi*, dan kemampuan mengelola *collaborative participation*

- 3) Melembagakan tata kelola pelayanan public yang bersendikan *collaborative participation* dengan mengoptimalisasi keunggulan teknologi dan informasi dalam aktivitas pemerintahan (*digital governance*)
- 4) Mengembangkan proses kebijakan terbuka dan mudah di akses yang memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan untuk terlibat secara aktif.

c. Langkah-langkah Strategis untuk Menciptakan Administrasi Publik Tahap II

Dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan strategis tersebut, maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Memperkuat fondasi *ethical behavior* dan sistem integritas pemerintahan SDM apartur melalui sistem dan mekanisme deteksi dini atas potensi *fraud* dan risiko korupsi
- 2) Pembentukan unit yang mengelola sistem integritas, termasuk insentif dan perlindungan bagi mekanisme *whistle blowing*
- 3) Membentuk pusat-pusat pelatihan dan pendidikan untuk menghasilkan SDM apartur yang inovatif.
- 4) *Government performance review* secara berkala dilakukan, baik di tingkat nasional maupun daerah, sebagai rujukan untuk menelaah efektivitas organisasi-kelembagaan dalam menjalankan fungsi pemerintahan
- 5) Integrasi fungsi melalui penelaahaan *machinery of government* secara berkala yang menjadi rujukan untuk menentukan pembentukan badan/unit otonom lintas kementerian/lembaga dan antara pusat-daerah, sementara disisi lain memangkas struktur-hirarkis organisasi publik
- 6) Untuk menciptakan tata kelola pelayanan publik yang mencerminkan prinsip *collaborative governance*, pemerintah

merumuskan kebijakan dan pedoman yang memungkinkan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk membentuk unit spesifik yang bersifat *ad hoc* dengan komposisi aktor pemerintah dan aktor non pemerintah.

- 7) Untuk meningkatkan kualitas kebijakan, pemerintah menginisiasi pembentukan dan atau penguatan unit analisa kebijakan di setiap kementerian/lembaga dan pemerintah daerah sebagai pusat pengembangan kebijakan
- 8) Kualitas kebijakan juga ditingkatkan melalui pembentukan *policy network* yang terlembaga dan menempatkan pemerintah dan aktor pemerintah, terutama perguruan tinggi sebagai mitra strategis.

Rekomendasi kebijakan dan langkah strategis untuk mewujudkan administrasi publik yang berorientasi kepublikan diarahkan untuk mencapai target prioritas berikut ini:

- 1) Terbentuknya unit-unit layanan publik di K/L dan pemerintah daerah yang berbasiskan pada *collaborative participation (negotiated responsiveness)*.
- 2) Terselenggaranya layanan publik yang berdasarkan pada prinsip *co-service production*
- 3) Menguatnya sistem integritas pemerintah di masing-masing K/L dan pemerintah daerah
- 4) Menguatnya peran dan fungsi unit analisa kebijakan di masing-masing K/L dan pemerintah daerah
- 5) Berkembangnya komunitas kebijakan (*policy community*) sebagai mitra K/L dan pemerintah daerah dalam proses kebijakan menuju pada jejaring kebijakan (*policy network*)
- 6) Menguatnya digitalisasi pemerintahan, terutama pada lingkup *government to citizen* dan *government to business*

3. Tahap III: 2035-2040

Dalam pemerintahan Tahap III, objektif dari kebijakan dan layanan publik sejatinya bermuara pada kemanfaatan dan menghasilkan nilai publik (*public value*). Titik pandang nilai publik menekankan bahwa pengelolaan dan penyediaan kebijakan dan layanan publik ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Konsepsi warga negara ini bersumber dari perspektif *democratic citizenship* yang pada intinya menempatkan warga negara sebagai pemilik kekuasaan demokrasi dan pemerintahan bukannya sekedar pelanggan atau pengguna layanan yang disediakan oleh pemerintah. Berangkat dari perspektif ini maka kebijakan dan pelayanan publik merupakan hasil dari kolaborasi antara pemerintah dan warga negara yang telah melembaga. Administrasi publik bekerja didalam lingkungan politik dan kebijakan yang kompleks yang tercermin dari bervariasinya kepentingan politik dan tuntutan beragam kelompok kepentingan. Oleh karena administrasi publik dalam kerangka sistem demokrasi dan *governance* dituntut untuk mampu membangun keseimbangan kepentingan pemangku kepentingan, dan tuntutan terhadap administrasi publik tidak hanya pada bagaimana memenuhi preferensi publik tetapi juga akuntabilitas atas penggunaan sumber daya yang dimiliki. Dalam perspektif *New Public Service* menegaskan esensi dari layanan publik berkaitan erat dengan nilai kewarganegaraan (*citizenship*) yang mengandung makna bahwa kebijakan dan layanan publik merupakan perwujudan dari kewarganegaraan itu sendiri. Kewarganegaraan adalah nilai utama yang membentuk *democratic governance* karena warga negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan memiliki hak dan kapabilitas untuk bekerjasama, baik antar aktor non pemerintah maupun dengan pemerintah, demi kemashalatan bersama.

Dalam pemerintahan yang demokratis warga negara tidak hanya dipandang sebagai pelanggan dari layanan publik tetapi lebih dari itu sebagai pemilik pemerintahan. Makna dari argumentasi ini adalah warga negara memiliki hak untuk menentukan kebijakan dan layanan publik yang harus disediakan dan dibiayai oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi unsur akuntabilitas bagi seluruh kepentingan publik, tidak hanya bagi pemenuhan kepentingan individual/kelompok. Konsep publik dalam administrasi publik yang demokratis dan kuat berkaitan erat dengan nilai-nilai kolektif dan kemashalatan publik yang didfenisikan sebagai kepublikan (*publicness*). Dari titik pandang ini, kebijakan dan layanan publik sejatinya adalah medium bagi perwujudan kepublikan tersebut. Kebijakan dan layanan publik menjadi medium untuk memperkuat kemandirian masyarakat yang tercipta melalui proses kemitraan dan pembangunan kapasitas ketika pemerintah dan aktor non pemerintah bersama-sama menentukan prioritas kebijakan dan menyelenggarakan layanan publik.

Penekanan pada pembangunan administrasi publik Tahap III sebagai sasaran dan tahapan ketiga dalam pembangunan administrasi publik Indonesia bertolak dari prioritas tantangan yang dihasilkan oleh dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik, yang antara lain adalah sebagai berikut, pertama, relasi antara publik dan pemerintahan terpilih, termasuk partai politik yang berfungsi sebagai agregator kepentingan publik, masih bersifat prosedural pada masa pemilihan umum (FGD, 2018). Kedua, di tingkat sub-nasional, kepala daerah terpilih belum mampu mewujudkan visi dan misinya ke dalam kebijakan dan layanan publik yang sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat setempat (FGD, 2018). Ketiga, terbaikannya hak-hak warga negara untuk mendapatkan layanan publik berkualitas secara adil dan proporsional berdampak pada

menurunnya tingkat kepercayaan publik yang pada gilirannya berdampak pada menurunnya kualitas demokrasi (Ombudsman, 2017). Keempat, lemahnya sistem akuntabilitas kinerja memperlihatkan masih rendahnya kinerja pemerintahan yang terpilih secara demokratis, baik di tingkat nasional maupun sub-nasional (Kemen PAN-RB, 2017).

a. Karakteristik Administrasi Publik Tahap III

Terbangunnya *co-production* atau *collaborative participation* sejatinya mencerminkan nilai-nilai demokrasi dalam administrasi publik. Kualitas administrasi publik yang demokratis tercermin dari kemampuannya untuk menjamin bahwa setiap warga negara terpenuhi hak-hak dasarnya tanpa terkecuali melalui kebijakan dan layanan publik yang dihasilkan. Dalam sistem pemerintahan demokratis yang mapan kebijakan dan layanan publik yang disediakan pada dasarnya merupakan wujud dari manfaat demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, ketidakmampuan pemerintahan yang terpilih secara demokrasi untuk menjamin terselenggaranya kebijakan dan layanan publik yang berkualitas secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang dinamis akan berdampak pada kualitas dari demokrasi.

Dalam pemerintahan demokratis yang kuat, objektif dari kebijakan dan layanan publik sejatinya bermuara pada kemanfaatan dan menghasilkan nilai publik (*public value*). Titik pandang nilai publik menekankan bahwa pengelolaan dan penyediaan kebijakan dan layanan publik ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Konsepsi warga negara ini bersumber dari perspektif *democratic citizenship* yang pada intinya menempatkan warga negara sebagai pemilik kekuasaan demokrasi dan pemerintahan bukannya sekedar pelanggan atau pengguna layanan yang disediakan oleh pemerintah. Berangkat dari perspektif ini maka kebijakan dan

pelayanan publik merupakan hasil dari kolaborasi atau *co-production* antara pemerintah dan warga negara yang telah melembaga.

Administrasi publik bekerja didalam lingkungan politik dan kebijakan yang kompleks yang tercermin dari bervariasinya kepentingan politik dan tuntutan beragam kelompok kepentingan. Oleh karena administrasi publik dalam kerangka sistem demokrasi dan *governance* dituntut untuk mampu membangun keseimbangan kepentingan pemangku kepentingan, dan tuntutan terhadap administrasi publik tidak hanya pada bagaimana memenuhi preferensi publik tetapi juga akuntabilitas atas penggunaan sumber daya yang dimiliki. Dalam perspektif *New Publik Service* menegaskan esensi dari layanan publik berkaitan erat dengan nilai kewarganegaraan (*citizenship*) yang mengandung makna bahwa kebijakan dan layanan publik merupakan perwujudan dari kewarganegaraan itu sendiri. Kewarganegaraan adalah nilai utama yang membentuk *democratic governance* karena warga negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan memiliki hak dan kapabilitas untuk bekerjasama, baik antar aktor non pemerintah maupun dengan pemerintah, demi kemashalatan bersama.

Dalam pemerintahan yang demokratis warga negara tidak hanya dipandang sebagai pelanggan dari layanan publik tetapi lebih dari itu sebagai pemilik pemerintahan. Makna dari argumentasi ini adalah warga negara memiliki hak untuk menentukan kebijakan dan layanan publik yang harus disediakan dan dibiayai oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi unsur akuntabilitas bagi seluruh kepentingan publik, tidak hanya bagi pemenuhan kepentingan individual/kelompok. Konsep publik dalam administrasi publik yang demokratis dan kuat berkaitan erat dengan nilai-nilai kolektif dan kemashalatan publik yang didfenisikan sebagai kepublikan (*publicness*). Dari titik pandang ini, kebijakan dan layanan

publik sejatinya adalah medium bagi perwujudan kepublikan tersebut. Kebijakan dan layanan publik menjadi medium untuk memperkuat kemandirian masyarakat yang tercipta melalui proses kemitraan dan pembangunan kapasitas ketika pemerintah dan aktor non pemerintah bersama-sama menentukan prioritas kebijakan dan menyelenggarakan layanan publik.

Kolaborasi dan jejaring yang terlembaga diantara pemangku kepentingan pada gilirannya akan mendorong terjadinya perubahan organisasi/kelembagaan publik dan proses pemerintahan yang secara bersamaan menjadi media pembelajaran bagi masyarakat untuk berkembang menuju kemandirian. Kebijakan dan layanan publik sebagai medium kepublikan memiliki ragam bentuk seiring dengan pengembangan format *governance* yang meliputi *network* dan kemitraan, inovasi dalam praktek demokrasi, *co-production* dan pilihan publik yang berorientasi pada nilai kewarganegaraan dan inklusivitas sosial.

Dengan merujuk pada karakteristik tersebut, rumusan Administrasi Publik Berorientasi Kepublikan dan Demokrasi Kuat dapat diterjemahkan ke dalam elemen-elemen utama berikut ini:

- 1) Kultur dan mental model SDM aparatur tidak lagi digerakan oleh otoritas procedural tetapi mencerminkan fleksibilitas dan *agile* sebagai dasar untuk membangun konsensus dengan para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan yang adaptif dengan mengedepankan kepemimpinan deliberatif. Keberhasilan kepemimpinan deliberatif terletak pada kemampuan SDM aparatur untuk mengoptimalkan dan menghasilkan pengetahuan yang mengarah pada inovasi. Di samping itu, kultur dan mental model SDM aparatur tersebut telah digerakan oleh nilai-nilai ethical behaviour dan sistem integritas pemerintahan

- 2) Kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan yang ditandai oleh terbangunnya integrasi fungsi pemerintahan, termasuk antar tingkat pemerintahan. Dalam tahapan ini *integrasi fungsi pemerintahan tercermin pula dalam terbangunnya multi-level governance*. Peningkatan kapabilitas organisasi-kelembagaan terwujud pula dari kemampuan organisasional untuk menghasilkan dan mengoptimalkan pengetahuan sebagai basis aktivitas pemerintahan dan menciptakan *creative routine* bukannya *procedural routine*. Integrasi fungsi pemerintahan dan multi-level governance sejatinya menuntut pemerintah untuk melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses kebijakan dan layanan publik, oleh karena itu kapabilitas organisasi-kelembagaan juga tercermin melalui kemampuan untuk mengelola kolaborasi sehingga terwujud *collaborative participation*.
- 3) Tata kelola mencerminkan proses interaksi antar pemangku kepentingan yang berlandaskan pada *pola kolaborasi yang menekankan pada optimalisasi sumber daya para pemangku kepentingan* dalam menghasilkan kebijakan dan layanan publik (*citizen based governance*). Proses kolaborasi ditengah-tengah kompleksitas kebutuhan publik dan aktivitas pemerintahan akan efektif ketika pemerintah mengoptimalkan keunggulan teknologi dan informasi dalam proses kebijakan dan layanan (*digital governance*)
- 4) Proses kebijakan yang mengukuhkan ruang dan peluang keterlibatan publik dalam menentukan agenda-isu kebijakan sebagai basis perumusan kebijakan dan layanan publik dengan menerapkan prinsip-prinsip *democratic citizenship*.

b. Rekomendasi Kebijakan untuk Membangun Administrasi Publik Tahap III

Dengan merujuk pada karakteristik dan elemen administrasi publik Tahap III tersebut, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan pembangunan administrasi publik yang meliputi:

- 1) Membangun kultur dan mental model SDM aparatur yang fleksibel dan tangkas, kepemimpinan deliberatif, dan inovatif.
- 2) Memperkuat kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan melalui *integrasi fungsi, multi-level governance, creative routine*, dan kemampuan mengelola *collaborative participation*
- 3) Melembagakan tata kelola yang bersendikan *citizen based governance* melalui *collaborative participation* dengan mengoptimalkan keunggulan teknologi dan informasi dalam aktivitas pemerintahan (*digital governance*)
- 4) Mengembangkan proses kebijakan terbuka dan mudah di akses yang memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan untuk terlibat secara aktif.

c. Langkah-langkah Strategis untuk Menciptakan Administrasi Publik Tahap III

Dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan strategis tersebut, maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Memperkuat fondasi *ethical behavior* dan sistem integritas pemerintahan SDM aparaturnya melalui sistem dan mekanisme deteksi dini atas potensi *fraud* dan risiko korupsi
- 2) Penguatan unit yang mengelola sistem integritas, termasuk insentif dan perlindungan bagi mekanisme *whistle blowing*
- 3) Penguatan pusat-pusat pelatihan dan pendidikan untuk menghasilkan SDM aparatur yang inovatif. Penekanan diberikan

pada mengubah kultur dan mental model yang digerakan oleh *procedural routine* menjadi *creative routine*

- 4) *Government performance review* secara berkala dilakukan, baik di tingkat nasional maupun daerah, sebagai rujukan untuk menelaah efektivitas organisasi-kelembagaan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hasil dari telaah ini menjadi rujukan untuk menata integrasi fungsi pemerintahan seiring dengan titik berat pembangunan nasional-daerah, dan mengelola *multi-level governance*.
- 5) Untuk menciptakan *creative routine* sebagai sendi penting dalam inovasi, secara berkala dilakukan telaah aktivitas internal organisasi publik dan secara fleksibel membentuk unit-unit yang bersifat *adhoc* untuk mengemban fungsi pemerintahan dari suatu organisasi-kelembagaan publik
- 6) Integrasi fungsi dan *multi-level governance* melalui penelaahaan *machinery of government* secara berkala yang menjadi rujukan untuk menentukan pembentukan badan/unit otonom lintas kementerian/lembaga dan antara pusat-daerah, sementara di sisi lain memangkas struktur-hirarkis organisasi publik
- 7) Untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang mencerminkan prinsip *citizen-based governance* dan *collaborative governance*, pemerintah merumuskan kebijakan dan pedoman yang memungkinkan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk membentuk unit spesifik yang bersifat *adhoc* dengan komposisi aktor pemerintah dan aktor non pemerintah.
- 8) Untuk meningkatkan kualitas kebijakan, pemerintah menginisiasi pembentukan dan atau penguatan unit analisa kebijakan di setiap kementerian/lembaga dan pemerinah daerah sebagai pusat pengembangan kebijakan

9) Kualitas kebijakan juga ditingkatkan melalui pembentukan *policy network* yang terlembaga dan menempatkan pemerintah dan aktor pemerintah, terutama perguruan tinggi sebagai mitra strategis.

Rekomendasi kebijakan dan langkah strategis untuk mewujudkan administrasi publik yang berorientasi kepublikan diarahkan untuk mencapai target prioritas berikut ini:

- 1) Menguatnya unit-unit layanan publik di K/L dan pemerintah daerah yang berbasiskan pada *collaborative participation (negotiated responsiveness)*;
- 2) Meningkatnya layanan publik yang berdasarkan pada prinsip *co-service production*;
- 3) Menguatnya sistem integritas pemerintah di masing-masing K/L dan pemerintah daerah dan antar K/L dan pemerintah daerah;
- 4) Menguatnya peran dan fungsi unit analisa kebijakan di masing-masing K/L dan pemerintah daerah;
- 5) Terbentuknya jejaring kebijakan (*policy network*) dalam proses kebijakan
- 6) Menguatnya digitalisasi pemerintahan, terutama pada lingkup *government to citizen* dan *government to business*

4. Tahap IV: 2040-2045

Dalam kerangka tata kelola pemerintahan demokratis yang mapan proses kebijakan dan layanan publik merupakan hasil dari interaksi terlembaga pemerintah dan aktor non pemerintah yang dalam prosesnya terjadi pertukaran sumber daya diantara pemangku kepentingan bersendikan prinsip voluntarisme. Proses kebijakan dan layanan publik berlangsung secara interaktif yang menempatkan para pemangku kepentingan dengan beragam latar belakang pada posisi sejajar dimana tidak ada satu kelompok aktor mendominasi proses tersebut, termasuk pemerintah. Dalam proses yang demikian bukan

berarti peran dan fungsi pemerintah mengecil atau menghilang, melainkan mengalami transformasi. Pemerintah tetap memainkan peran kunci, baik di tingkat lokal maupun nasional, namun terjadi proses *'de-governmentalized'* yang menggambarkan tidak adanya lagi monopoli atau dominasi peran dari pemerintah. Dengan kata lain, terjadi pergeseran dari *mono-centric* menuju *pluricentric governance* yang berlandaskan pada prinsip saling melengkapi (*interdependence*), negosiasi dan kepercayaan (*trust*). Kemandirian pemerintah dan aktor non pemerintah dan terlembaganya interaksi diantara pemangku kepentingan yang didalamnya berlangsung proses pertukaran pengetahuan-sumber daya merupakan pilar penting untuk menciptakan administrasi publik yang memiliki kapabilitas dalam menjawab tantangan perubahan lingkungan domestik, regional dan juga global. Interaksi refleksif yang terlembaga dalam proses kebijakan dan layanan akan memperkuat akuntabilitas pemerintahan mengingat tidak adanya satu aktor dominan dalam menentukan kebijakan karena interaksi refleksif mencerminkan pergeseran dari *mono-centric* menuju *pluricentric*.

Dalam kerangka ini, administrasi publik mencerminkan *network governance* yang dapat dilihat dari 3 (tiga) dimensi, yaitu, (i) relasi antar pemangku kepentingan/aktor; (ii) proses kebijakan; dan (iii) kepatuhan atau komitmen atas kebijakan yang diputuskan secara kolektif. Dalam dimensi relasi antar pemangku kepentingan proses kebijakan dan layanan publik melibatkan beragam aktor yang otonom dan mandiri namun terjadi hubungan saling melengkapi atau ketergantungan akibat dari keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor, baik pemerintah maupun non pemerintah. Dalam situasi yang demikian terjadi proses pertukaran sumber daya dan pengetahuan. Interaksi para pemangku kepentingan tersebut dibangun oleh satu tujuan kolektif yang diwujudkan dalam kebijakan

dan layanan publik. Dilihat dari dimensi proses kebijakan, mencerminkan suatu proses interaksi refleksif melalui negosiasi guna menghasilkan kesepakatan dan tujuan kolektif. Sementara itu, dalam dimensi kepatuhan atau komitmen atas kebijakan yang diputuskan kolektif, menekankan pada kepercayaan dan kesadaran kolektif yang diwujudkan menjadi kewajiban politik bagi para pemangku kepentingan untuk mendukung kebijakan dan layanan publik yang diputuskan bersama.

Pembangunan administrasi publik yang kapabel dan akuntabel tingkat global merupakan sasaran dan tahapan keempat yang diarahkan untuk mencapai Visi Indonesia 2045. Dalam kerangka tersebut titik berat pembangunan administrasi publik bertolak dari prioritas indikasi dalam dinamika lingkungan strategis dan kondisi kekinian/permasalahan administrasi publik yang menjadi tantangan pada periode ini. Setidaknya terdapat beberapa indikasi penting yang antara lain meliputi, pertama, berdasarkan hasil evaluasi kinerja 83 K/L tahun 2016 yang dilakukan oleh Kemen PANRB, hanya 2 instansi yang memperoleh predikat A (tertinggi), yaitu Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan, 43 K/L mendapatkan predikat BB, 31 K/L mendapat predikat B dan 3 K/L dengan predikat CC dan C (terendah). Pada level pemerintahan provinsi nilai akuntabilitas tertinggi adalah BB, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, 11 provinsi dengan predikat B, 14 provinsi memperoleh predikat CC, dan 7 sisanya dengan predikat C. Sementara itu, evaluasi kinerja untuk pemerintah kabupaten/kota menunjukkan hasil yang relatif rendah secara mengingat tidak ada yang memperoleh predikat BB. Sebanyak 22 kabupaten/kota mendapat predikat B, 22 kabupaten/kota lainnya dengan predikat CC, dan sisanya 15 kabupaten/kota memperoleh predikat C (Kemen PAN-RB, 2017). Kedua, evaluasi akuntabilitas kinerja, khususnya di tingkat sub-nasional, kerap kali bersifat

prosedural untuk kepentingan pemilihan kepala daerah semata (FGD, 2017). Ketiga, Survei yang dilakukan oleh *Global Competitiveness Index* tahun 2017 lalu menempatkan Indonesia pada urutan 36. Peringkat ini berada di bawah posisi Malaysia dengan peringkat 23 dan Thailand yang menempati peringkat 32 (GCI, 2017).

Keempat, Survei kemudahan berbisnis di Indonesia (*Easy of Doing Business*) yang diterbitkan oleh Bank Dunia pada tahun 2017 – 2018 menempatkan Indonesia pada peringkat ke 72. Walaupun jika dibandingkan tahun sebelumnya peringkat Indonesia mengalami peningkatan, yaitu, peringkat 91 di tahun 2016, namun peringkat tersebut masih berada di bawah posisi negara-negara di Kawasan Asia Tenggara lainnya, seperti, Singapura (ke-2), Malaysia (ke-24), Brunei Darussalam (ke-56) dan Vietnam (ke- 68). Kelima, *the global economy*, pada tahun 2015 menempatkan peringkat *government effectiveness* Indonesia pada posisi 102 dari 192 negara dengan nilai (-) 0.22 dengan rentang nilai (-) 2.5 lemah/rendah dan (+) 2.5 kuat/tinggi. Posisi dan nilai ini jauh berada di bawah beberapa negara ASEAN seperti Singapura pada posisi 1 dengan nilai 2.25; Malaysia pada posisi 43 dengan nilai 0.96; dan Thailand pada posisi 62 dengan nilai 0.36; serta Filipina di posisi 79 dengan nilai 0.11. Keenam, berdasarkan *World Bank governance indicators* yang diterbitkan tahun 2016, peringkat *government effectiveness* Indonesia berada pada peringkat menengah 53.4 (*percentile rank*) dengan nilai 0.0 pada rentang (-) 2.5 lemah/rendah dan (+) 2.5 kuat/tinggi.

a. Karakteristik Administrasi Publik Tahap IV

Dilihat dari kerangka *governance*, karakteristik yang dimiliki oleh administrasi publik Tahap IV menggambarkan tingkat kematangan peran dan fungsi aktor non pemerintah dalam proses kebijakan dan layanan publik. Sebaliknya, perkembangan ini menuntut pemerintah

untuk melakukan transformasi peran dan fungsi, tidak lagi menjadi aktor dominan dan mengedepankan dimensi kontrol dalam proses kebijakan dan layanan publik. Pembangunan administrasi publik dengan karakteristik ini menitikberatkan pada beberapa elemen utama, yaitu, pertama, kemandirian para aktor pemangku kepentingan dan pertukaran sumber daya yang terlembaga melalui proses interaksi dalam proses kebijakan dan layanan publik. Kedua, proses interaksi refleksif melalui negosiasi diantara pemangku kepentingan yang tidak hanya menghasilkan kebijakan dan layanan publik yang disepakati bersama, tetapi juga pembagian peran dan fungsi masing-masing pemangku kepentingan dalam mendukung keberhasilan atau pencapaian target kebijakan dan layanan publik. Dalam proses negosiasi ini diputuskan pula dukungan sumber daya yang dimiliki dan diberikan oleh setiap aktor yang terlibat.

Ketiga, kerangka kerja yang terlembaga dan kolektif dalam proses kebijakan dan layanan publik. Para pemangku kepentingan tidak hanya menyepakati tujuan dan target capaian kebijakan dan layanan publik tetapi juga aturan main untuk mewujudkannya yang mengikat para pemangku kepentingan, termasuk di dalamnya adalah pembagian peran dan fungsi. Dengan kata lain, setiap kebijakan dan layanan publik yang dihasilkan memuat pula aturan main dan peran serta fungsi masing-masing aktor yang terlibat. Kontekstualisasi aturan main tersebut mencerminkan tidak adanya kekakuan aturan main yang secara tersentral diputuskan oleh pemerintah. Keempat, kemampuan untuk mengatur dan mengurus secara mandiri, terutama aktor non pemerintah. Dalam kerangka ini, inisiasi kebijakan dan layanan publik tidak selalu bersumber dari pemerintah tetapi dari aktor non pemerintah. Inisiasi yang disuarakan oleh aktor non pemerintah akan dibahas dan dinegosiasikan dalam forum atau arena kebijakan yang telah terlembaga. Keputusan untuk menindaklanjuti

inisiasi kebijakan dan layanan publik tersebut ditentukan secara kolektif melalui proses interaksi yang refleksif. Kelima, tujuan yang disepakati bersama merupakan hasil dari proses interaksi antar pemangku kepentingan.

Berangkat dari karakteristik Administrasi Publik Tahap IV, pembangunan administrasi publik yang menitikberatkan pada elemen-elemen utama adalah sebagai berikut:

- 1) Kultur dan mental model SDM aparatur dibangun atas dasar kompetensi dan pengetahuan, inovatif dan mengedepankan kepemimpinan deliberatif.
- 2) Kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan yang memiliki kemampuan untuk mengelola proses interaksi refleksif antar pemangku kepentingan dalam proses kebijakan dan layanan publik yang bersendikan pada kemandirian, kepercayaan, pertukaran pengetahuan-sumber daya dan deliberatif. Organisasi publik dan kelembagaan bersendikan pada prinsip kolektivitas dalam pembagian peran, fungsi dan tanggung jawab diantara pemangku kepentingan dalam menghasilkan kebijakan dan menyelenggarakan layanan publik. Dalam konteks ini organisasi-kelembagaan digerakan oleh jejaring (*networking*) yang berfungsi sebagai media pertukaran sumber daya antar pemangku kepentingan
- 3) Tata kelola yang dibangun atas prinsip *pluricentric* mencerminkan terjadinya proses interaksi refleksif para pemangku kepentingan, kemandirian para aktor yang terlibat, dan berorientasi pada negosiasi untuk menghasilkan keputusan kolektif
- 4) Sistem-proses kebijakan dan struktur kelembagaan yang bersendikan *pluricentric* menitikberatkan pada kesepakatan dan komitmen bersama dalam mencapai tujuan serta tanggung jawab

kolektif untuk memastikan terselenggaranya kebijakan yang telah ditetapkan

b. Rekomendasi Kebijakan untuk Membangun Administrasi Publik Tahap IV

Bertolak dari karakteristik administrasi publik Tahap IV, rekomendasi kebijakan untuk membangun administrasi publik yang hendak dicapai adalah:

- 1) Memperkuat kultur dan mental model SDM aparatur yang dibangun atas dasar kompetensi dan pengetahuan, berorientasi pada kreativitas-inovasi dengan mengedepankan kepemimpinan deliberatif dan konsensus
- 2) Meningkatkan kapabilitas organisasi publik dan kelembagaan yang memiliki kemampuan untuk mengelola proses interaksi refleksif dan networking serta mendasarkan pada prinsip kolektivitas
- 3) Membangun tata kelola yang bersendikan prinsip pluricentric
- 4) Melembagakan model *pluricentric* dalam sistem-proses kebijakan dan struktur kelembagaan sebagai fondasi proses kebijakan dan layanan publik

c. Langkah-langkah Strategis untuk Menciptakan Administrasi Publik yang Kapabel-Akuntabel tingkat Global

Dengan mengacu pada kebijakan-kebijakan strategis tersebut, maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Memperkuat fondasi *ethical behavior* dan sistem integritas pemerintahan SDM apartur melalui system dan mekanisme deteksi dini atas potensi fraud dan risiko korupsi. Penguatan ini terutama ditujukan untuk mengantisipasi tekanan global yang berpengaruh negatif bagi *ethical behaviour* SDM apartur, seperti peneterasi kepentingan ekonomi-bisnis yang tidak sejalan dengan sistem integritas pemerintahan

- 2) Pembentukan dan penguatan unit yang mengelola sistem integritas, termasuk insentif dan perlindungan bagi mekanisme *whistle blowing*.
- 3) Membangun kemitraan regional dan global untuk mencegah terjadinya fraud, seperti *trans-national crime*. Pemerintah membentuk pusat/unit pencegahan fraud bersama dengan negara mitra kawasan (*ASEAN Center for Anti-Fraud Policy*)
- 4) Memperbanyak dan meningkatkan pusat-pusat pelatihan dan pendidikan untuk menghasilkan SDM apartur yang inovatif. Pusat-pusat pendidikan dan pelatihan tersebut melibatkan pula aktor non pemerintah untuk membangun jejaring dalam mengatasi persoalan publik dan sebagai media untuk menghasilkan kesepakatan kolektif (*policy and innovation center*)
- 5) *Government performance review* yang dilakukan secara berkala diarahkan pula untuk memetakan fungsi-fungsi pemerintahan yang dapat dilakukan melalui jejaring antara pemerintah dan aktor non pemerintah (*network-based government function*)
- 6) Pengelolaan *multi-level governance* diarahkan untuk melibatkan aktor non pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah (*Citizen-centric governance*)
- 7) Membentuk *functional-based policy unit* untuk meningkatkan kualitas kebijakan, yang mengindikasikan keberadaan unit analisa kebijakan dibentuk tidak lagi berbasis struktur tetapi pada fungsi dan jejaring kebijakan (*policy networking*)

Rekomendasi kebijakan dan langkah strategis untuk mewujudkan administrasi publik yang kapabel-akuntabel tingkat global diarahkan untuk mencapai target prioritas berikut ini:

- 1) Menguatnya unit-unit layanan publik di K/L dan pemerintah daerah yang berbasiskan pada *collaborative participation (negotiated responsiveness)*, dan bersifat lintas K/L dan pemerintah daerah;

- 2) Semakin meningkatnya layanan publik yang berdasarkan pada prinsip *co-service production*;
- 3) Menguatnya sistem integritas pemerintah di masing-masing K/L dan pemerintah daerah dan antar K/L dan pemerintah daerah serta sistem integritas nasional
- 4) Semakin menguatnya peran dan fungsi unit analisa kebijakan di masing-masing K/L dan pemerintah daerah
- 5) Menguatnya jejaring kebijakan (*policy network*) dalam proses kebijakan
- 6) Menguatnya digitalisasi pemerintahan yang mengkoneksikan *linkup government to government, government to citizen dan government to business.*

G. Strategi Implementasi

Untuk memastikan bahwa pembangunan administrasi publik Indonesia berada dalam koridar *Grand Design* Administrasi Publik sesuai dengan Visi Indonesia 2045, dirumuskan langkah-langkah dalam strategi implementasi yang meliputi tingkat pelaksanaan, pelaksana, dan metode implementasi.

H. Tingkat Pelaksanaan

Tingkat pelaksanaan menggambarkan level implementasi mulai dari tingkat perumusan kebijakan strategis, program hingga implementasinya. Tingkat pelaksanaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 6. 1. Tingkat Pelaksanaan Pembangunan Administrasi Publik

Tingkat Pelaksanaan		Keterangan
Nasional	Makro	Perumusan arah dan kebijakan strategis pada setiap tahapan dan sasaran pembangunan administrasi publik
	Meso	Menerjemahkan kebijakan strategis ke dalam program prioritas, melakukan asistensi dan koordinasi pembangunan administrasi publik
Kementerian/ Lembaga/Pemda	Mikro	Mengimplementasikan program prioritas untuk membangun administrasi publik sesuai kerangka pentahapan dan sasaran yang digariskan dalam Grand Design Administrasi Publik

Arah dan kebijakan strategis yang dirumuskan pada level makro (nasional) sejatinya merupakan terjemahan atas *Grand Design* Administrasi Publik yang dikaitkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Pada level ini GDPA dirumuskan ke dalam *Roadmap* pembangunan administrasi publik Indonesia dengan rentang waktu 5 (lima) tahun. *Roadmap* tersebut menitikberatkan pada sasaran, tujuan, kebijakan-program prioritas, target capaian hingga pada strategi implementasi. *Roadmap* ini merupakan turunan dari Sasaran dan Tahapan Pembangunan Administrasi Publik yang meliputi: (a) Tahap I (2025-2030); (b) Tahap II (2030-3035); (c) Tahap III (2035-2040); dan (d) Tahap IV (2040-2045).

Pada level meso titik beratnya diletakan pada upaya untuk menggerakkan dan mengawal Roadmap dengan memperhatikan karakteristik kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Dengan memperhatikan karakteristik tersebut dapat dihasilkan kebijakan-program prioritas yang bersifat 'tailor made'. Dalam proses ini asistensi dapat diberikan oleh instansi pemerintah yang berdasarkan peraturan perundangan mendapat mandat untuk mengembangkan administrasi publik Indonesia.

Sementara itu pada level mikro, titik beratnya diletakan pada rencana aksi di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan-program prioritas dan 'tailor-made program' dengan berpegang pada *Roadmap* pembangunan administrasi publik.

I. Pelaksana

Dengan mempertimbangkan nilai strategis dari Grand Design Administrasi Publik Indonesia yang ditujukan untuk mencapai Visi Indonesia 2045, maka penanggung jawab/pelaksana atau *leading actor* yang mendapat mandate setidaknya memiliki kriteria berikut ini: (i) memiliki otoritas yang diatur dalam peraturan perundangan untuk menggerakkan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah mengimplementasikan GDPA dan *Roadmap* pembangunan administrasi publik; (ii) memiliki mandat peraturan perundangan untuk membangun dan memperkuat administrasi publik Indonesia; dan (iii) mendapat mandat dari peraturan perundangan untuk melakukan kajian, penelitian dan pengembangan administrasi publik Indonesia. Berdasarkan beberapa kriteria tersebut maka *leading sector* implementasi GDPA dan *Roadmap* administrasi publik dapat meliputi beberapa kementerian/lembaga yang bekerja secara kolaboratif dan mendapatkan pendelegasian wewenang dari presiden untuk memastikan terwujudnya kapasitas administrasi publik

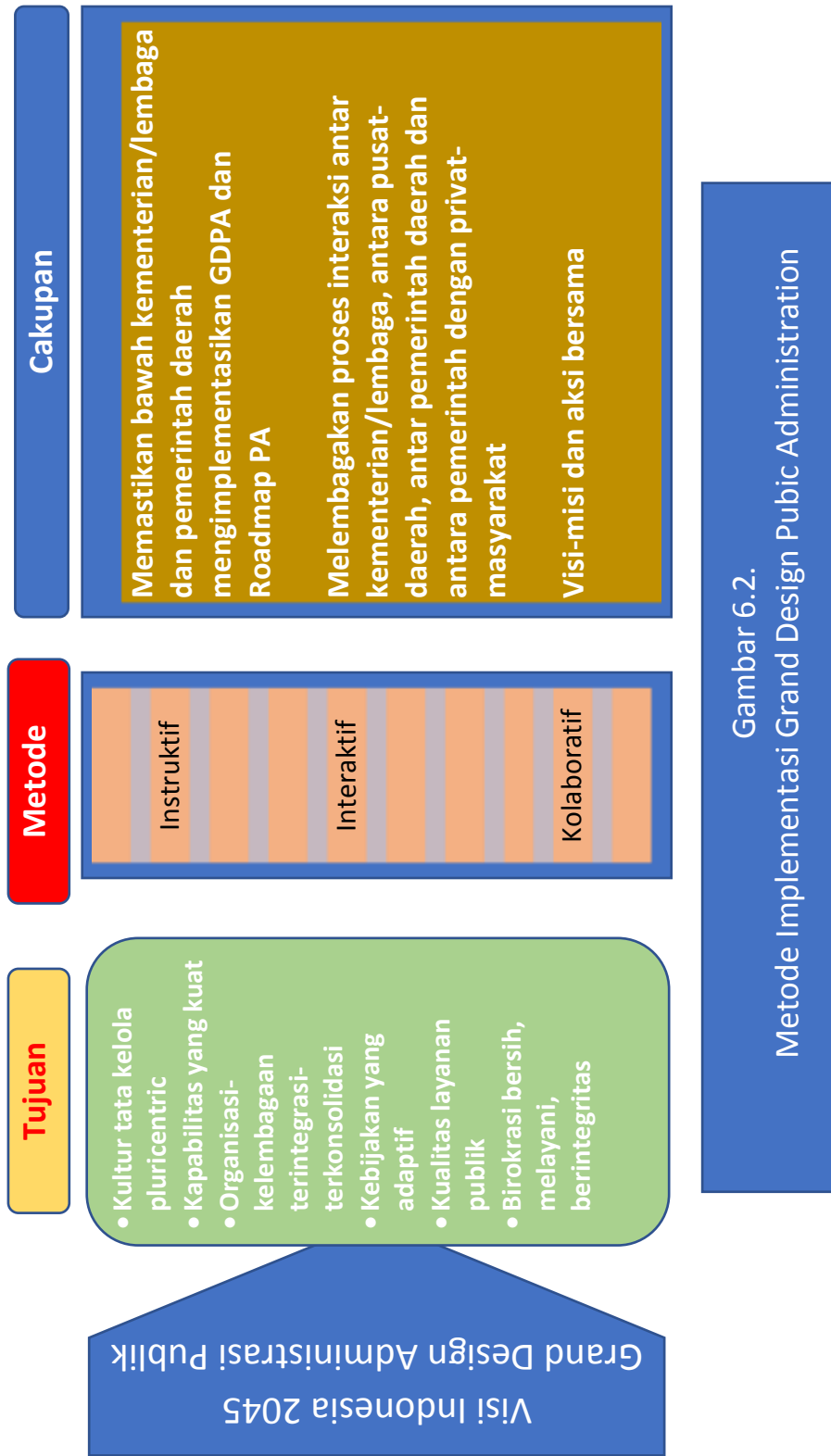
Indonesia sebagai tulang punggung pencapaian Visi Indonesia 2045 sebagaimana tertuang dalam GDPA.

J. Metode Implementasi

Untuk membangun administrasi publik sesuai dengan *Grand Design* Administrasi Publik dirumuskan metode implementasi yang meliputi tujuan, metode implementasi, dan cakupan metode implementasi. Secara jelas metode implementasi tersebut dirumuskan dalam gambar 6.2.

Metode implementasi dilakukan secara paralel yang bersifat instruktif, interaktif dan kolaboratif. Dalam metode instruktif ruang lingkup dan tujuannya adalah memastikan bahwa GDPA ditindaklanjuti dengan arah kebijakan strategis, penyusunan *Roadmap* pembangunan administrasi publik sampai dengan kebijakan-program prioritas dan *'tailor-made program'*. Termasuk didalamnya adalah mengawal implementasi GDPA dan *Roadmap* pembangunan administrasi publik.

Metode interaktif menitikberatkan pada melembagakan proses interaksi antar kementerian/lembaga, antara pusat dan daerah, antar pemerintah daerah dan antara pemerintah dengan pemangku kepentingan lainnya, yaitu sektor privat dan masyarakat. Metode interaktif ini bertujuan untuk memastikan terjadinya proses pertukaran sumber daya, pengetahuan dan pembelajaran dalam mengimplementasikan GDPA dan *Roadmap* pembangunan administrasi publik. Sementara itu, metode kolaboratif menekankan pada membangun visi-misi bersama dan hubungan saling melengkapi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah serta antara pemerintah dengan aktor non pemerintah dalam mengimplementasikan GDPA dan *Roadmap* pembangunan administrasi publik.



Walaupun secara substantif titik berat GDPA diletakan pada pembangunan administrasi publik sesuai dengan Visi Indonesia 2045, namun administrasi publik tidak berada dalam ruang hampa tetapi berada dan dibentuk oleh dinamika perubahan lingkungan dan kompleksitas kebutuhan masyarakat. Sasaran dan tujuan GDPA di penghujung capaian Visi Indonesia 2045, yaitu, Administrasi Publik yang Kapabel-Akuntabel di tingkat Global mengandung pesan bahwa dinamika global, regional, dan domestik menciptakan tantangan tersendiri bagi pencapaian tujuan pembangunan, dan administrasi publik sebagai tulang punggung pembangunan nasional harus memiliki kapasitas untuk menjawab tantangan tersebut. Penekanan pada nilai akuntabilitas sejatinya menggambarkan bahwa administrasi publik merupakan elemen penting dalam mewujudkan manfaat demokrasi, yaitu, terpenuhinya hak warga negara untuk mendapatkan layanan publik yang berkualitas. Administrasi publik yang akuntabel mencerminkan terpenuhinya tuntutan publik secara proporsional dan berkeadilan yang menjadi sendi dasar pemerintahan demokratis.



BAB VII

PENUTUP

Perumusan *Grand Design* Administrasi Publik Indonesia, didasarkan pada gambaran permasalahan yang terjadi akibat dari kondisi kekinian dimensi administrasi publik, serta tantangan dinamika perubahan lingkungan strategis yang dihadapi Indonesia baik yang terjadi pada skala lokal maupun global.

Analisa terhadap kondisi kekinian dari dimensi-dimensi administrasi publik (i) interaksi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah yang timpang; (ii) kapabilitas pemerintahan yang lemah; (iii) struktur organisasi publik yang menciptakan *silozation* dan terfragmentasi; (iv) produk kebijakan publik yang belum berbasis bukti; (v) produk layanan publik tidak responsif dan belum berorientasi pada kebutuhan publik; dan (vi) birokrasi publik yang tidak imparial. Pengelompokan ini didasarkan pada adanya kesamaan fokus di antara beberapa dimensi. Dengan demikian, disimpulkan 4 (empat) permasalahan pokok tersebut adalah: (i) kultur dan mental model SDM aparatur yang koruptif dan berorientasi *procedural routine*; (ii) kapabilitas organisasi-kelembagaan yang rendah dalam mengelola fungsi pemerintahan dan tidak berorientasi hasil; (iii) tata kelola pelayanan publik yang bersifat formal-prosedural; dan (iv) kebijakan hubungan antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat yang tidak adaptif.

Kultur tata kelola yang *procedural routine* terjadi pada dimensi organisasi-kelembagaan, pelayanan publik, dan hubungan antara pusat dan daerah. Kapabilitas yang rendah tercermin dalam dimensi organisasi-kelembagaan, hubungan pusat-daerah, dan SDM aparatur.

Kondisi struktur organisasi yang terfragmentasi terdapat dalam dimensi organisasi-kelembagaan, pelayanan publik, dan hubungan pusat-daerah. Kebijakan yang tidak adaptif terlihat dalam organisasi-kelembagaan, hubungan pusat-daerah, dan SDM aparatur. Kondisi pelayanan publik yang tidak berorientasi kepentingan publik terjadi pada dimensi pelayanan publik dan SDM Aparatur. Birokrasi yang tidak imparial tercermin dalam pelayanan publik dan SDM Aparatur.

Lingkungan strategis yang menjadi faktor determinan perubahan administrasi publik, dikelompokkan ke dalam dua faktor pendorong utama perubahan bagi administrasi publik menuju tahun 2045. Kedua kelompok faktor tersebut adalah, faktor sosial-ekonomi-politik dan sumber daya manusia; dan faktor teknologi khususnya IT. Karakteristik alamiah kedua kelompok lingkungan strategis dan dampaknya terhadap administrasi publik yaitu: pertama adalah perubahan pola dinamika kehidupan masyarakat dari pola dinamika kehidupan agraris ke pola dinamika kehidupan industrial. Proses perkembangan agraris ke industrial ini dipastikan berubah sangat cepat dengan adanya faktor IT. Perubahan ini berdampak pada administrasi publik sebagai *enabling factor* terhadap pembangunan ekonomi, khususnya terkait dengan bagaimana dimensi-dimensi administrasi publik akan dan seharusnya diselenggarakan. Kedua, era digital atau digitalisasi akan membentuk kondisi sosial-ekonomi-politik global dan dunia, yang pada gilirannya menjadi tantangan bagi administrasi publik untuk mendesain ulang bisnis proses dalam pelayanan publik dan proses-proses pemerintahan dengan pola digitalisasi. Tuntutan akan efektivitas dan efisiensi pemberian pelayanan publik sudah dipastikan akan semakin tinggi, dan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah namun juga oleh swasta maupun masyarakat.

Upaya secara terus menerus untuk memperkuat administrasi publik Indonesia sejalan dengan dinamika lingkungan strategis nasional dan global, serta nilai-nilai kebangsaan, demokrasi, efisiensi, efektivitas, akuntabel dan berkeadilan perlu senantiasa diupayakan secara berkesinambungan. Administrasi Publik yang berperan sebagai *enabling factor* tercapainya tujuan pembangunan nasional, yakni kesejahteraan rakyat, dibutuhkan rancang bangun administrasi yang dapat mengarahkan bagaimana administrasi publik Indonesia dibangun dan diperkuat kapasitasnya. Merumuskan rancang bangun administrasi publik Indonesia 2045 sebagai hasil konstruksi dari berbagai aspek lingkungan strategis: ekonomi, sosial, politik, hukum yang terjadi pada tataran nasional, regional dan global, yang dipadukan dengan karakteristik nilai-nilai yang ada di Indonesia, pada gilirannya dapat menciptakan administrasi publik yang menjadi sendi utama pembangunan suatu bangsa, yaitu administrasi publik dengan kultur tatakelola yang baik, kapabilitas pemerintahan yang memadai, struktur hubungan tatakelola yang terkonsolidasi, kebijakan yang adaptif terhadap perubahan, serta birokrasi yang imparisial.

Grand Design Public Administration Indonesia 2045 yang dihasilkan dari proses kajian ini diharapkan dapat dijadikan kerangka kerja dan arah kebijakan pemerintah dalam merumuskan pembangunan administrasi publik Indonesia selama kurun waktu tahun 2025-2045 melalui pentahapan 5 (lima) tahunan yang saling terkait dan berkelanjutan antara tahapan yang satu dengan tahap berikutnya, yaitu: (1) Tahap I (2025-2030); (2) Tahap II (2030-2035); (3) Tahap III (2035-2040); (4) Tahap IV (2040-2045).

Akhirnya, dengan menciptakan administrasi publik yang memiliki kapabilitas dan mampu berfungsi sebagai *enabling factor* untuk terwujudnya visi Indonesia 2045, yakni berdaulat, maju, adil dan makmur, perlu ditetapkan visi administrasi publik Indonesia 2045,

yakni: “Terwujudnya Pemerintahan yang Kapabel dan Akuntabel di tingkat Global” yang bercirikan pada tingginya kapabilitas pemerintahan dalam mengelola dinamika perubahan lingkungan strategis, melahirkan kebijakan yang adaptif, dan bersendikan pada akuntabilitas kinerja sesuai tuntutan masyarakat modern dan demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Alford, John. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-Production*. New York. Palgrave Macmillan.
- Amsari, Feri. (2018). *Posisi Administrasi Publik (Executive Branch) Dalam Konstitusi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Pusako. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.
- Bekke, Hans A. G. M, James L Perry, and Theo A. J. Toonen. (1996). *Civil Service System*. Indiana University Press. Indianapolis.
- Brinkerhoff, Derick W and Arthur A. Goldsmith. (2002). *“Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming”*. USAID.
- Calabro, Andrea. (2011). *Governance Structures and Mechanism in Public Service Organization: Theories, Evidence, and Future Direction*. Heidelberg. Springer-Verlag.
- Callahan, Kathe. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*. Boca Raton. CRC Press.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge. Abingdon, Oxon.

- Cunliffe, Ann L. (2008). *Organization Theory*, Sage Publication, London.
- Debardeleben, Joan, Achim Hurrelmann. (2007). *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance: Legitimacy, Representation, and Accountability in the European Union*. New York. Palgrave Macmillan.
- Denhardt, Janet V, Robert B. Denhardt. (2007). *New Public Service: Serving, Not Steering*. New York. M. E. Sharpe.
- Derlin, Hans-Ulrich and B. Guy Peters. (2009). *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*. Cheltenham. Edwar-Edgar Publishing.
- Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur, dan Pengawasan. (2015). *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Jakarta.
- Djani, Lucky. (2018). *Welfare System and Public Services*. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.
- Halimatussadiyah, Alin. (2018). *Isu Administrasi Publik dalam Sustainable Development*. Kelompok Kajian Ekonomi Lingkungan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Hayati, Tri. (2018). *Grand Design Penyusunan Administrasi Publik*. FHUI. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.

- Hikmat, Agung. (2018). *Mempersiapkan SDM Pemerintah dalam Menghadapi Peluang/Tantangan Digitalisasi*. Kantor Staff Presiden. Disampaikan dalam FGD ICT LAN Jakarta.
- Farazmand, Ali, Jack Pinkowski (edt). (2006). *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*. Boca Raton. CRC Press.
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr, and Christopher Pollit. (2009). *The Oxford Handbook of Public Mangement*. New York. Oxford University Press.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco. Josey-Bass Publishers.
- Jamil, Ishtiaq, Steinar Askvik, Tek Nath Dhakal. (2013). *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond*. Springer. New York.
- Jay M. Shafritz, Norma M. Riccucci, David H. Rosenbloom, and Albert C. Hyde. (2001). *Personnel Management in Government: Politics and Process, Fourth Edition, Revised and Expanded*. Marcel Dekker, Inc. NY.
- Jreisat, Jamil E. (2011). *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton: CRC Press.
- Jun, Jong S. (2006). *Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. Albany. State University of New York Press.

- Kartodihardjo, Hariadi. (2018). *Politik dan Tata Kelola SDA Dibalik Praktek Administrasi Publik Dari Kacamata Pelaksanaan GNPSDA-KPK*. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Kementerian ESDM. (2018). *Pengelolaan Energi di Indonesia*. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman. (2018). *Indonesia Poros Maritim Dunia Visi Indonesia Emas 2045*. Disampaikan dalam FGD Visi Indonesia 2045 LAN Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI. (2018). *GDPA Visi dan Misi Indonesia 2045 Beserta Peluang dan Tantangannya Dalam Lingkup Public Administration*. Disampaikan dalam FGD Visi Indonesia 2045 LAN Jakarta.
- Kementerian Perindustrian. (2018). *Revolusi Industri 4.0*. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2018). *Indonesia 2045 Berdaulat, Maju, Adil dan Makmur*. Disampaikan dalam FGD Visi Indonesia 2045 LAN Jakarta.
- Kettl, Donald F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- Kooiman, Jan. (1993). *Social-Political Governance: Introduction. Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Ed. Jan Kooiman. Sage Publication. London.

- KPMG International. (2016). *Future State: The Global Megatrends Shaping Government*. Toronto. KPMG International.
- Levine, Charles H, B. Guy Peters, Frank J. Thompson. (1991). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Scott, Foresman, and Company, USA.
- Massey, Andrew (edt). (2012). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham. Edward Edgar Publishing.
- Miller, Hugh T, Charles J. Fox. (2007). *Postmodern Public Administration. (2nd Edition)*. New York. M. E. Sharpe. Inc.
- Muluk, Khairul. (2018). *Arah Masa Depan Administrasi Publik: Memperkuat Atau Melemahkan Negara*. Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya. Disampaikan dalam FGD Scenario Planning dan Dimensi PA LAN Jakarta.
- Newman, Janet and John Clarke. (2009). *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London. Sage Publication.
- Nugroho, Andry Satrio. (2018). *Benarkah Globalisasi Menyebabkan Ketimpangan?*. Peneliti Indef. Disampaikan dalam FGD ICT LAN Jakarta.
- Painter, Martin., and B. Guy Peters. (2010). *Tradition and Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan.

- Perwita, Anak Agung Banyu. (2018). *Globalization, Borderless Society and The Role of State: A Preliminary Analysis*. School of International Relations, President University. Disampaikan dalam FGD Sosial Demografi LAN Jakarta.
- Peters, B. Guy dan Jon Pierre (edt). (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. Routledge. London.
- Pierre, Jon, B. Guy Peters. (2005). *Governing Complex Society: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan. New York.
- Priyono, Sigit. (2018). *Visi dan Misi Indonesia 2045: Peluang dan Tantangan*. Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM. Disampaikan dalam FGD Visi Indonesia 2045 LAN Jakarta.
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert. (2011). *Public Management: Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford. Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C.N, Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer. "Civil Service Systems and the Challenges of the 21st Century", in Raadschelders, Jos C.N, Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer. (2007). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan. NY.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding and Managing Public Organization*, Third Edition, Josey-Bass, San Fransisco.
- Ramli, Kalamullah. (2018). *Perkembangan ICT Saat Ini dan Masa Depan, Big Data, Infastruktur dan Kapasitas SDM Bidang ICT, dan*

Digital Governance. The Center for Science and Technology Research (CSTR) Universitas Indonesia. Disampaikan dalam FGD ICT LAN Jakarta.

Ratnaningsih, Maria. (2018). *Peralihan Ekonomi Berbasis SDA Ke Sektor Non SDA*. Global Green Growth Institute. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.

Rosenbloom, David H, Robert S. Kravchuk. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, McGraw-Hill, USA.

Sangkala. (2018). *Respon Administrasi Publik: Dimensi Organisasi Publik*. Disampaikan dalam FGD Scenario Planning dan Dimensi PA LAN Jakarta.

Saptawan, Ardiyan. (2018). *Respon Administrasi Publik: Dimensi Pelayanan Publik*. Disampaikan dalam FGD Scenario Planning dan Dimensi PA LAN Jakarta.

Simanjuntak, Robert. A. (2018). *Pembangunan Ekonomi Regional Di Era Desentralisasi*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.

Simanjuntak, Robert. A. (2018). *Political Economy of APBN in Overcoming Economic Disparity*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.

- Suaedi, Falih. (2018). *Dinamika Pengembangan Sumber Daya Manusia Menuju "GDPA"*. Universitas Airlangga. Disampaikan dalam FGD Scenario Planning dan Dimensi PA LAN Jakarta.
- Subono, Nur Iman. (2018). *Demokrasi dan Politik Kewarganegaraan di Indonesia: Catatan Pengantar*. Fisip UI. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.
- Suharmawijaya, Dadan S. (2018). *Pelayanan Publik Penuh Harapan (Non Diskriminatif)*. Ombudsman RI. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.
- Suhartono, Derwin. (2018). *ICT Development: Strategic Issues and Challenges*. Disampaikan dalam FGD ICT LAN Jakarta.
- Sujatmiko, Iwan Gardono. (2018). *ISU: Identitas Politik, Agama, dan Etnik*. Fisip UI. Disampaikan dalam FGD Sosial Demografi LAN Jakarta.
- Supandi. (2018). *Implementasi Knowledge Economy & Human Resources Development Berdasarkan Prespektif Ekonomi Pertahanan*. Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan. Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Pachampet Sundaram. (2000). *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, ADB.
- Scott, Richard W. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Prentice Hall, New Jersey.

- Shepherd, Geoffrey. *“Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?”* 11th International Anti-Corruption Conference 25-28 May 2003 Seoul, Republic of Korea.
- Talbot, Colin. (2010). *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. New York. Oxford University Press.
- Tay, Simon SC, Julia Puspawati Tjaja. (2017). *Global Megatrends: Implications for the ASEAN Economic Community*. Singapore. Singapore Institute of International Affairs.
- Tjahjandari, Lily. (2018). *Multikulturalisme dalam ruang publik Indonesia*. Disampaikan dalam FGD Sosial Demografi LAN Jakarta.
- Turro S. Wongkaren. (2018). *Bonus Demografi dan Aging Society*. Lembaga Demografi UI. Disampaikan dalam FGD Sosial Demografi LAN Jakarta.
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia. (2018). *Tinjauan Lingkungan Hidup 2018 “Bagaimana Masa Depan Keadilan Ekologis 2018?”* Disampaikan dalam FGD Ekonomi, SDA, dan LHK LAN Jakarta.
- Wahyuni, Budi. (2018). *Perspektif Gender dalam Administrasi PUBLIK, sebuah Refleksi*. Komisioner Komnas Perempuan. Disampaikan dalam FGD Sosial Demografi LAN Jakarta.
- Winarso, Bambang Adi. (2018). *Visi Indonesia Tahun 2045 Pada Kerangka Strategis Ekonomi*. Kementerian Koordinator Bidang

Perekonomian. Disampaikan dalam FGD Visi Indonesia 2045 LAN Jakarta.

Weiss, Marco. (2007). *Efficient Organizational Design: Balancing Incentives and Power*, PALGRAVE MACMILLAN, Hampshire.

Zuhro, R. Siti. (2018). *Demografi dan Akuntabilitas*. LIPI. Disampaikan dalam FGD Politik dan Hukum LAN Jakarta.

Sumber Internet:

Anggraini, A. (2016). *E-commerce di Indonesia dan Perkembangannya*. Retrieved Agustus 2018, from <https://sis.binus.ac.id/2016/10/24/e-commerce-di-indonesia-dan-perkembangannya/>

Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2018). *Indeks Kerawanan Pemilu Pemilihan Kepala Daerah 2018*. Retrieved Juli 2018, from <https://sulteng.bawaslu.go.id/wp-content/uploads/2018/09/INDEKS-KERAWANAN-PEMILU-KEPALA-DAERAH-2018.pdf>

Badan Pusat Statistik. (2017). *Ekonomi Indonesia Triwulan III-2017 Tumbuh 5,06 Persen*. Retrieved Mei 2017, from <https://www.bps.go.id/website/images/Pertumbuhan-Ekonomi-Tw-III-2017-ind.jpg>

Bank Indonesia. (2011-2016). *Laporan Tahunan Bank Indonesia (Data Diolah)*. Retrieved Mei 2018, from

<https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan-tahunan/bi/Default.aspx>

Biro Analisa Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2013). *Laporan Keuangan Untuk Periode yang Berakhir 31 Desember 2013*. Retrieved Mei 2018, from <http://www.dpr.go.id/publikasi/Laporan%20Keuangan%20DPR%20RI%202013%20Audited.pdf>

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI. (2011-2017). *APBD, Realisasi APBD, dan Neraca [Data Set] (Data Diolah)*. Retrieved Juli 2018, from <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>

eMarketer. (2018). *Digital Trends to Watch in 2018*. Retrieved Agustus 2018, from <https://www.emarketer.com/content/digital-trends-to-watch-in-2018>

Holzer, M., Manoharan, A.P., Shon, J., Choi, E., Kang, M., Lee, S., and Yang, H. (2017). *Introduction of Seoul Metropolitan Government's e-Governance Policy Study*, Retrieved September 2018, from <https://www.seoulsolution.kr/en/content/introduction-seoul-metropolitan-government%E2%80%99s-e-governance-policy-study>

Katadata.co.id. (n.d). *Indonesia Masih Tertinggal di ASEAN*. Retrieved Juli 2018, from <https://katadata.co.id/infografik/2015/11/12/indonesia-masih-tertinggal-di-asean>

Kementerian Dalam Negeri RI. (2018). *Kebijakan Kemendagri Dalam Mendukung Pilkada Serentak Tahun 2018 dan Tahapan Pemilu 2019 yang Demokratis*. Retrieved Juli 2018, from http://birosdmkepri.com/mr_dc/wp-content/uploads/2018/02/MENDAGRI-_KEBIJAKAN-KEMENDAGRI-DALAM-MENDUKUNG-PILKADA-SERENTAK-TAHUN-2018-DAN-TAHAPAN-PEMILU-2019-YANG-DEMOKRATIS-.pdf

Kementrian Keuangan RI. (2018). *Informasi APBN 2018*. Retrieved August 2018, from <https://www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf>

Kementerian Keuangan RI. (2014). *Laporan Analisis Realisasi APBD Tahun Anggaran 2013*. Retrieved Juli 2018, from [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/152721-\[_Konten_\]-Konten%20D335.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/152721-[_Konten_]-Konten%20D335.pdf)

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*. Retrieved Juli 2018, from <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-nasional/rpjp-2005-2025/rpjmn-2015-2019/>

Kementrian Perindustrian Republik Indonesia (n.d). *Infografis Kemenperin*. Retrieved September 2018, from <http://www.kemenperin.go.id/gpr>

- Kemp, S. (2018). *Digital in 2018: Essential Insights into Internet, Social Media, Mobil, and Ecommerce Around The World*. Retrieved Mei 2018, from <https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>
- Negara, S.P., & Putra, G.M. (2018). *Alokasi Anggaran Pendidikan Dalam Lima Tahun Terakhir. Diakses pada Agustus 2018*, Retrieved Mei 2018, from https://indonesiabaik.id/infografis/anggaran_pendidikan-terus_bertambah
- Ombudsman RI. (2017). Laporan Hasil Inisiatif Ombudsman: Kepatuhan Penyelenggara Terhadap Pemenuhan Komponen Standar Pelayanan Sesuai Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Retrieved Juli 2018, from <http://www.ombudsman.go.id/produk?c=19>
- Ombudsman RI. (2016). Laporan Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan dan Kompetensi Penyelenggara Pelayanan Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Retrieved Juli 2018, from http://ombudsman.go.id/produk/lihat/191/SUB_BL_5a25a712a8fc9_file_20180202_112552.pdf
- Population Pyramid.net (n.d). Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Retrieved Juli 2018, from <https://www.populationpyramid.net/indonesia/2017/>

Statistik Badan Pusat Statistik. (2017). Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jenis Kepegawaian dan Jenis Kelamin, Desember 2013 dan Desember 2016 [Data Set]. Retrieved from <https://www.bps.go.id/statictable/2015/09/08/1798/jumlah-pegawai-negeri-sipil-menurut-jenis-kepegawaian-dan-jenis-kelamin-desember-2013-dan-desember-2016.html>

Statistik Badan Pusat Statistik. (2017). Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin, Desember 2007 - Desember 2016 [Data Set]. Retrieved Agustus 2018, from <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/12/1175/jumlah-pegawai-negeri-sipil-menurut-tingkat-pendidikan-dan-jenis-kelamin-desember-2007---desember-2016.html>

The World Bank. (2013). Ringkasan Utama, Belanja Lebih Banyak Atau Belanja Lebih Baik: Memperbaiki Pendanaan Pendidikan di Indonesia. Retrieved Juli 2018, from <http://documents.worldbank.org/curated/en/100021468268825672/pdf/733580v20ESW0W0Summary000March02013.pdf>

The World Bank Group. (2018). Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs. Retrieved Agustus 2018, from <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

The World Bank Group. (2018). Worldwide Governance Indicators. Retrieved Agustus 2018, from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Transparency International. (2018). Corruption Perception Index 2017. Retrieved Mei 2018, from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

University of The Aegean. (2015). What Is Government 3.0?. Retrieved Agustus 2018, from http://hraweb.aegean.gr/is-lab/index.php?option=com_content&view=article&id=262:what-is-government-30&catid=35:2010-03-26-11-56-09&Itemid=69

World Economic Forum. (2017). The Global Competitiveness Report 2017-2018. Retrieved Juli 2018, from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

World Economic Forum. (2017). The Global Human Capital Report 2017-2018. Reterieved Juli 2018, from <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>

Dokumen Lain:

Badan Pusat Statistik, Kementerian PPN, dan UNFPA (2015). Proyeksi Penduduk Indonesia (Indonesia Population Projection) 2015-2045: Hasil Supas 2015. Jakarta, Indonesia: Author.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). PISA Results in Focus 2015.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The

2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper
No. ESA/P/WP/248.

LAMPIRAN SCENARIO PLANNING INDONESIA 2045

Matrik I

Scenario I: Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi optimis (positif)

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
<p>(a) Relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada keseimbangan peran antara negara dan masyarakat yang ditandai oleh menguatnya masyarakat sipil dan peran perguruan tinggi. Sementara, relasi antar kelompok masyarakat mengarah pada penguatan ketika tercipta proses <i>sharing knowledge</i> dan sumber daya antar kelompok masyarakat. Perguruan tinggi memiliki andil yang besar.</p>	<p>(a) Globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi memberikan peluang Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan sharing sumber daya. Kemudahan akses secara tidak langsung memberikan Indonesia untuk mengakselerasikan pembangunan dengan perkembangan global dan regional. Di samping itu, kemudahan akses tersebut juga memperkecil biaya transaksi pertukaran sumber daya antar negara yang dibutuhkan Indonesia. Best practice pembangunan dan teknologi yang berkembang di dunia, misalnya, dapat dengan cepat di terima dan di adopsi</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
	sesuai dengan kebutuhan Indonesia.
<p>(b) Variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada pengakuan atas identitas sosial, namun untuk mencapainya negara/pemerintah mempunyai andil yang besar untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan semakin terbukanya ruang publik berpeluang menciptakan kohesifitas sosial</p>	<p>(b) Revolusi Industri 4.0: Indonesia telah mengupayakan langkah strategis untuk mengakomodasi perkembangan revolusi industri 4.0 dan berupaya memanfaatkannya untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia. Lahirnya kebijakan strategis berkaitan dengan kerangka dan pilar pembangunan Industri nasional yang diinisiasi oleh Kementerian Perindustrian, misalnya, menjadi indikasi langkah sistematis Indonesia untuk memanfaatkan revolusi industri 4.0.</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
<p>(c) Demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik. Tingkat pendidikan pada masa mendatang akan mengarah pada minimal tingkat sarjana sebagai modal untuk meningkatkan kualitas SDM dan lapangan pekerjaan.</p>	<p>(c) Peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA: kesadaran pemerintah untuk mulai beralih dari ketergantungan pembangunan ekonomi dari sector sumber daya alam (SDA) menuju sektor jasa dan berbasis pengetahuan telah ditunjukkan oleh pemerintah. Upaya untuk membangun ekonomi kreatif yang mencerminkan <i>knowledge economy</i> telah menjadi prioritas pemerintah dewasa. Di samping itu, kebijakan pemerintah yang menekankan pada industry pengolahan atas hasil sumber daya alam menjadi titik tolak penting untuk meningkatkan peran pengetahuan dan teknologi dalam perekonomian</p>
<p>(d) <i>Borderless society</i>; globalisasi dan regionalisasi membuka peluang terjadinya pertukaran informasi, teknologi, sumber daya, dan terutama</p>	<p>(d) Ketimpangan ekonomi antar daerah: pemerintah Indonesia mulai menggerakkan berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
<p>pengetahuan. Hal ini akan memudahkan terjadinya proses <i>transfer knowledge</i> dan sumber daya antar negara, dan khususnya bagi Indonesia. Kondisi ini juga memberikan trend positif bagi pertukaran barang dan jasa. Perkembangan teknologi informasi memberikan manfaat bagi perkembangan teknologi informasi Indonesia.</p>	<p>ekonomi antar daerah. Salah satu upaya tersebut adalah menyediakan berbagai infrastruktur di berbagai daerah yang menjadi sendi untuk pertukaran dan distribusi barang dan jasa, baik dalam satu daerah maupun antar daerah. Di samping itu, arah pemerintah untuk mendorong lainnya ekonomi kreatif dengan memanfaatkan potensi lokal/daerah menjadi indikasi untuk melihat upaya dan hasil yang diharapkan oleh pemerintah di masa mendatang dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Daerah-daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi tinggi umumnya memiliki potensi sumber daya alam yang besar, seperti Kalimantan Timur dan Riau, dan juga daerah lainnya yang mendapatkan atau berada dalam rantai produksi ekonomi daerah kaya sumber</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
	<p>daya alam tersebut. Dengan menekan pada ekonomi berbasis keunggulan lokal maka setiap daerah, tidak hanya yang memiliki potensi sumber daya alam, memiliki peluang dan perhatian serta dukungan pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya.</p>
<p>(e) Kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terlembaganya demokrasi substantial dapat terwujud ketika penguatan partai politik dilakukan seiring dengan “kompetisi” pemilu. Di samping itu, upaya pemerintah untuk menciptakan system akuntabilitas kinerja pemerintahan akan mengarah pada terciptanya pemerintahan yang berorientasi pada hasil sebagai fondasi bagi sistem demokrasi. Dalam kerangka ini, maka</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
<p>hubungan legislatif dan eksekutif akan mengarah pada mekanisme <i>check and balance</i> yang berbasis pada capaian kinerja pemerintahan.</p>	
<p>(f) Pelayanan publik dan (g) Hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan bahwa warga negara mulai menuntut <i>social right</i>, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar akan mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Dalam kerangka ini, layanan publik yang bersendikan pada prinsip-prinsip keadilan dan non diskriminatif menjadi pilar utamanya seiring dengan tingkat tuntutan warga negara. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis kepada pemerintah untuk menciptakan layanan publik berkualitas. Faktor globalisasi dan regionalisasi yang membuka horizon</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Optimis (Positif)
pengetahuan dan informasi menjadi rujukan bagi warga negara untuk meningkatkan ekspektasi layanan publik yang harus disediakan pemerintah. Pelayanan publik yang berkeadilan dan non-diskriminatif berpeluang untuk terlembaga seiring dengan upaya pemerintah untuk menegakan hukum administrasi pemerintahan.	

Matrik II
Scenario II: Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi optimis (positif)

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>(a) Globalisasi dan regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi memberikan peluang Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan sharing sumber daya. Kemudahan akses secara tidak langsung memberikan Indonesia untuk mengakselerasikan pembangunan dengan perkembangan global dan regional. Di samping itu, kemudahan akses tersebut juga memperkecil biaya transaksi pertukaran sumber daya antar negara yang dibutuhkan Indonesia. <i>Best practice</i> pembangunan dan teknologi yang berkembang di dunia, misalnya, dapat dengan cepat di terima dan di adopsi sesuai dengan kebutuhan Indonesia</p>	<p>(a) Relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat. Di samping itu, ketika masyarakat sipil tidak mampu memproduksi pengetahuan atas pengalaman yang dimilikinya maka tatanan nilai sebagai basis interaksi masyarakat sulit terbentuk.</p>
<p>(b) Revolusi Industri 4.0: Indonesia telah mengupayakan langkah strategis untuk mengkomodasi perkembangan Revolusi</p>	<p>(b) Variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan atas identitas sosial. Hal ini</p>

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>Industri 4.0 dan berupaya memanfaatkannya untuk mencapai tujuan pembangunan Indonesia. Lahirnya kebijakan strategis berkaitan dengan kerangka dan pilar pembangunan Industri nasional yang diinisiasi oleh Kementerian Perindustrian, misalnya, menjadi indikasi langkah sistematis Indonesia untuk memanfaatkan Revolusi Industri 4.0.</p>	<p>berpotensi terjadi ketika, negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan ruang publik hanya di dominasi oleh kelompok dengan sumber daya besar sehingga akan sulit membangun kohesifitas sosial.</p>
<p>(c) Peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA: kesadaran pemerintah untuk mulai beralih dari ketergantungan pembangunan ekonomi dari sektor sumber daya alam (SDA) menuju sektor jasa dan berbasis pengetahuan telah ditunjukkan oleh pemerintah. Upaya untuk membangun ekonomi kreatif yang mencerminkan <i>knowledge economy</i> telah menjadi prioritas pemerintah dewasa. Di samping itu, kebijakan pemerintah yang menekankan pada industri pengolahan atas hasil sumber daya alam menjadi titik tolak penting</p>	<p>(c) Demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia dapat berpotensi menjadi masalah baru di masa mendatang ketika: pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan masa datang, lapangan pekerjaan tidak tersedia karena mensyaratkan kompetensi tertentu yang tidak/belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Ketidakmerataan persebaran penduduk, pengetahuan, infrastruktur dan teknologi-informasi terutama yang terkonsentrasi di wilayah Jawa akan memperlebar kesenjangan</p>

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>untuk meningkatkan peran pengetahuan dan teknologi dalam perekonomian</p>	<p>pembangunan antar daerah menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik</p>
<p>(d) Ketimpangan ekonomi antar daerah: pemerintah Indonesia mulai menggerakkan berbagai upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Salah satu upaya tersebut adalah menyediakan berbagai infrastruktur di berbagai daerah yang menjadi sendi untuk pertukaran dan distribusi barang dan jasa, baik dalam satu daerah maupun antar daerah. Di samping itu, arah pemerintah untuk mendorong lainnya ekonomi kreatif dengan memanfaatkan potensi lokal/daerah menjadi indikasi untuk melihat upaya dan hasil yang diharapkan oleh pemerintah di masa mendatang dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Daerah-daerah yang memiliki pertumbuhan ekonomi tinggi umumnya memiliki potensi sumber daya alam yang besar, seperti Kalimantan Timur dan Riau,</p>	<p>(d) <i>Borderless society</i>: sejatinya tidak berarti peran dan fungsi pemerintah semakin lemah, sebaliknya justru menuntut transformasi peran dan fungsi pemerintah untuk memastikan bahwa globalisasi dan regionalisasi tidak menghasilkan dampak negative bagi pembangunan Indonesia. Salah satu yang belum mendapat perhatian pemerintah adalah bagaimana menerjemahkan kedaulatan politik dan ekonomi ke dalam kebijakan strategis jangka panjang di tengah-tengah arus globalisasi dan regionalisasi. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka Indonesia akan menjadi “penonton” bahkan sebagai pasar barang dan jasa yang tercipta oleh globalisasi dan regionalisasi.</p>

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>dan juga daerah lainnya yang mendapatkan atau berada dalam rantai produksi ekonomi daerah kaya sumber daya alam tersebut. Dengan menekan pada ekonomi berbasis keunggulan lokal maka setiap daerah, tidak hanya yang memiliki potensi sumber daya alam, memiliki peluang dan perhatian serta dukungan pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya.</p>	
	<p>(e) Kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substantial berpeluang terjadi di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak terwujud. Selain itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah tidak menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil sebagai ukuran pemerintahan</p>

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	<p>demokratis. Akibatnya, hubungan antara legislatif dan eksekutif tidak mencerminkan hubungan <i>check and balance</i> yang sejalan dengan prinsip demokrasi tetapi lebih didasari pada hubungan transaksional negative karena system akuntabilitas kinerja yang seharusnya menjadi fondasi pertanggunggugatan pemerintahan demokratis tidak terwujud.</p>
	<p>(f) Pelayanan publik dan (g) hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut <i>social right</i>, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih di dominasi oleh tuntutan pada <i>political right</i> (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembag politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik. Akibatnya, pemerintah tidak mendapat daya dorong warga negara untuk menghasilkan layanan publik berkualitas dan berkeadilan. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis yang</p>

Dimensi Ekonomi	Dimensi Sosial-Politik Hukum
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	cenderung diarahkan pada lembaga-lembaga politik, seperti menuntut pemilihan kepala daerah yang jujur-adil dan kualitas integritas kepala daerah. Namun, tuntutan selanjutnya agar integritas kepala daerah berkorelasi dengan kualitas layanan publik yang tinggi belum menjadi isu utama dalam ruang publik.

Matrik III
Scenario III: Sosial-politik-hukum optimis (positif) dan ekonomi pesimis (negatif)

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>(a) Relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada keseimbangan peran antara negara dan masyarakat yang ditandai oleh menguatnya masyarakat sipil dan peran perguruan tinggi. Sementara, relasi antar kelompok masyarakat mengarah pada penguatan ketika tercipta proses <i>sharing knowledge</i> dan sumber daya antar kelompok masyarakat. Perguruan tinggi memiliki andil yang besar.</p>	<p>(a) Globalisasi dan Regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi berpeluang menciptakan masalah baru bagi Indonesia di masa mendatang. Hal ini terjadi akibat dari ketidakmampuan pemerintah dan juga kelompok masyarakat untuk mengoptimalkan pemanfaatan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, sehingga pertukaran sumber daya tidak terjadi, sebaliknya ada kecenderungan Indonesia akan tergantung dengan sumber daya negara-negara lain. Di samping itu, kemudahan akses yang tercipta dari globalisasi dan regionalisasi berpeluang menciptakan dampak negatif ketika posisi tawar Indonesia lemah akibat dari ketidakmampuan pemerintah Indonesia menerjemahkan perubahan global dan regional ke dalam kebijakan strategis pembangunan. Dalam konteks ini, maka pertukaran sumber daya berpotensi menjadikan</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	Indonesia dalam posisi tawar yang lemah. Akibatnya, <i>best practice</i> di negara-negara maju kerap kali tidak mampu dimanfaatkan secara proporsional karena lemahnya posisi tawar Indonesia mengarah pada proses pengadopsian kebijakan asing yang kerap disematkan dalam kerangka kerjasama dan bantuan luar negeri.
(b) Variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada pengakuan atas identitas sosial, namun untuk mencapainya negara/pemerintah mempunyai andil yang besar untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan semakin terbukanya ruang publik berpeluang menciptakan kohesifitas sosial	(b) Revolusi Industri 4.0: untuk mengoptimalkan manfaat dari Revolusi Industri 4.0 membutuhkan langkah dan kebijakan terintegrasi antar institusi pemerintahan dan juga kolaborasi dengan pihak swasta dan masyarakat. Sayangnya upaya ini masih belum terwujud mengingat permasalahan lemahnya koordinasi antar institusi pemerintahan dan perbedaan titik pandang antar institusi pemerintah dalam menerjemahkan dampak Revolusi Industri 4.0 ke dalam kebijakan strategis lembaganya menjadi persoalan serius yang terjadi dewasa ini. Jika hal tersebut

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	<p>tidak segera ditangani maka Revolusi Industri 4.0 hanya akan menghasilkan dampak negatif bagi Indonesia. Misalnya, belum tersedianya kerangka strategis pengembangan SDM untuk memenuhi tuntutan kompetensi dan keahlian yang sejalan dengan Revolusi Industri 4.0 merupakan salah satu persoalan serius yang harus ditangani.</p>
<p>(c) Demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik. Tingkat pendidikan pada masa mendatang akan mengarah pada minimal tingkat sarjana sebagai modal untuk meningkatkan kualitas SDM dan lapangan pekerjaan.</p>	<p>(c) Peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA: walaupun pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan sektor non SDA sebagai pilar pembangunan ekonomi, namun langkah tersebut berpotensi menciptakan hasil yang tidak optimal. Integrasi kebijakan strategis antar lembaga pemerintahan dengan titik pandang yang sama menjadi faktor penentu keberhasilan perubahan orientasi pembangunan Indonesia dari sektor SDA menuju non-SDA. Selain itu, persoalan politik, terutama di tingkat daerah menjadi salah satu penyebabnya. Pasalnya, proses politik di daerah,</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	<p>misalnya, pemilihan kepala daerah maupun pemilihan DPRD kerap kali bergantung pada sumber daya yang berasal dari insentif SDA di daerah. Bahkan, dari hasil riset ditemukan bahwa “perselingkuhan” antara politisi dan pengusaha dalam proses politik di daerah sangat kental dengan praktek <i>rent-seeking</i> untuk menguasai pengelolaan sumber daya alam di daerah. Akibatnya, daerah-daerah yang tergantung pada sumber daya alam atau yang memiliki sumber daya alam besar tidak atau enggan untuk mendorong pergeseran orientasi pembangunan ekonomi dari berbasis sektor SDA menuju non SDA.</p>
<p>(d) <i>Borderless Society</i>; globalisasi dan regionalisasi membuka peluang terjadinya pertukaran informasi, teknologi, sumber daya, dan terutama pengetahuan. Hal ini akan memudahkan terjadinya proses transfer <i>knowledge</i> dan sumber daya antar negara, dan khususnya bagi</p>	<p>(d) Ketimpangan ekonomi antar daerah: langkah pemerintah Indonesia untuk menggerakkan sektor perekonomian non sumber daya alam sejatinya memberikan peluang untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah, demikian pula dengan pembangunan infrastruktur pendukung pembangunan di</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>Indonesia. Kondisi ini juga memberikan tren positif bagi pertukaran barang dan jasa. Perkembangan teknologi informasi memberikan manfaat bagi perkembangan teknologi informasi Indonesia.</p>	<p>berbagai daerah. Namun, kebijakan dan langkah ini berpotensi pula untuk mengasikkan kondisi yang belum tentu mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Persoalan utama disebabkan oleh beberapa faktor: pertama, orkestrasi antar institusi pemerintah di tingkat pusat dalam membangun kebijakan terintegrasi dalam mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah; dan juga relasi antar pemerintah pusat dan daerah, terutama akibat dari perbedaan titik pandang dan orientasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengingat sistem perencanaan memungkinkan adanya perbedaan titik pandang (visi-misi) antara pusat dan daerah yang terangkum dalam RPJMN dan RPJMD. Kedua, <i>mindset</i> dan mental model pembuat kebijakan, terutama di tingkat daerah, yang cenderung mengandalkan pada alokasi dana pemerintah pusat dalam menggerakkan pembangunan di daerahnya ketimbang melakukan inovasi yang</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
	<p>berorientasi pada pemberdayaan basis sosial dan ekonomi masyarakat. Ketiga, upaya pemerintah untuk mendorong potensi ekonomi lokal dan ekonomi kreatif (berbasis pengetahuan) belum secara jelas terlihat. Kebijakan strategis yang terintegrasi antar kementerian/lembaga dan antara pusat dan daerah menjadi indikasi yang memperlemah upaya memperkuat ekonomi lokal berbasis kreatifitas untuk mengatasi ketimpangan pembangunan.</p>
<p>(e) Kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terlembaganya demokrasi substantial dapat terwujud ketika penguatan partai politik dilakukan seiring dengan “kompetisi” pemilu. Di samping itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan akan mengarah pada terciptanya pemerintahan yang berorientasi pada hasil sebagai fondasi bagi sistem demokrasi. Dalam kerangka</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
<p>ini, maka hubungan legislatif dan eksekutif akan mengarah pada mekanisme <i>check and balance</i> yang berbasis pada capaian kinerja pemerintahan.</p>	
<p>(f) Pelayanan publik dan (g) Hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan bahwa warga negara mulai menuntut <i>social right</i>, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar akan mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Dalam kerangka ini, layanan publik yang bersendikan pada prinsip-prinsip keadilan dan non diskriminatif menjadi pilar utamanya seiring dengan tingkat tuntutan warga negara. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis kepada pemerintah untuk menciptakan layanan publik berkualitas. Faktor globalisasi dan regionalisasi yang membuka horizon pengetahuan dan informasi menjadi rujukan bagi warga negara untuk meningkatkan ekspektasi layanan publik yang harus disediakan</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Optimis (Positif)	Pesimis (Negatif)
pemerintah. Pelayanan publik yang berkeadilan dan non diskriminatif berpeluang untuk terlembaga seiring dengan upaya pemerintah untuk menegakan hukum administrasi pemerintahan.	

Matrik IV
Scenario IV: Sosial-politik-hukum pesimis (negatif) dan ekonomi pesimis (negatif)

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
<p>(a) Relasi antar kelompok masyarakat dan antara pemerintah dan masyarakat: mengarah pada ketidakseimbangan peran dalam bentuk dominasi masyarakat akibat dari lemahnya kapasitas pemerintah atau dominasi negara ketika kelompok masyarakat sipil tidak mampu membangun kemandirian dan interaksi positif diantara kelompok masyarakat. Di samping itu, ketika masyarakat sipil tidak mampu memproduksi pengetahuan atas pengalaman yang dimilikinya maka tatanan nilai sebagai basis interaksi masyarakat sulit terbentuk.</p>	<p>(a) Globalisasi dan Regionalisasi: proses globalisasi dan regionalisasi berpotensi menciptakan masalah baru bagi Indonesia di masa mendatang. Hal ini terjadi akibat dari ketidakmampuan pemerintah dan juga kelompok masyarakat untuk mengoptimalkan pemanfaatan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, sehingga pertukaran sumber daya tidak terjadi, sebaliknya ada kecenderungan Indonesia akan tergantung dengan sumber daya negara-negara lain. Di samping itu, kemudahan akses yang tercipta dari globalisasi dan regionalisasi berpotensi menciptakan dampak negatif ketika posisi tawar Indonesia lemah akibat dari ketidakmampuan pemerintah Indonesia menerjemahkan perubahan global dan regional ke dalam kebijakan strategis pembangunan. Dalam konteks ini, maka</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
	<p>pertukaran sumber daya berpotensi menjadikan Indonesia dalam posisi tawar yang lemah. Akibatnya, <i>best practice</i> di negara-negara maju kerap kali tidak mampu dimanfaatkan secara proporsional karena lemahnya posisi tawar Indonesia mengarah pada proses pengadopsian kebijakan asing yang kerap disematkan dalam kerangka kerjasama dan bantuan luar negeri.</p>
<p>(b) Variasi identitas sosial (politik, sosial, etnis dan agama): berpotensi mengarah pada bahaya laten konflik sebagai ekspresi atas pengakuan atas identitas sosial. Hal ini berpotensi terjadi ketika negara/pemerintah tidak mampu menunjukkan peran dan fungsi untuk menjaga keseimbangan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Perkembangan pengetahuan dan ruang publik hanya di dominasi oleh kelompok dengan sumber daya besar sehingga akan sulit membangun kohesifitas sosial</p>	<p>(b) Revolusi Industri 4.0: untuk mengoptimalkan manfaat dari Revolusi Industri 4.0 membutuhkan langkah dan kebijakan terintegrasi antar institusi pemerintahan dan juga kolaborasi dengan pihak swasta dan masyarakat. Sayangnya upaya ini masih belum terwujud mengingat permasalahan lemahnya koordinasi antar institusi pemerintahan dan perbedaan titik pandang antar institusi pemerintah dalam menerjemahkan dampak Revolusi Industri 4.0 ke dalam kebijakan strategis lembaganya menjadi persoalan serius yang terjadi</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
	<p>dewasa ini. Jika hal tersebut tidak segera ditangani maka Revolusi Industri 4.0 hanya akan menghasilkan dampak negatif bagi Indonesia. Misalnya, belum tersedianya kerangka strategis pengembangan SDM untuk memenuhi tuntutan kompetensi dan keahlian yang sejalan dengan Revolusi Industri 4.0 merupakan salah satu persoalan serius yang harus ditangani.</p>
<p>(c) Demografi, khususnya profil perkembangan kependudukan: pertumbuhan kelas menengah Indonesia dapat berpotensi menjadi masalah baru di masa mendatang ketika: pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan kebutuhan masa datang, lapangan pekerjaan tidak tersedia karena mensyaratkan kompetensi tertentu yang tidak/belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Ketidakmerataan persebaran penduduk, pengetahuan, infrastruktur dan teknologi-informasi terutama yang terkonsentrasi di wilayah Jawa akan memperlebar kesenjangan</p>	<p>(c) Peralihan ekonomi berbasis SDA ke sektor non SDA: walaupun pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan sektor non SDA sebagai pilar pembangunan ekonomi, namun langkah tersebut berpeluang menciptakan hasil yang tidak optimal. Integrasi kebijakan strategis antar lembaga pemerintahan dengan titik pandang yang sama menjadi faktor penentu keberhasilan perubahan orientasi pembangunan Indonesia dari sektor SDA menuju non SDA. Selain itu, persoalan politik, terutama di tingkat daerah menjadi salah satu penyebabnya. Pasalnya,</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
<p>pembangunan antar daerah. Dan ini menjadi modal untuk pembangunan dan mencerminkan tumbuhnya kelas menengah terdidik.</p>	<p>proses politik di daerah, misalnya, pemilihan kepala daerah maupun pemilihan DPRD kerap kali bergantung pada sumber daya yang berasal dari insentif SDA di daerah. Bahkan, dari hasil riset ditemukan bahwa “perselingkuhan” antara politisi dan pengusaha dalam proses politik di daerah sangat kental dengan praktek <i>rent-seeking</i> untuk menguasai pengelolaan sumber daya alam di daerah. Akibatnya, daerah-daerah yang tergantung pada sumber daya alam atau yang memiliki sumber daya alam besar tidak atau enggan untuk mendorong pergeseran orientasi pembangunan ekonomi dari berbasis sektor SDA menuju non SDA.</p>
<p>(d) <i>Borderless society</i>: sejatinya tidak berarti peran dan fungsi pemerintah semakin lemah, sebaliknya justru menuntut transformasi peran dan fungsi pemerintah untuk memastikan bahwa globalisasi dan regionalisasi tidak menghasilkan dampak negative bagi pembangunan</p>	<p>(d) Ketimpangan ekonomi antar daerah: langkah pemerintah Indonesia untuk menggerakkan sektor perekonomian non sumber daya alam sejatinya memberikan peluang untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah, demikian pula dengan</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
<p>Indonesia. Salah satu yang belum mendapat perhatian pemerintah adalah bagaimana menerjemahkan kedaulatan politik dan ekonomi ke dalam kebijakan strategis jangka panjang di tengah-tengah arus globalisasi dan regionalisasi. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka Indonesia akan menjadi “penonton” bahkan sebagai pasar barang dan jasa yang tercipta oleh globalisasi dan regionalisasi.</p>	<p>pembangunan infrastruktur pendukung pembangunan di berbagai daerah. Namun, kebijakan dan langkah ini berpotensi pula untuk mengasilkan kondisi yang belum tentu mengatasi ketimpangan pembangunan antar daerah. Persoalan utaman disebabkan oleh beberapa faktor: pertama, orkestrasi antar institusi pemerintah di tingkat pusat dalam membangun kebijakan terintegrasi dalam mengatasi ketimpangan pembanguan antar daerah; dan juga relasi antar pemerintah pusat dan daerah, terutama akibat dari perberdaan titik pandang dan orientasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengingat sistem perencanaan memungkinkan adanya perbedaan titik pandang (visi-misi) antara pusat dan daerah yang terangkum dalam RPJMN dan RPJMD. Kedua, <i>mindset</i> dan mental model pembuat kebijakan, terutama di tingkat daerah, yang cenderung mengandalkan pada alokasi dana pemerintah pusat dalam menggerakan pembangunan</p>

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
	<p>di daerahnya ketimbang melakukan inovasi yang berorientasi pada pemberdayaan basis sosial dan ekonomi masyarakat. Ketiga, upaya pemerintah untuk mendorong potensi ekonomi lokal dan ekonomi kreatif (berbasis pengetahuan) belum secara jelas terlihat. Kebijakan strategis yang terintegrasi antar kementerian/lembaga dan antara pusat dan daerah menjadi indikasi yang memperlemah upaya memperkuat ekonomi lokal berbasis kreatifitas untuk mengatasi ketimpangan pembangunan.</p>
<p>(e) Kualitas demokrasi dan akuntabilitas publik: kecenderungan terjadinya pelemahan kelembagaan demokrasi sehingga tidak terwujudnya demokrasi substantial berpotensi terjadi di masa mendatang. Kondisi ini terjadi ketika penguatan partai politik, dalam pengertian akuntabel, transparan, dan berperan sebagai lembaga pendidikan politik yang sehat tidak</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
<p>terwujud. Selain itu, upaya pemerintah untuk menciptakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah tidak menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil sebagai ukuran pemerintahan demokratis. Akibatnya, hubungan antara legislatif dan eksekutif tidak mencerminkan hubungan <i>check and balance</i> yang sejalan dengan prinsip demokrasi tetapi lebih didasari pada hubungan transkasional negatif karena sistem akuntabilitas kinerja yang seharusnya menjadi fondasi pertanggungjawaban pemerintahan demokratis tidak terwujud.</p>	
<p>(f) Pelayanan publik dan (g) Hukum administrasi negara: kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut <i>social right</i>, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih di dominasi oleh tuntutan pada <i>political right</i> (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembag</p>	

Dimensi Sosial-Politik Hukum	Dimensi Ekonomi
Pesimis (Negatif)	Pesimis (Negatif)
<p>politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik. Akibatnya, pemerintah tidak mendapat daya dorong warga negara untuk menghasilkan layanan publik berkualitas dan berkeadilan. Tingkat pendidikan masyarakat akan melahirkan tuntutan kritis yang cenderung diarahkan pada lembaga-lembaga politik, seperti menuntut pemilihan kepala daerah yang jujur-adil dan kualitas integritas kepala daerah. Namun, tuntutan selanjutnya agar integritas kepala daerah berkorelasi dengan kualitas layanan publik yang tinggi belum menjadi isu utama dalam ruang publik.</p>	





Pusat Kajian
SANHAN

Kantor Pusat: Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110
Telp. (021) 3455021-025, 3868201-05, Fax. (021) 3848792
www.lan.go.id