



PERJALANAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Bangsa Indonesia tentu tidak akan pernah melupakan krisis ekonomi tahun 1998 yang melanda hampir seluruh negara dan berdampak pada munculnya krisis multidimensi. Kondisi tersebut menjadikan momentum perubahan yang sangat besar bagi bangsa Indonesia dengan jatuhnya pemerintahan era orde baru. Bangsa Indonesia memanfaatkan momentum ini untuk melakukan perubahan besar yang sangat mendasar pada bidang politik, sosial, hukum, dan ekonomi. Amandemen UUD 1945 yang semula hanya berjumlah 16 bab, 37 pasal, dan 4 peraturan peralihan menjadi 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan dan 2 pasal aturan berdampak pada lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan dan perubahan mendasar pada sistem politik dan sistem pemerintahan.

Namun, sayangnya perubahan tersebut belum berdampak positif bagi masyarakat Indonesia. Kondisi masyarakat Indonesia masih belum menunjukkan kondisi yang lebih baik dari sebelum reformasi. Hal ini disebabkan perubahan mendasar tersebut belum diikuti dengan pembenahan kondisi dari birokrasi. Birokrasi belum mampu dan siap menjawab segala

tuntutan perubahan. Padahal kunci dari keberhasilan suatu pemerintahan sangat tergantung pada kualitas birokratnya. Untuk itulah, agenda reformasi birokrasi merupakan prasyarat utama untuk menuju Indonesia yang lebih baik.

Meneg PAN dan RB, EE Mangindaan dalam kata sambutan acara HUT BPKP ke-28 menyebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah prioritas pembangunan. "Tanpa keberhasilan reformasi birokrasi, prioritas berikutnya pasti ada ganjalan." tegasnya.

Komitmen pemerintah untuk mengagendakan program reformasi birokrasi sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2008 dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri PAN no. PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi yang salah satunya mengatur tentang tiga area perubahan yang harus dilakukan dalam proses reformasi birokrasi yaitu aspek kelembagaan (organisasi), aspek ketatalaksanaan (*business process*), dan manajemen sumber daya manusia.

Semangat reformasi birokrasi seperti ini terus ditumbuhkan dengan lahirnya peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang merupakan rancangan induk

oleh tenaga profesional yang memiliki pemahaman yang memadai tentang sistem, proses bisnis dan budaya kerja. Intern bekerja didasarkan pada standar dan kode etik untuk menjaga mutu hasil kerja dan kepercayaan dari *stakeholder*.

Untuk dapat memberi nilai tambah, kegiatan pengawas intern harus selaras dengan kebutuhan dan prioritas dari *stakeholders*, termasuk eksekutif, komite audit, dan pengawas eksternal. Kegiatan pengawas intern harus berkolaborasi dengan manajemen untuk memberi jaminan bahwa proses tata kelola berjalan secara efisien dan efektif, pengendalian intern cukup untuk membawa risiko organisasi pada tingkat yang dapat diterima, dan tercapainya sasaran dan tujuan organisasi.

Pengawasan Intern di Indonesia dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Kementerian/Lembaga dan Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota. Semua unit tersebut bertanggung jawab untuk menjamin bahwa *internal control* berjalan secara efektif, terbangunnya tata kelola yang baik, dan tercapainya tujuan nasional secara efisien dan efektif.

Pengawasan Intern memiliki peran yang cukup signifikan pada pembangunan di Indonesia. Dari hasil evaluasi (Evaluasi Lima Tahun Pelaksanaan RPJMN 2004 – 2009, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /BAPPENAS) diungkapkan bahwa pengawasan intern memiliki peran dalam penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Prioritas ini



Pengawasan Intern memiliki peran yang cukup signifikan pada pembangunan di Indonesia

memiliki sasaran yaitu terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggung jawab yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Pencapaian kinerja tercermin pada beberapa indikator meliputi :

- Meningkatnya Indeks Persepsi Korupsi Indonesia dari 2,2 (2005), 2,4 (2006), 2,3 (2007), 2,6 (2008) dan menjadi 2,8 (2009).
- Meningkatnya persentase Laporan Keuangan pemerintah pusat yang mendapat opini WTP dari 8,75 % (2006), 19,75 % (2007), dan menjadi 42,17 % (2008).
- Meningkatnya skor efektivitas Pemerintahan di Indonesia dari -0,46 (2005), -0,37 (2006), -0,39 (2007) dan menjadi -0,29 (2008).
- Meningkatnya skor integritas pelayanan publik pada instansi pemerintah pusat dari 5,53 (2007), 6,84 (2008) dan menjadi

6,64 (2009).

Untuk mencapai sasaran dari Program Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola tersebut di atas, dibutuhkan sebuah unit Pengawas Intern yang kapabel di semua tingkatan pemerintahan. Pada setiap Kementerian, Lembaga, Badan, BUMN, BUMD dan instansi Pemerintah Daerah serta tingkat nasional atau lintas Kementerian, unit pengawas intern harus mengawal pencapaian sasaran tersebut dan menjaga sistem pengendalian berjalan dengan efektif, risiko tetap berada pada tingkatan yang dapat diterima, dan terbangunnya tata kelola keperintahan yang baik. Tanpa pengawas intern yang kapabel, tidak ada unit kerja yang memberikan *early warning system* jika terjadi penyimpangan dalam pencapaian tujuan nasional. Hal ini tentunya menjadi ancaman yang tidak dapat disepelekan ■

(Triwib/NST)

berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk kurun waktu 2010-2025. Langkah ini diikuti juga dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara PAN dan RB No.20 Tahun 2010 tentang *Road Map* reformasi Birokrasi 2010-2014 dan sembilan pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi yang diharapkan dapat menjadi acuan perjalanan reformasi birokrasi pada K/L/Pemerintah Daerah.

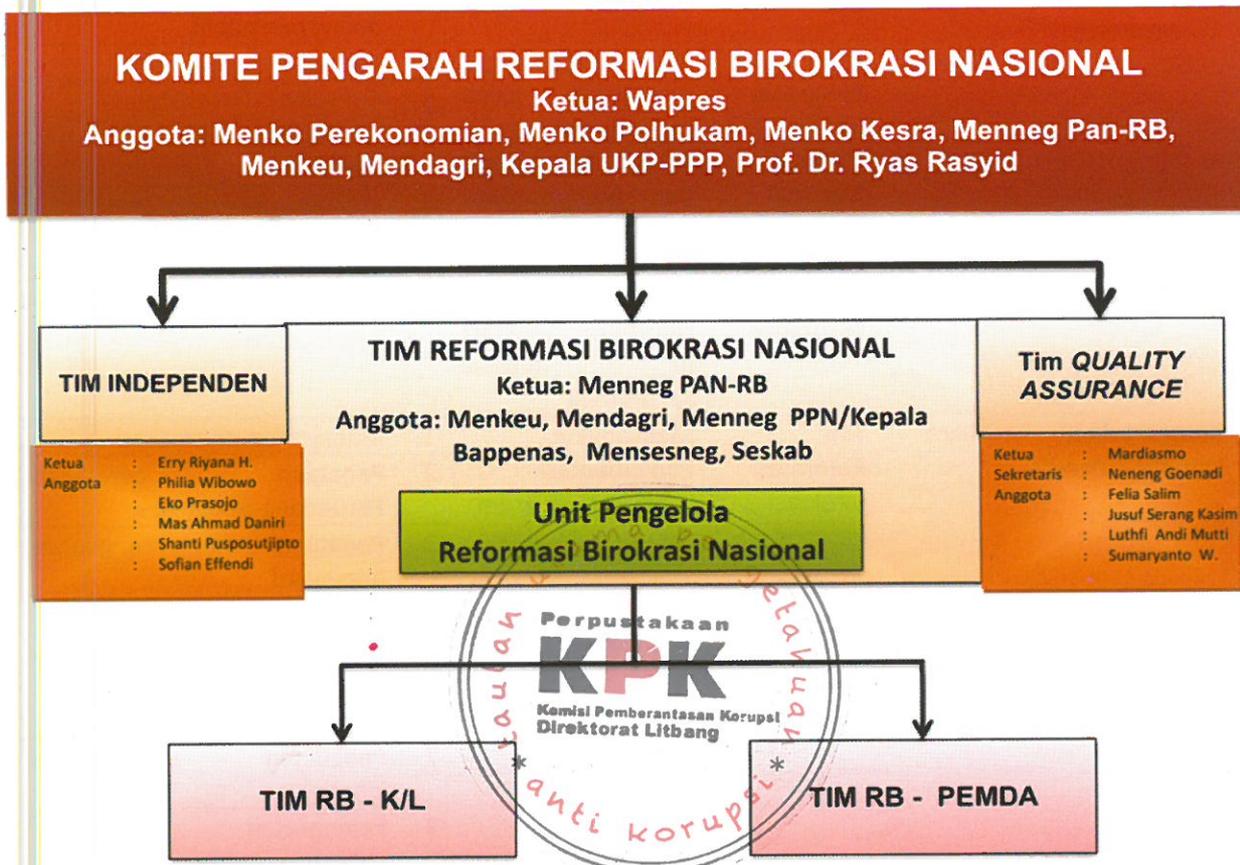
Untuk efektifitas dalam pelaksanaannya, pemerintah telah menetapkan pengorganisasian pelaksana RBN yang diketuai langsung oleh Wakil Presiden. Pelaksanaan reformasi birokrasi nasional dibagi dalam tiga tingkat pelaksanaan yaitu tingkat makro yang terdiri dari Komite Pengarah Reformasi Birokrasi dan Tim Reformasi Birokrasi, tingkat meso yang terdiri atas Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional (UPRBN), Tim *Quality Assurance*, dan Tim Independen, serta tingkat mikro oleh Tim Reformasi Birokrasi pada masing-masing kementerian/lembaga/pemerintah daerah sebagaimana disajikan dalam gambar 1 di bawah.

Pada tingkat makro, Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dipimpin langsung oleh Wakil Presiden yang beranggotakan Menko Perekonomian, Menko Polhukam, Menko Kesra, Meneg PAN

dan RB, Menkeu, Mendagri, Kepala UKP-PPP, dan Prof. Ryas Rasyid yang berperan melakukan penyempurnaan regulasi nasional terkait upaya pelaksanaan reformasi birokrasi. Penyempurnaan regulasi nasional tersebut meliputi enam area perubahan yaitu penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan peningkatan pelayanan publik.

Pada tingkat meso, baik UPRBN, Tim Independen (TI), maupun Tim *Quality Assurance* menjalankan kebijakan manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L. Pada *level* ini, program reformasi birokrasi yang dijalankan meliputi manajemen perubahan, konsultasi dan asistensi, monitoring, Evaluasi, dan pelaporan, serta *knowledge management*. Pelaksanaan 4 program tersebut diharapkan dapat melahirkan komitmen dari setiap K/L/Pemda untuk melakukan reformasi birokrasi, perubahan pola pikir dan budaya kerja, meminimalisir risiko resistensi, serta melahirkan pemahaman yang berdampak pada efisiensi dan efektifitas pelaksanaan reformasi birokrasi.

Gambar 1.



Sumber:GDRBN 2010-2025

Saat ini, pada tingkat meso, Tim UPRBN yang dalam hal ini Kementerian PAN dan RB telah menerbitkan 9 pedoman reformasi birokrasi nasional yang meliputi:

1. Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga
2. Pedoman Penilaian Dokumen Usulan dan *Road Map* Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga
3. Pedoman penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
4. Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan
5. Kriteria dan Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi

6. Pedoman Penataan tatalaksana (*Business Process*)
7. Pedoman Pelaksanaan *Quick Wins*
8. Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Pengetahuan (*Knowledge Management*)
9. Mekanisme Persetujuan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Tunjangan Kinerja bagi Kementerian/Lembaga

Saat ini, Tim *Quality Assurance* yang beranggotakan 6 orang dengan ketua Prof. Mardiasmo *ex officio* Kepala BPKP dan Tim Independen yang juga beranggotakan 6 orang akan melaksanakan monitoring dan evaluasi serta penjaminan kualitas dibantu Satgas Tim Reformasi Birokrasi Nasional BPKP pada kementerian/lembaga

Gambar 2

Tingkat Pelaksanaan	Penanggung Jawab	Keterangan	Program					
Nasional	Makro	Komite pengarah RBN Tim Reformasi Birokrasi Nasional	Menyangkut penyempurnaan regulasi nasional yang terkait dengan upaya pelaksanaan reformasi birokrasi	1 Penataan Organisasi				
			2 Penataan tata Laksana					
			3 Penataan Sistem Manajemen SDM aparatur					
			4 Penguatan pengawasan					
			5 Penguatan akuntabilitas kinerja					
			6 Peningkatan kualitas pelayanan publik					
	Meso	Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional Tim Independen Tim Quality Assurance	Menjalankan fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L/Pemda	1 Manajemen perubahan				
				2 Konsultasi dan asistensi				
				3 Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan				
				4 <i>Knowledge Management</i>				
				Kementerian/Lembaga/Pemda	Mikro	Tim Reformasi birokrasi nasional	Menyangkut implementasi kebijakan/program reformasi birokrasi	1 Manajemen perubahan
							2 Penataan peraturan Perundang-undangan	
3 Penataan dan Penguatan organisasi								
4 Penataan tatalaksana								
5 Penataan sistem manajemen sdm aparatur								
6 Penguatan Pengawasan								
7 Penguatan akuntabilitas kinerja								
8 Peningkatan kualitas pelayanan publik								

Sumber: GDRBN 2010-2025

ga yang telah mengikuti program reformasi birokrasi. Melalui kegiatan *monev* dan *quality assurance*, diharapkan pelaksanaan reformasi birokrasi akan menjadi terarah dan tidak menyimpang dari *grand design* dan *road map* yang telah ditetapkan.

Pada tingkat mikro, reformasi birokrasi dilaksanakan oleh masing-masing Tim RB pada masing-masing K/L/Pemda yang dibentuk oleh pimpinan K/L/Pemerintah Daerah. Tim inilah yang diharapkan berperan sebagai penggerak, pelaksana, dan pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi pada level K/L/Pemerintah Daerah.

Pada tingkat mikro, reformasi birokrasi diarahkan pada perubahan 8 area yang semula hanya 3 area meliputi program perubahan pola pikir dan budaya kerja, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Perubahan terhadap delapan area tersebut, jika berjalan secara tepat dan konsisten diharapkan dapat menjadi solusi atas permasalahan seputar birokrasi yang melanda Indonesia. Pembagian tugas untuk masing-masing tingkat pelaksana reformasi birokrasi dapat dilihat pada gambar 2.

Sementara itu, pengembangan area perubahan dari tiga area menurut Peraturan Menteri PAN no. PER/15/M.PAN/7/2008 menjadi delapan area pada Peraturan Presiden No 81 tahun 2010 seperti digambarkan pada gambar 3:

Dalam pelaksanaannya, baik dalam tatanan makro, meso, maupun mikro harus merupakan satu kesatuan yang saling mendukung. Reformasi birokrasi pada tatanan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah *seyogyanya sangat bergantung pada hasil kerja* tatanan makro dan meso. Sebagai ilustrasi, terkait area perubahan 5 yaitu penataan sistem SDM Aparatur. Pada tingkat makro, area perubahan penataan sistem manajemen SDM Aparatur meliputi 21 program yang menghasilkan salah satunya adalah pedoman standar kompetensi jabatan.

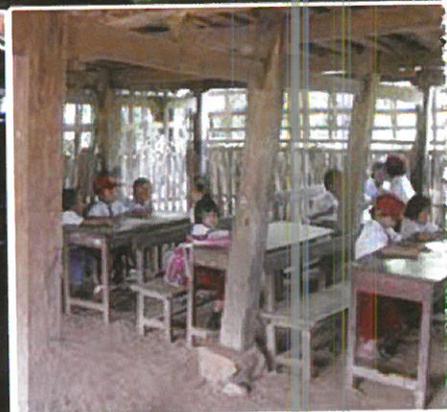
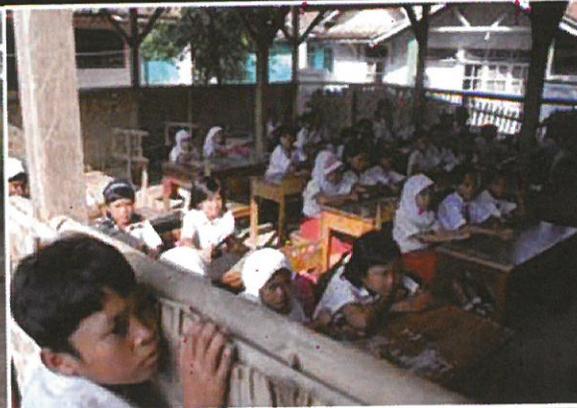
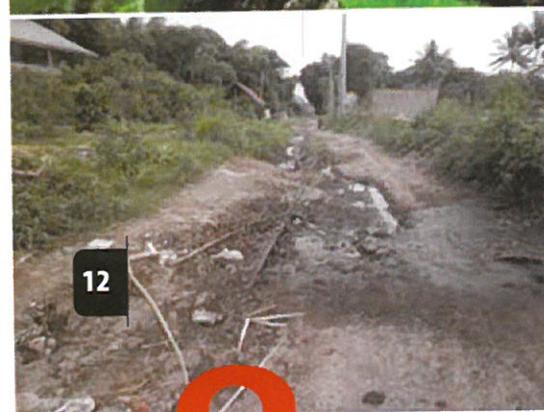
Kasus jual beli jabatan yang telah menjadi isu nasional kiranya menjadi salah satu dampak dari belum adanya pedoman standar kompetensi jabatan. Pada tatanan meso, baik UPRBN, Tim Independen, bahkan Tim QA harus memastikan bahwa apa yang menjadi kebijakan nasional berupa pedoman standar kompetensi jabatan dapat dijabarkan dan dilaksanakan pada tatanan mikro. Sedangkan pada tatanan mikro, Tim RBN K/L dan Pemda harus mengimplemetasikan kebijakan dalam tatanan makro tersebut, mulai dari penataan sistem rekrutmen pegawai, analisis jabatan, evaluasi jabatan, penyusunan standar kompetensi jabatan, *assessmen* individu berdasarkan kompetensi, penerapan sistem penilaian kinerja, pembangunan dan pengembangan database pegawai, serta pengembangan pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi.

Tanpa sinergitas ketiga tingkat pelaksana tersebut, program reformasi birokrasi tidak akan pernah menghasilkan birokrat yang diharapkan.

Gambar 3



Sumber: GDRBN 2010-2025



12

8 Area Perubahan Menuju Birokrasi yang Diharapkan

Reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. *Grand design* reformasi birokrasi nasional 2010-2025 telah menetapkan 8 area yang menjadi fokus program reformasi birokrasi nasional. Motivasi reformasi birokrasi yang dijalankan di sejumlah instansi pemerintah ternyata belum berjalan sesuai yang diharapkan. Sejak adanya program remunerasi, instansi pemerintah kemudian menjadikannya sebagai motivasi reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi memang butuh remunerasi yang baik sebagai salah satu upaya untuk menekan penyimpangan oleh aparatur negara. Sejumlah lembaga dan kementerian yang sudah melaksanakan remunerasi terbukti belum selalu berjalan lurus dengan kinerja yang dihasilkan. Reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah bukan identik dengan remunerasi. Pencapaian sasaran pembenahan pada aspek kelembagaan, tata laksana, manajemen sumber daya aparatur, akuntabilitas, pengawasan, pelayanan publik, serta perubahan *mindset* dan *culture set* belum berjalan maksimal. Reformasi birokrasi juga menyangkut perubahan *mindset* dan *cultural set*, dari penguasa menjadi pelayan, dari wewenang menjadi peranan, dari jabatan menjadi amanah, dari ego sektoral menjadi ego nasional, dan dari *output* menjadi *outcome*.

Area 1. Manajemen Perubahan (Change Management)



Pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja birokrat harus diakui belum mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif, profesional, terlebih lagi pola pikir untuk melayani. Kondisi ini menjadi perhatian serius dari pemerintah karena memang bukanlah pekerjaan mudah merubah pola pikir dan budaya kerja, tetapi harus dilakukan, jika tujuan akhir dari reformasi birokrasi berupa pelayanan publik yang berkualitas hendak dicapai. Untuk itulah, pemerintah mencanangkan suatu program manajemen perubahan yang diharapkan dapat mengubah secara sistematis dan konsisten sistem dan mekanisme organisasi serta pola pikir dan budaya kerja individu atau unit kerja menjadi lebih baik.

Manajemen perubahan sesungguhnya merupakan suatu proses yang sistematis dengan menerapkan pengetahuan, sarana, dan sumber daya yang diperlukan untuk menggeser kondisi sekarang menuju kondisi yang diinginkan. Kondisi yang diinginkan tentu saja kepuasan masyarakat terhadap kinerja PNS yang tercermin dalam perilaku para birokrat.

Hal yang paling penting dari sebuah manajemen perubahan adalah adanya agen perubahan atau *agent of change* yang berperan sebagai *role model*. Tidak dapat dipungkiri jika pimpinanlah yang harus memegang peran tersebut. Tanpa keteladanan seorang pemimpin, mustahil untuk melakukan perubahan terhadap pola pikir dan *mindset* dari aparat. Bahkan Wakil Presiden Boediono, saat membuka acara Rakorpanas KemenPAN dan RB akhir tahun 2010 lalu pernah mengatakan bahwa kunci keberhasilan reformasi birokrasi terletak pada para pemimpin K/L dan Pemerintah Daerah.

Pedoman Pelaksanaan Manajemen perubahan yang dikeluarkan KemenPAN dan RB bahkan telah menyoratkan sembilan prinsip yang harus dipenuhi

dalam proses manajemen perubahan. Pertama, kejelasan tujuan atau hasil yang ingin dicapai dari proses perubahan. Kedua, kesadaran akan proses perubahan bahwa perubahan menuju kondisi yang lebih baik. Ketiga, membangun kepercayaan. Role model adalah kunci dalam membangun kepercayaan. Model positif dari seluruh pimpinan adalah sebuah keharusan untuk membangun kepercayaan. Keempat, dimulai dari tingkatan paling atas karena perubahan tidak akan berhasil tanpa keterlibatan pimpinan tertinggi. Kelima, besarnya partisipasi aktif dari seluruh *level* dalam organisasi. Keenam, tumbuhnya rasa memiliki untuk mempertahankan momentum perubahan. Ketujuh, ketersediaan sumber daya baik berupa dana, personil, waktu, serta sarana dan prasarana. Kedelapan, keteraturan atau ketersediaan rencana yang terstruktur. Kesembilan, keberlanjutan komunikasi. Proses penyampaian informasi yang secara berulang melalui jalur media yang berbeda-beda dengan tingkat kedalaman yang semakin meningkat akan membangun pengetahuan, pemahaman, keterampilan, dan keyakinan akan suatu proses perubahan.

Oleh karena itu, dalam menghasilkan suatu pola pikir dan budaya kerja sebagai proses dari manajemen perubahan, ke-9 prinsip dasar tersebut harus menjadi acuan baik pada tingkat makro, meso, bahkan tingkat mikro.

Pada tingkat meso maupun tingkat mikro, hasil yang diharapkan dari sebuah manajemen perubahan tidak lain adalah meningkatnya komitmen K/L dan Pemda dalam melakukan reformasi birokrasi, terjadinya perubahan pola pikir dan budaya kerja, serta menurunnya risiko kegagalan yang disebabkan antara lain berupa resistensi atas perubahan ■

(nst)

Area 2. Penataan Peraturan Perundang-undangan



Tumpang tindih peraturan perundang-undangan baik tingkat pusat maupun daerah sudah bukan merupakan rahasia umum lagi. Bahkan Kementerian Dalam Negeri telah menemukan adanya 11 undang-undang (UU) yang berbenturan dan saling tumpang tindih dengan pemberlakuan otonomi daerah yang sangat luas (Okezone.com, 29/07/10). Masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, inkonsistensi, tidak jelas, multi tafsir, pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya, baik sederajat maupun antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan dibawahnya atau antara peraturan pemerintah pusat dengan daerah, serta belum disesuaikan dengan dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan dan tuntutan masyarakat merupakan tantangan tersendiri bagi proses reformasi birokrasi.

Ketua UKP4, Kuntoro Mangkusubroto dalam sebuah media bahkan menyatakan bahwa salah satu yang menjadi faktor penghambat pembangunan adalah tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan. Untuk menggambarkan sangat berlimpahnya jumlah peraturan di Indonesia, Kuntoro bahkan menyebut Indonesia sebagai negeri yang tercekik oleh peraturan-peraturannya sendiri. (antaranews.com -27/8/2010).

Kondisi ini juga dipertegas melalui pernyataan Menteri Hukum dan HAM, Patrialis Akbar bahwa peraturan perundang-undangan yang ada sekarang masih ada yang tumpang tindih, bahkan ada yang bertentangan dan tidak sejalan dengan peraturan lainnya. (Antara News).

Hal ini merupakan hal yang aneh dan perlu menjadi pelajaran besar. Undang-undang adalah pedoman bagi bangsanya sendiri dan bagi bangsa asing terutama jika dikaitkan dengan upaya kerja sama melalui investasi. Untuk harmonisasi peraturan perundang-undangan, menurutnya memang merupakan tanggung jawab Kemenkumham, semua kementerian harus mendukung harmonisasi, karena

rancangan undang-undang pemerintah berasal dari kementerian/lembaga/pemerintah daerah.

Hal ini antara lain disebabkan karena lemahnya proses penyusunan peraturan perundang-undangan, lemahnya koordinasi antar pihak dan *check and balance*, serta politisasi dan *interest* pribadi atau golongan juga turut mewarnai proses penyusunannya yang mengabaikan azas keadilan. Disamping itu, penafsiran peraturan perundang-undangan seringkali hanya ditinjau dari satu sektor saja, tidak melihat hubungan antara sektor yang satu dengan sektor yang lainnya, sehingga tidak tampak hubungan antara peraturan perundang-undangan pada sektor yang satu dengan sektor yang lain, maupun peraturan perundang-undangan nasional dan daerah, bahkan tidak memperhatikan kesatuan masa lalu, masa kini dan masa mendatang.

Untuk itu, secara nasional, pemerintah, baik pusat maupun daerah bersama pihak legislatif perlu duduk bersama melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah terbit untuk mengetahui peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih, berbenturan, tidak efektif dan relevan. Upaya penataan peraturan perundang-undangan secara nasional diharapkan dapat meminimalisir hadirnya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang para birokrat untuk melakukan pungli dan suap terutama yang saling melemahkan.

Kondisi inilah yang melatarbelakangi perlunya dilakukan penataan terhadap peraturan perundang-undangan. Pemerintah, melalui road map reformasi birokrasi nasional 2010-2014 telah menetapkan penataan peraturan perundang-undangan sebagai area perubahan yang dilaksanakan pada tingkat mikro oleh tim reformasi birokrasi K/L/Pemda dengan hasil yang diharapkan berupa hasil identifikasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan oleh K/L dan Pemda. Hasil kajian tersebutlah yang akan dipergunakan sebagai dasar melakukan regulasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan ■

(nst)



Area 3. Penataan dan Penguatan Organisasi

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif dapat dilihat dari sejauh mana organisasi tersebut mampu mewujudkan tujuan-tujuannya berupa keberlangsungan hidup. (Teori Organisasi: Edisi 3, Stephen P. Robbins). Namun, efektivitas dari suatu organisasi harus dikaitkan dengan efisiensi dari keberadaannya. Organisasi yang kaya struktur dan miskin fungsi, cenderung akan menimbulkan inefisiensi dan ketidakefektifan pencapaian tujuan organisasi. Hal inilah yang terjadi pada kondisi birokrasi Indonesia.

Tumpang tindih fungsi organisasi pemerintahan pastinya akan berdampak pada tingginya biaya aparatur yang harus menjadi beban APBN. Untuk itu, pemerintah memandang perlu melakukan penataan dan penguatan organisasi pemerintah melalui *right sizing* organisasi keperintahan sehingga birokrasi dapat berjalan secara efisien dan efektif dalam melakukan peran pelayanan. Langkah awal yang harus dilakukan adalah menyusun pedoman struktur organisasi pemerintahan yang ideal, efisien, dan efektif, melakukan evaluasi atas struktur organisasi keperintahan yang ada saat ini, juga melakukan penataan dan penguatan melalui *right sizing* organisasi.

Pemerintah harus berani untuk melakukan penggabungan kementerian/lembaga sejenis, mengoptimalkan peran kementerian/lembaga yang ada untuk meminimalisir pembentukan komisi-komisi meskipun akan berdampak pada pengurangan pegawai yang tidak berkontribusi dalam pemerintahan maupun pengurangan eselonisasi. Untuk itu, hal pokok yang harus dilakukan adalah menghilangkan faktor *interest*

pribadi, golongan, bahkan organisasi sepanjang kebijakan *right sizing* untuk tujuan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Melalui perubahan pada area ini, pemerintah berharap dapat menurunkan tumpang tindih tugas pokok dan fungsi internal K/L dan Pemda serta meningkatkan kapasitas K/L dan Pemda dalam melaksanakan tupoksinya.

Penataan dan penguatan organisasi dalam pelaksanaannya dilakukan pada tingkat makro oleh Komite Pengarah RBN dan Tim RBN sedangkan pada tatanan mikro dilakukan oleh Tim RBN K/L/Pemda.

Pada tingkat makro, *Road Map* RBN 2010-2014 telah menetapkan enam belas program dan kegiatan yang diharapkan menghasilkan PermenPAN dan RB tentang Pedoman Umum sistem kelembagaan pemerintah, evaluasi kelembagaan pemerintah, SOP penataan kelembagaan pemerintah, Hasil pemantauan dan Evaluasi organisasi kementerian, Pedoman Umum Kelembagaan UPT, Hasil pemantauan dan evaluasi kelembagaan UPT, Perpres tentang Penyusunan Pedoman Umum Kelembagaan LPNK dan pedoman umum kelembagaan instansi vertikal, dan sebagainya. Sementara pada tatanan mikro, K/L/Pemda harus mampu menghasilkan peta tugas dan fungsi unit kerja pada K/L dan Pemda yang tepat fungsi dan ukuran (*right sizing*) dan kapabilitas dari semua unit organisasi, diantaranya dengan adanya unit kerja organisasi, tata laksana, kepegawaian, dan diklat yang mampu mendukung tercapainya tujuan RB■

(nst)



Tatalaksana (*business process*) pada dasarnya merupakan sekumpulan aktivitas kerja terstruktur dan saling terkait untuk menghasilkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan pengguna. Dalam pendekatan manajemen tatalaksana (*business process management*), tatalaksana merupakan suatu siklus mulai dari aktivitas analisis kebutuhan yang kemudian dilanjutkan dengan aktivitas perancangan, aktivitas implementasi, aktivitas pemberlakuan, dan aktivitas evaluasi dan monitoring sebagai *feed back* perbaikan untuk selanjutnya kembali ke siklus aktivitas perancangan. Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penataan tata laksana merupakan *never ending process* yang akan terus dikembangkan sesuai kebutuhan organisasi.

Upaya standarisasi dan simplifikasi proses bisnis yang sehat dari organisasi pemerintahan mutlak harus dilakukan untuk menghindari biaya yang tinggi dari setiap proses bisnis organisasi, diantaranya melalui penyusunan SOP (*Standard Operating Procedure*) penyelenggaraan tugas dan fungsi serta pembangunan dan pengembangan *e-government* yang tepat sasaran.

Maka dari itu, upaya awal yang harus dilakukan oleh pemerintah, diantaranya adalah dengan melahirkan pedoman analisis proses bisnis yang sehat pada K/L/Pemda sebagai acuan bagi K/L/Pemda dalam penyusunan SOP yang sederhana dengan menggunakan sumber daya manusia seminimal mungkin. Upaya lain adalah melalui penerapan *e-government* dalam setiap proses bisnis organisasi pemerintah.

Manfaat *e-government* telah sangat dirasakan oleh beberapa negara maju seperti Amerika Serikat dan Inggris, diantaranya memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para *stakeholders*-nya (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri), meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pe-

merintahan dalam rangka penerapan konsep *Good Corporate Governance*, mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun *stakeholders*nya untuk keperluan aktivitas sehari-hari, serta menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat secara cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sejalan dengan berbagai perubahan global dan trend yang ada, serta memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara merata dan demokratis.

Implementasi *e-Government* yang tepat akan secara signifikan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat di suatu negara secara khusus, dan masyarakat dunia secara umum. Oleh karena itu, implementasinya di suatu negara selain tidak dapat ditunda-tunda, harus pula dilaksanakan secara serius, dibawah suatu kepemimpinan dan kerangka pengembangan yang holistik, yang pada akhirnya akan memberikan/ mendatangkan keunggulan kompetitif secara nasional

Komitmen pemerintah untuk menerapkan *e-government* sebenarnya sudah cukup menggembirakan. Namun, perlu upaya lebih keras untuk memotivasi seluruh K/L/Pemda untuk penerapan *e-government* secara tepat agar setiap proses bisnis dapat berjalan secara efisien sehingga proses pelayanan publik dapat lebih cepat, murah, terjangkau, dan aman.

Pada tatanan makro, hasil yang diharapkan dari proses ini adalah terbitnya RUU Administrasi Pemerintahan, RUU Etika Penyelenggaraan Negara, dan PermenPAN dan RB tentang Pedoman analisis proses bisnis pada K/L dan Pemda sedangkan pada tatanan mikro, berupa dokumen SOP penyelenggaraan tugas dan fungsi dan tersedianya *e-government* pada masing-masing K/L dan Pemda ■

(nst)

Area 5. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur



Saat ini, data Badan Kepegawaian Nasional (BKN) per Mei 2010, menunjukkan jumlah pegawai negeri sipil di Indonesia mencapai angka 4.732.472 orang dan jumlah ini sepertinya akan terus meningkat. Permasalahan utama sumber daya manusia aparatur sebenarnya terletak pada alokasi dalam hal kualitas, kuantitas, dan distribusi yang menurut teritorial (daerah) tidak seimbang. Kondisi ini diperburuk dengan tingkat produktivitasnya yang juga rendah. Permasalahan ini tentu saja muncul sebagai akumulasi dari ketidaktepatan manajemen SDM aparatur dari era pemerintahan sebelumnya yang sayangnya masih terus berlangsung hingga kini, mulai dari pola rekrutmen yang belum berdasarkan kebutuhan baik dari segi kuantitas maupun kualitas, sistem penggajian yang sangat minim, pola promosi yang sarat akan KKN daripada kompetensi, dan lain sebagainya.

Tanpa sumber daya manusia aparatur yang berkualitas, perjalanan reformasi birokrasi akan menuai banyak kendala. Untuk itu, dalam mengatasi persoalan seputar SDM aparatur, perlu langkah-langkah strategis dan berani sebagaimana diusulkan oleh Erry Riyana Hardjapamekas selaku ketua Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional pada media *Republika* (28/6) agar pemerintah menghentikan sementara (moratorium) penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) selama enam bulan ke depan dan penawaran pensiun dini bagi PNS berusia 50-55 tahun. Menurut Erry, moratorium penerimaan CPNS diperlukan agar pemerintah beban anggaran pemerintah untuk belanja pegawai tidak terus bertambah yang justru mengganggu upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Upaya penataan sistem manajemen SDM aparatur, sebagaimana yang menjadi *concern* pemerintah dalam program reformasi birokrasi, setidaknya harus memperhatikan 6 pendekatan yaitu pendekatan politik, ekonomi, hukum, sosio-kultural, administratif, dan teknologikal. Untuk itu, jika pemerintah hendak melakukan penataan sistem manajemen sdm aparatur, setidaknya pemerintah harus

mempertimbangkan ke 6 pendekatan tersebut sebagai dasar untuk melakukan tahapan manajemen SDM aparatur yang meliputi perencanaan SDM, analisis dan rancang bangun pekerjaan, rekrutmen, seleksi, penempatan pegawai, pengembangan SDM, perencanaan karir, penilaian prestasi kerja, sistem imbalan, pemeliharaan hubungan kerja, dan audit kepegawaian (Manajemen Sumber Daya Manusia: Prof. Dr. Sondang P Siagian, MPA).

Hal ini pula yang mendasari pemerintah Indonesia, dalam melakukan penataan sistem manajemen SDM aparatur dengan tujuan akhir meningkatkan profesionalisme SDM aparatur pada masing-masing K/L dan Pemda.

Upaya penataan sistem SDM aparatur dilaksanakan pada tingkat makro (Komite Pengarah RBN dan Tim RBN) dan Tingkat mikro (tim RBN K/L/Pemda). Pada tingkat makro, *grand design* RBN 2010-2025 telah menetapkan 21 program atau kegiatan yang diharapkan dapat menghasilkan 21 strategi atau kebijakan seputar SDM aparatur, diantaranya, pedoman standar kompetensi, pedoman penyusunan perencanaan pegawai secara nasional, pedoman *assessment* kompetensi individu pegawai, PP tentang analisis kebutuhan dan pengembangan sistem diklat, pedoman penataan sistem tunjangan kinerja, dan pedoman pengembangan sistem diklat. Sementara pada tatanan mikro perubahan pada area ini diharapkan dapat menghasilkan 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, serta diklat berbasis kompetensi.

Melalui penataan sistem sumber daya manusia aparatur yang saling melengkapi baik dari tatanan makro, meso, sampai mikro secara berkelanjutan, diharapkan program reformasi birokrasi dapat menghasilkan SDM aparatur yang produktif, profesional, dan dapat dipercaya ■

(nst)

Area 6. Penguatan Pengawasan



18

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat mana pun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. (Lembaga Administrasi Negara (1996:159). Definisi diatas menggambarkan betapa pentingnya pengawasan sebagai salah satu aspek penting dari fungsi manajerial.

Maraknya kasus penyimpangan keuangan negara, inefisiensi, dan ketidakefektifan pengelolaan keuangan negara mengindikasikan masih lemahnya peran pengawasan. Bahkan, mencuatnya berbagai kasus korupsi belum mampu memberikan efek jera dan justru tidak sedikit pihak berikutnya yang melakukan hal serupa demi keuntungan pribadi dan pihak tertentu. Prilaku ini tentu saja sangat merugikan keuangan negara. Sepertinya, Indonesia memang sudah terbiasa dengan kasus korupsi. Seperti kisah Kasus korupsi Bank BLBI, Gayus Tambunan sang mafia pajak, dan kini kasus Muhammad Nazaruddin yang diduga terlibat kasus suap wisma atlet Sea Games turut menambah porsi pelanggaran hukum yang berujung pada kerugian negara.

Bahkan kondisi diatas diperkuat dengan perolehan angka Indeks Persepsi Korupsi (IPK) atau *Corruption Perception Index* (CPI) 2010 di Indonesia yang tidak berubah dari tahun lalu, yaitu 2,8. Pencapaian ini berada

di bawah beberapa negeri tetangga seperti Singapura, Malaysia, dan Thailand. Capaian tersebut, cukup mengindikasikan bahwa pemberantasan korupsi di Indonesia tidak ada kemajuan, jalan di tempat, dan stagnan.

Penguatan pengawasan mutlak untuk dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya yang dimiliki telah digunakan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.

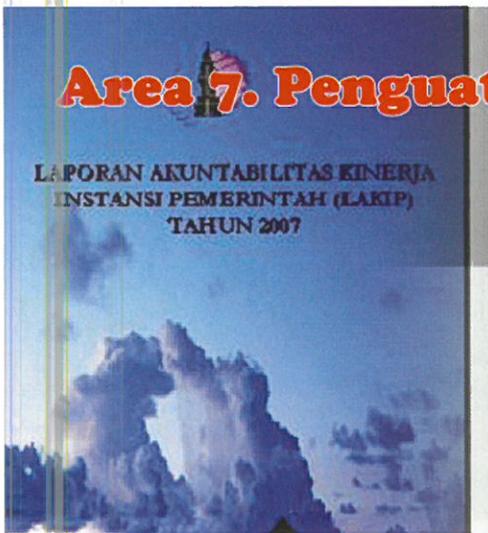
Melalui program penguatan pengawasan, diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan dan efektivitas pengelolaan keuangan negara, meningkatnya status opini BPK, dan menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang.

Program penguatan pengawasan dilaksanakan pada tingkat makro yang dalam hal ini Komite Pengarah RBN dan Tim REB sementara pada tingkat mikro dilaksanakan oleh tim RBN K/L/Pemda.

Pada tatanan makro, perubahan area penguatan pengawasan, diharapkan menghasilkan RUU Pengendalian Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan (PPAP), berupa kebijakan pembinaan SPIP, kebijakan tentang pengawasan intern, kebijakan tentang TLHP, kebijakan tentang pengawasan masyarakat, dan kebijakan percepatan pemberantasan korupsi. Di samping itu, area perubahan ini juga harus menghasilkan laporan monitoring pelaksanaan kebijakan pengawasan intern, laporan monitoring TLHP instansi, laporan penyaluran dan pemantauan pengaduan masyarakat, dan laporan kormonev. Sementara pada tatanan mikro, upaya penguatan pengawasan diharapkan dapat menghasilkan peningkatan ketaatan, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tupoksi melalui penerapan SPIP dan peningkatan kualitas pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara melalui peningkatan peran APIP sebagai *Quality Assurance consulting* ■

(nst)

Area 7. Penguatan Akuntabilitas Kinerja



Akuntabilitas dalam pengelolaan negara seyogyanya mampu menghasilkan kepercayaan dari masyarakat atas kinerja yang dihasilkan oleh birokrasi. Akuntabilitas merupakan kewajiban dari individu atau penguasa yang dipercaya untuk mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya, untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program (Deklarasi Tokyo, 1985).

Terdapat beberapa jenis akuntabilitas. Ada yang membagi akuntabilitas dalam dua kategori yaitu vertikal dan horizontal. Ada juga yang membagi akuntabilitas politik dan akuntabilitas manajerial. Dalam konteks pembangunan nasional, akuntabilitas yang dibangun adalah akuntabilitas manajerial, yaitu pertanggungjawaban seorang pejabat publik kepada yang memberi amanah yaitu rakyat atas pengelolaan (management) sumber daya yang dikuasainya, termasuk pengelolaan keuangan negara. Sementara akuntabilitas kinerja adalah pertanggungjawaban seorang pejabat publik atas kinerja kepada rakyat selaku pemberi amanah.

Beberapa indikator, seperti hasil penilaian terhadap Laporan akuntabilitas kinerja pemerintah (LAKIP), pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa jumlah instansi pemerintah yang dinilai akuntabel baru mencapai 24% begitu pula kasus-kasus pelanggaran lainnya menunjukkan bahwa instansi pemerintahan masih belum akuntabel dan transparan dalam mempertanggungjawabkan pelaksanaan program/kegiatan kerja mereka.

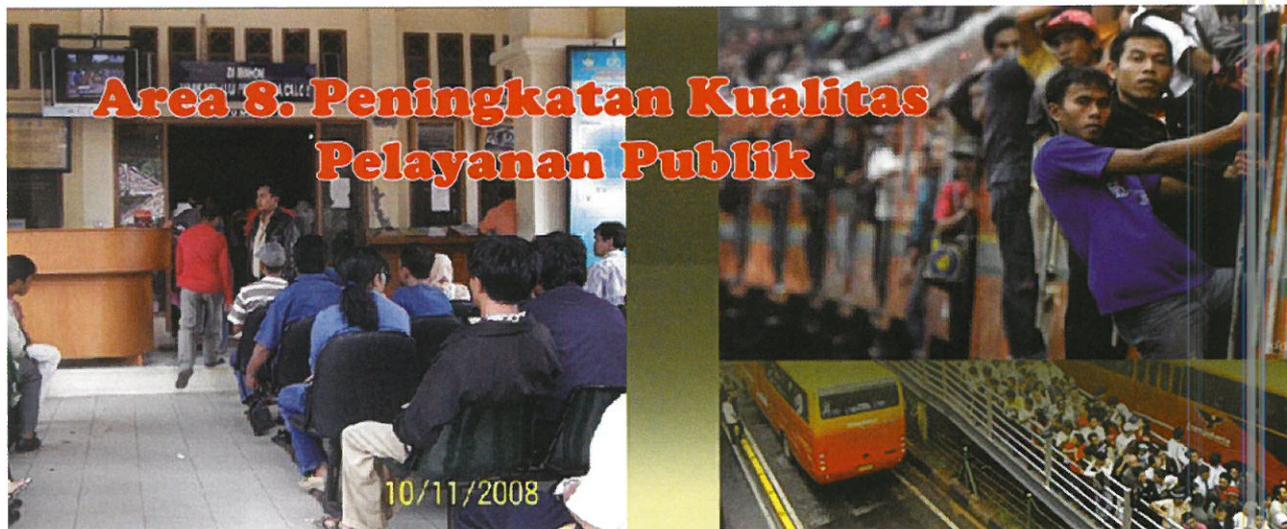
Saat ini, akuntabilitas kinerja merupakan

sesuatu yang sulit untuk diwujudkan. Padahal, akuntabilitas kinerja merupakan salah satu pilar terwujudnya *good public governance*, di samping transparansi dan partisipasi masyarakat. Mengingat kondisi akuntabilitas kinerja pada tatanan birokrasi dan peningnya suatu akuntabilitas kinerja, *grand design* reformasi birokrasi nasional 2010-2025 menempatkan penguatan akuntabilitas kinerja sebagai area yang harus dibenahi.

Penguatan akuntabilitas kinerja dilakukan pada tingkat makro yang dalam hal ini Komite Pengarah UPRBN dan Tim RBN sedangkan tingkat mikro dilaksanakan oleh Tim RBN K/L dan Pemda. Pada tatanan makro, perubahan pada area penguatan akuntabilitas kinerja diharapkan menghasilkan RUU dan peraturan pelaksanaan akuntabilitas kinerja penyelenggaraan negara, laporan pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi akuntabilitas kinerja, sistem manajemen kinerja, dan modul penyusunan IKU. Sementara pada tatanan mikro, diharapkan dapat menghasilkan peningkatan kualitas laporan keuangan yang ditandai dengan opini dari BPK RI, terciptanya sistem yang mampu mendorong tercapainya kinerja yang terukur, dan tersusunnya IKU.

Melalui penguatan akuntabilitas kinerja sebagai bagian dari agenda reformasi birokrasi seyogyanya dapat menghasilkan pengeluaran atau belanja yang berdampak secara signifikan bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat ■

(nst)



Area 8. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Pada kehidupan bernegara di abad moderen ini, komitmen suatu negara untuk memberikan pelayanan publik yang memadai merupakan sesuatu yang mutlak harus diberikan pemerintah kepada warga negaranya. Bahkan media online bhirawa (7/6-2010) menyebutkan bahwa pemenuhan kebutuhan publik tersebut sebagai hak-hak azasi manusia. Oleh karena itu, ketika suatu instansi pemerintah memberikan layanan publik yang buruk, hal tersebut dianggap melanggar konvensi internasional tentang hak azasi manusia.

Sebagai contoh, di saat warga negara kesulitan mendapatkan layanan kesehatan yang baik, bermutu, dan mudah dijangkau, maka sesungguhnya pemerintah telah lalai dalam memenuhi apa yang menjadi hak azasi warganya. Hal ini juga berlaku di setiap lembaga penyedia layanan publik baik sektor swasta maupun publik.

Saat ini, dibandingkan dengan pihak pemerintah, sistem pelayanan publik pihak swasta umumnya tergolong lebih baik. Hal ini terutama disebabkan oleh tingginya persaingan antar pemberi layanan publik. Kondisi yang berbeda justru terjadi pada lembaga-lembaga pemerintah penyedia pelayanan publik.

Berbagai faktor menjadi penyebab buruknya kualitas pelayanan publik. Namun, faktor utama yang menjadi penghambat dalam pelayanan publik yang baik, yakni buruknya birokrasi dan ketiadaan standar pelayanan publik. Oleh karena itu, perbaikan dalam kualitas pelayanan publik sangat terkait dengan 7 area perubahan sebelumnya. Kegagalan pada salah satu area perubahan akan menjadi penghambat dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Di samping kualitas birokrasinya, ketiadaan standar pelayanan harus menjadi perhatian serius semua

pihak. Padahal standarisasi pelayanan publik sangat penting agar pemerintah dapat menghasilkan kualitas pelayanan publik yang sama antara kementerian dengan lembaga negara lainnya serta antar daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Program peningkatan kualitas pelayanan publik dilaksanakan pada tingkat makro yaitu Komite Pengarah RBN dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional melalui 4 program/kegiatan.

Hasil kerja pada tingkat makro tersebut diharapkan menghasilkan angka capaian IKM pada pemerintah Kab/Kota yang merepresentasikan kinerja provinsi, Peraturan pemerintah tentang Pedoman Standar Pelayanan sesuai UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Permenpan tentang Pedoman Teknis Penyusunan Standar Pelayanan, setiap K/L dan Pemda mempunyai unit pelayanan yang berstandar internasional sebagai model, dan peningkatan jumlah unit layanan yang secara sukarela menerapkan sistem manajemen mutu yang diakui secara internasional.

Sementara pada tingkat K/L/Pemda, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dicapai melalui pelaksanaan 3 program yaitu penerapan standar pelayanan pada masing-masing K/L/Pemda, penerapan SPM pada Kab/Kota, dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Perubahan pada delapan area tersebut, akan berdampak efektif bagi perubahan ke arah birokrasi yang dicita-citakan.

Melalui langkah ini, pemerintah berharap pelaksanaan reformasi birokrasi melalui upaya pembenahan pada 8 area perubahan tersebut dapat berjalan secara komprehensif, efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga dan berkelanjutan ■

(nst)