

Kajian Model Reformasi Birokrasi



PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI
KEDEPUTIAN KAJIAN KEBIJAKAN
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
© 2014



KAJIAN MODEL REFORMASI BIROKRASI

**PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA REPUBLIK INDONESIA
JAKARTA 2014**

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kajian Model Reformasi Birokrasi

Oleh : Muhammad Taufiq, et.al.
Cet. 1 - Jakarta : Pusat KRA-LAN, 2014

193 hlm + xvii, 27 x 19 cm

**KAJIAN
MODEL REFORMASI BIROKRASI**

Diterbitkan oleh :
Pusat Kajian Reformasi Administrasi
Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran Nomor 10, Jakarta Pusat
Telepon: +62-21-3848217, ext. 110, Fax. +62-21-3865102
Website: www.lan.go.id

Cetakan Pertama, November 2014

Desain sampul: Naufal Sabda Auliya
Gambar Sampul diunduh dari:

<http://www.merdeka.com/uang/sutet-sumedang-rusak-pln-adakan-pemadaman-bergilir.html>
<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/04/neiwtw-ini-cara-mencairkan-dana-kartu-indonesia-pintar>
<http://metro.kompasiana.com/2011/07/07/pensiun-dini-pns-merupakan-bagian-dari-reformasi-birokrasi-377111.html>
<http://www.metrosulawesi.com/article/pns-menanti-realisisasi-kenaikan-gaji>

Hak cipta dilindungi Undang-Undang
dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa ijin tertulis dari Penerbit

Tim Penulis:

Muhammad Taufiq
Evi Maya Savira
Wisber Wiryanto
Trimo Santoso

Tim Kajian:

Mid Rahmalia
Widhi Novianto
Naufal Sabda Auliya
Sukamto



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

SAMBUTAN

DEPUTI BIDANG KAJIAN KEBIJAKAN

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Reformasi birokrasi (RB) merupakan proses politik yang memerlukan dukungan dan keterlibatan para pemangku kepentingan yang terkait dalam proses reformasi yang sedang dilakukan. Reformasi birokrasi tanpa kehadiran dan keterlibatan para pemangku kepentingan hanya akan berorientasi ke dalam birokrasi dan untuk kepentingan birokrasi sendiri. Umumnya proses reformasi birokrasi dilakukan karena adanya tuntutan publik. Namun yang terjadi di Indonesia justru inisiasi untuk melakukan reformasi birokrasi datang dari dalam lingkungan birokrasi sendiri. Sehingga akhirnya tidak heran jika reformasi yang dihasilkan sampai dengan tahun 2014 lebih bersifat *inward looking, one fits for all*, dan sebagainya.

Substansi RB dalam RPJMN ke-dua Tahun 2010-2014, ditetapkan sebagai prioritas nasional ke-1, yaitu RB dan tata kelola serta dimasukkannya ke dalam agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan. Pilihan pemerintah waktu itu menjadikan RB sebagai prioritas nomor 1 sangat beralasan, mengingat hasil survey beberapa lembaga pemeringkatan internasional yang menaruh perhatian terhadap

kinerja pemerintahan dan daya saing suatu negara menunjukkan bahwa capaian Indonesia masih dalam tingkat yang masih harus diperbaiki secara lebih serius di waktu mendatang. Seperti hasil Survey PERC tahun 2009 menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup di Asia Pasifik. Demikian pula halnya dengan efektifitas pemerintahan yang menurut survey World Bank 2009, Indonesia menempati posisi keenam (-0,26) dibawah Filipina (-0,11).

Dari aspek pembiayaan program RB pun terjadi peningkatan yang signifikan yaitu sebelum pelaksanaan GDRB, belanja pegawai mencapai Rp 127 triliun pada tahun 2009 dan setelah pelaksanaan kebijakan RB terkait remunerasi baru, belanja pegawai mencapai Rp 242 triliun pada tahun 2013. Beban remunerasi ini akan semakin dirasakan oleh pemerintah daerah yang saat ini sekitar 60% lebih pemerintah daerah menghabiskan lebih dari 50% untuk belanja pegawai.

Berdasarkan pada data di atas, Pemerintah sudah selangkahnya segera mengambil langkah-langkah strategis pembenahan kebijakan dan implementasi program RB yang bersifat kontekstual, kontraktual dan berorientasi pada kebutuhan para pemangku kepentingan dan dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan sektor, bidang maupun kompetensi pada instansinya. Pembenahan *business process* (ketatalaksanaan) yang terintegrasi antar lintas instansi terkait, menjadi prasyarat harmonisasi program, kegiatan dan anggaran sektor dan bidang yang menjadi target pembangunan nasional. Memberikan nilai tambah pada kinerja birokrasi merupakan salah satu hasil yang diharapkan.

Tujuan akhirnya adalah terwujudnya birokrasi yang berintegritas yang memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Kajian ini diharapkan dapat memberikan saran kebijakan yang dibutuhkan Pemerintah untuk lebih mengefektifkan program RB saat ini dan yang akan datang.

mf Jakarta, November 2014



Sri Hadiati WK

KATA PENGANTAR

Kajian model reformasi birokrasi (RB) bertujuan untuk mereviu kebijakan dan implementasi program reformasi birokrasi paska reformasi sampai dengan Tahun 2014 serta merumuskan rekomendasi model reformasi birokrasi yang efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan birokrasi yang berintegritas. Kajian ini memuat beberapa dimensi penguatan program reformasi birokrasi baik dari sisi isi kebijakan, strategi dan proses implementasi kebijakan RB serta struktur pendukung pelaksanaan program reformasi birokrasi.

Beberapa karakteristik dari model RB kontekstual yang dihasilkan dari kajian ini adalah berorientasi stakeholders (pemangku kepentingan), bersifat kontraktual dalam arti capaian program terkait dengan kontrak kinerja yang dibuat bersama-sama dengan para pemangku kepentingan, memiliki motivasi untuk mewujudkan birokrasi yang berintegritas dan mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik secara substansial dan bukan prosedural, strategi implementasi menekankan pada inovasi dan kreatifitas serta menempatkan kepentingan para pemangku kepentingan sebagai hal yang penting untuk dilibatkan.

Saran kebijakan dari kajian ini diharapkan dapat memperkuat proses implementasi RB saat ini dan memperkuat kebijakan RB ke depan termasuk penataan ketatalaksanaan lintas instansi, bersifat sektoral dan bidang serta lintas yurisdiksi. Pelibatan para pemangku kepentingan dalam perencanaan, proses monitoring dan evaluasi dilakukan dalam rangka menciptakan rasa memiliki program RB, selain itu kehadiran pimpinan secara substansial dan bukan kosmetis menjadi prasyarat keberhasilan model RB kontekstual.

Jakarta, November 2014

Kepala

Pusat Kajian Reformasi Administrasi



Muhammad Taufiq

RINGKASAN EKSEKUTIF

Substansi reformasi birokrasi (RB) dalam RPJMN kedua Tahun 2010-2014, ditetapkan sebagai prioritas nasional ke-1, yaitu reformasi birokrasi dan tata kelola serta dimasukkan pula sebagai agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih belum mampu mendorong proses perubahan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelayanan yang berkualitas. Di sisi lain Jumlah anggaran belanja pegawai naik hampir dua kali lipat jika dibanding dengan anggaran belanja pegawai sebelum reformasi birokrasi tahun 2009 belanja 127 triliun. Model RB saat ini (Perpres 81/2010 tentang Grand Design Ref Birokrasi) cenderung *inward looking, one fit for all*, lemahnya keterkaitan antara hasil yang diharapkan dan strategi dan sebagainya

Survey PERC tahun 2009 menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup di Asia Pasifik. Demikian pula halnya dengan efektifitas pemerintahan yang menurut survey World Bank 2009, Indonesia menempati posisi keenam (-0,26) dibawah Filipina (-0,11). Demikian pula dengan Survey Daya Saing Global, Indonesia berada pada peringkat 54 (2009). Kendala utama bagi Indonesia dalam melakukan usaha di Indonesia adalah inefisiensi birokrasi pemerintah (19,3). Data hasil evaluasi paruh waktu RPJMN 2010-2014, pada Tahun 2012 menunjukkan bahwa hampir semua indikator yang penting yang menggambarkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel tidak tercapai.

Merujuk data di atas, Pusat Kajian Reformasi Administrasi pada tahun 2014 melakukan kajian model reformasi birokrasi yang bertujuan untuk merumuskan model alternatif kebijakan reformasi birokrasi yang lebih efektif dalam memecahkan masalah pelayanan dan integritas birokrasi. *Conceptual framework* kajian ini terdiri dari: Isi kebijakan (substansi perubahan), strategy and process (Strategi dan proses pelaksanaan RB), dan implemeting structure (Struktur pendukung pelaksanaan RB). Output kajian ini adalah model alternatif kebijakan reformasi birokrasi yang lebih efektif

dalam memecahkan masalah kinerja pelayanan dan integritas birokrasi berdasarkan karakteristik masalah yang berbeda yang dihadapi oleh instansi Pemerintah.

Kajian ini menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Isi Kebijakan RB

- Memberikan ruang lebih besar bagi inisiatif dan inovasi implementing agencies (K/L/D); Area perubahan bersifat kontekstual; E-gov dan SDM merupakan backbone dari RB disetiap K/L/D; hubungan kausalitas yang jelas diantara area perubahan yang dipilihnya; dan leadership yang kuat sebagai unsur perubahan utama.

2. Strategi and proses pelaksanaan RB

- Pelibatan stakeholder terpilih; Pengintegrasian antara roadmap dengan penilaian kinerja; Kontrak kinerja yang terintegrasi dengan target RB; Penilaian capaian RB oleh stakeholder; Harmonisasi target capaian RB nasional dengan permasalahan dan arah RB instansional; Pengintegrasian kegiatan RB dengan dokumen perencanaan dan anggaran; Penguatan transparansi dan edukasi bagi stakeholder terhadap program RB

3. Struktur Pendukung Pelaksanaan RB

- Penguatan peran pilot agency; Perbaikan komunikasi antara piloting agencies dengan implementing agency; Instrumen MONEV yang pro publik; Pendampingan RB di tingkat daerah dengan melibatkan perguruan tinggi dan asosiasi profesi.

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Sosialisasi Program Reformasi Administrasi Malaysia kepada para pemangku kepentingan	30
Gambar 2.2	Pameran Program Reformasi Administrasi Malaysia kepada para pemangku kepentingan	31
Gambar 2.3	Resep sukses reformasi administrasi Malaysia	33
Gambar 2.4	Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi	43
Gambar 3.1	Analisis Data Model Interaktif	61
Gambar 4.1	Kondisi Permasalahan Birokrasi Indonesia	68
Gambar 4.2	<i>The Global Competitiveness Report 2013-2014</i>	73
Gambar 4.3	<i>Corruption Perceptions Index 2013: Asia Pacific</i>	74
Gambar 4.4	Hasil Evaluasi Paruh Waktu RPJMN (2010-2014) Capaian RPJMN 2010-2014 Pendidikan	120
Gambar 4.5	Isu Pembangunan Pendidikan	121
Gambar 4.6	Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Kovenasional Pendidikan	122

Gambar 4.7	8 Area Perubahan Program Reformasi Birokrasi di Kemendikbud	123
Gambar 4.8	Strategi Reformasi Birokrasi di Kemendikbud	124
Gambar 4.9	Isu Pembangunan Pendidikan	144
Gambar 4.10	Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Kovenisional Pendidikan	145
Gambar 4.11	Area Perubahan Program Reformasi Birokrasi di Kemendikbud	146
Gambar 4.12	Strategi Reformasi Birokrasi di Kemendikbud	147
Gambar 5.1	Pemetaan Area Perubahan dalam Model Kontekstual	173
Gambar 5.2	Struktur Pendukung Pelaksanaan RB	178

DAFTAR GRAFIK

Grafik 4.1	<i>Governance Effectiveness Indexes of Seven Asian Economies 1996-2012</i>	71
Grafik 4.2.	Perkembangan Pelaporan LHKPN	75
Grafik 4.3	Pelaporan Gratifikasi	76
Grafik. 4.4	Central and Subnational Govt. Personnel Expenditure, 2006-2013, Aggregate	80
Grafik 4.5	Central Govt. Expenditure, 2006-2011 (detailed)	81

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 4.1	<i>Efficiency of Bureacracy</i>	70
-------------	---------------------------------	----

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Hasil Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014	3
Tabel 2.1	Perbandingan OPA, NPM dan NPS	23
Tabel 3.1	Kegiatan <i>Experts Panel</i> Kajian Model RB	58
Tabel 3.2	Kegiatan <i>Focus Group Discussion</i> Kajian Model RB	58
Tabel 3.3	Kegiatan Indepth Interview	60
Tabel 4.1	Pelaksanaan RB Tahun 2008 s.d. 2014	66
Tabel 4.2	Beberapa Hasil Survey Internasional Bagi Pemerintahan yang Bersih	84
Tabel 4.3.	Faktor yang berpengaruh terhadap peringkat daya saing Indonesia	85
Tabel. 4.4	Capaian Prioritas Nasional Ketahanan Pangan	119
Tabel 4.5	Program dan Kegiatan Road Map Reformasi Birokrasi Badan Ketahanan Pangan 2010-2014	122
Tabel 4.6	Capaian Prioritas Nasional Infrastruktur	135
Tabel 4.7	Kondisi Kemantapan Jalan	136
Tabel 4.8	Hasil Evaluasi Paruh Waktu RPJMN (2010-2014)	143
Tabel 5.1	Perbandingan Model RB Saat Ini dengan Model RB Kontekstual	162
Tabel 5.2	Matriks Operasionalisasi Model Kontekstual	164

DAFTAR BOX

Box 4.1	79
Box 4.2	81
Box 4.3	86
Box 4.4	87
Box 4.5	88
Box 4.6	89
Box 4.7	91
Box 4.8	98
Box 4.9	100
Box 4.10	101
Box 4.11	102
Box 4.12	104
Box 6.1	179
Box 6.2	182
Box 6.3	183
Box 6.4	184

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Sambutan	iv
Kata Pengantar	vi
Ringkasan Eksekutif	vii
Daftar Gambar	ix
Daftar Grafik	xi
Daftar Diagram	xii
Daftar Tabel	xiii
Daftar Box	xiv
Daftar Isi	xv
BAB 1	
PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Ruang Lingkup Kajian	5
D. Tujuan Kajian	5
E. Manfaat Kajian	5
F. Hasil Yang Diharapkan	5
BAB 2	
TINJAUAN TEORITIS DAN KEBIJAKAN	
A. Tinjauan Teoritis	6

B. Tinjauan Kebijakan Reformasi Birokrasi	50
C. Konsep Kunci Penelitian	54
D. Pertanyaan Penelitian	55

BAB 3

METODOLOGI

A. Metodologi Penelitian	56
B. Metode Pengumpulan Data	57
C. Lokus dan Sumber Data	60
D. Teknik Analisis Data	61

BAB 4

REVIU REFORMASI BIROKRASI

A. Kinerja Birokrasi Indonesia	68
B. Reviu RB Secara Umum	77
C. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Reformasi Birokrasi	90
D. Reviu Pelaksanaan RB di Kementerian	115

BAB 5

MODEL REFORMASI BIROKRASI KONTEKSTUAL

A. Karakteristik Pendekatan Model Kontekstual	155
B. Strategi dan Proses Model Kontekstual	172
C. Struktur Implementasi	174

BAB 6		
ARAH PENGUATAN		
REFORMASI BIROKRASI KE DEPAN		
A. Arah Penguatan Reformasi Birokrasi Ke Depan		178
B. Instrumen Penguatan Reformasi Birokrasi		185
BAB 7		
PENUTUP		
A. Kesimpulan		188
B. Rekomendasi		189
DAFTAR PUSTAKA		191

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

RPJMN ke-dua Tahun 2010-2014, menetapkan program reformasi birokrasi (RB) sebagai prioritas nasional ke-1, yaitu RB dan tata kelola serta dimasukkannya ke dalam agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan. Pilihan pemerintah waktu itu menjadikan RB sebagai prioritas nomor 1 sangat beralasan. Survey PERC tahun 2009 menempatkan Indonesia sebagai negara terkorup di Asia Pasifik. Demikian pula halnya dengan efektifitas pemerintahan yang menurut survey World Bank 2009, Indonesia menempati posisi keenam (-0,26) dibawah Filipina (-0,11).

Indeks efektifitas pemerintahan yang diukur dari kualitas pengaturan pelayanan publik, kinerja birokrasi, kompetensi SDM aparatur, dan tingkat independensi SDM aparatur dari pengaruh politik tersebut menggambarkan kemampuan Pemerintah Indonesia dalam mengambil kebijakan dan menyediakan pelayanan publik belum efektif. Demikian pula halnya dengan survey daya saing global. Indonesia berada pada peringkat 54 (2009). Kendala utama bagi Indonesia dalam melakukan usaha di Indonesia adalah inefisiensi birokrasi pemerintah (19,3), kurangnya dukungan infrastruktur (16,4) dan korupsi (10,7).

Untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dan korupsi, kolusi dan nepotisme serta kualitas pelayanan publik yang berkualitas, Pemerintah pada masa Pemerintahan SBY baik periode pertama maupun periode ke-dua telah menerbitkan beberapa paket kebijakan reformasi birokrasi, diantaranya adalah Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan ini menunjukkan komitmen dan konsistensi pemerintah untuk menjadikan RB sebagai prioritas kebijakan.

Semua pihak sangat berharap bahwa kebijakan-kebijakan tersebut akan mendorong perubahan birokrasi ke arah yang lebih baik. Harus diakui bahwa birokrasi merupakan elemen yang sangat penting bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan ekonomi. Sebagian besar pelayanan publik masih ditangani langsung oleh birokrasi. Namun demikian, dari hasil evaluasi Bappenas terhadap pelaksanaan agenda RB yang menjadi prioritas I dalam RPJMN 2010-2014, ternyata reformasi belum memberikan hasil seperti yang diharapkan. Hal ini terlihat dari hasil evaluasi paruh waktu RPJMN 2010-2014. Pertama, dalam hal pemberantasan korupsi, tahun 2009 skor Indeks persepsi korupsi 2.8 (posisi 111 dari 180 negara), pada tahun 2014 mencapai 32 (114 dari 176 negara). Capaian ini jauh dari target pemerintah yang menetapkan penurunan IPK hingga 50. Demikian pula halnya dengan opini WTP khususnya Pemerintah daerah, dimana tahun 2012 baru 16% sedangkan target pemerintah tahun 2014 adalah 60%. Untuk peringkat kemudahan berusaha, tahun 2013 mencapai peringkat 112 dibanding target tahun 2014 peringkat 75.

Tabel 1.1

Hasil Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014

	Indikator	Status Awal	Realisasi			Target	
			2010	2011	2012	2014	
1.	Indeks Persepsi Korupsi (IPK)	2,8	2,8	3,0	3,2	50	TT
2.	% K/L dengan Opini WTP atas Laporan Keuangan K/L	41	56	63	77	100%	T
3.	% Pemda dengan Opini WTP Laporan Keuangan Pemda	2,7	3	9	16	60%	TT
4.	Skor Integritas Pelayanan (Pusat)	6,6	6,2	7,1	6,9	8,0	T
5.	Skor Integritas Pelayanan (Daerah)	6,5	5,3	6,0	6,3	8,0	TT
6.	Peringkat Kemudahan	129	115	126	129	75	TT
7.	Indeks Efektifitas Pemerintah	-0,3	-0,2	-0,2	n.a	0,5	TT
8.	% K/L yang Akuntabel	47,4	63,3	82,9	95,1		T
9.	% Provinsi yang Akuntabel	3,8	31,0	63,3	75,8		T
10.	% Kab/Kota yang Akuntabel	5,1	8,8	12,8	24,4		TT

Keterangan: *) TT = tidak tercapai, T= tercapai;

Sumber : diadaptasi Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014, Bappenas 2013

Capaian RB ini mengundang pertanyaan bagi masyarakat mengenai efektifitas model RB yang saat ini sedang dijalankan oleh pemerintah. Terlebih lagi jika dilihat dari biaya yang sudah dikeluarkan. Sebelum pelaksanaan GDRB, belanja pegawai mencapai 127 triliun pada tahun 2009 dan setelah pelaksanaan kebijakan RB terkait remunerasi baru, belanja pegawai mencapai 142 triliun pada tahun 2013. Menurut Kementerian Keuangan, pemerintah perlu anggaran 250 triliun untuk mendukung pelaksanaan remunerasi di semua instansi. Beban remunerasi ini akan semakin dirasakan oleh pemerintah daerah, yang saat ini sekitar 60 % lebih pemerintah daerah telah menghabiskan lebih dari 50% untuk belanja pegawai.

Tahap I RMRB yang berakhir tahun 2014 perlu ditinjau kembali agar tahap ke-2 dapat diterapkan lebih baik. Reviu ini semakin mendesak terutama karena RPJMN tahap ke-3 Tahun 2015-2019 pemerintah memiliki target ambisius untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam agar dapat keluar dari *middle income trap*. Birokrasi merupakan *enabling factor* yang penting untuk menciptakan iklim kondusif bagi pertumbuhan ekonomi yang dipatok mencapai 8%, dengan PDB 8800 USD. Terlepas dari target pertumbuhan ekonomi, keberlangsungan kebijakan RB sangat penting dalam membangun *public trust* yang semakin terkikis (Dwiyanto, 2011)

Berdasarkan data capaian RB di atas dan sekilas reviu RB saat ini, Pusat Kajian Reformasi Administrasi (PKRA)-Lembaga Administrasi Negara (LAN), pada tahun 2014 ini melakukan kajian tentang Model Reformasi Birokrasi. Kajian ini dilakukan dalam rangka merumuskan model alternatif kebijakan RB yang lebih efektif dalam memecahkan masalah pelayanan dan integritas birokrasi.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah pada kajian ini adalah:

“Bagaimana model RB yang efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan birokrasi yang berintegritas?”

C. RUANG LINGKUP KAJIAN

Ruang lingkup kajian ini adalah kebijakan dan implementasi program reformasi birokrasi paska reformasi sampai dengan Tahun 2014.

D. TUJUAN KAJIAN

Tujuan kajian ini :

1. Mereviu kebijakan dan implementasi program reformasi birokrasi paska reformasi sampai dengan Tahun 2014.
2. Merumuskan rekomendasi model reformasi birokrasi yang efektif dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan birokrasi yang berintegritas.

E. MANFAAT KAJIAN

Hasil kajian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan strategi penguatan reformasi birokrasi ke depan.

F. HASIL YANG DIHARAPKAN

Hasil dari kegiatan kajian ini adalah reviu kebijakan dan implementasi program reformasi birokrasi paska reformasi sampai dengan Tahun 2014 dan rekomendasi kebijakan model RB yang lebih efektif.

BAB 2

TINJAUAN TEORITIS DAN KEBIJAKAN

A. TINJAUAN TEORITIS

Konsep birokrasi pada awalnya dibentuk untuk menciptakan rasionalitas, profesionalisme, keteraturan, formalitas dalam hubungan kerja dan mencegah tindakan-tindakan yang berlawanan dengan konsep Birokrasi Weberian yang mengusung 6 (enam) karakteristik utama, yaitu: (1) Rantai komando hirarkis; (2) Spesialisasi berdasarkan fungsi; (3) Kebijakan keseragaman dalam hak dan kewajiban; (4) Prosedur standarisasi untuk setiap pekerjaan; (5) Sistem karir berdasarkan pada promosi dan kompetensi teknis; (6) Hubungan impersonal.

Dalam perkembangan selanjutnya, konsep birokrasi ideal Weber mencapai titik kulminasinya dimana dalam praktiknya konsep birokrasi Weberian justru menimbulkan inefisiensi karena prosedur yang berbelit-belit, kelambanan, dan menghasilkan efek yang berbeda dengan harapan awal pembentukannya. Beberapa Pro dan Kontra tentang fakta di atas, disebutkan oleh beberapa ilmuwan karena pada dasarnya konsep birokrasi Weberian bukanlah obat mujarab (panacea) bagi semua permasalahan organisasi. Tidak semua organisasi dapat diatasi dengan cara Weberian. Organisasi yang

sifatnya melakukan kegiatan rutin, memerlukan rantai komando yang kuat dan minim inovasi adalah organisasi yang tepat menggunakan konsep Weberian. Tetapi organisasi yang bersifat inovatif, progresif menjadi tidak tepat ketika menggunakannya.

Melalui teori Kurva-J Birokratisasi atau disebut juga dengan *Parabolic Theory* ini, Caiden mengatakan bahwa hubungan antara penerapan berbagai prinsip birokratisasi dan efisiensi ternyata tidak berbentuk linear, melainkan menyerupai bentuk parabola (*parabolic curve*) penerapan prinsip-prinsip Weber sampai tingkat tertentu dapat membawa birokrasi pada efisiensi yang lebih tinggi, namun ketika tingkat birokratisasi menjadi berlebihan dan melampaui titik optimalnya maka efisiensi itu justru akan menjadi semakin rendah (Caiden, 1994 & 2009 dalam Dwiyanto, 2011: 42). Pinchot & Pichot, 1993:37, menyebutkan bahwa terdapat beberapa penyebab birokrasi Weberian tidak cocok untuk semua organisasi karena:

- (1) Tidak dapat mengatasi kompleksitas organisasi dan dominasi bukanlah jalan terbaik dalam menciptakan organisasi yang pintar;
- (2) Tidak dapat menyediakan kebutuhan komunikasi intensif lintas fungsi dan koordinasi berkelanjutan dari rekan sejawat;
- (3) Tetap membutuhkan peraturan tetapi sesuai kebutuhan;
- (4) Respon yang lambat terhadap perubahan dan tidak mampu menjawab kompleksitas dan tidak menciptakan keterhubungan;

- (5) Beberapa manajer dan tenaga kerja berpendidikan tinggi mengharapkan promosi atas jabatannya tetapi sangat sedikit kesempatan untuk itu karena adanya aturan senioritas;
- (6) Beberapa jenis pekerjaan membutuhkan hubungan yang intensif dan tidak impersonal;
- (7) Tenaga kerja yang berpendidikan tinggi menuntut independensi dalam berpikir dan menawarkan ide tentang melakukan pekerjaan dan lebih bersifat mandiri dalam bekerja;

Selain itu, dalam perkembangannya, birokrasi juga menghasilkan efek samping berupa biopatologi atau istilah yang menggambarkan birokrasi sebagai entitas pesakitan. Jenis-jenis biopatologi sangat banyak, namun beberapa jenis yang selalu ada hingga saat ini adalah: (1) Berorientasi pada peraturan (Merton), yaitu peraturan sebagai tujuan bukan sarana; (2) Birokrasi cenderung memperbesar diri (Christop Parkinson); (3) Birokrasi cenderung memperbesar anggaran (Niskanen). Kelemahan-kelemahan dalam praktik birokrasi Weberian, melahirkan gagasan perlunya melakukan reformasi administrasi secara luas yang tidak saja membenahan birokrasi tetapi bagaimana agar apa yang dilakukan pemerintah adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Paradox keberadaan birokrasi telah menjadi pemikiran para praktisi, ilmuwan dan masyarakat sejak lama. Birokrasi Weberian telah banyak dikritik karena bersifat kaku, formalistik dan sangat strukturalis. Pertanyaan-pertanyaan seputar keberadaan, kebutuhan dan peran birokrasi selalu dipertanyakan

sepanjang waktu, mengingat birokrasi bergerak dalam lingkungan yang dinamis. Pertanyaan seputar: Apakah mereka membutuhkan birokrasi untuk melayani kebutuhan mereka? Birokrasi seperti apakah yang sebenarnya mereka butuhkan? Bagaimana caranya agar transformasi birokrasi yang dibutuhkan masyarakat tidak bersifat “costly” atau berdampak kontroversial yang justru menghasilkan dampak yang berkebalikan dengan yang diharapkan.

Berbagai upaya untuk me-redefinisi makna dan peranan birokrasi telah dilakukan sejak bertahun-tahun lalu lewat berbagai jargon yang cukup berpengaruh pada masanya, seperti *new public management*, *new public governance*, *modernisation of public administration*, *reinventing government*, *bureacratic reform*, *administrative reform*, *good governance* dan istilah lainnya.

Selama beberapa dekade, reformasi administrasi dilakukan untuk mengatasi praktik-praktik pemerintahan yang belum optimal dalam menyediakan layanan publik kepada masyarakat.

Meskipun fokus, strategi dan ruang lingkungannya berbeda antara satu negara dengan lainnya, namun baik reformasi administrasi maupun reformasi birokrasi secara normatif ditujukan untuk membuat perbaikan dari proses administrasi yang dilakukan birokrasi. Dampak yang diharapkan dari reformasi birokrasi secara umum adalah peningkatan pelayanan publik, kinerja birokrasi yang lebih baik, penggunaan anggaran yang lebih efektif dan efisien, serta tercapainya birokrasi yang berintegritas dan akuntabel.

Menurut Caiden (1965: 65), *“Reformasi administrasi adalah stimulus buatan dari transformasi administrasi melawan resistensi (penolakan). Dikatakan buatan, karena reformasi administrasi merupakan buatan manusia, dipikirkan, direncanakan sehingga tidak alamiah, spontan dan otomatis. Bersifat stimulus, karena terlibat persuasi, argumen, dan mengandung saksi yang tegas. Reformasi administrasi tidak bersifat universal, jelas dan dapat diterima secara umum. Ia merupakan proses yang berkebalikan, yang memiliki derajat moral dan adanya suatu kepercayaan dan anggapan bahwa hasilnya akan lebih baik daripada status quo dan bermanfaat untuk mengatasi semua penolakan”*. Sehingga menurut Caiden, reformasi administrasi mengandung tiga unsur yang membedakan, yaitu tujuan moral, transformasi buatan dan resistensi administrasi (Caiden, 1969:65).

Meskipun istilah reformasi administrasi dengan reformasi birokrasi sering dipertukarkan, namun terdapat batasan yang jelas di dalam kedua konsep tersebut. Menurut Siedentopf (1982:ix) reformasi birokrasi lebih sebagai reformasi dari struktur organisasi Pemerintah (lembaga eksekutif), yang tidak berhubungan dengan tuntutan atau keinginan masyarakat maupun pemangku kepentingan akan produk dari lembaga pemerintah tersebut. Istilah reformasi birokrasi yang digunakan untuk merestrukturisasi kelembagaan organisasi pemerintahan dipandang sebagai istilah yang berlebihan dari tujuan utama yang ingin dicapai dalam reformasi birokrasi yaitu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan membekali administrasi publik dalam berhubungan dengan lingkungannya.

Lebih lanjut Caiden (1982: ix) mengatakan bahwa selama beberapa waktu, reformasi administrasi ditunjukkan untuk meningkatkan produktivitas pemerintahan dan pemerintah, meningkatkan rasio antara pembiayaan dengan output yang dihasilkan oleh organisasi pemerintahan. Pada masa itu, reformasi administrasi terutama ditujukan bagi perbaikan permasalahan internal manajerial dengan tujuan yang sangat terbatas (baca: reformasi birokrasi). Namun saat ini, pandangan tentang reformasi administrasi telah berubah.

Reformasi administrasi bukan lagi ditujukan bagi perbaikan kerja organisasi pemerintahan (*machinery of government*) berdasarkan pendekatan manajemen ilmiah yang diterapkan pada sektor publik. Reformasi administrasi tidak lagi didefinisikan sebagai perubahan internal organisasi pemerintah. Tapi lebih sebagai alat, atau program yang berhubungan dengan pemerintah, sektor publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat (Caiden & Siedentopf, 1982: xi). Hal yang penting dari reformasi administrasi adalah perubahan kualitatif baik vertikal maupun horisontal yang terintegrasi dengan berbagai faktor politik. Dengan demikian, karena reformasi administrasi lebih dari sekadar penyederhanaan administrasi ataupun pengembangan manajerial, menjadikannya sulit dalam beberapa hal untuk dilakukan.

Pengertian yang sama dengan istilah yang berbeda, yaitu reformasi birokrasi, menurut Dwiyanto (2011: 1-2), merupakan sesuatu yang bersifat politis dan terikat dengan budaya (*politically dan culturally bounded*).

Dengan demikian maka reformasi reformasi birokrasi harus bersifat menyeluruh dan perlu memperhatikan lingkungan dimana dia hidup dan berinteraksi dengan elemen-elemen lain.

Baik reformasi administrasi, reformasi birokrasi maupun segala jenis varian konsep pembaharuan administrasi publik, bukanlah obat bagi semua penyakit, tetapi bersifat unik satu dengan lainnya, meskipun terdapat beberapa kesamaan tahapan dan strategi, tapi cara melakukan strategi, fokus dan implementasinya akan menghasilkan hal yang berbeda, satu dengan lainnya. Heinrich Siedentopf (1982:x) mengatakan bahwa reformasi bisa gagal bukan karena kelemahan dalam muatannya, tetapi karena strategi reformasi yang dipilihnya tidak sesuai atau tidak memadai. Lebih lanjut dikatakan bahwa reformasi membutuhkan strategi yang memadai dan memungkinkan serta harus mempertimbangkan konteks politik, tradisi administrasi dimana reformasi dilakukan.

Senada dengan hal di atas, Caiden mengatakan :

“Optimalisasi kepuasan menjastifikasi reformasi ketika umpan balik menampilkan administrasi yang gagal memenuhi keinginan penggunanya (clientele). Dukungan optimalisasi praktis dilakukan kapanpun kepada reformasi ketika birokrasi gagal mencapai kinerja potensial yang diidentifikasi oleh pengukuran manajemen ilmiah. Optimalisasi ideal berlanjut dengan reformasi sampai dengan tercapainya visi mereka untuk perbaikan administrasi. Para pelaku reformasi (birokrat), berasumsi jika proposal mereka diimplementasikan, akan meningkat status quo dan hasil

perubahan yang dapat diperlihatkan berguna untuk mengantisipasi resistensi dari agenda perubahan mereka (Caiden, 1969:29)".

Sehingga dalam pernyataan berikutnya Caiden (1969:67) yang menjelaskan 'reformasi' dalam konteks 'perubahan' adalah: *"Reformasi cenderung sebagai sesuatu yang bertujuan, ditentukan, bersifat manipulatif atau rekayasa, dan tidak alamiah. Reformasi cenderung dihindari, episodik, bersifat khusus dan dapat diidentifikasi. Selanjutnya, reformasi cenderung menekankan konflik dan perbedaan. Reformasi juga cenderung untuk menciptakan krisis, bersifat kaku, mengancam nilai-nilai baik yang telah tertanam, serta kehilangan energi".*

Bahkan Caiden (1969: 23) pernah mengatakan bahwa "reformasi administrasi berhenti pada suatu asumsi atau anggapan bahwa selalu ada alternatif yang lebih baik dari suatu status quo". Karena pada dasarnya pengambil keputusan lebih menyukai sesuai yang sudah mereka kenal (sebagai suatu kebiasaan), mereka tidak akan menukar status quo jika akan ada perselisihan dengan apa yang akan dipertukarkan sebagai kompensasi dari apa yang dipertukarkan. Tidak ada satu orangpun yang siap untuk pindah dari posisi yang diberikan atau untuk berkompromi. Orang cenderung untuk menolak sesuatu yang berbeda atau berlainan dengan norma.

Selain ruang lingkup reformasi administrasi yang lebih luas daripada reformasi birokrasi, pembedaan dari kedua konsep tersebut juga dapat dilihat dari isinya. Jika reformasi birokrasi lebih mengarah pada inovasi

struktural tetapi reformasi administrasi lebih kepada inovasi program. Perbedaan keduanya, menurut Caiden (1969:xii) adalah inovasi struktural berisi transformasi organisasi, penambahan struktur tambahan baru, teknik baru dalam pembuatan keputusan dan teknologi informasi, demikian pula dengan teknik pengukuran baru dalam pengembangan organisasi dan pegawai. Sebaliknya, inovasi program atau kinerja terkait dengan penyediaan layanan publik maupun program pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah (1969: xii). Penerima layanan publik tidak tertarik dengan inovasi tetapi mereka hanya tertarik pada kinerja dari administrasi publik dan penyediaan layanan publik untuk mereka.

Strategi reformasi administrasi dilakukan dalam ruang lingkup aktifitas negara, yang dikondisikan oleh externalitas seperti fisibilitas politik, dukungan sosial, dan kemampuan ekonomi (1969:xiii). Namun administrasi negara modern adalah negara kesejahteraan yang berfungsi sebagai jaminan dan perlindungan kesejahteraan secara keseluruhan. Tujuan sebagai negara kesejahteraan telah memperluas kesempatan yang sama dan jaminan hak asasi manusia yang lebih luas. Pada saat yang bersamaan birokrasi negara telah tumbuh menjadi administrasi publik, dengan demikian kebebasan individu pun hilang (1969:xiii). Tidak peduli sebaik apapun fungsi dari administrasi negara, keteraturan politik harus ditegakkan dan harus didasarkan pada kepedulian dan partisipasi publik yang membutuhkan konsesi dan kompromi oleh otoritas politik demikian pula dengan birokrasi publik.

Sekali lagi paradoks terjadi, perhatian dan partisipasi publik dapat dicapai melalui perluasan pelayanan publik yang disediakan oleh negara dan birokrasi publik menjadi lebih bertanggungjawab kepada pelanggannya, jika bukan kepada patron negara kemudian kepada patron pelayanan publik (1969:xiv).

Hubungan sebab akibat harus difasilitasi oleh pemilihan strategi yang tepat sesuai dengan substansi reformasi dan situasi reformasi. Pengalaman mengingatkan kita untuk tidak melakukan instruksi tailor-made bagi semua situasi (1969:xiv). Caiden (1969:3) mengatakan bahwa reformasi administrasi menurut pandangan akademik bukanlah sesederhana proposal yang diajukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan perubahan dari masyarakat yang statis. Reformasi administrasi terkait dengan reformasi sosial lainnya dan pengaruh lainnya yang saling berinteraksi.

Leeman's (1976) mengatakan bahwa kerangka konseptual kajian reformasi tidaklah berkaitan erat dengan reformasi pengukuran yang menilai faktor yang menentukan keberhasilan dan kegagalan reformasi (1969:3). Lebih lanjut, Leemans (1976) mengatakan bahwa sedikit demi sedikit dan tidak koherennya reformasi, serta serampangan tindakan yang dilakukan, menggambarkan respon yang tidak siap dari kelemahan mendasar pada sistem politik dan bahkan kelengkapan sistem kelembagaan pemerintahan (1969:3).

Kontribusi terbesar dari reformasi administrasi, seperti yang disebutkan oleh Graham Wallas, adalah sistem merit dan pengetahuan sebagai sumber alternatif dari otoritas politik (1969:43).

Richard A. Chapman (dalam Caiden & Siedentopf, 1982:58) mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah suatu proses yang penting dalam pelayanan publik yang melakukan perubahan dalam struktur atau prosedur yang bisa jadi tidak terkait dengan harapan, nilai, keinginan lingkungan sosial ataupun politik. Kegiatan ini merupakan kegiatan yang disengaja dalam melakukan perubahan dalam organisasi atau prosedur administrasi publik.

Tujuan reformasi administrasi di negara dunia ketiga, jauh lebih jelas karena berkaitan dengan upaya melakukan modernisasi yang menggunakan sistem administrasi sebagai instrumen bagi transformasi sosial dan politik. Fitur penting dari reformasi administrasi yang harus diperhatikan adalah perubahan yang disengaja, tanpa keharusan menjadi bagian dari keseluruhan rencana atau tahapan pembangunan yang sudah diketahui tujuannya, yaitu untuk merespon tuntutan sistem administrasi publik yang luas dan lingkungan politik (Caiden & Siedentopf, 198: 59-60).

Motivasi reformasi administrasi di Negara Penutur Berbahasa Inggris adalah karena banyaknya keluhan tentang tidak efektifnya pemerintahan, tidak responsifnya administrasi dan tidak efisiensi kondisi administrasi, serta tuntutan untuk perbaikan terhadap kinerja lembaga-lembaga pemerintahan, tetapi para pejabat publik justru tidak bergeming dan melakukan sesuatu

dengan semangat dan keberanian seperti yang diminta masyarakat untuk dilakukan. Justru sebaliknya, mereka menunjukkan sikap penolakan, ketidakpedulian terhadap tuntutan masyarakat (Caiden & Siedentopf,1982:86).

Menghadapi situasi tersebut, organisasi kemasyarakatan membangun kekuatan independen, melalui aliansi dengan eksternal pemerintahan yang mempunyai agenda kepentingan yang sama. Mereka membentuk tekanan politik yang bersifat independen sebagai kekuatan penekan bagi pejabat publik agar memperhatikan tuntutan mereka, tanpa harus menuruti perintah dari pejabat publik tersebut (Caiden & Siedentopf,1982:87).

Reformasi administrasi tidak saja mewakili institusi birokrasi saja tetapi juga para pemangku kepentingan lainnya dan publik secara umum, yang mempunyai keyakinan bahwa sesuatu yang sudah ada akan dilanjutkan (Caiden & Siedentopf, 1982:88).

Tidak boleh ada pihak yang dipinggirkan dalam proses reformasi administrasi. Setiap orang harus dilibatkan dan dipacu untuk berpartisipasi dalam proses reformasi. Tanpa pelibatan para pemangku kepentingan dan kepentingan publik secara luas, maka solusi yang dihasilkan justru menciptakan masalah baru yang justru semakin sulit untuk dipecahkan. Kapasitas pemecahan masalah selalu tertinggal dibelakang dari tuntutan yang seharusnya dilakukan, permasalahannya adalah ilmu administrasi saat ini belum cukup mendorong keterlibatan lebih banyak pihak dalam proses reformasi administrasi ataupun membangun kelompok-kelompok yang

berperan dalam proses advokasi reformasi administrasi dan stimulator reformasi administrasi stimulators (Caiden & Siedentopf, 1982:92).

Caiden dan Siedentof (1982:222) mengingatkan bahwa tanpa kepemimpinan politik yang kuat dan partisipasi publik, maka administrasi negara akan mudah jatuh dalam negara yang birokratis, yang diliputi oleh kekakuan dan penyakit birokratis.

1. PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK (OPA, NPM, NPS, *GOOD GOVERNANCE*)

Pergeseran paradigma administrasi publik dari old publik administration (OPA) atau pendekatan administrasi publik klasik yang diusung oleh Bapak Administrasi Publik-Woodrow Wilson dengan dikotomi Politik Administrasinya. Yang mengusung ide tentang perlunya netralitas administrasi dari pengaruh politik. Dan masih terbatasnya peran negara yang terbatas fungsi pengaturan dan pendistribusian layanan publik dan belum pada fungsi demokratisasi warga negaranya atau konsep negara kesejahteraan. Pergeseran paradigma administrasi publik dari waktu ke waktu dan tidak saling meniadakan satu dengan lainnya, menandakan administrasi publik bergerak dalam lingkungan yang dinamis.

Beberapa selain lima paradigma utama dalam ranah keilmuan administrasi publik, saat ini beberapa pengkategorian paradigma

administrasi publik juga dilakukan oleh beberapa ahli menjadi tiga atau empat paradigma.

Kelima paradigma klasik administrasi publik yang dahulu disebut paradigma administrasi negara, saat ini dikategorikan sebagai *old public administration*. Ketika, publik administrasi negara mengalami perkembangan dengan disuntikkannya beberapa pendekatan sektor swasta melalui *reinventing government*, maka *new public administration* pun mulai pendekatan yang banyak diikuti oleh banyak negara. Seperti halnya konsep lainnya, kedua paradigma tersebut pun masih mempunyai beberapa kekurangan yang kemudian diatasi dengan paradigma lainnya yaitu *new public service* (NPS). Ketiga paradigma dijelaskan sebagai berikut.

Old Public Administration

Sebenarnya tidak ada satu ide pun mengenai OPA yang dimufakati secara mutlak, namun kita berpikir cukup adil untuk mengatakan bahwa unsur-unsur berikut mewakili pandangan umum dari *The Old Public Administration* (Denhardt & Denhardt, 2007:11-12):

- Fokus pemerintah adalah pada layanan langsung yang dilakukan melalui lembaga-lembaga resmi pemerintah.
- Kebijakan dan administrasi publik berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan yang terfokus pada satu hal, menetapkan tujuan politik.

- Birokrat memainkan peran terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan; mereka dibebankan dengan pelaksanaan kebijakan publik.
- Penyediaan layanan harus dilakukan oleh birokrat yang bertanggung jawab kepada pejabat terpilih dan diberi keleluasaan terbatas dalam pekerjaannya.
- Birokrat bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik yang demokratis
- Program-program publik sebaiknya diberikan melalui organisasi hirarkis, dengan umumnya manajer melakukan kontrol dari pucuk organisasi.
- Nilai-nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- Organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem yang tertutup; sehingga keterlibatan masyarakat menjadi terbatas.
- Peran birokrat umumnya diartikan sebagai perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, mengarahkan, mengkoordinasi, pelaporan, dan penganggaran.

Sebagian besar birokrat yang bekerja dalam batas-batas pandangan ini membuat (dan terus membuat) kontribusi dramatis dan penting bagi masyarakat, dimulai dari bidang Pertahanan Nasional, jaminan sosial, transportasi, kesehatan masyarakat, dan perlindungan

lingkungan. OPA memungkinkan kita untuk menangani masalah-masalah yang kompleks dan sulit dengan sangat efektif serta menjaga keseimbangan antara masalah-masalah politik dan administratif. Kebanyakan lembaga pemerintah masih mengikuti model dasar organisasi dan manajemen- atau setidaknya model ini tampaknya menjadi posisi "default" untuk lembaga di semua tingkat pemerintahan.

New Public Management

New Public Management mengacu pada ide-ide kontemporer dan praktek-praktek dalam pencarian, pada intinya, mereka menggunakan sektor swasta dan pendekatan bisnis di sektor publik. Sementara, seperti yang telah kita lihat, telah lama desakan agar "menjalankan pemerintahan layaknyabisnis" perdebatan versi ini melibatkan lebih dari sekedar penggunaan teknik bisnis. Sebaliknya, *New Public Management* telah menjadi model normatif, satu sinyalnya adalah pergeseran mendalam tentang cara berpikir kita tentang peran birokrat, sifat profesi serta bagaimana dan mengapa kita melakukan apa yang kita lakukan (Denhardt & Denhardt, 2007: 12-13).

Berdasarkan pengalaman dari negara lain, terutama selandia baru , serta pengalaman di tingkat lokal dan negara di amerika , osborne dan gaebler, seorang wartawan dan seorang mantan manajer city,

memberikan sejumlah prinsip-prinsip di mana "Pengusaha publik" mungkin membawa reformasi pemerintah besar-besaran. Ide-ide inti dari Manajemen Publik Baru(Denhardt & Denhardt, 2007: 16-18):

1. Pemerintah katalitik, "megarahkan atau kemudi" daripada "menggerakkan (*rowing*)"
2. Community-Owned Government, memberdayakan daripada melayani.
3. Pemerintah kompetitif, menyuntikkan kompetisi dalam layanan pengiriman
4. Berbasis misi pemerintah, mengubah organisasi berbasis aturan
5. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil, funding outcomes, dan tidak ada input
6. Pemerintah yang berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi
7. Giat pemerintah, produktif daripada pengeluaran
8. Antisipatif pemerintah, mencegah daripada mengobati
9. Desentralisasi pemerintahan, dari hierarki ke partisipatif dan kerja sama tim
10. pemerintah berorientasi pasar, memanfaatkan perubahan melalui Pasar

New Public Administration (NPA) berusaha untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan normatif di lapangan, bagaimana kita dapat mendefinisikan karakter esensial dari apa yang kita lakukan pada

pelayanan publik? Kekuatan apa yang memotivasi perbuatan kita? Apa yang memberikan kekuatan dan kapasitas ketika cobaan dan kekacauan dari pekerjaan membuat kita jatuh? Bagaimana kita bisa terus berjalan bahkan ketika kita menghadapi masalah yang rumit dan sulit ditangani dengan sumber daya yang sangat terbatas dan publik yang sering tidak suka dan mengkritik apa yang kita lakukan? Kita pikir jawabannya terletak pada komitmen kita dalam pelayanan publik.

Tabel 2.1. Perbandingan OPA, NPM dan NPS

Aspek	OPA	NPM	NPS
Landasan teori dan pondasi epistemology	Teori politik, sosial dan political commentary ditambah dengan ilmu naif kemasyarakatan	Teori ekonomi, dialog lebih canggih berdasarkan positivist ilmu sosial	Teori demokratis, pendekatan yang beragam untuk pengetahuan termasuk positif, interpretatif, dan kritis
Pemberlakuan rasionalitas dan model terkait perilaku manusia	Synoptic, "Orang administrasi"	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "manusia ekonomi" atau kepentingan pribadi pembuat kebijakan	Strategis atau rasionalitas formal, beberapa Tes dari rasionalitas (politik, ekonomi, dan organisasi)
Konsepsi dari kepentingan public	Kepentingan masyarakat didefinisikan secara politis dan dituangkan dalam hukum	Kepentingan masyarakat Merupakan representasi agregasi dari kepentingan-kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog tentang nilai-nilai bersama
Kepada siapa penyedia layanan publik bertanggung jawab	Klien dan konstituen	pelanggan	Masyarakat

Peran pemerintah	Menggerakkan (merancang dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang terfokus pada satu hal, tujuan politis	Mengarahkan (bertindak sebagai Katalis untuk melepaskan kekuatan pasar)	Melayani (negosiasi dan menjadi perantara antara kepentingan warga dan kelompok-kelompok masyarakat, menciptakan nilai-nilai bersama)
Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	mengelola program melalui instansi pemerintah yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui swasta dan lembaga nonprofit	Membangun koalisi dari publik, lembaga non-profit, dan lembaga swasta untuk disepakati dalam memenuhi kebutuhan bersama
Pedekatan dalam akuntabilitas	Hierarki — Birokrat bertanggung jawab untuk pemilihan pemimpin politis secara demokratis	Didorong pasar — akumulasi dari kepentingan diri akan mengakibatkan hasil yang diinginkan oleh kelompok-kelompok besar dari masyarakat (atau pelanggan)	Multifaset- pelayan publik harus menghadirkan hukum, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga
Deskresi administrative	Diskresi terbatas seijin pejabat administratif	Luas untuk memenuhi tujuan kewirausahaan	Diskresi dibutuhkan tapi dibatasi dan akuntabel
Asumsi struktur organisasi	Organisasi birokrasi ditandai oleh otoritas top-down dalam lembaga dan kontrol atau regulasi dari klien	Organisasi publik didesentralisasikan dengan kontrol utama masih dalam lembaga	Struktur kolaboratif dengan kepemimpinan dibagi secara internal maupun eksternal
Asumsi motivasi dasar dari pelayan publik dan birokrat	Gaji dan tunjangan, layanan perlindungan	Semangat kewirausahaan, keinginan ideologis untuk mengurangi peran pemerintah	Pelayanan publik, keinginan untuk memberikan kontribusi kepada masyarakat

(Denhardt & Denhardt, 2007: 28-29)

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003) seperti yang dikutip oleh Islamy lahirnya *New Public Service* adalah merupakan jawaban atas kekurangan yang ada baik pada *Old Public Administration* (OPA) maupun *New Public Management* (NPM). Di mana karakteristik-karakteristik utama masing-masing paradigma tersebut adalah:

a. Karakteristik utama *Old Public Administration* (Denhardt dan Denhardt, 2003) antara lain adalah:

1. Administrasi publik punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, peran utamanya adalah rnengimplementasikan kebijakan publik;
2. Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat terpilih (pejabat politik) dan diberi diskresi yang sangat terbatas;
3. Program-program publik dikelola oleh organisasi yang hierarkhis di mana para pemimpinnya (manager) mengontrol dari atas ke bawah;
4. Tujuan utama yang hendak dicapai oleh organisasi pemerintahan adalah efisiensi dan rasionalitas;
5. Organisasi publik bila ingin efisien harus dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas;

6. Tugas utama administrasi publik adalah melaksanakan POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, and budgeting).

b. Karakteristik *New Public Management* (Hood, 1991) antara lain adalah:

1. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintah diserahkan kepada para manajer profesional;
2. Kinerja diukur dengan standar dan ukuran kinerja yang jelas;
3. Lebih ditekankan pada pengawasan dan penilaian hasil/keluaran:
4. Pembagian tugas ke dalam unit-unit yang ada di bawah/desentralisasi;
5. Dikembangkannya semangat persaingan di tubuh sektor pemerintah;
6. Lebih menekankan diterapkannya gaya manajemen sektor privat;
7. Lebih menekankan pada kedisiplinan yang tinggi dan tidak boros dalam menggunakan pelbagai sumber.

c. Di dalam *The New Public Service* (NPS) terdapat tujuh prinsip (inti paradigma):

1. Melayanai warga, bukan pelanggan individu. Organisasi pemerintah memang dibuat untuk mewujudkan apa yang

menjadi kebutuhan dan kepentingan warga dan bukan kepentingan orang perorangan pelanggan apalagi kepentingan birokrasi. Pegawai pemerintah punya kewajiban untuk menghayati keadaan ini sebagai sebuah obligasi sehingga responsif terhadap kepentingan orang banyak, dan harus mampu memposisikan diri sebagai salah seorang warga yang juga punya kebutuhan dan kepentingan yang harus dipenuhi oleh pegawai pemerintah.

2. Pentingnya nilai kepentingan publik. Kepentingan publik telah menjadi sebuah 'icon' yang paling menonjol dalam proses pelayanan publik. Aparat pelayanan harus mampu memahami dengan benar apa yang dimaksudkan dengan kepentingan publik itu, sebagai kondisi untuk menomorduakan kepentingan diri sendiri. Ia harus menampakkan diri sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam memperjuangkan tercapainya kepentingan publik itu dalam proses pelayanannya. Ia harus melayani warga, bukan melayani dirinya sendiri.
3. Menilai kewarganegaraan, bukan kewirausahaan. Memberikan pelayanan yang baik kepada warga adalah segalanya bagi aparat pelayanan. Organisasi publik haruslah dinilai sebagai sarana bagi aparat pelayanan untuk memberikan yang terbaik bagi warganya. Ia bukanlah sebuah perusahaan yang bisa

dipakai sebagai tempat mendapatkan keuntungan pribadi. Dedikasi adalah bentuk perilaku yang didambakan bagi setiap aparat pelayanan agar menjadi insentif bagi dirinya untuk mengabdikan dirinya kepada warga yang memang harus dilayani.

4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis. Aparat pelayanan tidak harus semata-mata berpikir normatif dan instrumetal dalam memberikan pelayanan kepada warga. Ia harus mampu membuka diri dan mengundang pihak lain ikut ambil bagian dalam proses kebijakan baik perumusan, implementasi maupun evaluasi dampak secara bersama. Dengan demikian hasilnya diharapkan bisa lebih maksimal.
5. Pelaksanaan akuntabilitas tidak sederhana. Aparat pelayanan harus menyadari bahwa akuntabilitas kinerjanya bukan hanya dilihat dari bentuknya yang bersifat administratif raja, tetapi juga politis, legal, profesional, dan moral. Akuntabilitas kinerja pelayanan bersifat sangat kompleks, baik yang terstruktur maupun tidak terstruktur, berdimensi jamak, luas dan harus disajikan kepada banyak pihak. Ini adalah tanggung jawab yang berat tetapi tetap harus ditunaikan oleh aparat pelayanan yang baik.
6. Melayani daripada mengarahkan. Aktivitas pelayanan yang baik tidak boleh semata-mata dijalankan lewat dominasi

mekanisme perintah dan pengendalian. Yang lebih harus diutamakan adalah proses kepemimpinan yang didasarkan kepada nilai bersama sehingga kepentingan bersama bisa diwujudkan.

7. Menilai orang bukan sekadar produktivitas. Tujuan perlu dicapai, tetapi proses mencapainya harus memperhatikan dan mengandalkan kolaborasi dan kepemimpinan yang mampu memberikan respek kepada semua orang. Tidak ada artinya produktivitas yang dicapai dengan merendahkan kontribusi dan kinerja orang.

2. *BENCHMARK PRAKTIK REFORMASI ADMINISTRASI*

Beberapa contoh pendekatan reformasi administrasi yang dilakukan di beberapa negara yang dapat dijadikan pembelajaran adalah:

1. Malaysia

Bank Dunia dalam paparannya dalam Sarasehan Reformasi Birokrasi di Jakarta, 24 November 2014, mengatakan bahwa salah satu kunci sukses reformasi administrasi di Malaysia adalah pelibatan para pemangku kepentingan secara aktif dalam semua agenda reformasi administrasi yang dilakukan dan menjadikan agenda reformasi administrasi sebagai agenda bersama yang melibatkan banyak pihak. Dan pelibatan ini langsung dipimpin

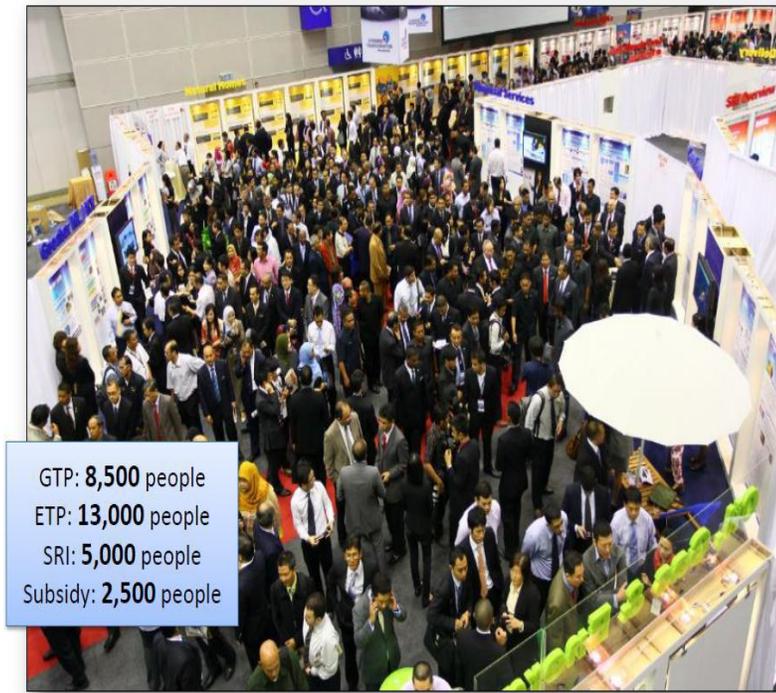
oleh perdana menteri yang memberikan pembekalan langsung tentang agenda reformasi administrasi di Malaysia dan kontribusi apa yang diharapkan oleh Pemerintah untuk dilakukan bersama dengan para pemangku kepentingan.

Bentuk sosialisasi program reformasi administrasi dibawa keluar dari ranah eksklusif pemerintah dan akademisi menjadi sosialisasi umum kepada semua pemangku kepentingan dalam bentuk pameran, seperti yang diperlihatkan dalam gambar-gambar di bawah ini.

Gambar 2.1. Sosialisasi Program Reformasi Administrasi Malaysia kepada para pemangku kepentingan



Gambar 2.2. Pameran Program Reformasi Administrasi Malaysia
kepada para pemangku kepentingan



Selain itu, beberapa kunci sukses reformasi administrasi di Malaysia adalah kepedulian yang tinggi dari Perdana Menteri selaku kepala pemerintah dengan memegang kemudi reformasi secara langsung dalam memimpin kegiatan maupun monitoring kegiatan reformasinya dengan para jajaran maupun para pemangku kepentingannya. Menurut Bank Dunia (2014), terdapat beberapa resep rahasia dari kesuksesan reformasi administrasi yang dilakukan di Malaysia, diantaranya:

1. Meyakinkan bahwa tidak ada yang tidak mungkin untuk dilakukan melalui setting target yang realistis untuk dilakukan (*the game of Impossible*);

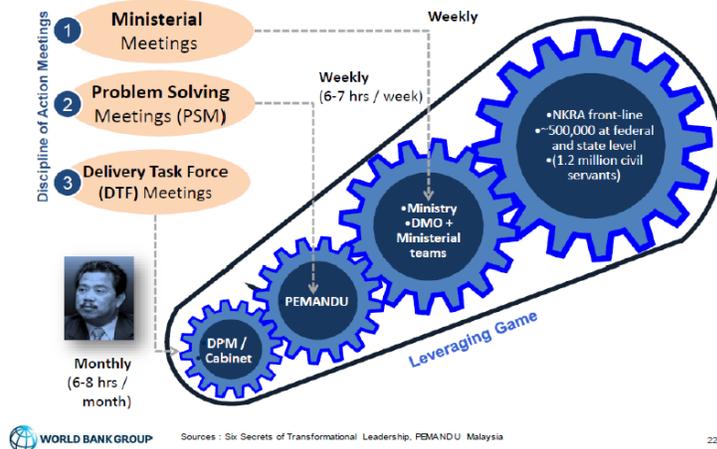
2. Menetapkan jangkar indikator kunci kinerja (KPI Achorage), yang dapat mendorong capaian program reformasi administrasi;
3. Displin dalam kegiatan (dicipline of action), yang menunjukkan komitmen dan perencanaan yang baik;
4. Kepemimpinan situasional (Situasional Leadership), adanya diskresi-diskresi kebijakan yang dilakukan dalam memperlancar pencapaian target reformasi administrasi. Kendala utama program reformasi berada di tangan Perdana Menteri, namun operasionalisasi didelegasikan kepada organisasi lini dengan arahan langsung dari perdana menteri;
5. Memperoleh koalisi (Winning coalition), disadari bahwa reformasi administrasi perlu mitra strategis dan tidak bisa dilakukan secara sendiri tanpa pelibatan pemangku kepentingan;
6. Kehendak Tuham Yang Maha Kuasa (Divine Intervention), disadari bahwa kekuatan tidak akan berjalan tanpa restu Sang Pemberi Kehidupan. Untuk itu, unsur ini menjadi unsur kunci yang melengkapi unsur pendorong reformasi lainnya.

Bukti komitmen dan disiplin dari kegiatan ditunjukkan dengan tahapan kegiatan yang jelas dan pelaksanaan kegiatan yang ketat sesuai dengan jadwal yang ditentukan, seperti yang ditunjukkan dalam gambar di bawah ini:

Gambar 2.3.

Resep sukses reformasi administrasi Malaysia

Secret Recipe of Our Neighbor for Reform Success



2. Australia

Peter Wilenski dalam tulisannya mengenai reformasi administrasi di Australia pada tahun 1970an (Caiden & Siedentopf, 1982:123). Situasi yang digambarkan dalam tulisannya adalah tentang proses reformasi administrasi pada tahun 1970an, pada masa itu situasi politik sangat sulit dikendalikan dan pemerintah sangat enggan untuk mengambil keputusan jangka pendek yang berdampak pada keuntungan di waktu mendatang. Para birokrat sangat menolak untuk memberikan otoritasnya, dan bereaksi keras dengan kritikan dari luar, takut dengan segala resiko dan mudah dipengaruhi perbedaan-perbedaan nilai dan pandangan-pandangan yang berbeda dari para reformer yang menolak

rekomendasi dari pihak swasta. Reformer pada waktu yang bersamaan menjadi lebih waspada terhadap elemen dasar dari upaya reformasi. Mereka harus mengkonkritkan proses implementasi, bekerjasama dengan pemerintah, membentuk aliansi dalam birokrasi, menjalankan semua kemungkinan melalui legislasi, dan menyingkirkan orang atau lembaga yang mempunyai kepentingan pribadi (136).

3. Republik Federal Jerman

Heinrich Siendentopf dalam tulisannya tentang Republik Federal Jerman: Dari Desain Besar sampai dengan lipatan sandungan (Caiden & Siedentopf, 1982:153), memberikan beberapa pembelajaran utama yang bisa diambil dari proses reformasi di Jerman ini adalah konsensus umum yang dicapai dalam persetujuan awal reformasi administrasi tidak menjamin akan terus disepakati bahkan dijalankan. Yang sering terjadi adalah konsensus umum berubah menjadi gerakan yang justru tidak mendukung agenda reformasi yang penting dan utama. Dalam kasus ini tidak ada alternatif lain kecuali memodifikasi atau mengurangi tuntutan yang diklaim agar diikutsertakan dalam agenda reformasi administrasi. Contohnya adalah pembahasan draft aparatur sipil negara yang memakan waktu bertahun-tahun adalah bukti dari fakta di atas.

3. TEORI MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

a. Konsep Implementasi Kebijakan

Grindle (1980: 7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu sedangkan Van Meter dan Horn (dalam Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980: 7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation*

problems approach yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984: 9-10). Edwards III juga mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak Faktor Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi (George III :1980) Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III tersebut adalah :

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan

demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula.

Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para

implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

2. Sumberdaya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus

dilakukan meningkatkan *skill*/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka

menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. Struktur Birokrasi

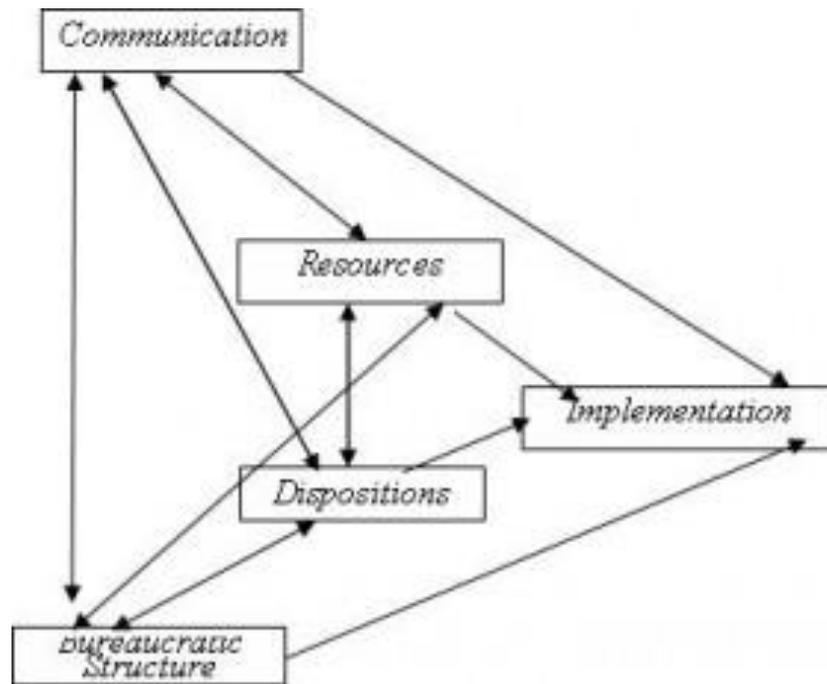
Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan

beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana
- c) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif)
- d) Tingkat komunikasi “terbuka”, yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
- e) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi. (George III Edward: *Implementing Public Policy*, 1980).

Gambar 2.4. Dampak langsung dan tidak langsung dalam Implementasi



Sumber : George III Edward :Implemeting Public Policy, 1980

Menurut William N. Dunn (2000) Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Faktor-faktor tersebut adalah:

- a) Isi atau *content* kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah

dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

- b) Implementator dan kelompok targer .Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (*implementator*) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan dari pada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.
- c) Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan

b. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (1986: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model top down dan model bottom up. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model top down. Sedangkan gambaran model bottom up dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

1. Model Implementasi *Top Down*

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi top down adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan dengan perspektif top down adalah sebagai berikut:

a. Van Meter dan Van Horn (1975)

Menurut Meter dan Horn (1975), implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang mempengaruhi kebijakan public adalah sebagai berikut :

- a) Aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b) Karakteristik agen pelaksana/implementor

- c) Kondisi ekonomi, social dan politik
- d) Kecendrungan (dispotition) pelaksana/implementor

b. Mazmanian dan Sabatier(1983)

Mazmanian dan Sabatier (1983), mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan, sebagaimana pendapat mereka : *“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but wich can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be pursued, and, in a vaiety of ways, ‘structures’ the implementation process”.*

Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variable, dalam (Nugroho, 2008):

- a) Variabel independen : yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indicator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b) Variabel intervening : yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan
- c) Varaibel dependen : yaitu variable-variabel yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indicator kondisi social ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen,

dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana

c. Merille Grindle (1980)

Menurut Grindle (1980:5) dua hal yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu Isi Kebijakan dan Konteks Implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
- b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c) Derajat perubahan yang diinginkan
- d) Kedudukan pembuat kebijakan.
- e) Pelaksana program
- f) Sumber daya yang dikerahkan

Konteks implementasinya adalah :

- a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa

c) Kepatuhan dan daya tanggap

Dari hal tersebut di atas akan menghasilkan :

- a) Dampak pada masyarakat, individu dan kelompok
- b) Perubahan dan penerimaan oleh masyarakat

Dalam pelaksanaan program menurut Rossi dan Freeman (1993:163) Implementasi kebijakakan dapat dilihat dari:

- a) sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat
- b) Apakah penyampainya konsisten dengan spesifikasi program atau tidak
- c) Sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program

Model Grindle di atas lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

2. Implementasi Kebijakan *Bottom Up*

Model implementasi dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (top down). Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model bottom up adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan consensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan bottom up menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif bottom up adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu :

- a) *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya
- b) *Target groups* : yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan
- c) *Implementing organization* : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- d) *Environmental factors* : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

B. TINJAUAN KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP Tahun 2000-2025) mempunyai visi tahun 2025 yaitu “terwujudnya pemerintahan kelas dunia”. Adapun yang dimaksud pemerintah kelas dunia disini adalah

“Pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat”. Dalam rangka mencapai visinya tersebut, Pemerintah SBY pada RPJMN ke-dua Tahun 2010-2014, menetapkan program reformasi birokrasi (RB) sebagai prioritas nasional ke-1, yaitu RB dan tata kelola serta dimasukkannya ke dalam agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan.

Melalui beberapa paket kebijakan RB seperti Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Keppres 23 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional serta PermenPANRB No. 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014, dan kebijakan pelaksana lainnya, menunjukkan dukungan kebijakan yang dilakukan Pemerintah terhadap program RB. Semua kebijakan-kebijakan tersebut merupakan warisan yang ditinggalkan oleh Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) baik periode pertama pemerintahannya maupun periode ke-dua pemerintahannya.

Pada periode pertama masa Pemerintahan SBY (2004-2009), Pemerintah telah melaksanakan reformasi birokrasi pada beberapa instansi yang dianggap menjadi kunci dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN. Instansi dimaksud adalah Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan

Mahkamah Agung (2007-2008). Dalam mandat Presidensialnya yang kedua, SBY bertekad melakukan reformasi yang bersifat nasional dan instansional. Seluruh Kementerian, Lembaga Non Kementeriandan Pemerintah Daerah diwajibkan melaksanakan reformasi. Berbeda dengan pendekatan kebijakan reformasi sebelumnya yang hanya diarahkan pada perubahan kelembagaan, sumber daya manusia, tatalaksana dan budaya organisasi dan regulasi/deregulasi, reformasi birokrasi versi Perpres No. 81 tahun 2010 memiliki pendekatan yang lebih komprehensif dengan menitik beratkan pada delapan area perubahan¹.

Pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang pertama (2004-2009), Pemerintah telah melaksanakan RB pada beberapa instansi yang dianggap menjadi kunci dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN. Instansi dimaksud adalah Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung (2007-2008).

Dalam mandat Presidensialnya yang kedua, SBY bertekad melakukan reformasi yang bersifat nasional dan instansional. Seluruh Kementerian, Lembaga Non Kementeriandan Pemerintah Daerah diwajibkan melaksanakan reformasi. Berbeda dengan pendekatan kebijakan reformasi sebelumnya yang hanya diarahkan

¹ Kedelapan area tersebut adalah organisasi, tatalaksana, peraturan perundangan, sumber daya manusia, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan, pengawasan, dan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*)

pada perubahan kelembagaan, sumber daya manusia, tatalaksana dan budaya organisasi dan regulasi/deregulasi, reformasi birokrasi versi Perpres No. 81 tahun 2010 memiliki pendekatan yang lebih komprehensif dengan menitikberatkan pada delapan area perubahan.

Kebijakan *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) disusun atas kesadaran bahwa RB merupakan proses perubahan yang bersifat jangka panjang, dilakukan secara sistematis dan terus-menerus yang melibatkan seluruh birokrasi pemerintah baik pusat maupun daerah.

Pemerintah daerah untuk pertama kali masuk menjadi obyek reformasi. Dalam Pidato Kenegaraan tahun 2010 permasalahan otonomi daerah disebutkan sebagai salah satu agenda RB. Otonomi daerah merupakan sarana untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan publik dan peningkatan daya saing daerah. Transfer Pusat ke Daerah terus mengalami peningkatan. Tahun 2009 transfer pusat ke daerah telah mencapai 320,7 triliun (penerimaan APBN 984,8). Namun demikian, sebagian besar pemerintah daerah mengalokasikan anggaran belanjanya untuk belanja pegawai. Hal ini menjadi kendala bagi pemerintah daerah dalam perbaikan pelayanan publik khususnya dalam belanja infrastruktur. Terkait dengan daya saing, pemerintah daerah juga belum mampu menciptakan iklim investasi yang kondusif. Hal ini

terlihat dari banyaknya Perda yang diterbitkan yang dianggap merugikan dunia usaha. Data Kemendagri menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2001-2009 terdapat 3.091 Perda pungutan daerah yang diusulkan untuk dibatalkan.

GDRB di samping bersifat komprehensif juga dilaksanakan dengan perangkat yang lebih lengkap dibanding model reformasi sebelum. Untuk tahap I (2010-2014) Kemenpan telah menyusun Road Map Reformasi Birokrasi (RMRB). Disamping itu berbagai pedoman telah dilaksanakan untuk memberikan panduan kepada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan RB.

C. KONSEP KUNCI PENELITIAN

Berdasarkan pada diskusi konsep RB di atas, maka dalam penelitian ini kerangka konseptual (conceptual framework) kajian yang dirumuskan untuk melakukan reuiu RB maupun merumuskan model RB yang efektif, didasarkan pada tiga dimensi sebagai berikut:

1. Isi Kebijakan (*Policy Content*), yaitu: Substansi Perubahan
2. Strategi dan Proses (*Strategy and Process*): Strategi pelaksanaan reformasi yang mencakup identifikasi kebutuhan perubahan, pentahapan, proses pelaksanaan, standard keberhasilan, mekanisme penilaian.
3. Struktur Pendukung Pelaksana Kebijakan RB (*Implementing Structure*)

D. PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan tinjauan teori dan kebijakan di atas, pertanyaan penelitian terdiri atas dua bagian, yaitu:

1. Bagaimana reformasi birokrasi saat ini dilihat dari 3 dimensi, yaitu :
 - a. Isi kebijakan reformasi birokrasi (***Policy Content***): Bagaimana substansi kebijakan RB dalam memecahkan permasalahan pelayanan dan integritas birokrasi?
 - b. Strategi dan proses reformasi birokrasi (***Strategy and Process***): Strategi pelaksanaan reformasi yang mencakup identifikasi kebutuhan perubahan, pentahapan, proses pelaksanaan, standar keberhasilan, dan mekanisme penilaian;
 - c. Struktur pendukung implementasi reformasi birokrasi (***Implementing Structure***): Bagaimana struktur implementasi pendukung RB mampu menjamin tercapainya tujuan yang diharapkan?
2. Bagaimana model RB yang efektif untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik?

BAB 3

METODOLOGI

A. METODOLOGI PENELITIAN

Dalam kajian Model RB ini, pendekatan metodologi yang digunakan yaitu kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu proses kajian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleksitas. Bogdan dan Taylor (Moleong, 2007:3) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan prosedur kajian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Pendekatan kualitatif ini dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan atau eksplorasi. Dalam kajian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas untuk bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas. Kajian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai. Pendekatan kualitatif digunakan jika masalah belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan.

B. METODE PENGUMPULAN DATA

Metode pengumpulan data yang akan digunakan dalam kajian Model RB ini dilakukan melalui:

1. *Desk Study*: merupakan salah satu jenis metode yang sering digunakan dalam metodologi kajian sosial yang berkaitan dengan teknik pengumpulan datanya. Terutama sekali metode ini banyak digunakan dalam lingkup kajian sejarah. Namun sekarang ini *desk study* banyak digunakan oleh lapangan ilmu sosial lainnya dalam metodologi kajiannya, karena sebagian besar fakta dan data sosial banyak tersimpan dalam bahan-bahan yang berbentuk dokumenter dan pustaka. Oleh karenanya ilmu-ilmu sosial saat ini serius menjadikan *desk study* dalam teknik pengumpulan datanya.
2. *Experts Panel*: Merupakan sebuah forum yang mempertemukan para ahli di bidang tertentu untuk membahas topik khusus yang sudah ditentukan oleh Peneliti dalam rangka untuk mendapatkan jastifikasi (pengakuan), klarifikasi, penguatan hasil temuan sementara, bahkan menguji dan mengembangkan instrumen penelitian.

Kegiatan experts panel dilakukan beberapa kali dengan mengundang pada pakar reformasi administrasi yang berasal dari mitra pembangunan (Bank Dunia, Kemitraan (BR Hub dan RTRC) dan GIZ) Kemenpan dan RB. Adapun kegiatan experts panel yang dilakukan dalam penajaman substansi model RB adalah:

Tabel 3.1. Kegiatan *Experts Panel* Kajian Model RB

No	Expert panel	Output Kegiatan	Tahap
1	Bank dunia-Public Sector Reform experts I (Erwin Aryadharna)	Penajaman tentang draft policy paper model RB	Tor dan Research Design
2	Bank dunia-Public Sector Reform experts II (Staffan Synerstorm dan Maria Tambunan)	Penajaman tentang draft policy paper model RB dan berbagi pengalaman tentang reformasi administrasi di negara lain	Tor dan Research Design
3	Kemitraan	Penajaman tentang draft policy paper model RB	Tor dan Research Design
4	Kempan dan RB	Verifikasi tentang temuan awal penelitian	Validasi data lapangan
5	Bank Dunia dan GIZ, Ausaid-AIPEG	Sarasehan model RB	Validasi temuan lapangan dan draft awal penguatan strategi RB ke depan
6	Kempan dan RB	Sarasehan model RB	Validasi draft awal penguatan strategi RB ke depan

3. *Focused Group Discussion* (FGD): merupakan salah satu metode riset kualitatif yang paling terkenal selain teknik wawancara. FGD adalah diskusi terfokus dari suatu group untuk membahas suatu masalah tertentu, peserta yang hadir semuanya bertindak sebagai narasumber, jumlah pesertanya bervariasi antara 4-7 orang, dilaksanakan dengan panduan seorang moderator yang telah mempersiapkan bahan yang ingin didiskusikan dan menjadi fasilitator diskusi.

Tabel 3.2. Kegiatan *Focus Group Discussion* Kajian Model RB

No	Narasumber	Output Kegiatan	Tahap
1	Internal LAN	Penajaman draft policy paper	Tor dan RD
2	Dinas Pendidikan DIY, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dan	Data lapangan	Pengumpulan data

	Dinas Pendidikan Kab. Kulon Progo		
3	Internal Lan	Masukan terhadap analisis temuan lapangan	Analisis data lapangan
4	Internal Lan	Masukan terhadap draft tentang model RB dan arah penguatan RB ke depan	Verifikasi data lapangan dan penyusunan draft lapangan
5	Kemitraan	Masukan terhadap draft tentang model RB dan arah penguatan RB ke depan	Verifikasi data lapangan dan penyusunan draft lapangan
6	Kementerian Keuangan	Masukan terhadap instrumen penguatan RB ke depan	Pengumpulan data lapangan
7	Bank Indonesia	Masukan terhadap instrumen penguatan RB ke depan	Pengumpulan data lapangan
8	Komisi Pemberantasan Korupsi	Masukan terhadap instrumen penguatan RB ke depan	Pengumpulan data lapangan
9	Dirjen. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum	Masukan terhadap implementasi RB Kementerian dan masukan terhadap model RB kontekstual	Pengumpulan data lapangan
10	Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian	Masukan terhadap implementasi RB Kementerian dan masukan terhadap model RB kontekstual	Pengumpulan data lapangan
11.	Direktorat Aparatur Bappenas	Masukan terhadap implementasi RB Kementerian dan masukan terhadap model RB kontekstual	Pengumpulan data lapangan
12	Setwapres	Masukan terhadap peran Komite Pengarah RBN dan implementasi RB Kementerian serta masukan terhadap model RB kontekstual	Pengumpulan data lapangan
13	Kemendikbud	Masukan terhadap implementasi RB Kementerian dan masukan terhadap model RB kontekstual	Pengumpulan data lapangan

4. *In-Depth Interview*: Metode ini digunakan dengan tujuan untuk memperoleh data primer yang belum tercantum dalam data sekunder.

Wawancara Mendalam (*Indepth-Interview*) merupakan metode pengumpulan data yang sering digunakan dalam kajian kualitatif. Wawancara mendalam secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan kajian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.

Tabel 3.3. Kegiatan *Indepth Interview*

No	Narasumber	Output Kegiatan	Tahap
1	Kemenpan RB	Masukan terhadap Tor dan RD	Tor dan RD
2	Dirjen. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum	Informasi mendalam mengenai praktik RB di Dirjen. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum	Pengumpulan data lapangan dan verifikasi data lapangan
3	Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian	Informasi mendalam mengenai praktik RB di Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian	Pengumpulan data lapangan dan verifikasi data lapangan

C. LOKUS DAN SUMBER DATA

Kebutuhan target informasi yang ingin diperoleh dari lokus kajian ini berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan data yang diperlukan seperti untuk: (1) Reviu implementasi program RB di Kementerian terpilih yaitu Badan Ketahanan-Kementerian Pertanian; Dirjen. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum. Fokus substansi yang direviu pada kedua kementerian tersebut adalah pada dimensi isi kebijakan dan strategi dan

proses RB di lokus dimaksud. (2) Reviu lain yang dilakukan pada lokus lain adalah mengenai pada dimensi struktur pendukung implementasi RB, yang saat ini meliputi struktur makro, meso dan mikro. Khusus pada bagian ini yang diulas adalah peran KPRBN sebagai struktur makro, yang dalam hal ini diwakilkan oleh sekretariatnya yaitu Setwapres. Selain itu, pada bagian struktur pendukung implementasi reformasi birokrasi, peran Bappenas sebagai fungsi perencanaan dan penganggaran.

D. TEKNIK ANALISIS DATA

Teknik analisis data kualitatif yang umum digunakan adalah metode triangulasi, yang menurut Miles dan Huberman (1984:21-23, dalam Emzir, 2012:129) merupakan kegiatan analisis data yang meliputi 3 tahapan kegiatan, yaitu:

1. Reduksi Data

Reduksi data merujuk pada proses pemilihan, pemokusan, penyederhanaan, abstraksi, dan pentransformasian “ data mentah” yang terjadi dalam catatan-catatan lapangan tertulis.

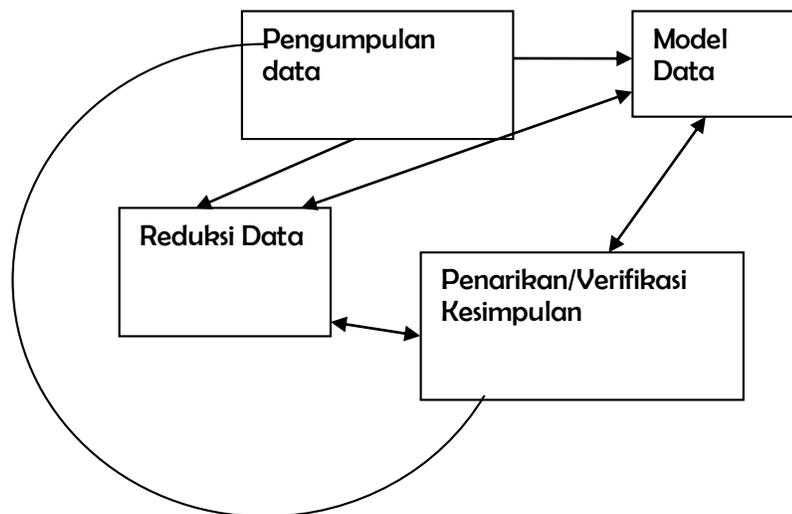
2. Model Data (data display)

Model sebagai suatu kumpulan informasi yang tersusun yang membolehkan pendeskripsian kesimpulan dan pengambilan tindakan. Misalnya teks naratif.

3. Penarikan/Verifikasi Kesimpulan

Kesimpulan terakhir tidaklah mungkin terjadi hingga pengumpulan data selesai, tergantung pada ukuran korpus dari catatan lapangan, pengodean, penyimpanan, dan metode-metode perbaikan yang digunakan, pengalaman peneliti, dan tuntutan penyandang dana-tetapi kesimpulan sering digambarkan sejak awal, bahkan ketika seorang peneliti menyatakan telah memproses secara induktif (Glasser dan Strauss (1967 dalam Emzir, 2012:133)).

Gambar 3.1
Analisis Data Model Interaktif



BAB 4

REVIU REFORMASI BIROKRASI

Permasalahan korupsi yang terus merebak dan kualitas pelayanan publik yang belum membaik menggambarkan kebutuhan akan strategi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan RB. Pendekatan lama menekankan strategi perubahan berbasis pada model teknokratis yang berorientasi kepada input dan meringkai kebutuhan perubahan secara seragam.

Pendekatan RB saat ini melupakan esensi reformasi itu sendiri yang pada dasarnya bukan proses administratif rutin tetapi merupakan proses politik. Reformasi membutuhkan dukungan politik dan keterlibatan stakeholder secara luas. Sebagai proses politik, strategi reformasi dan ukuran kesuksesannya bukan ditentukan oleh birokrasi sendiri, tetapi merupakan hasil konsensus.

Dialog mengenai kinerja birokrasi maupun capaian program reformasi birokrasi harus dibawa ke ruang publik dan tidak terbatas pada ruang kelas perkuliahan, ruang seminar maupun dialog terbatas pada instansi-instansi pemerintahan. Reformasi birokrasi adalah milik semua, suka atau tidak suka capaian kinerja pemerintah masih menjadi indikator pengukuran keberhasilan capaian pembangunan suatu negara. Tanpa kepedulian yang luas, program percepatan dan perbaikan reformasi birokrasi hanya berhenti pada tahap wacana dan bukan pada aksi nyata.

Dalam beberapa diskusi publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah maupun mitra pembangunan (RB Summit 2014, Sarasehan RB 2014) diketahui fakta bahwa pemahaman publik antara perbedaan masalah birokrasi dengan permasalahan reformasi birokrasi masih belum dibedakan. Selain itu masih banyak yang belum tahu kalau pemerintah sudah cukup lama melakukan program reformasi birokrasi. Masih eksklusifnya pemahaman substansi dan pesan reformasi birokrasi yang ingin disampaikan kepada pemerintah, membuktikan beberapa asumsi bahwa reformasi birokrasi masih berorientasi ke dalam internal pemerintah dan belum berorientasi kepada orientasi pemangku kepentingan maupun pengguna layanan pemerintah.

Merujuk pada beberapa hal di atas, sebenarnya beberapa pihak telah menyampaikan pemikirannya tentang permasalahan dan tantangan RB saat ini, baik dari mitra pembangunan, kalangan internal pemerintah maupun lembaga independen. Namun, saran kebijakan akan berhenti atau dilanjutkan sebagai suatu kebijakan tergantung dari pengguna. Namun demikian, Kajian ini dalam bab tentang revaluasi reformasi birokrasi akan menyampaikan beberapa pemikiran terkait kinerja birokrasi Indonesia, revaluasi umum reformasi birokrasi dan revaluasi pelaksanaan program RB di beberapa kementerian. Revaluasi kebijakan menjadi substansial untuk menjadi pijakan dalam melakukan perbaikan ke depan dan mengenai apa yang sudah dicapai dan apa saja kekurangan dan apa yang harus diperbaiki untuk perbaikan ke depan.

1. Capaian Reformasi Birokrasi

Melalui GDRB, hingga tahun 2014, pemerintah telah menjalankan program RB dan memberikan tunjangan kinerja kepada 63 K/L dan 77 Pemerintah Daerah. Data di bawah ini menunjukkan jumlah K/L yang telah dan akan melakukan program RB sejak Tahun 2008 hingga 2014, lihat tabel berikut ini.

Selain jumlah K/L yang sudah menjalankan program RB dan menerima remunerasi, beberapa capaian RB secara lengkap disampaikan oleh WAMENPANRB, Eko Prasajo (2014) dalam RB Summit, mengatakan bahwa sampai dengan Tahun 2014, capaian RB secara empiris meliputi beberapa hal yaitu: (1) Audit/assessment organisasi K/L: 16 selesai, 3 terbentuk; (2) Audit LNS: 10 LNS diusulkan untuk dibubarkan, 5 menyusul; (3) Sudah disusun konsep arsitektur Pemerintah Pusat (MOG); (4) Pengurangan secara bertahap eselon III dan IV di beberapa K/L; (5) Melatih analis kebijakan sebanyak 4.261 orang; (6) Pengajuan formasi pegawai baru dilengkapi ANJAB, ABK, EVJAB (2012, 2013, 2014); (7) Pelaksanaan moratorium PNS 2011-2012; (8) Pelaksanaan Minus Growth PNS; (9) Penyelesaian masalah honorer K1 dan K3; (10) Pelaksanaan seleksi CPNS 2012, 2013, 2014 transparan, obyektif dan bebas KKN; (11) Berbasis *CAT (Computer Assisted Test)* di 12 Kanreg BKN, 2304 UKG dan Instansi; (12) Promosi terbuka di beberapa K/L/Pemda: DKI Jakarta, Jawa Tengah; (13) Perubahan kurikulum DiklatPIM dan Diklat Prajabatan oleh LAN; (14) Penerapan Kinerja Individu (PP 46/2011); (15) Penambahan

dan Penguatan Jabatan Fungsional; (16) RPP Pensiun Dini; (17) RPerpres *Masterplan Nasional E-Government* dan Roadmap; (18) Pelaksanaan *e-office* di K/ L/Pemda; (19) Penggunaan email PNS: @pnsmail.go.id; (20) RUU Tata Kelola Pemerintahan Elektronik (*E-Government*); (21) Penetapan standar pelayanan publik K/L/Pemda; (22) Pelaksanaan survey Indeks Kepuasan Masyarakat di K/L/Pemda; (23) Perpres pengelolaan pengaduan masyarakat; (24) Penyusunan Sistem Informasi Pelayanan Publik (*on going*); (25) Proses perbaikan *ease of doing business* melibatkan K/L/Pemda; (26) Peningkatan efektifitas PTSP di di K/L/Pemda; (27) 246 K/L sudah menandatangani Zona Integritas; (28) *Clearance* dari PPATK untuk pengangkatan eselon I; (29) RUU Sistem Pengawasan Internal Pemerintah; (30) Penerapan akuntabilitas kinerja K/L/Pemda; (31) Permeplan penanganan konflik kepentingan, *whistle blower*; (32) Penyusunan draft RPP Penggajian dan Pensiun (sebagai pelaksanaan ditetapkan UU ASN); (33) Reviu belanja perjalan dinas, konsiyering, belanja honor, belanja diklat; (34) Mendorong penggunaan sarana fasilitas pemerintah; dan (35) Kebijakan pengetatan belanja perjalanan dinas.

Tabel 4.1. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2008 s.d. 2014

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Kemenkeu 2. BPK	1. SETNEG 2. SETKAB	1. Kemenko Perekonomia n	1. Kem.KUMHAM 2. Kejaksaan Agung	1. BPPT 2. Lemhannas 3. LAN	1. Kem.PU 2. KLH 3. Kem.Perhub	1. Kem.Koperas 2. Kem.BUMN

3. MA		2. Kemen PPN/ Bappenas		4. LKPP	4. Kem.Dikbud	3. Kem.Agam a
		3. Kemenko Polhukam		5. Kem.Perind	5. Kem.Parekraf	4. Bakosurtana
		4. Kemenko Kesra		6. Kem.Ristek	6. Kem.Laut	5. BPN
		5. Kem.Pertahana n		7. BATAN	7. LAPAN	6. MK
		6. TNI		8. BPOM	8. BAPETEN	7. Setjen MPR
		7. POLRI		9. BKN	9. Kem.Dag	8. Setjen DPD
		8. Kemen. PANRB		10. BKPM	10. Kem.Hut	9. KPU
		9. BPKP		11. BPS	11. Wantanas	10. KY
				12. BKKBN	12. Kem.LU	11. Kemenpor a
				13. ANRI	13. Kem.Kes	12. BNPB
				14. Kem.PPA	14. Kem.Nakertrar s	
				15. Kem.PeRa	15. Kem.Dagri	
				16. LEMSANEG	16. PDT	
				17. BNN	17. Kominfo	
				18. KEMTAN	18. BIN	
				19. BNPT	19. BMKG	
				20. LIPI	20. Perpustakaan	
					21. Setjen DPR	
					22. BNP2TKI	
					23. Bakorkamla	
					24. BSN	
					25. Kem.Sosial	
					26. Kem.ESDM	
					27. Sekjen.ORI	
					28. Basarnas	

Sumber: KemenpanRB, 2014.

Catatan: (1) Dari 27 K/L yang telah diajukan, 27 diantaranya sedang proses penyusunan Rperpres Tunjangan Kinerjanya; (2) Setjen DPR, sesuai keputusan DPR akan ditunda mulai Januari 2014, bersama 12 K/L berikutnya.

A. KINERJA BIROKRASI INDONESIA

Wakil Menpan dan RB, Eko Prasajo (2014) mengatakan bahwa terdapat 7 (tujuh) kondisi umum yang biasa ditemui dalam birokrasi Indonesia, yaitu: (1) Organisasi yang gemuk; (2) Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih (*overlapping*); (3) SDM Aparatur yang tidak kompeten; (4) Tumpang Tindih Kewenangan; (5) Pelayanan Publik yang masih buruk; (6) Pola pikir *ruled based*; (7) Budaya kinerja belum terbangun. Jika digambarkan, maka kondisi umum birokrasi di Indonesia, diilustrasikan dalam gambar 2: kondisi permasalahan birokrasi Indonesia berikut ini.

Gambar 4.1. Kondisi Permasalahan Birokrasi Indonesia



Program reformasi dilakukan idealnya untuk mengatasi permasalahan di atas atau yang biasa disebut sebagai patologi birokrasi. Substansi RB dalam RPJMN kedua Tahun 2010-2014, ditetapkan prioritas nasional ke-1, yaitu RB dan tata kelola. Selain itu, RB pun dimasukkan ke dalam agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan. Pada bagian ini disebutkan bahwa

pembangunan birokrasi yang kuat merupakan elemen penting untuk menjaga agar kelangsungan pembangunan tetap berkelanjutan.

Kondisi birokrasi yang tidak kondusif tersebut, menurut Dwi Wahyu Atmaji (Direktur Aparatur Negara, Bappenas, 2014) mengakibatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah rendah; Kondisi birokrasi yang tidak kondusif membuat hambatan terhadap partisipasi dan kontribusi dunia usaha dalam pembangunan; sehingga memperlambat capaian sasaran pembangunan nasional.

Namun, pelaksanaan RB paska reformasi yang memiliki 3 (tiga) sasaran yaitu birokrasi bersih dari KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan penguatan akuntabilitas, secara umum menurut lembaga internasional yang melakukan pemeringkatan kinerja pemerintahan berdasarkan efisiensi birokrasi (*Efficiency of Bureacracy*), kemudahan berusaha (*ease of doing business*), indeks persepsi korupsi (*corruption perception index*), dan beberapa indikator lainnya, belum menunjukkan hasil yang terlalu menggembirakan, seperti yang diperlihatkan dalam data di bawah ini. Pada survey mengenai efisiensi birokrasi di beberapa Negara ASIA tahun 2012, menunjukkan efisiensi birokrasi Indonesia berada pada peringkat 3 (tiga) terbawah dengan nilai 8.37 persen, yang menunjukkan birokrasi Indonesia masih belum efisien.

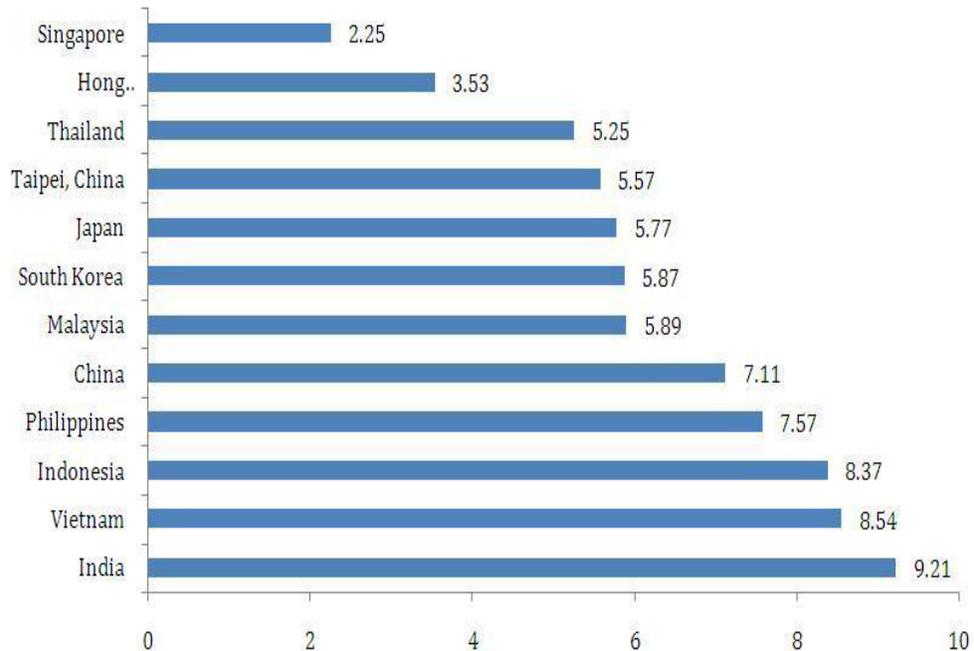
Public Sector Specialist Bank Dunia-Erwin Ariadharma (2014) mengatakan bahwa:

“Dalam evaluasi RB Banyak sekali kekurangan dan kelemahan RB terutama dalam 4 tahun ke belakang, dan sangat mengesankan juga, terutama jika dibandingkan dengan capaian standar internasional. Waktu di forum APEC pencapaian standar internasional (*global accepted*), hampir semuanya *missed*

(tidak tercapai) dan jauh. Kecuali indikator yang sifatnya lokal yang kurang mendapat perhatian lembaga internasional. seperti LAKIP, WTP dianggap telah baik; yang dianggap sebagai indikator kemajuan bangsa. Yang internasional jeblok semua dan itu harus kita akui.”

Diagram 4.1. Efficiency of Bureacracy

Efficiency of Bureacracy 2012, Scores



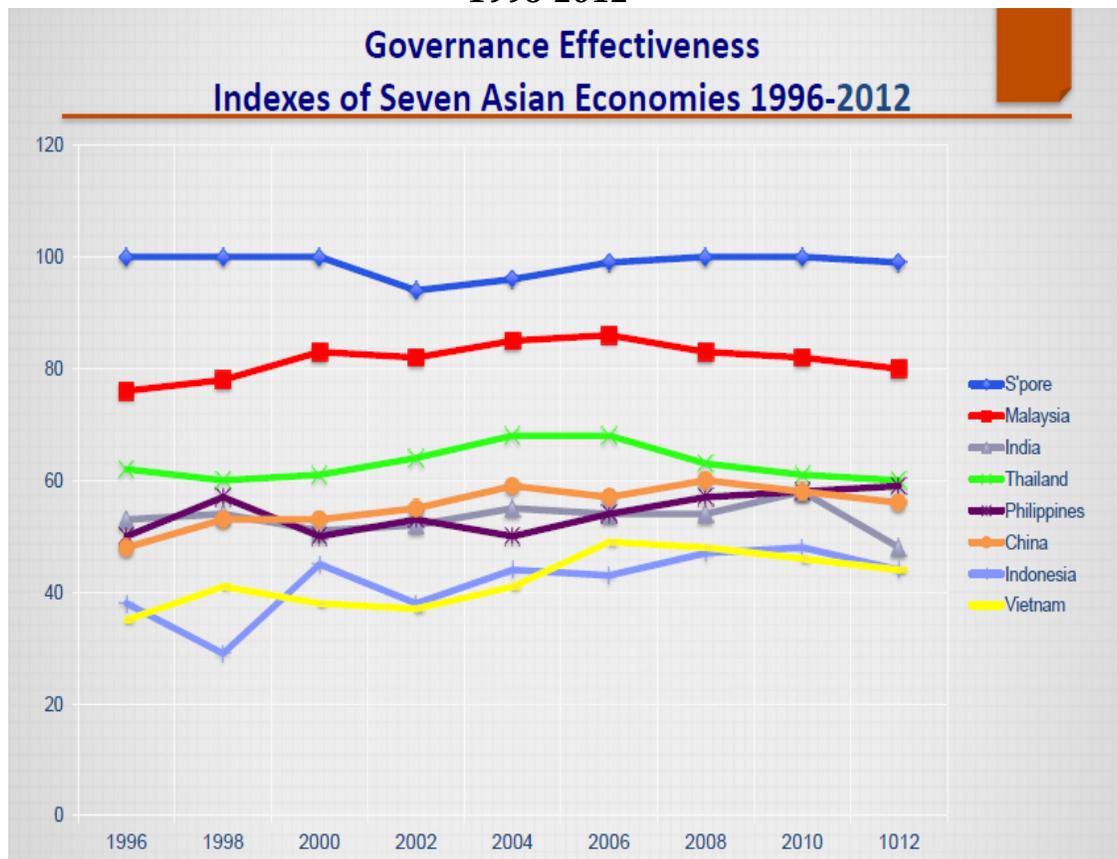
Source: PERC Ltd, Jan 2012; Note: 1-Best, 10-Worst

Data lain yang menunjukkan tentang tata kelola pemerintahan yang efektif pada 7 (tujuh) Negara di Asia selama kurun waktu 2006-2012 menunjukkan, bahwa tata kelola pemerintahan Indonesia berada dalam kategori sangat tidak efektif karena berada pada peringkat paling bawah.

Daya saing Indonesia pun secara rata-rata menurut penilaian *the Global Competitiveness Report 2013-2014* masih berada di posisi terbawah diantara Singapura, Malaysia, Brunnei Darussalam, dan Thailand. Dampak dari lemahnya

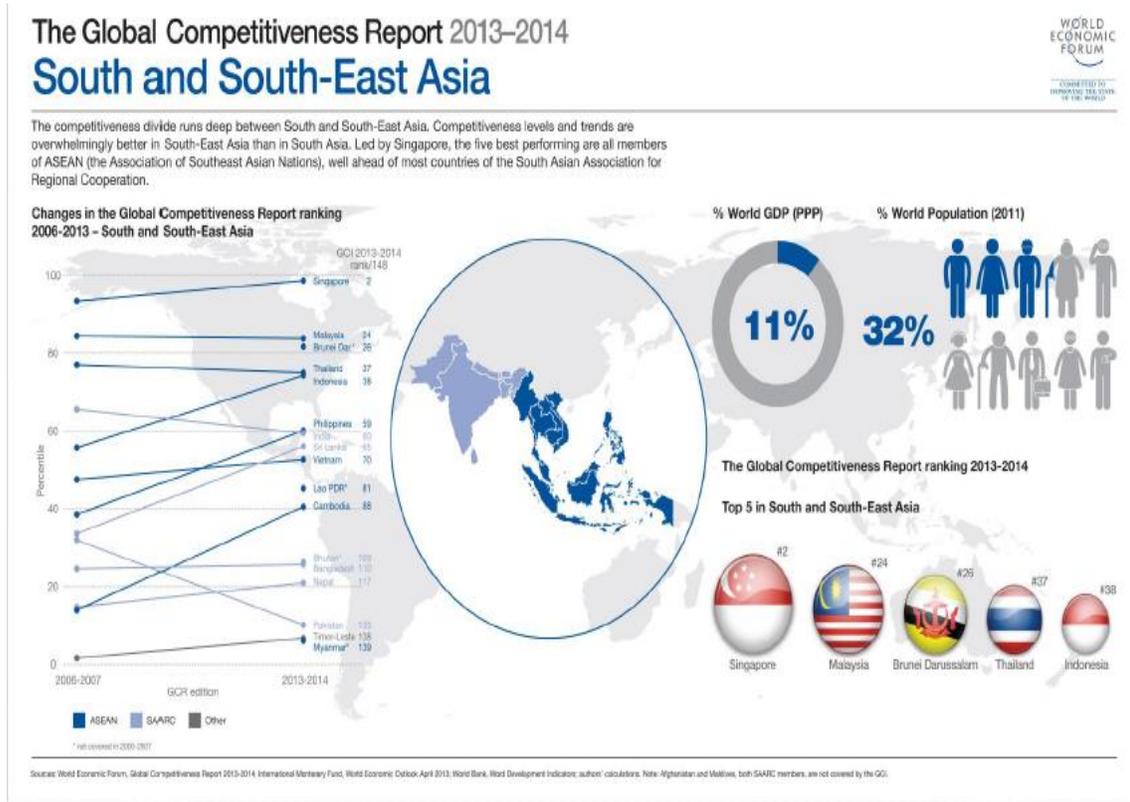
daya saing Indonesia menunjukkan bahwa ketatalaksanaan pada bidang yang menjadi mesin penggerak ekonomi belum efisien dan efektif. Misalnya pengurusan perijinan yang terlalu lama, biaya pengurusan perinjinan yang masih belum transparan dan proses pengurusan yang berbelit-belit (red tape), ditambah dengan banyaknya pungutan liar, kinerja aparatur yang belum professional, banyaknya instansi yang terlibat dalam suatu bidang perijinan akibat tumpang tindih kebijakan sektoral serta masih minimnya infrastruktur pendukung investasi seperti jalan, pelabuhan, listrik dan sebagainya.

Grafik 4.1. Governance Effectiveness Indexes of Seven Asian Economies 1996-2012



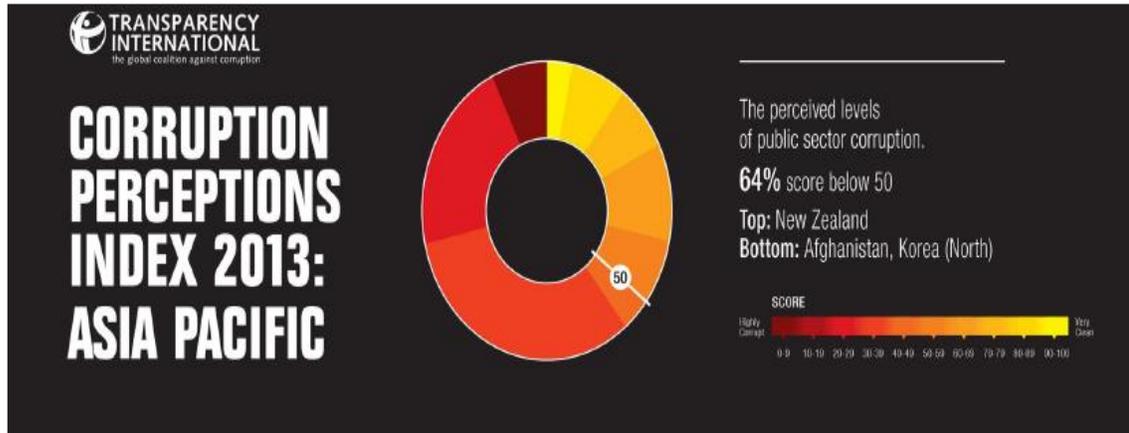
Dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2014 menunjukkan hasil sebagai berikut (RKP, 2014:28): Reformasi birokrasi dan tatakelola telah berhasil meningkatkan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) dari 2,8 (skala 1-10) pada tahun 2010 menjadi 3,0 (skala 1-10) pada tahun 2011 dan 32 (skala 1 - 100) pada tahun 2012. Dengan pola kemajuan seperti itu target RPJMN pada tahun 2014 nilai IPK mencapai 5 (skala 1-10) diperkirakan sulit dicapai. Demikian juga halnya dengan target Opini WTP atas Laporan Keuangan Provinsi/Kabupaten/Kota sebesar 60 persen, nampaknya sulit dicapai. Sedangkan untuk indikator kualitas pelayanan publik, target Indeks Integritas Pelayanan Publik sebesar 8,0 diperlukan kerja keras, sedang untuk target Peringkat Kemudahan Berusaha sebesar 75 sangat sulit dicapai. Untuk indikator Kapasitas dan Akuntabilitas Kinerja Birokrasi, target Indeks Efektifitas Pemerintahan sebesar 0,5 nampaknya sulit dicapai, dan 60 persen Kabupaten/Kota memperoleh predikat akuntabel memerlukan kerja keras. Sementara itu untuk indikator-indikator lainnya, seperti Opini WTP untuk instansi pusat, Skor Integritas Pelayanan Publik untuk instansi pusat, dan predikat akuntabel untuk K/L dan Pemerintah Provinsi diperkirakan dapat dicapai.

Gambar 4.2. The Global Competitiveness Report 2013-2014



Capaian kinerja pemerintah Indonesia dalam pemberantasan korupsi meskipun telah menunjukkan beberapa capaian positif dengan adanya KPK dan sistem administrasi keuangan pemerintah yang lebih baik, namun menurut lembaga survey internasional pengawas korupsi seperti Transparency International, pada Tahun 2013 posisi Indonesia berada pada nilai 32 atau berada pada ranking 114 seperti yang ditunjukkan pada data di bawah ini.

Gambar 4.3. Corruption Perceptions Index 2013: Asia Pacific



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	New Zealand	91	53	Malaysia	50
5	Singapore	86	80	China	40
9	Australia	81	83	Mongolia	38
15	Hong Kong	75	91	Sri Lanka	37
18	Japan	74	94	India	36
31	Bhutan	63	94	Philippines	36
36	Taiwan	61	102	Thailand	35
38	Brunei	60	114	Indonesia	32
46	Korea (South)	55	116	Nepal	31
			116	Vietnam	31
			119	Timor-Leste	30
			127	Pakistan	28
			136	Bangladesh	27
			140	Laos	26
			144	Papua New Guinea	25
			157	Myanmar	21
			160	Cambodia	20
			175	Afghanistan	8
			175	Korea (North)	8

The 2013 Corruption Perceptions Index measures the perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world. To see the full results go to:
www.transparency.org/cpi
#stopthecorrupt

© 2013 Transparency International. All rights reserved.

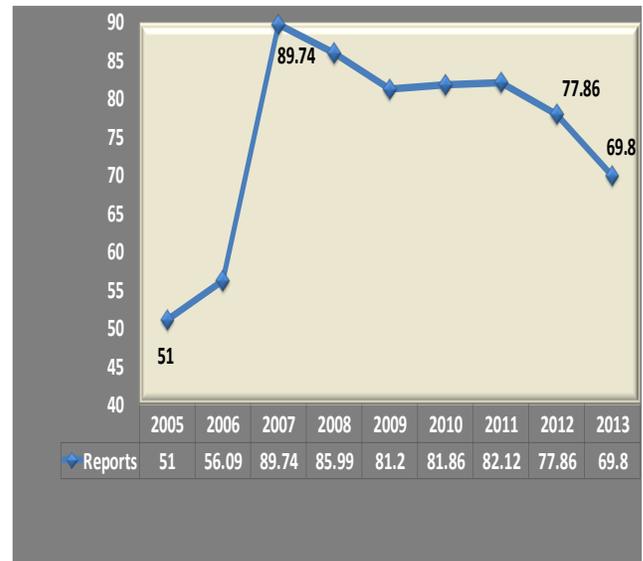
Namun demikian, menurut WAMENKUMHAM, Denny Indrayana (2014) saat ini Indonesia telah mempunyai 5 capaian sebagai pondasi anti korupsi, yaitu: (1) Indonesia lebih demokratis; (2) Regulasi anti korupsi lebih baik; (3) Institusi anti korupsi lebih baik; (4) Pers lebih bebas; dan (5) Partisipasi publik lebih baik. Lebih lanjut, Indrayana (2014) menyebutkan beberapa regulasi anti korupsi yang memayungi kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia diantaranya adalah: (1) UU TIPIKOR; (2) UU KPK; (3) UU Ratifikasi UNCAC; (4) UU Keterbukaan Informasi Publik; (5) UU Pengadilan TIPIKOR; (6) UU Perlindungan Saksi Dan Korban; (7) UU TPPU; (8) UU Mahkamah Konstitusi; (9) UU Komisi Yudisial; (10) UU MLA; (11) PERPRES NO 55/2012 tentang Stranas

Pemberantasan Korupsi; dan (12) PERPRES NO 49/2009 tentang Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI.

Selain itu tingkat kepatuhan pelaporan LHKPN meningkat dari waktu ke waktu (Indrayana, 2014), seperti yang diperlihatkan dalam data di bawah ini:

Grafik 4.2. Perkembangan Pelaporan LHKPN

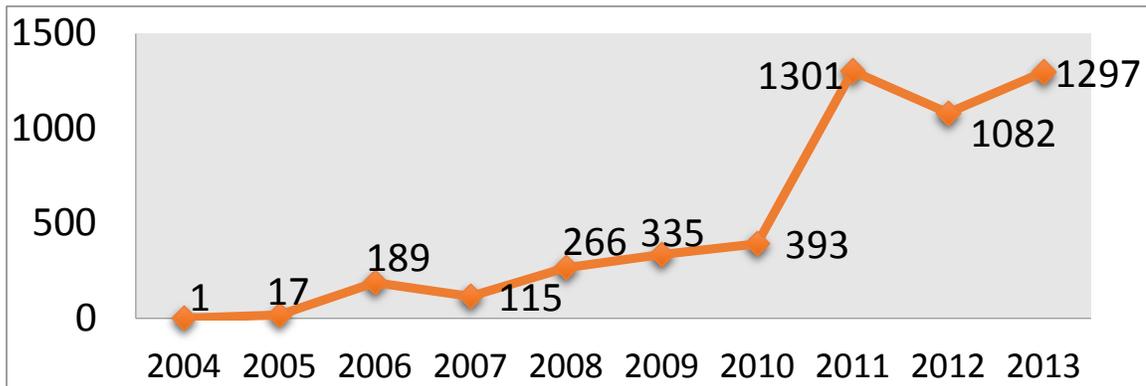
Tahun	Wajib Lapor	Pelaporan	%
2005	102.229	52.137	51%
2006	116.669	65.448	56,09%
2007	84.813	76.116	89,74%
2008	110.892	95.359	85,99%
2009	128.482	104.329	81,2%
2010	144.557	118.340	81,86%
2011	185.395	152.264	82,12%
2012	219.274	170.730	77,86%
2013	179.697	125.504	69,8%



Sumber: KPK per 31 Desember 2013 dalam Indrayana (2014)

Di samping itu, pelaporan gratifikasi sebagai indikator pencegahan korupsi pun telah mengalami peningkatan seperti yang ditunjukkan dalam data berikut ini:

Grafik 4.3 Pelaporan Gratifikasi



Sumber : KPK 2013 dalam Indrayana (2014)

Kesadaran untuk melaporkan potensi dan tindakan gratifikasi meskipun telah mengalami peningkatan, namun belum semua instansi menerapkan kode etik seketat yang dijalankan KPK dalam hal penegakkan integritas. Pada beberapa instansi gratifikasi sering tidak dikenali dan dianggap hal yang biasa sebagai ucapan terima kasih dan penyambung hubungan baik. Edukasi tentang jenis dan tindakan *auto report* (melaporkan secara sukarela terhadap potensi gratifikasi). Namun, tindakan *auto report*, maupun *whistle blowing system* tidak akan berjalan jika tidak didukung oleh instansi dan lingkungan termasuk pengadaan *help desk* dan dewan kode etik yang dapat memutus perkara dan memberikan informasi terkait potensi dan memutuskan apakah sesuatu yang diberikan tersebut merupakan bagian dari gratifikasi atau bukan.

Kasus gratifikasi yang dianggap hal yang biasa misalnya ditemui dalam dunia pendidikan kita, kebiasaan untuk memberikan hadiah kepada guru kelas maupun kepala sekolah setelah kenaikan kelas sering dianggap hal yang biasa.

Selain itu, pemberian amplop setelah seseorang guru disertifikasi kepada petugas administrasi yang mengurus sertifikasi juga sudah dianggap hal yang umum, padahal pemberian tersebut merupakan gratifikasi. Yang perlu diperhatikan adalah gratifikasi yang seringkali disamarkan dengan aspek budaya seperti perasaan berterima kasih yang berlebihan, kemudian alasan tali kasih dan sebagainya.

Meskipun hasil perkembangan penanganan kasus korupsi sudah lebih baik, namun jumlah pejabat yang tertangkap tangan KPK melakukan tindak pidana korupsi semakin bertambah dari waktu ke waktu baik dari kalangan legislatif, yudikatif dan eksekutif. Survey ICW memperlihatkan bahwa birokrasi masih menjadi episentrum terbesar praktek korupsi di Indonesia. Menurut ICW (2014) 665 pelaku korupsi adalah PNS, yang disusul 359 pegawai swasta dan 62 orang anggota DPR dan DPRD.

B. REVIU RB SECARA UMUM

Reformasi birokrasi yang dijalankan berdasarkan pada Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi dan Permen PAN dan RB No. 15 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi, serta berbagai peraturan pelaksana RB lainnya, setelah dilakukan selama kurang lebih empat tahun mengalami beberapa capaian empiris, namun masih juga terdapat beberapa permasalahan baik substansi maupun implementasi.

Namun demikian dalam mereviu RB ini perlu disampaikan secara berimbang apa capaian empirik (keberhasilan) dan permasalahan dan tantang yang masih ada. Reviu RB secara lengkap disajikan di bawah ini.

2. Hasil pelaksanaan reformasi birokrasi

Selain permasalahan integritas, daya saing dan efisiensi birokrasi, RB sendiri menjumpai berbagai permasalahan seperti:

a. Pengutamaan kebijakan remunerasi dan implikasi anggaran:

Reformasi birokrasi lebih banyak dimaknai sebagai perbaikan kesejahteraan daripada perbaikan pelayanan kepada masyarakat. Ini sebagaimana terlihat dari kenaikan anggaran belanja pegawai yang sangat tinggi. Sebelum pelaksanaan GDRB, belanja pegawai mencapai Rp 127 triliun pada tahun 2009 dan setelah pelaksanaan kebijakan RB terkait remunerasi baru, belanja pegawai mencapai Rp 242 triliun pada tahun 2013. Beban remunerasi ini akan semakin dirasakan oleh pemerintah daerah yang saat ini sekitar 60% lebih pemerintah daerah menghabiskan lebih dari 50% untuk belanja pegawai.

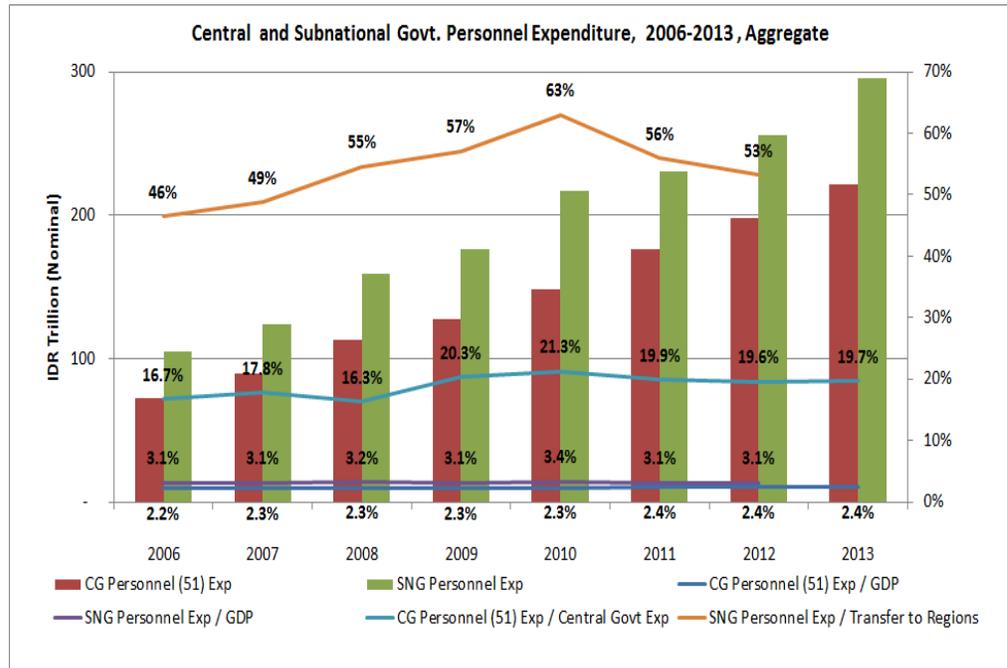
Data hasil kajian Bank Dunia (2014) mengenai *Central And Subnational Government Personnel Expenditure - Trends, Baseline Projections And Fiscal Implications*, menyebutkan bahwa belanja pegawai Pemerintah Pusat dalam

Box. 4.1
“Motivasi reformasi administrasi di Indonesia berbeda. Jika di negara lain motivasi utama reformasi birokrasi karena adanya keterbatasan anggaran dan perbaikan kinerja pemerintah melalui efisiensi serta peningkatan keterlibatan stakeholders dalam pengambilan kebijakan. Tapi di Indonesia, kebalikannya. Ide reformasi birokrasi karena ingin mendapatkan uang lebih melalui program perbaikan remunerasi bagi K/L yang sudah melaksanakan reformasi (dokumentasi). Kenaikan remunerasi bagi reformasi birokrasi gelombang pertama yang dilakukan di Kemenkeu hasil beda (lebih baik dibanding sebelum RB), tapi hasil yang berbeda (tidak sebaik di Kemenkeu) terjadi di K/L lainnya. Seharusnya kenaikan penghasilan karena adanya kenaikan produktivitas negara secara keseluruhan”.

Staffan Synerstorm, Public Sector Specialist- Bank Dunia (2014)

kurun waktu 2006-2013 telah meningkat sebesar 2,2 % sampai dengan 2,4 % dari GDP, dan total belanja Pemerintah Pusat pada kurun waktu tersebut (2006-2013) pun meningkat dari 17% menjadi 20%. Kemudian dalam kurun waktu 2006-2012, belanja pegawai pemerintah daerah tetap pada kisaran 3.1 % dari GDP. Sedangkan transfer Pemerintah Pusat kepada daerah meningkat dari 46% menjadi 53%.

Grafik. 4.4. Central and Subnational Govt. Personnel Expenditure, 2006-2013, Aggregate

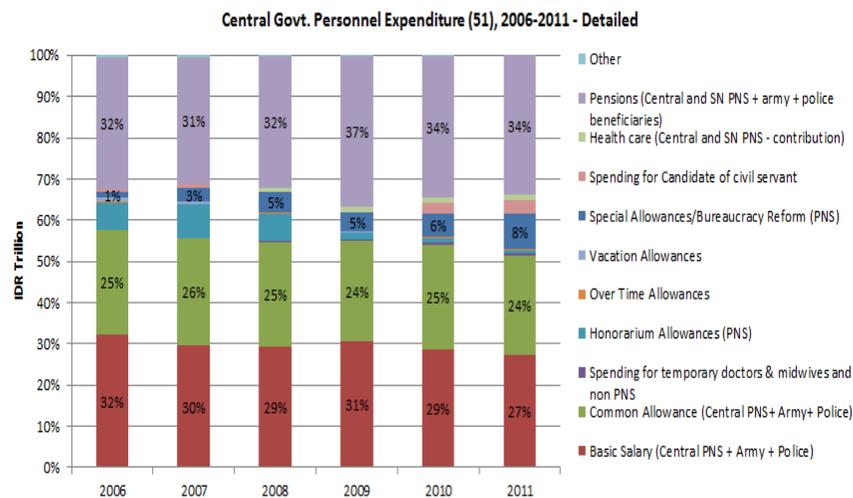


Sumber: Bank Dunia (2014)

Data lain yang ditunjukkan Bank Dunia (2014) dalam hubungannya dengan alokasi dana APBN untuk membiayai program RB khususnya pemberian tunjangan yang disebut ‘remunerasi’. Menurut data APBN pada Tahun 2011 bahwa komponen pembiayaan APBN untuk pemberian tunjangan bagi K/L yang sudah melakukan program RB adalah sebesar 8% dari total APBN atau menempati posisi ketiga dalam pos belanja pegawai setelah pembiayaan pensiun (1/3 dari APBN), gaji pegawai (27%), tunjangan-tunjangan umum sebesar 24%. Data lain menunjukkan bahwa selama kurun waktu 2006 sampai dengan 2012, belanja pegawai daerah tetap pada kisaran 3.1 % dari

GDP, sedangkan total transfer pusat ke daerah meningkat dari 46% ke 53%. Selama Tahun 2006-2011 belanja pemerintah untuk belanja tunjangan program RB meningkat seperti yang disajikan dalam grafik di bawah ini.

Grafik 4.5. Central Govt. Expenditure, 2006-2011 (detailed)



Common Allowance (Central PNS+ Army+ Police)						
Structural Allowances	25%	26%	25%	24%	25%	24%
Functional Allowances	2%	2%	2%	2%	1%	1%
Family Allowances	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Family Allowances	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Staff overseas Allowances	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Staff remote areas/papua Allowances	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Other common Allowances	16%	17%	17%	17%	18%	18%

b. RB belum mampu mewujudkan birokrasi yang bersih

Perbaikan remunerasi merupakan sarana untuk mewujudkan birokrasi yang bersih dari korupsi. Langkah ini dilakukan berdasar anggapan

Box 4.2

“Kunci dari RB adalah insentif dan akuntabilitas. Insentif disini adalah insentif untuk melakukan efisiensi”.
Staffan Synerstorm, Public Sector Specialist-Bank Dunia (2014)

bahwa penyebab utama korupsi adalah kurangnya kesejahteraan

pegawai. Namun seiring dengan perbaikan remunerasi, ternyata praktek korupsi tetap merajalela di lingkungan birokrasi. Di sisi lain, survey ICW memperlihatkan bahwa birokrasi masih menjadi episentrum terbesar praktek korupsi di Indonesia. Menurut ICW (2014) 665 pelaku korupsi adalah PNS, yang disusul 359 pegawai swasta dan 62 orang anggota DPR dan DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan remunerasi belum mampu menciptakan perubahan sikap dan perilaku para pegawai negeri. Pemberian remunerasi belum disertai dengan instrumen-instrumen yang diperlukan untuk menciptakan penguatan transparansi, akuntabilitas kinerja dan penegakan kode etik serta disiplin.

Selain permasalahan di atas, RB saat ini juga menghadapi sejumlah tantangan sebagai berikut:

1. RB merupakan elemen yang sangat vital dalam menciptakan *enabling environment* bagi terwujudnya visi dan misi Presiden. Namun demikian sesuai dengan hasil dari beberapa survey global dua tahun belakangan ini (2012-2014), dibanding dengan negara ASEAN Indonesia menunjukkan kinerja yang belum optimal. Dalam hal daya tarik investasi menurut survey doing business (2014) Indonesia ada posisi 120. Demikian pula halnya dalam hal daya saing posisi Indonesia berada pada nomor empat dibawah Thailand. Beberapa indikator seperti pengendalian tingkat

korupsi dan efektifitas pemerintahan justru mengalami penurunan.

Menurut Erwin Ariadharma-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014), hal ini terjadi karena:

“Ketika Indonesia pertama kali melakukan *reform* adalah mengenai kelemahan sistemik, pembuatan pertama kali *policy* untuk RB *disconnected* dengan RPJMN, dengan strategi besarnya Indonesia. sehingga ketika disandingkan capaian indikator RB dengan target pencapaian RB dengan target RPJMN semuanya tidak *match* atau lolos semua. Karena memang antar sektor bukannya bersinergi, tapi ujungnya-ujungnya *accumulated result* hasilnya indikatornya bagus, tapi mereka malah memperkuat ego sentris K/L masing-masing, yang penting KPI kami bagus tapi ketika dijumlahkan hasilnya saling menegasikan, jadi melemahkan satu sama lain”.

Lebih lanjut Ariadharma (2014) mengatakan bahwa:

“Tidak ada *credible* Koordinasi dari atas, sehingga kenaikan insentif (remunerasi) yang diperoleh itu justru mendorong mereka untuk menyalahkan satu sama lain. Tidak ada insentif di atas, misalnya Kemenkumham, Sekneg, merasa *memberikan* kontribusi yang lebih sehingga minta dinaikan, padahal kalau dilihat pada rata-rata nasional tidak terlihat. Tapi kenapa mereka diberikan *previlege* untuk dinaikan lagi”

Tabel 4.2.
Beberapa Hasil Survey Internasional Bagi Pemerintahan yang Bersih

EoDB 2014		CPI 2013		CoC 2012		GOV. EFF. 2012		GCR (TOTAL) 2013-2014	
CTRY	RANK	CTRY	SCORE	CTRY	SCORE	CTRY	SCORE	CTRY	RANK
SGP	1	SGP	87	SGP	2,15	SGP	2,15	SGP	2
MYS	6	BRN	55	BRN	0,64	MYS	1,01	MYS	24
THA	18	MYS	49	MYS	0,30	BRN	0,83	BRN	26
BRN	59	BRA	43	BRA	-0,07	THA	0,21	CHN	29
RUS	92	CHN	39	THA	-0,34	PHL	0,08	THA	37
CHN	96	THA	37	CHN	-0,48	CHN	0,01	IDN	38
VNM	99	IND	36	IND	-0,57	BRA	-0,12	BRA	56
PHL	108	PHL	34	VNM	-0,56	IND	-0,18	PHL	59
BRA	116	IDN	32	IDN	-0,66	IDN	-0,29	IND	60
IDN	120	VNM	31	PHL	-0,58	VNM	-0,29	RUS	64
IND	134	RUS	28	RUS	-1,01	RUS	-0,43	VNM	70
KHM	137	KHM	22	LAO	-1,04	KHM	-0,83	LAO	81
LAO	159	MMR	15	KHM	-1,04	LAO	-0,88	KHM	86
MMR	182	LAO	13	MMR	-1,12	MMR	-1,53	MMR	139

2. Birokrasi menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja tata kelola pemerintahan. Seperti dirilis oleh World Economic Forum Report 2012, kinerja dan integritas birokrasi merupakan kendala bagi Indonesia untuk meningkatkan daya saingnya.

Tabel 4.3.
Faktor yang berpengaruh terhadap peringkat daya saing Indonesia

No	2010	2011	2012
1	Efisiensi Birokrasi pemerintah	Korupsi	Efisiensi Birokrasi pemerintah
2	Korupsi	Efisiensi Birokrasi pemerintah	Korupsi
3	Infrastruktur	Infrastruktur	Infrastruktur
4	Akses pembiayaan	Ketidakstabilan politik	Etika kerja buruk
5	Inflasi	Akses pembiayaan	Peraturan ketenagakerjaan

3. Di tengah persaingan global dan kebijakan *ASEAN Economy Community* kelemahan dalam kinerja dan integritas birokrasi ini tentunya menjadi tantangan besar. RB memiliki dampak luas tidak hanya untuk menciptakan daya tarik investasi tetapi juga membangun iklim yang kondusif bagi pengembangan seluruh potensi bangsa. Dalam scenario RPJMN tahapn III (2015-2019) pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi 7% pertahun dan PDB dari 4000 USD perkapita (2013) menjadi 8000 USD pada 2019. Scenario ini membutuhkan strategi RB untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih berkualitas dan bersih dari KKN.

c. Birokratisasi reformasi

Belum optimalnya pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi disebabkan oleh model kebijakan RB saat ini yang cenderung berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan internal birokrasi.

Agenda perubahan tidak menjawab permasalahan dalam pelayanan dan pemberantasan korupsi sebagaimana yang dirasakan oleh masyarakat dan dunia usaha. Ini disebabkan bahwa kebijakan RB

Box 4.3
"Konflik kepentingan posisi Kemenpan dan terlalu sentralistik kebijakan RB oleh Kemenpan (lack of delegation)".
Staffan Synerstorm, Public Sector Specialist-Bank Dunia (2014)

dilakukan dengan logika birokrasi yang menekankan kepada standardisasi ketat dan bersifat hirarkis. Instansi pemerintah melakukan RB berdasarkan pedoman yang dilakukan oleh KEMENPAN dan RB secara seragam. Akibatnya RB bersifat *one fits all*, dan tidak responsif terhadap kebutuhan perubahan masing masing sektor dan minim dalam membangun komitmen (*ownership*) pimpinan. Di sisi lain penentuan arah, prioritas, dan penilaian keberhasilan dilakukan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan bersama MENPAN dan RB tanpa melibatkan stakeholder. Kalau pun ada, keterlibatan para pemangku kepentingan masih bersifat 'kosmetis' belum substansial dalam menentukan prioritas agenda perubahan dan keberhasilan RB itu sendiri. Akibatnya RB

berlangsung sebagai urusan eksklusif birokrasi yang jauh dari pengawasan publik dan harapan *stakeholder*.

d. Restrukturisasi kelembagaan yang sulit dilakukan.

Salah satu agenda utama reformasi birokrasi adalah penataan kelembagaan untuk menciptakan birokrasi sesuai dengan beban kerja. Di beberapa Kementerian/Lembaga (K/L) yang telah melakukan pengurangan eselon I tetapi sebenarnya tidak merubah besaran

Box 4.4

Reformasi birokrasi sebaiknya dimulai dulu dari skala strategiknya, melihat pencapaian nasional seperti apa, kemudian ditarik mundur, dilihat ke bawah, clustering, K/L-K/L mana yang paling berkontribusi, paling penting dan strategis.

Erwin Ariadharna, Public Sector Specialist- Bank Dunia (2014)

organisasi secara yang signifikan. Selain itu, kelembagaan K/L yang kewenangannya sudah banyak didesentralisasikan, pada kenyataannya strukturnya tidak ada perubahan atau bahkan cenderung membesar. Masalah ini disebabkan oleh tidak adanya arah, parameter, dan strategi penataan kelembagaan yang jelas. Penataan kelembagaan dilakukan tanpa adanya evaluasi terhadap fungsi organisasi yang bersangkutan. Di samping itu, cara pandang pemerintah yang masih mengutamakan pendekatan formalitas dimana setiap kebijakan atau masalah harus dibentuk lembaga yang menangani menjadi kendala dalam penataan kelembagaan.

Kelemahan pendekatan restrukturisasi kelembagaan saat ini dalam rangka RB, menurut Erwin Ariadhrama- Public Sector Specialist-Bank Dunia (2014) adalah:

“Ketika mereka (K/L) mengatakan, kami tidak bisa memenuhi strategi untuk *reform* karena misalnya struktur yang ada tidak mampu mengakomodasi pada saat mereka melakukan reform. Ketika mereka menyampaikan hal tersebut disampaikan kepada Kedeputan RB tetapi penentuannya di Kedeputan Kelembagaan. Sedangkan Kedeputan RB dan Kedeputan Kelembagaan di Kemenpan tidak selalu sejalan. Dan mereka mengerucut pada kitab undang-undang yang berbeda. Deputi Kelembagaan pasti mengacu pada peraturan yang mengatur tentang nomenklatur kelembagaan K/L, sedangkan Kedeputan RB mengacu pada kebijakan yang berbeda, sehingga akhirnya masalah ini buntu”.

e. Kendala harmonisasi peraturan.

Penguatan sistem demokrasi yang menuntut pengutamaan *rule of law* telah mendorong lahirnya banyaknya peraturan perundangan. Setiap sektor berlomba membuat regulasi-regulasi yang dimaksud untuk menjamin kepastian hukum. Namun demikian banyaknya regulasi ini menciptakan semakin rigidnya dan sulitnya koordinasi dalam proses

Box 4.5

“Yang kurang baik dalam program RB ini adalah regulasi yang masih tumpang tindih, saling hatam satu sama lain. Reform di negara lain biasanya didahului oleh regulatory reform, melalui *regulatory impact assessment*, untuk melihat dampaknya langsungnya seperti apa, perbaikan dan sebagainya”

Erwin Ariadharna, Public Sector Specialist- Bank Dunia (2014)

implementasi kebijakan. Tanpa koordinasi yang baik regulasi yang dibuat mendorong tumpang tindih kewenangan atau bahkan benturan kepentingan lintas sektor. Kondisi ini menjadi kendala yang sangat

penting bagi keberhasilan RB. Upaya memperbaiki pelayanan kepada masyarakat dan penguatan akuntabilitas yang menjadi tujuan reformasi birokrasi menjadi tersandera oleh regulasi yang sangat rigid dan banyak tumpang tindih. Masyarakat, dunia usaha dan birokrasi terjebak dalam prosedur yang berbelit belit, mahal dan penuh dengan ketidakpastian.

f. **Permasalahan lainnya** adalah terkait dengan logika perencanaan dalam kaitannya pelaksanaan kegiatan RB. Delapan area perubahan yang harus dilakukan K/L/D untuk memenuhi substansi road map RB sering tidak sesuai dengan substansi perencanaan yang

Box 4.6
“Kelemahan sistem penganggaran di Indonesia adalah program budget tidak memasukan pembelanjaan pegawai sebagai bagian dari anggaran yang diberikan kepada K/L”

Staffan Synerstorm, Public Sector Specialist-Bank Dunia (2014)

sedang berjalan (Renstra, RPJMD). Hal ini berdampak pada pembiayaan dari kegiatan reformasi birokrasi yang bukan bagian integral dari penganggaran kegiatan seperti yang tercantum di Renstra. Kegiatan RB dianggap sebagai kegiatan tambahan yang penganggarnya dibiayai dari berbagai jenis kegiatan yang ‘mirip-mirip’ dengan kegiatan yang ada dalam road map.

g. **Minimnya komitmen pimpinan dan reformasi sebagai *business as usual*.** Kegiatan RB lebih dipandang sebagai reformasi prosedural

bukan substansi. Karena dianggap sebagai kegiatan yang prosedural, maka kegiatan RB lebih menitikberatkan pada proses pengajuan dokumen-dokumen yang dimintakan instansi maupun tim penilaian. Sehingga tanggungjawab unit organisasi yang mengelolanya kebanyakan dilakukan oleh bagian atau biro organisasi di bawah Sekretariat Jenderal, Sekretaris Utama atau Sekretaris Daerah dan bukan dipimpin langsung oleh pimpinan organisasi. Sehingga informasi terkait RB secara substansi administrasi terbatas dipahami oleh bagian atau biro organisasi dan bukan sebagai substansi yang harus dipahami oleh semua bagian organisasi.

C. EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI

Jika pada bagian sebelumnya disajikan rewiu RB secara umum melalui capaian, permasalahan dan tantangan secara umum. Namun untuk lebih memperjelas pelaksanaan kebijakan RB saat ini, rewiu dilakukan melalui tiga dimensi sesuai dengan kerangka konseptual yang dipakai dalam kajian ini, yaitu isi (*policy content*), proses (*approaches and strategies*), struktur implementasi.

1. Content kebijakan : pelaksanaan area perubahan

RMRB 2010-2014 setiap K/L/D melaksanakan delapan program perubahan sebagai sarana mewujudkan sasaran RB. Adapun hasil yang diharapkan dan masalah yang dihadapi antara lain :

a. Penataan Peraturan Perundangan

Setiap Kementerian/Lembaga dan Pemda (K/L/D) diharapkan melakukan inventarisasi dan pemetaan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan oleh K/L/D. Hasil yang diharapkan dari penataan

Box 4.7

“Di negara lain, sebelum RB maka dilakukan penataan regulasi yang mendukung program RB itu berjalan dan bukan membuat peraturan RB tersendiri”.

Erwin Ariadharna-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014)

ini adalah identifikasi peraturan perundang-undang yang dikeluarkan/diterbitkan oleh K/L/D sebagai dasar untuk melakukan regulasi dan deregulasi. Permasalahan yang muncul adalah bahwa peraturan perundangan yang diterbitkan oleh K/L/D berupa Keputusan, Peraturan Menteri/Kepala atau Perda pada dasarnya merupakan turunan atau jabaran dari peraturan perundangan yang lebih tinggi yaitu Undang Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Akibatnya K/L/D hanya melakukan sekedar inventarisir saja tanpa dapat berbuat lebih dari itu untuk melakukan perubahan. Disisi lain untuk tim RB nasional juga tidak dapat berbuat banyak dengan peraturan perundangan yang ada terutama UU karena harus diputuskan bersama DPR. Perubahan sebuah Undang Undang membutuhkan energi dan sumber besar serta memakan waktu yang lama.

b. Penguatan/penataan organisasi

Restrukturisasi/penataan tugas dan fungsi unit kerja pada K/L/D dan Pemda dengan hasil yang diharapkan adalah Peta tugas dan fungsi unit kerja pada K/L/D yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) yang dapat mendorong percepatan RB. Sayangnya proses penataan organisasi dilakukan atas usulan masing-masing berdasarkan evaluasi terhadap beban kerja. Kriteria yang tidak jelas mengenai *right sizing* menyulitkan K/L/D untuk menentukan ukuran yang rasional. Di sisi lain instrumen analisa jabatan dan analisa beban kerja yang digunakan untuk menetapkan kebutuhan penataan organisasi tidak cukup andal digunakan sebagai alat analisa. Dalam kondisi seperti ini birokrasi akan memanfaatkan *information asymetri* yang dimiliki untuk memaksimalkan keuntungan dengan memperbesar organisasi dan personil (Niskanen, 1971; Tullock 1978.). Lebih banyak K/L/D yang kemudian memanfaatkan penataan organisasi guna menambah unit organisasi. Di sisi lain terdapat K/L yang membutuhkan pengembangan kelembagaannya, namun pihak Kementerian PAN dan RB memiliki kebijakan standadisasi yang ketat sehingga tidak memberikan ruang yang cukup kepada K/L untuk melakukan inovasi.

c. Penataan Tatalaksana

Dalam area perubahan ini setiap K/L diminta untuk menyusun *standard operating procedure* terhadap seluruh penyelenggaraan tugas

dan fungsinya dan mengembangkan *e government*. Sayangnya penyusunan SOP sebatas pada pendokumentasian proses. SOP belum dijadikan sarana untuk mereview business process dan penyederhanaan atau pengintegrasian process. Sementara itu dalam pengembangan *e government*, kebijakan RB sedikit banyak telah mendorong peningkatan penerapan *e government* secara signifikan sejak tahun 2004.

Namun demikian, penerapan *e government* ini juga belum diarahkan untuk mendukung koordinasi antar Kementerian dan Lembaga serta pemerintah daerah. masing masing membangun database yang terpisah ibarat pulau pulau yang tidak terkoneksi satu sama lain. Disamping itu pemanfaatan *e government* juga belum dikembangkan untuk menciptakan penyederhanaan administrasi yang dtujukan untuk menciptakan nilai tambah dalam pelayanan kepada masyarakat.

d. Penataan Sistem Manajemen Sdm Aparatur

Penataan sistem manajemen SDM aparatur merupakan area perubahan yang paling luas dan paling penting dalam agenda RB . Ada delapan output yang diharapkan dari penataan sistem manajemen SDM aparatur yaitu

- Sistem rekrutmen yang terbuka, transparan dan akuntabel
- Dokumen peta dan uraian jabatan
- Peringkat jabatan dan harga jabatan

- Dokumen kualifikasi jabatan
- Peta profil kompetensi individu
- Kinerja individu yang terukur
- Ketersediaan data pegawai yang mutakhir dan akurat
- Pendidikan dan pelatihan pegawai berbasis kompetensi

Kedelapan output tersebut sangat diperlukan dalam membangun sistem pengembangan pegawai untuk mewujudkan pegawai yang profesional. Namun demikian ada beberapa keterbatasan dari pendekatan yang digunakan dalam penataan SDM aparatur.

Pelaksanaan peringkat jabatan dan harga jabatan dilaksanakan secara internal oleh Bagian atau biro Kepegawaian sehingga sering menciptakan distorsi. Budaya sama rata sama rasa yang telah berakar dalam birokrasi menjadi penghalang untuk menentukan perbedaan harga jabatan secara obyektif. Pemeringkatan jabatan disusun berdasarkan hasil analisa jabatan. Masalah pemeringkatan seringkali muncul karena rendahnya kualitas informasi analisa jabatan akibat kerumitan dan besarnya volume pekerjaan yang harus dilakukan untuk menghasilkan analisa jabatan. Permasalahan dalam pemeringkatan ini seringkali harus dikesampingkan oleh K/L karena tekanan target waktu untuk mengajukan dokumen RB yang akan diproses untuk mendapatkan remunerasi.

Kelemahan lain dalam penataan SDM adalah instrumen penilaian. Untuk menciptakan penilaian yang lebih obyektif, Pemerintah telah

menerbitkan PP no 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yang diatur secara teknis pelaksanaan dengan Perka BKN No. 1 tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP no 46 tahun 2011. Kebijakan ini merupakan langkah maju dibanding dengan kebijakan Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) yang lebih bersifat subyektif. Namun demikian pengukuran penilaian tersebut cenderung bersifat *rule driven* yang diukur dari pelaksanaan tugas dan fungsi sebagaimana diperintahkan peraturan perundangan pembentuk organisasi K/L atau pemerintah daerah yang bersangkutan. Seharusnya penilaian berorientasi kepada upaya menciptakan mekanisme insentif and disinsentif yang mendorong perbaikan pelayanan atau inovasi yang menciptakan nilai tambah kepada masyarakat. Hal yang perlu menjadi agenda perbaikan dalam sistem penilaian kinerja pegawai adalah tidak adanya atau lemahnya keterkaitan dengan penilaian kinerja organisasi. Idealnya penilaian kinerja pegawai merupakan turunan secara berjenjang dari target kinerja organisasi. Dengan cara ini, setiap pejabat dan pegawai merasa bertanggung jawab dalam mewujudkan visi misi dan target kinerja organisasinya.

Hal lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam penataan SDM aparatur adalah pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi. Konsep ini sudah lama menjadi kebijakan pemerintah tetapi kenyataannya sulit untuk dijalankan. Standard kompetensi yang

seharusnya dijadikan rujukan analisa kebutuhan diklat belum tersusun. Hal ini disebabkan adanya dualisme tanggung jawab dalam manajemen kebijakan diklat aparatur dimana BKN bertanggung jawab sebagai pengendali dan LAN sebagai pembina. Penyusunan standard kompetensi merupakan tanggung jawab BKN sedangkan perumusan kebutuhan diklat oleh LAN. Persoalannya adalah ketika kebijakan standard kompetensi tidak dapat berjalan maka, diklat berbasis kompetensi belum dapat dilaksanakan.

Namun yang terpenting terkait dengan strategi diklat dalam area penataan SDM adalah tidak adanya ketentuan mengenai pola karir yang seharusnya menempatkan penyelenggaraan diklat sebagai bagian dari pengembangan karir pegawai. Di tengah masalah politisasi birokrasi terutama di daerah, keberadaan pola karir memiliki peran yang sangat penting untuk melindungi pegawai dari kebijakan pembina kepegawaian yang acapkali dibuat dengan melanggar prinsip meritokrasi.

e. Program Penguatan Pengawasan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN pada masing-masing K/L/D. Target yang ingin dicapai melalui program ini antara lain adalah Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)

pada masing-masing K/L/D. Peningkatan Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai *Quality Assurance* dan *consulting*.

Untuk memperkuat peran pengawasan internal, Pemerintah perlu memacu kualitas dan kuantitas auditor. Dari hasil pemetaan (*assessment*) kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada 2010-2011 terhadap 331 APIP di pusat dan daerah menunjukkan bahwa secara nasional 93,96% masih berada di level 1 (initial), 5,74% atau hanya 9 kementerian/lembaga (K/L) berada di level 2 (*infrastructure*), dan hanya 2 K/L yang berada di level 3 (integrated), yakni BPKP dengan Kemenkeu. Disamping itu dari sisi jumlah, saat ini jumlah auditor internal pemerintah di seluruh Indonesia sekitar 8.000 orang, yang tersebar di BPKP, K/L, serta pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Menurut Kepala BPKP, sesuai dengan kebutuhan saat ini, diperlukan setidaknya 40 ribu auditor (<http://www.energitoday.com/2012/12/20/auditor-di-indonesia-masih-tingkat-amatir>). Disamping aspek SDM auditor, penguatan pengawasan internal memerlukan prakondisi reformasi kelembagaan auditor. Dalam praktek sehari-hari peran auditor terutama dalam hal independensinya karena posisi mereka adalah sebagai bawahan dari pimpinan K/L atau Pemda. Untuk LPNK dan Pemda, kedudukan mereka bahkan ada di bawah fungsi Sekretariat. Jika terjadi penyimpangan sulit

bagi para auditor untuk memaksakan hasil temuannya agar ditindaklanjuti.

f. Program Penguatan Akuntabilitas Kinerja

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja K/L/D. Target yang ingin dicapai melalui program ini adalah: meningkatnya kinerja K/L/D dan meningkatnya akuntabilitas K/L/D. Untuk melakukan evaluasi terhadap LAKIP yang sudah disusun K/L/D, Menpan dan RB telah menerbitkan pedoman evaluasi (Permenpan no 35 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi LAKIP tahun 2011). Melihat metode evaluasi dan hasil penguatan Akuntabilitas Kinerja yang ditetapkan dalam RoadMap, nampak ada kesenjangan yang cukup besar. Metode tersebut lebih menekankan penilaian kepada prosedur penyusunan LAKIP. Cara ini akan mendorong K/L/D untuk memperbaiki laporan akuntabilitas tetapi bukan kinerjanya sendiri. Untuk meningkatkan kinerjanya

K/L/D membutuhkan dukungan manajemen kinerja bukan hanya perbaikan laporan akuntabilitas.

Penguatan akuntabilitas tidak dapat ditingkatkan hanya melalui laporan tetapi diperlukan adanya insentif dan disinsentif yang lebih nyata. Seperti diketahui, sesuai

Box 4.8
“Kelemahan RB saat ini terjadi karena tidak adanya tekanan dari publik dan dari Presiden”.
Staffan Synerstrom-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014)

perintah Inpres no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, tiap tahun K/L/D menyampaikan LAKIP kepada Presiden dan Wakil Presiden namun tidak ada *feedback* perbaikan yang harus dilakukan. Demikian pula halnya dengan K/L/D yang kurang baik LAKIP, tidak sanksi yang diberikan.

Kelemahan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah adalah penggunaan keuangan negara dan belum kepada kinerja dalam pelayanan kepada masyarakat atau stakeholder. Ini yang menjadi salah satu alasan tidak adanya keterlibatan stakeholder yang menerima manfaat dari kinerja K/L/D. Pendekatan ini berbahaya terutama jika dihadapkan pada iklim birokrasi yang menurut Wolf (1983) selalu dibayangi masalah “internalitas” yaitu kesulitan membedakan antara kepentingan pribadi dan kepentingan publik. Ini terlihat dari pola kegiatan akhir tahun yang sudah menjadi semacam ritual dimana PNS berlomba menghabiskan anggaran tanpa mempedulikan apa manfaatnya bagi masyarakat.

g. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik pada masing-masing K/L/D sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat. Peningkatan pelayanan publik merupakan bagian perubahan yang terpenting dari seluruh area perubahan. Berbagai negara yang telah melakukan reformasi administrasi, menempatkan

perbaikan pelayanan sebagai instrumen utama untuk mengembalikan kepercayaan publik kepada pemerintah (Dwiyanto, 2012).

Untuk memperbaiki pelayanan diperlukan berbagai penyesuaian komponen organisasi (*organization streamlining*) dalam rangka merespon harapan dan kebutuhan pengguna layanan. Penyesuaian tersebut terutama mencakup aspek sumber daya manusia (kompetensi, penilaian kinerja, sistem kompensasi dsb), teknologi, proses kerja, struktur organisasi dan sarana prasarana. Seperti yang dianjurkan oleh konsep *total quality management*, perbaikan pelayanan membutuhkan penyesuaian organisasi secara keseluruhan. Tanpa penyesuaian menyeluruh terhadap organisasi, maka perbaikan

pelayanan hanya bersifat kosmetis hanya menyentuh permukaan saja.

Program perbaikan pelayanan dalam RB tingkat mikro maupun makro nampaknya belum memperlihatkan keterkaitannya dengan perbaikan pada area perubahan yang lain

(struktur organisasi, SDM aparatur, tatalaksana, pengawasan, akuntabilitas dsb). Sebaliknya program ini cenderung menonjolkan kepada aspek formal perbaikan pelayanan. Artinya, pelayanan sudah dianggap baik jika sudah memenuhi beberapa standard atau kriteria yang diberikan oleh lembaga. Hal ini misalnya target yang hendak

Box 4.9

“Untuk mendorong RB, ICT sangat penting untuk meningkatkan pelayanan publik dan mengurangi pengeluaran bagi pembiayaan yang tidak perlu”.

Staffan Synerstrom-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014)

dicapai dari program ini adalah meningkatkan jumlah meningkatnya jumlah unit pelayanan yang memperoleh standarisasi pelayanan internasional pada K/L/D. Seperti diketahui sertifikasi yang diberikan ISO adalah hanya pada kepatuhan terhadap standarisasi dan

Box 4.10
“Yang paling penting untuk RB ke depan adalah untuk menjadikan sebagai milik bangsa secara luas”.

Staffan Synerstrom-
Public Sector Specialist
Bank Dunia (2014)

dokumentasi prosedur pelayanan. Penerapan ISO belum tentu menjadi jaminan perbaikan pelayanan secara substantif sebagaimana yang dirasakan dan diharapkan oleh masyarakat. Sama halnya dengan target yang ditetapkan berupa peningkatan indeks kepuasan masyarakat. Indeks Kepuasan masyarakat hanyalah mengukur persepsi sekelompok kecil responden yang berinteraksi langsung dengan birokrasi. Pendapat responden ini tentunya tidak jadi jaminan bahwa sebagian besar rekan mereka yang mungkin tidak berhubungan dengan birokrasi merasakan hal yang sama.

h. Program Manajemen perubahan

Program ini bertujuan untuk mengubah secara sistematis dan konsisten sistem dan mekanisme kerja organisasi serta pola pikir dan budaya kerja individu atau unit kerja didalamnya agar menjadilebih baik sesuai dengan tujuan dan sasaran RB. Target yang ingin dicapai melalui program ini antara lain adalah meningkatnya komitmen pimpinan dan

pegawai K/L/D dalam melakukan RB dan terjadinya perubahan pola pikir dan budaya kerja K/L/D.

Untuk mencapai target yang diharapkan manajemen perubahan dilaksanakan dengan membentuk Tim manajemen perubahan K/L/D dan Pemda. Disamping itu, setiap K/L/D harus menyusun Strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi K/L/D. Hal ini dimaksud sebagai cara untuk membangun komitmen, partisipasi dan perubahan perilaku pegawai.

Dalam manajemen perubahan faktor kepemimpinan memegang peranan sangat penting. Seperti

adagium manajemen perubahan bahwa *“change always comes from the top”*. Menurut Kotter pemimpin bertanggung jawab dalam membangun sense of urgency, menciptakan visi perubahan dan menggerakkan bawahan untuk mencapai visi

Box 4.11

“Kelemahan reformasi birokrasi saat ini adalah lemahnya komitmen pimpinan. Pendekatan reformasi administrasi yang banyak digunakan di negara lain adalah berorientasi hasil. Lemahnya komitmen pimpinan juga diperparah oleh absennya kepemimpinan dari Kemenpan. Seharusnya komitmen dari pimpinan puncak K/L/Pemda didukung secara politik oleh Presiden”.

Staffan Synerstrom-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014)

tersebut. Disamping itu pimpinan juga harus berada pada lini terdepan untuk memecahkan berbagai kendala dalam proses perubahan (Kotter, 1995). Peran ideal pemimpin dalam manajemen perubahan nampaknya belum terlihat. Dari pengamatan praktek manajemen perubahan di beberapa K/L, Pimpinan nampak kurang terlibat secara

intensif dan aktif. Hal ini disebabkan bahwa kebijakan RB dianggap sebagai perintah peraturan yang harus dilaksanakan sebagaimana tugas rutin lainnya. Pimpinan tidak cukup berperan dalam menciptakan *sense of urgency* dan arah perubahan.

2. Proses implementasi area perubahan

a. Ketidakjelasan hubungan kausal area perubahan dan sasaran RB

Disamping kelemahan pelaksanaan per program secara individual seperti yang dikemukakan diatas, kebijakan RB juga dihadapkan kepada masalah ketidakjelasan keterkaitan pelaksanaan delapan area perubahan dalam mencapai sasaran RB yaitu birokrasi bersih dari KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan penguatan akuntabilitas. Tidak ada hubungan logis yang jelas bagaimana hasil penataan organisasi, sumber daya manusia, ketatalaksanaan, akuntabilitas, penataan regulasi akan saling memperkuat satu dengan yang lain dan menyumbang pencapaian tiga sasaran RB. Kejelasan hubungan kausal antara pelaksanaan delapan area perubahan dan sasaran RB ini padahal sangat penting untuk membangun *sense of urgency* dan juga *ownership* para pelaksana di tingkat K/L/D. Seperti halnya seorang pekerja, mereka perlu kejelasan apa manfaat yang akan dicapai dari kerja kerasnya. Tanpa tujuan yang jelas, maka para pelaksana di tingkat K/L/D melaksanakan program RB sebagai ritual tanpa makna yang jelas. Masing masing mengartikan program RB

secara berbeda beda. Satu satunya hubungan kausal yang jelas bagi mereka - juga pemaknaan program RB itu sendiri - adalah memperoleh remunerasi. Persepsi ini tidak sepenuhnya salah, karena bagi para pelaksana di tingkat K/L/D hubungan sebab akibat yang paling mudah dimengerti adalah jika mereka melakukan kebijakan dan pedoman RB maka akan ada perbaikan kesejahteraan.

Menurut Erwin Ariadharma-Public Sector Specialist Bank Dunian 2014:

“Memang sequence tahapan (untuk melakukan reform) tidak dilakukan dengan jelas. Kalau misalnya Kemenpan bilang silahkan anda fleksibel 3 fokus yang paling penting, tapi tolong ambil yang 2 ini sebagai prioritas nasional. Tapi ketegasan itu tidak dilakukan. Kalau negara lain berani. Dan mereka berani cepat merubah undang-undang untuk mencapai tujuan itu”.

b. Formalitas tanpa kehadiran stakeholder

Kebijakan RB dirasakan bersifat formalistik seolah berorientasi kepada kepentingan birokrasi sendiri daripada masyarakat. Sebagaimana diatur dalam Permenpan No. 7 tahun 2011 tentang pedoman Pengajuan Usul RB, setiap

Box 4.12
Cara mendefinisikan prioritas reformasi birokrasi:

1. Memotong pengeluaran-pengeluaran yang tidak perlu melalui rasionalisasi pegawai, menggunakan ICT secara luas;
2. Meningkatkan pelayanan publik

Staffan Synerstrom-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014)

Kementerian/Lembaga dan Pemerintah daerah diminta untuk mengajukan dokumen road map kepada Menpan dan RB. Pengajuan usulan mencakup kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan monitoring dan evaluasi. Sayangnya ketiga tahap tersebut tidak ada keterlibatan stakeholder secara substantif.

Pada tahap perencanaan K/L/D harus menyusun roadmap. Penyusunan roadmap tidak disusun berdasarkan kesepakatan dengan stakeholder tentang apa yang mereka harapkan dari perubahan yang akan dilakukan oleh Kementerian/Lembaga ataupun Pemda. Instansi pemerintah merumuskan sendiri apa yang menurut mereka sebagai kondisi ideal yang diharapkan dan cara terbaik yang harus dilakukan saat ini. Pada tahap monitorong dan evaluasi, masyarakat atau stakeholder juga tidak dilibatkan. Keberhasilan pelaksanaan reformasi dinilai oleh tim quality assurance dan independen. Akibatnya roadmap yang disusun tidak menggambarkan perubahan yang jelas yang dapat dirasakan oleh masyarakat atau stakeholder.

c. Penyeragaman kebutuhan dan kemampuan birokrasi

Secara konseptual, RB merupakan respon terhadap kelemahan model ideal birokrasi yang diperkenalkan secara luas oleh Max Weber. Teori birokrasi Max Weber merupakan salah satu tonggak penting dalam mazab klasik teori organisasi (Dwiyanto, 2011). Mazab ini percaya bahwa ada model ideal yang cocok diterapkan pada semua jenis organisasi. Jika melihat pendekatan yang dilakukan dalam pelaksanaan RB , kita akan menemukan suatu

paradox dimana para birokrat sering mengkritisi model birokrasi weberian tetapi dalam praktek mereka justru melestarikannya. Kebijakan RB dengan delapan area perubahan diterapkan sebagai model yang dianggap cocok untuk semua sektor atau jenis organisasi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Seperti dikemukakan diatas, penyeragaman ini membuktikan bahwa kebijakan RB tidak mengakomodir kebutuhan para stakeholder tiap instansi yang berbeda. Disamping itu penyeragaman ini juga menutup mata terhadap kemampuan K/L/D yang berbeda beda.

Menurut Erwin Ariadharma-Public Sector Specialist Bank Dunia (2014):

“RB di Indonesia terlampau sentralistik dan rigidnya peraturan dari Kemenpan, dan hal ini sudah bisa diduga oleh kolega-kolega kami yang berada di Washington DC. beberapa model *reform* di beberapa negara, Pusat, kabinet Minister Office atau apapun itu hanya memberikan *guidance*. Mereka (K/L) dipersilahkan reform karena mereka yang paling tahu apa yang mereka *reform*, tapi mereka secara reguler melaporkan resultnya seperti apa tapi *budgetnya* tetap dikontrol. Misalnya ketika mereka ingin melakukan reform dengan budgetnya X US\$, maka bagian yang akan melakukan reform, melakukan presentasi mereka, misalnya mereka butuh ini, mereka akan melakukan ini, mereka butuh pegawai, mereka akan merestrukturisasi. Maka bagian yang melakukan persetujuannya, tidak langsung mengatakan strukturnya tidak boleh begitu, tapi mereka melihat dulu presentasinya, mendengar dan memberikan pertimbangan dan keputusan, apa yang bisa dilakukan sepanjang masih dalam anggaran yang diberikan (budget appropriation) maka diperbolehkan. Dengan budget itu mereka lebih flexibel”.

Menurut Global Expert Bank Dunia pada tahun 2011 mengatakan bahwa GDRB itu seolah-olah RB di K/L itu tidak ada *guidance* untuk melakukannya, seolah-olah Big bang. Padahal kemampuan K/L bervariasi (Erwin Ariadharma, 2014).

d. Pendekatan yang lebih bersifat *Input oriented*

Model RB yang saat ini dibuat lebih bersifat *input oriented* dengan logika “JIKA K/L/D menerapkan input delapan area perubahan dan menerima remunerasi MAKA akan terwujud birokrasi yang bersih dari KKN, kinerja pelayanan yang berkualitas dan akuntabilitas yang semakin kuat”. karena sifatnya *input oriented* maka ukuran keberhasilannya adalah sejauh mana K/L sudah punya dokumen SOP, sudah melakukan pedoman yang diterbitkan oleh Menpan dan RB, sudah melakukan *self assesment*, sudah menerima remunerasi sekian persen dsb. Dengan logika berpikir seperti ini maka tidak mengherankan apabila kemudian masyarakat menilai bahwa RB tidak memberikan manfaat nyata yang dirasakan kepada mereka. Akuntabilitas pelaksanaan RB juga didesain menurut logika ini, dimana keberhasilan pelaksanaan RB diukur dari berapa K/L yang sudah melakukan RB, berapa yang sudah mulai menerima remunerasi. Jadi bukan hal aneh bila ditengah kesibukan melaksanakan RB, berbagai indikator yang terkait dengan integritas dan kinerja birokrasi terus melorot.

3. *Implementing structure*

Pelaksanaan kebijakan RB dilakukan melalui dua tingkat pelaksanaan, yaitu nasional dan instansional. Pada tingkat nasional terdapat dua organ penanggung jawab yaitu Komite Pelaksana RB Nasional (KPRBN) dan Tim RB Nasional (TRBN). Sebagai penanggung jawab level makro kedua organ

tersebut memiliki tugas utama dalam penyempurnaan regulasi nasional yang terkait dengan pelaksanaan RB. Kedua organ diatas dibantu oleh Unit Pengelola RB Nasional (UPRBN), Tim Quality Assurance dan Tim Independen. Di tingkat instansional atau yang disebut dengan level mikro, pada setiap K/L dan Pemerintah Daerah dibentuk tim RB yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan/ program RB seperti digariskan oleh KPRBN dan TRBN.

a. Proses politik tanpa dukungan politik

Komposisi penanggung jawab pada tingkat nasional dirancang agar ada kepemimpinan yang kuat dan koordinasi lintas sektor dalam mendukung pelaksanaan kebijakan RB. KPRBN dipimpin langsung oleh Wakil Presiden dengan keanggotaan seluruh Menko (POLHUKAM, KESRA dan Ekonomi). Namun penanggung jawab pada tingkat nasional ini memiliki kelemahan. Pertama, tugas level makro yang seharusnya memainkan peran sebagai pengarah kebijakan tidak diberikan tanggung jawab dalam penataan regulasi. Pekerjaan ini justru diberikan kepada level mikro. Penataan regulasi yang membutuhkan koordinasi lintas sektor dan komunikasi politik tingkat tinggi seharusnya dilakukan oleh KPRBN. Kedua, terkait penanggung jawab tingkat makro yang seharusnya berperan dalam menyelesaikan persoalan tumpang tindih kebijakan, struktur ini sangat memerlukan dukungan politik dari DPR. Menurut Montgomery, reformasi

administrasi merupakan proses politik untuk memperbaiki birokrasi (Caiden, 1969). Sebagai proses politik, reformasi administrasi tidak dapat diisolir di dalam tubuh birokrasi sendiri. Keterlibatan Senayan dalam proses implementasi kebijakan reformasi sangat diperlukan untuk membantu melakukan debotlenecking kebijakan lintas sektor, dan penataan regulasi. Disamping itu, DPR juga dapat berperan dalam mengawal program reformasi karena kewenangannya dalam pengesahan anggaran pemerintah. *Last but not least* peran DPR dibutuhkan untuk memperkuat akuntabilitas program RB . Sebagai wakil rakyat, anggota DPR perlu mengawasi arah kebijakan reformasi agar sungguh sungguh memberikan manfaat bagi masyarakat luas.

Pada tingkat pemda, keterlibatan DPRD sangat penting karena kedudukannya yang tidak terpisahkan dari pemerintah daerah. Melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPRD menjadi partner yang sangat dibutuhkan untuk menjamin keberhasilan RB . Terlebih lagi karena RB sangat membutuhkan terobosan inovatif. Ketidaksamaan persepsi antara DPRD dan Pemerintah akan mematikan gagasan gagasan inovatif karena ketakutan para birokrat dan Kepala Daerah menjadi sasaran tuduhan penyimpangan.

b. Absennya peran stakeholder

Menarik untuk disimak bahwa struktur implementasi RB baik di tingkat nasional maupun instansional tidak melibatkan masyarakat

yang akan menerima manfaat. Penyusunan arah kebijakan pada tingkat nasional, serta implementasinya pada tingkat instansional disusun berdasarkan pemikiran para birokrat. Demikian juga dengan monitoring dan evaluasinya. Tim *Quality Assurance* dan Tim Independen yang terdiri dari para birokrat dan akademisi atau praktisi ditugasi untuk melakukan pengawasan terhadap keberhasilan pelaksanaan RB. Disisi lain, masyarakat dan dunia usaha yang akan merasakan manfaat reformasi tidak dilibatkan baik pada penentuan arah kebijakan, penetapan prioritas maupun pada tahap evaluasi. Pola pelaksanaan RB menjadi terkesan sangat teknokratis dan tidak menciptakan proses *ownership* dari masyarakat terhadap reformasi. Dalam jangka panjang, reformasi akan kehilangan legitimasinya karena program tersebut tidak jelas siapa yang menginginkannya dan untuk siapa manfaatnya.

c. Masalah peran ganda Menpan

Dalam struktur implementasi RB, Menpan dan RB berkedudukan ganda yaitu disatu sisi sebagai pembuat kebijakan karena kedudukannya dalam TRBN dan KPRBN, dan disisi lain sebagai pelaksana karena kedudukannya sebagai penanggung jawab pelaksanaan RB di dalam instansinya. Posisi ganda Menpan ini menciptakan masalah dalam penjaminan kredibilitas program RB . Memang harus diakui bahwa sedikit banyak Menpan dan RB dihadapkan pada masalah konflik

peran. Disatu sisi seharusnya instansi tersebut bisa berperan sebagai *role model*, tetapi disisi lain Menpan dan RB juga berperan sebagai pelaksana tingkat mikro yang harus membenahi segala persoalan internalnya. Banyak pihak menilai bahwa seharusnya Menpan melakukan reformasi internal terlebih dahulu sebelum mengarahkan dan menilai pelaksanaan RB di instansi pemerintah yang lain.

Masalah lain yang dihadapi oleh Menpan adalah beban pekerjaan yang sangat tinggi karena dua jenis tugas tersebut. Terlebih lagi, Ketua UPRB juga dijabat oleh Deputy RB Menpan. Dengan pegawai berjumlah kurang lebih 360 orang, sulit dibayangkan Menpan harus mengelola berbagai masalah kebijakan RB skala nasional yang kompleks tetapi pada saat bersamaan juga harus menata dirinya sendiri.

d. Belum optimalnya peran tim RB tingkat meso

Untuk membantu Tim RB nasional, pada tingkat meso dibentuk UPRBN, Tim Quality Assurance dan Tim Independen. Disebut sebagai tingkat meso karena perannya sebagai perantara untuk menjembatani arahan kebijakan Tim nasional dan pelaksanaannya oleh tim tingkat instansional (K/L/D). Tim tingkat meso bertanggung jawab dalam menyusun sistem operasional RB, menilai usulan RB yang diajukan oleh K/L/D serta memberikan penilaian atas pelaksanaan program RB tingkat instansional. Dalam Roadmap RB 2010-2014, pelaksanaan RB tingkat meso memberikan fokus kepada 4 program yaitu manajemen

perubahan, konsultasi dan asistensi, Monitoring dan evaluasi serta knowledge management. Dengan keempat program tersebut tugas tim RB tingkat meso sangat berat dan mengundang pertanyaan terhadap relevansinya. Pertama manajemen perubahan, tim tingkat meso bertanggungjawab dalam menjamin komitmen para pimpinan K/L/D dalam menjalankan RB. Sulit dibayangkan bahwa tim tingkat meso yang dijabat para birokrat karir dapat mempengaruhi komitmen terutama para pimpinan Kementerian dan Pemda yang dijabat oleh para politisi. Terlebih lagi tim meso tidak memiliki instrumen insentif dan disinsentif untuk mendorong komitmen para pimpinan tersebut. Kedua, terkait program konsultasi dan asistensi, tim meso memiliki tanggung jawab dalam meningkatkan pemahaman K/L/D terhadap kebijakan RB. Pelaksanaan program ini menjadi *unmanageable* karena besarnya K/L/D yang dilayani. Terlebih lagi tim tingkat meso tidak dibekali dengan struktur organisasi dan sumber daya yang memadai untuk melakukan program tersebut. Disisi lain, K/L/D yang bertanggung jawab melaksanakan berbagai kebijakan dan pedoman yang diterbitkan oleh Menpan mengalami kebingungan karena pemahaman yang berbeda beda. Banyak substansi pedoman yang dianggap terlalu konseptual dan tidak memperhatikan realitas birokrasi yang berbeda beda. Bagi Kementerin teknis seperti Kementerian Perhubungan atau Kementerian Pekerjaan Umum, pimpinan sangat jarang melibatkan diri dalam pelaksanaan RB di

instansi atau unitnya karena merasa tidak tahu dan tidak jelas. Hal ini sangat disayangkan karena tim tingkat meso ditengah masalah ini tidak memanfaatkan infrastruktur yang sudah ada, misalnya bekerja sama dengan LAN dan badan badan diklat untuk melakukan pelatihan kepada para pimpinan. Terkait dengan hal ini sudah ada langkah positif yang dilakukan oleh LAN bersama Menpan dan RB dengan mengadakan program Reform Leader Academy, tahun 2013. Program ini perlu untuk dikembangkan untuk mendukung pemahaman dan komitmen pimpinan K/L/D.

4. Persiapan Pelaksanaan RB Tingkat Pemda

Kebijakan RB sebagaimana diatur dalam Perpres no 81 tahun 2010 tentang *GDRB* dilaksanakan secara bertahap di daerah melalui penerbitan Kempenpan dan RB no 96 tahun 2013 tentang Penetapan Pilot Project Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah. Secara keseluruhan terdapat 33Provinsi dan 66 Pemerintah Kabupaten/Kota.

- Fokus perubahan yang tidak kontekstual. Beberapa daerah pilot telah menyusun road map reformasi birokrasi. Namun demikian road map tersebut belum menggambarkan permasalahan mendasar di daerah yang bersangkutan. Misalnya di Provinsi NTT merupakan salah satu provinsi pilot project RB. Pemerintah Provinsi telah menyusun *roadmap*. Namun demikian *roadmap* ini mengesampingkan agenda penting permasalahan yang dihadapi daerah. Salah satu masalah utama provinsi

NTT adalah capaian IPM yang masih berada di bawah rata-rata nasional. pada tingkatan Kabupaten/Kota, Kota Kupang juga memiliki roadmap yang tidak menyentuh masalah sehari-hari. Survei KPK menilai bahwa kota kupang merupakan salah satu pemerintah daerah dengan potensi integritas yang rendah. Artinya potensi korupsi masih tinggi dalam praktek pemberian pelayanan.

- Remunerasi dan beban anggaran pemerintah daerah. Menurut Fitra (2012) lebih dari 60% pemerintah daerah memiliki belanja pegawai lebih dari 50% dari APBD. Dengan kebijakan remunerasi, pemerintah daerah dituntut untuk menyesuaikan standar penggajian pada semua tingkat kepegawaian. Hal ini tentu saja akan berakibat pada kenaikan belanja pegawai. Gambaran kenaikan belanja pegawai akibat reformasi birokrasi ini telah terlihat dari pertumbuhan belanja pegawai di tingkat pemerintah pusat. Pada tahun 2009 sebelum reformasi birokrasi belanja pegawai mencapai 190 triliun. Setelah penerapan Perpres no 81 tahun 2010 tentang Grand Design reformasi birokrasi yang mewajibkan kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah melaksanakan reformasi birokrasi, anggaran belanja pegawai meningkat menjadi Rp 214 triliun.
- Pelaksanaan reformasi birokrasi dianggap sebagai tugas tambahan yang belum terintegrasi dengan manajemen pemerintahan daerah. hal ini terlihat bahwa penyusunan *roadmap* sebagai dokumen reformasi belum terintegrasi dengan perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah.

disisi lain pelaksanaan *roadmap* juga tidak ada mekanisme *reward* dan *punishment*. Penilaian kinerja pemerintah daerah belum memasukan target perubahan. Penilaian kinerja tersebut sangat penting untuk memaksa pimpinan dan pegawai agar menerapkan program reformasi birokrasi dan target perubahan. Namun demikian beberapa daerah mengaku bahwa sekiranya delapan area perubahan tersebut diterapkan secara serentak tentu akan membebani pemerintah daerah.

D. REVIU PELAKSANAAN RB DI KEMENTERIAN

Pada bagian ini reviu pelaksanaan RB dilakukan di beberapa Kementerian yang sudah melaksanakan program RB dan terkait langsung dengan pelaksanaan kebijakan sektoral, seperti Ditjend. Bina Marga-Kementerian PU yang terkait dengan Sektor Infrastruktur, kemudian Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian yang terkait dengan isu ketahanan pangan yang melibatkan lintas kementerian. Kemudian Kementerian Pendidikan sebagai *leading institution* Sektor Pendidikan, dan dua kementerian terakhir yang menjadi lokus kajian adalah dalam hubungannya dengan perannya sebagai Sekretariat Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) yaitu Sekretariat Wakil Presiden. Bappenas juga menjadi lokus kajian karena perannya dalam perencanaan dan penganggaran program reformasi birokrasi.

Reviu pelaksanaan RB di Kementerian-kementerian dilakukan untuk menguji asumsi-asumsi diperoleh dari reviu pelaksanaan kebijakan RB pada

bagian sebelumnya. Temuan pada lokus-lokus tersebut akan dijadikan sebagai bukti dari saran kebijakan yang dirumuskan pada bagian akhir kajian ini.

Target informasi yang diharapkan pada kementerian-kementerian tersebut berbeda sesuai dengan peran mereka pada dimensi-dimensi yang diujikan dalam kajian ini, yaitu:

a. *Policy Content* terkait dengan implementasi 8 (delapan) area perubahan pada kementerian tersebut. Bagaimana prioritas perubahan ditentukan dan dilakukan, apakah 8 area perubahan berkontribusi dalam menjawab permasalahan yang terkait dengan kompetensi instansi dalam hal menyelesaikan permasalahan sektor atau bidang. Apakah orientasi keberhasilan program RB hanya sekadar mematuhi peraturan perundangan dan pemenuhan tuntutan administratif ataukah RB substantif yang melibatkan para pengambil kepentingan? Beberapa pertanyaan ini diajukan dalam rangka memperoleh informasi faktual tentang pelaksanaan RB di Kementerian-Kementerian tersebut.

b. *Strategy and process*

Pada dimensi ini target informasi yang digali pada kementerian pelaksana program RB adalah terkait dengan strategi pelaksanaan reformasi yang mencakup identifikasi kebutuhan perubahan, pentahapan, proses pelaksanaan, standard keberhasilan, mekanisme penilaian RB di Kementerian-Kementerian.

c. *Implementing Structure*

Dalam dimensi ini informasi yang digali adalah terkait dengan sejauhmana efektifitas peran level makro dan meso serta fungsi perencanaan dan penganggaran dalam program RB.

Pada kedua dimensi pertama, lokus kajian adalah Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian, Dirjen. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud).Sedangkan pada dimensi implementing struktur, lokus kajian berada pada Bappenas dan Setwapres.

1. Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian

Badan Ketahanan Pangan telah menjalankan program RB sejak 2010. Namun demikian, dalam roadmap RBnya masih banyak kegiatan yang belum dilakukan tanpa ada penjelasan tenggat waktu kapan semua program itu harus dilakukan dan dalam bentuk aktual seperti apa. Di sisi lain isu ketahanan pangan sama sekali tidak tersentuh sebagai substansi yang akan dicarikan solusinya dalam roadmap RBnya, padahal subjek ketahanan pangan menjadi permasalahan yang sangat hangat mengingat makin banyaknya bahan kebutuhan pokok yang diimpor dari negara tetangga.

Sebagai permasalahan lintas sektoral, ketahanan pangan melibatkan beberapa instansi dan tidak saja menyangkut substansi pertanian tetapi juga kompetensi lain yang mendukung infrastruktur ketahanan pangan seperti infrastruktur irigasi, infrastruktur jalan, tata niaga ekspor dan

import bahan pangan dan sebagainya. Meski demikian, Kementerian Pertanian merupakan leading institution dari isu ketahanan pangan.

Substansi pertanian dalam RPJMN tahap ke-2 (2010-2014) disebutkan memegang peran yang strategis dalam perekonomian nasional. Peran strategis pertanian tersebut digambarkan melalui kontribusi yang nyata melalui pembentukan kapital, penyediaan bahan pangan, bahan baku industri, pakan dan bio-energi, penyerap tenaga kerja, sumber devisa negara, dan sumber pendapatan, serta pelestarian lingkungan melalui praktek usaha tani yang ramah lingkungan.

Lebih lanjut substansi ketahanan pangan dalam RKP tahun 2014 diarahkan untuk meningkatkan penyediaan bahan pangan melalui peningkatan produksi pangan dalam negeri terutama padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan ikan. Lalu, meningkatkan akses masyarakat terhadap pangan, meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat, serta perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

Kinerja sektor pertanian selama kurun waktu 2010-2012 mengalami pertumbuhan sebesar 3,4 % per tahun, namun angka tersebut masih di bawah target yaitu sebesar 3,7-3,9 % per tahun. Kondisi tersebut disebabkan belum tercapainya target peningkatan produksi pangan utama seperti padi, jagung, kedelai, tebu dan perikanan. Hanya daging sapi yang mengalami peningkatan produksi dan melebihi target..

Sementara itu, NTP meningkat menjadi 105,87 pada tahun 2012 dari 101,2 pada tahun 2009.

Tabel. 4.4. Capaian Prioritas Nasional Ketahanan Pangan

Indikator	Satuan	Status Awal 2009	Target 2014	Capaian			Perkiraan Capaian 2014 (Notifikasi)
				2010	2011	2012	
Peningkatan Pertumbuhan Pertanian							
PDB Pertanian	%	3,96	3,7-3,9	2,99	3,35	3,97 1)	●
Laju Peningkatan Produksi Pangan Utama							
Padi	%	6,75	3,93 2)	3,22	-1,07	5 3)	●
Jagung	%	8,04	10,02	3,96	-3,73	9,83 3)	●
Kedelai	%	25,63	20,05	-6,92	-6,15	0,04 3)	●
Gula	%	-2,96	12,55	7,02	-17,30	16,75 4)	●
Daging Sapi	%	16,15	7,30	6,65	11,18	4,16 4)	●
Perikanan	Juta ton	10,82	21,09	18,80	6,20	19,98	●
Kesejahteraan Petani							
Nilai Tukar Petani	Indeks	101,20	115-120	102,80	105,75	105,87	●
Luas layanan jaringan irigasi yang direhabilitasi	Ha (ribu)	623,91	1.340	293,04	284,14	98	●
Sumber: BPS, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2012 Keterangan: 1) Kumulatif hingga Triwulan III 2012, 2) Target berubah disesuaikan dengan target surplus beras 10 juta ton pada 2014, target RPJMN 3,22 3) ASEM 2012, 4) Kementerian Pertanian, 5) Perkiraan, 6) Akumulatif capaian s/d Juni 2012.							
●	Sudah tercapai/on track/on-trend tercapai		●	Perlu kerja keras		●	Sangat sulit

Sumber: Bappenas, Buku II RPJMN 2010-2014

Dari data tabel tersebut menunjukkan bahwa pencapaian produksi pangan utama, dan kesejahteraan petani masih belum mencapai target yang diharapkan. Berdasarkan data dari Buku II RPJMN 2010-(2014) disebutkan bahwa terdapat beberapa permasalahan utama yang

dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan bidang pangan dan rencana tindak lanjutnya, sebagai berikut:

- Permasalahan yang terkait dengan lahan dan tata ruang dalam mendukung ketahanan pangan masih terdapat masalah dalam hal konversi lahan pertanian pangan ke penggunaan lain; Sulitnya penerapan UU Lahan Pertanian Berkelanjutan (UU No. 41/2009); baru sekitar 37 ribu Ha lahan terlantar yang telah ditetapkan melalui penerbitan surat keputusan Kepala BPN sehingga menghambat pencapaian perluasan areal pertanian seluas 2 juta hektar.

Selain itu, permasalahan ketersediaan infrastruktur pertanian juga menghambat pencapaian ketahanan pangan Indonesia. Data RPJMN (2010-2014) menunjukkan bahwa sekitar 52 % jaringan irigasi yang berada di bawah kewenangan pemerintah daerah mengalami rusak, sekitar 40 % jalan kabupaten dalam kondisi rusak; serta kurangnya dukungan infrastruktur perikanan tangkap dan budidaya.

Permasalahan lainnya adalah produktivitas dari komoditi pangan utama dan masih rendahnya penerapan benih unggul bersertifikat oleh petani yaitu baru sekitar 40 % petani yang menggunakan benih unggul. Dalam hal investasi, pembiayaan dan subsidi yaitu masih rendahnya realisasi penyerapan kredit ketahanan pangan dan keterlambatan penyediaan benih unggul sesuai dengan jadwal tanam. Sedangkan permasalahan yang berkaitan dengan pangan dan

gizi adalah masih lambatnya penganekaragaman konsumsi pangan sehingga ketergantungan konsumsi beras masih tinggi.

- Permasalahan NTP yang tidak ada perubahan perlu mendapat perhatian. NTP yang mencerminkan rasio harga barang dan jasa yang diterima petani dengan nilai barang dan jasa yang dibayar petani tidak mengalami perkembangan. Hal ini disebabkan oleh cenderung tetap atau bahkan menurunnya harga *output*, sementara harga *input* cenderung terus meningkat. Harga *input* seperti pupuk, benih, sewa lahan dan biaya tenaga kerja terus meningkat. Sementara harga *output* pada saat panen cenderung rendah, bahkan seringkali lebih rendah dari biaya produksi. Penurunan harga *output* dapat pula diakibatkan oleh adanya peningkatan persaingan dari impor.

Melihat pada beberapa permasalahan di atas, diskusi selanjutnya adalah apakah program reformasi birokrasi yang dilakukan di Badan Ketahanan Pangan pada Kementerian Pertanian sebagai sekretariat bidang ketahanan pangan juga memasukan strategi-strategi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut dalam roadmap reformasi birokrasinya. Di bawah ini terdapat ringkasan dari roadmap dan renstra Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian yang dapat menggambarkan apakah pertanyaan-pertanyaan di atas telah diakomodasi dalam roadmap dan renstranya.

Tabel 4.5.
Program dan Kegiatan
Road Map Reformasi Birokrasi Badan Ketahanan Pangan 2010-2014

No.	PROGRAM DAN KEGIATAN	HASIL YANG DIHARAPKAN	CAPAIAN
A.	Manajemen Perubahan: 1. Pembentukan Tim Manajemen Perubahan	Tim Manajemen perubahan kementan	Proses finalisasi rancangan keputusan Menteri Pertanian tentang Tim Manajemen Perubahan RB di lingkungan Kementan.
	2. Strategi manajemen Perubahan dan Strategi Komunikasi Kementan	Strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi Kementan serta terbangunnya komitmen, partisipasi dan perubahan perilaku yang diinginkan.	Penyempurnaan strategi sesuai dengan program dan kegiatan RB berdasarkan Peraturan PANRB No.20/2010 tentang RMRB 2010-2014.
	3. Sosialisasi dan Internalisasi manajemen perubahan	Terbangunnya kesamaan persepsi, komitmen, konsistensi serta keterlibatan dalam pelaksanaan program dan kegiatan RB pada seluruh tingkatan pegawai pada Kementan	Sosialisasi dan internalisasi akan dilaksanakan setelah strategi masing-masing program dan kegiatan ditetapkan.
B.	Penataan Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan oleh Kementan	Identifikasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/ diterbitkan oleh Kementan sebagai dasar melakukan regulasi/deregulasi.	Penyusunan laporan pelaksanaan regulasi dan deregulasi di lingkungan Kementan.
C.	Penataan Penguatan Organisasi: 1. Penataan/Restrukturisasi Penataan Tugas dan Fungsi Unit Kerja Kementan	Peta tugas dan fungsi unit kerja pada Kementan yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>) yang dapat mendorong percepatan RB.	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk Kantor Pusat dilakukan penataan dengan Permentan No. 61/2010 tentang OTK Kementan. • Untuk UPT sedang dalam proses penataan sesuai dengan Peratran Menteri PANRB No. 18/2008 tentang Pedoman Organisasi UPT Kementerian/LPNK.
	2. Penguatan unit kerja yang menangani organisasi, tata laksana, pelayanan public, kepegawaian, dan diklat.	Unit kerja organisasi, tata laksana, kepegawaian dan diklat yang mampu mendukung tercapainya tujuan dan sasaran RB	Peraturan Menteri Pertanian tentang uraian tugas pekerjaan unit kerja eselon IV di lingkungan Kementerian Pertanian.
D.	Penataan Tatalaksana: 1. Penyusunan SOP penyelenggaraan tuisi	Dokumen SOP penyelenggaraan tugas dan fungsi	Telah ditetapkan Kepmentan No. 1226/2010 tentang Penetapan SOP Administrasi Pemerintahan Kementan (+ 25.043 buah).
	2. Pembangunan dan pengembangan <i>e-gov</i> .	Tersedianya <i>e-government</i> pada kementan.	Pelaksanaan aplikasi Simpeg, Simonev, Sikawan, Q-plant, aplikasi penerimaan CPNS secara online, perijinan online, INSW, pendaftaran Hak PVT, dsb.

E.	Penataan Sistem MSDM: 1. Penataan system rekrutmen pegawai	Sistem rekrutmen yang terbuka, transparan, dan akuntabel.	Telah ditetapkan Peraturan Mentan No.33/ Permentan/ OT.140/6/ 2011 tentang Penyusunan Pedoman Pengadaan CPNS dan Pengangkatan Menjadi PNS.
	2. Analisis jabatan	Dokumen peta dan uraian jabatan.	Telah tersusun dokumen peta dan uraian jabatan Kementan.
	3. Evaluasi jabatan	Peringkat jabatan dan harga jabatan.	Telah tersusun peringkat jabatan dan harga jabatan Kementan.
	4. Penyusunan standar kompetensi jabatan	Dokumen kualifikasi jabatan	Rancangan Peraturan Mentan tentang standar Kompetensi jabatan structural
	5. Asesmen individu berdasarkan kompetensi	Peta profil kompetensi individu	Proses penyempurnaan peta profil kompetensi individu PNS di Setjen Kementan.
	6. Pelaksanaan system penilaian kinerja	Kinerja individu yang terukur	Rancangan Peraturan Menteri Pertanian Tentang sasaran Kinerja Pegawai.
	7. Pembangunan/pengembagan data base pegawai	Ketersediaan data pegawai yang mutakhir dan akurat.	<ul style="list-style-type: none"> • Telah ditetapkan Permentan No. 27/2011 tentang Sisfo Manajemen Kepegawaian di Kementan. • Proses pemutakhiran data pegawai Kementan.
	8. Pengembangan Diklat pegawai berbasis kompetensi	Pendidikan dan pelatihan pegawai berbasis kompetensi.	Rancangan pola pengembangan diklat pegawai berbasis kompetensi.
	9. Pelaksanaan system aplikasi pelayanan kepegawaian	Pelaksanaan pelayanan kepegawaian secara online.	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan Pedoman pelaksanaan SAPK di lingkungan Kementan. • Penyiapan SDM pelaksana SAPK • Penyiapan infrastruktur. • Pelaksanaan SAPK Kementan.
F.	Penataan Pengawasan: 1. Penerapan system pengendalian intern pemerintah (SPIP) Kementan	Peningkatan ketaatan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi.	<ul style="list-style-type: none"> • Telah ditetapkan Permentan No. 23/2009 tentang Pedoman Umum SPI. • Terbentuknya Satlak SPIP baik di Kanpus/UPT • Penyelenggaraan Forum SPIP
	2. Peningkatan Peran APIP sebagai <i>Quality Assurance & Consulting</i> .	Peningkatan kualitas per-tanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara.	Opini BPK terhadap laporan keuangan Kementerian Pertanian Wajar dengan Pengecualian (WDP).
	3. Penguatan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Kementan	Terjadinya peningkatan kualitas laporan keuangan Kementan	
G	Penguatan Akuntabilitas: 1. Peningkatan Kualitas LAKIP	Peningkatan kualitas Laporan Akuntabilitas Kinerja.	LAKIP Kementerian Pertanian memperoleh nilai B berdasarkan Surat Menpan dan RB No. B/593/ M.PAN-RB/02/2012.
	2. Pengembangan Sistem Manajemen Kinerja	Sistem yang mampu men-dorong tercapainya kinerja organisasi yang terukur.	Telah ditetapkan Permentan No. 33/2010 tentang Pedoman Sistem Pemantauan dan Evaluasi dan Pelaporan Pembangunan Pertanian.
	3. Penyusunan Indikator Utama (IKU) Kementan	Tersusunnya IKU Kementan.	Telah ditetapkan Kepmentan No.1185/2010 tentang Penetapan IKU di lingkungan Kementan.

H.	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: 1. Penyusunan dan penerapan standar pelayanan public bidang pertanian	Peningkatan kualitas pelayanan public (lebih cepat, lebih murah, lebih aman, dan lebih mudah dijangkau).	Telah ditetapkan: <ul style="list-style-type: none"> • Permentan No. 49/ 2008 tentang SPM Pusat Veterineria Farma. • Permentan No.50/ 2008 tentang SPM Balai Besar Inseminasi Buatan Singosari. • Kep. Dirjen Tanaman Pangan No. 10/ 2010 tentang Pedoman Standar Pelayanan Publik Balai Pengujian Mutu Produk Tanaman. • Penerapan ISO 17025-2001 pada 40 UPT. • Penerapan ISO 9001-2008 pada 80 UPT. • Penerapan Sistem Manajemen Mutu (SMM) pada UPT di lingkungan Badan Karantina Pertanian
	2. Pengelolaan Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Bidang Pertanian	Peningkatan partisipasi masyarakat	Survey pengukuran indeks kepuasan masyarakat (IKM) pada unit kerja pelayanan public setiap tahun berdasarkan Peraturan MenPANRB No. 25/2009 tentang Pedoman Umum Penyusunan IKM Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
	3. Pengelolaan Informasi Public	Peningkatan transparansi penyelenggaraan system majemen pemerintahan.	<ul style="list-style-type: none"> • Ditetapkan Permentan No 32 Permentan/ OT.140/ 5/2011 tentang Pedoman Pengelolaan & Pelayanan informasi Publik di lingkungan Kementan. • Penetapan Pejabat Pengelola Informasi/dokumentasi.
I.	Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan: 1. Monitoring	Laporan monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • Belum dilaksanakan, akan dilaksanakan 6 (enam) tahun setelah Kementan memperoleh Tukin. • Persiapan pelaksanaan Penilaian Mandiri Pelaksanaan RB (PMPRB) Kementan.
	2. Evaluasi (dilakukan setiap tahun sekali)	Laporan evaluasi tahunan	<ul style="list-style-type: none"> • Belum dilaksanakan, akan dilaksanakan 1 tahun setelah Kementan memperoleh Tukin. • Persiapan pelaksanaan PMPRB Kementan.
	3. Evaluasi menyeluruh (dilakukan semester kedua 2014)	Laporan evaluasi lima tahunan.	<ul style="list-style-type: none"> • Belum dilaksanakan, akan dilaksanakan pada tahun akhir 2014. • Persiapan pelaksanaan PMPRB Kementan.

Sumber: RMRB Badan Ketahanan Pangan 2010-2014.

Dari informasi yang disarikan pada tabel di atas, terlihat bahwa roadmap RB Badan Ketahanan Pangan masih bersifat normatif dalam isinya, belum ada strategi yang dimasukkan ke dalam roadmap tersebut untuk mengatasi permasalahan-permasalahan ketahanan pangan yang disampaikan ke atas. Misalnya, mengingat permasalahan ketahanan pangan merupakan permasalahan lintas instansional, maka dalam roadmapnya paling tidak memasukan unsur sinergi antar instansi yang terlibat. Bagaimana strategi ketatalaksanaan lintas instansi yang perlu dilakukan untuk menjamin koordinasi dalam perencanaan, program dan kegiatan untuk mencapai misi ketahanan pangan Indonesia.

Terkait harmonisasi kebijakan sektor pertanian, menurut narasumber dari Badan Ketahanan Pangan:

“Revisi peraturan perundang-undangan di DPR agak sulit untuk direvisi karena mereka membuat sesuai keinginan bukan kebutuhan, harus ada komitmen dalam menjalankan program apalagi di daerah karena masih ada ego sektoral apalagi kebijakan otonomi daerah, pejabat Eselon I dan Eselon II yang kurang kompeten sehingga sulit membuat kebijakan yang baik, masih ada ego sektoral sehingga dalam menjalankan kegiatan masih agak sulit dalam melakukan konsolidas yang paling penting adalah komitmen bersama untuk kepentingan rakyat”.

Kemudian dalam hal manajemen perubahan yang disebutkan dalam roadmap RB Badan Ketahanan Pangan di atas, sangat dokumentatif dan sekedar mengisi kebutuhan dokumen akan roadmap yang dihasilkan. Esensi manajemen perubahan bukan sekedar terbentuknya tim manajemen perubahan, tapi esensi manajemen perubahan apa yang

harus dituangkan dalam roadmap RB, apa peran pimpinan secara berjenjang dalam manajemen perubahan, mekanisme dan instrumen apa yang dapat mengikat semua elemen dalam organisasi untuk mempunyai kepedulian dan kontribusi terhadap program RB.

Dalam hal manajemen perubahan dalam arti adanya kehadiran pimpinan dalam RB di Badan Ketahanan Pangan, menurut narasumber:

“Roadmap ada di Kementerian pertanian bukan di badan ketahanan pangan, yang jelas dalam kebijakan sudah ada mengenai kemandirian pangan tapi kebanyakan masyarakat lebih suka menikmati bahan pangan dari luar, kalau secara khusus tidak masuk dalam roadmap. Implementasi berupa pelayanan kepada stakeholder kami masih kurang tahu mengenai roadmap karena ini ada di Sekjen Kementerian Pertanian”

Kemudian dalam hal penataan penguatan organisasi, idealnya tidak sekadar pembuatan SOTK baru, tapi yang lebih penting dari itu apakah ketika dilakukan *right sizing* telah mengikuti kaidah yang benar tentang audit fungsi organisasi maupun fungsi-fungsi unit kerja dalam organisasi tersebut. Audit fungsi organisasi layak dilakukan oleh independen oleh level organisasi

yang lebih tinggi. Jika audit fungsi dilakukan oleh internal organisasi, biasanya resistensi lebih tinggi dan setiap pemangku jabatan cenderung mempertahankan posisinya. Sementara, logika penataan organisasi adalah untuk memperkuat fungsi organisasi, tapi yang banyak terjadi adalah justru memperlebar struktur organisasi.

Menurut narasumber dari Badan Ketahanan Pangan terkait hal di atas:

“Dalam pemangkasan suatu jabatan perlu dijelaskan terlebih dahulu analisis jabatan yang akan ditempati, sehingga jelas orang-orang yang mendapat pemangkasan jabatan akan ditempatkan dimana”.

Konsep monev dalam roadmap di atas pun masih sangat dokumentatif, sangat minim keterlibatan stakeholders yang terkait langsung dengan substansi RB yang terkait dengan permasalahan sektoral atau bidang. Monev lebih bersifat internal, penilaian sendiri, dan walaupun melibatkan masyarakat, profilnya belum terfokus, sehingga belum bisa memberikan umpan balik yang diharapkan jika nanti diterapkan.

Selain analisis terhadap isi dari roadmap, kajian ini juga ingin melihat sejauhmana keterkaitan aspek perencanaan dan penganggaran dengan program RB yang dicantumkan dalam roadmap yang dibuat. Evaluasi ini menjadi penting untuk melihat bagaimana program RB terkait dengan perencanaan yang sudah berjalan dan bagaimana agar kegiatan dalam program RB memberi nilai tambah dan akselerasi dalam upaya percepatan kinerja instansi yang berdampak kepada peningkatan pelayanan publik.

Selain dokumen roadmap RB, dalam analisis tentang keterkaitan substansi RB dengan substansi perencanaan, maka dokumen RKT Badan Ketahanan Pangan Tahun 2013 pun perlu dianalisis untuk mendapatkan gambaran keterkaitan program RB dengan perencanaan kegiatan instansi. RKT Badan Ketahanan Pangan pada Tahun 2013 memuat Program dan Kegiatan di bidang ketahanan pangan, sebagai berikut:

1. Program Peningkatan Diversifikasi dan ketahanan pangan masyarakat. Sasaran program yang hendak dicapai adalah meningkatnya ketahanan pangan melalui pengembangan ketersediaan, distribusi, konsumsi dan keamanan pangan segar serta terkoordinasinya kebijakan ketahanan pangan.
2. Kegiatan di bidang ketahanan pangan:
 - (1) Pengembangan ketersediaan pangan dan penanganan kerawanan pangan (prioritas Nasional). Sub Kegiatannya meliputi:
 - (a) Pengembangan desa mandiri pangan; (b) Pengembangan daerah rawan pangan; (c) Penyusunan peta ketahanan dan kerentanann pangan; (d) Analisis ketersediaan, rawan pangan, dan akses pangan; (e) Apresiasi peningkatan kapasitas lembaga KP daerah dalam analisis ketersediaan pangan dan akses pangan; (f) Pembinaan ketersediaan pangan.
 - (2) Pengembangan sistem distribusi dan stabilitas harga pangan. Sub Kegiatannya meliputi: (a) Penguatan lembaga distribusi pangan masyarakat; (b) Pengembangan kelembagaan cadangan pangan; (c) Pemantauan pasokan, harga pangan, dan analisis panel harga pangan pokok; (d) Pemantauan/pengumpulan data distribusi dan cadangan pangan; (e) Pengembangan model pemantauan distribusi, harga, dan cadangan pangan;
 - (3) Pengembangan penganekaragaman konsumsi pangan dan peningkatan keamanan pangan segar. Sub Kegiatannya meliputi: (a)

Pemberdayaan kelembagaan dalam p2kp (percepatan penganekaragaman konsumsi pangan); (b) Pemantauan, monitoring, evaluasi dan perumusan kebijakan P2KP; (c) Pengembangan promosi tentang peningkatan kepedulian dan kesadaran masyarakat terhadap konsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman; (d) Analisis pola konsumsi pangan penduduk; (e) Pemantauan, monitoring, evaluasi dan perumusan serta pengawasan keamanan pangan segar; (f) Pengembangan olahan pangan local; (g) Percontohan fortifikasi beras.

(4) Dukungan manajemen dan teknis lainnya pada badan ketahanan pangan (kegiatan pendukung). Sub kegiatan di bagi dalam 3 (tiga) output yang ingin dicapai: (a) Meningkatnya pelayanan manajemen dan administrasi keuangan secara efektif dan efisien dalam mendukung pengembangan koordinasi kebijakan bahan ketahanan pangan, Sub bagian kegiatannya adalah: (i) Perencanaan program dan keuangan pada ketahanan pangan; (ii) Pemantauan dan evaluasi program dan kegiatan ketahanan pangan; (iii) Penanganan kepegawaian, organisasi, humas dan hukum; (iv) Pelayanan keuangan dan perlengkapan. (b) Meningkatnya koordinasi perumusan kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan melalui dewan ketahanan pangan, dengan sub bagian kegiatannya yaitu Koordinasi perumusan kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan melalui dewan ketahanan pangan. (c)

Meningkatnya model pemberdayaan masyarakat dalam pemantapan ketahanan pangan keluarga/ *smallholder Livelihood Development (SOLID)*, sub bagian kegiatannya meliputi: (i) Pembinaan kelembagaan kelompok masyarakat mandiri; (ii) Pembinaan kelembagaan gabungan kelompok/federasi; (iii) Manajemen dan administrasi terhadap SOLID; (iv) Pembangunan prasarana desa; (v) Demonstrasi plot yang dilakukan didesa binaan SOLID.

Selain dokumen perencanaan dalam BUKU II RPJMN 2010-2014, RKT 2013, maka dokumen perencanaan dan penganggaran yang perlu dianalisis dalam kaitan substansi perencanaan dengan susbtansi RB adalah LAKIP Badan Ketahanan Pangan 2013, yang isinya sebagai berikut:

1. Program peningkatan diversifikasi dan ketahanan pangan masyarakat. Program tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: (a) Sasaran program (*outcome*) yang hendak dicapai dalam program tersebut adalah meningkatnya ketahanan pangan melalui pengembangan ketersediaan, distribusi, konsumsi, dan keamanan pangan segar serta terkoordinasinya kebijakan ketahanan pangan. Sasaran strategis: meningkatnya ketahanan pangan melalui pengembangan ketersediaan, distribusi, konsumsi dan keamanan pangan. (b) Indikatornya meliputi: Penurunan penduduk rawan pangan per tahun target 1%; Skor PPH Peningkatan diversifikasi

pangan target 91,5%; Penurunan konsumsi beras per kapita tiap tahun 1,5%; Stabilitasnya harga gabah di tingkat petani pada saat panen raya target sesuai HPP; dan Stabilitasnya harga beras ditingkatkonsumen target $CV < 10\%$. (c) Anggaran program peningkatan diservikasi dan ketahanan pangan masyarakat sebesar Rp 692.070.000.000,-. (d) Hasil Capaian: meliputi: Penurunan penduduk rawan pangan per tahun target 1 % capaian naik 3,81%; Skor Pola pangan Harapan target 91,5 capaian 81,4 berarti skor PPH tidak tercapai 100% hanya tercapai 89%; Penurunan konsumsi beras pertahun target 1,5% capaian Turun 0,3%; Stabilitasnya harga gabah di tingkat petani pada saat panen raya target sesuai HPP (HPP pada tingkat Petani tahun 2013 sebesar 3000 rupiah) sedangkan capaian 4000 rupiah secara teknis menguntungkan petani tetapi tidak menguntungkan konsumen; dan Stabilitasnya harga beras di tingkat konsumen target $CV < 10\%$ capaian CV harga beras umum sebesar 1,31 atau 13% dan CV harga beras termurah 1,21 atau 12% artinya harga beras lebih mahal di tingkat konsumen.

Berdasarkan uraian permasalahan dan tantangan, arah kebijakan/strategi dan sasaran serta program dan kegiatan sebagaimana dimuat dalam dokumen RPJMN, Renstra, RMRB, RKT dan Lakip tersebut di atas, diketahui bahwa: (1) Permasalahan dan tantangan di bidang ketahanan pangan yang dimuat dalam RPJMN diturunkan ke dalam program dan kegiatan yang dimuat dalam RKT

kemudian pelaksanaan program dan kegiatan tersebut dilaporkan ke dalam LAKIP. (2) Permasalahan dan tantangan di bidang ketahanan pangan yang dimuat dalam RPJMN tidak diturunkan ke dalam program dan kegiatan yang dimuat dalam RMRB. Dengan demikian, Program dan Kegiatan dalam RMRB berdiri sendiri dan tidak terintegrasi dengan RKT dan LAKIP. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan upaya penyusunan program dan kegiatan dalam RMRB dengan mengacu pada permasalahan dan tantangan di bidang ketahanan pangan menurut RPJMN; dan melakukan upaya mengintegrasikan program dan kegiatan dalam roadmap RB ke dalam program/kegiatan dalam RKT dan pelaporan hasil pelaksanaan program dan kegiatan tersebut kedalam LAKIP, agar upaya permasalahan dan tantangan di bidang ketahanan pangan dapat dilakukan secara lebih efisien dan efektif.

Dari data yang ditampilkan dalam Buku II RPJMN, RKT dan LAKIP Kementan, terlihat bahwa permasalahan sektor pertanian dan bidang ketahanan pangan dalam RPJMN 2010-2014 dan isi RKT Tahun 2013 maupun isi LAKIP Badan Ketahanan Pangan 2013 masih terkait satu dengan lainnya. Namun ketika ketiga dokumen tersebut dijajarkan dengan isi roadmap, terjadi ketidaksinkronan isi substansi maupun strategi penanganan masalah serta target perubahan yang ingin dicapai. Menurut narasumber dari Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian, mengatakan:

“Isi roadmap RB yang dibuat oleh Badan Ketahanan Pangan memang belum sepenuhnya berhubungan dengan permasalahan ketahanan pangan meskipun kami sudah mempunyai Undang-Undang tentang Ketahanan Pangan”. Isi roadmap lebih sebagai upaya pemenuhan kebijakan dari Kemenpan tentang RB dan memang belum terkait dengan roadmap RB atau perencanaan instansi lain yang terlibat dalam bidang ketahanan pangan”.

Lebih lanjut, menurut narasumber dari Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian, bahwa:

“Kehadiran pimpinan dalam menunjukkan kepeduliannya dalam penanganan ketahanan pangan juga sangat lemah. Dalam rapat-rapat yang membahas tentang permasalahan, tantangan dan strategi penanganan ketahanan pangan, level Presiden diwakilkan oleh Deputi dari Kementerian supporting (Setneg/Setkab), sedangkan Menteri Lini diwakilkan oleh Eselon 3. Sehingga bagaimana keputusan strategis dibentuk jika yang menghadiri rapat stretegis adalah bukan pengambil keputusan”.

2. Dirjend. Bina Marga-Kementerian Pekerjaan Umum

Dalam prioritas nasional 6 RPJMN yaitu mengenai infrastruktur, disebutkan bahwa pembangunan infrastruktur diprioritaskan pada terjaminnya ketersediaan infrastruktur dasar untuk mendukung peningkatan kesejahteraan, dan terjaminnya kelancaran distribusi barang, jasa, dan informasi untuk meningkatkan daya saing produk nasional. Sasaran pembangunan infrastruktur adalah pembangunan infrastruktur nasional yang memiliki daya dukung dan daya gerak terhadap pertumbuhan ekonomi dan sosial yang berkeadilan dengan mendorong partisipasi masyarakat. Selama tiga tahun pelaksanaan RPJMN 2010-2014, alokasi anggaran untuk infrastruktur terhadap PDB

terus ditingkatkan dari 3.4% pada tahun 2010, menjadi 4.1% pada tahun 2012, sehingga diharapkan akan mengarah pada pemenuhan minimal 5% dari PDB. Peningkatan tersebut merupakan upaya kuat dari pemerintah untuk terus mendorong agar dunia usaha di Indonesia tetap bergairah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi antara 6.3-6.8%, sesuai sasaran RPJMN 2010-2014, di tengah-tengah perekonomian dunia yang cenderung tidak ada perubahan.

Pencapaian sasaran pembangunan infrastruktur hingga tahun 2012 secara umum cukup menggembirakan. Sebagian besar indikator penting diperkirakan mencapai target yang ditetapkan pada tahun 2014, seperti kemantapan jalan nasional, pangsa angkut laut domestik (D) dan ekspor-impor (E-I) untuk armada pelayaran nasional, penyelesaian Banjir Kanal Timur Jakarta, ibukota/kota yang terhubung secara broadband, serta desa yang dilayani akses telekomunikasi. Meskipun demikian indikator panjang jalur KA baru dibangun dan pembangunan rusunawa memerlukan kerja keras untuk mencapai target 2014, dan target pembangunan jalan tol diperkirakan tidak dapat tercapai.

Tabel 4. 6. Capaian Prioritas Nasional Infrastruktur

Indikator	Satuan	Status Awal (2009)	Target 2014	Capaian			Perkiraan Capaian 2014 (Notifikasi)
				2010	2011	2012	
Tanah dan Tata Ruang							
Inventarisasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T)	Bidang	n.a	1.678.350	317.154	280.244	29.033	
Jumlah rencana tata ruang yang telah disinkronkan program pembangunannya	Provinsi	-	33 Provinsi	33 Provinsi	33 Provinsi	33 Provinsi	
Jalan							
Jumlah Jalan yang ditingkatkan kapasitasnya (pelebaran) sepanjang 19.370 km (ribu)	KM	2.443	19.370*	2.808	3.292	12.097*	
Kemantapan Jalan Nasional	%	87,3	90,0	87,0 ¹⁾	87,7	90,5	
Jumlah jalan strategis di Lintas Selatan Jawa, Perbatasan, terpencil, dan terluar yang dibangun sepanjang 1.377,94 KM	KM	379	1.377,94*	274	302	1.504*	
Jalan tol yang dibangun pemerintah dan swasta	Km	85	1.296*	135	53	296*	

Sasaran pembangunan infrastruktur dalam RPJMN 2010-2014 terutama dalam upaya meningkatkan keterhubungan wilayah (domestic connectivity) yang dilaksanakan melalui percepatan pembangunan infrastruktur transportasi dan telekomunikasi, secara umum akan dapat dicapai. Hingga akhir tahun 2012 terdapat penambahan jumlah panjang jalan dalam kondisi mantap dari 8,3% pada awal tahun 2009 menjadi

90.82% pada akhir tahun 2012. Berdasarkan kinerja kemanfaatannya, penambahan lajur-Km dan lebar jalan telah menghasilkan rasio volume lalu lintas dengan kapasitas (V/C rasion) jalan nasional rata-rata mencapai 0.41 yang berarti bahwa terdapat ruang pemanfaatan jalan yang berarti bahwa terdapat ruang pemanfaatan jalan yang masih memadai. Sementara itu capaian pembangunan jalan tol hingga Juni 2012, terdapat penambahan panjang jalan tol yang telah terbangun dan beroperasi sepanjang 86.19 Km baik yang dibangun oleh Pemerintah maupun swasta. Capaian tersebut masih jauh dari target RPJMN sepanjang 1.296 Km sehingga memerlukan upaya yang keras dan sungguh-sungguh khususnya terkait dengan hambatan pembebasan lahan dalam pembangunan jalan tol.

Tabel 4.7 Kondisi Kemantapan Jalan

Jenis Jalan	Panjang (Km)	Persentase Kondisi Mantap	Persentase Kondisi Tidak Mantap
Nasional	38.570	87.38	12.62
Provinsi	48.984	56.48	43.52
Kab/Kota	376.406	55.15	44.85
Jakarta	6.266	64.00	36.00
Jalan Tol	742	96.00	4.00
Total	470.957	58.11	41.89

Sumber: Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014

Sektor infrastruktur merupakan kegiatan dan perencanaan yang sifatnya lintas yuridiksi, lintas instansi dan lintas kewenangan. Khusus untuk infrastruktur jalan, institusi kuncinya adalah pada Dirjend. Bina Marga pada Kementerian Pekerjaan Umum. Permasalahan jalan menjadi topik

yang paling sering disoroti menjelang Hari Raya Idul Fitri terutama di daerah Pantura. Lalu lintas orang dan barang yang padat, menjadikan tuntutan akan tersedianya jalan yang layak bagi pergerakan perekonomian menjadi suatu keharusan.

Permasalahan tidak saja menyangkut permasalahan fisik ketersediaan atau kualitasnya, namun jalan juga menyangkut lintas kewenangan yang mengatur jalan-jalan yang bersinggungan antara jalan nasional, jalan provinsi dan jalan kabupaten/kota, termasuk kewenangan instansi teknis pengelolanya baik di pusat maupun daerah. Nampaknya tidaklah berlebihan, jika reformasi birokrasi pada Dirjen. Bina Marga (DJBM) pada Kementerian Pekerjaan Umum diharapkan mampu menjawab permasalahan-permasalahan pada pelayanan publik khusus infrastruktur jalan.

Dalam Buku I RPJMN 2010-2014 disebutkan bahwa tantangan pembangunan infrastruktur meliputi 7 bidang, yaitu: (1) Tanah dan tata ruang; (2) Jalan; (3) Perhubungan; (4) Perumahan Rakyat, (5) Pengendalian Banjir; (6) Telekomunikasi; (7) Transportasi Perkotaan. Khusus mengenai infrastruktur jalan yang menjadi kompetensinya DJBM, tantangannya adalah penyelesaian pembangunan lintas Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Papua sepanjang total 19.370 km pada 2014 (Buku I Prioritas Nasional, RPJMN 2010-2014: 60). Sedangkan permasalahan sektor infrastruktur menurut RPJMN 2010-2014 adalah: (1) Terbatasnya

jumlah dan buruknya kondisi sarana dan prasarana Transportasi; (2) Kebijakan dan perencanaan transportasi masih bersifat parsial baik sektoral maupun kedaerahan; (3) Pendanaan untuk pemeliharaan prasarana terbatas; (4) Pendanaan untuk pemeliharaan prasarana terbatas; (5) Penyediaan sarana dan prasarana transportasi perkotaan belum memadai; (6) Aksesibilitas pelayanan transportasi bagi masyarakat di perdesaan rendah.

Dalam Renstra Ditjen Bina Marga tahun 2010-2014 disebutkan bahwa program dan kegiatan yang direncanakan adalah sebagai berikut: (1) Dukungan manajemen, koordinasi, pengaturan, pembinaan, dan pengawasan; (2) Pengaturan, pembinaan, perencanaan, pemrograman, dan pembiayaan penyelenggaraan jalan; (3) Pengaturan dan pembinaan teknik preservasi, peningkatan kapasitas jalan; (4) Pembinaan pelaksanaan preservasi dan peningkatan kapasitas jalan nasional dan fasilitasi jalan daerah; (5) Pelaksanaan preservasi dan peningkatan kapasitas jalan nasional; (6) Pengaturan, pengusaha, pengawasan Jalan Tol (Renstra Ditjen Bina Marga tahun 2010-2014: 84). Sedangkan LAKIP Ditjen Bina Marga tahun 2012 yang memuat program kegiatan meliputi: (1) Dukungan manajemen, koordinasi, pengaturan, pembinaan dan pengawasan; (2) Pengaturan, pembinaan, perencanaan, pemrograman, dan pembiayaan penyelenggaraan jalan; (3) Pengaturan dan pembinaan teknis preservasi, peningkatan kapasitas jalan; (4) Pembinaan pelaksanaan preservasi dan peningkatan kapasitas jalan

nasional dan fasilitasi jalan daerah; (5) Pelaksanaan preservasi dan peningkatan kapasitas jalan nasional; (6) Pengaturan, pengusaha, pengawasan jalan tol. (LAKIP Ditjen Bina Marga tahun 2012, hal. 42-45). Sejak Tahun 2013, Ditjend. Bina Marga telah merilis usaha RB melalui pelengkapan berbagai dokumen yang diperlukan, termasuk diantaranya adalah pembuatan roadmap RB yang mengacu pada: (1) Permenpan Nomor PER/15/M/M.PAN/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi; (2) Permenpan dan RB Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan RMRB K/L dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan kebijakan tersebut, Ditjen Bina Marga menetapkan program dan kegiatan RB yang tertuang dalam Roadmap RB Ditjen Bina Marga tahun 2010-2014. Adapun isi dari RMRB Ditjen Bina Marga tahun 2010-2014 adalah sebagai berikut:

1. Program RB, meliputi: (1) Manajemen perubahan; (2) Penataan peraturan perundang-undangan; (3) Penataan dan penguatan organisasi; (4) Penataan tata laksana; (5) Penataan sistem manajemen SDM aparatur; (6) Penguatan pengawasan; (7) Penguatan akuntabilitas kinerja. (Roadmap Ditjen Bina Marga tahun 2010-2014, hal. 32-34).
2. Dalam rangka penyelenggaraan quick win program RB Ditjen Bina Marga melakukan beberapa hal sebagai berikut:
 - Untuk program peningkatan kualitas pelayanan public Ditjen Bina Marga maka quick win yang dilakukan adalah terkait

dengan penanganan lubang Jalan terukur di Pantura Jawa yang direncanakan dilaksanakan mulai bulan pertama tahun 2012 sampai dengan akhir tahun 2014. Dengan target, penanganan lubang jalan terukur (5 hari) di Ruas Jalan Nasional Pantura Jawa: Cikampek – Semarang direncanakan mulai bulan pertama tahun 2012 hingga bulan ke-12 tahun 2012.

- Aktivitas-aktivitas yang dilakukan pada tahap ini meliputi: (1) Launching kepada pemangku kepentingan; (2) Pelaksanaan penerapan; (3) Monitoring; (4) Evaluasi; (5) Tindakan perbaikan. Adapun keluaran dari tahapan ini adalah pemangku kepentingan memahami *quick wins*, terlaksananya monitoring dan evaluasi serta ada tidaknya perbaikan bila diperlukan. Dalam implementasi setiap *quick wins* di Ditjen. Bina Marga dapat dibantu oleh tenaga ahli (konsultan) (Roadmap RB Ditjen Bina Marga 2010-2014, hal 38-39).

Menurut narasumber dari Ditjen. Bina Marga:

“Kinerja kita itu harus menghasilkan sesuatu, harus ada kriteria bahwa kinerja apa yang bagus bukan apa yang disenangi oleh atasan, yang paling penting kita rubah adalah moral, mental dan pola pikir kita. Yang nilai itu bukan Menpan harusnya bukan top down karena Menpan juga belum tentu lebih betul, 8 area perubahan itu untuk menuntun kita semua karena koordinasi itu penting. Perubahan itu tidak akan terjadi kalau kita tidak merubah diri sendiri”.

Namun demikian, terkait implementasi 8 (delapan) area perubahan yang dilakukan di Bina Marga apakah dalam rangka mengatasi permasalahan

pada bidang infrastruktur jalan dan sejauhmana mobilisasi sumber daya dilakukan untuk mengatasi permasalahan dan tantangan, menurut narasumber dari Ditjen. Bina Marga: Delapan Area Perubahan semua dijalankan, hal ini dilakukan untuk menuntun proses RB, karena bagaimanapun diperlukan suatu kriteria yang sama (standarisasi) berdasarkan tuntutan kebijakan Kemenpan”.

Lebih lanjut, narasumber dari Ditjen. Bina Marga mengatakan:

“Kita melaksanakan 8 area perubahan sebagai anak tangga untuk menjalankan tugas pokok kita, dalam membuat roadmap dalam tim dibagi sesuai tugas dan fungsi, misalnya membuat LAKIP bukan sekedar hanya membuatnya se bagus mungkin tapi harus dilaksanakan sesuai itu. setelah itu dilakukan evaluasi agar semua infomasi tujuan kita kedepan bisa dilaksanakan

Masalah kita dalam RB dalam Roadmap masih ada perbedaan persepsi, karena penialain dari menpan misalnya membuat Lakip dinilai dari bagus nya Lakip atau bagus nya implementasi dari Lakip itu, selanjutnya membuat sistem tapi belum menjabarkan secara jelas sistem seperti apa yang ingin dibangun”.

Bahkan jika dibandingkan isi dan hasil evaluasi paruh waktu RPJMN dalam hal permasalahan dan tantangan dengan isi dari Renstra dan LAKIP terkait perencanaan dan kegiatan, pada ketiga dokumen ini terdapat keterkaitan, namun jika melihat isi roadmap RB Ditjend Bina Marga, permasalahan, tantangan pada RPJMN maupun renstra dan LAKIP tidak sesuai dengan isian startegi RB yang dilakukan. Misalnya dari hasil evaluasi paruh waktu RPJMN 2010-2014 disebutkan bahwa target pembangunan yang belum tercapai dalam infrastruktur jalan adalah mengenai penambahan ruas jalan tol yang dibangun oleh Pemerintah. Selayaknya dalam RMRB Ditjen. Bina Marga disebutkan upaya yang

dilakukan untuk mengatasi hal tersebut misalnya dengan menggandeng pihak swasta maupun asing untuk berinvestasi membangun ruas tol baru agar dapat terpenuhi target pembangunan nasional.

3. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Kementerian Pendidikan merupakan *leading institution* dalam reformasi birokrasi sektor pendidikan. Seperti halnya reformasi pada sektor infrastruktur, maka reformasi pada sektor pendidikan merupakan reformasi lintas instansional dan lintas yuridiksi. Instansi lain terlibat dengan reformasi sektor pendidikan adalah Kementerian Dalam Negeri dengan standar pelayanan minimal pendidikannya, kemudian Kementerian Agama dengan sebagai pembina sekolah berbasis pendidikan agama, kemudian Kementerian Keuangan dalam hal penganggaran dan Bappenas terkait perencanaan pembangunan.

Data hasil evaluasi paruh waktu RPJMN (2010-2014) menggambarkan bahwa secara umum target-target sektor pendidikan telah dicapai, seperti yang ditunjukkan dalam gambar di bawah ini.

Tabel 4.8. Hasil Evaluasi Paruh Waktu RPJMN (2010-2014)

CAPAIAN RPJMN 2010-2014: PENDIDIKAN

No	Indikator	Status Awal (2009)	Capaian			2013*	Target 2014	Target RPJMN 2014	Status
			2010	2011	2012				
1	Rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun ke atas	7,70	7,92	7,94	8,01	8,15	8,25	8,25	
2	Angka buta aksara penduduk berusia 15 tahun ke atas	5,30	4,70	4,30	4,26	4,03	3,83	4,20	
3	APM SD/SDLB/MI/Paket A	95,23	95,41	95,55	95,75	95,80	96,00	96,00	
4	APM SMP/SMPLB/MTs/Paket B	74,52	75,64	77,77	78,80	80,00	81,90	76,00	
5	APK SMA/SMK/MA/Paket C	69,60	70,53	76,50	78,70	82,00	85,00	85,00	
6	APK PT Usia 19-23 tahun	21,60	26,30	27,10	27,90	29,87	30,00	30,00	

*) capaian sementara

= tercapai /melebihi target

= on track

Target RKP
2014

Semua indikator utama Pendidikan dalam RPJMN on-track/tercapai/melebihi target

Namun demikian, sesungguhnya, sektor pendidikan masih memiliki sejumlah permasalahan dan tantangan. Dari perspektif kebijakan pendidikan, menurut Sekretaris Jenderal Kementerian Pendidikan (2014) terdapat beberapa isu dalam sektor pendidikan, yaitu:

1. Akses Pendidikan

Akses pendidikan menyangkut populasi yang besar, disparitas sosial, ekonomi dan geografis, daya tampung terbatas serta keterbatasan dalam pemerataan layanan.

Arah kebijakan untuk mengatasi masalah dan tantang di atas adalah melalui kegiatan yang bertujuan memastikan ketersediaan dan keterjangkauan akses.

2. Mutu dan Relevansi Pendidikan

Mutu dan relevansi pendidikan berkaitan dengan peningkatan kelayakan sarana dan prasarana, kualitas dan distribusi guru, pendidikan karakter, keselarasan dengan dunia kerja dan kompetensi lulusan.

Arah kebijakan yang dilakukan untuk mengatasi hal tersebut adalah melalui meningkatkan mutu dan relevansi secara berkelanjutan.

Gambar 4.9 Isu Pembangunan Pendidikan



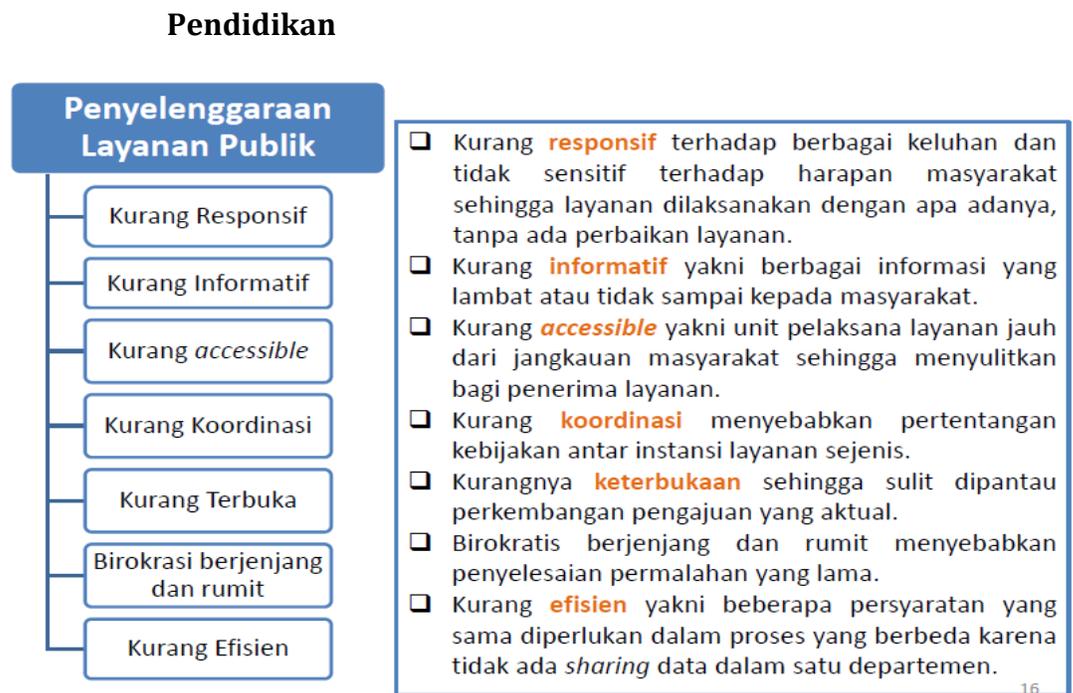
Secara faktual, permasalahan pendidikan bukan saja pada 2 dimensi utama kebijakan di atas, namun dari aspek penyelenggaraan layanan pendidikan saat ini masih dinilai dilakukan dengan cara-cara yang

konvensional yang pada akhirnya menimbulkan berbagai permasalahan, seperti:

1. Kurang responsif
2. Kurang inovatif
3. Kurang Accesible
4. Kurang Koordinasi
5. Kurang Terbuka
6. Birokrasi berjenjang dan rumit
7. Kurang

Secara lengkap permasalahan dijelaskan dalam gambar 4.5 di bawah ini.

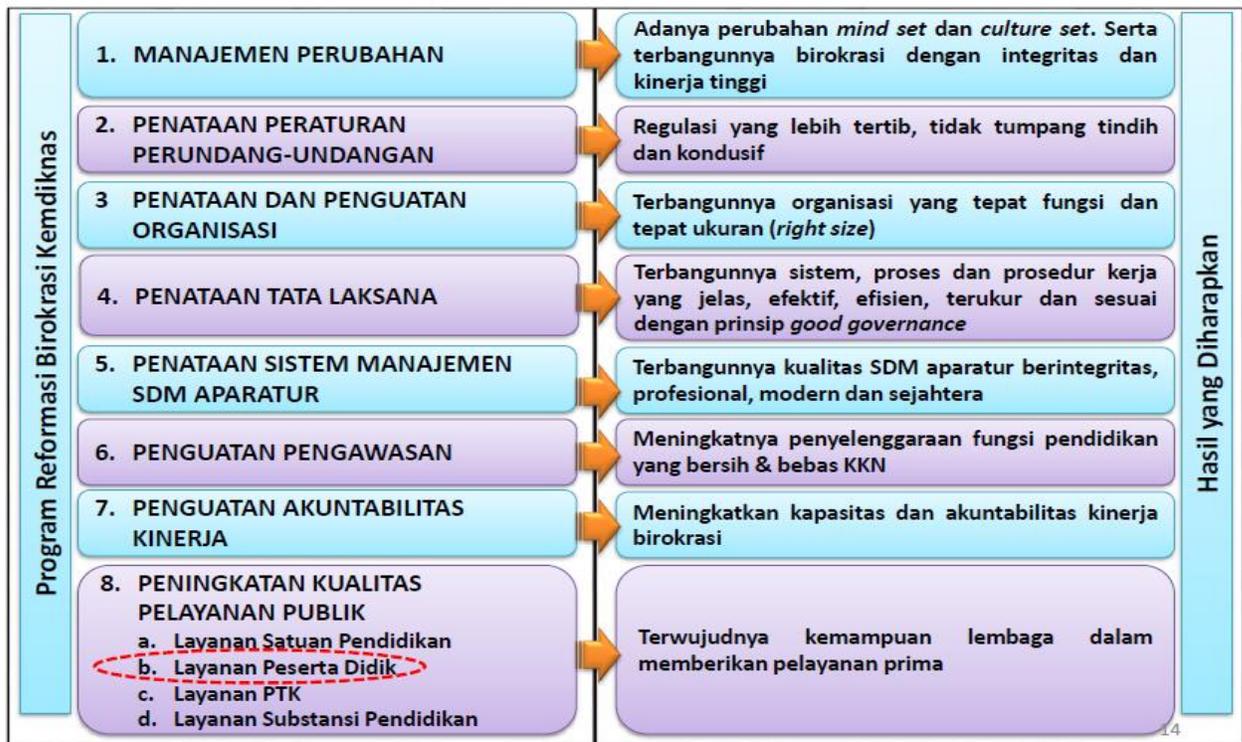
Gambar 4.10. Permasalahan Penyelenggaraan Layanan Kovensional



Sumber: Kemendikbud, 2014

Dalam rangka mempercepat pengetasan permasalahan pendidikan di atas, Kemendikbudpun melakukan program RB melalui 8 area perubahan seperti yang digambarkan dalam tabel berikut:

Gambar 4.11. 8 Area Perubahan Program Reformasi Birokrasi di Kemendikbud



Sumber: Kemendikbud, 2014

Dari 8 area perubahan yang dilakukan di Kemendikbud tersebut, menurut Sekjend. Kemendikbud (2014): “Tidak semua 8 area tersebut efektif dilaksanakan dan berdampak langsung kepada pelayanan pendidikan. Hanya area perubahan terakhir yang berdampak langsung kepada upaya perbaikan atas layanan pendidikan”.

Selain itu, menurut Sekjend Kemendikbud:

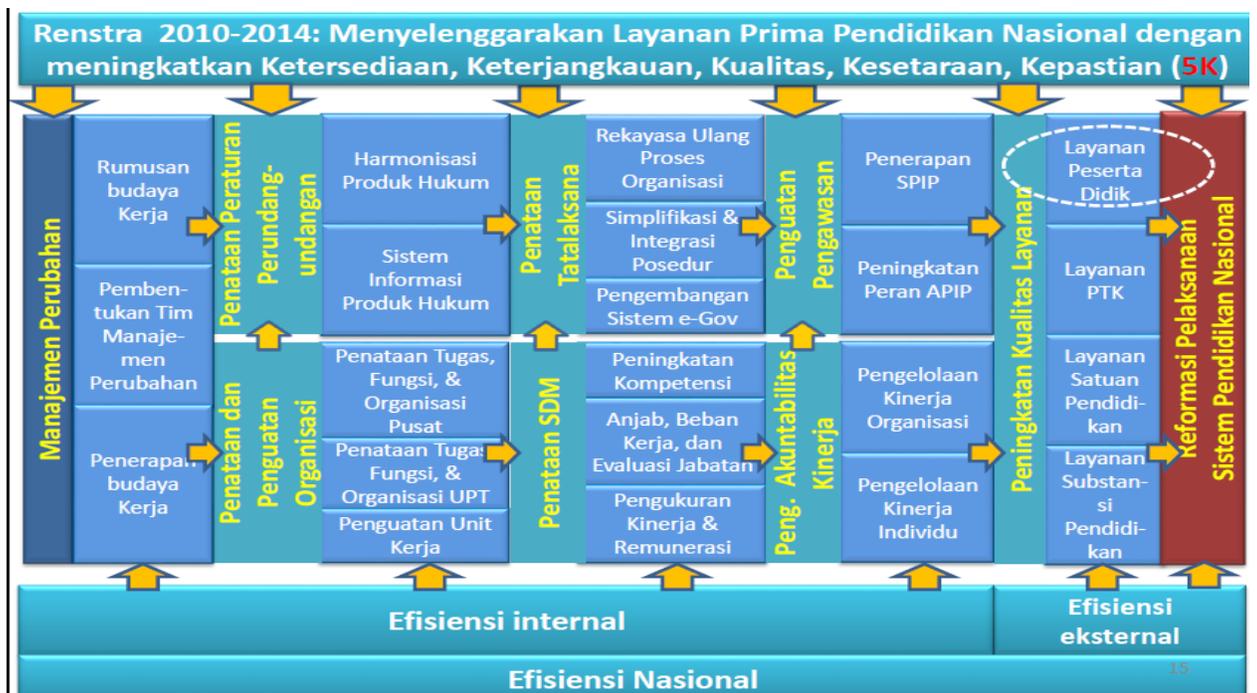
“Reformasi birokrasi yang menyangkut unsur SDM sulit dilakukan karena menyangkut kewenangan instansi lain misalnya Kementerian Keuangan. Idealnya ketika reformasi birokrasi dilakukan secara benar,

instansi yang melakukan penataan organisasi dan SDM dapat melakukan rasionalisasi terhadap pegawai-pegawai yang sudah tidak kompeten. Tapi hal tersebut tidak bisa dilakukan karena merasionalisasi pegawai berdampak pada pensiun, sedangkan kebijakan *golden sackhand* dari Kemenkeu hingga hari ini belum ada. Sehingga mustahil melakukan reformasi birokrasi jika tidak melakukan rasionalisasi pegawai yang tidak kompeten”.

Selanjutnya Sekjend. Kemendikbud juga menambahkan bahwa:

“Inovasi yang dilakukan di Kemendikbud. terutama ditujukan bagi perbaikan layanan pendidikan kepada pengguna jasa pendidikan, mitra kerja, entitas pendidikan dan stakeholders pendidikan. Inovasi layanan pendidikan dilakukan semuanya berdasarkan IT (sistem komputerisasi) yang terintegrasi antar bagian dalam Kemendikbud. Pengadaan IT memang mahal, tapi ini dimungkinkan karena Kemendikbud memiliki anggaran yang besar untuk melakukannya. Tanpa dukungan anggaran yang besar akan sulit melakukan hal tersebut”.

Gambar 4.12. Strategi Reformasi Birokrasi di Kemendikbud



Sumber: Kemendikbud, 2014

Dari data di atas, terlihat bahwa reformasi birokrasi sektor pendidikan dapat dilakukan meskipun tanpa melalui 8 area perubahan. 8 area perubahan tidak langsung berdampak pada kinerja sektor pendidikan. Tapi inovasi yang dihasilkan untuk mengatasi permasalahan pendidikan yang didukung oleh anggaran yang memadai dan dukungan IT menjadi prasyarat pelayanan pendidikan yang dapat menjangkau aksesibilitas secara keseluruhan.

Meskipun Kemendikbud berhasil membuat beberapa kebijakan yang profesi seperti undang-undang tentang insinyur yang menyangkut profesi keahlian sektor lain, tapi dalam pelayanan pendidikan, Kemendikbud tidak bisa melakukannya sendiri. Reformasi sektor pendidikan di Kemendikbud harus juga melibatkan pemangku kepentingan dan terintegrasi dengan perencanaan reformasi sektor pendidikan yang ada di Kemenag, Kemendagri yang terkait SPM pendidikan.

Reformasi pendidikan harus bersifat lintas instansi, tidak bisa dilakukan jika tanpa melibatkan Kemenpan terkait penataan guru, kemudian efektifitas SPM tanpa melibatkan Pemda dan Kemendagri, Anggaran tanpa melibatkan Kemenkeu dan Bappenas.

Kemanfaatan reformasi sektor pendidikan tidak akan efektif jika tidak melibatkan pengguna jasa pendidikan, entitas pendidikan, penyedia layanan pendidikan dan pemangku kepentingan lainnya.

4. Bappenas

Dalam program reformasi birokrasi, peranan Bappenas adalah dalam perencanaan dan penganggaran program reformasi birokrasi. Melalui kegiatan trilateral meeting, dimana Bappenas-Kemenpan-Instansi yang akan melakukan RB dilakukan diskusi tentang keperluan perhitungan anggaran yang digunakan untuk melakukan program reformasi birokrasi di instansi tersebut.

Namun demikian, sangat disayangkan bahwa selama perjalanan 5 (lima Tahun) Program RB yang dicanangkan oleh Kemenpan sejak Tahun 2010-2014, Bappenas tidak secara resmi mengeluarkan pemikirannya dan evaluasinya terkait efektifitas program RB dari sisi anggaran. Evaluasi paruh waktu RPJMN tidak menggambarkan sejauhmana efektifitas program RB dalam hubungannya dengan penggunaan anggaran negara.

Namun demikian, dalam diskusi yang dilakukan dengan Direktorat Aparatur Negara-Bappenas, dikatakan bahwa:

“Kerangka pikir kita adalah bahwa reformasi birokrasi itu untuk menciptakan lingkungan yang kondusif dalam mendorong pencapaian pembangunan nasional, berfungsi sebagai landasan artinya untuk mendukung pembangunan pusat dan daerah, RB bukan menjadi tujuan tapi menjadi instrumen, kita tetap berkeyakinan bahwasanya birokrasi sangat berperan penting dalam pembangunan nasional”.

Namun demikian, lebih lanjut dikatakan bahwa ada dua hal yang menjadi persoalan:

1. Dari sisi *policy* bahwa RB adalah prioritas nasional sedangkan implementasinya memang belum multi sektor karena RB bersifat institusional, tantangan kita bagaimana RB bisa efektif. Selain itu, dalam permasalahan kebijakan kadang kita masih mendikotomikan yang dianggap hanya persoalan administratif, sedangkan substansi RB belum dipahami, aspek RB itu sangat luas sedangkan RB sekarang masih sebatas kelembagaan. Yang berjalan sekarang masih perbaikan dari sisi internal.
2. Masalah hubungan antar lembaga, ego sektoral, aturan main harus diperbaiki. Misalnya pemanfaatan e-government yang belum optimal. KL Pembina belum bisa menjalankan fungsinya. Kalau kita lihat sistem pelaporan banyak sekali, untuk mempertemukan laporan menjadi terintegrasi sehingga mudah untuk dimanfaatkan

Yang dilakukan Bappenas dalam proses perencanaan anggaran untuk kegiatan pembangunan adalah:

“Ketika ditahap perencanaan di awal kita menyusun isu-isu strategis nasional, kita susun apa sih indikator, impact, input, outcome yang ingin diperoleh, alokasinya berapa dan kita tuang di RKP. Ada ketidaksesuaian antara perencanaan dan penganggaran saat sudah dibahas di DPR, ke depan target kinerja menjadi kontrak langsung dengan Menteri, karena kontrak kinerja sekarang masih kurang efektif, selama ini sebenarnya UKP4 cukup detail mengontrol output kenyataannya tidak mendapat outcome, ada yang merah atau kuning tapi tidak mendapat sanksi apa-apa, kontrak kinerja antar KL harus Dibikin sampai detail, ada ketidaksampaian tujuan nantinya menyebabkan lempar tanggung jawab”.

Lebih lanjut, Bappenas mengatakan bahwa ketika kita mereform program RPJM dan Renstra harusnya diikuti perubahan struktur K/L dalam praktiknya tidak, reform itu bertahap jumlah KL artinya tiap tahun jumlah KL yang reform berubah, pembiayaan RB ada di kegiatan rutin unit masing-masing yang ada di biro hukum atau lainnya, karena RB itu tidak ada biaya khususnya itu yang selama ini salah dipahami KL bahwa RB dianggap sebuah proyek padahal RB itu adalah rutin

Terkait tidak sinkronnya isis RPJM dan RPJMD, hal ini menjadi perhatian karena ada ada instansi yang mempersalahkan ini, padahal ini tidak kaku, jangan terjebak pada nomenklatur. Dalam penyerahan program antar instansi bisa menyerahkan dana ke instansi yang diserahkan program itu, harmonisasi kegiatan dulu yang menjamin adalah Bappenas agar tidak terjadi duplikasi program

Menurut Bappenas, selayaknya Tim Pengarah RB bersikap lebih proaktif dan mampu memetakan masalah di KL dan mengikat komitmen para K/L untuk melaksanakan, dan tapi kenyataannya masih jarang melakukan rapat.

Upaya yang dilakukan oleh Bappenas untuk mensinkronkan antara perencanaan dan penganggaran sektor saat ini diantaranya adalah melalui susbtansi yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Direktur Aparatur Negara-Bappenas Dwi Wahyu Atmaji (2014):

“Dari perkembangan pelaksanaan RB hingga saat ini, terdapat kesan beberapa K/L tidak antusias dalam menginisiasi RB. Salam satu

pertimbangannya, barangkali, akibat dari pelaksanaan RB justru berakibat penurunan *take home pay* mereka, karena adanya penghapusan sistem honor, atau ada pula, barangkali K/L tertentu sekedar tidak mau repot.

Sedang bagi K/L yang sudah melaksanakan RB, secara umum belum terlihat semangat perubahan dari dalam untuk memperbaiki kinerja dan tatakelola. Mudah-mudahan kesimpulan ini keliru, namun rasanya sulit menangkap kesan bahwa yang dilakukan baru sebatas berupaya melaksanakan “perintah” dari Kementerian PAN dan RB. Tentu saja tidak menutup kemungkinan terdapat K/L yang telah benar-benar melaksanakan reformasi birokrasi sebagai wahana mengaktualisasikan semangat dari dalam untuk memperbaiki kinerja dan tatakelola sebagai upaya mereka untuk berkontribusi bagi pencapaian sasaran pembangunan nasional”.

Lebih lanjut Atmaji (2014) mengatakan, untuk mengatasi hal di atas, maka yang perlu dilakukan oleh UPRBN adalah:

1. Mengupayakan sidang kabinet khusus, yang diikuti hingga seluruh Pejabat Eselon I, dimana Presiden memberikan instruksi/arahan agar K/L melaksanakan RB dengan sungguh-sungguh. Bila perlu ditindak-lanjuti dengan penerbitan Inpres.
2. Mengupayakan sanksi bagi K/L yang tidak mengusulkan pelaksanaan RB, misalnya K/L yang bersangkutan tidak boleh lagi memberlakukan sistem honor dan tunjangan-tunjangan, sebagaimana K/L yang telah melaksanakan RB.
3. Mengupayakan sistem *reward* dan *punishment* yang terintegrasi antara keberhasilan pelaksanaan RB dan capaian kinerja K/L dalam melaksanakan program pembangunan. Hal ini memerlukan kerjasama antara Kemen PAN dan RB, Kemenkeu, dan Bappenas.

Lebih lanjut Atmaji (2014) mengatakan bahwa:

Seluruh potensi dukungan dari instansi terkait harus difokuskan untuk mendukung keberhasilan pencapaian roadmap tersebut secara sinergis, misalnya :

1. Bappenas dan Kemenkeu harus mendukung dari segi alokasi anggaran;

2. Kemen PANRB harus menunjang dari sisi pembinaan, termasuk asistensi, monev, dan penerapan sistem insentif;
3. Ombudsman RI harus menunjang dari sisi pengawasan;
4. KPK juga menunjang dari sisi survei integritas dan surveillance;
5. BKN mendukung dari segi dukungan pengembangan sistem reward and punishment bagi kinerja pegawai.

5. Sekretariat Wakil Presiden

Sekretariat Wakil Presiden merupakan sekretariat Komite Pengarah RB Nasional yang bertugas menyiapkan dan mengelola bahan-bahan yang diperlukan dalam proses KPRBN. Menurut Deputi Kelembagaan RB Setwapres (2014), bahwa unit kerjanya mendukung Wakil Presiden melalui pemberian masukan-masukan, biasanya sebelum rapat kami mintakan bahannya dari Kemenpan atau tergantung isunya kemudian kami analisis sebelum diberikan kepada Wapres.

Peran KPRBN dalam hal harmonisasi kebijakan, terutama dilakukan pada kebijakan dibawah Undang-Undang, level Undang-Undang merupakan kewenangannya DPR. Seperti yang disampaikan narasumber:

“Di level nasional ada Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, memang undang-undang itu telah memberikan intruksi kepada Dirjen Perundang-Undangan Kemenkumham, bahwa kalau ada peraturan itu harus disinkronisasikan, tapi sampai sekarang tidak terjadi mungkin karena terlalu banyak peraturan yang masuk ke Kemenkumham. Di daerah banyak Peraturan Menteri sering tumpang tindih dengan Menteri Lini lainnya, misalnya abk, anjab dan lain-lain. Memang peran KPRBN adalah mengontrol hal tersebut tapi mungkin saat masuk DPR itu sudah diluar domain kita. Sejauh masih bisa ditangani maka akan ditangani Setwapres tapi

mengenai ego sektoral kan masih sulit, seharusnya kumpul dulu dalam menentukan kebijakan lintas sektoral”.

Lebih lanjut, menurut narasumber dikatakan bahwa kontribusi utama KPRBN adalah dalam menentukan persetujuan besaran remunerasi Kementerian-Kementerian yang melakukan RB dan juga kebijakan tentang moratorium CPNS.

Menurut narasumber sulitnya melakukan harmonisasi perencanaan, kegiatan dan kebijakan yang bersinggungan dalam sektor, karena dalam rapat KPRBN seringkali menteri yang berkepentingan diwakilkan. Selain itu, terdapat ketidakpatuhan dari kesepakatan yang dibentuk dalam rapat KPRBN ketika masing-masing menteri tersebut sudah berhadapan dengan permasalahan yang menjadi kompetensinya dan kewenangan.

Struktur pendukung pelaksanaan RB saat ini menurut narasumber sudah lebih baik, hanya saja perlu diefektifkan fungsinya dan perlu komitmen yang lebih dari para pimpinan K/L. Jika memang Kemenpan misalnya diganti perannya sebagai motor RB, maka siapa yang akan mengawal program RB? Kemungkinan Presiden sebagai pimpinan langsung yang menentukan program RB nampaknya sulit mengingat kesibukan R1. Demikian beberapa pendapat yang disampaikan Setwapres terkait peran dan kontribusi KPRBN dalam program RB.

BAB 5

MODEL REFORMASI BIROKRASI KONTEKSTUAL

Dalam kajian model reformasi birokrasi akan diarahkan untuk membangun model alternatif yang dianggap mampu menjawab tujuan reformasi secara lebih efektif dan efisien. Sebagaimana diketahui tujuan reformasi adalah perbaikan pelayanan dan menciptakan birokrasi yang bersih dari KKN serta penguatan akuntabilitas.

Model alternatif yang ditawarkan lebih menekankan terutama perbaikan pelayanan yang dilakukan melalui pemberdayaan para pemangku kepentingan (stakeholder). Model ini diharapkan mampu memperkuat demokrasi substansi, dimana masyarakat diberdayakan menjadi warga negara yang dapat ikut berperan aktif dan peduli dalam perbaikan pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Kepedulian ini menjadi instrumen penting untuk menciptakan birokrasi yang transparan dan akuntabel dan bersih dari KKN.

Di bawah ini disampaikan karakteristik model reformasi kontekstual dan operasionalisasinya.

A. KARAKTERISTIK PENDEKATAN MODEL KONTEKSTUAL

Model RB kontekstual mempunyai beberapa karakteristik utama yang membedakannya dengan model RB formalistik yang ada saat ini berdasarkan Perpres No. 81 Tahun 2010. Model RB kontekstual lebih menekankan pada keterlibatan yang luas dari para pemangku

kepentingan dalam program RB; Susbtansi RB lebih bersifat kontekstual sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan organisasi; dan bersifat kontraktual, capaian target kinerja organisasi dan capaian target program RB instansi harus terkait dalam kontrak kinerja pimpinan dan pegawai. Secara lengkapnya, perbandingan dua karakteristik model RB adalah sebagai berikut:

1. Model RB Kontekstual

- a. Cara Menetapkan Ukuran Keberhasilan Program RB

Penetapan ukuran keberhasilan program RB dilakukan bersama dengan stakeholders yang terkait dengan substansi RB yang akan dilakukan dan sifatnya terfokus.

- b. Kedudukan Area Perubahan Program RB

Area perubahan dalam RB kontekstual menjadi pilihan yang bersifat *ala carte* (sesuai dengan kebutuhan), bukan penyeragaman, disesuaikan dengan karakteristik instansi yang melakukan perubahan. Namun aspek reformasi pada manajemen sumber daya manusia maupun penerapan teknologi informasi menjadi tulang punggung dalam reformasi ini. Namun untuk organisasi tertentu yang bersifat penegakkan hukum, maka penggunaan 8 (delapan) area perubahan menjadi keharusan untuk dilakukan semuanya.

c. Penetapan prioritas perubahan

Prioritas perubahan dilakukan bersama dengan stakeholders, melalui penjaring stakeholders perspektif. Unit kerja lini maupun supporting yang ingin melakukan perubahan harus menetapkan prioritas bersama dengan stakeholdernya sebelum menyusun road map perubahan yang akan dilakukan dan kemudian memasukannya ke dalam *key performance indicator* (KPI) mereka untuk mengukur akuntabilitas capaian program RB dengan kinerja mereka.

d. Implementasi Area Perubahan

Implementasi area perubahan dalam model kontekstual disesuaikan dengan kebutuhan *user* yang dibangun bersama dengan perspektif *stakeholder*. Setiap area perubahan yang dipilih untuk dilakukan merupakan area yang memang diperlukan untuk meningkatkan nilai tambah terhadap pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan stakeholders.

e. Orientasi Program RB

Orientasi program RB dengan pendekatan kontekstual adalah perubahan yang bersifat substantif, kontraktual dan bersinergi antara stakeholders perspektif tentang capaian program RB dengan kinerja pimpinan dan pegawai instansi yang melakukan reformasi. Target capaian RB menjadi kunci capaian kinerja pimpinan instansi.

f. Ukuran Keberhasilan

Ukuran keberhasilan dalam model ini adalah pemberian nilai tambah pada *stakeholder* artinya semua upaya reformasi yang dilakukan harus berdampak pada perbaikan layanan yang diharapkan *stakeholder* dan bukan hanyaterbatas bagi perbaikan ke dalam internal birokrasi sendiri. Dengan kata lain setiap 1 (satu) rupiah yang dikeluarkan harus berdampak pada perbaikan yang dilakukan bagi para pembayar pajak.

g. Peranan Para Pemangku Kepentingan (Stakeholders) dan Pengguna Output Organisasi (user)

Keterlibatan baik *stakeholder* maupun *user* sangat penting dan kepentingan mereka menjadi pusat perhatian dalam menyusun agenda perubahan yang akan dilakukan. Mereka terlibat aktif dalam penentuan agenda perubahan, pembuatan *road map* maupun proses monitoring dan evaluasi.

h. Strategi Implementasi

Kreativitas dan inovasi sesuai kebutuhan yang merupakan strategi yang digunakan dalam model ini. Pendekatannya tidak hanya bersifat top down dan penyeragaman tetapi sesuai kebutuhan dan membuka peluang kreativitas dan inovasi sepenuhnya sepanjang reformasi yang dilakukan memberikan nilai tambah dalam

pelayanan publik dan kinerja organisasi pemerintah yang melakukan reformasi.

2. Model RB Formalistik

a. Cara Menetapkan Ukuran Keberhasilan Program RB

Penetapan ukuran keberhasilan program RB oleh internal birokrasi sendiri, melalui prosedural yang telah ditetapkan oleh Kemenpan. RB dikatakan berhasil jika sudah terpenuhinya semua dokumen RB yang diminta. Kalaupun ada penilaian stakeholder terhadap keberhasilan program RB, tapi karakteristik *stakeholders* belum terfokus untuk substansi apa dan indikator keterlibatan stakeholder dalam penilaian juga belum jelas dalam kapasitasnya sebagai apa.

b. Kedudukan Area Perubahan Program RB

Kedudukan area perubahan sebagai tujuan dan bukan sarana untuk memncapai program RB. Tidak ada skala priorotas dan urutan perubahan yang dilakukan dari 8 (delapan area) perubahan tersebut. Semuanya dilakukan secara bersamaan dan tanpa ada tujuan yang jelas mengapa melakukan kedelapan area perubahan tersebut dalam hubungannya dengan substansi perubahan yang dilakukan dalam menjawab permasalahan dalam sektor atau bidang yang menjadi kompetensinya.

c. Penetapan prioritas perubahan

Seperti halnya penetapan orientasi, kedudukan area perubahan, dan penetapan prioritas perubahan belum ada hubungan kausalitas yang jelas dengan tujuan perubahan yang akan dihasilkan. Prioritas perubahan dilakukan oleh internal birokrasi sendiri. Semuanya berdasarkan pendekatan prosedural, formalistik dan dokumentatif dengan hasil akhir diperolehnya tambahan remunerasi sekian persen tergantung dari hasil penilaian dari tim penilai yang seringkali tidak begitu objektif karena mengesampingkan perspekti pengguna jasa ataupun pemangku kepentingan.

d. Implementasi area Perubahan

Implementasi area perubahan pun dilakukan secara bersamaan tanpa prioritas dan urutan yang jelas. Penyeragaman, semua area harus dilakukan pada saat yang bersamaan tanpa mengukur apa dampaknya bagi perbaikan layanan publik yang dihasilkan, adalah nilai tambah yang diperoleh pengguna jasa dan pemangku kepentingan dengan adanya implementasi program RB selain tampilan kosmetis pada institusi yang melakukan RB?

e. Orientasi Program RB

Pemenuhan perintah Kemenpan akan program RB adalah orientasi dilakukannya program RB saat ini. Sangat jarang instansi yang melakukan RB karena untuk memenuhi tuntutan pengguna

jasanya maupun para pemangku kepentingannya. Yang penting adalah pemenuhan dokumen-dokumen dan kegiatan-kegiatan simbolik yang diminta. Seringkali jika diteliti, hasil program RB tidak menyetuh permasalahan yang harus diselesaikan, tapi hal lain yang tidak berhubungan langsung.

f. Ukuran Keberhasilan

Jika dalam penilaian awal tim penilai program RB atau Tim Penilai Kemenpan pada saat Program RB baru dimulai atau sudah dijalankan, instansi yang bersangkutan dapat menunjukkan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk penilaian, maka program RB dinilai berhasil. Capaian program RB tidak pernah di periksa silang dengan pendapat para pengguna jasa dan pemangku kepentingan instansi pelaksana, tapi hanya berdasarkan data dukung administrasi yang mengklaim telah melibatkan pengguna jasa dan pemangku kepentingan yang tidak spesifik dengan tujuan program RB yang memang belum fokus untuk melakukan perubahan apa dan menghasilkan dampak apa bagi instansi tersebut.

g. Peranan Para Pemangku Kepentingan (Stakeholders) Pengguna Output Organisasi

Pemangku kepentingan menjadi subyek yang terpinggirkan dalam model ini. Pelibatangannya pun sekadar pelibatan simbolik administratif tanpa tujuan yang jelas. Seringkali pengumpulan

sejumlah orang dianggap sudah menghimpun pandangan stakeholders, padahal profil dan kompetensi stakeholdersnya belum spesifik dan masih bersifat umum dan masif. Sehingga bagaimana kehadiran mereka dapat dikatakan telah berkontribusi dan dilibatkan dalam program RB?

h. Strategi Implementasi

Strategi RB yang bersifat masif, generik, dan penyeragaman, dengan referensi keberhasilan yang telah ditentukan secara monolog. Menjadikan program RB kurang dirasakan kehadirannya disetiap pegawai dalam instansi yang melakukan RB kecuali adanya tambahan tunjangan remunerasi. Selain itu, sangat jarang pimpinan maupun pegawai yang paham dan mengerti esensi program RB. Hanya bagian organisasi dan tim RB internal yang paham RB yang dilakukan adalah realitas. Tidak adanya rasa memiliki karena kegiatan RB tidak langsung terkait dengan pekerjaan dan target kinerja yang mereka lakukan.

Tabel 5.1. Perbandingan Model RB Saat Ini dengan Model RB Kontekstual

No	Aspek	Model Formalistik RB Saat ini (GDRBRM)	Model RB Kontekstual
1.	Cara menetapkan ukuran keberhasilan Program RB	Ditetapkan oleh birokrasi sendiri	Ditetapkan bersama dengan stakeholders
2.	Kedudukan area perubahan	Area perubahan dianggap sebagai tujuan dan bukan sarana untuk mencapai tujuan RB	Area perubahan yang dipilih disesuaikan dengan perspektif stakeholder akan

			pelayanan publik yang lebih baik dan berintegritas.
3.	Penetapan prioritas perubahan	Oleh birokrasi sendiri	Birokrasi bersama stakeholders
4.	Implementasi area perubahan	Penyeragaman	Disesuai dengan kebutuhan, karakteristik dan kemampuan birokrasi
5.	Orientasi Program RB	Pemenuhan aturan	Mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik dan berintegritas yang diikat dalam kontrak kinerja pimpinan instansi yang melakukan reformasi dengan para stakeholdersnya.
6.	Ukuran keberhasilan	Kelengkapan dokumen	Kemampuan memberikan nilai tambah terhadap layanan publik atas dasar perspektif stakeholders.
7.	Peranan Stakeholders pengguna output instansi	Dikesampingkan	Ditempatkan menjadi bagian sentral proses perubahan dan menjadikan preferensinya sebagai acuan dalam menentukan agenda perubahan
8.	Strategi implementasi	Penyeragaman berdasarkan standard yang diterapkan oleh tim tingkat messo sehingga minim ownership	Menekankan pada kreatifitas dan inovasi dalam memenuhi harapan stakeholders serta memperhatikan karakteristik masing masing instansi.

Karakteristik dari model kontekstual di atas dioperasionalisasikan dalam tiga dimensi, yaitu isi kebijakan (policy content), strategy and process (strategi dan proses pelaksanaan RB), dan Implementing Structure (struktur pendukung

pelaksanaan RB. Secara lebih jelasnya, operasionalisasi model kontekstual dijelaskan dalam matrik operasionalisasi model kontekstual di bawah ini.

Tabel 5.2. Matriks Operasionalisasi Model Kontekstual

Aspek	Sub aspek	Permasalahan	Alternatif
Policy Content	GDRB	Konsep 8 area perubahan diartikan secara seragam	RB menu a la carte (sesuai kemampuan dan permasalahan yang dihadapi K/L/P)
	8 area perubahan (review umum)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemenuhan dokumen yang terkait 8 area cenderung menjadi tujuan atau ukuran keberhasilan pelaksanaan RB dan bukan dampak RB terhadap para stakeholdersnya a. ▪ Pembagian kerja dalam pelaksanaan 8 area perubahan antara level makro, meso dan mikro tidak dapat berjalan dengan baik karena kurang memperhatikan karakteristik area perubahan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 area disusun secara selektif yang berdampak langsung terhadap upaya perbaikan pelayanan dan integritas. ▪ Seperti terlihat dalam rincian review per area di bawah ini, beberapa area perubahan sebaiknya tidak dikerjakan pada tingkat mikro. ▪ Disamping itu ada beberapa area yang diberikan kedudukan lebih utama dari yang lain. ▪ Area perubahan regulasi dan kelembagaan sebaiknya menjadi tanggung jawab tingkat makro (lihat penjelasan dibawah) ▪ Area perubahan tatalaksana dan pelayanan sebaiknya digabung menjadi bidang ketatalaksanaan. ▪ Penyederhanaan ini diperlukan untuk memudahkan pelaksanaannya dan karena pada kenyataan kedua hal

			<p>tersebut merupakan proses <i>value chain</i> yang tidak bisa dipisahkan.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dalam area perubahan ketatalaksanaan perlu dibuat prioritas dimana area perubahan tersebut harus berorientasi kepada perbaikan pelayanan stakeholders. ▪ Disamping itu pemanfaatan IT merupakan hal yang perlu diwajibkan kepada setiap instansi K/L/P untuk mewujudkan pelayanan yang lebih transparan, cepat dan murah. ▪ Area pengawasan dan akuntabilitas juga sebaiknya digabung menjadi satu (yaitu akuntabilitas). ▪ Penekanan perlu dilakukan bahwa akuntabilitas lebih diarahkan akuntabilitas kepada eksternal stakeholder. ▪ Implikasinya keterlibatan stakeholder dalam penguatan akuntabilitas merupakan keharusan.
	<p>Review per area perubahan</p> <p>1. Organisasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belum adanya panduan yang jelas mengenai right sizing ▪ Evaluasi kelembagaan belum didasarkan fungsi yang dibutuhkan (stakeholder) ▪ K/L/P cenderung mempertahankan ukuran 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya pedoman penataan kelembagaan yang sesuai fungsi dan beban kerja ▪ Perlu audit fungsi oleh tim independen (ad hoc) ▪ Evaluasi kelembagaan oleh tim independen (ad hoc)

		organisasi yang besar (Parkinson efek)	
	2. Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ K/L/P tidak memiliki kewenangan untuk menata regulasi karena regulasi tersebut merupakan turunan peraturan perundangan yang lebih tinggi. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Harus dibentuk tim Nasional untuk mengevaluasi peraturan perundangan yang tumpang tindih atau merugikan upaya perbaikan pelayanan dan pemberantasan korupsi.
	3. SDM Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumen kebijakan RB utk penataan SDM belum mendorong manajemen SDM berbasis kompetensi ▪ Pola karir tertutup satu pada instansi/daerah sehingga terjadi ketidakmerataan SDM dan menciptakan sikap ego sektoral ▪ Belum terintegrasinya sistem penilaian kinerja individu dengan penilaian organisasi yang 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anjab dan ABK berbasis IT ▪ Standar kompetensi berbasis IT ▪ Pola karir lintas K/L/P untuk mendukung pemerataan distribusi, talenta dan menghilangkan budaya ego sektoral. ▪ Kontrak perubahan yang mengikat pimpinan dan pegawai serta terintegrasi dengan penilaian kinerja

		mencerminkan pelayanan	
	4. Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Quality Assurance</i> yang berorientasi pada internal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quality Assurance yang didukung oleh mekanisme pengawasan eksternal oleh stakeholders ▪ Sebaiknya pengawasan digabung dengan akuntabilitas.
	5. Tatalaksana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terbatas pada standarisasi melalui dokumen SOP ▪ Pemanfaatan IT yang belum optimal dalam mendukung efisiensi internal bisnis proses dan pelayanan pada eksternal stakeholder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemanfaatan SOP dan IT untuk menyederhanakan internal bisnis proses dan perbaikan pelayanan ▪ Kewajiban setiap instansi memanfaatkan IT untuk menciptakan pelayanan yang transparan, cepat dan murah
	6. Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Masih sebatas akuntabilitas manajerial yang menekankan kepada pertanggungjawaban pemanfaat keuangan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Akuntabilitas pelayanan kepada masyarakat/stakeholders.
	7. Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perbaikan pelayanan publik merupakan outcome dari perubahan seluruh area perubahan sehingga tidak dapat dijadikan area perubahan sendiri. ▪ Minimnya keterlibatan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelayanan publik sebaiknya digabung dengan ketatalaksanaan ▪ Pelibatan stakeholder pada perumusan kebutuhan, standar pelayanan dan perbaikan pelayanan ▪ Penerapan penanganan pengaduan sebagai dasar bagi instansi K/L/P saranan perbaikan terus-menerus

		stakeholder dalam perumusan kebutuhan pelayanan serta pengawasan dan penjaminan mutu	
	8. Mindset dan cultural set Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurangnya peran pimpinan dalam mendorong penciptaan mindset dan cultural set Aparatur. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penguatan peran dan tanggung jawab pimpinan dalam mendorong perubahan mindset dan cultural set.
Strategy and process	Identifikasi kebutuhan perubahan,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak berdasarkan identifikasi kebutuhan perubahan belum didasarkan kepentingan stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifikasi kebutuhan dengan melibatkan stakeholder. ▪ Menuangkan kebutuhan perubahan sebagaimana yang dibutuhkan stakeholders dalam bentuk kontrak perubahan
	Manajemen perubahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimnya keterlibatan pimpinan dan stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penguatan peran pimpinan untuk mendorong proses perubahan dengan mengintegrasikan target perubahan dalam KPI mereka.
	Pentahapan proses implementasi area perubahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tahapan RB Terlalu prosedural dan rigid/kaku dan sentralistik sesuai pedoman yang diterbitkan Tim RB Nasional, sehingga K/L/P hanya berorientasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>General guide line</i>, diterjemahkan sesuai kondisi, permasalahan dan kebutuhan masing-masing serta kreativitas dan inovasi K/L/P

		pada target kuantitas dan minim kreativitas serta sikap memiliki	
	Standar keberhasilan,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Standar yang diciptakan kurang mengapresiasi, inovasi dan perubahan yang telah dilakukan sehingga mengesankan bahwa RB tiap instansi K/L/P harus mulai nol. ▪ Standar keberhasilan ditentukan oleh MENPANRB bukan stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengakui inovasi dan keberhasilan perubahan yang telah dilakukan sesuai tantangan pelayanan dan pelaksanaan tugas ▪ Ditentukan oleh stakeholders Berdasarkan kontrak perubahan
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMPRB tidak sesuai dengan kebijakan tentang area perubahan. ▪ Disamping itu mekanisme PMPRB menciptakan efek kontra produktif, karena mendorong K/L/P menutupi kesalahannya untuk menaikkan tunjangan ▪ Penyeragaman strategi dan proses ▪ RB inward looking 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMPRB sebaiknya dihapus ▪ Berdasarkan kontrak kinerja stakeholders ▪ RB terintegrasi

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tujuan dan strategi RB tidak relevan ▪ Strategi RB tidak sinergis dengan RPJM, Renstra. ▪ RB hanya dinilai dari sisi dokumentasi ▪ Ada konflik kepentingan antara fungsi pengarah dan pelaksana ▪ Penentuan quick win yang belum sesuai skala prioritas 	
	rewards dan punishment RB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak ada reward dan punishment yg jelas terhadap keberhasilan dan kegagalan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya pedoman pemberian reward and punishment yang konkrit dan transparan serta dipahami oleh stakeholders
Implementing structure	Tim RB tingkat makro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimnya keterlibatan langsung kepala pemerintahan dalam implementasi RB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya keterlibatan langsung Presiden ▪ Menciptakan sekretariat RB nasional di bawah kantor Presiden ▪ Fungsi konsultasi dan fasilitasi sebaiknya diambil oleh tingkat makro dengan menunjuk LAN yang secara fungsional memiliki tugas dan fungsi serta kewenangan dalam bidang pendidikan dan pelatihan serta kajian kebijakan dan inovasi. LAN sebaiknya diberdayakan dalam <i>capacity building</i> instansi pemerintah dalam melaksanakan RB
	Level meso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peran tim meso yang terdiri dari 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tim meso sebaiknya dihapuskan. Pelaksanaan RB

		<p>Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional, Tim Independen, dan tim <i>quality assurance</i> tidak berfungsi dengan baik. Pedoman-pedoman yang diterbitkan oleh tingkat meso menjadi pelaksanaan RB terlalu <i>rigid</i>. Disamping itu beban kerja yang semakin besar seiring dengan semakin banyak K/L/P yang menerapkan RB fungsi konsultasi menjadi tidak <i>manageable</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tim independen dan <i>quality assurance</i> menjadikan pelaksanaan RB sangat birokratis harus menaati standar yang ditetapkan tanpa memperhatikan permasalahan dan kebutuhan instansi pemerintah baik pusat dan daerah yang 	<p>kedepan perlu memberikan ruang lebih besar kepada K/L/P untuk berkreasi, berinovasi sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan serta tantangan yang dihadapi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Peran tim <i>quality assurance</i> dan tim independen sebaiknya dilakukan pada tingkat mikro yaitu oleh K/L/P bersama stakeholders masing masing.
--	--	--	---

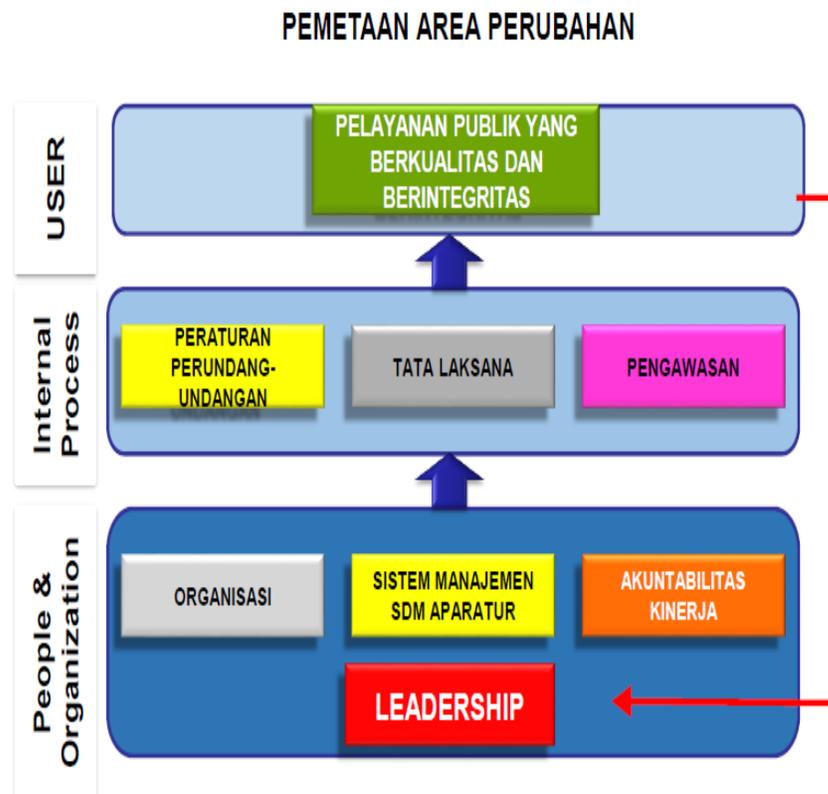
		sangat bervariasi.	
	Level mikro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurangnya komitmen baik pimpinan maupun pegawai untuk melaksanakan RB. Kebijakan RB lebih dilihat sebagai peraturan yang harus dilakukan tanpa memahami sepenuhnya apa urgensi dan esensi tujuan RB. ▪ Dualisme kedudukan KEMENPAN sebagai pelaksana dan sekaligus pembuat kebijakan RB 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelaksanaan RB tingkat mikro harus melibatkan stakeholders. Seperti dikemukakan di atas, prioritas area perubahan dan target perubahan harus dirumuskan bersama stakeholders dan dituangkan dalam bentuk dokumen kontrak perubahan. Dokumen tersebut kemudian dituangkan dalam kontrak kinerja pimpinan setiap instansi pemerintah K/L/P ▪ KEMENPAN perlu restrukturisasi dan penyegaran staff yang “dipinjamkan” dari berbagai instansi yang mewakili sektor dan pemda agar ada kepekaaan dalam pembuatan kebijakan RB. Di sisi lain pelaksanaan RB di KEMENPAN perlu didampingi oleh semacam pengawas yang terdiri dari wakil stakeholders K/L/P dan unsur masyarakat

B. STRATEGI DAN PROSES MODEL KONTEKSTUAL

Selain karakteristik model RB kontekstual dan operasionalisasi model RB kontekstual, arah penguatan RB kontekstual juga dilakukan melalui efektifitas penerapan strategi dan proses pelaksanaan model melalui penguatan kapasitas kepemimpinan dan kehadiran pemimpin dalam proses RB. Selain itu pelayanan publik yang lebih baik dan berintegritas

menjadi tujuan yang ingin dicapai dalam program RB dan bukan sebagai bagian dari area perubahan, seperti yang digambarkan dalam gambar 5.1. Dalam gambar 5.1 disebutkan bahwa peta area perubahan dibagi menjadi 3 area yaitu *people & organisation*, *Internal process* dan *user*. Keseluruhan peta tersebut dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan, dalam alurnya terlihat bahwa terdapat urutan kegiatan dengan hasil akhir adalah pelayanan publik yang berintegritas. Tidak semua area dilakukan bersamaan dan dapat dipilih bagian dari area tersebut yang akan dilakukan sebagai prioritas perubahan dari reformasi yang dilakukan.

Gambar 5.1. Pemetaan Area Perubahan dalam Model Kontekstual



C. STRUKTUR IMPLEMENTASI

Dalam model kontekstual, struktur implementasi pendukung pelaksanaan RB pun menjadi substansi yang perlu diperkuat dalam kapasitasnya sebagai penguat terhadap peranan pilot agency serta perbaikan komunikasi antara piloting agency dengan implementing agency.

1. Penguatan peran pilot agency :

a. Agenda Setting : Menetapkan target sektor secara nasional

Peranan yang utama dari keberadaan *implementing structure* atau struktur pendukung RB adalah menetapkan target sektor secara nasional yang sesuai dengan dokumen perencanaan nasional. Hal ini menjadi penting untuk mengatasi permasalahan yang bersifat *cross cutting issues*. Tujuannya adalah untuk menghilangkan ego sektoral, sehingga terjadi integrasi antara ketatalaksanaan sektoral, dengan demikian target-target pembangunan nasional dapat terjadi dan tidak saling menegasikan dengan penetapan agenda reformasi birokrasi yang berbeda pada setiap instansi pemerintah, tapi sebagai road map reformasi birokrasi bersama yang menyentuh isu sektoral maupun bidang pada kementerian terkait.

b. Clearing House : memecahkan masalah tumpang tindih regulasi, dan koordinasi lintas sektor

Ego sektoral menimbulkan bukan saja carut marut dalam ketatalaksanaan sektoral dan bidang, namun yang lebih parah adalah tumpang tindih regulasi. Tanpa ada ketatalaksanaan lintas sektor dan peta kewenangan lintas sektor, tumpang tindih regulasi menjadi hal yang tidak terelakkan dan semakin memperkuat ego sektoral.

Permasalahannya adalah proses RB yang ada saat ini tidak mendapat dukungan politik, sehingga sangat sulit mengharmonisasikan kebijakan pada level undang-undang. Kewenangan penataan regulasi struktur pendukung pelaksanaan RB hanya pada level peraturan pemerintah ke bawah. Padahal banyak kebijakan yang tumpang tindih justru bermuara pada undang-undang yang saling menegasikan kewenangan satu dengan lain. Dengan iklim politik saat ini, dimana Pemerintah saat ini (Jokowi-JK) merupakan suara minoritas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka perubahan kepada produk DPR (baca: undang-undang) menjadi sangat sulit dilakukan. Sehingga apapun komposisi struktur pendukung pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi tidak bermakna jika tanpa dukungan politik.

- c. Capacity Building : memberikan pendidikan dan pelatihan pendukung pelaksanaan RB, desain *national e government*
- Peningkatan kapasitas menjadi hal yang utama dilakukan mengingat RB masih menjadi substansi yang eksklusif hanya

dipahami sekelompok orang, maka peningkatan kapasitas dalam rangka pemberian pendidikan dan pelatihan pelaksanaan RB serta desain *national e government* menjadi hal yang substansial. Penyamaan persepsi tentang substansi dan cara melakukan RB bukan saja diperlukan bagi kelompok sasaran, fasilitator RB pun dituntut mempunyai tingkat kemampuan dan pemahaman yang sama bahkan lebih jika terkait dengan substansi RB yang diadvokasikannya.

2. Perbaiki komunikasi antara piloting agencies dan Implementing agency

a. Perbaiki instrumen MONEV yang terbuka untuk publik

Dalam masyarakat demokrasi, kehadiran pemerintah bukan saja ditujukan dengan penyedia layanan umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat partisipatori. Tetapi juga terbangunnya mekanisme pemberdayaan masyarakat yang mengikutsertakan masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan maupun pengawasan terhadap kinerja pemerintah, layanan umum maupun pelaku sektor publik lainnya tak terkecuali keterlibatannya dalam program-program pemerintah seperti program reformasi birokrasi.

Program reformasi birokrasi tidak akan menghasilkan nilai tambah bagi masyarakat jika proses monevnya hanya dilakukan

oleh internal birokrasi dengan indikator akuntabilitas yang sifatnya pemenuhan prosedural administrasi dan bukan substansi.

Di waktu mendatang, instrumen monitoring dan evaluasi (Monev) harus dapat menghadirkan peran dan kontribusi para pemangku kepentingan, pengguna layanan dan masyarakat secara luas.

Hal ini menjadi penting karena penilaian kinerja dari kelompok sasaran menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan program RB yang dilakukan oleh instansi dan pegawai serta pegawai yang melakukannya.

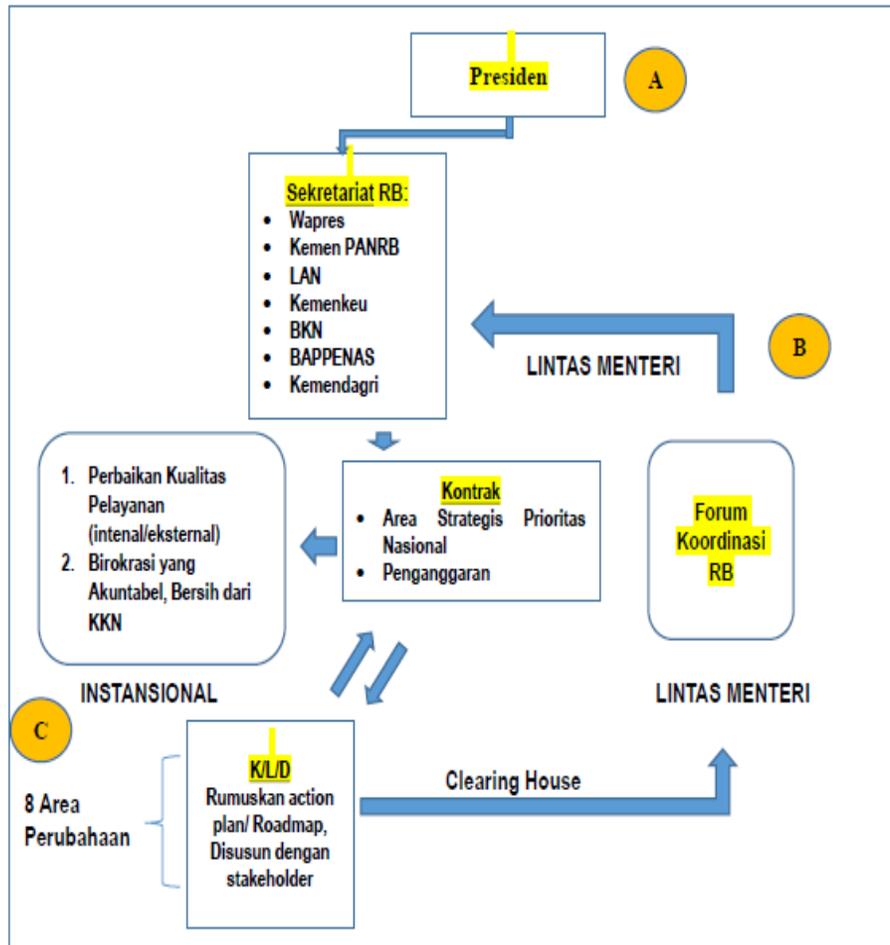
- b. Perlunya pendampingan RB di tingkat daerah dengan melibatkan perguruan tinggi dan asosiasi profesi

Penyebarluasan dan edukasi program RB penting untuk meningkatkan kepedulian dan rasa memiliki terhadap apa yang terjadi didalamnya.

Penyamaan persepsi dalam bentuk pendampingan diperlukan dengan melibatkan perguruan tinggi maupun asosiasi profesi.

Harapannya adalah agar pengetahuan RB tidak saja diketahui oleh piloting agency tetapi juga para penggiat ilmu pengetahuan.

Gambar 5.2. Struktur Pendukung Pelaksanaan RB



BAB 6

ARAH PENGUATAN REFORMASI BIROKRASI KE DEPAN

A. ARAH PENGUATAN REFORMASI BIROKRASI KE DEPAN

Program reformasi birokrasi perlu dilakukan dengan strategi yang baru yang meliputi :

a. Pendekatan berorientasi *strategic focus*

Model reformasi birokrasi saat ini yang berorientasi kepada input (penyusunan dokumen dan perbaikan remunerasi) perlu diubah menjadi lebih berorientasi kepada *strategic focus*. Strategi reformasi harus fokus kepada upaya-upaya yang logis dan sistematis untuk mewujudkan tiga tujuan inti yang hendak dicapai. Ketiga

- BOX 6.1.**
Arah Penguatan RB Ke depan Menurut Bank Dunia (Erwin Ariadharma, 2014):
1. Visi strategik dan panduan
 2. Kebijakan dan peraturan yang modern
 3. Fleksibilitas dalam struktur, reward (penghargaan), dan pemberhentian serta pengangkatan pegawai
 4. Reformasi pensiun dan penggajian
 5. Strategi penyelesaian (exit strategi)
 6. “Biarkan manajer melakukan tugasnya”
 7. E-governance (tata kelola berbasis elektronik)

tujuan tersebut tersebut adalah perbaikan pelayanan kepada masyarakat, peningkatan efisiensi birokrasi, dan penguatan akuntabilitas

serta integritas dalam mewujudkan birokrasi yang bersih dari KKN. Pendekatan delapan area perubahan yang sekarang digunakan dipakai sebatas sebagai acuan yang tidak mengikat untuk mencapai ketiga tujuan tersebut.

b. Penguatan kelembagaan pelaksanaan reformasi

Pelaksanaan reformasi birokrasi saat ini disusun secara hirarkis yang terdiri dari Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dan Tim RB tingkat nasional (TRBN) sebagai penanggung jawab tingkat Nasional dan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Tim tingkat nasional bertugas merumuskan kebijakan RB yang akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga/ Pemda.

Kerangka kelembagaan ini belum berjalan dengan efektif untuk menjamin koordinasi pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi. Kerangka kelembagaan pelaksanaan RB perlu diperkuat dengan menempatkan tim RB nasional sebagai *piloting agency* yang memiliki tiga jenis peran : *policy direction, policy clearing house, capacity building*. Pertama, terkait dengan fungsi menetapkan arah kebijakan dan prioritas nasional RB, memberikan persetujuan terhadap kontrak kinerja capaian RB yang diajukan oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, dan memberikan persetujuan atas penganggaran program RB yang diajukan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah serta melakukan monitoring dan evaluasi. Kedua, sebagai *clearing house*, tim RB nasional

berfungsi memecahkan masalah masalah koordinasi lintas sektor dan harmonisasi regulasi yang membantu kelancaran pelaksanaan RB. Ketiga, dalam perannya terkait *capacity building*, tim RB nasional bertanggung jawab dalam memberikan dukungan bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah untuk melaksanakan program RB melalui pengembangan kompetensi, audit fungsi organisasi, dan membangun aritektur *e-government*.

Pada tingkat instansional, setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah sebagai *implementing agencies* bertanggung jawab dalam melaksanakan agenda RB yang wajib melibatkan stakeholder baik dalam

penyusunan
maupun dalam
evaluasi terhadap
keberhasilan
program RB.
Usulan yang
diajukan oleh
implementing
agencies dibuat
lebih sederhana
hanya mencakup
sasaran dan
target RB serta
rencana aksi yang
terintegrasi
dengan penilaian
kinerja pimpinan
dan pegawai.

Box 6.2.

Yang perlu ada dalam isi dan arsitektur RB ke depan adalah:

- Kejelasan peran dan tanggungjawab: antara institusi-institusi pada tingkat nasional dan daerah, siapa yang memimpin RB?
- Efektifitas penggunaan struktur pendukung pelaksanaan RB. Tapi bagaimana memecah mental ego dan feodalisme?
- Memangkas birokrasi: Menyederhanakan dan mengharmonisasi kebijakan yang diperlukan. Meningkatkan akses terhadap pelayanan. Bagaimana melakukannya dengan tanpa dukungan DPR saat ini terhadap Pemerintah?
- Mekanisme pengaduan: Belajar dari sektor swasta yaitu menggunakan- total quality management.
- Meningkatkan parsipasi publik dan akuntabilitas sosial, tapi siapa yang bertanggungjawab terhadap hal ini?
- Penggunaan e-gov untuk transparansi dan efisiensi yang lebih baik, tetapi siapa yang bertanggungjawab dan bagaimana untuk mengikutkan kaum marjinal dalam sistem ini?
- Sistem aparatur negara yang profesional yang terkait dengan UU ASN
- Pergeseran dari rules-based kepada knowledge based: Jangan fokus pada peraturan dulu tetapi fokus pada apa yang dibutuhkan oleh stakeholders baru kemudian buat instrumennya.
- Pendekatan pemerintahan yang holistik: Dari mental silo (ego senteris) menjadi pendekatan networking yang melibatkan semua pemangku kepentingan untuk memecahkan permasalahan sistemik seperti integritas, anti korupsi, pelayanan publik lintas kementerian.
- Orientasi kinerja: Integritas, rekrutmen terbuka, penilaian staf, penggajian yang berdasarkan kinerja, umpan balik bagi manajer, reward and punishment
- Orientasi pelayanan: Masyarakat harus menjadi fokus dari pelayanan publik
- Penggunaan sistem co-production untuk pelayanan publik
(Doris Christina Becker (GIZ, 2014))

c. Dari pendekatan prosedural menjadi kontraktual

Pendekatan saat ini lebih menekankan kepada prosedur reformasi dirasa kurang efektif karena menguras energi para pegawai untuk melaksanakan berbagai pedoman yang diterbitkan oleh MENPAN dan RB.

Ke depan reformasi seharusnya berorientasi kepada target capaian yang dituangkan dalam bentuk kontrak. Kontrak ini dibuat antara tim nasional reformasi birokrasi dengan Kementerian/Lembaga atau Pemerintah Daerah sebagai *implementing agencies*.

Dalam kontrak tersebut akan disepakati target perubahan yang akan dicapai oleh *implementing agencies* beserta pendanaan yang dibutuhkan. Kontrak tersebut kemudian akan dijadikan dasar penyusunan sasaran kinerja/*key performance indicators* pimpinan birokrasi secara berjenjang.

Box 6.3
Yang paling penting :

1. Fokus pada soft skills dan perubahan pola pikir
2. Kompetensi dan Komitmen dari PNS

(Doris Christina
Becker (GIZ,
2014))

d. Mendorong inovasi

Berbagai pedoman dan standarisasi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan saat ini cenderung membatasi inisiatif, kreatifitas dan inovasi. Model reformasi birokrasi seharusnya mampu menciptakan ruang untuk melakukan inovasi sesuai dengan konteks organisasi. Untuk mendukung inovasi, pemerintah

Box 6.4
Nilai dan sikap yang dibutuhkan untuk mewujudkan isi dan arsitektur RB adalah:

1. Kerelaan untuk berpikir melewati batasan kementerian atau lembaga;
2. Fleksibilitas organisasi
3. Kerja tim yang efektif
4. Keterbukaan terhadap inovasi dan kreativitas
5. Kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan yang tersedia
6. Adaptabilitas untuk berubah dalam keadaan apapun
7. Kapasitas untuk membangun aliansi strategis, kolaborasi dan kepercayaan
8. Keberanian untuk melihat perbedaan pandangan, sensitifitas terhadap perbedaan budaya dan apresiasi terhadap kekuatan mereka
9. Kapasitas untuk menyeimbangkan antara tujuan jangka pendek dan jangka panjang
10. Manajemen pengetahuan yang efektif
11. Integrasi nilai ke dalam sistem manajemen

(Doris Christina Becker (GIZ, 2014))

perlu menciptakan sistem insentif yang mendorong para pejabat publik menciptakan terobosan bagi perbaikan pelayanan dan pemberantasan KKN.

e. Pelibatan stakeholder dan edukasi publik

Keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung kepada dukungan *stakeholder*. Masyarakat dan dunia usaha perlu untuk diberikan pemahaman apa tujuan dan manfaat reformasi birokrasi bagi mereka. Hal ini penting agar masyarakat ikut merasa memiliki agenda reformasi birokrasi serta mengawasi pelaksanaannya. Reformasi birokrasi merupakan sarana penting untuk membangun birokrasi yang responsif dan akuntabel terhadap para penggunanya.

B. INSTRUMEN PENGUATAN REFORMASI BIROKRASI

1. Identifikasi stakeholder organisasi (dalam dan luar) sesuai dengan substansi perubahan yang ingin dilakukan;
2. Identifikasi permasalahan pelayanan
 - a. Keluhan stakeholder terhadap kualitas pelayanan (kecepatan, akurasi, sikap petugas dsb)
 - b. Identifikasi masalah dalam integritas pelayanan (dugaan adanya praktek suap, gratifikasi korupsi)
3. Identifikasi faktor faktor yang menjadi sumber permasalahan dan tentukan prioritas atas perubahan yang akan dilakukan sebagai faktor pengungkitnya dalam kapasitas dan kompetensi yang dimilikinya diantara area-area perubahan dibawah ini, yaitu:
 - a. Regulasi
 - b. Struktur kelembagaan :

- c. SDM
 - d. Tatalaksana
 - e. Pengawasan internal
 - f. Akuntabilitas
4. Menetapkan roadmap/rencana aksi perbaikan pelayanan
- a. Mengajak stakeholder internal dan eksternal menetapkan prioritas area perubahan
 - b. Menyusun langkah langkah perbaikan, timeline dan milestonenya
 - c. Validasi roadmap bersama stakeholder
5. Mengidentifikasi kebutuhan penguatan budaya kerja
- a. Nilai nilai budaya kerja
 - b. Mekanisme penguatan budaya kerja
6. Menuangkan milestone dalam target kinerja pimpinan
- a. Target capaian dimasukkan dalam penilaian kinerja
 - b. Upaya penguatan budaya kerja dituangkan dalam bagian penilaian kinerja
7. Menyusun mekanisme monitoring dan evaluasi :
- a. Penilaian capaian milestone perubahan tiap SKPD
 - b. Mekanisme pelaporan progress capaian milestone
 - c. Pelibatan stakeholder dalam penentuan keberhasilan capaian milestones

8. Pengintegrasian dokumen roadmap dalam perencanaan dan penganggaran
 - a. Integrasi dalam RENSTRA SKPD
 - b. Penuangan dalam Renja SKPD
9. Strategi Komunikasi program RB SKPD
 - a. Edukasi, sosialisasi program RB
 - b. Dukungan stakeholder
10. Quick win
 - a. Standard pelayanan
 - b. Complaint handling
 - c. Simplifikasi administrasi
 - d. Zona integritas

BAB 7

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Substansi reformasi birokrasi dalam RPJMN kedua Tahun 2010-2014, ditetapkan sebagai prioritas nasional ke-1, yaitu reformasi birokrasi dan tata kelola serta dimasukkan pula sebagai agenda pembangunan ke-2, yaitu perbaikan tata kelola pemerintahan. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih belum mampu mendorong proses perubahan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta pelayanan yang berkualitas.

Model saat ini (Perpres 81/2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi) cenderung *inward looking, one fit for all*, lemahnya keterkaitan antara hasil yang diharapkan dan strategi yang dilakukan serta permasalahan lain yang muncul dalam pelaksanaan *Grand Design* RB.

Masalah korupsi yang terus merebak dan kualitas pelayanan publik yang tidak kian membaik menggambarkan kebutuhan strategi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan RB. Pendekatan lama menekankan strategi perubahan berbasis pada model teknokratis yang berorientasi kepada input dan meringkai kebutuhan perubahan secara seragam.

Pendekatan prosedural seringkali melupakan esensi reformasi itu sendiri yang pada dasarnya bukan proses administratif rutin tetapi merupakan proses

politik. Reformasi membutuhkan dukungan politik dan keterlibatan *stakeholder* secara luas. Sebagai proses politik, strategi reformasi dan ukuran kesuksesannya bukan ditentukan oleh birokrasi, tetapi merupakan hasil konsensus dan dialog publik. Reformasi yang bertujuan untuk mewujudkan model ideal tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik juga harus diselenggarakan dengan prinsip-prinsip yang menjadi dasar model ideal tersebut.

B. REKOMENDASI

Arah perbaikan model reformasi birokrasi dapat ditinjau dari tiga aspek:

1. *Content*

- Memberikan ruang lebih besar bagi inisiatif dan inovasi implementing agencies (K/L/D); Area perubahan bersifat kontekstual; E-gov dan SDM merupakan backbone dari RB disetiap K/L/D; hubungan kausalitas yang jelas diantara area perubahan yang dipilihnya; dan leadership yang kuat sebagai unsur perubahan utama.

2. *Strategy and process*

- Pelibatan stakeholder terpilih; Pengintegrasian antara roadmap dengan penilaian kinerja; Kontrak kinerja yang terintegrasi dengan target RB; Penilaian capaian RB oleh stakeholder; Harmonisasi target capaian RB nasional dengan permasalahan dan arah RB instansional; Pengintegrasian kegiatan RB dengan dokumen perencanaan dan anggaran; Penguatan transparansi dan edukasi bagi stakeholder terhadap program RB

3. Implementing Structure

- Penguatan peran pilot agency; Perbaikan komunikasi antara piloting agencies dengan implementing agency; Instrumen MONEV yang pro publik; Pendampingan RB di tingkat daerah dengan melibatkan perguruan tinggi dan asosiasi profesi

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmaji, Dwi Wahyu .2014. Makalah tentang Arah Penguatan RB Ke Depan, Disampaikan pada FGD tentang Arah Penguatan RB ke Depan, tanggal 25 agustus 2014, LAN Jakarta
- Caiden, G.E.1969. Administrative Reform, Aldine, Chicago, Illinois
- Caiden, G. E. (1982). Public Administration. California: Palisades Publisher.
- Caiden, G. E. (1991). Administrative Reform Comes of Age. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Caiden, G. E., & Siedentopf, H. (1982). Strategies for Administrative Reform. Lexington, Massachusetts, Toronto : D.C. Heath and Company.
- Corruption Perceptions Index 2013: Asia Pacific
- Denhardt, Janet V & Denhardt, Robert B. 2007. The New Public Service: Serving Not Steering, M.E. Sharpe, New York
- Grindle, M. S. (1980). Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dunia, Bank. 2014. Central And Subnational Government Personnel Expenditure – Trends, Baseline Projections And Fiscal Implications
- Dunn, Willian N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, Terjemahan Samodra Wibawa, dkk, Yogyakarta: GMU Press
- Dwiyanto, Agus. 2011. Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi, Gramedia Pustaka Pelajar, Jakarta
- Edward III, George C (Edited). 1984. Public Policy Implementing, Jai Press, Inc, London England
- Emzir. 2012. Metodologi Penelitian Pendidikan. Jakarta: PT Raja Grafindo
- Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014
- Grindle, M. S. (1980). Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Mazmanian, A.D, dan Sabatier, A.P.1983. Implementation and Public Policy, Illinois: Scott, Foreman and Company

Moleong, Lexy J. (2007) Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung

Pinchot, G., & Pichot, E. (1993). The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization. San Francisco: Berret-Koehler Publisher.

Rencana Kerja Pemerintah tahun 2014

Rossi, H.P dan Freeman, H.D. 1997. Evaluation A Systematic Approach, third edition, Lodon, Sage Publication, Beverly Hills

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP Tahun 2000-2025)

RPJMN ke-dua Tahun 2010-2014

Road Map Reformasi Birokrasi Badan Ketahanan Pangan 2010-2014

Survey PERC 2012

the Global Competitiveness Report 2013-2014

Van Meter, D., dan Van Horn, C.E. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Jurnal Administration and Society, Vol. 6, No. 4, Februari, 1975

Wibawa, Samodra, dkk. 1994. Kebijakan Publik Proses dan Analisis, Jakarta, Intermedia

World Economic Forum Report 2012

Sumber Internet

<http://www.jpnn.com/read/2012/04/10/123690/70-Persen-APBD-untuk-Gaji-Pegawai->

<http://nasional.kompas.com/read/2014/09/18/19573101/ICW.Korupsi.Kepala.Daerah.Bukan.Karena.Pilkada.Langsung>

(<http://www.energitoday.com/2012/12/20/auditor-di-indonesia-masih-tingkat-amatir>).

<https://hbr.org/2007/01/leading-change-why-transformation-efforts-fail/ar/1>

Peraturan Perundangan

UU No. 41 tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan

UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah

PP No 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil

Perpres No. 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi

Inpres no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Permenpan dan RB No. 20 tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi

Permenpan no 35 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi LAKIP tahun 2011

Kempenpan dan RB no 96 tahun 2013 tentang Penetapan Pilot Project Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah

Perka BKN No. 1 tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP no 46 tahun 2011

Sumber lainnya

Bank Dunia. 2014. Bahan Paparan Sarasehan R, LAN, Jakarta

Bappenas .2014. T rankrip wawancara Bappenas tentang peran fungsi perencanaan dan penganggaran dalam program RB (2014)

Data Kemenpan dan Rb (20144): Data K/L yang melaksanakan RB Tahun 2008-2014

Erwin Ariadharma (2014): Transkrip Expert panel public sector reform Bank Dunia Jakarta

Indrayana, Deny. 2014. Bahan paparan RB Summit, Jakarta

Kemendibud.2014. Bahan Paparan Diskusi Reformasi Birokrasi Kemendikbud

Prasojo, Eko. 2014. Bahan paparan RB Summit, Jakarta

Setwapres. 2014. Transkrip Diskusi Peran KPRBN dalam program RB

Staffan Synestrom (2014) : Transkrip Expert panel public sector reform Bank Dunia Jakarta

Capaian RB mengundang pertanyaan bagi masyarakat mengenai efektivitas model RB yang saat ini sedang dijalankan oleh pemerintah. Terlebih lagi jika dilihat dari biaya yang sudah dikeluarkan. Sebelum pelaksanaan GDRB, belanja pegawai mencapai 127 triliun pada tahun 2009 dan setelah pelaksanaan kebijakan RB terkait remunerasi baru, belanja pegawai mencapai 142 triliun pada tahun 2013. Menurut Kementerian Keuangan, pemerintah perlu anggaran 250 triliun untuk mendukung pelaksanaan remunerasi di semua instansi. Beban remunerasi ini akan semakin dirasakan oleh pemerintah daerah, yang saat ini sekitar 60 % lebih pemerintah daerah telah menghabiskan lebih dari 50% untuk belanja pegawai.

Berdasarkan data capaian RB dan sekilas reвью RB saat ini, Pusat Kajian Reformasi Administrasi (PKRA)-Lembaga Administrasi Negara (LAN), pada tahun 2014 ini melakukan kajian tentang Model Reformasi Birokrasi. Kajian ini dilakukan dalam rangka merumuskan model alternatif kebijakan RB yang lebih efektif dalam memecahkan masalah pelayanan dan integritas birokrasi.

Model RB kontekstual mempunyai beberapa karakteristik utama yang membedakannya dengan model RB formalistik yang ada saat ini berdasarkan Perpres No. 81 Tahun 2010. Model RB kontekstual lebih menekankan pada keterlibatan yang luas dari para pemangku kepentingan dalam program RB; Subsistensi RB lebih bersifat kontekstual sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan organisasi; dan bersifat kontraktual, capaian target kinerja organisasi dan capaian target program RB instansi harus terkait dalam kontrak kinerja pimpinan dan pegawai.



**PUSAT KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI
KEDEPUTIAN KAJIAN KEBIJAKAN
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

© 2014

ISBN 978-979-3537-24-5



9 789793 537245