



# JURNAL PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA

REFORMASI BIROKRASI MENUJU PEMERINTAHAN KELAS DUNIA

ISSN : 2089 - 3612

## **Birokrasi Bersih, Kompeten, dan Melayani**

Peran Sakip Dalam Membangun ASN Berkinerja (Studi Kasus Provinsi Jawa Timur) *Muhammad Yusuf Ateh*

Perubahan Paradigma Pengembangan Kompetensi Menuju Smart ASN *Haris Faozan*

"Membangun *SMART*ASN Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024" *Hendrawan B.P.*

ASN Berkelas Dunia 2024 – Utopiskah? *Anies Said M. Basalamah*

Reformasi Birokrasi Di Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan *Dr. Tantri Lisdiawati, M.Si*

Sinkronisasi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah  
*Eduard Sigalingging, Tantri Lisdiawati*

Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Pemerintah Kelas Dunia *Dr. Tantri Lisdiawati, M.Si*

Smart ASN 2019- 2024 : Tujuan Dan Impian Yang "Smart" *Nunu A Hamijaya*

Proses Bisnis Wajah Metagovernance Dalam Upaya Sinergitas Ketatalaksanaan Birokrasi *Ananda Putri Sujatmiko, S.I.P.*

Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Kelembagaan Eksekutif, Legislatif, Dan Yudikatif *Drs. Yanuar Ahmad, MPA.*

Peran Etik Menjaga Dan Mengawasi Perilaku Pejabat Publik *Bagir Manan*

**Edisi  
VIII**  
Tahun VIII  
2018

BIRO HUKUM DAN KOMUNIKASI INFORMASI PUBLIK  
KEMENTERIAN PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA  
DAN REFORMASI BIROKRASI

# Daftar isi

Smart ASN 2024 Mewujudkan Pemerintahan Berkelas Dunia	3	Sinkronisasi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah	88
Peran Sakip Dalam Membangun ASN Berkinerja (Studi Kasus Provinsi Jawa Timur)	5	Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Pemerintah Kelas Dunia	105
Perubahan Paradigma Pengembangan Kompetensi Menuju Smart ASN	22	Smart ASN 2019- 2024 : Tujuan Dan Impian Yang “Smart”	123
“Membangun SMARTASN Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024”	41	Proses Bisnis Wajah Metagovernance Dalam Upaya Sinergitas Ketatalaksanaan Birokrasi	150
ASN Berkelas Dunia 2024 – Utopiskah?	52	Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Kelembagaan Eksekutif, Legislatif, Dan Yudikatif	163
Reformasi Birokrasi Di Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan	81	Peran Etik Menjaga Dan Mengawasi Perilaku Pejabat Publik	183



● **PELINDUNG:** Menteri PANRB ● **PENANGGUNG JAWAB:** Sekretaris Kementerian PANRB  
● **PEMIMPIN UMUM:** Kepala Biro Hukum, Komunikasi, dan Informasi Publik ● **DEWAN REDAKSI:** Para Deputi, Staf Ahli dan Staf Khusus ● **PEMIMPIN REDAKSI:** Suwardi ● **SEKRETARIS REDAKSI:** Reisha Ryanurti ● **REDAKTUR:** Herman Suryatman, Didit Nurdiatmoko, Devi Ananta, Edy Syahputra, Nunu Hamijaya, Komaruddin APU, Wasito, Suwardi, TP Agus Santoso, Reisha Ryanurti ● **DESAINER GRAFIS:** Risanto ● **DISTRIBUSI:** Ahmad Antonia, Robby Zamzam, Vega ● **ADMINISTRASI:** Dwitya Bharata Nandiwardhana, Nadia Citra Utami, Mutiara Nasution ●

**Alamat Redaksi: BIRO HUKUM, KOMUNIKASI & INFORMASI PUBLIK Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi** Jl. Jend. Sudirman Kav. 69 Telp. dan Fax. (021)-7398372 Jakarta 12190

# Smart ASN 2024 Mewujudkan Pemerintahan Berkelas Dunia

**E**ra globalisasi dengan ciri utama kompetitif dan kemajuan teknologi telah menimbulkan pergeseran dalam tatanan kehidupan, sehingga nilai-nilai dasar dalam kehidupan tergerus oleh waktu. Salah satu nilai dasar tersebut adalah nilai-nilai integritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Menyadari akan hal tersebut diperlukan upaya dan langkah-langkah untuk membangun budaya integritas, baik melalui pendekatan struktural maupun kultural. Pegawai negeri sipil sebagai aparatur sipil negara, memiliki posisi penting dan strategis dalam pembangunan budaya integritas individu, organisasi dan nasional. Sehubungan dengan itu salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan membekali pemahaman dan implemetasi nilai-nilai integritas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari ASN.

Sebagaimana visi Pemerintahan Jokowi-dodo – JK yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong, yaitu membuat negara hadir, atau tidak absen di tengah masyarakat dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya..

Hal ini merupakan rujukan utama bagi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), sebagai penggerak utama (*prime mover*) reformasi birokrasi, untuk merumuskan kebijakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan pendayagunaan aparatur



sipil negara dan reformasi birokrasi, dengan 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi, menuju birokrasi pemerintah berkelas dunia pada tahun 2024 dengan konsep *Smart ASN* yang memiliki Integritas, Nasionalisme, Wawasan Global, IT & penguasaan bahasa asing, *Hospitality* (Pelayanan), *Networking* (Jaringan) dan *entrepreneurship* (Kewirausahaan)

Penerbitan jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi kali ini dimaksudkan untuk mengupas lebih dalam dari berbagai sudut pandang, terkait konsep dasar implementasi reformasi birokrasi “Mewujudkan Pemerintahan Berkelas Dunia” dengan mengetengahkan sejumlah pemikiran analitik dari para pakar, akademisi, praktisi, pemerhati yang memiliki kepedulian memberikan sumbang pemikiran solutif tentang akselerasi reformasi birokrasi.

Selamat membaca.

Redaksi.

# Peran Sakip Dalam Membangun ASN Berkinerja

## (Studi Kasus Provinsi Jawa Timur)

Muhammad Yusuf Ateh

Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur, dan Pengawasan  
Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

### **ABSTRACT**

*Perkembangan zaman yang semakin global menuntut adanya ASN yang ideal, kompetitif, serta dapat menyesuaikan diri dan responsif terhadap tuntutan publik. SMART ASN merupakan suatu perwujudan guna mendukung berjalannya Grand Design Reformasi Birokrasi sebagai ikhtiar aktualisasi terwujudnya pemerintahan berkelas dunia. Salah satu fokus dalam SMART ASN adalah meningkatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dapat mendorong kinerja ASN juga merupakan salah satu pondasi untuk implementasi SMART ASN. Penelitian ini menggunakan literatur mengenai kinerja aparatur dan manajemen kinerja dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa cascading dalam implementasi SAKIP di Provinsi Jawa Timur mulai dari Indikator di tingkat pemerintah daerah sampai dengan tingkat individu memperlihatkan setiap kinerja individu akan mendukung organisasi. Meningkatnya kinerja ASN merupakan salah satu indikasi terbangunnya SMART ASN di suatu instansi pemerintah.*

**Keywords:** Berkinerja, SAKIP, Smart ASN



## PENDAHULUAN

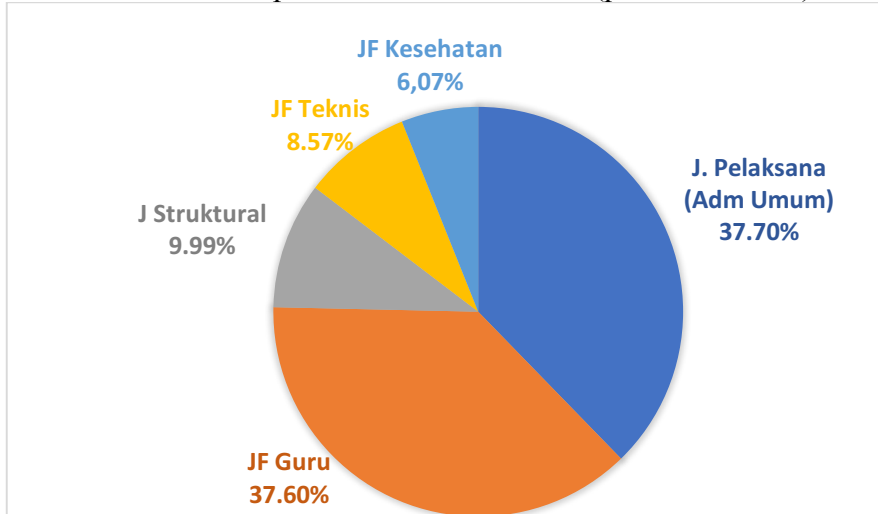
Human resource atau Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan ujung tombak pergerakan reformasi birokrasi. Sebagai penggerak atau pihak yang menyelenggarakannya, tentu Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak terlepas dari implementasi reformasi birokrasi di Indonesia. Reform ASN adalah salah satu upaya pemerintah dalam membangun birokrasi yang dicita-citakan. Sesuai dengan Grand Design Reformasi Birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010, visi reformasi birokrasi yaitu “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Di penghujung tahap Rencana Pemerintah Jangka Menengah ke-4 (2020-2024), perencanaan dan pengimplementasian harus diatur sedemikian rupa agar visi reformasi birokrasi yang disebutkan dalam Grand Design dapat tercapai. Untuk mencapai birokrasi berkelas dunia, dibutuhkan pula ASN yang dapat menunjang visi tersebut.

Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) per Maret 2017, terdapat total 4.351.490 orang ASN yang ada di Indonesia.

Grafik 1 menggambarkan sekitar 37,70% merupakan Jabatan Pelaksana Administrasi Umum, diikuti oleh Guru sebesar 37,60%, Jabatan Struktural 9,99%, Jabatan Fungsional Teknis 8,57% dan Jabatan Fungsional Kesehatan sebesar 6,07%. Terdapat semacam ketimpangan dimana hampir setengahnya merupakan ASN yang mengurus hal-hal bersifat administrasi (Jabatan Pelaksana Administrasi Umum). Dari total 4.351.490 ASN di Indonesia yang pada dasarnya memiliki tugas utama melayani publik (masyarakat Indonesia) sebanyak 262 juta penduduk Indonesia, terlihat perbandingan yang cukup besar jika dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Tingginya jumlah ASN di Indonesia telah membebani keuangan negara sebanyak 707 triliun rupiah atau 33,8% dari total jumlah APBN dan APBD, dimana rasio belanja pegawai dan belanja pembangunan tidak seimbang (Kementerian PANRB, 2016).

Perkembangan zaman yang semakin global menuntut adanya ASN yang ideal, kompetitif, serta dapat menyesuaikan diri dan responsif terhadap tuntutan publik. SMART

**Grafik 1** Komposisi ASN di Indonesia (per Maret 2017)



Sumber: Kementerian PANRB, 2017

ASN merupakan suatu perwujudan guna mendukung berjalannya *Grand Design* Reformasi Birokrasi sebagai ikhtiar aktualisasi terwujudnya pemerintahan berkelas dunia. Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Prof. Dr. H. Yuddy Chrisnandi, ME, pada artikel Menuju SMART ASN 2019, terdapat tiga sasaran utama untuk mewujudkan SMART ASN yaitu (Situs Resmi Kementerian PANRB, 2016):

1. Perencanaan ASN, dengan membuka formasi/kualifikasi ASN yang

sesuai dengan arah pembangunan nasional serta potensi daerah;

2. Pengadaan ASN yang transparan, objektif dan fairness untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat sekaligus menjangring putra-putri terbaik bangsa;
3. Meningkatkan profesionalisme, yakni meningkatkan kompetensi, kualifikasi dan kinerja sebagaimana yang diamanatkan UU ASN.

Selain itu, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi selanjutnya, Asman Abnur, MSi dalam rapat kerja dengan Komisi II



DPR RI menyatakan bahwa target ASN 2024 adalah menghasilkan SMART ASN yang tidak kalah dengan swasta, sehingga tidak diatur oleh pengusaha (Situs Resmi Redaksi Media Indonesia, 2018). Deputi Bidang SDM Aparatur Kementerian PANRB menambahkan, bahwa kualifikasi, kompetensi, dan kinerja SMART ASN harus didasarkan pada budaya pelayanan publik (Situs Resmi Lembaga Administrasi Negara, 2016). Pada poin yang sudah dijelaskan, pada dasarnya sudah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Berbicara mengenai kinerja, orientasi terhadap kinerja dalam organisasi sebaiknya dilakukan dengan lebih memperhatikan hasil (Bernardin dan Russel, 1993).

Berkembangnya tuntutan untuk menciptakan pemerintahan yang berorientasi hasil tidak hanya mengemuka di negara-negara maju pada beberapa decade terakhir. Di Indonesia, semangat untuk menciptakan pemerintahan berorientasi hasil juga semakin menguat seiring dengan semakin menyebarnya pemahaman tentang *New Public Management* pada instansi pemerintah. *New Public*

*Management* menekankan birokrasi untuk semakin professional dalam mengelola negara. Profesionalitas itu ditunjukkan diantaranya dengan kualitas mengelola anggaran, perbaikan manajemen kinerja, dan digunakannya ukuran-ukuran kinerja birokrasi sebagai standar ukuran keberhasilan.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) memiliki gagasan utama untuk menciptakan instansi pemerintah yang professional, berorientasi hasil, dan akuntabel melalui penerapan prinsip-prinsip manajemen kinerja, anggaran berbasis kinerja, dan ukuran kinerja. SAKIP dapat menetapkan ukuran dan target kinerja yang jelas dan menghemat anggaran melalui kegiatan yang berdampak langsung pada pencapaian sasaran pembangunan. SAKIP yang dapat mendorong kinerja ASN juga merupakan salah satu pondasi untuk implementasi SMART ASN. Penelitian ini akan membahas bagaimana SAKIP sebagai pengungkit reformasi birokrasi di Indonesia dapat berperan dalam membangun ASN berkinerja dalam rangka mendorong SMART ASN 2024. Oleh karena itu, diambil

pertanyaan penelitian, “Bagaimana peran SAKIP untuk membangun ASN Berkinerja dalam rangka mendukung SMART ASN 2024?”

## **TINJAUAN LITERATUR**

### **1. Kinerja Aparatur**

Aparatur atau pegawai pemerintah merupakan asset dalam organisasi pemerintah. Aset yang dimiliki oleh organisasi tentu harus diinvestasikan untuk berjalan dan berkembangnya suatu organisasi. Suatu organisasi berusaha untuk mengembangkan, memotivasi, dan meningkatkan kinerja aparatur atau pegawai melalui berbagai cara aplikasi *human resource* (Güngör, 2011). Merupakan suatu kewajiban aparatur untuk bertanggungjawabkan hasil/manfaat kepada masyarakat atas segala bentuk usaha untuk melaksanakan tujuan-tujuan negara. Kinerja aparatur pada dasarnya dapat menjadi tolak ukur dalam meningkatkan kualifikasi dan kompetensi aparatur. Kinerja aparatur juga dapat menjadi tolak ukur untuk memberikan program kegiatan yang sepatutnya diberikan pada aparatur untuk meningkatkan wawasan, pelayanan, jaringan,

kewirausahaan, dan lain sebagainya. Aparatur merupakan sumber utama keunggulan kompetitif dalam layanan yang berorientasi organisasi (Luthans dan Stajkovic, 1999; Pfeffer, 1994).

Kinerja aparatur memiliki dampak tertentu pada kepercayaan pada pemerintah (*public trust*), akan tetapi tingkat kepercayaan pada pemerintah juga dapat berdampak pada persepsi kinerja pemerintah (Van de Walle, 2003). Kinerja yang baik dapat menjadikan pandangan masyarakat pada pemerintah menjadi baik, namun tingkat kepercayaan public terhadap pemerintah juga dapat menggambarkan bagaimana kinerja pemerintah, walaupun pada dasarnya tidak bisa mengeneralisasi seluruhnya. Kinerja yang dilakukan oleh aparatur pada dasarnya dapat menggambarkan bagaimana integritas, nasionalisme, wawasan global, kemampuan berbahasa, pelayanan, *networking*, hingga kewirausahaan dalam ruang lingkup individu, unit, hingga organisasi.

### **2. Manajemen Kinerja**

Manajemen kinerja merupakan suatu langkah penting dalam manajemen aparatur dan mempengaruhi



kinerja aparatur yang kemudian akan berpengaruh pada kinerja organisasi.

Menurut Armstrong (2000), manajemen kinerja merupakan sebuah proses strategis dan terintegrasi yang dapat membawa organisasi pada kesuksesan dengan mendorong peningkatan kinerja pegawai dan mendorong kapabilitasnya untuk berkontribusi di dalam tim atau organisasi. Newcomer (2010) menyebutkan bahwa konsep manajemen kinerja sangat mirip dengan manajemen strategis. Bedanya, manajemen kinerja lebih menekankan pada informasi kinerja (*performance information*) dan proses manajerial untuk mencapainya. Armstrong (2009) menambahkan bahwa manajemen kinerja lebih mengintegrasikan berbagai proses manajemen dibandingkan konsep *Management by Objectives*, *Managing for result*, *performance appraisal* dan konsep sejenis lainnya.

Pada manajemen strategis, *management by objectives*, dan *managing for results*, komponen sumber daya manusia sebagai actor terpenting yang akan menentukan keberhasilan organisasi sering kali terlupakan. Padahal menurut Armstrong dan Baron

(1998), sumber daya manusia adalah elemen terpenting yang akan menentukan keberhasilan organisasi. Oleh karenanya, aspek *Human Resources Management* dalam konsep Manajemen Kinerja akan menjadi salah satu elemen utama. Konsep Manajemen Kinerja akan menjembatani konsep *Management by Objectives* dan *Performance Appraisal*, sehingga tercipta keseimbangan fokus pada kinerja organisasi dan kinerja individu.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini memuat hasil penelitian kualitatif dengan studi kasus dan teknik pengumpulan data kualitatif. Teknik pengumpulan data kualitatif melalui *Focus Group Discussion*, wawancara, dan studi pustaka. *Focus Group Discussion* dilakukan bersama-sama dengan beberapa OPD dari lokus penelitian. Wawancara dilakukan dengan teknik *in-depth interview* dan *purposive sampling* untuk memilih informan. Data yang diperoleh diuji keabsahannya dengan teknik triangulasi. Selanjutnya, data dipilah, dianalisis, dan dirangkai hingga diperoleh kesimpulan utuh dari penelitian. Lokus dalam penelitian

ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Adapun beberapa alasan pemilihan lokus penelitian yaitu (1) dibandingkan dengan instansi pemerintah pusat, penguatan implementasi SAKIP di Pemerintah Daerah lebih intensif dilakukan; (2) daerah tersebut adalah daerah yang mengalami perbaikan cukup signifikan akibat implementasi SAKIP. Selain itu, kepala daerahnya telah mengklaim berbagai dampak baik akibat implementasi SAKIP.

## **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

### **A. Potret Manajemen Kinerja di Indonesia**

Manajemen kinerja instansi pemerintah di Indonesia lahir dari semangat untuk meningkatkan kualitas pertanggungjawaban (akuntabilitas) kinerja instansi pemerintah. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pertanggungjawaban kinerja instansi pemerintah adalah dengan mendorong birokrasi menggunakan anggaran negara secara efektif dan efisien. Secara efektif berarti birokrasi memastikan aktivitas yang dibiayai anggaran negara berdaya guna dan berdampak pada target-target pembangunan. Istilah manajemen kinerja

telah banyak digunakan oleh berbagai organisasi sector publik di Indonesia. Namun dalam prakteknya, konsep manajemen kinerja di Indonesia lebih mirip dengan *management by objective* (MBO) atau *Management by Result* (MBR) sebagaimana digagas oleh Peter Drucker (2006) dalam bukunya *The Practice Management*. SAKIP, sebagai sistem manajemen Kinerja instansi pemerintah di Indonesia menunjukkan siklus yang menyerupai gagasan tentang *management by objective* (MBO) dari Peter Drucker. Ia terdiri dari serangkaian tahapan kinerja yang dapat dilihat pada Gambar 1 berikut.

SAKIP diawali dengan penetapan perencanaan kinerja, baik perencanaan strategis (lima tahunan) maupun perencanaan kinerja tahunan. Setelah itu, dilakukan mekanisme yang disebut Drucker dengan *cascading organizational objectives to unit and employees* yang menghasilkan dokumen perjanjian kinerja. Selanjutnya dalam rangka memonitor pelaksanaan dari target kinerja pada setiap unit dan pegawai, dilakukan pengukuran kinerja dan pengelolaan data kinerja. Selain itu dalam rangka akuntabilitas kepada

**Gambar 1** Rangkaian Tahapan Kinerja dalam SAKIP



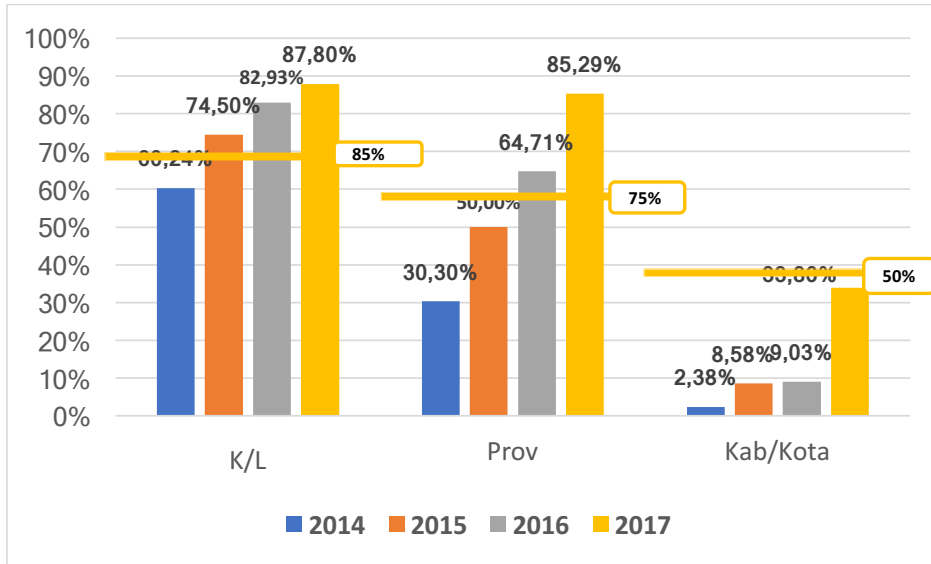
Sumber: Kementerian PANRB, 2018

public, setiap instansi pemerintah diwajibkan melakukan pelaporan kinerja, untuk selanjutnya dilakukan reviu dan evaluasi kinerja.

Dalam praktiknya, kematangan instansi pemerintah dalam mengelola kinerja melalui pelaksanaan sistem tersebut berbeda-beda. Kementerian PAN RB sebagai instansi pemerintah pusat yang bertanggungjawab mengawal kualitas implementasi manajemen kinerja melakukan evaluasi untuk memetakan kematangan instansi pemerintah. Evaluasi ini dilakukan

kepada seluruh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah setiap tahunnya. Berdasarkan hasil evaluasi Kementerian PAN RB, manajemen kinerja instansi pemerintah di Indonesia menghadapi permasalahan yang sangat mendasar, yaitu ketidakmampuan instansi pemerintah untuk 1). Menetapkan tujuan dan sasaran strategis yang berorientasi pada hasil; 2) Kemampuan untuk menetapkan ukuran keberhasilan yang menggambarkan derajat ketercapaian tujuan/sasaran; 3) kemampuan untuk

**Grafik 2** Instansi Pemerintah yang Akuntabel (Skor B atas SAKIP)



Sumber: Kementerian PANRB, 2018

menetapkan aktivitas (program dan kegiatan) yang berdampak bagi pencapaian tujuan/sasaran.

Kondisi ini terlihat dari hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pada tahun 2016 yang menunjukkan bahwa sangat sedikit instansi pemerintah yang mendapatkan penilaian minimal B (Baik). Penilaian B (Baik) adalah nilai minimal bagi kematangan manajemen kinerja instansi pemerintah. Nilai B menunjukkan bahwa instansi pemerintah telah mampu menetapkan tujuan/sasaran

secara benar, dan memilih aktivitas (program/kegiatan) yang tepat dan efektif berdampak pada pencapaian tujuan/sasaran. Grafik 2 menunjukkan persebaran kategori penilaian SAKIP pada instansi kementerian/Lembaga, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

## B. Upaya mendorong Manajemen Kinerja

Melihat besarnya dampak dari kualitas implemmentasi manajemen kinerja, Instansi Pemerintah



Pusat, dalam hal ini Kementerian PAN RB yang juga dibantu oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Dalam Negeri menggalas beberapa upaya perbaikan. Upaya perbaikan tersebut terdiri dari:

- 1) *Mengintensifkan pembinaan kepada instansi pemerintah, khususnya pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas manajemen kinerja.*

Salah satu penyebab kualitas manajemen kinerja yang rendah pada instansi pemerintah adalah karena komitmen merubah cara kerja dan budaya kerja birokrasi yang rendah, serta kemampuan perencanaan program/kegiatan yang rendah. Oleh karenanya pemerintah nasional berupaya merubah *mindset* dan cara kerja birokrasi, sekaligus memberikan pemahaman yang baik atas perencanaan program/kegiatan. Pada upaya ini, komitmen pimpinan lapis pertama seperti Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sangat penting. Di Indonesia, proses perubahan *mindset* dan cara kerja akan sangat efektif jika dilakukan secara

*top down*. Hal ini mengingat pada beberapa kondisi, khususnya pada pemerintah daerah, dikotomi antara politik dan administrasi belum terimplementasi secara ideal. Politik masih mewarnai tugas-tugas birokrasi. Bahkan pada beberapa daerah, yang coraknya monarki dan patriarki, kepala daerah sangat memiliki kharisma untuk memberikan arahan kepada birokrasinya.

- 2) *Membangun sistem informasi perencanaan, penganggaran, dan manajemen kinerja yang terintegrasi.*

Upaya ini dilakukan karena salah satu penyebab utama implementasi manajemen kinerja dan anggaran berbasis kinerja yang rendah adalah sistem perencanaan kegiatan. Penganggaran, dan manajemen kinerja yang sangat terfragmentasi. Ketiga sistem ini dilaksanakan oleh tiga instansi pemerintah pusat yang berbeda. Sistem Perencanaan program dan kegiatan dilaksanakan oleh kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Sistem penganggaran

dilaksanakan oleh Kementerian keuangan, dan sistem manajemen kinerja dilaksanakan oleh Kementerian PAN RB. Untuk pemerintah daerah, ketiga sistem ini juga dikawal oleh kementerian Dalam Negeri. Upaya pengintegrasian sistem ini menghasilkan aplikasi perencanaan, penganggaran, dan manajemen kinerja terpadu yang diberinama KRISNA dan E-Sepakat. Sistem ini akan memudahkan instansi pemerintah merencanakan program/kegiatan, sekaligus menurunkan biaya dalam proses perencanaan dan penganggaran.

### **C. Peran SAKIP dalam Membangun ASN Berkinerja**

Lokus dari penelitian ini adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur beserta OPD-OPD di dalamnya. Peneliti membahas mengenai peran implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) untuk mendorong ASN berkinerja dalam konteks membangun SMART ASN.

Penyelenggaraan dan penerapan SAKIP di Pemerintah Provinsi Jawa Timur diawali pada Tahun 2010

dengan memperoleh nilai akuntabilitas kinerja kategori "C" interpretasi "KURANG" dengan nilai "47,93" pada Tahun 2011 memperoleh nilai akuntabilitas kinerja kategori "CC" interpretasi "CUKUP" dengan nilai "50,54", pada tahun 2012 nilai akuntabilitas kinerja kategori "B" interpretasi "BAIK" dengan nilai "65,48", pada tahun 2013 nilai akuntabilitas kinerja kategori "B" interpretasi "BAIK" nilai "66,28". Untuk mencapai hasil lebih baik dalam penerapan SAKIP, serta peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil (*outcome*), maka pada tahun 2014 penerapan penyelenggaraan SAKIP dilingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dengan dikomando oleh gubernur Provinsi Jawa Timur Bpk. Dr. H. Soekarwo dibangunlah suatu komitmen Bersama antara gubernur dengan seluruh pejabat eselon II dan seluruh jajaran. Hasilnya pada tahun 2014 Pemerintah Provinsi Jawa Timur berhasil memiliki nilai akuntabilitas kategori "A" interpretasi "SANGAT BAIK" dengan angka "75,20".

*"Secara khusus formulasi administrative reform birokrasi di Jawa Timur telah saya rumuskan 'Administrative Reform = Regulasi*

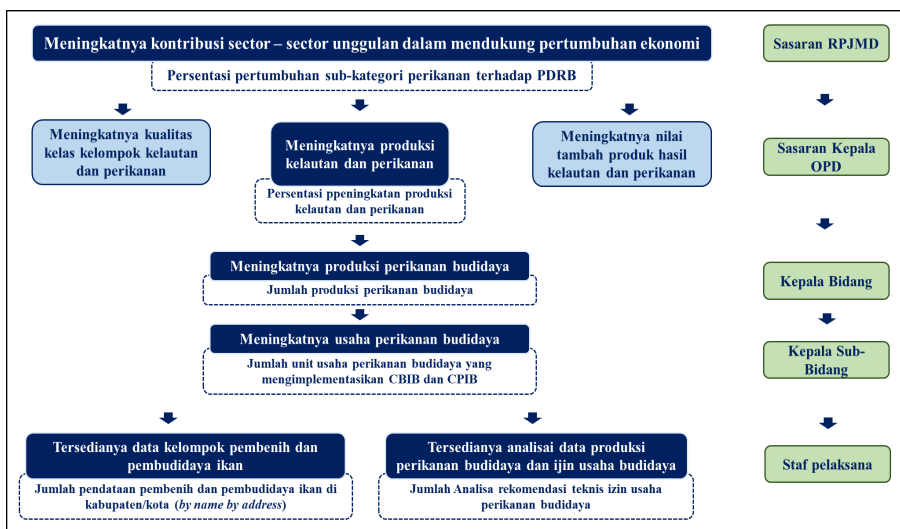


+ SDM/Leadership/Teknologi Informasi + Control (Civil Society)'. Formulasi tersebut menandakan bahwa administrative reform pertama-tama dikonstruksi dari penyediaan regulasi sebagai manifestasi political will (consensus politik) untuk perbaikan kinerja birokrasi dengan penataan kualitas sumber daya manusia (human resources) ... formulasi dan implementasi administrative reform akan terus dikembangkan demi terbangunnya pelayanan yang sebaik-baiknya kepada rakyat sebagai pemegang

kedaulatan." (Gubernur Jawa Timur, Dr. H. Soekarwo).

Berdasarkan penjelasan Gubernur Jawa Timur, faktor SDM atau Aparatur merupakan salah satu faktor penting dalam melakukan perubahan di Jawa Timur. Gubernur Jawa Timur juga mengamanatkan bahwa serangkaian kegiatan dilaksanakan untuk memperoleh SDM Aparatur yang produktif sehingga didapat SDM yang memiliki etos kerja serta bermoral dan beretika dalam rangka membangun birokrasi yang

**Gambar 2** Penurunan Indikator Kinerja Utama di Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur



Sumber: Data Olahan Peneliti, 2018

efektif dan efisien untuk menunjang target-target kinerja OPD maupun untuk mewujudkan target Kinerja Utama Kepala Daerah (Soekarwo, et al, 2015). Berdasarkan penjelasan Gubernur, dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan elemen penting dalam menghasilkan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi target kinerja di level OPD maupun di level Pemerintah Daerah.

Dalam proses implementasi SAKIP, Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menurunkan (*cascading*) mulai dari Indikator Kinerja Utama (IKU) di level Pemerintah Daerah sampai dengan indikator kinerja individu. IKU Kepala Daerah diturunkan secara bertahap ke IKU Kepala OPD, IKU Kepala Bidang, IKU Kepala Sub-bidang, hingga IKU Individu. Gambar 2 menjelaskan bagaimana penurunan dalam ruang lingkup implementasi SAKIP di Provinsi Jawa Timur, khususnya di Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur. Penurunan atau *cascading* yang dilakukan dalam SAKIP akan membantu suatu organisasi menentukan kinerja dan ukuran kinerja masing-masing mulai dari tingkat Pemerintah Daerah, OPD, Bidang,

Sub-bidang, hingga ukuran setingkat Individu. Kinerja setiap individu akan menentukan keberhasilan kinerja Sub-bidang. Kinerja Sub-bidang akan menentukan keberhasilan kinerja Bidang. Kinerja Bidang akan menentukan keberhasilan kinerja OPD. Begitu pun sampai dengan kinerja OPD yang akan menentukan keberhasilan kinerja suatu pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* dengan beberapa OPD Provinsi Jawa Timur, peneliti mendapatkan beberapa penjelasan mengenai rangkaian proses monitoring kinerja individu hingga ke pelaporan sebagaimana tertuang dalam Gambar 3. Pegawai di Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur diharuskan membuat Perjanjian Kinerja (PK) di level individu, rencana aksi pegawai, melaporkan kinerjanya melalui aplikasi, membuat laporan kinerja per minggu dan per bulan, membuat laporan kinerja triwulan, dan terakhir membuat laporan kinerja jabatan. Adapun penyusunan Indikator Kinerja Individu (IKI) dan Perjanjian Kinerja (PK) itu sendiri didasarkan pada Peraturan Gubernur Nomor 55 Tahun 2015

**Gambar 3** Rangkaian Indikator Kinerja Individu sampai dengan Laporan Kinerja Jabatan Provinsi Jawa Timur



Sumber: Data Olahan Peneliti, 2018

tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur. Sedangkan penyusunan Laporan Kinerja Pejabat Eselon III sampai dengan Jabatan Pelaksana (staf/individu) sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Laporan Kinerja Pejabat Administrator, Pejabat Pengawas dan Pejabat Pelaksana di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Implementasi SAKIP di Provinsi Jawa Timur telah mendorong terciptanya ASN yang berkinerja, yang selanjutnya menjadi salah satu

pondasi terwujudnya SMART ASN. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain: (1) SAKIP mendorong instansi pemerintah untuk membuat perencanaan berbasis kinerja dan perencanaan yang berorientasi hasil yang dituangkan dalam Perjanjian Kinerja (PK); (2) SAKIP mendorong instansi pemerintah untuk melaksanakan program/kegiatan sesuai dengan *cascading* dan perjanjian kinerja yang telah ditentukan sebelumnya; (3) SAKIP mendorong instansi pemerintah untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala terhadap kinerja yang dilaksanakan; dan (4) SAKIP juga mendorong terbentuknya

pemerintahan yang terukur dan akutabel terhadap segala program/kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, terbentuknya ASN yang berkinerja di Provinsi Jawa Timur juga berdampak pada terealisasinya Visi Misi Pembangunan Provinsi Jawa Timur. Semakin baik kinerja, maka kesempatan untuk mencapai tujuan/sasaran pembangunan organisasi atau pemerintahan daerah akan semakin besar.

Terdapat beberapa capaian kinerja Provinsi Jawa Timur yang tidak terlepas dari meningkatnya kinerja ASN Provinsi Jawa Timur. Mulai dari meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi, menurunnya indeks gini, pemerataan pendapatan, menurunnya tingkat kemiskinan, meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), menurunnya tingkat pengangguran terbuka, meningkatnya Indeks Pembangunan Gender, meningkatnya indeks kualitas lingkungan hidup, meningkatnya Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), sampai dengan meningkatnya Indeks Reformasi Birokrasi.

Terwujudnya ASN yang berkinerja merupakan salah satu pondasi dalam membangun SMART ASN 2024. Dengan kata lain, meningkatnya kinerja ASN merupakan salah satu indikasi terbangunnya SMART ASN di suatu instansi pemerintah.

## **KESIMPULAN**

Implementasi SAKIP yang baik di Provinsi Jawa Timur dapat menggambarkan upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja dari tingkat organisasi sampai dengan tingkat individu (Aparatur Sipil Negara). *Cascading* yang dilakukan mulai dari Indikator di tingkat pemerintah daerah, tingkat OPD, tingkat Bidang, tingkat Sub-bidang, sampai dengan tingkat individu menggambarkan bahwa setiap kinerja individu dalam suatu organisasi akan mendukung kinerja OPD bahkan sampai di tingkat pemerintahan daerah. Oleh karena itu sangat penting untuk meningkatkan kinerja individu dalam pencapaian tujuan organisasi. Meningkatnya kinerja ASN merupakan salah satu indikasi terbangunnya SMART ASN di suatu instansi pemerintah.



## REFERENSI

### Buku/Jurnal

- Armstrong, Michael. (2000). *Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines*. Kogan Page Business Books.
- Armstrong, Michael. (2009). *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. Kogan Page; Forth Edition.
- Armstrong, Michael dan Baron A. (1998). *Performance Management: The New Realities*. London: Institute of Personnel and Development.
- Bernadin, H dan J.E.A Russel. (2004). *Human Resource Management*. Singapore: McGraw Hill Inc.
- Drucker, Peter F. (2006). *The Practice of Management*. Harper Business; Reissue Edition.
- Güngör, P. (2011) *The Relationship Between Reward Management System and Procedia Social and Behavioral Sciences*. Science Direct.
- Luthans, F dan Stajkovic, A.D. (1999). Reinforce for Performance: The Need to go Beyond Pay and Even Reward. *Academy of Management Executive*, 13:49-57.
- Newcomer, Kathryn. (2010). Putting Performance First: A New Performance Improvement and Analysis Framework. Dalam Jonathan D. Breul et al. *Framing a Public Management Research Agenda*, 7-16. Washington DC: IBM Center for the Business of Government.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur. (2018). *Implementasi SAKIP Provinsi Jawa Timur*. Surabaya: Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
- Pfeffer, J. L. (1994). *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Workforce*. Boston: HBS Press.
- Soekarwo, et al. (2015). *Administrative Reform Pakde Karwo: Birokrasi itu Melayani*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Van de Walle, Steven. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9).

### Publikasi Elektronik

- Situs Resmi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2016, 6 Agustus). "Menuju SMART ASN 2019". Tersedia di <http://>

[www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menju-smart-asn-2019](http://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menju-smart-asn-2019) diakses pada Oktober 2018.

Situs Resmi Lembaga Administrasi Negara, (2016, Juli 19). *"SMART ASN Demi Kepentingan Bangsa & Negara"*. Tersedia di <http://lan.go.id/en/lan-news/smart-asn-demi-kepentingan-bangsa-negara> diakses pada Oktober 2018.

Situs Resmi Redaksi Media Indonesia, (2018, 12 Maret). *"Menpan RB Targetkan SMART ASN di 2024"*. Tersedia di <http://mediaindonesia.com/read/detail/149176-menpan-rb-targetkan-smart-asn-di-2024> diakses pada Oktober 2018.

### **Dokumen Pemerintah**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025

Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 55 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Laporan Kinerja Pejabat Administrator, Pejabat Pengawas dan Pejabat Pelaksana di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur

### **Paparan/Presentasi**

Deputi Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2018). *ASN Profesional Bukan Hanya Mimpi: Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024*. Dipaparkan di Jakarta, 9 Oktober 2018.

Deputi Sumber Daya Manusia Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2018). *Grand Design SDM Aparatur Berkelas Dunia*. Dipaparkan di Jakarta, 26 April 2018.



# Perubahan Paradigma Pengembangan Kompetensi Menuju Smart ASN

Haris Faozan

faozan.haris@gmail.com

## *Abstrak*

*Disrupsi digital, big data, serta revolusi industri 4.0 menjadi beberapa tantangan lingkungan strategik bagi ASN Indonesia. ASN dituntut memiliki kompetensi yang relevan dengan kemajuan zaman agar dapat memanfaatkan perubahan lingkungan menjadi suatu peluang dalam memberikan pelayanan dan perumusan kebijakan yang lebih berkualitas. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana perubahan paradigma pengembangan kompetensi mampu mendukung terwujudnya Smart ASN untuk pemerintahan berkelas dunia. Paper ini menggunakan studi literatur sebagai teknik pengambilan data. Hasil analisis memberikan simpulan bahwa perubahan paradigma pengembangan kompetensi berbasis human capital mampu membawa beberapa manfaat antara lain penguatan pengembangan kompetensi non-klasikal, efisiensi anggaran diklat klasikal, pemenuhan hak minimal 20 jam pelajaran pegawai, serta menyokong perbaikan posisi Indonesia dalam Government Effectiveness Index.*

*Kata Kunci : Smart ASN, Pengembangan Kompetensi, Pemerintahan Berkelas Dunia*

*New technologies and approaches are merging the physical, digital and biological worlds in ways that will fundamentally transform humankind. The extent to which that transformation is positive will depend on how we navigate the risks and opportunities that arise along the way (Klaus Schwab)*

## PENDAHULUAN

Perkembangan teknologi yang begitu cepat dan pesat menimbulkan tantangannya tersendiri, terutama bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia. Adanya perubahan penggunaan teknologi juga memicu transisi tenaga kerja global yang menyebabkan perubahan luar biasa di semua disiplin ilmu, ekonomi dan industri. Hal senada juga dinyatakan oleh *US Department of Labor* yang menyatakan bahwa 65 persen profesi di masa datang nanti merupakan pekerjaan yang belum pernah ada di saat ini. Pekerjaan-pekerjaan di masa mendatang akan mengarah pada *hibrid jobs*, pekerjaan-pekerjaan yang berkorelasi dengan *digital economy*, *coding big data*, *digital data analyst*, *artificial intelligence* dan teknologi digital yang menyebar di seluruh sektor kehidupan.

Era digitalisasi juga berpotensi memberikan peningkatan *net* tenaga kerja hingga 2.1 juta pekerjaan baru pada tahun 2025. Persaingan

industri dan perkembangan teknologi yang sangat pesat ini juga membawa dampak yang signifikan terhadap cara kerja ASN, terutama pada pekerjaan yang bersifat rutin dapat diambil alih oleh mesin. ASN harus mampu menyesuaikan diri dengan berbagai tantangan perubahan lingkungan strategik. Pola pikir serta cara-cara kerja lama khas birokrasi sudah tidak relevan dengan perubahan lingkungan yang dinamis. Untuk itu, diperlukan pengembangan kompetensi bagi ASN untuk mampu menghadapi tantangan industrialisasi digital.

ASN merupakan komponen penting dalam tata laksana penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, bahkan dapat dikatakan ASN menjadi lokomotif dalam mendorong kinerja birokrasi, sehingga secara terus menerus perlu ditingkatkan produktivitas dan kualitas kerjanya. Apalagi, dalam Perpres 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 telah ditetapkan

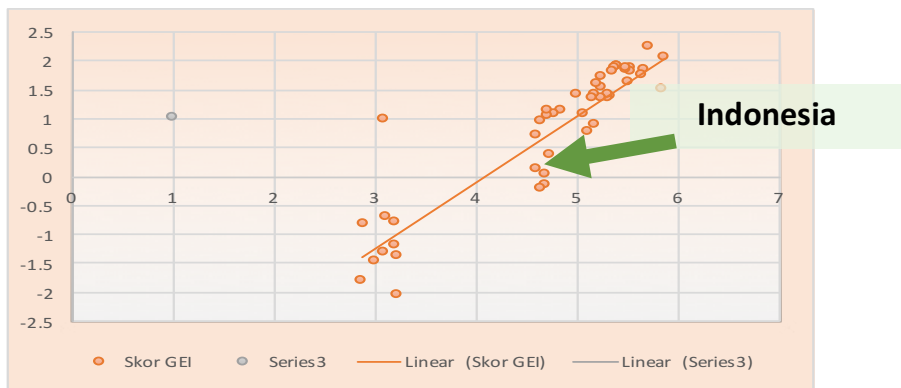


visi pemerintahan berkelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Hal ini juga tidak terlepas dari peran strategis ASN sebagai pelayan publik, perekat kesatuan bangsa dan pelaksana kebijakan publik yang harus dapat merespon tantangan-tantangan internal dan eksternal. Apalagi, dalam beberapa tahun terakhir pemerintah tengah mengupayakan 'Smart ASN', yaitu ASN yang memiliki

karakteristik berwawasan global, menguasai teknologi dan informasi dan bahasa, memiliki kemampuan jejaring atau *networking* tinggi dengan kemampuan *skill multitasking* yang proporsional (Chrisnandi, 2016).

Namun demikian, dalam mewujudkan *Smart ASN* menuju pemerintahan berkelas dunia tentu tidak mudah. *World Government Effectiveness Index* tahun 2016 menunjukkan bahwa Indonesia masih berada di peringkat 86 dari 193 negara dengan nilai 0,01. *World Government Effectiveness Index* sendiri terdiri atas beberapa komponen penilaian, yaitu kualitas penyediaan pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi



**Gambar 1. Korelasi Skor *Government Effectiveness Index* & *Global Competitiveness Index***

Sumber: Schwab, 2018.

PNS, independensi PNS terhadap tekanan politik, serta komitmen pemerintah terhadap kebijakan.

Selain itu, jika dilihat pada gambar 1., terdapat korelasi positif antara nilai *Government Effectiveness Index* dan *Global Competitiveness Index*. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pemerintahan berpengaruh terhadap daya saing suatu negara.

Dengan demikian, urgensi pengembangan kompetensi ASN menjadi sebuah keniscayaan. ASN harus mampu merespon dan mengantisipasi perubahan lingkungan strategis agar mampu mendukung Indonesia dalam meningkatkan daya saingnya di lingkup global. Untuk itu, pada tahun 2019 arah pembangunan Indonesia akan berkonsentrasi pada pembangunan SDM ASN yang profesional, berintegritas, berkualitas, serta memiliki kompetensi dan profesionalisme yang baik sehingga diperlukan paradigma baru dalam pengembangan kompetensi aparatur.

### **Pengembangan Kompetensi: Tinjauan Konseptual**

Bergesernya sistem aparatur negara ke sistem merit telah

menjadikan kompetensi sebagai salah satu komponen penting. Kompetensi juga digunakan sebagai alat dalam strategi manajemen sumber daya manusia. Oleh karenanya, kompetensi harus diintegrasikan kedalam suatu model pengembangan kompetensi. Konsep dari masing-masing hal tersebut adalah sebagai berikut.

### **Kompetensi**

Terdapat berbagai cara pandang dalam melihat kompetensi. Setidaknya ada dua aspek menyangkut kompetensi, yaitu kapasitas/perilaku pegawai dan hubungan dengan tujuan pekerjaan tertentu. Hal ini diungkapkan Ellström (1997) yang melihat kompetensi sebagai kapasitas dari individu (atau kelompok) untuk dapat berhasil mengendalikan situasi tertentu atau menyelesaikan tugas/pekerjaan tertentu. Sedangkan Vakola (dalam Op De Beeck, 2010), Boyatzis (dalam OECD, 2010), Sparrow (dalam OECD, 2010), dan Spencer (dalam OECD, 2010) juga melihat kompetensi sebagai karakteristik/perilaku tertentu yang dapat membedakan kinerja rata-rata dan kinerja



unggul. Lebih spesifik lagi, Boyatzis dan Spencer melihat kompetensi tidak hanya karakteristik/perilaku individual, namun juga terdapat motif, sifat, keterampilan, konsep diri, dan pengetahuan yang dapat diamati dan dapat membedakan kinerja rata-rata dan kinerja unggul. Sedangkan Van Beirendock (dalam OECD, 2010) dan Woodruffe (dalam OECD, 2010) melihat kompetensi

sebagai karakteristik/perilaku yang dibutuhkan dan berkontribusi pada berjalannya fungsi tertentu dalam pekerjaan. Definisi lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel 1. Definisi Kompetensi dari Beberapa Ahli.

Vakola (dalam Op De Beeck, 2010) juga menambahkan kompetensi merupakan pola perilaku yang berhubungan dengan kinerja yang efektif/unggul baik di dalam level

**Tabel 1. Definisi Kompetensi dari Beberapa Ahli**

<b>Penulis</b>	<b>Definisi Kompetensi</b>
Boyatzis (1982)	Suatu kompetensi pekerjaan merupakan karakteristik dari pegawai (misalnya motif, sifat, keterampilan, aspek pencitraan diri, peran sosial, pengetahuan) yang menghasilkan kinerja efektif atau unggul.
Sparrow (1997)	Kompetensi merupakan irama perilaku individu yang dapat diamati, seperti seperangkat pola perilakunya, yang terkait dengan kinerja dan dapat membedakan antara kinerja luar biasa dengan kinerja rata-rata.
Spencer, dkk (1994)	Kompetensi merupakan kombinasi dari motif, sifat, konsep diri, sikap dan nilai, muatan pengetahuan atau kemampuan perilaku kognitif dan karakteristik individual yang bisa diukur atau dihitung secara reliabel serta dapat membedakan kinerja unggul dengan kinerja rata-rata.
Van Beirendock (2009)	Kompetensi merupakan karakteristik yang dapat diamati dari aplikasi pengetahuan atau perilaku yang terjadi, yang dalam berbagai cara dapat berkontribusi terhadap berjalannya suatu fungsi dalam suatu peran atau fungsi yang spesifik.
Woodruffe (2000)	Kompetensi merupakan seperangkat pola perilaku yang dibutuhkan oleh para pemangku jabatan yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya

Sumber: OECD, 2010.

individual maupun kelompok serta dalam bentuk kesatuan maupun kerja interpersonal yang pada akhirnya memberi kontribusi pada organisasi dengan keuntungan kompetitif yang berkelanjutan.

### **Pendekatan Pengembangan Kompetensi**

Ide dan konsep yang berhubungan dengan pengembangan kompetensi telah dikembangkan dan diaplikasikan dalam sektor privat dan mulai diadaptasi oleh sektor publik mulai dari 1980-1990an (EGPA, 2002). Konsep pengembangan kompetensi didefinisikan sebagai keseluruhan desain dari berbagai pengukuran yang bisa digunakan untuk mempengaruhi kompetensi dalam individu pegawai, sekelompok pegawai, atau di seluruh pegawai organisasi (Ellström, 1997). Konsep pengembangan kompetensi berkaitan erat dengan manajemen kompetensi itu sendiri.

Horton (dalam EGPA, 2002) melihat manajemen kompetensi atau disebut *Competency Based Management* (CBM) melibatkan proses identifikasi kompetensi yang dibutuhkan individu untuk berkinerja

di semua aktivitas organisasi, membangun kerangka kerja dan menggunakannya sebagai pondasi dari proses rekrutmen, seleksi, pelatihan dan pengembangan, penghargaan, serta aspek lainnya dalam manajemen sumber daya. Horton (dalam EGPA, 2002) juga menambahkan perbedaan besar dari pendekatan kompetensi dan tradisional pada manajemen sumber daya adalah manajemen kompetensi menekankan pada pengetahuan yang bervariasi, kemampuan, serta sikap dan perilaku yang dibutuhkan untuk mencapai tingkatan kinerja yang mendukung tercapainya tujuan strategis organisasi. Di sisi lain, pendekatan tradisional menekankan pada pekerjaan serta kualifikasi dan pengalaman formal individu sebagai indikator dari prediksi performa pada pekerjaan tersebut.

### **Model dalam Pengembangan Kompetensi**

Beberapa model yang dapat digunakan dalam pengembangan kompetensi diantaranya:

#### **1. Matrix 9 Box-Grid**

Matriks 9 box-grid adalah salah satu model yang digunakan



dalam pengembangan kompetensi. Model ini diadaptasi dari model yang dibuat oleh McKinsey dan *General Electronic* sebagai strategi internal mereka untuk menganalisis *Strategic Business Unit* (SBU) untuk investasi. Model ini salah satunya diadaptasi oleh Burr (2017) yang membagi sumber daya manusia menjadi 9 kotak berdasarkan potensi dan kinerja yang ditunjukkan. Adapun matriks *9 box-grid* ini dapat dilihat pada gambar 2. Matriks 9 Box-Grid.

Kategori *strongest concern* menunjukkan kinerja yang di bawah ekspektasi disertai potensi yang rendah, sedangkan *solid contributor*

menunjukkan kinerja yang relatif baik meskipun potensi yang dimiliki terbatas. Sedangkan *proven performer* menunjukkan kinerja yang kuat dan konsisten memberikan hasil meski menunjukkan potensi yang rendah di dalam peran yang lebih kompleks atau lebih senior. Kemudian kategori *uncertain* menunjukkan kinerja di bawah ekspektasi namun menunjukkan beberapa potensi. Kategori *well-placed* relatif menunjukkan kinerja yang baik dan beberapa potensi, serta kategori *high-achiever* menunjukkan kinerja yang kuat dan konsisten serta menunjukkan

High potential	<b>UNREALISED POTENTIAL</b>	<b>EMERGING POTENTIAL</b>	<b>TOP TALENT</b>
Assessed Potential	<b>UNCERTAIN</b>	<b>WELL PLACED</b>	<b>HIGH ACHIEVER</b>
Low potential	<b>STRONGEST CONCERN</b>	<b>SOLID CONTRIBUTOR</b>	<b>PROVEN PERFORMER</b>
	Performing below expectations	Performing well	Performing exceptionally
	<b>Demonstrated Performance</b>		

**Gambar 2. Matriks 9 Box-Grid**

Sumber: Burr, 2017

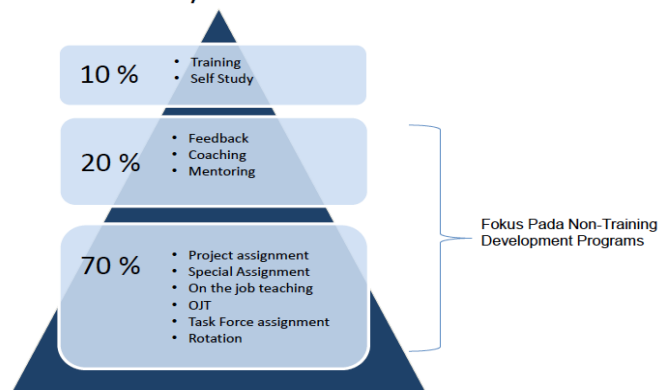
potensi untuk mengambil peran yang lebih kompleks. Sedangkan pada kategori *unrealised potential*, potensi yang dimiliki tinggi namun masih belum dapat berkinerja dengan optimal. *Performing well* secara umum menunjukkan kinerja yang baik dan menunjukkan potensi yang tinggi, serta terakhir, kategori *top talent* adalah sumber daya manusia yang menunjukkan kinerja kuat dan konsisten memberikan hasil serta memiliki potensi yang tinggi untuk peran yang lebih kompleks.

Dalam pengembangan kompetensi program pengembangannya disesuaikan berdasarkan pemetaan

ini. Misalnya, untuk *Top Talent* arahnya adalah *challenging task* yang dapat mendukung peningkatan kariernya. Lalu untuk yang memiliki kinerja rendah arahnya melalui *coaching* dan *mentoring*, sementara untuk yang memiliki kompetensi rendah arahnya adalah pelatihan teknis, dan pengembangan lain sesuai kebutuhan organisasi.

Model 70:20:10 for Learning and Development merupakan model yang dikembangkan oleh Morgan McCall, Michael M. Lombardo, dan Robert W. Eichinger dari hasil riset *Center of Creative Leadership* (CCL) pada tahun 1996. Lombardo dan Eichinger

#### PENDEKATAN PEMBINAAN/PENGEMBANGAN YANG EFEKTIF



SOURCE:  
Assignments - Other People – Coursework: Comparison Six  
Lessons of Experience Studies by Cynthia McCauley  
Center for Creative Leadership - 2013

**Gambar 3. Model 70:20:10 for Learning and Development**

Sumber: Diolah dari Lombardo & Eichinger, 2006.



(2006) menuliskan hasil penelitian yang didasari oleh survei kepada 200 eksekutif dan menyimpulkan bahwa pengembangan dan pembelajaran individu yang efektif terdiri dari 70% pengalaman pada saat kerja (tugas dan permasalahan), 20% dari umpan balik serta belajar dari contoh baik dan buruk dari kebutuhan, kemudian 10% dari kelas dan membaca. Adapun komponen lebih rinci model ini dapat dilihat pada bagan di gambar 3.

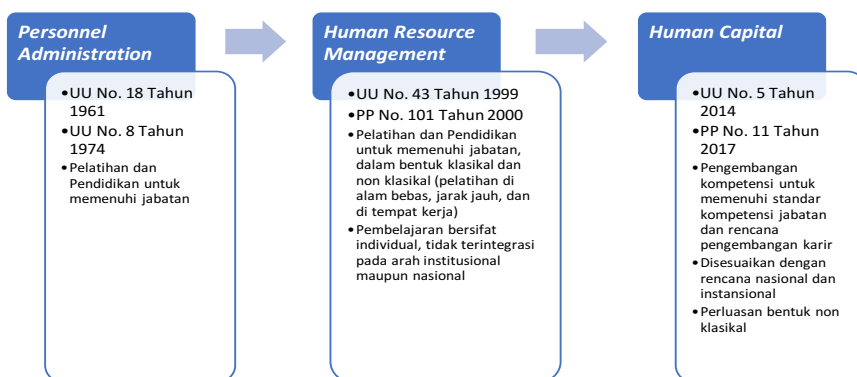
Melalui gambar 3 dapat terlihat bahwa pelatihan yang cenderung bersifat klasikal salah satunya pelatihan hanya mendapat porsi 10 persen dari keseluruhan pembelajaran. Sedangkan hal yang melibatkan

pengalaman pada saat kerja, *coaching* dan *mentoring* memiliki porsi yang lebih besar. Kedua hal ini cenderung bersifat non-klasikal.

## Upaya Penguatan Pengembangan Kompetensi ASN

### Paradigma Baru Pengembangan Kompetensi

Pengembangan kompetensi bukan tidak pernah dilakukan sebelumnya dalam manajemen PNS. Perkembangan bentuk dan fungsinya juga turut berubah mengikuti paradigma manajemen sumber daya manusia yang dilakukan di sektor publik. Begitu juga paradigma baru pengembangan kompetensi menuju *Smart ASN* di Indonesia dipengaruhi



**Gambar 4. Perkembangan Paradigma Manajemen Sumber Daya Manusia dan Pengembangan Kompetensi di Sektor Publik**

Sumber: Olahan Penulis, 2018.

oleh paradigma manajemen sumber daya manusia di sektor publik yang ada saat ini.

Pengembangan kompetensi sudah dikenal sejak masa administrasi personalia, manajemen sumber daya manusia, hingga sumber daya manusia sebagai *human capital*. Berangkat dari UU No. 18 Tahun 1961 tentang ketentuan-ketentuan pokok kepegawaian dan kemudian diperbaharui dengan UU No. 8 Tahun 1974, dimana pada masa ini, bentuk pengembangan kompetensi dilakukan hanya untuk memenuhi persyaratan jabatan. Hingga kemudian bergeser dengan paradigma pengembangan manajemen sumber daya manusia yang lebih strategis (*people related business issue*), fokus pada pelanggan eksternal (*costumerization*), manajemen sumber daya informasi personalia, dan dimulainya orientasi pengembangan. Dalam paradigma manajemen sumber daya manusia, pengembangan kompetensi dilakukan dalam bentuk *training and development*. *Training* merupakan proses melatih pekerja menjadi ahli untuk membantunya mengerjakan

pekerjaannya yang sekarang sehingga ia bisa berkinerja dengan optimal. Sedangkan *development* atau pengembangan adalah proses melatih pekerja supaya ia mampu untuk mengerjakan tugas-tugas yang mungkin akan diembannya kelak (Hanggraeni, 2012). Dalam hal ini pengembangan kompetensi sudah mulai disadari sebagai pengembangan individu di masa kini dan masa yang akan datang. Kebijakan pemerintah melalui PP No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil sejatinya telah merespon hal ini dengan pendidikan dan pelatihan yang dilakukan dalam bentuk klasikal (tatap muka) dan non klasikal (pelatihan di alam bebas, jarak jauh, dan pelatihan di tempat kerja).

Mengingat tingginya kebutuhan pengembangan kompetensi ASN, keberadaan pendidikan dan pelatihan (diklat) serta bentuk pengembangan kompetensi lainnya seharusnya mampu mewujudkan ASN yang adaptif dan kompeten. Namun pengembangan kompetensi dalam paradigma ini menemui tantangan



dan kekurangan seperti diungkapkan dari hasil kajian Lembaga Administrasi Negara (2017) bahwa sejumlah masalah masih mengiringi proses pendidikan, pelatihan, dan pengembangan kompetensi ASN di institusi-institusi yang selama ini mengelola proses tersebut. Diantaranya adalah pelaksanaan pendidikan dan pelatihan yang masih berorientasi pada pemenuhan peraturan perundang-undangan sehingga belum mampu mendukung kebutuhan strategi organisasi. Pendidikan juga masih dilaksanakan secara parsial di tiap Kementerian/Lembaga (kecuali Diklat Kepemimpinan yang diselenggarakan oleh LAN) yang mana menyebabkan tidak terintegrasinya pengembangan kompetensi dengan strategi nasional.

Orientasi pengembangan kompetensi juga masih menitikberatkan pada pengembangan kompetensi dalam bentuk klasikal. Meningkatnya kebutuhan pengembangan kompetensi seiring dengan paradigma baru manajemen ASN memiliki konsekuensi kepada beban anggaran dan waktu. Estimasi total kebutuhan anggaran pelatihan klasikal mencapai Rp 43.278.500.000.000, secara lebih rinci dapat dilihat pada gambar 5.

Meningkatnya kebutuhan pengembangan kompetensi dan adanya konsekuensi anggaran dan waktu ini menuntut pengembangan kompetensi yang meningkat perlu dilakukan secara lebih efektif dan efisien. Penataan sistem pengembangan kompetensi ASN



**Gambar 5. Estimasi Kebutuhan Anggaran Pelatihan Klasikal**

Sumber: LAN, 2017.

mendesak untuk dilakukan dalam rangka pelaksanaan program prioritas pemerintah khususnya reformasi birokrasi (LAN, 2017).

Hal ini tentu mendorong kebutuhan pengembangan kompetensi yang efektif dan efisien serta berdampak pada institusi dan arah pembangunan nasional. Sejalan pula dengan perkembangan paradigma manajemen sumber daya manusia yang mengarah pada kesadaran bahwa kinerja organisasi bukan hanya ditentukan oleh *capital* yang berupa finansial, mesin, teknologi, dan modal tetap, melainkan terutama dipengaruhi oleh *intangible capital*, yaitu sumber daya manusia (SDM) yang mengarah pada paradigma manajemen sumber daya sebagai *human capital*.

Paradigma *human capital* ini mempengaruhi manajemen sumber daya manusia di sektor publik secara keseluruhan berikut pengembangan kompetensi yang dilakukan. Melalui UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017, pengembangan kompetensi dilakukan dengan standar kompetensi jabatan dan rencana pengembangan karier.

Pengembangan kompetensi juga dilakukan di tingkat instansi dan nasional. Melalui PP ini pula, pengembangan sumber daya manusia menjadi modal terhadap kinerja organisasi juga ditunjukkan dengan penyusunan rencana pengembangan kompetensi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan kompetensi yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pemerintahan serta pembangunan. Penyelenggaraan pengembangan kompetensi juga dilakukan secara terintegrasi baik instansional maupun nasional dengan adanya sistem pengembangan kompetensi nasional.

### **Pengembangan Kompetensi Dalam Rangka Membangun Smart ASN**

Dinamika perubahan masyarakat dan global mendorong ASN dituntut mampu menjawab tantangan global guna menghadapi ketatnya persaingan di masa mendatang, baik yang bersumber dari internal maupun eksternal organisasi. *Road Map* Reformasi



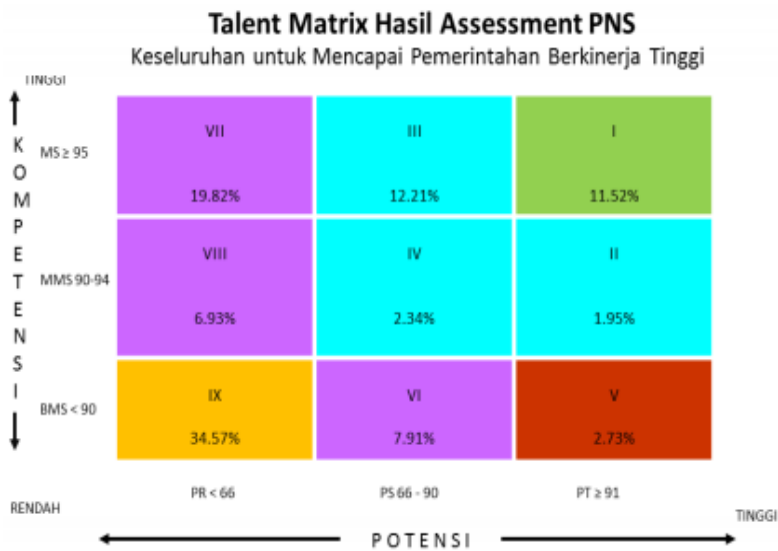
Birokrasi Tahun 2010 – 2025 mencita-citakan pemerintahan Indonesia sebagai pemerintahan berkelas dunia sehingga peningkatan kompetensi maupun kinerja ASN merupakan salah satu faktor yang perlu menjadi perhatian untuk mewujudkan cita-cita tersebut.

Dengan demikian, pengembangan kompetensi ASN menjadi suatu agenda yang strategis untuk dilaksanakan. Hak dan kesempatan setiap ASN untuk memperoleh pengembangan kompetensi dijamin dalam UU No. 5 Tahun 2014. Lebih detail, PP No. 11 Tahun 2017 menentukan pengembangan kompetensi bagi ASN yaitu minimal 20 jam pelajaran (JP) per tahun. Adapun kompetensi yang wajib dikuasai oleh ASN terdiri atas tiga jenis, yaitu kompetensi teknis, kompetensi sosial kultural, serta kompetensi manajerial. Kompetensi teknis diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, pengalaman bekerja secara teknis dan terdiri atas kompetensi teknis serta kompetensi fungsional. Kompetensi sosial kultural di ukur dari pengalaman

kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan. Terakhir, kompetensi manajerial diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural, atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan.

Pada tahun 2016, BKN melakukan *talent assessment* kepada PNS di Indonesia dan mengklasifikasikannya ke dalam model *9 grid box matrix* yang dibuat oleh *McKinsey*. Hasilnya, sebanyak 34,57% PNS diklasifikasikan ke dalam grid IX, yaitu PNS yang memiliki kompetensi dan potensi sangat rendah (*strongest concern*). Angka ini amat memprihatinkan karena menjadi kategori dengan jumlah yang paling banyak, mencapai sepertiga dari total PNS. Sementara hanya 11,52% pegawai yang menempati grid I, yaitu pegawai yang berpotensi dan berkinerja tinggi (*top talent*). Pemetaan *talent assessment* BKN di tahun 2016 diilustrasikan pada gambar 6.

Hasil pemetaan BKN ini dapat diartikan kepada dua poin. Pertama, muncul pertanyaan terhadap kualitas rekrutmen dan efektivitas pelatihan



**Gambar 6. Talent Matriks Hasil Assessment PNS**

Sumber: dalam LAN, 2017.

PNS yang dilakukan selama ini. Kedua, hasil pemetaan kompetensi PNS mendorong perlunya pengembangan kompetensi pegawai yang lebih tepat sasaran dan tepat guna agar PNS-PNS yang masih berada pada kategori IX, VIII, VII, VI, dan V mampu diberdayakan dengan optimal karena PNS-PNS tersebut tidak mungkin 'dihilangkan' begitu saja. Maka, opsi yang tersisa yaitu peningkatan profesionalisme pegawai.

Terdapat beberapa permasalahan dalam pengembangan

kompetensi PNS paradigma lama. Pertama yaitu adanya *mismatch* antara pengembangan kompetensi yang ditujukan kepada pegawai dengan kebutuhan organisasi. Kedua, pengembangan kompetensi masih dilakukan secara parsial oleh masing-masing K/L/D, kecuali Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) yang sudah dilakukan secara terpusat oleh LAN untuk Diklatpim I dan lembaga diklat yang sudah disertifikasi dan memenuhi izin penyelenggaraan oleh LAN untuk Diklatpim II, III, dan IV. Ketiga, pengembangan kompetensi



masih dianggap sebagai *cost*, bukan investasi. Terakhir, pengembangan kompetensi masih menitikberatkan pada metode pelatihan klasikal yang amat membebani anggaran instansi. Jika pemerintah tidak mengubah metode pengembangan kompetensi, maka pemenuhan hak ASN se-Indonesia atas 20JP pengembangan kompetensi mustahil dapat dipenuhi.

Bersamaan dengan berlakunya PP Nomor 11 Tahun 2017, terjadi perubahan paradigma diklat untuk PNS menjadi pengembangan kompetensi. Pengembangan kompetensi, sebagaimana disebutkan dalam pasal 203, merupakan upaya pemenuhan kebutuhan kompetensi PNS dengan standar kompetensi jabatan dan rencana pengembangan karier yang dilakukan pada tingkat instansi dan nasional. Dalam pelaksanaannya, pengembangan kompetensi terbagi dalam bentuk pendidikan dan pelatihan. Pendidikan dilaksanakan dalam bentuk pendidikan formal melalui pemberian tugas belajar yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sementara pengembangan kompetensi dalam bentuk pelatihan dilakukan melalui

dua jenis, yaitu klasikal dan non klasikal. Pelatihan klasikal dilakukan melalui metode tatap muka, seminar, kursus, dan penataran. Sementara pelatihan non klasikal merupakan metode non tatap muka dan dilakukan tidak dalam bentuk pertemuan di kelas. Pelatihan non klasikal dapat dilakukan melalui *e-learning*, penugasan khusus, *coaching*, *mentoring*, magang, pertukaran pegawai, dan sebagainya. Jalur ini menjadi faktor yang paling membedakan antara pengembangan kompetensi PNS setelah dikeluarkannya PP Nomor 11 Tahun 2017 dengan pengembangan kompetensi PNS menurut paradigma lama yang berkuat pada pertemuan tatap muka.

Mengambil Korea Selatan sebagai contoh, pemerintah Korea Selatan memiliki kewajiban memenuhi hak pengembangan kompetensi bagi kurang lebih 900 ribu pegawainya sebanyak 100 jam pertahun per pegawai. Sesuai dengan *National Civil Service Act* tahun 1949, mereka menyelenggarakan pelatihan pegawai yang mengedepankan partisipasi, *experiential action*

*learning, problem-solving*, praktikal, dan aplikatif sebagaimana pada gambar 7.

Berkaca pada metode pengembangan kompetensi pegawai yang dilakukan oleh Korea Selatan, Indonesia saat ini tengah berupaya menitikberatkan pelatihan non klasikal dengan perbandingan 70 persen untuk non klasikal yang sifatnya praktik kerja, 20 persen untuk pelatihan non klasikal dalam bentuk *coaching* dan *mentoring*, dan 10 persen pelatihan klasikal. Dengan demikian, pengembangan kompetensi paradigma baru

mampu mengurangi porsi diklat yang membebani anggaran instansi sehingga dapat memudahkan pemenuhan hak pegawai atas 20 jam pelajaran per tahun.

Urgensi perubahan paradigma pengembangan kompetensi selanjutnya yaitu terkait dengan perubahan lingkungan strategis global saat ini. Disrupsi digital, *Big Data*, serta Revolusi Industri 4.0 menjadi tantangan bagi ASN agar tidak tergerus dengan perubahan jaman. ASN harus memiliki kompetensi yang relevan dengan kemajuan jaman agar dapat memanfaatkan perubahan



**Gambar 7. Perubahan Paradigma Pengembangan Kompetensi Aparatur di Korea Selatan**

Sumber: Paparan HRM In Government: The Case of The Republic of Korea, Pan Suk Kim, 2009.



lingkungan menjadi suatu peluang untuk memberikan pelayanan dan kebijakan yang lebih berkualitas. Tahun 2025, pemerintah Indonesia menargetkan reformasi birokrasi yang menghasilkan *Smart ASN for World Class Government* sehingga materi diklat ASN haruslah mengarah kesana. Karakteristik Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, *Smart ASN* yang diharapkan yaitu berwawasan global, menguasai TIK dan bahasa, memiliki kemampuan *networking* tinggi dengan kemampuan *multitasking* yang proporsional. Paradigma pengembangan kompetensi yang baru mendorong ASN agar menjadi seorang pembelajar dimanapun, kapanpun, serta dari sumber belajar manapun dalam menghadapi masyarakat dan dunia yang kian dinamis melalui porsi yang lebih besar pada jalur pelatihan non klasikalnya.

## PENUTUP

Pesatnya kemajuan teknologi serta perubahan lingkungan strategis juga berdampak kepada ASN sebagai penggerak birokrasi dan pelaksana kebijakan. ASN memiliki peran penting untuk mendukung

segala regulasi yang dirumuskan oleh pemerintah dalam rangka menghadapi era digital. Dengan demikian, pembekalan kompetensi yang mendukung ASN dalam melaksanakan fungsinya menjadi suatu kebutuhan. Perubahan paradigma pengembangan kompetensi menjadi sarana bagi PNS untuk memperoleh kompetensi yang relevan agar dapat bersaing dan berkompetisi di era digital. Idealnya, pengembangan kompetensi berkorelasi dengan peningkatan kinerja organisasi dan arah pembangunan nasional.

Menuju *Smart ASN*, Indonesia sejatinya sudah mengupayakan hal ini melalui UU No. 5 Tahun 2014 dan PP No. 11 Tahun 2017 dimana pengembangan kompetensi disesuaikan dengan visi dan misi instansi serta arah pembangunan nasional. Pengembangan kompetensi juga dilakukan dengan menekankan metode non-klasikal dan mengadopsi model 70:20:10 serta *9 grid matrix* untuk memetakan pegawai dapat memberikan pembelajaran yang lebih efektif bagi individu dan organisasi sehingga

mampu menjawab kebutuhan kompetensi pegawai di era digital tersebut.

Selain itu, paradigma baru pengembangan kompetensi berupa penekanan pengembangan kompetensi ke metode non-klasikal membantu PNS untuk mendapatkan haknya memperoleh paling sedikit 20 jam pelajaran pengembangan setiap tahun. Metode ini meringankan

anggaran instansi dalam mengikuti diklat sehingga dapat menjadi solusi bagi instansi yang kekurangan anggaran pengembangan pegawai. Peningkatan pengembangan pegawai juga dapat mempengaruhi posisi Indonesia dalam *government effectiveness index* mengingat aspek kompetensi pegawai menjadi salah satu indikator penilaian dalam indeks tersebut.

## REFERENSI

- Admin. 2016. *Menuju Smart ASN 2019*. Tersedia di <https://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menuju-smart-asn-2019>, diakses pada 27 September 2018.
- Burr. Tanpa Tahun. Tersedia di [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-servants-as-partners-for-growth/the-government-shift-to-competency-management\\_9789264166707-5-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-servants-as-partners-for-growth/the-government-shift-to-competency-management_9789264166707-5-en#page1), diakses 28 September 2018.
- Chrisnandi, Yuddy. 2016. *Menuju Smart ASN 2019*. Tersedia di <https://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menuju-smart-asn-2019>, diakses 26 September 2018.
- Ellström, Per-Erik. 1997. *The Many Meanings of Occupational Competence And Qualification*. *Journal of European Industrial Training* 21 Iss 6 pd 266-273.
- European Group of Public Administration. 2002. *Competency Management in the Public Sector*.
- Hanggraeni, Dewi. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.
- Kim, Pan Suk. 2009. *HRM In Government: The Case of The Republic of Korea*. Tersedia di <http://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/menuju-smart-asn-2019>



- siteresources.worldbank.org/INT/INDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1237535826113/HRM\_KOREA.pdf, diakses 27 September 2018.
- LAN. 2017. *Policy Brief: Penataan Sistem Pendidikan, Pelatihan, dan Pengembangan Kompetensi ASN*. Jakarta: LAN.
- Lombardo, Michael M. dan Eichinger, Robert W. 2006. *The Career Architect Development Planner 4th Edition*.
- McKinsey & Company. 2017. *McKinsey Quarterly*. Number 3: New York.
- OECD. 2010. *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*.
- Public Governance and Territorial Development Directorate Working Paper*.
- Op De Beeck, Sophie dkk. 2010. *Competency Management in the Public Sector: Three Dimensions of Integration*
- Schwab, Klaus. 2018. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum: Columbia University
- World Bank. 2016. *Government Effectiveness - Country Rankings*. Tersedia di [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_government\\_effectiveness/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/), diakses 27 September 2018.
- World Economic Forum. *The Future of Jobs Report World Economic Forum*. US Department of Labor and Bureau of Labor Statistics.

\*\*\*\*\*

# “Membangun *SMART*ASN Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024”

oleh:

**Lansamana pertama TNI Hendrawan BP.**

*Sekretaris Kepala Badan Pendidikan dan pelatihan Kementerian Pertahanan*

## *Abstrak*

*Kondisi saat ini masih banyak ketidak sesuaian kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki ASN untuk dapat bersaing ditingkat dunia/global. Penilaian kualifikasi ASN dilihat pada kompetensi dan kinerja ASN yang didasarkan pada budaya pelayanan yang baik mulai dari penguasaan social kultural, bahasa dan yang utama adalah penguasaan teknologi informasi (TI) untuk menghadapi perkembangan global. Untuk itu masih diperlukan peningkatan kemampuan dan kompetensi ASN agar dapat bersaing di tingkat global, melalui pendidikan dan pelatihan sesuai dengan jabatan yang diduduki. Pengembangan SDM yang dilaksanakan oleh Badiklat Kemhan saat ini harus mengarah pada peningkatan standar kompetensi yang dilandasi oleh pendidikan , pelatihan, keterampilan dan pengalaman yang sesuai dan didukung sikap serta penerapannya ditempat kerja yang mengacu pada unjuk kerja yang dipersyaratkan.*

*Dengan adanya perubahan zaman dan pengaruh revolusi teknologi 4.0 (sistem teknologi digital) pengembangan dan kemampuan Aparatur Sipil Negara (ASN) juga perlu ditingkatkan agar dapat berdaya saing dan mampu mengikuti perkembangan dunia diperlukan hard skill (Kemampuan Teknis) dengan mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang*



*berwawasan global dan dapat menggunakan teknologi informasi (TI) sesuai dengan perkembangan zaman.*

*Kata kunci :*

*ASN, Birokrasi Kelas Dunia (world class government), Smart ASN, UU No.5/2014*

## **PENDAHULUAN**

Manajemen Aparatur Sipil di Negara kita dinilai belum menghasilkan aparatur yang mampu menggerakkan mesin birokrasi dengan baik. Indikatornya adalah angka indeks efektivitas pemerintah Indonesia masih berada pada angka indeks yang sangat rendah dari enam negara Asean yang diteliti Bank Dunia.

Kondisi tersebut tentu saja sangat mengkhawatirkan karena tidak ada satu negara maju tanpa didukung Birokrasi yang kompeten dengan kinerja tinggi. Berbicara Kualitas ASN saat ini masih jauh dari yang diharapkan, selain minimnya keahlian yang dimiliki, motivasi yang rendah dan tingkat pendidikan yang tergambarkan pada kualitas layanan kepada masyarakat yang belum baik. Dengan kondisi seperti ini, tidaklah heran jika banyak keluhan dari tengah-tengah masyarakat.

Oleh karena itu sangat diharapkan adanya sosok ASN sebagai panutan yang menunaikan tugasnya dengan baik, berkinerja tinggi, berprestasi melalui ekspektasi masyarakat melalui reformasi birokrasi.

Dalam *road map* reformasi birokrasi 2015 – 2019, ada tiga sasaran yang akan dicapai. Pertama, pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan berkinerja tinggi, kedua, pemerintahan yang efektif dan efisien, ketiga pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Capaian reformasi birokrasi bisa dilihat dari beberapa ukuran. Dalam hal peningkatan efisiensi anggaran dan pelaksanaan reformasi birokrasi misalnya, bisa dilihat dari indeks reformasi birokrasi.

Selain itu juga peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, serta pembangunan zona integritas. Terkait efisiensi birokrasi,

yakni *money follow program*, stop pemborosan anggaran, fokus kinerja, bukan SPJ, dan penerapan *e-government*, anggaran digunakan hanya untuk membiayai program/kegiatan prioritas yang mendukung pencapaian tujuan pembangunan dan harus memberikan manfaat besar untuk masyarakat.

Dalam mewujudkan efisiensi birokrasi, Kementerian PANRB terus mendorong penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dari hasil evaluasi SAKIP tahun 2017, telah terjadi efisiensi anggaran sebesar 41,15 triliun. Selain itu juga penyesuaian perencanaan, penganggaran, dan informasi kinerja.

Kementerian PANRB juga terus melakukan penataan kelembagaan dan mendorong kebijakan sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE) atau yang dikenal dengan *e-government*. Dalam penataan kelembagaan, yang paling menonjol adalah penataan dan penghapusan sejumlah Lembaga Non Struktural (LNS), yang hingga tahun 2017 lalu sudah mencapai 23 LNS yang dibubarkan.

Di bidang SDM Aparatur, Kementerian PANRB telah men-canangkan terwujudnya Smart ASN dalam mewujudkan *world class government*. Kebijakan ini termanifestasikan dalam rekrutmen CPNS yang transparan dan bebas dari KKN, seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi, dan reformasi sistem kesejahteraan ASN. Ujung dari berbagai kebijakan tersebut adalah terciptanya kualitas pelayanan publik yang makin meningkat.

Menurut Togar Arifin Silaban, yang menulis buku tentang *World Class Bureaucracy*, “birokrasi kelas dunia adalah sistem yang mengelola administrasi pemerintahan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Disana ada profesionalisme birokrat yang tinggi, kompetensi tinggi, transparansi dan akuntabilitas yang tinggi. Etos kerja para birokrat berada pada kematangan dan kedewasaan sistem birokrasi. Sistem bekerja efisien dan efektif.” Dengan kata lain, birokrasi kelas dunia itu intinya menyangkut dua komponen yaitu aparatur SDM itu sendiri; dan yang kedua adalah pada sistem, tata kelola administrasi atau *governance*. SDM



yang baik akan melahirkan system yang baik. System yang baik, akan mewujudkan birokrasi yang baik pula.

### **KEDUDUKAN ASN PADA BIROKRASI PEMERINTAHAN**

Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut undang-undang ASN no. 5 tahun 2014 adalah profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Sipil Negara adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah, sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disebut PPPK adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki syarat tertentu yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang

Dasar tahun 1945 perlu dibangun ASN yang memiliki integritas, professional dan bebas dari interfensi politik, bersih dari praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik, masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Aparatur Sipil Negara sebagai profesi berdasarkan prinsip sebagai berikut ; memegang teguh idiologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta mengikuti pemerintahan yang sah, mengabdikan pada Negara dan rakyat Indonesia, menjalankan tugas professional dan tidak berpihak, memelihara dan menjunjung standar kode etik dan perilaku yang luhur, berkomitmen dan integritas moral serta menjunjung tinggi pada pelayanan publik, berkompetensi sesuai dengan bidang tugas, dan kualifikasi akademik.

Fungsi Aparatur Sipil Negara dalam pemerintahan adalah, melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat Pembina

kepegawaiaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta dapat mempererat persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

Smart ASN adalah aparatur pemerintah yang mempunyai kualifikasi keahlian yang profesional dibidang tugasnya, mampu mengembangkan diri dengan kemajuan global dan mempunyai kompetensi dan kinerja yang harus didasarkan pada budaya pelayanan yang baik, menguasai sosial kultural, bahasa dan penguasaan informasi Teknologi (IT) untuk menghadapi persaingan ditingkat global. Untuk mencapai kualifikasi Smart bagi Aparatur Sipil Negara perlu meningkatkan daya saing global, menurut survey saat ini kondisi ASN Indonesia sangat jauh dibawah Negara Vietnam, Malaysia dan Thailand. Penilaian kualifikasi ASN dilihat pada kompetensi dan kinerja ASN yang didasarkan pada budaya pelayanan yang baik mulai dari penguasaan social kultural, bahasa dan yang utama adalah penguasaan teknologi informasi (TI)

untuk menghadapi perkembangan global.

Dilihat pada kondisi saat ini masih banyak ketidak sesuaian kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki ASN untuk dapat bersaing ditingkat dunia/global. Untuk itu masih diperlukan peningkatan kemampuan dan kompetensi ASN agar dapat bersaing di tingkat global, melalui pendidikan dan pelatihan sesuai dengan jabatan yang diduduki. Kriteria Jabatan pada instansi pemerintah dalam undang-undang ASN no.5 tahun 2014 terdiri atas:

- 1) Jabatan Pemimpin tinggi, adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah adalah pemimpin tertinggi pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tertinggi.
- 2) Jabatan Administrasi adalah kelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan disebut pejabat administrasi adalah ASN yang menduduki jabatan pada instansi pemerintah.



3) Jabatan fungsional adalah kelompok jabatan yang berisi fungsional tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu disebut dengan pejabat fungsional. Adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan Fungsional pada instansi pemerintah.

Arah Kebijakan *SMART* ASN telah dicanangkan oleh Kementerian PANRB yakni "Terwujudnya *Smart* ASN yang berkelas dunia (*world class government*)" yang Berintegritas, Profesional, Menguasai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Menguasai Berbagai bahasa, Memiliki Jiwa Hospitality (keramahan), memiliki jiwa Enterpreneurship/jiwa kewirausahaan dan juga menguasai Networking (jaringan kerja).

### **LANGKAH DAN UPAYA BADIKLAT KEMHAN MEWUJUDKAN *SMART* ASN KEMHAN.**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang telah dijabarkan ke dalam PP Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, menyatakan perlu

dikembangkan kompetensi SDM Aparatur Sipil Negara dengan hak mengembangkan kompetensi manajerial, teknis dan sosial kultural minimal 20 jam pelajaran per tahun dalam rangka peningkatan kinerja. Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi antara lain melalui: pendidikan dan pelatihan baik itu diklat prajabatan, diklat kepemimpinan, diklat fungsional dan diklat teknis, bimbingan teknis, sosialisasi, seminar, workshop, kursus, dan penataran, Praktek Kerja Di Instansi Lainnya, Pertukaran antara PNS dengan Pegawai Swasta selain itu bisa dalam bentuk pendidikan formal berupa tugas belajar dan ijin belajar

Badan Kepegawaian Negara (BKN) menyebutkan Ada 10 kompetensi soft skill yang harus dimiliki oleh seorang PNS/ASN yang harus dimiliki seiring dengan perkembangan zaman saat ini yang sudah memasuki era revolusi industri keempat atau 4.0 (four zero). Pengaruh dari perubahan lingkungan saat ini karena adanya pengaruh revolusi teknologi 4.0 berupa sistem

teknologi digital, hal tersebut dapat berpengaruh terhadap pekerjaan, pekerja dan tempat kerja.

Untuk seorang PNS/ASN yang dibutuhkan tidak hanya pandai di bidang teknis, tetapi juga harus memiliki kompetensi *soft skill* berupa kemampuan untuk menghadapi perubahan era teknologi digital berupa:

- a. Kemampuan untuk memecahkan masalah kompleks, memecahkan masalah/penyelesaian masalah adalah bagian dari proses berfikir yang dianggap proses yang paling kompleks diantara semua fungsi kecerdasan, berupa pemecahan masalah yang telah didefinisikan.
- b. Berfikir kritis; Kemampuan untuk menganalisa fakta yang ada dan membuat beberapa gagasan. Sebuah proses yang dilakukan secara sadar untuk menafsirkan sekaligus mengevaluasi sebuah informasi dari pengalaman merespon sebuah pemikiran/teori yang kita terima dengan melibatkan kemampuan untuk evaluasi secara sistimatis. Komponen kemampuan berfikir kritis berupa: Kemampuan untuk menghasilkan dan memproses informasi dan Kebiasaan dengan berdasarkan komitmen intelektual.
- c. Kreatif; Daya cipta/kreatifitas mental yang melibatkan pemunculan gagasan baru atau hubungan baru antara gagasan yang sudah ada. Dari sudut keilmuan Kreatif hasil dari pemikiran berdayacipta biasanya dianggap memiliki keaslian dan kepan-tasan.
- d. Manajemen manusia, Personel sumber daya manusia yang dapat digunakan secara maksimal yang dimiliki setiap individu untuk mencapai tujuan bersama.
- e. Kemampuan berkoordinasi, Koordinasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang sederajat untuk saling memberikan informasi dan bersama mengatur atau menyepakati sesuatu, sehingga di satusisi proses pelaksanaan tugas dan keberhasilan pihak yang satu tidak mengganggu proses pelaksanaan tugas pihak yang lainnya.



- f. Kecerdasan emosional, merupakan kemampuan seseorang, menerima, mengelola, serta mengontrol emosi dirinya dan orang lain disekitarnya terhadap suatu informasi akan suatu hubungan.
- g. Penilaian dan membuat keputusan, suatu hasil atau keluaran dari proses mental/ kognitif yang membawa pemilihan suatu jalur tindakan diantara beberapa alternative yang tersedia.
- h. Orientasi pelayanan, Berorientasi pada pelanggan/*customer* adalah keinginan untuk membantu atau melayani orang lain untuk memenuhi kebutuhan mereka artinya berusaha untuk mengetahui dan memenuhi kebutuhan pelanggan.
- i. Negosiasi, sebuah interaksi *social* saat pihak-pihak yang terlibat berusaha untuk saling menyelesaikan tujuan yang berbeda dalam pertentangan. Atau negosiasi adalah suatu cara untuk mempercepat suatu kesepakatan melalui diskusi formal.
- j. Dan Fleksibilitas kognitif yaitu kemampuan untuk segera menyesuaikan diri terhadap tuntutan situasi/hal baru. Kemampuan individu dalam berfikir yang diikuti dengan tindakan sesuai dengan situasi yang dihadapi.

Dalam rangka meningkatkan kualifikasi dan kompetensi kemampuan Aparatur Sipil Negara agar dapat bersaing di tingkat global, maka diperlukan kemampuan untuk mengembangkan kemampuan keahliannya dan kompetensi melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan baik pada jabatan pimpinan, jabatan administrasi maupun pada jabatan fungsional, melalui pendidikan kemampuan teknis maupun pendidikan fungsional.

Kementerian Pertahanan melalui Badan Pendidikan dan Pelatihan (Badiklat Kemhan) sebagai lembaga yang mempunyai tugas untuk meningkatkan dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan Sumber Daya Manusia guna meningkatkan kompetensi Aparatur Sipil Negara (ASN) dilingkungan Kementerian Pertahanan, Mabes TNI dan Angkatan

*“Membangun SMART ASN Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024”*

*Tim Analis Pertahanan Negara Madya Badiklat Kemhan  
a.n. Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan  
Sekretaris, Hendrawan B.P. Laksamana Pertaman TNI*

dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan kemampuan Sumber Daya Manusia untuk membangun Smart ASN menuju Birokrasi berkelas Dunia tahun 2024 telah melaksanakan langkah dan upaya sebagai berikut:

- a. Program Diklat mengacu pada hasil Analisa Kebutuhan Diklat (AKD) Ropeg Kemhan dengan memperhatikan perkembangan isu global, baik pendidikan yang bemuatan kepemimpinan, pendidikan teknis keahlian maupun pendidikan bersifat fungsional dan bahasa.
- b. Melaksanakan Forkom Diklat dalam rangka pengembangan program diklat yang diikuti oleh LAN RI, Kemenpan RB, Mabes TNI, Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan lembaga terkait lainnya.
- c. Kurikulum Diklat didesain dalam rangka pengembangan kompetensi ASN baik *Hard Skill* maupun *Soft Skill* para ASN dilingkungan Kementerian Pertahanan, Mabes TNI dan Angkatan meliputi; Kemampuan memecahkan masalah, berpikir kritis, kreatif, manajemen SDM, Kemampuan Koordinasi, Kecerdasan emosional, pengambilan keputusan, orientasi pada pelayanan, Negosiasi dan Fleksibilitas kognitif.
- d. Memodernisasi Fasilitas Pendidikan dan komponen pendidikan lainnya.
- e. Melaksanakan kerjasama Diklat seperti melaksanakan Diklat Informasi Teknologi (IT) yang bekerjasama dengan Universitas Indonesia dengan menggunakan kurikulum mutakhir di bidang Teknologi Informasi, Diklat Cyber Defense yang bekerjasama dengan id-SIRTII/CC (*Indonesia Security Incident Respons Team On Internet Infrastructure/Coordination Center*), Diklat Bahasa yang bekerjasama dengan kedutaan America, Inggris, Australia, Rusia, Jerman, Korea, china dan lain-lain.
- f. Implementasi metode Diklat yang dilaksanakan oleh Para Widyaiswara kepada Peserta Didik sebagai contoh:
  - 1) *Coaching* yaitu Para Widyaiswara membantu Peserta didik untuk menemukan dan bertindak berdasarkan



solusi-solusi yang paling sesuai dan cocok secara pribadi dengan mereka.

- 2) *Mentoring* yaitu Para Widyaiswara berbagi pengalaman, dan pembelajaran dengan Peserta Didik serta memberi nasehat sesuai dengan kompetensi masing-masing.
- 3) *Benchmarking* yaitu secara berkesinambungan membandingkan dan mengukur suatu kegiatan dengan kegiatan lain yang sama dan dianggap terbaik dibidang tersebut dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan mendapatkan inspirasi dalam melakukan inovasi yang terbaik.
- g. Penyelenggaraan Diklat diilhami semangat Bela Negara untuk memelihara dan meningkatkan sikap dan perilaku yang dijiwai nilai luhur Pancasila, memiliki semangat Nasionalisme dan Patriotisme, berkarakter sesuai Nilai-nilai dasar Bela Negara dalam menjawab tantangan tugas sesuai tugas dan fungsi dalam pelaksanaan Bela Negara.

## PENUTUP

Membangun SDM Aparatur pada hakekatnya adalah membangun keunggulan kompetensi diri dari SDM Aparatur itu sendiri sesuai bidang tugas dan kegiatan yang dilakukan, Pengembangan SDM yang dilaksanakan oleh Badiklat Kemhan saat ini harus mengarah pada peningkatan standar kompetensi yang dilandasi oleh pendidikan, pelatihan, keterampilan dan pengalaman yang sesuai dan disokong sikap serta penerapannya ditempat kerja yang mengacu pada unjuk kerja yang dipersyaratkan.

Dengan adanya perubahan zaman dan pengaruh revolusi teknologi 4.0 (sistem teknologi digital) pengembangan dan kemampuan Aparatur Sipil Negara (ASN) juga perlu ditingkatkan agar dapat berdaya saing dan mampu mengikuti perkembangan dunia diperlukan *hard skill* (Kemampuan Teknis) dengan mengikuti pendidikan dan pelatihan untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang berwawasan global dan dapat menggunakan teknologi informasi

*“Membangun SMART ASN Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024”*

*Tim Analis Pertahanan Negara Madya Badiklat Kemhan*

*a.n. Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan*

*Sekretaris, Hendrawan B.P. Laksamana Pertaman TNI*

(TI) sesuai dengan perkembangan zaman.

Dengan penguasaan teknologi informasi dan komunikasi dapat meningkatkan efisiensi, dan memperbaiki pelayanan publik/*stakeholder* tentunya ini akan dapat terlaksana dengan baik apabila diikuti dengan infrastruktur penunjang yang memadai serta

dapat memasukan kemampuan kompetensi *soft skill* (kemampuan memecahkan masalah, berfikir kritis, kreatif, manajemen manusia/sdm, kecerdasan emosional, penilaian dan membuat keputusan, orientasi pelayanan, negosiasi, fleksibilitas kognitif) yang dibutuhkan bagi *Smart ASN*.

\*\*\*\*\*



# ASN Berkelas Dunia 2024 – Utopiskah?

**Anies Said M. Basalamah**

Kepala Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia (PPSDM)  
Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan dosen Kepemimpinan Politeknik  
Keuangan Negara (PKN) STAN.

## *Abstrak*

*Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mencanangkan agar pada tahun 2024 Aparatur Sipil Negara bisa berkualitas hebat atau biasa disebut “Berkelas Dunia.” Akan tetapi kondisi ASN saat ini beserta peraturan-peraturan yang mengatur ASN sangatlah tidak mendukung sehingga mengubah ASN dari kondisi saat ini menjadi berkelas dunia hanya dalam tempo enam tahun adalah utopis. Dalam penelitian yang menggunakan metode deskriptif analitis ini penulis menunjukkan bahwa jika dilakukan serangkaian langkah menggunakan balanced scorecard (BSC), maka hal itu tidaklah utopis bahkan dapat direalisasikan. Akan tetapi karena enam tahun untuk mengubah manusia tidaklah mudah, penulis menyarankan agar selain merealisasikan kegiatan-kegiatan yang disebutkan dalam penelitian ini juga Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengadopsi atau mencontoh praktik-praktik baik yang sudah ada di Kementerian/Lembaga ataupun Pemerintah Daerah.*

## *Abstract*

*Ministry of the Empowerment of State Apparatus and Bureaucratic Reform declared that in 2024 civil servants should be excellent or having a “World Class” category. However, current conditions as well as the rules that regulate them are not supportive. These are two reasons that changing civil servants from their current*

*conditions into a “World Class” category only within six years is utopia. This research that used descriptive analytical method shows that using some steps in the balanced scorecard (BSC), the target is no longer an utopia and even realizable. Since changing people in six years is not that easy, in addition to realizing activities proposed in this research, the author also suggests that Ministry of the Empowerment of State Apparatus and Bureaucratic Reform adopts or imitates good practices that already implemented in other ministries, government agencies or local government units.*

*Kata Kunci ASN, ASN Berkelas Dunia, Manajemen ASN, Pegawai Negeri Sipil, PNS, Balanced Scorecard, BSC.*

## 1. PENGANTAR

Mendengar Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN-RB) merencanakan untuk “merumuskan kebijakan pendayagunaan aparatur sipil negara ... menuju birokrasi pemerintah berkelas dunia pada tahun 2024...” menginspirasi penulis untuk menggunakan judul dalam bentuk pertanyaan. Sebagian orang tentu sependapat bahwa memang utopis sekali kalau dilihat dari situasi saat ini. Betapa praktik-praktik di birokrasi yang jangankan berkelas dunia, profesional pun tidak karena

adanya praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), pelayanan yang jauh dari layak, kurang terdidik dan terlatihnya ASN dan sebagainya sehingga kalau diukur dengan menggunakan terminologi kelas, birokrasi kita masih berkelas rendah.

Di sisi yang lain, administrasi kepegawaian di berbagai instansi sepertinya juga masih lebih bersifat kuantitatif. Badan Kepegawaian Negara (BKN) atau bahkan Kemen PAN-RB tidak secara rutin “mengungkapkan” atau mempublikasikan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang layak untuk “dipromosikan”



untuk menduduki “jabatan politis” di institusinya karena “berkualitas” yang dalam konteks ini menggunakan istilah “berkelas.” Sebagai contoh, sepengetahuan penulis ada lima pegawai Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang “berhasil” menjadi Menteri Keuangan. Dengan data kualitatif semacam ini maka pada tahun-tahun politik seperti saat ini dimana posisi Menteri bisa jadi kosong seperti yang dialami Kemen PAN-RB maka ASN yang berkelas dapat menjadi salah satu solusi. Di sisi yang lain, rumitnya administrasi kepegawaian untuk lepas dan kembali lagi menjadi ASN kalau sudah tidak lagi menjadi pejabat negara (karena Menteri adalah jabatan politis atau pejabat negara dimana ASN harus “diberhentikan sementara”) juga menjadi hambatan tersendiri bagi ASN untuk menduduki jabatan tertentu yang ditawarkan kepada ASN karena kualitas atau karena berkelas. Pengalaman penulis ketika menjadi Kepala Biro Sumber Daya Manusia (SDM) menghadapi kendala administratif semacam itu. Pertama ketika Kemenkeu membentuk unit usaha tertentu yang pemimpinnya

tidak boleh dijabat oleh ASN. Dengan data kepegawaian Kemenkeu yang dapat dikatakan bukan hanya kuantitatif tetapi juga kualitatif, penulis menanyakan kepada ASN yang bersangkutan apakah bersedia untuk “dipromosikan” untuk mengelola institusi baru tersebut tetapi dengan “melepas” posisi ASN alias tidak lagi menjadi ASN. Atau pada institusi yang lain yang non struktural pegawai harus “dibekukan” kepegawaiannya sehingga tidak bisa naik pangkat dan sebagainya. Pegawai yang ditawarkan jabatan dengan syarat harus berhenti sebagai ASN menolak posisi tersebut, sedangkan pegawai yang syaratnya “diberhentikan sementara” bersedia menerima posisi yang ditawarkan.

Ketika ASN tidak memiliki “kesempatan” untuk menawar seperti yang dialami pegawai Kemenkeu lainnya untuk mewakili Indonesia dan beberapa negara di wilayah Asia-Pasifik sebagai pejabat di lembaga internasional dimana Indonesia menjadi anggotanya, kekakuan aturan administratif tersebut juga dialami sehingga menimbulkan permasalahan tersendiri bagi yang

bersangkutan dan bagi institusinya. Belum lagi ASN yang diperbantukan ke institusi lain yang karena perubahan pimpinan di institusi tersebut maka pegawai yang diperbantukan ini bisa setiap saat dikembalikan ke institusi asalnya bukan karena alasan kualitasnya yang rendah tetapi lebih karena faktor suka-tidak suka. Demikian pula sebaliknya, ASN yang berkinerja rendah pun "sulit" untuk diberhentikan atau dipindahkan ke posisi lain atau dikembalikan ke institusi asalnya karena faktor kepemimpinan di institusi tersebut.

Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang pun sepertinya tidak dapat berperan optimal seperti tergantung pada institusi yang dihadapi: ketika ada pemimpin yang bersikeras untuk tidak melakukan seleksi terbuka dan menghentikan proses seleksi, KASN tidak terdengar atau terpublikasikan "menegur" pimpinan unit tersebut. Sementara itu di Pemerintah Daerah tertentu yang memberhentikan aparatnya dari jabatan tertentu, KASN menegur Kepala Daerah tersebut dan meminta untuk mengembalikan ASN yang

diberhentikan itu untuk menduduki jabatan mereka semula.

Kondisi serupa dapat dialami oleh ASN Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) yang karena kebijakan Presiden yang baru bisa mengubah posisi Duta Besar dari jabatan karier ASN Kemenlu dengan posisi yang bersifat politis sesuai diskresi Presiden. Dengan kondisi semacam itu, bagaimana ASN yang berkelas dunia sekalipun dapat merencanakan masa depan mereka dengan pola karier yang diidam-idamkannya atau yang diharapkan dari institusinya?

Masih seperti belum cukup bukti, di bagian yang sebaliknya adalah ASN yang tidak produktif dan pimpinan tidak bisa berbuat banyak. Ada beberapa istilah yang dikenal para ASN seperti "Brigade Delapan Kosong Empat atau Tujuh Kosong Lima" untuk menggambarkan pegawai yang datang pada pagi hari (pukul tujuh atau delapan) untuk hanya sekedar mengisi presensi atau melakukan finger print kehadiran, kemudian menghilang dari kantor dan kembali pada pukul empat atau lima sore untuk kembali melakukan presensi atau melakukan finger



print pulang kerja dimana diantara waktu pukul tujuh atau delapan pagi hingga empat atau lima sore yang bersangkutan kosong tidak ada di kantor. Bahkan lebih parah dari itu, masih ada ASN yang tidak masuk kerja berhari-hari sampai batas waktu yang “aman” dari Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, kemudian yang bersangkutan masuk kembali seperti biasa, dan setelah beberapa hari masuk kembali menghilang untuk beberapa hari lagi dan peraturan yang ada tidak mengakumulir ketidakhadiran yang bersangkutan pada bulan atau periode sebelumnya tanpa bisa diberhentikan.

Dengan kondisi ASN dan aturan yang sedemikian rupa yang menjadi latar belakang, Kemen PAN-RB berharap para ASN menjadi pegawai berkelas dunia dalam enam tahun mendatang? Utopis bukan?

Tetapi kondisi tersebut bisa “dibenahi” sehingga jawaban dari pertanyaan dalam judul makalah ini “ASN berkelas dunia pada tahun 2024 apakah itu tidak utopis” adalah “tidak”. Tidak utopis tetapi

bisa direalisasikan. Makalah ini menjelaskan bagaimana agar tidak utopis dan bisa direalisasikan, sebagai “kado” bagi Menteri PAN-RB yang baru atau bagi Menteri PAN-RB berikutnya jika dirasakan terlalu pendek jangka waktu setahun bagi beliau, atau kalau tidak ada yang mau melaksanakannya maka menjadi rencana kerja penulis jika suatu saat nanti menjadi Menteri PAN-RB. Caranya adalah dengan menggunakan balanced scorecard (BSC). Sebagaimana dikemukakan oleh Robert Kaplan sebagai salah seorang yang menginisiasi BSC dalam pengantar buku karya Paul R. Niven (2002), saat ini BSC digunakan oleh berbagai jenis organisasi, dari manufaktur hingga perusahaan jasa, dari perusahaan yang berorientasi laba hingga organisasi nirlaba, dari perusahaan privat hingga organisasi publik, dan dari negara maju hingga negara berkembang. Lembaga pemerintah di Indonesia yang sudah menerapkan BSC secara rutin antara lain adalah Kemenkeu dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ronchetti (2006) ataupun Balanced Scorecard Institute (2018)

juga menyebutkan bahwa BSC merupakan perencanaan strategis dan sistem manajemen yang digunakan oleh suatu organisasi mengkomunikasikan apa yang hendak dicapai oleh organisasi tersebut beserta prioritasnya, di samping untuk mengukur dan memonitor progresnya. Dengan demikian secara teoretis BSC dapat dibenarkan apabila akan digunakan untuk merencanakan perubahan ASN dari kondisi saat ini menjadi yang diinginkan pada tahun 2024 yaitu ASN yang berkelas dunia.

## **2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **a. ASN Berkelas Dunia**

Sebenarnya istilah “berkelas dunia” lebih banyak digunakan di Indonesia sebagai bahasa awam untuk menunjukkan suatu kondisi yang baik atau berstandar internasional. Istilah ini juga tidak ada dalam Kamus Bahasa Indonesia (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008). Meskipun demikian, jika kita menulis kata-kata “berkelas dunia” di mesin pencari Google maka akan muncul 5.570.000 laman yang terkait dengan

harapan-harapan untuk menjadi baik seperti pemerintahan berkelas dunia, universitas berkelas dunia, kampus berkelas dunia, birokrasi berkelas dunia, kota berkelas dunia, dosen berkelas dunia, pemain atau pelatih berkelas dunia atau destinasi wisata berkelas dunia.

Kesemuanya itu tidak ada ukurannya kecuali hal-hal yang sifatnya subjektif, dan dalam hal ASN sekalipun, Kemen PAN-RB tidak pernah memberikan pernyataan seperti misalnya Bambang Susantono yang pernah menjadi Deputi Menko Perekonomian dan kini menjadi Vice-President Asian Development Bank (ADB) adalah ASN berkelas dunia. Demikian pula dengan Andin Hadiyanto pegawai Kemenkeu yang menjabat sebagai Direktur Eksekutif di World Bank Group mewakili pemerintah Indonesia, atau Syurkani Ishak Kasim yang juga pegawai Kemenkeu yang menjadi salah satu Direktur Eksekutif di ADB. Ketiganya tidak pernah “dinobatkan” atau diberi penghargaan apapun dari Kemen PAN-RB sebagai ASN berkelas dunia karena bisa menduduki jabatan



mereka masing-masing mewakili negara Indonesia di institusi internasional di kantor pusat kedua lembaga tersebut.

Dari tidak adanya patokan atau standar pembanding untuk istilah “berkelas dunia” tersebut maka menjadi logis untuk “mengembalikan” istilah tersebut pada institusi atau unit-unit yang terkait. Baik Kemen PAN-RB, KASN, BKN maupun Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberikan kontribusi yang berbeda mengenai hal ini. Menteri PAN-RB dalam acara *Presidential Lecture* bagi Calon Pegawai Negeri Sipil atau CPNS (Lembaga Administrasi Negara, 2018) menyebutkan ASN yang Smart yang dapat membawa birokrasi menjadi berkelas dunia adalah ASN “yang berintegritas dan profesional, menguasai teknologi informasi dan bahasa asing, memiliki jiwa hospitality dan entrepreneurship, serta daya networking, untuk menghadapi tantangan dan mengantisipasi perubahan tersebut.”

Sementara itu dalam video pendek KASN disebutkan bahwa ciri-ciri dari ASN yang berkelas dunia adalah ASN “yang profesional,

berintegritas, yang melayani dan berkinerja tinggi .. bebas kolusi dan nepotisme” (Humas KASN, 2017). Sedangkan BKN tanpa menyebut apa itu ASN berkelas dunia menyatakan adanya enam langkah yang dapat dilakukan untuk dapat mewujudkan ASN berkelas dunia, yaitu sebagaimana berikut ini (Akbar, 2018):

- 1) pengembangan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja ASN;
- 2) kaderisasi kepemimpinan berbasis talent management;
- 3) pengembangan talent pool;
- 4) implementasi rencana suksesi terintegrasi sistem informasi ASN;
- 5) penyiapan infrastruktur untuk mendukung digitalisasi dalam management ASN; dan
- 6) sinergitas antarinstansi pusat dan daerah yang berkesinambungan.

Dari enam langkah tersebut dapat diketahui ciri-ciri atau kualifikasi dari ASN berkelas dunia adalah mempunyai kapabilitas, kompetensi dan berkinerja tinggi, masuk dalam kategori *talent pool* dan tersedia dalam sistem informasi ASN, mampu

memahami dan mengoperasikan teknologi informasi atau data digital, dan memiliki jaringan sinergis dengan para pemangku kepentingan (*stake holders*).

Di sisi yang lain, LAN menyoroiti kondisi ASN saat ini yang menyebabkan “upaya menjadikan birokrasi berkelas dunia menghadapi banyak problematika” (Chocky, 2017) karena masih banyak ASN yang memiliki kompetensi dan kualifikasi yang rendah, kurang profesional, belum dapat bersaing dengan mereka yang berasal dari negara lain bahkan di kawasan. Padahal, untuk menjadi ASN yang berkelas dunia maka setiap ASN harus profesional, berintegritas, memiliki budaya pelayanan yang tinggi dan berwawasan global. Sarwono Kusumaatmaja Menteri PAN periode 1983 – 1988 dalam Seminar Nasional Merekonstruksi Indonesia: Sebuah Perjalanan Menuju Dynamic Governance yang diselenggarakan oleh Kemen PAN-RB mengatakan bahwa “kunci sukses lembaga terletak pada kualitas pemimpin, yakni kualitas untuk berpikir ke depan dan antisipatif (*think ahead*), kemampuan mengkaji

ulang hasil pemikiran (*think again*), dan kemampuan berpikir secara lateral, horizontal dan lintas disiplin (*think across*).” (Humas Kemen PAN-RB, 2015).

Berdasarkan pemikiran Kemen PAN-RB, KASN, BKN maupun LAN tersebut maka dalam makalah ini yang dimaksud dengan ASN berkelas dunia yang menjadi tujuan yang ingin dicapai pada tahun 2024 adalah ASN yang memiliki kualifikasi sebagai berikut:

- 1) Berintegritas tinggi dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).
- 2) Profesional.
- 3) Menguasai teknologi informasi dan sistem informasi ASN, termasuk kemampuan untuk mengoperasikan digitalisasi di lingkungan kerja ASN.
- 4) Menguasai bahasa asing.
- 5) Berwawasan global.
- 6) Mampu bersaing, termasuk dengan mereka yang berasal dari negara lain.
- 7) Memiliki jiwa dan budaya melayani yang tinggi.
- 8) Memiliki kompetensi dengan kualifikasi tertentu, termasuk



kompetensi kewirausahaan (*entrepreneurship*) dan kepemimpinan.

- 9) Mengembangkan jejaring (*networking*), baik antar kementerian/ lembaga di tingkat pusat dan/ atau daerah maupun dengan instansi di negara lain.
- 10) Berkinerja tinggi.
- 11) Senantiasa mengembangkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.
- 12) Memahami dan berada dalam lingkup manajemen talenta (*talent management*).

### **b. Balanced Scorecard (BSC)**

Dalam pengantar buku Niven (2002) Robert Kaplan menyatakan sebagai berikut: " ... *the Balanced Scorecard has evolved from its initial purpose of an improved performance measurement system to become the basis of a new management system, one that aligns and focuses the entire organization on implementing and improving its strategy*" sehingga kita bisa menggunakan BSC untuk menerapkan strategi mengubah ASN dari kondisi saat ini menjadi kondisi yang kita inginkan dalam kurun

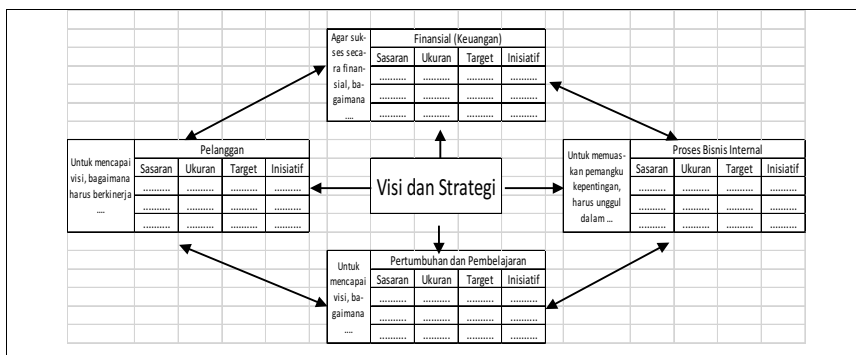
waktu enam tahun. Meskipun BSC pada awalnya dimaksudkan untuk organisasi privat yang berorientasi laba, kini pengguna BSC sudah mencakup seluruh jenis organisasi, baik produsen barang maupun jasa, baik organisasi nirlaba maupun yang berorientasi laba, serta organisasi privat maupun pulik. Beberapa Kementerian/Lembaga di Indonesia juga sudah menerapkannya.

Dalam bukunya yang lain Niven (2003) mendefinisikan BSC sebagai: " ... *a carefully selected set of quantifiable measures derived from an organization's strategy. The measures selected for the Scorecard represent a tool for leaders to use in communicating to employees and external stakeholders the outcomes and performance drivers by which the organization will achieve its mission and strategic objectives.*" Gambaran dari pengertian ini pada perusahaan atau organisasi yang berorientasi laba dengan keempat perspektif yang biasa digunakan dalam BSC adalah sebagai berikut (Kaplan dan Norton, dalam Niven, 2003):

- 1) Untuk bisa mencapai visi perusahaan, bagaimana kita

- mesti berpenampilan atau berkinerja terhadap para nasabah perusahaan tersebut? Pada perspektif pelanggan ini ditetapkan jenis pelanggan apa saja yang disasar (misalnya wanita saja, anak-anak saja atau segala usia dan semua gender), ukuran keberhasilannya seperti apa, targetnya apa saja, dan inisiatif atau tindakan apa saja yang harus dilakukan.
- 2) Untuk bisasukses secara finansial, bagaimana perusahaan harus berpenampilan atau berkinerja terhadap para pemegang saham perusahaan tersebut? Pada perspektif finansial (perspektif keuangan) ini ditetapkan sasaran finansialnya apa saja, ukuran keberhasilannya seperti apa, targetnya apa saja dan inisiatif atau tindakan apa saja yang harus dilakukan perusahaan untuk dapat mencapainya.
  - 3) Untuk dapat memuaskan para pemangku kepentingan dan para pelanggan, perusahaan harus unggul dalam proses bisnis yang mana? Pada perspektif proses bisnis internal ini ditetapkan tujuan apa saja yang hendak dicapai, ukuran keberhasilannya seperti apa, target apa saja yang hendak disasar dan inisiatif atau tindakan apa saja yang harus dilakukan perusahaan untuk dapat mencapainya.
  - 4) Untuk bisa mencapai visi perusahaan, bagaimana perusahaan

Gambar 1. Balanced Scorecard Generasi Pertama



Sumber: Kaplan dan Norton, dalam Niven (2003), hal. 16.



bisa menjaga kemampuannya untuk berubah dan memperbaiki diri? Pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan ini ditetapkan sasarannya apa saja, ukuran keberhasilannya seperti apa, target-target dan inisiatif atau tindakan apa saja yang harus dilakukan perusahaan untuk dapat mencapainya.

Gambaran dari keempat hal tersebut tampak pada Gambar 1.

Dalam perkembangannya BSC mengalami perbaikan dan penyesuaian, yang oleh Wikipedia (2018) bahkan disebutkan sampai generasi ketiga. Pada institusi pemerintahan, seperti yang dilakukan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) atau Kemenkeu, BSC mengalami perubahan. Meskipun keempat perspektifnya masih tetap dipertahankan, posisi masing-masing perspektif bisa berbeda-beda antar perusahaan atau organisasi, dan untuk Kementerian/Lembaga (K/L) perspektif pemangku kepentingan

menjadi paling atas karena sasaran utama dari suatu K/L adalah pemangku kepentingan, bukannya perspektif finansial sebagaimana dalam perusahaan.

Gambaran dari keempat perspektif tersebut dituangkan dalam Peta Strategi (*Strategy Map*) sebagaimana tampak pada Gambar 2 sebagai contoh BSC Kemenkeu untuk K/L. Sebagaimana dikemukakan dalam Wikipedia (2017; 2018), perspektif pelanggan bisa berada pada bagian paling atas ataupun pada tingkatan kedua.

Demikian pula dengan perspektif finansial (keuangan). Akan tetapi pada peta strategi K/L, posisi perspektif pemangku kepentingan senantiasa berada pada tingkatan yang paling atas seolah-olah menggambarkan bahwa untuk mencapai visi K/L tersebut maka keluaran (*output*) atau hasil (*outcome*) yang harus dicapai atau diberikan atau disampaikan adalah sebagaimana tampak pada butir atau butir-butir (*bubbles*) yang ada dalam baris perspektif pemangku kepentingan K/L tersebut. Dalam BSC butir-butir tersebut dikenal

dengan istilah indikator kinerja utama (IKU) atau *key performance indicators* (KPIs).

Pada Gambar 2 tampak bahwa untuk mencapai visi sebagai penggerak utama ekonomi Indonesia yang inklusif, maka Kemenkeu harus mencapai atau memberikan keluaran atau hasil berupa pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Pada peta strategis tersebut sasaran ini tampak pada perspektif pemangku kepentingan. Ukuran kuantitatif dari keberhasilan capaian penyediaan keluaran atau hasil tersebut menurut Kemenkeu adalah apabila (2017):

- 1) rasio defisit APBN terhadap PDB setinggi-tingginya 2,41%. Artinya, selisih antara anggaran penerimaan negara dengan anggaran belanja (pengeluaran) negara (APBN) apabila dibandingkan atau dibagi dengan produk domestik bruto (PDB) maka tidak boleh lebih tinggi dari 2,41%, dan
- 2) rasio keseimbangan primer terhadap PDB sekurang-kurangnya 0,79%. Artinya, semakin besar surplus kesimbangan primer, maka semakin baik kemampuan negara untuk membiayai defisit pada butir 1) di atas, dan

Gambar 2. Peta Strategi dalam Balanced Scorecard Kementerian/Lembaga



Sumber: Kementerian Keuangan (2017).



- 3) rasio utang terhadap PDB tidak boleh lebih dari 28,3%. Meskipun Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara membolehkan utang negara hingga 60% dari PDB, Kemenkeu menargetkan besarnya tidak boleh melebihi 28,3%, dan
- 4) rasio penerimaan pajak terhadap PDB sekurang-kurangnya 10,9%.

Sementara itu pada perspektif pelanggan, Kemenkeu merencanakan dua langkah yang akan dilakukan untuk mencapai keluaran atau hasil yang ingin diraih, yaitu (1) pemenuhan layanan publik yang prima dan (2) kepatuhan atas pengelolaan keuangan negara yang tinggi. Ukuran kuantitatif dari keberhasilan capaian pelaksanaan kedua langkah tersebut menurut Kemenkeu adalah apabila (2017):

- 1) indeks kepuasan pengguna layanan Kemenkeu mencapai minimal 4,12 dari skala 5, dan
- 2) waktu penyelesaian proses kepabeanan selambat-lambatnya satu hari.

Perspektif ketiga dan keempat menunjukkan apa saja yang diperlukan agar perspektif proses

internal bisa dilaksanakan sehingga tujuan dalam perspektif pemangku kepentingan dapat tercapai. Pada Gambar 3, perspektif proses internal dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan masing-masing terdiri atas lima butir dan empat (bubbles) dengan target seperti tampak pada Tabel 1.

Dari keempat perspektif tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai tujuan atau visi penggerak utama pertumbuhan ekonomi maka Kemenkeu akan melakukan pengelolaan fiskal yang sehat dan berkelanjutan dengan cara melayani para nasabahnya secara prima dengan tetap mematuhi norma-norma pengelolaan keuangan negara. Untuk dapat melakukan hal tersebut Kemenkeu memerlukan formulasi kebijakan fiskal yang berkualitas; penerimaan, belanja dan transfer yang optimal; peningkatan pengendalian mutu; pengelolaan kas pemerintah pusat, kekayaan negara, dan pembayaran yang optimal; penegakan hukum yang efektif; SDM yang kompetitif; organisasi yang kondusif; sistem manajemen informasi yang andal

Tabel 1. IKU Kementerian Keuangan untuk Perspektif Proses Internal serta Pertumbuhan dan Pembelajaran Beserta Masing-masing Target

PERSPEKTIF	IKU	TARGET
Proses Internal	Formulasi kebijakan fiskal yang berkualitas	Deviasi proyeksi asumsi makro tidak lebih dari 5%
		Deviasi <i>exercise I-account</i> tidak lebih dari 7m5%
	Penerimaan, belanja dan transfer yang optimal	Persentase penerimaan negara dari pajak, cukai dan PNBPN mencapai 100%
		Persentase kinerja pelaksanaan anggaran K/L minimum 75%
		Indeks pemerataan kemampuan keuangan antar daerah minimum 0,72
	Pengelolaan kas pemerintah pusat, kekayaan negara, dan pembayaran yang optimal	Deviasi proyeksi perencanaan kas pemerintah pusat tidak lebih dari 5%
		Rasio utilisasi aset terhadap total aset tetap minimum
		Persentase pengadaan utang sesuai kebutuhan pembiayaan mencapai 100%
	Peningkatan pengendalian mutu	Indeks opini BPK atas LKPP mencapai 4 (WTP)
		Indeks opini BPK atas LK BUN mencapai 4 (WTP)
	Penegakan hukum yang efektif	Persentase rekomendasi BPK atas LKPP dan LK BUN yang telah ditindaklanjuti minimum 75%
		Persentase hasil penyidikan yang telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan (P21) minimum 55%
Persentase keberhasilan pelaksanaan <i>joint audit</i> minimum 60%		
Pertumbuhan dan Pembelajaran	SDM yang kompetitif	Persentase pejabat yang telah memenuhi standar kompetensi jabatan minimum 90%
		Nilai peningkatan kompetensi SDM minimum 40
	Organisasi yang kondusif	Persentase implementasi inisiatif RBTK minimum 90%
		Indeks tata kelola organisasi minimum 70
	Sistem manajemen informasi yang andal	Persentase downtime sistem TIK maksimum 1%
		Indeks implementasi IT service management tahap I tercapai 100%
Pengelolaan anggaran yang optimal	Indeks opini BPK atas LK BA15 mencapai 4 (WTP)	
	Persentase kualitas pelaksanaan anggaran minimum 95%	

Sumber: diolah dari Kementerian Keuangan (2017).

dan pengelolaan anggaran yang optimal.

Dengan pola pikir yang sama maka tujuan atau visi membangun ASN yang berkelas dunia dengan kriteria sebagaimana disebutkan sebelumnya akan dapat dicapai. Meskipun demikian, dalam makalah ini target kuantitatif belum dapat

dirinci mengingat belum diketahui dapat-tidaknya SDM yang saat ini tersedia di Kemen PAN-RB menjalankan fungsi utamanya melakukan perubahan yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang esensial agar visi tersebut dapat terealisasi. Unit-unit penunjang utama seperti KASN,



BKN dan LAN juga belum diketahui apakah mereka dapat menyediakan SDM dan sumber daya lainnya yang dibutuhkan.

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Penggunaan data sekunder dilakukan dengan mengumpulkan berbagai peraturan yang terkait dengan pengelolaan ASN, di samping studi literatur lainnya.

Sementara itu metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif, dengan tujuan untuk membuat studi sistematis terkait kemungkinan dicapai target atau visi menjadikan ASN yang berkelas dunia pada tahun 2024 dengan cara menganalisis data dan merumuskan kesimpulan tentang objek penelitian serta usulan jalan keluar yang dianggap perlu dilakukan untuk dapat menghasilkan ASN yang berkualitas dalam waktu

yang relatif pendek, yaitu sekitar lima tahun. Kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagaimana tampak pada Gambar 3.

### 4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pertama yang perlu dicermati adalah 12 karakter ASN berkelas dunia sebagaimana penulis rangkum dari pernyataan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan manajemen ASN yaitu Kemen PAN-RB, KASN, BKN dan LAN. Mencari orang dengan 12 karakter semacam itu tentunya mustahil. Tidak ada yang namanya *superman*. Untuk mengurangi kemungkinan tidak diperolehnya ASN seperti itu, langkah pertama yang perlu dilakukan adalah Kemen PAN-RB menetapkan visi "Menjadi ASN Kelas Dunia pada Tahun 2024" secara resmi dan membuat definisi yang baku mengenai apa yang

Gambar 3. Kerangka Pikir Penelitian



dimaksud dengan “ASN Berkelas Dunia” tersebut serta menjadikannya persyaratan untuk dapat diangkat sebagai CPNS.

Dengan cara ini maka KASN, BKN maupun LAN tidak menambahkan pengertian semau masing-masing unit tersebut sehingga dapat menambah kesulitan mencari kandidat, di samping pada lima tahun mendatang sudah mulai ada ASN yang mempunyai karakter berkelas dunia yang jumlahnya semakin tahun semakin bertambah sejalan dengan banyaknya rekrutmen ASN pada setiap tahunnya. Hal kedua yang harus segera ditetapkan oleh Kemen PAN-RB adalah membuat definisi resmi mengenai apa yang dimaksud dengan istilah *talent* agar ASN yang diharapkan berada pada lingkup manajemen talenta dapat direalisasikan. Penulis menyarankan agar hanya variabel kinerja dan kompetensi saja yang digunakan, misalnya kinerja yang sedang dengan kompetensi yang tinggi, serta kinerja yang tinggi dengan kompetensi yang sedang ataupun tinggi.

Sehubungan dengan hal itu, penulis menyarankan agar mulai

tahun 2019 rekrutmen golongan II hanya dilakukan melalui pendidikan tinggi. Artinya, untuk dapat diangkat menjadi CPNS maka calon harus mendaftar melalui perguruan tinggi, baik melalui perguruan tinggi kedinasan maupun perguruan tinggi umum untuk Diploma I (D I) atau Diploma III (D III). Dengan cara ini akan bisa mendapatkan ASN golongan II yang menguasai teknologi informasi dan sekaligus menguasai bahasa asing karena pada setiap pendidikan tinggi kedinasan biasanya diajarkan mata kuliah komputer atau teknologi informasi dan bahasa asing.

Jika Kemen PAN-RB sekaligus ingin membenahi pendidikan di Indonesia, maka selain melalui perguruan tinggi kedinasan, aturan Menteri PAN-RB yang di dalamnya ada definisi ASN Berkelas Dunia tersebut sekaligus melarang lulusan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) non kejuruan untuk diangkat menjadi CPNS tanpa melalui sekolah tinggi kedinasan. Artinya, yang bisa diangkat menjadi CPNS golongan II hanyalah lulusan sekolah menengah kejuruan (SMK) karena memiliki kompetensi tertentu, dan lulusan sekolah tinggi



kedinasan yang menghasilkan lulusan-lulusan tertentu sesuai dengan kebutuhan birokrasi dan menghentikan pendidikan tinggi kedinasan menghasilkan atau memproduksi lulusan yang tidak dibutuhkan untuk menjalankan birokrasi.

Agar lulusan SMK dapat diterima menjadi CPNS secara langsung maka setiap SMK diwajibkan untuk bekerja sama dengan lembaga sertifikasi tertentu sesuai keilmuannya. Dengan cara ini maka syarat kelima, keenam dan sebagian syarat ke delapan yaitu berwawasan global dan mampu bersaing dengan mereka yang berasal dari negara lain bisa terpenuhi serta memiliki kompetensi dengan kualifikasi tertentu. Selain itu, cara ini dapat mencegah lulusan SMK untuk "sekolah lagi" ke perguruan tinggi, termasuk beberapa perguruan tinggi negeri yang saat ini didorong oleh Kementerian Riset dan Pendidikan Tinggi untuk membuka sekolah-sekolah vokasi. Lulusan SMK pada dasarnya dirancang untuk bekerja segera setelah mereka lulus, bukan untuk sekolah lagi sebagaimana SLTA non kejuruan sehingga tidak perlu

kuliah lagi di program studi vokasi. Jadi hanya sebagian kecil saja nantinya dari lulusan SMK yang ingin sekolah lagi, misalnya bagi mereka yang ingin melanjutkan ke jenjang Strata 2 atau bahkan Strata 3. Pendidikan vokasi (D IV, magister sains terapan atau doktoral ilmu terapan) bagi lulusan SMK juga dalam rangka peningkatan karir untuk naik ke golongan III dan IV atau untuk memenuhi syarat jabatan, baik jabatan struktural maupun fungsional. Khusus untuk jabatan fungsional, persyaratan ini sudah ada dalam Pasal 78 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 tahun 2017 (PP 11/2017) tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang sayangnya dalam peraturan turunannya seperti Peraturan Bersama Kepala LAN dan Kepala BKN No. 1 Tahun 2015/No. 8 Tahun 2015 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri PAN-RB No. 22 tahun 2014 yang nyaris tidak dapat dipenuhi oleh lulusan SMK yang memiliki keahlian super sekalipun karena dalam Peraturan Bersama tersebut pangkat, golongan ruang Jabatan Fungsional Widyaiswara Ahli Pertama adalah golongan

ruang III/b. Beberapa keahlian teknis tidaklah harus dimiliki oleh mereka yang bergelar sarjana seperti dilaporkan oleh Dwi (2016) tentang anak-anak jenius berusia antara lima hingga 15 tahun yang direkrut perusahaan-perusahaan teknologi informasi sesuai dengan keahlian mereka masing-masing. Dalam Peraturan Menteri PAN-RB No. 66/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Jabatan Fungsional Pranata Komputer dan Angka Kreditnya masih disebutkan ijazah Sarjana (S 1) atau D IV menjadi solusi selain dari lulus diklat penyetaraan.

Di sisi yang lain, lulusan SLTA non kejuruan memang pada dasarnya dirancang tidak untuk bisa langsung bekerja sebagaimana lulusan SMK, sehingga perlu sekolah lagi, yaitu melanjutkan kuliah vokasi baik di perguruan tinggi kedinasan ataupun perguruan tinggi umum. Jika mereka melanjutkan ke jenjang strata sains terapan atau program D IV maka nantinya akan digunakan untuk rekrutmen CPNS Golongan III.

Akan halnya persyaratan pertama, yaitu berintegritas tinggi dan bebas dari KKN, Kemen PAN-RB

dapat bekerja sama dengan KPK sehingga tes yang dilakukan oleh BKN sebagai salah satu syarat penerimaan CPNS dapat dimasukkan ke dalam soal-soal tes tersebut. Selain itu, jika Kemen PAN-RB juga mau mengurangi KKN secara sistemik, maka Kemen PAN-RB dapat menambahkan satu syarat masuk CPNS yaitu orang tua CPNS tersebut tidak pernah dihukum karena kasus korupsi.

Syarat ini mirip dengan yang diterapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai salah satu syarat untuk dapat dicalonkan sebagai pejabat publik yaitu yang bersangkutan tidak pernah dihukum karena kasus korupsi. Dengan cara ini maka setiap anak yang bercita-cita menjadi ASN akan meminta orang tua mereka untuk tidak melakukan korupsi agar bisa memenuhi persyaratan menjadi CPNS.

Terkait dengan syarat kedua agar ASN harus profesional, maka hal-hal yang dianggap tidak profesional harus dimasukkan dalam peraturan tentang larangan bagi ASN. Jika hal tersebut dilanggar, maka sanksi diberikan kepada



pelakunya. Salah satunya adalah tidak masuk kerja. Aturan dalam PP 53/2010 tentang Disiplin PNS yang saat ini masih bisa diatasi oleh sebagian ASN untuk tidak masuk kerja tanpa yang bersangkutan dapat diberhentikan dengan tidak hormat, haruslah diubah. Aturan tentang bolehnya pegawai swasta diberhentikan sepanjang menenuhi persyaratan bisa diadopsi dalam perubahan PP 53/2010 tersebut. Dengan menambah larangan maka ASN akan muncul kecenderungan untuk tidak melakukannya, sehingga mereka akan menjadi profesional karena tidak profesional memang dilarang dalam PP 53/2010 yang baru.

Pasal 3 ayat (2) PP 11/2017 sebenarnya bisa dipakai oleh pimpinan K/L dan Daerah (K/L/D) untuk memberhentikan pegawai yang tidak disebutkan dalam pasal 3 ayat (3), akan tetapi para pimpinan K/L/D tersebut "terbelenggu" oleh PP 53/2010 ataupun merasa tidak adanya payung hukum dalam PP 11/2017 yang memberi ruang kepada pimpinan K/L/D untuk membuat peraturan mengenai hal hal apa saja

selain dari yang disebutkan pada Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 94 ayat (1) ataupun Pasal 242 yang membuat atau menyebabkan seorang pegawai K/L/D bisa diberhentikan.

<sup>1</sup> Yang menarik justru payung hukum untuk pemberhentian Jabatan Pimpinan Tinggi malahan diatur selain alasan diberhentikan (pasal 144 ayat [1] dan pasal 146) yang karena tidak ada penjelasannya barangkali lebih untuk mencegah politisasi oleh pimpinan K/L/D yang sayangnya diperlakukan berbeda oleh KASN seperti yang terjadi di Pemerintah DKI dan Komisi Pemberantasan Korupsi (lihat Hidayat, 2018 dan Hutabarat, 2018) dimana di kedua K/L/D tersebut pemberhentiannya disebabkan oleh hal yang sama yaitu kinerja yang dinilai kurang baik oleh pimpinan.

Di samping itu, Pasal 238 ayat (3) butir a dan e justru kalau ada ASN "jahat" yang minta mundur

<sup>1</sup> Pada Pasal 64 dan 94 disebutkan ASN dapat diberhentikan karena mengundurkan diri dari Jabatan, diberhentikan sementara, menjalani cuti di luar tanggungan negara, menjalani tugas belajar lebih dari enam bulan, ditugaskan secara penuh di luar jabatannya atau tidak memenuhi persyaratan Jabatan. Sedangkan pada Pasal 242 disebabkan karena faktor kesehatan.

malahan ditolak, bukannya langsung disetujui. Juga, Pasal 247 dan 248 masih memberi ruang bagi ASN “jahat” yang sudah ditetapkan bersalah dan berkekuatan hukum tetap untuk tidak diberhentikan. Pasal 249 bahkan lebih ironis lagi karena walaupun diberhentikan, mereka ini diberhentikan “dengan hormat.”

Selain itu, Pasal 250 tidak memberi ruang bagi ASN untuk diberhentikan selain karena empat butir yang disebutkan dalam pasal tersebut, termasuk sering tidak masuk kerja yang dalam Pasal 10 PP 53/2010 “hanya” diberhentikan apabila sudah 46 hari atau lebih tidak masuk tanpa alasan yang sah. Ini selain menunjukkan ASN seperti itu tidak berintegritas juga sangat bertentangan dengan prinsip profesionalisme, padahal prinsip profesional ini diharapkan menjadi salah satu karakter ASN Kelas Dunia.<sup>2</sup>

---

2 *lihat misalnya Wahyuni [2017] yang menyatakan bahwa “profesi adalah suatu pekerjaan atau jabatan yang memerlukan keahlian, tanggung jawab serta pengabdian terhadap suatu pekerjaan,” sedangkan “profesionalisme menunjuk kepada komitmen para anggota suatu profesi agar meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus menerus mengembangkan strategi-strateginya*

Praktik “profesional” lain yang tidak didukung dalam PP 11/2017 adalah aturan dalam Pasal 256. Meskipun barangkali tidak banyak yang mengalami, tahun politik atau pemberhentian pejabat negara (pemimpin K/L/D) sering menimbulkan kekosongan pejabatnya, dan ASN yang profesional sebenarnya dapat melaksanakan tugas sebagai plt sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 74 tahun 2016 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang sayangnya hanya berlaku bagi pejabat Kemendagri atau Pemerintah Daerah dan hanya karena sedang cuti di luar tanggungan negara. Di samping itu, Pasal 256 PP 11/2017 malahan mengarahkan untuk diberhentikan, bukannya “tetap menjabat” atau posisinya digantikan sementara oleh salah satu anak buahnya dan dikembalikan lagi kepada yang bersangkutan begitu tidak lagi sebagai plt pimpinan KLD tersebut.

---

*yang digunakan dalam pekerjaannya yang sesuai dengan profesinya”*



Kasus yang terjadi di Kemen PAN-RB dan Kementerian Sosial pada bulan Agustus 2018 ini seperti menunjukkan tidak ada ASN di kedua Kementerian itu yang bisa menjabat sementara (sampai dengan 2019 jika tidak diangkat kembali). Memang Menteri adalah pejabat negara, tetapi jika ada aturan yang membolehkan untuk nantinya kembali ke jabatan semula setelah mengisi kekosongan sementara tersebut, hal ini akan menunjukkan profesionalitas ASN yang bisa bekerja di semua lini birokrasi, termasuk menjadi pimpinan di K/L/D itu sendiri.

Akan halnya wawasan global, kompetensi kewirausahaan dan jejaring (*network*) yang ingin dimiliki dari ASN berkelas dunia, haruslah disadari bahwa tidak semua layanan ASN terkait dengan belahan dunia lain, atau tidak semua ASN berhubungan dengan ASN yang lain dan bahkan bisa jari pada unit-unit tertentu keahlian kewirausahaan bisa “membahayakan” karena bisa memperjual-belikan kebijakan yang menjadi layanan utama K/L/D tempat ASN tersebut bekerja. Karena itu perlu dipetakan ASN di K/L/D mana

saja yang perlu memiliki satu atau lebih karakter tersebut. Untuk itu wawasan global, kompetensi kewirausahaan dan jejaring menjadi syarat tambahan dalam rekrutmen bagi CPNS di K/L/D tersebut. Hal ini perlu menjadi pertimbangan agar tidak ada ASN yang memiliki kompetensi yang *idle* tidak termanfaatkan, padahal seleksinya memerlukan biaya tambahan untuk mengetahui ada-tidaknya kompetensi semacam itu pada CPNS yang hendak direkrut.

Untuk dapat memiliki budaya melayani yang tinggi serta senantiasa meningkatkan dan mengembangkan kompetensi, ketiganya dapat diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan (diklat). Untuk itu baik dalam diklat khusus yang bernama Pelayanan Prima atau sejenisnya maupun dalam diklat lainnya, kurikulumnya harus mengandung atau mencerminkan kewajiban ASN untuk melayani secara prima. Ditambah dengan rekrutmen golongan II hanya melalui perguruan tinggi kedinasan bagi lulusan SLTA non kejuruan dan langsung bagi lulusan SMK bersertifikat tertentu

sesuai kualifikasinya, maka menjadi ASN Berkelas Dunia akan semakin mudah untuk dicapai. Jika ketentuan dalam PP 11/2017 Pasal 203 ayat (4) terkait dengan 20 jam pelajaran dalam setahun menjadi kewajiban bagi setiap ASN dan dapat dilakukan di mana saja termasuk pelatihan *on-line*, maka peningkatan kompetensi bagi ASN akan menjadi budaya baru.

Dalam kondisi yang sudah membaik ini kualitas kepemimpinan dari setiap pejabat struktural perlu pula ditingkatkan. Kurikulum diklat kepemimpinan yang sekarang berlaku untuk semua jenjang diklat kepemimpinan madya hingga pengawas (Diklatpim I hingga Diklatpim IV) menurut penulis sudah tidak bisa dipertahankan lagi. Tema perubahan yang mungkin masih penting untuk suatu K/L/D tertentu mungkin menjadi semakin sulit untuk dilakukan di K/L/D lainnya akibat K/L/D tersebut sudah menjalankan reformasi atau melakukan perubahan secara struktural. Selain itu, dengan tingkat kegagalan perubahan yang tinggi sebagaimana ditemukan dalam banyak penelitian (lihat misalnya

Maurer [2010] yang menyatakan bahwa 70% upaya perubahan diakhiri dengan kegagalan), pejabat eselon IV dengan pejabat eselon I tentulah memiliki kewenangan yang berbeda sehingga mempersulit tingkat keberhasilan. Belum lagi seperti yang ditengarai masyarakat mengenai adanya joki untuk membuat Proyek Perubahan di beberapa tempat diklat kepemimpinan.

Agar memperoleh ASN yang berkelas dunia maka kurikulum pelatihan tidak bisa lagi disamakan untuk seluruh tingkatan ASN. Selain itu, semakin tinggi jabatan tentunya semakin sedikit hari pelatihannya mengingat mereka sangat dibutuhkan keberadaannya di kantor, di samping pejabat eselon I pada umumnya sudah cukup lama menjadi pemimpin karena sudah menjabat sejak eselon-eselon sebelumnya sehingga pengalaman kepemimpinannya tidak bisa disamakan dengan yang menjabat eselon IV. Kebutuhan manajerial sejak eselon IV hingga eselon I perlu diidentifikasi dan dimasukkan ke dalam kurikulum sehingga kontennya berbeda.



Berdasarkan pemikiran-pemikiran tersebut, maka gambaran peta strategi usulan perubahan ASN dari kondisi saat ini menjadi ASN Berkelas Dunia pada tahun 2024 dapat dilakukan dengan menggunakan BSC seperti model KPK(2015) dan bukan seperti model Kemenkeu (2017), dengan narasi sebagai berikut:

- a. Tujuan yang hendak dicapai adalah Menjadi ASN Berkelas Dunia pada Tahun 2024. Ini menjadi visi dalam peta strategi yang hendak dibangun.
- b. Untuk dapat mencapai visi pada butir 1 di atas maka keluaran (*output*) atau hasil (*outcome*) yang harus dicapai atau diberikan atau disampaikan adalah (1) penetapan Peraturan Menteri PAN-RB tentang visi ASN 2024 yang di dalamnya terdapat definisi baku tentang ASN Berkelas Dunia serta sektor-sektor yang diwajibkannya ASN untuk berwawasan global serta memiliki kompetensi kewirausahaan dan jejaring; (2) penetapan peraturan Menteri PAN-RB tentang manajemen

talenta nasional untuk membatasi pengertian dan ASN seperti apa yang dapat masuk ke dalam atau berada dalam lingkup manajemen talenta. Agar lebih mudah dikuantifikasikan sesuai persyaratan BSC, penulis mengusulkan tiga kategori ASN, yaitu ASN yang berkinerja sedang tetapi tingkat kompetensinya tinggi, ASN yang berkinerja tinggi tetapi tingkat kompetensinya sedang, dan ASN yang berkinerja tinggi dengan tingkat kompetensi yang juga tinggi; (3) selesainya perubahan peraturan-peraturan sebagaimana penulis uraikan sebelumnya dalam enam tahun ke depan. Peraturan-peraturan lain yang terkait sudah semestinya dilakukan perubahan juga seperti sistem pengukuran kinerja yang seragam serta pemanfaatan talenta lintas sektoral sehingga pimpinan K/L/D tidak lagi disibukkan dengan seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang secara nasional banyak menghabiskan anggaran akibat peringkat kedua dan ketiga yang selama ini

tidak digunakan kecuali hanya sebagai pendamping sebelum diputuskan oleh pejabat yang berwenang. Semuanya itu akan dimasukkan ke dalam perspektif pemangku kepentingan.

- c. Langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mencapai keluaran atau hasil yang ingin diraih adalah (1) rekrutmen CPNS golongan II melalui lulusan SMK yang bersertifikat dan/ atau D I dan D III perguruan tinggi kedinasan dan/atau perguruan tinggi program vokasi bagi SLTA non kejuruan; (2) rekrutmen golongan III diambil dari talenta lulusan perguruan tinggi terbaik dengan memberi kesempatan bagi mereka yang berindeks prestasi kumulatif 4,0 atau mendekati 4,0 memiliki kesempatan untuk menempuh jenjang pendidikan lebih tinggi dan/atau karir kepemimpinan tanpa harus menunggu dua tahun kerja sebagaimana aturan yang saat ini berlaku bagi semua pegawai; (3) pelaksanaan asesmen secara nasional untuk memetakan kompetensi dan pengidentifikasian kesenjangan kompetensi; (4) pelatihan dan pengembangan ASN yang sudah terbaru metode dan kurikulumnya, termasuk diklat kepemimpinan dan batas usia yang diperkenankan untuk mengikuti diklat; (5) pembuatan database secara nasional mengenai ASN yang masuk ke dalam kategori talenta. Semuanya ini akan dimasukkan ke dalam perspektif proses internal.
- d. Untuk dapat melaksanakan perspektif proses internal tersebut sehingga visi dapat tercapai maka hal-hal yang diperlukan adalah (1) adanya tim lintas K/L/D yang akan merealisasikan berbagai langkah yang harus dilakukan untuk mencapai keluaran atau hasil yang ingin diraih dalam perspektif pemangku kepentingan agar visi dapat tercapai. Salah satunya adalah seperti digagas atau direncanakan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Gambar 4. Peta Strategi Pengembangan ASN 2019 – 2024



(Kemen PPN/Bappenas) terkait manajemen talenta nasional; (2) adanya budaya kerja yang menarik atau terbentuknya organisasi pembelajaran dalam setiap K/L/D dimana ASN termotivasi dan ingin terus bertumbuh; (3) tersedianya anggaran yang diperlukan; dan (4) pengelolaan anggaran yang optimal dan akuntabel. Dua butir yang pertama (adanya tim dan budaya kerja atau organisasi pembelajaran) akan masuk ke dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, sedangkan dua butir yang terakhir yang terkait dengan anggaran akan dimasukkan ke dalam perspektif finansial.

Gambaran dari keempatnya tampak pada Gambar 4.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kemen PAN-RB, KASN, BKN dan LAN semuanya membicarakan mengenai ASN berkelas dunia. Sayangnya masing-masing membawa agenda unit mereka masing-masing sehingga muncul sebelas kategori "ASN berkelas dunia" yang akan makin sulit untuk dimiliki oleh seorang ASN. Selain itu, kondisi ASN saat ini beserta peraturan perundang-undangan yang berlaku sangatlah tidak memungkinkan untuk dimilikinya ASN berkelas dunia. Kedua kondisi ini saja sudah cukup

untuk mengatakan bahwa keempat lembaga yang bertanggung jawab atas ASN tersebut “bermimpi” untuk bisa menciptakan ASN hebat hanya dalam enam tahun mendatang.

Akan tetapi hal itu bisa tidak menjadi utopis karena dengan menggunakan BSC Kemen PAN-RB dapat mengorganisasikan dan memimpin perubahan untuk menciptakan ASN berkelas dunia pada tahun 2024. Dua belas langkah yang diuraikan dalam makalah ini seperti tampak pada *bubbles* yang ada pada Gambar 4 tentulah masih belum semuanya dan masih perlu digali lebih jauh, akan tetapi 12 langkah tersebut sudah dapat mengarah ke terciptanya ASN yang berkelas dunia seperti diharapkan keempat lembaga yang bertanggung jawab atas ASN tersebut. Untuk itu penulis menyarankan terutama kepada Kemen PAN-RB untuk merealisasikan gagasan-gagasan penulis dalam makalah ini dan secara serius dan berdedikasi tinggi untuk memimpin perubahan ke arah ASN masa depan ini karena kurun waktu enam tahun untuk sampai

pada 2024 tidaklah lama, terlebih untuk mengubah manusia ASN yang jumlahnya tidak sedikit. Karena itu penulis juga menyarankan kepada Kemen PAN-RB untuk mengadopsi praktik-praktik dan peraturan-peraturan yang sudah baik yang ada di K/L/D terkait dengan hal-hal yang penulis kemukakan dalam makalah ini sebagai langkah-langkah yang perlu diambil untuk dapat mencapai visi ASN berkelas dunia pada tahun 2024.

#### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada beberapa pihak, terutama Sekretaris Kemen PAN-RB, atas kesempatan dan masukan yang diberikan terkait dengan usulan-usulan perubahan yang penulis ajukan. Meskipun demikian, materi tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.



## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Norvan. 2018. *Enam Jurus BKN Wujudkan ASN Berkelas Dunia*. Jakarta: <https://jpp.go.id/nasional/pemerintahan/322754-enam-jurus-bkn-wujudkan-asn-berkelas-dunia>. Diakses 25 Agustus 2018.
- Balanced Scorecard Institute. 2018. *Balanced Scorecard Basics*. Cary, North Carolina: <http://www.balancedscorecard.org/BSC-Basics/About-the-Balanced-Scorecard>. Diakses 20 Agustus 2018.
- Choky. 2017. *ASN merupakan Aset Birokrasi*. Jakarta: <http://lan.go.id/en/lan-news/asn-merupakan-aset-birokrasi>. Diakses 26 Agustus 2018.
- Dwi, H. 2016. "Bocah-bocah Jenius yang Direkrut Perusahaan Raksasa Teknologi." 3/6/2016. <http://jadiberita.com/88769/bocah-bocah-jenius-yang-direkrut-perusahaan-raksasa-teknologi.html>. Diakses 30 Agustus 2018.
- Hartsough, G. K. 2017. *Summary of Talent Management Strategies: Group Discussion*. Los Angeles, CA: University of Southern California.
- Humas KASN. 2017. Bersama Wujudkan Visi ASN Berintegritas, Profesional, Berkinerja tinggi dan Berkelas Dunia. Jakarta: <https://dev.kasn.go.id/id/galleri-video/92-bersama-wujudkan-visi-asn-berintegritas-profesional-berkinerja-tinggi-dan-berkelas-dunia>. Diakses 25 Agustus 2018.
- Humas Kemen PAN-RB. 2015. *Wujudkan Pemerintahan Kelas Dunia, untuk Kejar Ketertinggalan*. Seminar Nasional Merekonstruksi Indonesia: Sebuah Perjalanan Menuju Dynamic Governance, 19 Mei 2015. Diakses 26 Agustus 2018.
- Hidayat, F. 2018. "Misteri Pemberhentian Mendadak Sekjen KPK," 28 April 2018. Jakarta: <https://news.detik.com/berita/3995025/misteri-pemberhentian-mendadak>

- sekjen-kpk. Di-akses 31 Agustus 2018.
- Hutabarat, D. C. 2018. "Komisi ASN Minta Anies Kembalikan Jabatan yang Dicapot," 27 Juli 2018. Jakarta: <https://www.liputan6.com/news/read/3602468/komisi-asn-minta-anies-kembalikan-jabatan-yang-dicapot>. Diakses 31 Agustus 2018.
- Kaplan, by R. S. dan David P. Norton, "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System," dalam Niven, R. R. 2003.
- Kementerian Keuangan (Kemenkeu). 2017. *Peta Strategi Kementerian Keuangan 2017*. Jakarta: [www.kemenkeu.go.id/media/5370/00-poster-kemenkeu-wide-2017.jpg](http://www.kemenkeu.go.id/media/5370/00-poster-kemenkeu-wide-2017.jpg). Diakses 27 Agustus 2018.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2015. *Perencanaan Strategis 2015 – 2019*. [www.kpk.go.id/images/Renstra\\_KPK\\_2015-2019.pdf](http://www.kpk.go.id/images/Renstra_KPK_2015-2019.pdf). Diakses 1 September 2018.
- Lembaga Administrasi Negara. 2018. "Menuju Birokrasi Kelas Dunia, Kemen-PAN RB dan LAN Siapkan ASN Corporate University," 27 Maret 2018. Jakarta: <http://lan.go.id/id/berita-lan/menuju-birokrasi-kelas-dunia-kemenpanrb-dan-lan-siapkan-asn-corporate-univer-sity>. Diakses 25 Agustus 2018.
- Maurer, R. 2010. "Why 70% of Changes Fail," 19 September 2010. Meerbeek, Belgia: <http://www.reply-mc.com/2010/09/19/why-70-of-changes-fail-by-rick-maurer/>. Diakses 1 September 2018.
- Niven, R. R. 2002. *Balanced Scorecard Step by Step – Maximizing Performance and Maintaining Results*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Niven, R. R. 2003. *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Peraturan Bersama Kepala Lembaga Administrasi Negara dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2015/Nomor 8 Tahun 2015 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur



- Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 22 tahun 2014.
- Peraturan Menteri PAN-RB No. 66/ KEP/M.PAN/7/2003 tentang Jabatan Fungsional Pranata Komputer dan Angka Kreditnya.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Ronchetti, J. L. 2006. "An Integrated Balanced Scorecard Strategic Planning Model for Nonprofit Organizations." *Journal of Practical Consulting*, Vol. 1 Iss. 1, 2006, pp. 25-35.
- Wikipedia. 2017. *Balanced Scorecard*. Terakhir dimutakhirkan 24 Desember 2017. [https://nl.wikipedia.org/wiki/Balanced\\_scorecard](https://nl.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard). Diakses 27 Agustus 2018.
- Wikipedia. 2018. *Balanced Scorecard*. Terakhir dimutakhirkan 10 Agustus 2018. [https://en.wikipedia.org/wiki/Balanced\\_scorecard](https://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard). Diakses 27 Agustus 2018.

\*\*\*\*

# Reformasi Birokrasi Di Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan

Dr. Tantri Lisdiawati, M.Si

## ABSTRAK

*Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menggambarkan reformasi birokrasi yang dilakukan di Pemerintah Provinsi dalam salah satu pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yaitu Penanaman Modal, khususnya mengungkap dan memperlihatkan tugas dan fungsinya dalam rangka memberikan pelayanan publik sesuai dengan peran Dinas Penanaman Modal dan PTSP. Pelaksanaan tugas dan fungsinya menggunakan metode deskriptif kualitatif. Adapun hasil yang diperoleh adalah bahwa DPMPTSP telah menyiapkan SIMAP (Sistem Informasi Manajemen Administrasi Perizinan) yang digunakan dalam proses pemberian perizinan dan non perizinan. Selain dukungan dari sisi IT, DPMPTSP pun dilengkapi dengan Tim Teknis yang memberikan verifikasi terhadap ajukan perizinan yang diusulkan oleh setiap pemohon perizinan, bahkan penyediaan Sumber Daya Aparatur yang memiliki keunggulan dalam menguasai beberapa bahasa asing, yaitu Bahasa Inggris, Jepang, dan Perancis.*

*Kata Kunci: Birokrasi.*

## Abstract

*The purpose of this article is to describe the bureaucratic reforms carried out in the Provincial Government in one of the implementation of government affairs mandatory, namely the*



*obligatory business of Investment, specifically revealing and showing the duties and functions in order to provide public services in accordance with the role of the Investment Service and PTSP. Implementation of duties and functions using qualitative descriptive method. The results obtained are that DPMPTSP has prepared SIMAP (Management Information Administration Licensing System) used in the process of granting licenses and non-licensing. In addition to support from the IT side, DPMPTSP is also equipped with a Technical Team that verifies licensing proposals proposed by each applicant for permits, even the provision of Apparatus Resources which has the advantage in the management of several foreign languages, namely English, Japanese and French.*

*Key word: bureaucracy*

## PENDAHULUAN

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan yang perlu diwujudkan dan ditingkatkan dari waktu ke waktu oleh penyelenggara pemerintahan. Bentuk perwujudan *good governance* dalam pelayanan publik salah satunya dapat dilihat dalam pemberian pelayanan perizinan dari DPMPTSP kepada masyarakat. Proses pelayanan perizinan dilakukan dalam satu tempat dan terpadu.

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis menggambarkan pelaksanaan reformasi birokrasi

di DPMPTSP Provinsi Sulawesi Selatan. Birokrasi yang menjalankan tugas dan fungsinya di masing-masing daerah akan mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Hal ini dikatakan oleh Supriyatna (2015:55) bahwa karakteristik birokrasi pemerintah mempunyai relevansi signifikansi dengan model kategori birokrasi pemerintahan yang dianut dalam organisasi dan manajemen pemerintahan berdasarkan pendekatan sistem administrasi publik.

Hal ini menjadi cerminan bahwa sikap birokrasi yang dilaksanakan

merupakan suatu keikatan yang mempunyai hubungan dengan sistem-sistem nilai maupun struktur yang mengaitkan antara tuntutan yang ada, dan sistem yang berlaku, dan kultur birokrasi pemerintahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah melaksanakan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun pelaksanaan reformasi birokrasi dilaksanakan untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. ([pemerintah.net/reformasi-birokrasi](http://pemerintah.net/reformasi-birokrasi)). Jadi jelaslah bahwa gambaran daerah yang telah melaksanakan reformasi birokrasi sesuai dengan teori dan peraturan perundang-undangan, merupakan gambaran dari pencapaian *good governance*.

## **METODE PENELITIAN**

Tulisan ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan data melalui tinjauan

lapangan dan pengumpulan dokumen terkait, dan wawancara, kemudian melakukan pengolahan data dan menganalisis data yang selanjutnya menggambarkan hasil lapangan. Data yang dikumpulkan berupa data hasil observasi/kunjungan lapangan dan melakukan wawancara dan peninjauan langsung terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh Sumberdaya Aparatur DPMPSTP.

Adapun pengumpulan data diperoleh dari hasil monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan urusan perizinan yang sedang dilaksanakan dan yang telah atau pernah dilakukan yang didukung oleh data dan informasi yang tersedia. Penelitian ini dibahas agar dapat dapat menggambarkan pemahaman (terhadap suatu fenomena) yang oleh Penulis dipresentasikan penemuan ini sebagai informasi kepada orang lain. Sehubungan dengan hal tersebut, maka hasil analisis data akan disajikan pada Bab pembahasan pada artikel ini.

## **PEMBAHASAN**

Santoso (Supriatna, 2015:53) menyatakan bahwa istilah Birokrasi



dalam beberapa pengertian memiliki makna sebagai: 1) *Rational Organization*, 2). *Organization inefficiency*, 3). *Rule of Official*, 4). *Public Administration*, 5). *Type Organization with Characteristic and quality as herarchies and Rules*, 6). *Administrative by officials*, dan 7) *An essential quality of Modern Society*.

Hal ini menyatakan bahwa bahwa pelaksanaan aktifitas merupakan sesuatu yang dilaksanakan berdasarkan dengan rasional, pemborosan dalam beberapa hal seperti waktu, tenaga, maupun pembiayaan, sehingga birokrasi harus menjadi suatu aturan yang selanjutnya menjadi sebagai administrasi yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, Birokrasi yang dilaksanakan di Indonesia selalu diupayakan melaksanakan kegiatan dilengkapi dengan mengandung aturan-aturan yang memang dijadikan sebagai penerapan tugas dan fungsi yang dimilikinya, sehingga dapat menciptakan masyarakat modern yang menjadi sebagai suatu kepastian yang dilaksanakan dalam perjalanan

yang sesuai dengan aturan, sehingga memperkuat kemandirian dan daya saing regional dan nasional.

Wujud reformasi birokrasi pemerintahan yang pernah dilakukan di DPMPSTSP dilakukan melalui kegiatan Gebyar perizinan sehari di Provinsi Sulawesi Selatan. Tujuan dilaksanakan ini untuk memberikan pelayanan perizinan kepada masyarakat dengan memberikan peizinan tanpa dikenakan biaya namun tetap memperhatikan pelayanan pemberian perizinan, sebagai bentuk reformasi birokrasi pemerintahan.

Kegiatan ini menggambarkan kehadirannya DPMPSTSP sebagai institusi yang telah menjembatani negara dengan masyarakat. Hal ini pun senada dikemukakan Supriyatna (2015:53) bahwa keberadaan Birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memanisfestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil memanisfestasikan kepentingan khusus masyarakat. Dengan demikian, unsur kewenangan, pembentukan struktur, dan kultur mempengaruhi birokrasi. Oleh karena itu birokrasi memerlukan kewenangan, aturan

(peraturan perundang-undangan) yang digunakan sebagai dasar melaksanakan tugas dan fungsinya, dan selanjutnya dilakukan penilaian terhadap kinerja birokrasi yang dapat dijadikan sebagai dasar penyusunan perbaikan keberadaan birokrasi pemerintahan ataupun pembentukan birokrasi pemerintahan baru.

Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, selalu melaksanakan kegiatan untuk melakukan peningkatan pelayanan publik. Terselenggaranya Pelayanan publik dilakukan agar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan investasi, membuka lapangan kerja, memperkuat kemandirian dan daya saing. DPMPTSP menerima delegasian kewenangan dalam perizinan dan non perizinan melalui Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 12 Tahun 2013 dan Keputusan Gubernur 2076/X/2016 sebanyak 188 jenis perizinan dan non perizinan (120 jenis perizinan, 68 jenis perizinan).

Birokrasi merupakan alat, yang diartikan sebagai organisasi yang melaksanakan fungsi. Namun, sampai saat ini masih ditemui beberapa kenyataan bahwa pada saat melaksanakan wewenang, terkadang pelaksanaan wewenang menjadi suatu yang masih membingungkan karena pendelegasian yang dipengaruhi oleh keputusan pimpinan. Oleh karena itu, kesiapan para pendukung tugas dan fungsi sangatlah mempunyai peran yang sangat penting. Memberikan informasi kepada pimpinan akan mempengaruhi keputusan wewenang yang akan didelegasikan.

DPMPTSP Provinsi Sulawesi Selatan menggambarkan bahwa para pejabat yang memahami tentang tugas dan fungsi ternyata telah memberikan masukan kepada pimpinan dalam membuat suatu keputusan. Contohnya, pada saat akan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah yang menangani urusan pemerintahan bidang penanaman Modal (saat ini DPMPTSP), para pejabat disana memberikan masukan bahwa meski tipologi DPMPTSP merupakan Tipe "A",



namun bukan berarti pembentukan harus terdiri dari 8 (delapan) bidang, namun justru dibentuk berdasarkan volume pekerjaan yang ditangani dan terpetakan selama ini. Hal ini merupakan satu contoh reformasi birokrasi, dimana Provinsi Sulawesi Selatan bukan hanya membentuk OPD berdasarkan kedudukan SDM yang ada, namun justru mempertimbangkan kinerja yang akan dihasilkan berdasarkan volume pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.

Rumusan tugas, dan spesialisasi pekerjaan menjadikan DPMPTSP lebih memperhatikan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat. Senada dengan hal ini M. Blau (Mustafa, 2013:126) menyatakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administrative dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Artinya bahwa organisasi yang dibentuk berdasarkan tugas dan fungsi yang mempunyai rantai yang sistematis dalam melaksanakan wewenangnya, serta kehadirannya

merupakan wujud pelaksanaan sebagai abdi negara.

DPMPTSP yang telah terbentuk, dan berdasarkan pendelegasian kewenangan penandatanganan perizinan yang telah dilaksanakan, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, DPMPTSP didukung oleh Sumber daya Manusia yang ditetapkan dalam Tim Teknis dan menggunakan elektronik teknologi yang dirancang dalam Sistem SIMAP (Sistem Informasi Administrasi Perizinan). Tim teknis melakukan verifikasi terhadap setiap usulan untuk mendapatkan perijinan yang dibantu dengan sistem untuk menerapkan Standar Operasional Prosedur.

Tim Teknis terdiri dari perwakilan yang menangani jenis-jenis perizinan, serta tersedia pula beberapa tenaga yang memiliki keahlian dalam beberapa bahasa asing yang antara lain bahasa Jepang, Inggris, dan Prancis yang dipersiapkan untuk membantu proses investasi yang ditawarkan. Hal ini menjadi sebuah dukungan dalam proses pemahaman terhadap penawaran investasi yang tersedia dalam bahasanya

masing-masing. Terkait dengan masih terbatasnya ketersediaan PNS yang memiliki keahlian, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan sampai saat melaksanakan pengembangan kualitas Sumberdaya Aparatur.

SIMAP yang digunakan untuk memudahkan melakukan proses pemberian perizinan. Kelengkapan dan kekurangan akan dapat dilihat dalam sistem ini. Sehingga, proses perizinan dapat segera diselesaikan ketika terlihat terdapat kendala dan hambatan dalam proses pemberian perizinan, seperti kurangnya kelengkapan dokumen yang diserahkan akan dapat dilihat dalam SIMAP, selain itu proses perizinan

yang selesai pun dapat terlihat dalam sistem SIMAP.

## **PENUTUP**

Reformasi birokrasi merupakan bertujuan untuk mempercepat pemberantasan korupsi, mengurangi kesenjangan ekonomi antardaerah dan memperkuat pelayanan sipil dan pelayanan publik di dalam masyarakat (Supriatna, 2015:71). Dengan demikian deskripsi kegiatan yang terjadi di DPMPTSP Provinsi Sulawesi merupakan cerminan dari reformasi birokrasi.

Saran, Pelayanan kepada masyarakat harus didukung dengan perencanaan dan penganggaran.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Mustafa Delly, 2013. *Birokrasi Pemerintahan*. Alfabeta, Bandung

Supriatna, Tjahya. 2015. *Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*. PT. Nagakusuma. Jakarta

\*\*\*\*



# Sinkronisasi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dengan Pemerintah Daerah

**Eduard Sigalingging, Tantri Lisdiawati**

Mahasiswa S3 IPDN Angkatan 1, NIM.DIP.01.030,

Mahasiswa S3 IPDN Angkatan 2, NIM.DIP.02.082

## *ABSTRAK*

*Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menggambarkan bagaimana sinkronisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah dengan pemerintah daerah, yang akan dijelaskan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Adapun hasil yang diperoleh adalah bahwa sinkronisasi dilakukan melalui koordinasi penyusunan rencana program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing instansi, Prioritas dalam RPJMN dan RKP menjadi acuan bagi penyusunan RPJMD dan RKPD, dikoordinasikan antara kementerian/lembaga dan pemerintahan daerah, begitu pula target-target nasional terkait urusan pemerintahan daerah III dikoordinasikan untuk dijadikan acuan oleh daerah dalam menentukan target di masing-masing daerah. Selain itu, salah satu penyusunan kebijakan yang menjadi tugas pemerintah adalah penyusunan peraturan pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimal dilakukan melalui koordinasi dengan kementerian teknis yang melaksanakan urusan pemerintahan terkait pelayanan dasar. Dengan demikian, hasil sinkronisasi urusan pemerintahan dapat mengintegrasikan pembangunan daerah dengan pembangunan nasional.*

*Kata Kunci: sinkronisasi, urusan pemerintahan, perencanaan pembangunan daerah, perencanaan pembangunan nasional.*

*The purpose of writing this article is to illustrate how the synchronization of government affairs was carried out , which will be described by using qualitative descriptive methods . The results obtained are that the synchronization is done through the coordination of programs and activities in accordance with the duties and functions of each directorate . Priorities in RPJMN and RKP become a reference for the preparation RPJMD and RKPD, coordinated between the ministries / agencies dean of local government , as well as national targets related matters III coordinated regional government to be referred to by the regions in determining the target in each region . In addition, one of the policy-making is the task of government is the government regulation on minimum service standards is done in coordination with the technical ministries to implement government affairs related to basic services*

*Thus , the results of government affairs synchronization can integrate local development with national development*

## **PENDAHULUAN**

Berlakunya Undang Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan terhadap sitem pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat antara lain perubahan nomenklatur dan struktur organisasi kementerian dan lembaga. Berkaitan dengan hal tersebut, salah satu unit kerja Kementerian Dalam Negeri yang mengalami perubahan tupoksi yaitu Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, yang sering disingkat dengan

Ditjen Bina Bangda. Direktorat Jenderal Bina Bangda dalam melaksanakan fungsinya didukung oleh Sekretariat Ditjen Bina Pembangunan Daerah sebagai fungsi staf, dan fungsi lini terdiri dari Direktorat Perencanaan, Evaluasi dan Informasi Pembangunan Daerah, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah I, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan II, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah IV.



Pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah telah ditetapkan secara jelas pada lampiran Undang Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seiring dengan hal tersebut, dalam rangka pembangunan daerah, Ditjen Bina Bangda secara umum mempunyai tugas untuk melakukan Pembinaan dan Pengawasan dalam penyelenggaraannya. Oleh karena itu, direktorat yang terbentuk di Ditjen Bina Bangda sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri secara eksplisit mencerminkan setiap urusan yang menjadi tugas fungsinya. Salah satu Direktorat yang menjadi kajian/pembahasan adalah Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III. Sesuai dengan Pasal 663 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015, Direktorat ini memiliki tugas sinkronisasi serta harmonisasi pembangunan daerah lingkup Kesehatan, Sosial dan Budaya, Koperasi Usaha Kecil dan Menengah dan Penanaman Modal, Perindustrian dan Perdagangan, Pariwisata, Pemberdayaan Masyarakat Desa

dan Urusan Pemerintahan Dalam Negeri

Sinkronisasi/*Synchronization* menurut *Business Dictionary* (<http://www.businessdictionary.com>) adalah *Process of precisely coordinating or matching two or more activities, devices, or processes in time* (Proses tepatnya koordinasi atau pencocokan dua atau lebih aktivitas, perangkat, atau proses dalam suatu waktu). Seiring dengan hal tersebut, maka tugas direktorat melakukan koordinasi, guna menciptakan/mewujudkan sinergi urusan pemerintahan daerah III antara kementerian/lembaga dengan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, Penulis akan menggambarkan aktivitas-aktivitas apa saja yang telah dilaksanakan oleh Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III sebagai upaya sinkronisasi urusan pemerintahan daerah III sebagai wujud dari tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian tupoksi Ditjen Bina Bangda secara garis besar adalah mengkoordinasikan dan memfasilitasi pelaksanaan desentralisasi urusan

pemerintahan yang menjadi urusan otonomi propinsi maupun otonomi kabupaten dan kota. Dalam hal ini Ditjen Bina Bangda mempunyai tugas dan tanggung jawab dari dua aspek yaitu:

a. aspek pertama, memastikan bahwa desentralisasi urusan pemerintahan tersebut dapat mewujudkan tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan, peningkatan kesejahteraan, percepatan pembangunan, peningkatan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing, dan pelaksanaan demokrasi. Dalam hal ini, maka ada 3 (tiga) hal yang dikoordinasikan Ditjen Bina Bangda terhadap kementerian/lembaga yang mempunyai tanggung jawab terhadap urusan tersebut, yaitu:

1) koordinasi pelaksanaan pemetaan urusan untuk menentukan intensitas urusan yang dimiliki oleh daerah untuk dasar penetapan kelembagaan, perencanaan dan penganggaran berdasarkan indikator dan variabel yang

ditetapkan oleh masing-masing K/L

2) koordinasi penyusunan Peraturan Pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) terhadap 6 urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar serta petunjuk teknis yang ditetapkan dengan peraturan menteri masing-masing.

3) koordinasi penyusunan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Urusan Konkuren yang menjadi dasar bagi K/L untuk menyusun Norma Standard Prosedur dan Kriteria (NSPK)

b. aspek sinkronisasi program pusat dengan daerah, melalui:

1) melakukan evaluasi RPJPD, RPJMD, RKPD, RENJA, RENSTRA untuk mensinkronisasikan dan mensinergitas dengan rencana dan program pemerintah pusat.

2) melakukan Rapat Koordinasi Teknis untuk menterpadukan rencana dan program pusat dengan daerah, sebelum dilakukan atau menjadi bahan



dalam musyararah perencanaan pembangunan nasional (MUSRENBANGNAS). Hasilnya Kemendagri akan menetapkan Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah setiap tahunnya.

- 3) menyusun sistem informasi pembangunan daerah yang memuat indikator dan capaian kinerja pembangunan daerah disegala bidang atau sector, termasuk membangun *e'planing*.

Tulisan tentang sinkronisasi ini bukanlah yang pertama kali, namun sebelumnya telah ada yang membahas tentang sinkronisasi dan harmonisasi hukum penyelenggaraan otonomi daerah, dengan studi di provinsi Bali. Penelitian tersebut lebih memfokuskan terhadap sinkronisasi dan harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan tulisan ini akan menggambarkan wujud sinkronisasi urusan pemerintahan melalui kegiatan yang dilaksanakan oleh Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III. Tujuan pembangunan nasional dapat dicapai melalui pencapaian tujuan pembangunan

daerah, hal ini membuktikan bahwa sistem pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dengan sistem pembangunan nasional. Dengan demikian, rencana pembangunan daerah merupakan bagian dari rencana pembangunan nasional.

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan data melalui tinjauan lapangan dan pengumpulan dokumen terkait, kemudian melakukan pengolahan data dan menganalisis data yang selanjutnya menggambarkan hasil lapangan.

Adapun data yang diperoleh merupakan data kualitatif yang menurut Irawan (2000) adalah data yang berbentuk non angka, seperti kalimat-kalimat, foto, atau rekaman suara dan gambar. Dalam hal ini data yang dikumpulkan berupa data hasil rapat koordinasi antarkementerian, pemerintahan daerah, selain itu pengumpulan data diperoleh dari hasil monitoring dan evaluasi terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang dilakukan

di beberapa provinsi yang dilakukan oleh Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah. Adapun analisis data dalam penelitian kualitatif menurut Afrizal (2014:19) dilakukan mulai dari tahap pengumpulan data sampai tahap penulisan laporan. Sehingga analisis dilakukan dengan mencari intisari dari data yang diperoleh. Menurut Bogdan dan Biken dalam Irawan (2000) analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain di lapangan yang anda dapatkan, yang kesemuanya itu anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman anda (terhadap suatu fenomena) dan membantu anda untuk mempresentasikan penemuan anda kepada orang lain. Sehubungan dengan halk tersebut, maka hasil analisis data akan disajikan pada Bab pembahasan pada artikel ini.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Urusan Pemerintahan**

Bentuk negara akan menjelaskan bagaimana kekuasaan berada di negara tersebut. Di

negara kesatuan, terdapat hierarki pemerintahan yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Seiring dengan konsep otonomi daerah di Indonesia, bahwa daerah provinsi, kabupaten/kota merupakan daerah otonom, mempunyai arti bahwa daerah-daerah di Indonesia bukan merupakan negara bagian, melainkan daerah yang melaksanakan pemerintahan berdasarkan wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom. Hal ini dinyatakan dalam Jeddawi (2006:3) bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah adalah pengaturan dan pelaksanaan wewenang pemerintahan yang menjadi urusan otonominya, bukan dalam konteks urusan pemerintahan yang berdiri sendiri, atau urusan pemerintahan '*sub state*' baru. Dengan demikian kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh kepala daerah provinsi, kabupaten/kota. Hal senada ditegaskan oleh Nawawi (2013:143) bahwa mengacu pada pembagian daerah itu muncul konsep pembagian wewenang antara masing-masing strata pemerintahan dan antarpemerintahan daerah yang dijabarkan dalam sebuah produk perundang-undangan.



Pembagian wewenang sebagai konsekuensi dari negara kesatuan bukanlah wewenang yang luas, namun merupakan wewenang yang dibatasi dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Keberadaan pemerintah pusat yang memiliki kewenangan lebih besar/berada pada hierarki yang lebih tinggi, memungkinkan untuk mendistribusikan wewenang pemerintah pusat kepada daerah provinsi, kabupaten/kota dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Dengan demikian, pendelegasian wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan cara mengurangi atau menambah wewenang tersebut melalui peraturan perundang-undangan. Prinsip pembagian urusan tersebut setidaknya memperhatikan kriteria efisiensi, akuntabilitas, eksternalitas (dampak pengelolaan) dan kepentingan strategis nasional. Dalam hal ini Pemerintah Pusat berperan menyusun norma, standar, prosedur dan kriteria pelaksanaan urusan tersebut serta melaksanakan urusan yang sifat layanan lintas provinsi.

Pembagian urusan berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, terdiri dari 1) urusan absolut; 2) urusan konkurent dan 3) urusan pemerintahan umum. Selanjutnya urusan konkurent dibagi atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terdiri dari urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari 6 (enam) urusan yaitu: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat serta urusan sosial. Untuk urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar maka ditetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sedangkan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan ditetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria.

Ditjen Bina Pembangunan Daerah mempunyai salah satu tugas antara lain memastikan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan wewenang yang diberikan, serta memastikan bahwa layanan publik dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali. Oleh karena itu, perlu difahami apa yang menjadi

tugas pemerintahan oleh masing-masing unit organisasi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini dinyatakan pula dalam Wilson (2000:33), "*To understand a government bureaucracy one must understand how its front-line workers learn what to do*" (Untuk memahami birokrasi pemerintah tentang tugasnya di barisan depan, maka para pekerja perlu mempelajari apa yang harus dilakukannya). Dengan demikian, penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka menyejahterakan masyarakat dapat diberikan secara baik sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Hal ini sejalan dengan konsep negara kesejahteraan yang dipelopori oleh Karl Mark pada akhir abad ke 19, dan secara substantif dijelaskan dalam Setiyono (2014:37) bahwa teori *welfare state* menekankan adanya tanggung jawab negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Lebih lanjut Heywood dalam Setiyono (2014: 38) mengemukakan prinsip-prinsip dalam teori *welfare state*, yaitu:

1. *Political & Supremacy over economy* (negara didirikan oleh rakyat, dijalankan dan diarahkan sesuai kehendak mereka bukan oleh uang).

2. *Community & fraternity* (kehidupan negara sebaiknya diatur dalam semangat humanisme dan kebersamaan, bukan semata dalam kerangka hubungan ekonomi).
3. *Multiplier & full employment* (pemerintah bertugas menciptakan kemakmuran, kalau perlu dengan stimulus dan intervensi ekonomi utamanya untuk mengatasi resesi dan pengangguran).
4. *Social security* (setiap warga negara harus dijamin hak dan kebutuhan mereka, terutama kebutuhan dasar).

Indonesia yang menganut *welfare state* yang secara jelas dan tegas telah dicantumkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, menjadikan seluruh penyelenggara pemerintahan mempunyai tugas untuk mewujudkannya sesuai dengan cita-cita pendiri bangsa. Jika dikaitkan antara tugas Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III dengan upaya menyejahterakan masyarakat dalam konsep *welfare state*, maka pelaksanaan tugas direktorat ini yang dilaksanakan oleh 5 (lima) subdirektorat dan satu subbag Tata Usaha sesuai dengan Pasal 665



Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015 yang terdiri dari: a. Subdirektorat Kesehatan; b. Subdirektorat Sosial dan Budaya; c. Subdirektorat Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dan Penanaman Modal; d. Subdirektorat Perindustrian dan Perdagangan; e. Subdirektorat Pariwisata, Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan Urusan Pemerintahan Dalam Negeri; dan f. Subbagian Tata Usaha, merupakan cerminan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan beberapa urusan pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ditjen Bina Bangsa, merupakan salah satu badan publik yang melakukan fungsi untuk mencapai tujuan negara. Hal ini senada dengan Istilah Pemerintah yang dikemukakan oleh Ermaya Suradinata dalam Nawawi (2013:18), bahwa pemerintah didefinisikan sebagai lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Dengan demikian peran Ditjen bina Bangsa dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan pembangunan nasional, merupakan suatu peran yang tidak

bisa dianggap enteng dan mudah untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah di seluruh daerah provinsi, kabupaten/kota harus dapat dipastikan melaksanakan seluruh urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang telah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan menurut Pasal 1 Angka 5 Undang undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Hal ini mencerminkan bahwa Berkaitan dengan hal tersebut, maka urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah urusan merupakan bagian dari kewenangan presiden. Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 9 Ayat (3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah

urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Seiring dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintahan daerah, tujuan dari seluruh aktivitas tersebut merupakan perwujudan dari fungsi-fungsi pemerintahan. Ndraha dalam Sumaryadi (2013:162) menyatakan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan.

Ditjen Bina Bangda bersama kementerian/lembaga melakukan perumusan peraturan perundang-undangan tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM). Penyusunan perundang-undangan ini merupakan salah satu upaya perwujudan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Agar pelayanan pemerintah kepada masyarakat berfungsi optimal, maka perlu ditetapkan mekanisme dan standar pelayanan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan produk kebijakan institusi publik, Bridgman dan Davis dalam Setiono (2014:147) mengatakan

bahwa terdapat 13 (tiga belas) kriteria yang harus dipenuhi dalam suatu produk kebijakan institusi publik, yaitu: *Appropriate* (tepat dan pantas); *Efficient* (efisien); *Effective* (efektif); *Transparent* (transparan); *Equitable* (Adil); *Supported by stakeholders* (didukung pihak terkait); *Consistent* (konsisten); *Flexible* (lentur); *Targeted* (memiliki sasaran); *Comprehensive* (bersifat menyeluruh); *Sustainable* (berkelanjutan); *Clear measurement* (memiliki tolok ukur yang jelas); *Comprehensible* (mudah dipahami). Dengan demikian, produk kebijakan yang dihasilkan bukan merupakan produk yang jangka waktu dekat dilakukan perubahan/revisi, tetapi produk kebijakan yang benar-benar dihasilkan atas dasar kebutuhan dan permasalahan dengan mempertimbangkan berbagai faktor. Dalam kaitan penyusunan SPM, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III, mempunyai tugas sebagai koordinator SPM bidang urusan Kesehatan, Sosial, dan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat.

Dalam Kencana (2011:167) dikatakan bahwa Pelayanan dalam



pemerintahan adalah sama apa yang diinginkan masyarakat dengan apa yang diberikan pemerintah. Definisi pelayanan diartikan pula oleh Ali (2012:52) sebagai pemberian dan penyediaan kebutuhan rakyat dalam berbagai statusnya dalam arti seluas-luasnya. Dari beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan dalam pemerintahan merupakan pemenuhan kebutuhan rakyat baik yang bersifat kelompok maupun individu yang timbul sebagai konsekuensi penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Salah satu peraturan perundangan undangan yang mengatur tentang layanan yang diberikan kepada individu tanpa melihat golongan, status, agama, budaya atau latar belakang, yaitu Peraturan Pemerintah tentang SPM. Peraturan ini mengatur tentang jenis dan mutu layanan dasar yang wajib diberikan oleh pemerintah daerah kepada rakyatnya (urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar). Konsep pelayanan menurut Ndraha (2011:65) meliputi proses, *output* (produk), dan *outcome* (manfaat). Sedangkan Layanan menurut (Sumaryadi (2013)

dapat diartikan sebagai produk juga dapat diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya. Lebih lanjut Ndraha (2011) menyatakan bahwa layanan adalah produk yang disediakan oleh *provider*, *provider* harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Dengan demikian, pelayanan dasar menurut penulis dapat diartikan sebagai proses yang berkaitan dengan kebutuhan dasar, yang dalam hal ini pemerintah sebagai *provider* nya. Oleh karena itu jenis layanan dasar yang diberikan oleh pemerintah merupakan jenis layanan dasar yang dibutuhkan oleh individu, atau sering juga disebut layanan yang bersifat social security, atau layanan hak-hak konstitusi sebagai warga negara. Seiring dengan hal tersebut Pemerintah dalam hal ini Ditjen Bina Pembangunan Daerah sebagai koordinator sedang merumuskan tentang Standar pelayanan Minimal, dan selanjutnya, Ditjen Bina Bangda mempunyai tugas mengawal dan memastikan bahwa layanan dasar tersebut diselenggarakan oleh

pemerintah daerah dan diterima dengan mudah oleh masyarakat.

## **2. Perencanaan Pembangunan Daerah**

Perencanaan dalam arti luas menurut Tjokroamidjoyo (1987) adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Lebih lanjut dikatakan bahwa perencanaan pembangunan adalah suatu pengarah penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif. Seiring dengan hal tersebut Pembangunan daerah menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah adalah perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Dengan demikian, berdasarkan pendapat ahli dan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka perencanaan pembangunan daerah mengandung makna penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan

urusan yang diserahkan dengan mempertimbangkan penggunaan sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif, yang perencanaan dan pelaksanaannya tidak berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan di pusat/kementerian/lembaga.

Peran Ditjen Bina Bangda dalam penyelenggaraan pembangunan, khususnya pelaksanaan urusan pemerintahan, menjadikan Ditjen Bina Bangda sebagai jembatan antara kementerian/lembaga dengan pemerintahan daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah, karena disinilah Dijen Bina Bangda harus dapat memastikan bahwa program/kegiatan, dan target nasional yang ditetapkan dalam masing-masing kementerian terinformasi dan terintegrasi dalam dokumen rencana pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan menurut Nitisastro Winarno (2013:38) dalam bukunya berkisar diantara dua hal, yakni: *pertama*, penentuan pilihan secara sadar mengenai berbagai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam dalam jangka waktu tertentu atas dasar



nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. *kedua*, pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien, secara rasional guna mencapai berbagai tujuan tersebut. Dari definisi tersebut, jelaslah bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan rencana pembangunan yang disusun berdasarkan tujuan yang ingin dicapai yang telah disepakati bersama secara rasional oleh masyarakat setempat dalam jangka waktu tertentu. Perencanaan pembangunan daerah berdasarkan jangka waktu tersebut dinamakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk Jangka Waktu 5 Tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk jangka waktu satu tahun.

Berkaitan dengan Perencanaan pembangunan daerah tersebut, Direktorat sinkronisasi urusan pemerintahan daerah III mempunyai tugas sinkronisasi urusan pemerintahan daerah yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2016 harus dapat memastikan bahwa urusan

pemerintahan daerah tersebut telah direncanakan dalam dokumen rencana pembangunan daerah, serta melakukan pembinaan dan pengawasan dalam pelaksanaannya.

Pasal 259 UU Nomor 23 Tahun 2014 bahwa untuk mencapai target pembangunan nasional dilakukan koordinasi teknis pembangunan antara K/L dengan pemerintah daerah mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, dengan tujuan untuk:

- a. memastikan prioritas nasional, yang diurai dalam program strategis, proyek prioritas dan kegiatan prioritas dapat sinkron dari pusat sampai ke daerah;
- b. memastikan perencanaan yang tematik, holistik, integratif dan spasial dalam setiap program dan kegiatan;
- c. memastikan target-target pembangunan nasional dapat tercapai.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III mempunyai tugas untuk melaksanakan koordinasi dan fasilitasi

penyusunan standar pelayanan minimal yang terkait dengan bidang Kesehatan, Sosial, dan Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat (Trantibumlinmas) bersama kementerian/lembaga terkait. Sehubungan dengan hal tersebut, maka tugas masing-masing Subdit adalah menyiapkan bahan untuk perumusan kebijakan dan fasilitasi urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut, serta sinkronisasi dan harmonisasi pembangunan daerah sesuai bidang urusan yang ditangani. Selanjutnya Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan III, memastikan bahwa SPM bidang tersebut terintegrasi dalam dokumen rencana pembangunan daerah, dan urusan pemerintahan daerah lainnya direncanakan dan terintegrasi.

Tugas Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 2015, yaitu:

- a. penyiapan perumusan kebijakan fasilitasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
- b. penyiapan perumusan kebijakan fasilitasi koordinasi, sinkronisasi

dan harmonisasi penyelenggaraan pembangunan daerah;

- c. pelaksanaan kebijakan fasilitasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
- d. pelaksanaan kebijakan fasilitasi koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi penyelenggaraan pembangunan daerah dan antar Daerah;
- e. pelaksanaan pembinaan umum fasilitasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, sinkronisasi dan harmonisasi penyelenggaraan pembangunan daerah;
- f. pelaksanaan koordinasi dan fasilitasi penyusunan pemetaan urusan pemerintahan bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dan Penanaman Modal; Perindustrian dan Perdagangan; Pariwisata, Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan Urusan Pemerintahan Dalam Negeri.

Hal ini menggambarkan bahwa kegiatan fasilitasi, koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan salah satu tugas dan fungsi Direktorat Sinkronisasi Urusan



Pemerintahan Daerah III, Ditjen Bina Pembangunan Daerah.

Seiring dengan peran dan tugas tersebut, seluruh pelaksanaan tugas oleh Direktorat Simkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III tersebut merupakan langkah-langkah yang ditempuh untuk mewujudkan tujuan negara. Langkah-langkah tersebut diwujudkan melalui kegiatan-kegiatan yang dilakukan berdasarkan pengelompokan dimensi-dimensi pembangunan yang ditetapkan dalam rencana pembangunan nasional, guna pencapaian prioritas pembangunan nasional. Dengan demikian pelayanan dan pembangunan yang dilaksanakan akan lebih terarah dan terpadu sesuai rencana pembangunan nasional.

### **3. Perencanaan Pembangunan Nasional**

Pembangunan Nasional menurut Undang-undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam penjelasan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah dikatakan bahwa seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah pusat.

Oleh karena itu, dalam keseluruhan penyelenggaraan pembangunan nasional, perlu disusun aturan yang akan dipedomani oleh seluruh para penyelenggara pemerintahan. Siagian (2003) menyatakan bahwa sembilan langkah dalam administrasi pembangunan dalam rangka pembangunan nasional adalah: a. penumbuhan motivasi untuk membangun; b. perumusan dan pengambilan keputusan politik; c. peletakan dasar hukum; d. perumusan rencana pembangunan nasional; e. merinci rencana menjadi program kerja; f. penentuan proyek-proyek pembangunan; g. implementasi kegiatan pembangunan; h. penilaian hasil-hasil yang dicapai; serta i. penciptaan dan penggunaan suatu sistem umpan balik. Dengan demikian, perencanaan pembangunan nasional dapat menjadi *guidance* bagi seluruh pembangunan daerah dalam upaya mencapai tujuan nasional.

Dalam rangka pelaksanaan sinkronisasi urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan secara bersama antarkementerian/lembaga dilakukan melalui koordinasi, sedangkan sinkronisasi urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah dilakukan melalui koordinasi penyelenggaraan pemerintahan mulai dari tahap penyusunan perencanaan pembangunan sampai dengan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan, sedangkan wujud sinkronisasi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat tetapi diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

## **PENUTUP**

### Kesimpulan

Wujud sinkronisasi urusan pemerintahan oleh Direktorat Sinkronisasi Urusan Pemerintahan Daerah III dilaksanakan melalui:

koordinasi antar kementerian/lembaga non kementerian, yang antara lain koordinasi dalam rangka penyusunan peraturan pemerintah tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai bidang urusan yang ditangani, serta fasilitasi pemerintahan daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah dengan cara memastikan bahwa prioritas dan sasaran nasional yang ditetapkan dalam rencana strategis kementerian/lembaga non kementerian telah terintegrasi dengan daerah dalam dokumen rencana pembangunan daerah. Selain itu sinkronisasi dilakukan pula melalui pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan

### Saran

Untuk meningkatkan kinerja pemerintahan, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap hasil sinkronisasi yang dilakukan diseluruh urusan pemerintahan, sehingga perencanaan pembangunan daerah terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional.



## DAFTAR PUSTAKA

- Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Ali, Farid & Nurlina Muhidin .2012. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*. PT Refika Aditama, Jakarta
- Irawan, Prasetya. 2002. *Logika dan Prosedur Penelitian*. STIA-LAN Press. Jakarta
- Jeddawi, Murtir. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah*. UII Press, Yogyakarta.
- Kencana, Inu. 2011. *Etika Pemerintahan*. PT. Rineka Cipta, Jakarta
- Setiyono, Budi. 2014. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. CAPS, Yogyakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1987. *Perencanaan Pembangunan*. CV. Haji Masagung, Jakarta
- Sumaryadi, I Nyoman. 2013. *Sosiologi Pemerintahan*. Ghalia Indonesia, Bogor
- Winarno, Budi. 2013. *Etika Pembangunan*. CAPS, Jakarta
- Wilson, Q James, 2000. *Bureaucracy*. Basic Books, United State of America

\*\*\*\*\*

# Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Pemerintah Kelas Dunia

Dr. Tantri Lisdiawati, M.Si

## *Abstrak*

*Tulisan ini merupakan hasil kajian kondisi empiris perencanaan pembangunan daerah yang dikaitkan dengan teori tentang strategi perencanaan pembangunan yang terdiri dari dimensi pendekatan perencanaan pembangunan dan konsistensi. Perencanaan pembangunan nasional dan daerah daerah yang telah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, PP 8 Tahun 2008, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 yang terakhir diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017. Pendekatan Perencanaan Pembangunan secara proses yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah Pendekatan perencanaan Atas ke bawah, bawah ke atas, partisipatif, teknokratik, politis.*

*Pendekatan perencanaan pembangunan yang selama ini telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah ternyata masih belum dapat menciptakan konsistensi antardokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah (Lima Tahunan) dengan dokumen rencana kerja pemerintah daerah (tahunan). Seharusnya dokumen rencana kerja pemerintah daerah merupakan pedoman bagi perangkat daerah untuk menetapkan dokumen Rencana Kerja Perangkat Daerah (Renja-PD). Artinya bahwa Renja-Perangkat Daerah mempedomani RKPD dalam menetapkan Renjanya. Penelitian ini dilakukan dengan Metode studi kasus dengan teknik pengumpulan*



*datanya melalui penelitian lapangan, wawancara, dan telaah dokumen. Adapun Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah melalui alternatif Pendekatan perencanaan pembangunan daerah yang ditawarkan adalah pendekatan Top Down, Act Localy, Nature/ bottom up, Technocratic, Regional, Interaktif.*

*Kata Kunci: Perencanaan, Pembangunan, Strategi*

*This paper is the result of a study of the empirical conditions of regional development planning that is associated with the theory of development planning strategy which consists of the dimension of development planning approach and consistency. National and regional development planning which has been stipulated in Law Number 25 Year 2004 regarding National Development Planning System, PP 8 Year 2008, and Regulation of Minister of Domestic Affair Number 54 Year 2010 which was last amended into Regulation of Minister of Home Affairs Number 86 Year 2017. Approach Development planning by process referred to in the Minister of Home Affairs Regulation is a planning approach Up down, bottom up, participatory, technocratic, political.*

*The development planning approach that has been done by the local government in preparing the regional development planning is still not able to create consistency between the regional medium term development plan (Five Year) with the document of regional government work plan (annual). Local government work plan documents should be a guideline for the regional apparatus to establish a document on the Regional Device Work Plan (Renja-PD). This means that Renja-Alat Daerah guides RKPd in determining the Renjanya. This research was conducted by case study method with data collection technique through field research, interview, and document review. The Regional Development Planning Strategy*

*through alternative Local development planning approaches offered are Top Down, Act Localy, Nature / bottom up, Technocratic, Regional, Interactive.*

*Keywords: Planning, Development, Strategy*

## **A. PENDAHULUAN**

Lahirnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mempertegas urusan pemerintahan antar susunan pemerintahan. Pada undang-undang tersebut, Pasal 9 menegaskan bahwa urusan pemerintahan diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (1), urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah, terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pilihan.

Kebebasan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai karakteristik masing-masing daerah merupakan ciri penyelenggaraan pemerintahan di negara

unitaris. Keberadaan pemerintahan daerah bukan merupakan negara bagian, namun merupakan penyelenggara pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Berkaitan dengan hal tersebut maka pembangunan merupakan suatu proses dan perubahan sosial (*societal changed*) yang terbagi dalam beberapa tahap memerlukan panduan (*guidance*) yang ditetapkan setiap tahapnya sesuai dengan jangka waktunya. Pelaksanaan pembangunan terserebut harus merupakan keberlanjutan dari waktu ke waktu sebagai upaya untuk mencapai tujuan pembangunan yaitu mensejahterakan masyarakatnya. Berkaitan dengan hal tersebut, rencana pembangunan daerah yang selama ini disusun menggunakan beberapa pendekatan perencanaan yaitu pendekatan perencanaan *bottom up, top down,*



partisipatif, politik, dan teknokratik ternyata masih belum menjawab kebutuhan masyarakat serta sesuai visi, misi kepala daerah dan menyelesaikan isu strategis.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan dimaksud, seharusnya perencanaan yang dilakukan (dokumen rencana pembangunan daerah) disusun sebagai pedoman atau dasar bagi pelaksanaan pembangunan daerah. Hal ini senada dengan yang dikemukakan Pawlak (2004:xii) menyatakan bahwa *Planning is presented as an extended, goal directed activity carried out in stages with tasks that should be undertaken in orderly, progressive manner*. Sehingga perencanaan merupakan sesuatu yang akan dilakukan tahap demi tahap agar dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai. Selain itu, Waterston (1979:8) mendefinisikan perencanaan, sebagai berikut: *"Planning may be used for a variety of purposes, from the preparation and execution of programs for putting men on the moon or into outer space, to management of enterprise, a city, a region or a nation"*, sehingga perencanaan diartikan sangat

luas kegunaannya. Oleh karena itu, perencanaan disusun dan dibentuk untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan berbagai alternatif program/kegiatan yang disusun serta ditentukan sasaran yang dituju, ataupun daerah-daerah ataupun tempat yang akan direncanakan dalam menentukan sasaran perencanaan.

## B. KERANGKA TEORI

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari teori dan konsep pemerintahan khususnya peran negara dan peran pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, teori dan konsep perencanaan, teori dan konsep pembangunan, dan teori dan konsep strategi. Teori dan konsep yang dibahas dalam penelitian merupakan teori yang menjadi suatu yang melatarbelakangi serta menganalisis empiris serta sebagai alternatif pemecahan permasalahan dalam penelitian.

Wilson (Strong, 2015:7) menyatakan bahwa negara adalah orang-orang yang diatur menurut hukum dalam suatu batas wilayah

teritorial tertentu. Hal ini mengandung arti bahwa negara merupakan perkumpulan orang-orang dimana orang-orang tersebut bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku pada wilayah tersebut. Berkaitan dengan definisi negara, maka jelaslah bahwa dalam suatu negara perlu pengaturan terhadap orang-orang di dalamnya yang mempunyai otoritas tertentu sesuai dengan kedudukan dan fungsinya, sehingga lahirlah suatu pemerintahan untuk mengatur orang-orang yang berada dalam wilayah tersebut. Birokrasi mempunyai tugas dan fungsi dalam memberikan pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat. Tatacara dalam pemberian pelayanannya, akan menjadi cerminan penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya mewujudkan masyarakat sejahtera Hal ini akan mencerminkan bagaimana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Fungsi pemerintahan yang hakiki menurut Rasyid (1997:45), yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowering*), dan pembangunan (*development*). Adapun yang

akan dihasilkan oleh pelayanan yaitu keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Berkaitan dengan fungsi pemerintahan dalam pembangunan, maka yang harus dilakukan oleh pemerintahan daerah antara lain adalah menyusun dokumen rencana pembangunan daerah. Senada itu, Pawlak (2004:xii) menyatakan bahwa *Planning is presented as an extended, goal directed activity carried out in stages with tasks that should be undertaken in orderly, progressive manner*. Sehingga dengan disusun perencanaan, maka tujuan yang akan dicapai melalui kegiatan menjadi instrumen dalam pelaksanaan kegiatan yang dilakukan sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi.

Menurut Nitisasro (Winarno, 2013:38) pembangunan merupakan proses menurut waktu, suatu proses transformasi yang merupakan *breakthrough* dari keadaan ekonomi yang terhenti (*stagnant*) ke suatu pertumbuhan kumulatif yang bersifat terus menerus.



Lebih lanjut dijelaskan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menurut Drexhage and Murphy (Winarno, 2013:154) didefinisikan sebagai "*Development which meets the needs of present without compromising the ability of future generation to meet their own need.*" Dengan demikian jelaslah bahwa pembangunan yang berkelanjutan merupakan pembangunan yang dilaksanakan berdasarkan hasil atau capaian pembangunan sebelumnya. Pembangunan dihasilkan merupakan yang diinginkan oleh masyarakatnya, sehingga proses perencanaan menjadi sebuah proses yang mengandung berbagai aspek yang bersifat komprehensif. Seiring dengan hal tersebut, konsep pembangunan menurut Rustiadi (2009:119) adalah sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi. Oleh karena itu dalam perencanaan pembangunan perlu dirumuskan suatu strategi tertentu.

Mintzberg (2002:9) tentang *strategy as plan* adalah, "*strategy deals with how leaders try to establish direction for organization, to set them on predetermined courses of action.*" Pendapat ini menyatakan bahwa Penyusunan strategi jelas merupakan hasil rumusan yang mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhinya, sehingga tujuan organisasi yang telah ditetapkan dapat tercapai melalui langkah-langkah tertentu. Lebih lanjut Poister (Heene, 2010:84) mengemukakan bahwa perencanaan strategik dalam sektor publik lebih mencerminkan suatu pendekatan.

### C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Metode studi kasus menurut Sullivan (2008:40), "*Case studies are studies that examine in some depth person, decisions, programs, or other entities that have unic characteristic of interest.*". Terkait dengan hal tersebut, penulis akan meneliti fenomena yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah.

Menurut Wasistiono (2014:124) Studi kasus pada Metodologi Ilmu Pemerintahan, berangkat pada suatu peristiwa atau gejala pemerintahan yang menarik perhatian, kemudian dilakukan kajian untuk mengetahuinya secara mendalam.

Tehnik pengumpulan data dilakukan dengan cara dokumentasi, rekaman arsip, wawancara, dan observasi langsung, observasi partisipan, perangkat fisik Yin (2015:103). Dalam penelitian ini tehnik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, wawancara mendalam, dan tinjauan lapangan.

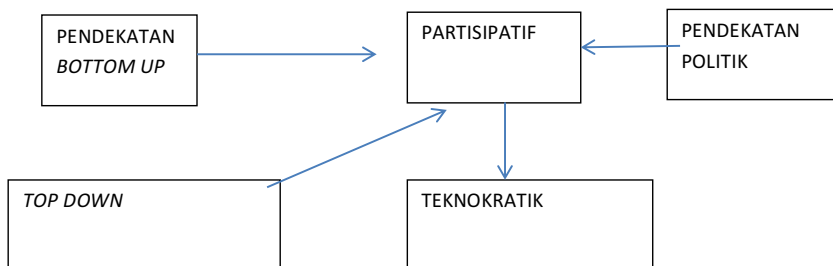
Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui reduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan.

#### **D. PEMBAHASAN/HASIL PENELITIAN**

Untuk memperoleh informasi tentang strategi perencanaan pembangunan daerah yang dalam hal ini pendekatan perencanaan pembangunan yang telah digunakan, lokus yang dipilih adalah pemerintah Kota Bandung dalam menyusun RKPd, penulis melakukan kunjungan ke Kota Bandung. Adapun yang dilakukan penulis

*pelaksanaan strategi perencanaan/pendekatan perencanaan yang dilakukan di Kota Bandung dalam rangka penyusunan RKPd, adalah sebagai berikut:*

Gambar  
Strategi Perencanaan RKPd Tahun 2015



Sumber: Hasil Penelitian



selama disana yaitu melakukan kunjungan ke beberapa kecamatan, dimana pendekatan perencanaan bottom up dilaksanakan, kemudian melakukan wawancara dan diskusi dengan berbagai pihak yang terlibat dalam penyusunan RKPD Tahun 2015. Selain itu, penulis melakukan telaah dokumen dan melakukan evaluasi konsistensi RKPD Tahun 2015, APBD Tahun 2015, dan RPJMD Kota Bandung.

Kota Bandung melaksanakan pendekatan bawah atas melalui inventarisasi seluruh kebutuhan yang selanjutnya dibahas bersama-sama Perangkat Daerah untuk memastikan bahwa usulan kegiatan merupakan kebutuhan bukan keinginan. Selanjutnya, Namun sebelum dilakukan inventarisasi usulan masyarakat, dilakukan penyampaian rencana pembangunan daerah tahun berkenaan oleh aparat Kota Bandung yang mempunyai tugas untuk menyampaikan rencana pembangunan melalui forum musrenbang pada tingkatan kelurahan adalah Camat. Selanjutnya hasil usulan masyarakat diteliti kembali keterkaitannya dengan

program/kegiatan perangkat daerah dan kebijakan kepala daerah oleh perangkat daerah yang membidangi sebelum usulan tersebut ditetapkan menjadi usulan yang akan dibahas pada tingkatan musrenbang selanjutnya.

Pendekatan partisipatif di Kota Bandung, dilakukan melalui forum Musrenbang sesuai dengan tingkatan, dan bisa dikatakan sebagai proses pertemuan antara masyarakat, pemerintahan daerah, dan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Dari hasil penelitian lapangan diperoleh gambaran bahwa hasil pendekatan perencanaan partisipatif didokumentasikan melalui pencatatan secara manual kemudian diakomodir dan selanjutnya dilakukan dengan cara pencatatan melalui sistem. Namun program/kegiatan yang disetujui belum semuanya dicantumkan dalam kesepakatan secara tertulis, melainkan langsung dicatat ke dalam usulan musrenbang. Seharusnya dalam Berita Acara Hasil Kesepakatan Musrenbang dicantumkan program yang akan dilaksanakan

dan yang ditunda pelaksanaannya beserta alasannya. Melalui perencanaan partisipatif inilah, rencana pembangunan daerah menjadi tanggung jawab bersama, karena para pemangku kepentingan mengetahui dan menyepakati secara bersama.

Setelah proses pendekatan partisipatif dilakukan, maka pendekatan selanjutnya adalah pendekatan teknokratik, yaitu pendekatan yang prosesnya dilakukan oleh Bappeda dengan para pakar dengan tujuan bahwa perumusan hasil perencanaan merupakan sesuatu hal yang bersifat ilmiah, sesuai dengan peruntukannya, serta mempunyai dasar pertimbangannya untuk mengidentifikasi dan menginformasikan keberhasilan maupun kegagalan yang dapat dipergunakan sebagai bahan untuk perencanaan berikutnya. Dari hasil telaah dokumen, Kota Bandung menyusun RKPD dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan jangka menengah hanya memperhatikan nomenklatur program yang telah ditetapkan, sedangkan indikator program dalam RPJMD

tidak sepenuhnya dijabarkan dalam RKPD. Perbedaan indikator kinerja program yang berbeda merupakan gambaran bahwa pendekatan teknokratik dalam menyusun rencana pembangunan daerah, belum dilaksanakan sepenuhnya.

Pendekatan perencanaan lainnya yaitu pendekatan perencanaan politik. Pendekatan ini dilaksanakan pada saat proses perencanaan diusulkan oleh kepala daerah dan ditetapkan bersama, sehingga DPRD harus mengawal konsensus bersama yang dituangkan dan ditetapkan dalam RPJMD. Hasil lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pendekatan politik ini terwujud pada saat penentuan program dalam dokumen rencana tahunan daerah yang mepedomani program yang terdapat dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah. Hal ini tergambar pada tingkat konsistensi program RKPD Tahun 2015. Adapun program rencana pembangunan daerah yang belum dijabarkan dalam dokumen operasional merupakan kesalahan pada saat penginputan dan sudah dilakukan



perbaikan terhadap dokumen yang dicetak selanjutnya. Apabila diteliti lebih lanjut, pendekatan politik ini sudah dilaksanakan sebelum penetapan dokumen RPJMD ditetapkan. Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa RPJMD merupakan dokumen politik atau lahir dikarenakan adanya proses politik, maka pendekatan politik pada rencana pembangunan daerah tidak perlu ditegaskan kembali.

Pendekatan perencanaan *top down* yang dilakukan oleh kota Bandung adalah proses perencanaan yang berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi dipedomani oleh peraturan yang lebih rendah, Perda dipedomani oleh Perkada, atau dokumen jangka panjang dipedomani oleh dokumen jangka menengah, dokumen jangka menengah dipedomani oleh dokumen jangka pendek.

Implementasi Pendekatan perencanaan ini dilakukan pada saat pelaksanaan musrenbang, yaitu melalui penyesuaian terhadap yang direncanakan dalam perencanaan tahunan dengan perencanaan menengah. Proses

ini melibatkan pula DPRD sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, yang mempunyai fungsi memastikan bahwa RPJMD dipedomani dalam penyusunan RKPD yang selanjutnya dijadikan dasar bagi penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) yang akan menjadi dasar bagi penyusunan Rencana Anggaran dan Belanja Daerah (RAPBD). Selain itu, RKPD yang diselaraskan dengan prioritas Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan implementasi pendekatan perencanaan *Top down*.

Hasil Analisis data diperoleh terdapat 634 program dalam RPJMD dan 633 program pada RKPD yang didalamnya tergambar bahwa program yang direncanakan dalam dokumen rencana tahunan Kota Bandung Tahun 2015 berdasarkan jumlahnya berjumlah 630 (enam ratus tiga puluh) program atau 99,37%. Program dari 632 program dalam RPJMD atau 97%. Tingkat konsistensi program memang dalam kategori tinggi. Hal ini berbanding terbalik dengan

konsistensi terhadap indikator kinerja program, yaitu diperoleh hasil konsistensi indikator kinerja program pada tahun 2015 sebanyak 88 program dari 634 program atau 13,9%, dan 67 program dari 632 program atau 10,6 %.

Berdasarkan hasil gambaran di lapangan tersebut yang didukung dengan data dan informasi, serta berdasarkan konsep dan teori, berlandaskan peraturan perundang-undangan, penulis menawarkan model pendekatan perencanaan (Tantri's model) sebagai salah satu alternatif strategi perencanaan pembangunan daerah yang dapat diterapkan di Kota Bandung untuk melahirkan dokumen rencana pembangunan yang berkualitas serta kinerja pembangunan daerah yang sesuai dengan kondisi daerah dan masyarakatnya, serta tetap bersinergi dengan perencanaan pembangunan nasional, yaitu: pendekatan perencanaan atas ke bawah (*top down approach*), pendekatan perencanaan kultural/budaya (*act locally approach*), usulan masyarakat/bawah ke atas (*Nature/Bottom up approach*), pendekatan

perencanaan teknokratik (*technocratic approach*), pendekatan kewilayahan (*regional approach*), perencanaan interaktif (*interactive approach*).

Pendekatan *top down*, dilakukan bahwa dalam proses ini mempedomani peraturan perundang-undangan yang merupakan sistematikanya yang tinggi yang harus dipedomani. Selanjutnya, untuk merumuskan perencanaan harus mempedomani prioritas dan sasaran secara nasional. Mewujudkan kesejahteraan masyarakat bukan direncanakan sendiri oleh daerahnya masing-masing, akan tetapi merupakan sinergi dengan nasional. Pencapaian di daerah merupakan target-target yang ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Daerah yang berada dalam negara yang bersifat unitaris merupakan daerah yang otonom namun bukan merupakan sebagai negara yang mempunyai kedaulatan sendiri dan kekuasaan yang memiliki sendiri.

*Act Locally* atau cenderung kepada kultural atau budaya merupakan perumusan perencanaan yang



mempertimbangkan karakteristik masyarakat setempat. Pemerintahan daerah yang merupakan birokrasi yang bertugas melayani masyarakat tentunya harus menghormati kebudayaan setempat, sehingga keberadaan masyarakat diperhitungkan dan dihargai sesuai karakteristiknya. Kembali kepada fungsi keberadaan pemerintahan daerah, bahwa kehadiran pemerintahan daerah memang melakukan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan memberikan pelayanan terhadap masyarakatnya. Sehingga pembangunan yang akan dilakukan akan menjadi satu kebutuhan dan keinginan yang akan diwujudkan sesuai dengan karakteristik setempat serta dapat meminimalisir konflik dalam melaksanakan pembangunan masyarakat.

*Nature/bottom up* merupakan pendekatan perencanaan yang dilakukan melalui proses inventarisasi kebutuhan masyarakat, bukan hanya perencanaan dari penyelenggara kegiatan saja. Pada proses pendekatan ini dilakukan dengan mempertimbangkan seluruh usulan masyarakat dan

memperhitungkan sumber daya alam yang tersedia. Proses ini pun dilakukan melalui analisis yang merupakan kebutuhan masyarakat setempat melalui analisis *SWOT* agar keputusan merupakan hasil dari analisis yang memperhatikan beberapa unsur yang mempengaruhi serta strategi-strategi yang harus ditetapkan agar mencapai keberhasilan pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

*Technocratic* merupakan proses pendekatan yang memperhitungkan dan merumuskan sesuatu hal secara ilmiah. Hal ini untuk menetapkan sesuatu hal sesuai definisi secara teoritik, sehingga kategori permasalahan bukan berdasarkan subyektifitas, namun rumusan yang telah dibentuk dalam teori. Ukuran suatu kategori merupakan indikator yang dapat menggambarkan apa yang ada dalam suatu daerah dan dibandingkan dengan tolok ukur yang ajeg. Berdasarkan teknokratik ini, setiap kondisi dan rencana langkah yang ingin dilaksanakan akan menjadi lebih kongkrit.

*Regional* merupakan pendekatan perencanaan yang dilakukan melalui rumusan kewilayahan atau kawasan. Adanya pertimbangan terhadap rencana yang disusun dengan mempertimbangkan pembangunan kawasan-kawasan ataupun spasial, merupakan perencanaan yang disusun dengan memperhatikan pembangunan kewilayahan sebagai saling keterkaitan satu sama lain. Pembangunan yang direncanakan dalam satu daerah, merupakan suatu yang harus mempedomani rencana pembangunan wilayah yang sudah ditetapkan dan disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki. Ciri kepulauan di Negara Indonesia yang terbentuk dalam struktur ruang dan pola ruang menjadi suatu hal perlu dianalisis sebelum ditetapkan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan. Mempertimbangkan kawasan-kawasan yang sudah terbentuk akan menjadi masukan dalam merumuskan perencanaan pembangunan wilayah, baik mengembangkan kawasan yang sudah ada ataupun membentuk pembangunan kawasan yang baru. Kondisi pembangunan

regional dalam satu daerah, harus memperhatikan daerah yang sekitarnya dan kawasan di daerah tetangganya.

*Interactive* merupakan adanya komunikasi yang dilakukan dalam perencanaan yang akan disusun dan ditetapkan. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti forum, musrenbang, konsultasi publik, atau dengan hal lainnya. Proses ini memastikan bahwa setiap perencanaan harus menjadi pembahasan bagi seluruh pemangku kepentingan, sehingga pembangunan yang dilaksanakan merupakan hasil dari perencanaan yang merupakan satu kesepahaman dan menjadi tanggung jawab bersama, bukan hanya satu dua orang yang bertanggung jawab. Inti dari proses ini adalah terciptanya interaksi antara pemangku kepentingan, sehingga pembangunan menjadi tanggung jawab bersama.

## **E. PENUTUP**

Alternatif yang direkomendasikan dalam proses pendekatan perencanaan pembangunan



diperoleh dari analisis kondisi empiris yang ada dan teori yang melatarbelakangi, dan diketahui bahwa banyak beberapa pendekatan perencanaan yang ditemukan justru tidak menjadi pendekatan yang ditetapkan dalam pedoman yang digunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Penulis melakukan analisis kondisi empiris, aturan yang digunakan untuk memberikan masukan pada proses pendekatan perencanaan pembangunan daerah yang lebih komprehensif..

Pisau analisis terhadap rumusan permasalahan yang ditetapkan harus berdasarkan dengan konsep dan teori. Kajian akademik memang harus berdasarkan pada ilmiah, yang akhirnya dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menetapkan kebijakan bahkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, melalui alternatif strategi perencanaan yang ditawarkan, penyusunan dokumen rencana pembangunan daerah akan melahirkan dokumen rencana pembangunan yang akomodatif dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian Suatu pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Abdurahman dkk. 2011. *Dasar-Dasar Metoda Statistika*, Bandung: CV Pustaka Setia.
- Anggraini Yunita & Puranto Hendra. 2010. *Anggaran Berbasis Kinerja, Penyusunan APBD secara Komprehensif*, Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan.

- Agus Pramusinto. 2014. *Seri Kebijakan Publik Indonesia, Demokrasi dan Good Governance*, IGPA UGM,
- Baker, Rick. 2011. *The Seemless City*. Washington DC: Regnery Publishing.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. 2003. *Public Management and Governance*. London: New York.
- Brooks, Micheal P. 2002. *Planning Theory for Practitioners*, Chicago: American Planning Association

- Bratakusumah, Supriady Deddy. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Creswell, W John. 1994. *Reaserch Design, Quantitative & Qualitative Approaches*, USA,
- Dunn N William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta:Gajah Mada University.
- Effendy, Khasan 2014. *Memadukan Metode Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: CV. Indra Prahasta.
- Effendi, Sofyan & Tukiran. 2012, *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3ES.
- Gaspersz, Vincent. 2004. *Perencanaan Strategik untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik, Suatu Petunjuk Praktek*. Jakarta: PT. Gramedia
- Heena, Aime dkk. 2010. *Manajemen Strategik Keorganisasian Publik*. Bandung: PT. Aditama.
- Irawan, Prasetya. 2000. *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta: STIA LAN,
- Jeddawi, Murtir. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Jeddawi Murtir. 2010. *Negara Hukum dan Demokrasi..* Yogyakarta: Total Media.
- Jeddawi Murtir. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Total Media.
- Jaenuri, Aries. 2014. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*. Bogor: PT. Ghalia Indonesia
- Kencana, Inu Syafafie. 2011. *Etika Pemerintahan*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Keraf, Gorys. 2001. *Komposisi*. Flores NTT: Nusa Indah.
- Kelsen, Hans. 2014. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung: Nusa Media.
- Kunarjo.1993. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: UI Press.
- Kunarjo.2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta: UI Press.
- Mudrajad, Kuncoro. *Metode Riset untuk Bisnis dan Ekonomi*. Jakarta: Erlangga,



- Mustafa, Delly. *Birokrasi Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung,
- Muladi. 2004. *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, shuntusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan. Jakarta: PT Rineka Cipta. 2003
- Marbun B.N. 2010. *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses & Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, anggota Ikapi
- MD, Mahfudz Moh. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia. Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- M. Bryson John, 2004. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass
- Mintzberg, Henry. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning, The Free Press. New York*
- Muthalib dan Mohammad Akbar Ali Khan. 2013. *Theory of Local Government*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.
- Nawawi, Zaidan. 2013. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT Raja-grafindo Persada
- Nazir, Moh. 2014. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia.
- Nugroho Riant, Randy R Wrihatnolo, 2011. *Manajemen Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT Elex Media Komputelindo.
- O' Sullivan Elizabethan, Garry R Russel, Maureen Berner, 2008. *Research Methods for Publik Administrators*, Pearson Education, New York.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 2000. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Jakarta: PPM dan PT Pustaka Binaman Pressindo
- Pawlak, Edward J. and Robert D. Vinter. 2004 *Designing & Planning Programs for Nonprofit & Government Organizations*, San Fransisco, Jossey Bass
- Pramusinto, Agus. 2014. *Seri Kebijakan Publik Indonesia, Demokrasi dan Good Governance*. Yogyakarta: IGPA UGM,
- Rasyid, M Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika*

- dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yasrif Watampone
- Rustiadi Ernan, Sunsun Saefulhakim, Diah R. Panuju, 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crest Press
- Salusu, J. 2015. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo
- Savas, E.S. 1987. *Privatization The Key to Better Government*. New Jersey: Chatam House Publisher, Inc
- Seidman, Irving. 2012. *Interviewing as Qualitatif Reaserch Fourth Edition*. New York: Teachers College Press
- Setiyono, Budi. 2014. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. Yogyakarta: CAPS
- Siagian, P Sondang. 2003. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Strategi, dan Dimensinya*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Sosiologi Pemerintahan*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Soesilo, I Nining. 2002. *Manajemen Strategik di Sektor Publik (Pendekatan Praktis) Buku II*. Jakarta: Magister Perencanaan & Kebijakan Publik FKUI.
- Smith, C Brian. 2012. *Desentralisasi Dimensi Teritorial Suatu Negara*, Jakarta: MIPI.
- Suradinata, Ermaya. 2016. *Analisis Kepemimpinan Strategi Pengambilan Keputusan*. Sumedang: Alqaprint.
- Suharto, Edi. 2014. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Syafrizal 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Rajawali Press
- Strong, CF. 2015. *Konstitusi –Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media
- Supriatna, Tjahya. 2015. *Birokrasi & Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Nagakusuma Media Kreatif
- Tjokroamidjoyo, Bintoro. 1987. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: CV Haji Masagung,
- Todaro P Micheal, Stephen C Smith. 2011. *Pembangunan Ekonomi Edisi Kesebelas*. Jakarta: Erlangga
- Wasistino, Sadu & Simangunsong Fernandes. 2015. *Metodologi Ilmu*



*Pemerintahan*. Bandung: IPDN Press.

Waterston, Albert. 1979. *Development Planning*, London: Johns Hopkins Press Ltd

Winarno, Budi. 2013. *Etika Pembangunan*. Jogyakarta: Center for Academic Publishing Service

Yin, Robert K. 2015. *Qualitative Research From Start to Finish*. New York: The Guilford Press.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pelaksanaan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pelaksanaan,

Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

### **Sumber Lainnya**

Askar Jaya, NRP A16 5030051 Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor 2004, Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Solosa, Thobias. "Pendekatan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Untuk Mereduksi Asymmetric Information Dalam Pembangunan Ekonomi di Provinsi Papua" Disertasi @ ub.ac.id

Jurnal Administrasi Pembangunan, Volume 2, Nomor 3, Juli 2014, hlm. 227-360

Junaidi ([http://www.riaupos.co/700-opini-pendekatan-kultural-dalam-pembangunan.html#.WH7ou\\_KRHIU#ixzz4W-5BhmLyx](http://www.riaupos.co/700-opini-pendekatan-kultural-dalam-pembangunan.html#.WH7ou_KRHIU#ixzz4W-5BhmLyx); Februari 2012)

\*\*\*\*\*

# Smart ASN 2019- 2024 : Tujuan Dan Impian Yang “Smart”

**Nunu A Hamijaya**

Kandidat Doktordi Universitas Pendidikan Indonesia  
sejarawan publik penulis buku

## **ABSTRAKSI**

*SMART ASN 2019-2024 adalah target output tahap ke- 3 ( RJPM 3) berkenaan dengan milestones Pembangunan ASN ( UU No. 17 tahun 2007). Target ini tertuang dalam RPJMN untuk periode tahun 2015-2019, yakni memantapkan pembangunan secara menyeluruh dengan menekankan pembangunan keunggulan kompetitif perekonomian yang berbasis SDA yang tersedia, SDM yang berkualitas, serta kemampuan IPTEK.*

*Dalam tulisan ini, SMART ASN akan diberi pemaknaan sebagai sebuah cara cerdas untuk mengembangkan sikap taktis mengembangkan SDM ASN sebagai Human Capital. SMART adalah filosofi yang digunakan untuk membantu kita menetapkan target dan tujuan, misalnya dalam project management, employee performance management, atau personal development. Singkatan ini pertama kali digunakan dalam Management Review edisi November 1981 oleh George T. Doran Beberapa pakar dan akademisi menyebutnya dengan istilah KPI (Key Performance Indicators). Tulisan ini memberikan pula bahasan tentang bagaimana merumuskan tujuan dan mimpi yang SMART bagi ASN yang ingin sukses menjadi SMART ASN 2024.*



## LATAR BELAKANG

Sebagai kunci penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang akuntabel, pengelolaan Sumber Daya Manusia menjadi prioritas pemerintah. UU No. 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menggariskan penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dijalankan berdasarkan asas profesionalisme, proporsional, akuntabel, serta efektif dan efisien agar peningkatan kinerja birokrasi dapat tercapai. Berbagai upaya dilakukan pemerintah, namun tak dipungkiri disana-sini masih terdapat kekurangan. Hal lain yang mengemuka adalah terkait jumlah ASN yang ada sekarang ini sebanyak 4.517.126 pegawai yang melayani 252 juta penduduk Indonesia, masih dirasakan cukup banyak. Rasio perbandingannya mencapai 1:79, lebih tinggi dibandingkan dengan Singapura yang rasionya 1:66 dan Inggris 1:147. Tingginya jumlah ASN di Indonesia telah membebani keuangan negara sebesar 707 triliun rupiah atau 33,8% dari total

jumlah APBN dan APBD, dimana rasio belanja pegawai dan belanja pembangunan tidak seimbang.

*The Worldwide Governance Indicators Reports (update)* menunjukkan bahwa nilai rata-rata indeks efektivitas pemerintahan Indonesia (*Government Effectiveness*) di tahun 2014 dikategorikan masih rendah dengan nilai indeks -0,01 (peringkat 85) meskipun telah mampu menempatkan Indonesia pada kelompok tengah (*percentile rank 54,81*). Di tingkat ASEAN peringkat kita masih kalah, jika dibandingkan dengan Singapura (peringkat ke-1, skor +2,19), Malaysia (peringkat ke-32, skor +1,14), Thailand (peringkat ke-62, skor +0,34), dan Filipina (peringkat ke-72, skor +0,19). Hal ini tentu menjadi tantangan tersendiri mengingat *ASEAN Economic Community (MEA)* telah diterapkan, dimana dukungan ASN dalam mengawal dan menjalankan kebijakan merupakan salah satu kunci kesuksesan ekonomi Indonesia.

Untuk mewujudkan ASN yang berkelas dunia, maka disusunlah

suatu konsep sistematis tentang SMART ASN. Tulisan ini membahas tentang SMART ASN dalam perspektif dan cara membaca yang berbeda dengan maksud memberikan informasi yang bersifat praktis.

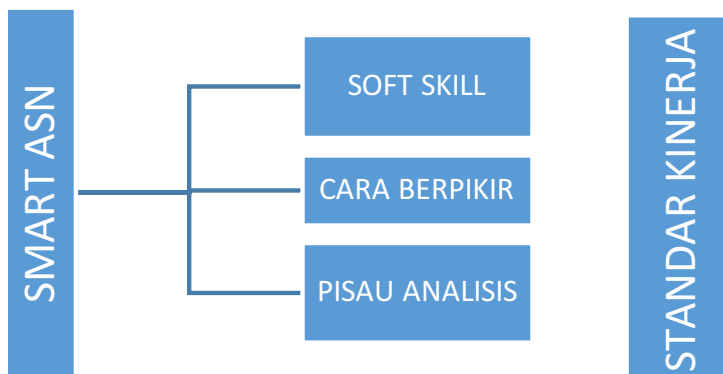
### A. KERANGKA BERPIKIR

Membaca konsep SMART ASN dalam UU No. 17 Tahun 2007, secara aplikatif penulis membacanya sebagai ASN yang SMART, yaitu mereka (personal) yang memiliki kemampuan dalam merumuskan target kerja dengan Metode SMART. Selain itu, metode SMART ini merupakan

pisau analisis untuk menyusun dan menetapkan standar kinerja sebuah pekerjaan atau jabatan tertentu dalam organisasi, baik perusahaan maupun organisasi birokrasi. Kedua tujuan ini seharusnya dilakukan secara simultan, sehingga merupakan sebuah siklus Aktivitas SMART.

Ada sebuah hasil studi menarik yang pernah diungkap oleh para periset bidang perilaku dan kinerja : orang-orang yang menuliskan sasaran kinerjanya dengan jelas dan terukur ternyata memiliki level produktivitas empat kali lebih tinggi dibanding mereka yang sasarannya ditulis dengan

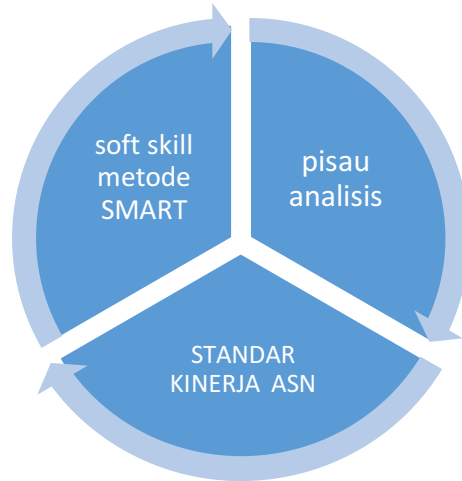
*Berdasarkan uraian singkat tersebut, maka kerangka berpikir tentang topik ini adalah sebagai berikut :*



**Skema Kerangka Berpikir**



### ***Siklus Aktivitas SMART ASN***



sumir dan normatif. Itulah, alasannya mengapa perumusan sasaran kinerja atau *performance goals* harus selalu ditulis secara jelas, spesifik dan terukur. Sebab level produktivitas tim boleh jadi akan amat bergantung pada proses ini.

Peter Drucker, salah satu guru manajemen dunia, juga pernah bertutur : *You can not manage what you can not measure*. Kita tidak dapat mengelola apa yang tidak bisa kita ukur.

Dengan kata lain, kita pasti akan kesulitan mengelola kinerja tim kalau tim ini tidak pernah dibekali dengan indikator atau target kerja yang terukur. Sebab

bagaimana mungkin kita bisa mengukur progres kemajuan tim itu, kalau kita tidak punya ukuran baku untuk melakukan penilaian?

### **B. KAJIAN KEPUSTAKAAN**

SMART adalah metode penilaian kinerja pegawai yang berorientasi pada pencapaian sasaran kerja. Pada metode SMART, setiap individu pegawai memiliki sasaran kerjanya masing-masing, yang bersesuaian dengan sasaran kerja unitnya untuk satu periode kerja. Penilaian kinerja dalam metode SMART dilakukan di awal

dan tengah tahun mengacu pada realisasi sasaran kerja.

Metode SMART merupakan suatu metode dalam penetapan tujuan agar sebuah objektif dianggap valid berupa syarat-syarat yang harus dipenuhi. Kelebihan dari metode SMART adalah untuk mengkhususkan suatu objektif agar lebih valid, memberikan arahan yang jelas mengenai suatu tujuan.

Teknik dan prinsip SMART ini sangat relevan digunakan dalam penetapan standar kinerja. Yang dimaksud ***standar kinerja adalah tentang pernyataan tertulis yang menjelaskan deskripsi tugas dan target waktu, serta indikator keberhasilan kerja pegawai yang ditetapkan organisasi kepada pegawainya untuk mempermudah proses kerja dan acuan dalam melakukan penilaian.*** Standar kinerja yang sudah ditetapkan disosialisasikan kepada pegawai/pegawai agar tidak terjadi perbedaan maksud dan tujuan antara pegawai dan organisasi.

Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan

dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Dictionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata "*to perform*" dengan beberapa "*entries*" yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an understaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*).

Pencapaian tujuan yang telah ditetapkan merupakan salah satu tolak ukur kinerja individu. Ada tiga kriteria dalam melakukan penilaian kinerja individu, yakni: (a) tugas individu; (b) perilaku individu; dan (c) ciri individu (Robbin: 1996). Kinerja sebagai kualitas dan kuantitas dari pencapaian tugas-tugas, baik yang dilakukan oleh individu, kelompok maupun lembaga/organisasi (Schermerhorn, Hunt and Osborn:



1991).<sup>9</sup>Kinerja sebagai fungsi interaksi antara kemampuan atau *ability* (**A**), **motivasi atau motivation** (**M**) dan **kesempatan atau opportunity** (**O**), yaitu **kinerja = f (A x M x O)**. Artinya: **kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi dan kesempatan (Robbins: 1996)**.

Dengan demikian, kinerja ditentukan oleh faktor-faktor kemampuan, motivasi dan kesempatan. Kesempatan kinerja adalah tingkat-tingkat kinerja yang tinggi yang sebagian merupakan fungsi dari tiadanya rintangan-rintangan yang mengendalikan pegawai itu. Meskipun seorang individu mungkin bersedia dan mampu, bisa saja ada rintangan yang menjadi penghambat.

Standar kinerja merupakan bagian penting dalam proses perencanaan manajemen kinerja. Penetapan dan implementasi standar kinerja harus melibatkan semua personel yang akan tergabung dan bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Standar kinerja menjelaskan tentang cara dilaksanakan pekerjaan

yang menjadi harapan pemimpin dan organisasi terhadap pegawainya. Standar kinerja menjadikan pekerjaan dapat diselesaikan secara efektif dan efisiensi. Penilaian terhadap kinerja dapat digunakan sebagai tolak ukur oleh organisasi.

Adapun yang dimaksud dengan **kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama**.

Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tapi berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Oleh karena itu, menurut model *partner-lawyer* (Donnelly, Gibson and Invancevich: 1994), kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor-faktor; (a) harapan mengenai imbalan;

(b) dorongan; (c) kemampuan; kebutuhan dan sifat; (d) persepsi terhadap tugas; (e) imbalan internal dan eksternal; (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja. Dengan demikian, kinerja pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal, yaitu: (1) kemampuan, (2) keinginan dan (3) lingkungan.

#### D. PEMBAHASAN

##### SMART metode sebagai SOFT SKILL ASN

Dalam aktivitas bekerja, seorang ASN dituntut bekerja profesional dan proporsional. Hal ini adalah perwujudan dari seorang ASN yang kompeten, kompetitif, dan berintegritas. Dalam setiap perencanaan kerjanya, seorang ASN harus memiliki keterampilan (*soft skill*) menerapkan teknik SMART yang merupakan singkatan dari kata **Specific, Measurable, Achievable, Relevant**, dan **Time-bound**

*S – Specific – Significant, Stretching, Simple*

*M – Measurable – Meaningful, Motivational, Manageable*

*A – Attainable – Appropriate, Achievable, Adjustable, Ambitious, Aligned, Action-focused*

*R – Relevant – Result-Based, Results-oriented, Resourced, Resonant, Realistic*

*T – Timely – Time framed, Timed, Time-based, Time-bound, Time-Specific, Timetabled*

Beberapa orang senang menambahkannya dengan akhiran ‘ER’ menjadi ‘SMARTER’. E = Enjoyable, R = Relevant.

**Specific** : sasaran kinerja harus bersifat spesifik. Artinya harus secara rinci dan detil menggambarkan apa yang ingin kita raih. Sebagai misal, ketika hendak meningkatkan penjualan, kita mencantumkan secara spesifik jenis produk apa saja yang akan ditingkatkan penjualannya, pada wilayah apa saja, dan dalam satuan apa kenaikan terjadi (dalam volume atau persentase). Demikian juga, jika kita hendak merumuskan sasaran untuk menyelesaikan sebuah projek/kegiatan maka kita perlu menyebutkan jenis projeknya secara detil dan cakupan tugas yang akan dikerjakan.



**Measurable** : terukur. Sasaran kinerja yang kita susun dapat diukur. Ukuran yang dicantumkan bisa berupa volume, rupiah, persentase, atau angka nominal. Misalnya menurunkan angka kecelakaan kerja menjadi nol (angka). Atau meningkatkan pendapatan sebesar 10% (persentase). Atau proyek implementasi sistem IT diselesaikan 100% pada minggu terakhir semester II.

Konsep *measurable* ini juga sejalan dengan metode penentuan *key performance indicators (KPI)*. Artinya setiap jenis tugas seharusnya memiliki indikator kinerja yang terukur (atau paramater yang terukur). Beberapa contoh *performance indicators* yang lazim digunakan antara lain : % jumlah tugas yang dapat diselesaikan sesuai deadline; jumlah kesalahan dalam pelaksanaan tugas; jumlah kecelakaan kerja; jumlah produksi; jumlah pendapatan organisasi; skor kompetensi pegawai, dll.

**Achievable** artinya target yang ditetapkan masih bisa dicapai dengan dukungan sumber daya yang tersedia. Aspek yang

ketiga ini sangat berkaitan dengan proses penetapan target. Selain melihat kesiapan sumber daya yang dimiliki, penetapan target ini lazimnya dilakukan dengan melihat pada tiga jenis data.

Data yang pertama adalah data kinerja tiga tahun terakhir (atau disebut juga sebagai *historical performance*). Data yang kedua adalah membandingkan dengan kinerja perusahaan/industri yang sama di negara lain (atau disebut juga *bechmark data*). Data yang ketiga biasanya merujuk pada kondisi ekonomi makro dan prospek pertumbuhan bisnis yang terjadi di tanah air. Data-data ini akan memberikan pengaruh signifikan bagi proses penetapan target kinerja organisasi dan juga pada gilirannya target kinerja pegawai.

Pada sisi lain, penetapan target yang *achievable* juga mesti memperhatikan prinsip “*stretching goals*” (atau menggantungkan target setinggi dan sejauh mungkin). Berbagai pengalaman di beragam organisasi dunia menunjukkan, penetapan target

yang sangat menantang (very challenging goals) memberikan dampak positif bagi peningkatan kinerja pegawai secara dramatis.

**Relevant** : sasaran kinerja yang ditetapkan bersifat relevan dengan tugas pokok dan tanggungjawab yang diemban oleh pegawai. Prinsip ini meminta kita untuk menyusun sasaran-sasaran kinerja yang fokus dan relevan dengan tugas utama pekerjaan, atau tujuan utama unit kerja dimana kita berada. Dengan demikian, sasaran yang ditetapkan juga menjadi lebih tajam dan bersifat kritical bagi peningkatan kinerja bisnis secara keseluruhan.

**Time-bound** artinya sasaran kinerja yang kita susun memiliki target waktu yang jelas. Kapan proyek atau kegiatan ini harus selesai. Apakah minggu pertama atau kedua bulan ini, atukah minggu terakhir bulan depan. Target waktu ini juga bisa diterapkan pada pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rutin. Misal kapan laporan bulanan harus selesai tiap bulannya. Atau kapan saja proses pemeliharaan rutin harus dilakukan.

## **SMART METODE sebagai Pisau Analisis**

SMART metode merupakan pisau analisis dalam menetapkan dan mengukur standar kinerja ASN sesuai dengan tupoksi dan jabatannya. Dalam penetapan standar kinerja, Prinsip SMART yaitu :

- Specific: Jelas dan rinci
- Measurable: Dapat diukur
- Achievable: Dapat dicapai (berdasarkan kesepakatan antara pegawai dengan atasannya).
- Result oriented: Berorientasi pada hasil
- Time framed: Jelas jangka waktu pencapaiannya.

Paul J. Meyer dalam bukunya, *Attitude is Everything*, memberikan penjelasan mengenai karakteristik yang S.M.A.R.T dalam menetapkan target:

### **SPECIFIC**

Kata yang pertama ini menekankan pentingnya menetapkan target yang spesifik; benar-benar spesifik. Hindari target yang terlalu umum atau kurang mendetail. Target tidak



boleh ambigu, harus jelas, dan dipaparkan dengan bahasa yang lugas. Misalnya, tetapkan target seperti ini: “tingkatkan penjualan dari 500 menjadi 1000 buah apel dalam sehari” dan hindari “tingkatkan omset dari penjualan apel per-hari”.

Untuk menetapkan tujuan yang spesifik, kita harus menyampaikan kepada tim seluruh harapan dan keinginan dengan spesifik, mengapa hal ini penting, siapa yang akan terlibat, dimana akan dijalankan, dan atribut apa saja yang penting. Suatu tujuan (target) yang spesifik biasanya akan menjawab pertanyaan “5W” ini:

What: apa yang ingin saya capai?

Why: Mengapa harus dicapai?

(alasan yang spesifik; tujuan dan keuntungan dari pencapaian target tersebut)

Who: Siapa yang terlibat?

Where: Dimana target akan dicapai? (identifikasi lokasi)

Which: Identifikasi persyaratan untuk mencapai target dan kendala yang menghalangi tercapainya target.

## MEASURABLE

Kata yang kedua menekankan pentingnya kriteria yang digunakan untuk mengukur besarnya kemajuan yang dibuat dalam mencapai target. Filosofi yang melatarbelakangi aspek ini adalah: *“Jika target tidak dapat diukur, mustahil untuk mengetahui apakah kita telah membuat kemajuan dalam mencapai tujuan akhirnya”*. Mengukur kemajuan akan membantu tim untuk tetap berada dalam jalur yang benar, menepati tenggat waktu, dan merasakan semangat dan *euforia* ketika memperoleh hasil yang menggembirakan di setiap pencapaian yang membawa mereka lebih dekat kepada tujuan.

Target yang terukur akan mampu menjawab salah satu pertanyaan:

- Berapa banyak?
- Bagaimana kita mengetahui bahwa target tersebut telah tercapai?

## ATTAINABLE

Kata yang ketiga menekankan bahwa target harus realistis

dan dapat dicapai. Target tidak boleh dibuat terlalu mudah (untuk performa standar tim kita), tapi juga tidak boleh terlalu sulit sehingga terasa mustahil untuk dicapai. Target yang ditetapkan akan dapat dicapai jika: kita telah menentukan apa yang paling penting, lalu mampu membayangkan langkah-demi-langkah untuk mewujudkannya. Untuk itu, kita akan mengembangkan perilaku, kemampuan, keahlian, dan kapasitas finansial untuk mencapainya.

Target yang attainable akan menjawab pertanyaan seperti: How: Bagaimana target tersebut akan dicapai?

## **RELEVANT**

Kata keempat menekankan pentingnya memilih target yang tepat. Target yang dibuat oleh bank manager untuk membuat “50 sandwich isi mentega kacang dan jeli sebelum jam 2 siang” bisa jadi merupakan target yang Spesifik, Measurable, Attainable, dan Timely, namun tidak Relevant. Seringkali kita membutuhkan dukungan berbagai pihak

untuk mencapai target: sumber daya, masukan dari Champion, dan apapun yang dapat membantu meruntuhkan tembok penghalang. Target yang relevan untuk atasan kita, tim kita, dan organisasi kita akan mendapatkan dukungan yang kita butuhkan itu.

Target yang relevan, jika tercapai, akan mendorong tim, departemen, dan organisasi lebih maju. Sebuah target yang mendukung atau selaras dengan target-target lainnya akan dianggap sebagai target yang relevan.

Sebuah target yang relevan akan memberikan jawaban ‘ya’ untuk semua pertanyaan ini:

- Apakah target ini layak diperjuangkan?
- Apakah target ini ada di waktu yang tepat?
- Apakah target ini sesuai dengan kebutuhan dan target kita yang lain?
- Apakah kita orang yang tepat untuk mengejar target ini?

## **TIMELY**

Kata kelima menekankan pentingnya menepatkan target



dengan kerangka waktu, yaitu memberikan batas akhir (deadline) pencapaian target. Komitmen kepada batas akhir akan membantu tim untuk tetap fokus menjalankan pekerjaan untuk memenuhi target tepat waktu, atau bahkan lebih cepat. Ini adalah bagian dari filosofi SMART yang melindungi target dari serangan krisis sehari-hari yang biasa terjadi dalam organisasi. Target dengan tenggat waktu akan menimbulkan urgensi.

Target dengan tenggat waktu akan menjawab pertanyaan berikut:

- Kapan?
- Apa yang bisa saya lakukan (selesaikan) dalam 6 bulan dari sekarang?
- Apa yang bisa saya lakukan (selesaikan) dalam 6 minggu dari sekarang?
- Apa yang bisa saya lakukan (selesaikan) hari ini?

### **INDIKATOR PENCAPAIAN SMART ASN**

SMART ASN baik sebagai *soft skill* seorang ASN yang

dipraktekkan maupun pisau analisis dalam menyusun standar kinerja ASN harus berguna pula untuk melakukan analisis indikator, output, dan outcome sebuah lembaga /birokrasi itu sendiri.

Indikator atau ukuran keberhasilan adalah alat untuk memberikan signal tentang pencapaian hasil program dalam bentuk yang terukur dan operasional – mengukur pencapaian hasil aktual versus hasil yang diharapkan, dalam kurun waktu tertentu. Indikator itu sendiri terdiri atas dua jenis:

- Indikator kuantitatif yaitu mengukur kuantitas, seperti: jumlah, prosentase, tingkat pendapatan.
- Indikator kualitatif yaitu merefleksikan opini, *judgement*, persepsi, dan perilaku orang atas subyek/isu tertentu; misalnya: tingkat kepuasan, tingkat pengaruh, tingkat partisipasi, tingkat keterbukaan, aplikasi informasi/teknologi, bentuk dialog.

Pada beberapa kasus, indikator merupakan gabungan antara

kualitas dan kuantitas. Contoh indikator gabungan yaitu “jumlah dan tingkat partisipasi guru”. Indikator ini mencerminkan berapa jumlah guru yang berpartisipasi dan pada tingkat mana partisipasi itu terjadi. Tingkat partisipasi dapat mengacu pada Sherry R Arnstein (1969), dan dapat ditargetkan pada tingkat apa partisipasi dapat dicapai. Oleh karena itu, setiap indikator harus disertakan juga dengan target indikator.

### **Indikator Kinerja Pemerintah**

Dalam indikator kinerja pemerintah, dikenal beberapa jenis indikator kinerja, yaitu input, output, outcomes, benefit, dan dampak.

### **Indikator Kinerja Input**

Indikator ini mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran (dana), SDM, peralatan, material, dan masukan lainnya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumberdaya dapat dianalisis apakah alokasi sumberdaya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategik yang ditetapkan

### **Indikator Kinerja Output**

Dengan membandingkan keluaran dapat dianalisis apakah kegiatan yang terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator Keluaran dijadikan lkitasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu indikator ini harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi.

### **Indikator Kinerja Outcome**

Pengukuran indikator Hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator Keluaran. Indikator outcome lebih utama daripada sekedar output. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik belum tentu secara outcome kegiatan telah tercapai. Outcome menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin menyangkut kepentingan banyak pihak. Dengan indikator outcome instansi dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan



memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat.

### **Indikator Kinerja Benefit**

Indikator kinerja ini menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indicator hasil/outcome. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat waktu, lokasi, dana dll)

#### ***Indikator Kinerja Dampak***

Indikator ini memperlihatkan pengaruh yang ditimbulkan dari manfaat yang diperoleh dari hasil kegiatan. Seperti halnya indikator manfaat, indikator dampak juga baru dapat diketahui dalam jangka waktu menengah dan panjang. Indikator dampak menunjukkan dasar pemikiran kenapa kegiatan dilaksanakan, menggambarkan aspek makro pelaksanaan kegiatan, tujuan kegiatan secara sektoral, regional dan nasional.

Dalam hal ini, penyusunan indikator dapat menggunakan rumus SMART sebagai berikut:

- S (Specifik): jelas yang dimaksud, dimana, kapan dan bagaimana situasi akan berubah;
- M (Measurement): target-target dan manfaat mampu dikuantifikasi;
- A (Achievable): dapat berkontribusi pada tujuan-tujuan organisasi;
- R (Realistis): memungkinkan mencapai level perubahan berkaitan dengan tujuan organisasi.
- T (Time bound): dapat diukur dari waktu ke waktu.

### **Output**

Output adalah pernyataan hasil pada tingkat pencapaian jangka pendek, langsung dapat diperoleh hasil dari kegiatan yang dilakukan dan seluruhnya dalam kendali manajemen organisasi. Contoh output "Dokumentasi praktik baik terkelola dengan baik". Pendokumentasian praktik baik dapat diperoleh langsung melalui kegiatan-kegiatan seperti

workshop, FGD, ataupun riset dan penulisan. Beberapa dokumen perencanaan organisasi masih menyamakan antara kegiatan dan output. Padahal kegiatan merupakan cara atau strategi agar output dapat tercapai. Kegiatan workshop, FGD, riset dan penulisan merupakan cara-cara untuk mencapai hasil yaitu “Dokumentasi praktik baik terkelola dengan baik”.

### **Outcome**

Outcome merupakan pernyataan hasil pada tingkat pencapaian jangka menengah, tidak langsung diperoleh melalui kegiatan dan membutuhkan sebagian kontribusi dari pihak lain (misalnya pemangku kepentingan, penerima manfaat, media, mitra kerja dan lain sebagainya). Outcome dapat dicapai melalui pencapaian pada tingkat output ditambahkan dengan asumsi pendukungnya. Contoh outcome, “Meningkatnya partisipasi guru dalam menggunakan metode pembelajaran berbasis teknologi”. Guru dalam hal ini adalah

pihak lain dalam kawasan intervensi perubahan perilaku dari menggunakan metode konvensional kepada metode berbasis teknologi. Intervensi yang dapat dilakukan organisasi terletak pada metode pembelajaran berbasis teknologi. Keberhasilan program dapat dinilai apabila guru-guru dengan kesadaran sendiri melakukan pembelajaran dengan metode berbasis teknologi. Penilaian tersebut akan berhasil dilakukan apabila indikator dan target pada tingkat outcome terumuskan dengan baik sesuai kaidah SMART di atas.

### **Pribadi ASN : Kemampuan untuk Merumuskan Tujuan dan Impian Berdasarkan SMART**

Pribadi SMART ASN senantiasa menetapkan tujuannya dalam setiap aktivitas kerja dan kehidupannya dengan menggunakan metode SMART memiliki karakteristik yang berbeda dengan ASN yang tidak memiliki tujuan SMART ASN.

Perbedaan antara mereka yang menetapkan tujuan dan



mereka yang tidak menetapkan tujuan:

### **Bagaimana Mencapai Tujuan?**

Membuat tujuan secara SMART lebih baik daripada menetapkan tujuan biasa-biasa saja. Dengan membuat tujuan yang SMART, kita sudah mencapai setengah jalan dari pendakian kesuksesan. Langkah selanjutnya, kita harus melakukannya. Ikuti rencana berikut ini agar sampai pada puncak pendakian.

### ***Buat Rencana Aksi yang SMART***

Setiap tujuan yang SMART membutuhkan rencana tindakan yang SMART. Rencana tindakan ini berfokus pada bagaimana kita dapat mencapai tujuan melalui hal-hal seperti penjabaran kekuatan, kelemahan, kesempatan dan juga ancaman. Selain itu, kita juga perlu membuat jadwal terperinci yang tertuju pada tujuan besar.

<b>Mereka yang Menetapkan Tujuan</b>	<b>Mereka yang Tidak Menetapkan Tujuan</b>
Memiliki keyakinan akan tujuan hidupnya	Tidak yakin akan tujuan hidupnya
Memiliki perencanaan yang terperinci untuk mencapai kesuksesan	Tidak memiliki perencanaan untuk mencapai kesuksesan dan selalu ada alasan untuk menunda
Tidak menunda dan melakukan tugas yang penting guna mempercepat menuju sasaran	Tidak tahu bagaimana harus menggunakan waktu untuk meraih kesuksesan
Memenuhi harapan dan menentukan tujuan selanjutnya atau tujuan yang baru dan mencapai kesuksesan	Berhenti di tempat dalam sebuah pengejaran akan kesuksesan

### **Buat Rencana Tujuan (Goal Planner)**

Ini bisa berupa tujuan-tujuan kecil setiap bulannya yang bisa dicapai. Misalnya tujuan menabung Rp2 juta setiap bulannya, kita bisa ceklis *goal* tersebut. Atau jika kita berhasil menghemat sebesar Rp 500 ribu setiap bulannya dan ini sesuai target bulanan, maka harus menandainya pada Kertas Rencana

### **Tetap Fokus Pada Tujuan Melalui Evaluasi**

Dalam langkah melakukan aksi dari rencana tujuan SMART, adakalanya di tengah jalan mengalami kejenuhan, mungkin karena terlalu mudah atau terlalu sulit untuk dicapai. Lakukan evaluasi setiap waktu secara fleksibel dalam penentuannya. Jika dirasa terlalu mudah, naikkan. Atau sebaliknya, turunkan jika terlalu sulit. Buat tantangan sendiri bagi diri kita agar terus termotivasi untuk merealisasikan tujuan SMART kita.

Menindaklanjuti tujuan SMART yang Kita tetapkan akan selalu lebih menantang daripada hanya sekadar menetapkannya,

tetapi jika kita tetap berdedikasi dan mengikuti strategi yang dipikirkan dengan matang, maka pasti dapat mencapai setiap tujuan yang ditetapkan.

### **Cara Menentukan Tujuan Tujuan SMART**

SMART adalah singkatan yang mewakili kerangka berpikir untuk menciptakan tujuan-tujuan yang efektif. Kata SMART ini mewakili lima kualitas yang harus dimiliki oleh tujuan kita.

Tujuan-tujuan ini harus *Specific* (spesifik), *Measurable* (terukur), *Achievable* (masuk akal), *Relevant* (relevan), serta *Time-bound* (terikat dengan waktu). Metode SMART adalah salah satu peralatan yang paling populer serta efektif untuk menciptakan tujuan yang realistis serta masuk akal.

### **Bagian 1**

#### ***Specific* (S - Spesifik)**

**1. Tentukan apa yang Kita inginkan.** Langkah pertama dalam semua kerangka berpikir untuk menentukan tujuan adalah dengan terlebih dulu menentukan



apa yang ingin dicapai. Pada tahap ini, kita bisa berpikir secara umum.

- Baik tujuan yang bersifat jangka panjang atau pendek, kebanyakan orang biasanya mulai dengan ide umum mengenai apa yang mereka inginkan. Kita lalu akan membuatnya menjadi spesifik dengan menambahkan detail-detail dan menentukan definisinya.

**2. Tanamkan sifat spesifiknya.** «Specific» (spesifik) adalah huruf «S» dalam istilah SMART. Kita lebih mungkin mencapai tujuan yang spesifik daripada umum. Jadi, tugas kita pada tahap ini adalah menerjemahkan pikiran dari langkah pertama agar menjadi sesuatu yang lebih jelas.

- Hal ini berbicara tentang mendefinisikan keadaan yang Kita inginkan. Dengan contoh di langkah sebelumnya, ajukan pertanyaan mengenai apa arti “lebih sehat” bagi diri Kita? Apa hal tersebut berarti Kita harus lebih banyak berolahraga?

Mengurangi berat badan? Mengonsumsi diet yang seimbang? Semua ini merupakan komponen kesehatan. Tentukan apa yang sesungguhnya benar-benar ingin Kita lakukan.

### **3. Tentukan siapa lagi yang akan terlibat.**

Sebuah cara yang baik untuk memastikan tujuan Kita cukup spesifik adalah dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan 6 “W”: *Who* (siapa), *What* (apa), *When* (kapan), *Where* (di mana), *Which* (yang mana), dan *Why* (mengapa). Mulailah dengan bertanya siapa yang terlibat. Jika tujuan adalah mengurangi berat badan, jawabannya mungkin hanya diri kita. Namun, beberapa tujuan tertentu mengharuskan untuk bekerjasama dengan orang lain.

### **4. Bertanyalah apa yang ingin kita capai.**

Ini merupakan pertanyaan mendasar akan tujuan yang ingin diraih.

5. **Tentukan *where* (di mana) hal tersebut akan terjadi.** Tentukan lokasi kerja untuk berusaha mencapai target.
6. **Pikirkan *when* (kapan) hal tersebut akan terjadi.** Tentukan jangka waktu atau tenggat yang realistis untuk mencapai target. Target kita akan lebih tajam dan terfokus dalam proses penentuannya nanti. Untuk sekarang, pikirkan gambaran besarnya.
7. **Tentukan persyaratan serta batasan-batasan *which* (yang mana) yang akan menjadi bagian dari proses untuk mencapai target.** Dengan kata lain, apa yang kita perlukan untuk mencapai target? Tantangan apa saja yang akan dihadapi?
8. **Lakukan refleksi tentang *why* (mengapa) Kita menentapkan target ini.** Tuliskan alasan-alasan spesifik dan keuntungan meraih target ini. Memahami “why” adalah hal yang penting untuk mengetahui apakah target yang telah

Kita tentukan akan benar-benar memuaskan keinginan Kita.

## Bagian 2

### **Measurable (M - Terukur)**

1. **Buat bagan “yardstick” untuk mengukur hasil.** Tugas sekarang adalah menentukan kriteria kesuksesan. Dengan begini, kita mudah mengawasi perkembangan dan mengetahui saat telah mencapai target. Kriteria bisa bersifat kuantitatif (berdasarkan angka-angka) atau deskriptif (berdasarkan hasil akhir tertentu). Bila memungkinkan, siapkan angka-angka konkret pada target-target. Maka, kita tahu apakah Kita sedang gagal atau tetap berada di jalur yang benar.
2. **Ajukan pertanyaan untuk mempertajam fokus.** Ada beberapa pertanyaan yang bisa diajukan kepada diri sendiri untuk memastikan target tetap terukur. Berikut beberapa contohnya:
  - Berapa banyak?
  - Berapa kali?



- Bagaimana aku akan tahu saat aku telah mencapai target

**3. Amati dan ukur perkembangan Kita.** Memiliki target yang terukur akan mempermudah untuk menentukan apakah kita sedang bergerak maju.

- Buat catatan harian. Catatan harian adalah cara yang baik untuk mengawasi perkembangan usaha, hasil yang telah dilihat, dan mendokumentasikan perasaan tentang prosesnya. Cobalah menulis catatan ini selama sekitar 15 menit sehari. Dengan begini, akan terbantu menjaga perspektif serta melepaskan tekanan terhadap usaha-usaha Kita.

### Bagian 3

#### *Attainable* (A – Masuk Akal)

- 1. Periksa batasan-batasan diri.** Pastikan target yang telah kita tetapkan benar-benar dapat dicapai. Sebab jika tidak, akan membuat putus asa.
- Pertimbangkan batasan-batasan serta

tantangan-tantangan yang telah kita identifikasi dan apakah akan mampu mengatasinya. Untuk mencapai target, kita akan menghadapi banyak tantangan. Pertanyaannya di sini adalah menentukan apakah kita benar-benar bisa mencapai target untuk menghadapi tantangan-tantangan ini.

- Bersikaplah realistis tentang jumlah waktu yang kita punya untuk diinvestasikan mencapai target, selain latar belakang, pendidikan, serta keterbatasan fisik secara personal. Pikirkan target-target kita dengan realistis, dan bila Kita mungkin tidak akan bisa mencapainya dalam situasi kehidupan sekarang, tentukan target baru yang masuk akal.
- Tuliskan semua batasan yang bisa terdeteksi saat mempertimbangkan target. Cara ini akan membantu kita untuk mengembangkan gambaran

tugas yang dihadapi secara menyeluruh.

## 2. Lakukan analisis terhadap tingkat komitmen.

Bahkan bila sebuah target masuk akal, kita harus berkomitmen untuk berusaha mencapainya. Ajukan pertanyaan-pertanyaan berikut kepada diri sendiri:

- Apa Kita siap membuat komitmen untuk mencapai target?
- Apa Kita siap mengubah atau menyesuaikan aspek-aspek dalam kehidupan secara dramatis?
- Bila tidak, apakah ada target yang lebih masuk akal yang bisa kita capai?
- Target serta tingkat komitmen kita harus sesuai.

## 3. Tentukan target yang bisa dicapai.

Setelah kita mempertimbangkan tantangan yang dihadapi dan tingkat komitmen, sesuaikan target seperlunya.

- Jika kita menentukan target saat ini masuk akal, lanjutkan ke langkah berikutnya. Namun, bila kita menyimpulkan bahwa

target tersebut tidak terlalu masuk akal, pertimbangkan merevisinya. Ini tidak berarti bahwa harus benar-benar menyerah, tetapi hanya menyesuaikan target berdasarkan realita diri.

## Bagian 4

### Relevant (R - Relevan)

#### 1. Lakukan *reflect* (refleksi) terhadap keinginan diri.

Relevansi adalah suatu hal yang berkaitan dengan aspek ketercapaian suatu target. Inilah elemen «R» dalam metode SMART. Pertanyaan yang harus direnungkan di sini adalah apakah target yang telah ditentukan akan berkontribusi dalam memenuhi kebutuhan diri secara individu. Inilah saatnya untuk kembali memikirkan pertanyaan “why” (mengapa). Bertanyalah kepada diri sendiri apakah target ini benar-benar akan memenuhi keinginan diri atau apakah ada target berbeda yang lebih penting bagi kita.



**2. Pertimbangkan target serta keadaan lain dalam kehidupan.** Kita juga harus mempertimbangkan bagaimana target cocok dengan rencana-rencana lain dalam kehidupan. Rencana-rencana yang saling bertentangan bisa memunculkan masalah.

- Dengan kata lain, kita harus menentukan apakah target tersebut cocok dengan hal-hal lain yang terjadi dalam kehidupan.

**3. Sesuaikan target dengan relevansinya.** Bila kita menentukan bahwa targetnya relevan dan bisa bekerjasama dengan baik terhadap rencana-rencana lainnya, lanjutkan ke langkah berikutnya. Bila tidak, lakukan revisi.

- Bila Kita ragu, lakukan yang paling Kita sukai. Target yang sangat Kita pedulikan akan lebih relevan dan masuk akal daripada yang hanya sedikit menimbulkan ketertarikan. Target yang akan memenuhi impian juga akan jauh lebih

memotivasi serta berharga bagi Kita.

## Bagian 5

### *Time-Bound* (T – Terikat pada Waktu)

1, Tentukan kerangka waktu. Ini berarti target harus memiliki tenggat atau tanggal selesai.

- Menentukan kerangka waktu untuk target akan membantu dalam mengidentifikasi dan melakukan tindakan-tindakan spesifik yang harus diambil untuk mencapainya. Cara ini juga menyingkirkan elemen “di kemudian hari” yang terkadang tercipta dari penentuan target secara umum,
- Saat kita tidak menentukan kerangka waktu, maka tidak akan merasa tertekan secara internal untuk mencapai target, sehingga kemungkinan akan gagal.

**2. Tentukan batu-batu loncatan.** Hal ini penting, terutama bila target kita bersifat jangka panjang. Tentukan beberapa target yang lebih kecil sebagai batu loncatan, agar

bisa mengukur perkembangan diri dan tetap mengelolanya dengan baik.

**3. Berfokuslah pada jangka panjang dan pendek.** Perkembangan konsisten terhadap target berarti memiliki visi di masa sekarang dan masa depan. Dalam jangka waktu yang telah ditentukan, ajukan pertanyaan-pertanyaan ini kepada diri sendiri:

- Apa yang bisa kulakukan hari ini untuk mencapai target? Apa yang bisa kulakukan dalam 3 minggu ke depan untuk mencapai target? Jawabannya di sini mungkin melibatkan membuat rencana hidangan atau jadwal olahraga yang mendetail.
- Apa yang bisa kulakukan dalam jangka panjang untuk mencapai target? Di sini, fokusnya adalah mempertahankan hasil.

### **Menerjemahkan Impian dengan SMART**

Dalam buku *7 Habits of Highly Effective People*, Steven Covey memperkenalkan istilah "Start

*From The End of Mind*" kita mulai dari tujuan akhir. Artinya agar hidup kita lebih baik kita harus menetapkan tujuan terlebih dahulu. Ini agar kita punya fokus yang jelas. Sehingga, ketika kita sudah memiliki fokus tanpa disadari segenap potensi yang dimiliki akan tercurah pada tujuan tersebut. Tubuh kita, tenaga, pikiran dan hati kita akan bergerak dengan langkah pasti dan meyakinkan untuk meraih tujuan tersebut.

### **Kekuatan Impian**

Sesungguhnya nilai dari suatu perbuatan tergantung dari niat yang dimiliki. Niat disini bukanlah sekedar maksud untuk apa kita melakukan, itu barulah tahapan atau level niat yang paling rendah. Niat sesungguhnya memiliki makna yang lebih luas lagi. Itulah yang harus disadari, bahwa niat bukan sekedar maksud, niat adalah motivasi, niat adalah tujuan, dan niat adalah impian, niat adalah cita-cita, niat adalah hasil akhir yang kita inginkan.

Untuk itu bila dalam melakukan suatu pekerjaan tidak cukup



dengan memasang niat ala kadarnya lalu kita bilang pada diri sendiri " ah... yang penting niat kita baik". Ya, bisa jadi niat kita baik tetapi kalau niat kita pendek dan tidak jelas, sejelas-jelasnya. Maka tanpa kita sadari kita tidak akan optimal dalam mengeluarkan potensi kita, semangat kita menurun sehingga hasil akhirnya bisa ditebak, tidak maksimal.

Sadarilah, bahwa dalam hidup, kita perlu dan bahkan harus memiliki impian. Ini agar kita memiliki hidup yang bermakna, bukan hidup yang hanya sekeadarnya saja. Karena impian akan memimpin kita bergerak kearah yang benar, bukan ke arah yang salah. Impian dapat menjadi sumber energi yang luar biasa. Karena akan membuat kita mencurahkan semua potensi kita dengan benar.

Namun dalam menetapkan impian, kita harus tahu impian yang bagaimana yang akan membuat termotivasi untuk meraihnya dan impian mana yang membuat diri akhirnya malas untuk berusaha menggapainya. Karena jika salah dalam membuat impian,

walaupun pada awalnya kelihatan baik dan hebat, akan menyebabkan kita sulit untuk meraihnya. Orang yang memiliki impian yang sama, namun tidak lengkap dan salah dalam merangkainya bisa menentukan mana yang akan berhasil meraihnya dan mana yang tidak.

### **Impian itu harus S.M.A.R.T**

**Spesifik.** Artinya jelas. Jika kita membuat impian buatlah impian yang spesifik. Baik itu untuk impian jangka pendek maupun impian jangka panjang Kita. Jangan membuat impian yang tidak jelas walaupun kelihatannya hebat namun masih biasa dan bersifat umum. Impian kita harus jelas dan spesifik atau kita sulit untuk meraihnya karena secara tidak disadari pikiran bawah sadar kita tidak tertarik untuk meraihnya karena membingungkan. Misalnya, saya ingin jadi kepala dinas, saya ingin jadi profesor.

**Measurable.** Artinya terukur. Ukuran ini penting sebagai parameter kesuksesan kita. Bagaimana kita akan tahu bahwa

kita sudah sukses atau belum bila kita tidak punya ukuran kesuksesan kita sendiri. Setiap orang ukuran kesuksesannya pastilah berbeda-beda tetapi harus ada dan harus jelas.

Dengan memiliki ukuran maka patokan kesuksesan kita akan jelas. Jika kita belum mendapatkan hasil seperti yang telah kita buat sendiri maka kita akan terpacu untuk bekerja lebih giat lagi. Selagi hasilnya tidak seperti yang kita harapkan maka kita tidak akan berhenti bekerja.

**Anthusiasable /Achievable.** Hal ini juga baik menurut saya karena cita-cita haruslah membuat kita antusias dalam mencapainya. Dengan antusias berarti semangat kita akan membara dan kerja kita akan optimal. Saya suka memakai kedua-duanya. Achievable dan Anthusiasable. Dan memang, banyak penemuan-penemuan yang ada saat ini dulunya kebanyakan orang berfikir tidak achievable, sulit untuk dijangkau, tetapi kenyataannya bisa dan ada yang membuktikannya.

**Realistic.** Artinya masuk akal. Jangan membuat impian yang tidak masuk akal. Kita harus juga *Result Oriented*. Berfikirilah tentang hasil yang akan dicapai.

**Timing.** Maksudnya disini adalah tentukan waktunya. Kapan impian Kita harus tercapai? Tahun berapa? Saat Kita umur berapa? Dengan menentukan timing berarti kita membuat deadline, batasan untuk mencapainya. Harapannya dengan membuat deadline kita akan menjadi lebih mudah dalam mengatur strategi. Keuntungan lainnya bila kita menentukan timing adalah kita menjadi sadar akan waktu dan selalu berlomba-lomba dengan waktu. Semakin dekat waktunya kita semakin akan terpepet dan menjadi kepepet. Harapannya menjadi semakin terpacu. Bila sudah kepepet kita bisa mengeluarkan segenap kemampuan kita.

## KESIMPULAN

Mewujudkan SMART ASN 2024 dapat dimulai dengan mengembangkan keterampilan berpikir menggunakan metode SMART dalam setiap kegiatan



merencanakan dan melaksanakan program kerja dengan standar kinerja yang tinggi. Untuk maksud itu, tidak berlebihan apabila keterampilan *soft skill* ini diasah terus menerus dalam berbagai training peningkatan kompetensi ASN agar menjadi darah-daging dalam sistem berpikir ASN dalam meningkatkan standar kinerjanya. Bahkan, metode SMART ini dapat

digunakan dalam training dasar pada sesi orientasi/ ekspektasi dalam menyusun tujuan dan impian sebagai ASN Unggul. Kiranya, tulisan sederhana ini memberikan inspirasi pihak badan diklat ASN untuk memasukkannya sebagai mata ajar wajib dalam setiap jenjang pendidikan dan pelatihan para ASN.

### Sumber Referensi:

- Doran, G. T. 1981. *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*. Management Review, Volume 70, Issue 11.
- Kotler, Philip. 2001. *Manajemen Pemasaran di Indonesia : Analisa, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian*. Salemba Empat. Jakarta
- Meyer, Paul J. 2003. "What would you do if you knew you couldn't fail? Creating S.M.A.R.T. Goals". *Attitude Is Everything: If You Want to Succeed Above and Beyond*. Meyer Resource Group, Incorporated, The.
- Brian Tracy. *SMART Goals 101: Goal Setting Examples, Templates &*
- Fischhoff, B., Slovic, P., & Lichtenstein, S. (1988). *Knowing what you want: Measuring labile values. Decision Making: Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions*, Cambridge University Press, Cambridge, 398-421. (Chapter 18)
- Morisano, D., Hirsh, J. B., Peterson, J. B., Pihl, R. O., & Shore, B. M. (2010). *Setting, elaborating, and reflecting on personal goals improves*

- academic performance.* Journal of Applied Psychology, 95(2), 255.) Prabu Mangkunegara, Anwar, *Evaluasi Kinerja SDM* .PT. Rafika Aditama, Bandung,2006
- Dwiyanto, Agus, 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Jurnal PAN-RB Edisi Tahun 2016  
Jogyakarta, Fisip UGM

\*\*\*\*



# Proses Bisnis Wajah Metagovernance Dalam Upaya Sinergitas Ketatalaksanaan Birokrasi

**Ananda Putri Sujatmiko, S.I.P.**

*Analisis Politik, Hukum, dan Keamanan, Asisten Deputi Asesmen dan Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan Kelembagaan dan Tata Laksana Politik, Hukum, Keamanan, dan Pemerintah Daerah, Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana*

## *Abstrak*

*Belum tercapainya cita-cita birokrasi yang konstruktif seperti efektifitas dan efisiensi dalam kacamata reformasi birokrasi ketatalaksanaan, pada dasarnya bukanlah disebabkan pada kesalahan satu-dua pihak. Terdapat determinan factor yang sifatnya sistemik di antaranya silo activity, pergantian kepemimpinan yang berdampak pada perubahan mekanisme tata kerja organisasi, serta tidak terpetakannya tugas, fungsi, dan hubungan kerja antar unit organisasi baik internal maupun eksternal.*

*Mengatasi masalah ini, maka perlu digambarkan peta proses bisnis instansi pemerintahan. Peta ini nanti akan berperan sebagai aset organisasi dalam hal menggambarkan hubungan kerja antar unit organisasi dalam instansi pemerintahan. Secara teoritis, praktik ini pula merupakan refleksi implementasi teori metagovernance yang memiliki fokus dan lokus pada aktor-aktor yang menjalankan negara, seperti hirarki birokrasi, pasar, dan network governance, dengan tujuan utama yakni menyelesaikan masalah publik yang kolektif, mengakomodir kepentingan bersama, serta mendorong efektifitas dan efisiensi dalam tatanan birokrasi.*

*Kata Kunci : reformasi birokrasi, tatalaksana, kelembagaan, efektifitas, metagovernance*

## **Pendahuluan**

Istilah “The Indonesian Tiger” yang ditulis oleh Joshua Keating (2010) dapat diartikan sebagai representasi optimisme keyakinan akan kedudukan Indonesia sebagai salah satu macan perekonomian di bumi Asia bahkan dunia. Namun, ihwal ini hanya akan tercapai apabila upaya perwujudan reformasi birokrasi sebagai salah satu instrumen penggerak tata negara tanah air dapat tercapai. Sebagaimana garam yang tidak terlihat di dalam air namun dapat dirasakan, begitulah urgensi reformasi birokrasi sebagai upaya mendukung cita-cita bangsa yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain, birokrasi yang baik dan *sustainable* merupakan kebutuhan genting bagi negara.

Berbagai kebutuhan pengetahuan baik teoritis maupun teknis guna merekonstruksi reformasi birokrasi kian berkembang, terlebih dalam beberapa dekade terakhir. Dewasa ini, konsep yang kian populer dalam konteks ketatanegaraan adalah kondisi di mana pemerintah tidak lagi berjalan sendiri. Ihwal tersebut didukung oleh Marsh dan Stoker (2010) yang mengatakan

bahwa kompleksitas bernegara dalam hal upaya mengatur masyarakatnya kian meningkat, sehingga peran negara perlu dibagi hingga akhirnya berperan seminimal mungkin. Bahkan Bevir (2011) menyebutkan bahwa negara sebaiknya dalam kondisi sebagai *setting rule of the game* (penentu aturan main) bukan pemain utama.

Namun, salah satu persoalan yang paling nampak dalam rutinitas birokrasi dan mengganjal upaya reformasi adalah perihal keterkaitan tugas dan fungsi antar unit kerja pemerintahan. Patalogi birokrasi yang sering dirasakan adalah ego sektoral (*silo activity*) serta keengganan berkomunikasi yang berakibat pada miskoordinasi antar unit kerja. Sehingga, tatkala masalah koordinasi muncul maka upaya lempar batu sembunyi tangan akan bermunculan. Akibatnya, upaya membangun satu pemerintahan yang utuh (*whole of Government perspective*) menjadi tidak tercapai. Perkara ini menyebabkan prinsip-prinsip proses bisnis serta pemetaannya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan kian mendesak dibutuhkan.



Maladministrasi misalnya, adalah salah satu muara dari tidak terpetakannya proses bisnis dalam administrasi pemerintahan sebagaimana mestinya. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi didefinisikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/ atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan. Beberapa wujud dari maladministrasi sebagaimana disebutkan di atas yakni korupsi, *gross inefficiency*, serta *defective policy implementation* (kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi) (Nurtjahjo, 2013 : 11-12) dapat menggiring ASN kepada tindak pidana korupsi (TPK).

Lebih lanjut lagi, *Anti Corruption Clearing House* dari KPK (2017)

bahkan menyajikan data statistik yang menunjukkan bahwa PNS Eselon I/II/III menjadi pelaku TPK terbanyak kedua setelah pihak swasta di tahun 2017. Adapun sebagian TPK yang dilakukan oleh aparatur negara ini merupakan bagian dari pola miskordinasi, praktik maladministrasi, serta *silo activity* yang bukan saja merusak hubungan antar unit instansi pemerintahan, tetap juga merusak cita-cita mulia reformasi birokrasi yang transparan dan akuntabel.

Oleh sebab itu, artikel ini ditulis untuk memberikan argumentasi perihal urgensi penyusunan peta proses bisnis yang turut menentukan kesuksesan reformasi birokrasi bidang ketatalaksanaan dalam konteks *metagovernance*. Teori yang berkembang seiring dengan konsep *good governance* ini, akan menjadi reflektor proses bisnis pemerintahan yang pada prinsipnya merupakan aset terpenting organisasi pemerintahan dalam mengumpulkan seluruh informasi ke dalam satu kesatuan dokumen organisasi (mulai dari tugas, fungsi, hingga aktor internal dan eksternal yang terlibat dalam setiap proses pelaksanaan fungsi). Sehingga,

kedepannya artikel ini diharapkan akan menambah pemahaman yang komprehensif perihal krusialitas penyusunan peta proses bisnis dalam mengendarai perahu birokrasi, sekaligus membawa dampak turunya TPK yang dilakukan oleh PNS, serta yang terpenting adalah menyukseskan cita-cita reformasi birokrasi tanah air.

### **Tantangan Reformasi Birokrasi Ketatalaksanaan**

Agenda reformasi birokrasi di Indonesia hari ini telah memasuki tahap kedua yang sebelumnya diawali di tahun 2010, dan dilegalkan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Jika tahap pertama reformasi birokrasi Indonesia berfokus pada terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, maka agenda reformasi birokrasi tahap kedua mengerucut pada cita-cita Presiden dan Wakil Presiden dalam program Nawacita.

Melalui dokumen Nawacita tersebut, negara diminta secara

konsisten menjalankan agenda reformasi birokrasi mulai dari pemerintah pusat hingga daerah secara berkelanjutan melalui restrukturisasi kelembagaan, perbaikan kualitas pelayanan publik, peningkatan kompetensi aparatur, penguatan *monitoring* dan supervisi atas kinerja pelayanan publik, serta dibukanya ruang partisipasi publik. Cetak birunya pun telah disusun melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019, yang selanjutnya melahirkan 8 (delapan) area Perubahan Reformasi Birokrasi. Adapun area perubahan yang dimaksud terdiri dari mental aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kelembagaan, tata laksana, sumber daya manusia ASN, peraturan perundang-undangan, serta pelayanan publik. Dari 8 (delapan) area tersebut, salah satu yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah area ketatalaksanaan.

Tata laksana atau biasa dikenal juga sebagai *business process* dapat didefinisikan sebagai aktivitas yang terukur dan terstruktur untuk memproduksi *output* (keluaran) tertentu untuk kalangan *customer*



tertentu. Dalam implementasinya terdapat penekanan yang kuat pada “bagaimana” pekerjaan itu dijalankan di suatu organisasi, tidak seperti fokus dari produk yang berfokus pada aspek “apa” (Davenport, 1993). Atau secara sederhana, konsep ini dapat diterjemahkan sebagai *a collection of activities that require one or more inputs and produce output that is useful / valuable to customers* (Hammer dan Champy, 1993). Sehingga dalam konteks ketatalaksanaan birokrasi, aktivitas layanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah seyogyanya menghasilkan manfaat yang dapat dirasakan bagi masyarakat secara holistik.

Berbagai upaya reformasi sistem ketatalaksanaan birokrasi di Indonesia sudah dilakukan, namun kapasitas dan efektivitas dari pemerintahan tanah air masih dinilai rendah oleh dunia. *World Bank* melakukan asesmen terhadap *government effectiveness* untuk negara-negara di dunia dengan skala indeks -2.5 untuk skor terburuk dan 2.5 untuk skor terbaik. Berdasarkan penilaian tersebut, Indonesia memperoleh skor -0.24 (tahun 2015) dan 0.1 (tahun 2016). Memang sudah terdapat peningkatan yang cukup baik, namun nilai ini masih

menempati Indonesia di posisi 86 dari 193 negara di dunia, tertinggal jauh di bawah Malaysia (posisi 45) dan Thailand (posisi 62).

Selain asesmen tersebut, hasil survey indeks persepsi korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) tahun 2017 oleh lembaga *Transparency International* (TI) menyebutkan bahwa Indonesia mendapatkan skor CPI 37 dari skala skor maksimal 100. Skor ini bergerak sangat lambat sejak 5 (lima) tahun terakhir, yakni 32 (tahun 2012 dan 2013), 34 (tahun 2014), 35 (tahun 2015), dan 37 (tahun 2016 dan 2017), dan menjadikan Indonesia negara ke-96 paling korup dari 180 negara yang disurvei. Tentu saja kita tertinggal lagi dengan negara tetangga, Malaysia (peringkat 62), India (peringkat 81), bahkan Timor Leste (peringkat 91).

Berbagai kondisi di atas merupakan tamparan reformasi birokrasi tanah air yang sudah berjalan setidaknya satu dekade terakhir. Cita-cita birokrasi yang efisien, efektif, dan akuntabel harus diwujudkan secara sistemik, konsisten, serta dibutuhkan komitmen pimpinan yang utuh tanpa intervensi sebagaimana diungkapkan Bennis (1989). Penataan tata laksana

birokrasi dengan *stakeholders* yang beragam perlu dilakukan melalui serangkaian proses analisis dan perbaikan dari hulu ke hilir sebagai wujud *social responsibility* pemerintah kepada masyarakat. Tujuannya adalah tidak lain untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem, proses, serta prosedur kerja, dengan target akhir yakni hilangnya *red tape barriers* yang dimiliki oleh institusi pemerintahan pusat hingga daerah.

### ***Metagovernance : Akomodator Kompleksitas Stakeholder Birokrasi***

Bandul pendekatan ilmu administrasi negara yang kian bergerak dari masa ke masa, sejatinya dapat dikatakan berawal dari kutipan John Dalberg Acton (atau biasa dikenal Lord Acton) yang terkenal di tahun 1887. Dalam sebuah suratnya kepada uskup Mandell Creighton, Lord Acton menuliskan "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men*", yang seketika dikutip oleh banyak cendekiawan politik pemerintahan di seluruh dunia hingga hari ini. Melalui kalimat tersebut, kita mendapat sebuah penegasan bahwa kekuasaan tidak

boleh diberikan secara absolut kepada satu pihak, melainkan dibutuhkan distribusi kekuasaan dan kewenangan agar meminimalisir tindakan koruptif. Sehingga kemudian lahirlah berbagai konsep dan teori dari para ilmuwan politik pemerintahan yang pada intinya menghendaki pembatasan kekuasaan negara.

Perkembangan paradigma ini secara dinamis berawal dari *Old Public Administration* (OPA), di mana lokus dan fokus negara masih berkuat pada institusi pemerintahannya. Selanjutnya, OPA bergeser menjadi *New Public Management* (NPM) yang ditawarkan oleh Christopher Hood (1991), dengan karakteristik "mewirausahakan birokrasi" atau memasukkan ruh swasta ke dalam tubuh birokrasi. NPM selanjutnya dipahami sebagai privatisasi seluas mungkin atas aktivitas pemerintah. Namun teori ini selanjutnya dipandang begitu kapitalis oleh sejumlah pakar. Jessop (2003:11) bahkan menyebutkan bahwa logika NPM cenderung memprioritaskan pada 'penghematan' dengan memaksimalkan keuntungan. Padahal logika negara adalah *substantive rationality*, yang berorientasi pada 'efektivitas'.

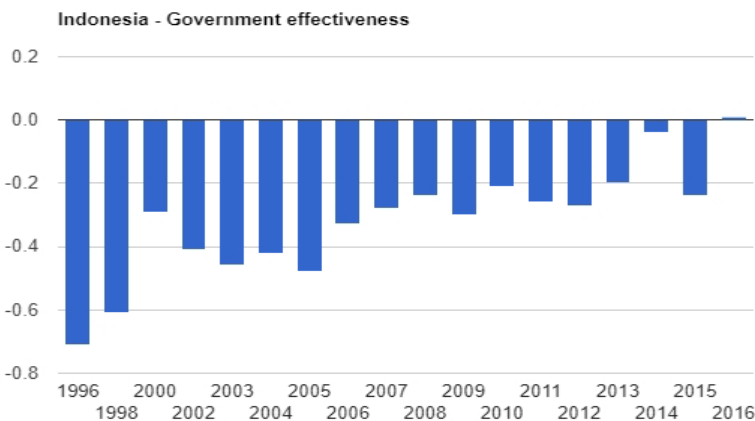


Para kritikus NPM membawa kelahiran teori baru yakni *Good Governance* dengan 10 (sepuluh) prinsipnya yang masih digunakan dalam praktik reformasi birokrasi hari ini. Prinsip tersebut di antaranya akuntabilitas, *controlling, responsiveness, professional, effectiveness and efficient, transparency, equality, strategic vision, participation, dan rule of law*. Popularitasnya meningkat seiring kompleksitas permasalahan birokrasi bertambah.

Dari teori yang telah disebutkan di atas, lahirlah teori lain yang semakin

mempertegas kebutuhan negara untuk dapat mengkomunikasikan tata laksananya, baik ke pihak internal maupun eksternal secara efektif dan efisien. Manajemen jaringan atau *network management* misalnya, muncul karena beragam masalah yang tidak mampu ditangani pemerintah sendirian, sebagaimana krisis minyak dunia tahun 1970'an. Ini membuktikan bahwa negara bukan satu-satunya pusat kekuasaan.

Ihwal ini didukung oleh Kickerts, dkk (1999) yang mengatakan banyak peristiwa yang menunjukkan bahwa



Source: TheGlobalEconomy.com, The World Bank

### Gambar 1. Indonesia - Government Effectiveness Index

Sumber : *The Global Economy.com, World Bank (2018)*

*steering* oleh pemerintah memiliki keterbatasan, sehingga harus diimbangi dengan aktor-aktor penting didalam kebijakan yang hendak dioperasionalkan. Atas dasar ini, konsep jaringan dengan bentuk *partnership* mengatakan bahwa ada aktor lain yang harus dilibatkan dalam mengorganisir Negara dan segudang persoalannya, yakni *private sector* dan masyarakat, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah (Sumarto,2004:29).

Dalam perkembangannya, *metagovernance* ikut lahir seiring dengan perkembangan manajemen jaringan dan *good governance* yang mencuat di tahun 1980'an. Konsep *metagovernance* (yang juga dikenal sebagai *governance of governance*) ini merupakan antithesis dari teori neo-liberalisme. Jika neo-liberal mendiferensiasi ranah negara, pasar, dan masyarakat yang berdampak pada kondisi pasar sebagai pemegang kekuasaan terbesar (atau Jessop (2003:11) menyebutnya sebagai '*more market, less state*'), maka *metagovernance* menjadi sebuah instrumen menghasilkan pemerintahan yang terkoordinasi dengan cara melakukan manajemen dan desain

kombinasi dari hirarki birokrasi, pasar, dan jaringan pemerintah untuk mencapai *outcome* terbaik dari kinerja organisasi sektor publik (Meuleman, 2008). Lebih jauh lagi, dalam kondisi yang lain *metagovernance* dimaknai sebagai sebuah *way of enhancing coordinated governance in a fragmented political system based on a high degree of autonomy for a plurality of self-governing networks and institutions* (Sørensen, 2014:4).

Bukan tanpa tujuan, *metagovernance* pun lahir dengan membawa cita-cita yang tidak kalah ilmiah. Jossep (2016:11) menyebutkan sejumlah tujuan dari *metagovernance* adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang sifatnya kolektif, diciptakan untuk mengakomodir kepentingan bersama, serta mendorong dan menciptakan kelompok sosial agar berfungsi dengan baik.

Terlepas dari sejurus definisi teoritis tersebut, penulis menilai bahwa teori ini merupakan teori yang tepat dalam merefleksikan reformasi birokrasi ketatalaksanaan Indonesia hari ini. Tata kelola yang kurang terkoordinasi dalam sebuah sistem politik yang demokratis, ditambah lagi



dengan ragam lembaga pemerintahan yang sangat heterogen, membuat kedudukan peta proses bisnis sebagai instrumen yang menggambarkan keterkaitan antar satu unit organisasi pemerintah dengan unit lainnya menjadi semakin mendesak.

### ***Proses Bisnis: Refleksi Metagovernance dan Urgensitasnya***

Sebagaimana salah satu dari 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi, penataan tata laksana berawal dari adanya analisis kebutuhan pemangku kepentingan, siapa yang membutuhkan pelayanan dan siapa yang akan menikmati manfaat yang paling besar. Selanjutnya, dilakukan identifikasi perihal siapa *stakeholder* utama, bagaimana kondisi eksisting tata laksana hari ini, dan bagaimana siklus tata laksana tersebut sebelum akhirnya dibakukan dalam *Standard Operating Procedures (SOP)* (LAN, 2011).

Namun demikian, SOP yang dianggap sebagai tujuan akhir dari proses ketatalaksanaan sejatinya adalah justifikasi yang perlu disanggah. Sederet upaya perbaikan tata laksana yang direncanakan dan diimplementasikan, seyogyanya bertujuan untuk

mempermudah organisasi mencapai visi misi yang ditetapkan, menghasilkan SOP yang berkesesuaian dengan peta proses bisnisnya, serta membangun suatu sistem ketatalaksanaan yang adaptif terhadap perbaikan yang berkesinambungan. Oleh sebab itu, idealnya poses bisnis perlu terlebih dahulu disusun dan kemudian diderivasi sampai dengan SOP Administrasi Pemerintahan (SOP AP). Tahapan ini perlu dilakukan sebelum organisasi menghasilkan keluaran (*output*).

Terminologi “proses bisnis” memang belum semasyhur SOP dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Menajaknya ketenaran pendekatan *New Public Management (NPM)* atau dikenal juga *reinventing government* dengan karakteristik “mewirusaha birokrasi”, membuat proses bisnis kerap dimaknai sebagai tindak lanjut pendekatan tersebut. Dalam arti sempit, negara diasumsikan perlu memiliki kegiatan yang bernuansa ekonomi dan menghasilkan uang. Padahal tidak demikian. Negara merupakan *non profit organization* yang memiliki tujuan bersama bersifat kerakyatan, bukan tujuan *economizing* dengan memaksimalkan keuntungan.

Seiring dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, ketatalaksanaan (*process business*) telah diperkenalkan pertama kali melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Tata Laksana (*Business Process*). Namun dalam perkembangannya, regulasi tersebut dianggap belum bersifat adaptif sehingga dirumuskan kembali payung hukum strategis yakni Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penyusunan Peta Proses Bisnis Instansi Pemerintah.

Adapun sejumlah perbaikan regulasi tersebut salah satunya adalah penambahan prinsip sederhana representatif serta konsensus subyektif. Sederhana representatif dapat dimaknai bahwa peta proses bisnis sebaiknya dapat mewakili seluruh aktivitas organisasi tanpa terkecuali dan digambarkan dengan sederhana. Sedangkan konsensus subyektif yakni disepakati oleh seluruh unit organisasi yang ada dalam ruang lingkup instansi pemerintah. Bahkan, jika suatu instansi pemerintahan telah menerapkan proses bisnis dalam tataran administrasi

dengan benar, maka ke depan akan tercipta interoperabilitas – yakni praktik koordinasi dan kolaborasi antar proses bisnis dan antar Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), terutama dalam rangka pertukaran data, informasi atau layanan SPBE.

Selain itu, Permenpan baru tersebut juga berusaha membumikan proses bisnis dengan prinsip yang urgen. Regulasi ini menunjukkan bahwa pada hakikatnya peta proses bisnis merupakan asset organisasi yang *valuable*, karena tidak menggantungkan alur kerja pada pejabat perseorangan yang menduduki posisi pimpinan sebuah unit organisasi. Sehingga, siapapun yang menjadi menduduki pucuk pimpinan organisasi akan tetap menjalankan alur kerja yang senada dan serupa. Peta proses bisnis juga mampu mengidentifikasi kesalahan dalam organisasi yang berdampak pada pelayanan maupun citra organisasi yang buruk. Sehingga, ketika terjadi kesalahan maka titik kesalahannya pun dapat diidentifikasi dengan tepat. Peta proses bisnis akan menunjukkan siapa yang keliru dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam aktivitas organisasi pemerintahan. Ihwal ini



akan berdampak pada tepat atau tidaknya pemimpin dalam menentukan arah kebijakan.

Lantas, bagaimana korelasi proses bisnis dalam konteks *metagovernance*? Kita sudah menyepakati bahwa dalam menjalankan roda pemerintahan, kita bekerja tidak hanya dalam satu unit organisasi. Melalui penyusunan peta proses bisnis dalam kerangka reformasi birokrasi ketatalaksanaan yang didasarkan atas pedoman Permenpanrb Nomor 19 Tahun 2018 tersebut, maka dapat sekaligus menjembatani dihasilkannya SOP yang mengintegrasikan satu unit organisasi dengan unit lainnya dalam instansi pemerintahan. Lebih jauh lagi, kombinasi dari hirarki birokrasi, pasar, dan jaringan pemerintah untuk mencapai *outcome* terbaik dari kinerja organisasi sektor publik sebagaimana maruah *metagovernance* dapat tergambar eksplisit dalam peta proses bisnis. Tidak hanya itu, cita-cita *metagovernance* dalam meningkatkan koordinasi antar pluralitas organisasi birokrasi dapat turut terpetakan dengan profesional.

### **Penutup**

Untuk merubah tatanan birokrasi ketatalaksanaan, diperlukan pergerakan yang sifatnya konstruktif, sistematis, ilmiah, dan didasarkan pada komitmen bersama antar unit organisasi pemerintahan internal maupun eksternal. Penulis menilai bahwa *metagovernance* merupakan teori paling mutakhir yang mampu menjelaskan kondisi reformasi birokrasi ketatalaksanaan yang hari ini sedang berjalan, jika dibandingkan dengan teori lainnya dalam lingkup administrasi negara. *Metagovernance* ini selanjutnya dijabarkan sebagai reflektor penyusunan peta proses bisnis sebagai salah satu dari 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi.

Melalui penyusunan peta proses bisnis dalam organisasi pemerintahan, maka instansi tersebut akan memiliki aset organisasi yang berharga dalam menjalankan tugas dan fungsi yang termaktub dalam mandat organisasi, serta mampu mempengaruhi upaya pemerintah secara keseluruhan dalam mencapai visi dan misi yang ditulis secara eksplisit dalam Rencana Strategis (Renstra) organisasi pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bennis, W. 1989. *On Becoming A Leader*. Reading, MA: Addison Wesley Publishing Company, Inc
- Bevir, M. 2011. *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publication
- Davenport, Thomas. 1993. *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Boston: Harvard Business School Press
- Hammer, Michael and James Champy. 1993. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Business
- Jessop, Robert. 2003. *Governance, Governance Failure and Metagovernance*, United Kingdom: Department of Sociology, Lancaster University
- Keating, J. 2010, *The Indonesian Tiger*, Foreign Policy
- Kickert, Walter JM, Erik-Hans Klijn and Joop FM Koppenjan. 1999. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London : SAGE Publications
- Marsh, David dan Gerry Stoker. 2010. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. USA : Palgrave Macmillan
- Meuleman, L. 2008. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Network and Market*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.
- Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Deputi Bidang Kajian Manajemen Kebijakan dan Pelayanan. 2011. *Model Analisis Proses Bisnis Instansi Pemerintah*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
- Sumarto, Hetifah SJ. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance (20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia)*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Sørensen, Eva. 2014. *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, West Virginia, The American Review of Public Administration Volume 36 No. 1, Sage Publications.



### **Regulasi**

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

Peraturan Menteri PANRB Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019

Peraturan Menteri PANRB Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penyusunan Peta Proses Bisnis Instansi Pemerintah.

### **Website**

The Global Economy.com, diakses pada 6 Oktober 2018 pukul 19.22

Transparency.org diakses pada 5 Oktober 2018 pukul 20.08

**Hendra Nurtjahjo. Memahami Maladministrasi. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia. 2013,** diakses pada 6 Oktober 2018 pukul 11.29 WIB.

Jossep, Bob. 2016. *Metagovernance*, Research Gate.net (artikel) diakses pada 7 Oktober 2018 pukul 17.48

\*\*\*\*\*

# Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Kelembagaan Eksekutif, Legislatif, Dan Yudikatif

**Drs. Yanuar Ahmad, MPA.**

*Asisten Deputi Perumusan Kebijakan Sistem Kelembagaan dan Tata Laksana Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi*

## *Abstrak*

*Revitalisasi kelembagaan birokrasi dilakukan guna mengembalikan birokrasi kepada fungsi dukungannya dengan dasar pencapaian Nawacita, penegakkan hukum dan peraturan perundangan dengan memperhatikan aspek dukungan politik dan legitimasi, serta dukungan sumber-sumber daya organisasi. Revitalisasi yang dilakukan meliputi dimensi filosofi, paradigmatis, kelembagaan, ketatalaksanaan dan dimensi sumber daya manusia. Di sisi lain pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang dimandatkan oleh UUD 1945 yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif, konstitutif dan auditif diselenggarakan dalam bentuk kelembagaan tinggi negara sesuai tugas dan fungsinya masing-masing yang dijalankan secara independen. Walaupun demikian, seluruh lembaga negara terkoneksi satu sama lain berdasarkan keeratan tugas dan fungsi yang saling melengkapi, maupun berdasarkan kesamaan karakteristik kelembagaan birokrasi dari masing-masing lembaga negara sebagai unit pemberi dukungan administratif dan teknis operasional.*

*Kata kunci: reformasi birokrasi, revitalisasi kelembagaan, eksekutif, legislatif, yudikatif, konstitutif, auditif, cabang kekuasaan negara.*



## Pendahuluan

Reformasi Birokrasi (RB) merupakan konsep dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mendorong pembaharuan dan perubahan penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia. Seluruh instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah didorong untuk melakukan pembaharuan dan perubahan serta meningkatkan kinerja organisasi dengan memaksimalkan sumber daya organisasi. Terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi mengapa RB menemukan momentumnya. RB sejak awal diinisiasi sebagai respon atas keprihatinan kinerja birokrasi yang diselenggarakan secara *business as usual*<sup>1</sup>.

Selain itu, krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada periode akhir kepemimpinan Orde Baru turut mendorong adanya kebutuhan akan reformasi mendasar dalam penyelenggaraan birokrasi (Azizy, 2007). Termasuk di dalamnya adalah adanya dorongan untuk membangun dan mengembalikan kepercayaan

publik kepada pemerintah (Dwiyanto, 2011), dengan mengembalikan fungsi birokrasi dari pengaruh dan hiruk pikuk dunia politik. Salah satunya pada saat itu Presiden BJ Habibie di awal pemerintahannya setelah menggantikan kekuasaan Orde Baru mengeluarkan PP 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai netralitas birokrasi, termasuk pengesahan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, menggantikan UU No. 8 Tahun 1974.

Namun demikian secara legal formal, RB baru diselenggarakan atas dasar Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Perpres ini menjadi acuan bagi diselenggarakannya RB di seluruh instansi pemerintah. Peraturan perundangan terkait penyelenggaraan RB ditindaklanjuti dengan terbitnya Permenpan RB No. 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014, dan sejumlah Permenpan RB dari No. 7 s.d 15 Tahun 2011 tentang berbagai pedoman terkait usulan dan mekanisme Reformasi Birokrasi K/L dan Pemda. Peraturan perundangan inilah yang sampai saat ini menjadi rujukan

1 Lihat Rahmatunnisa, 2012

bagi instansi pemerintah di seluruh tingkatan dalam menyelenggarakan RB-nya masing-masing.

Di sisi lain, revitalisasi kelembagaan, merupakan terminologi yang berbeda dan tidak dikenal secara spesifik dalam peraturan perundangan. Reformasi administrasi, di sisi lain sudah lama dikenal dalam referensi dan literatur administrasi publik (lihat Aucoin, 1990; Brudney et al, 1999). Sebagai sebuah upaya elaborasi akademik, revitalisasi kelembagaan tentu sangat kontekstual dan mendorong adanya kontribusi penting dalam memperbaiki birokrasi. Akan tetapi memaknai revitalisasi kelembagaan sebagai sesuatu yang baru dan terpisah dari RB merupakan hal yang harus dikoreksi, baik secara hukum maupun praktek. Adalah menjadi penting untuk melihat *positioning* revitalisasi kelembagaan ini sebagai bagian tidak terpisahkan dari kegiatan RB, atau setidaknya memiliki ruang irisan yang sangat besar. Jika tidak, maka dapat dipastikan konsep revitalisasi kelembagaan hanya merupakan duplikasi dari sebagian konsep RB.

Adapun argumentasi mengapa RB dan/atau revitalisasi kelembagaan perlu dilakukan adalah untuk

menjawab berbagai permasalahan birokrasi, baik yang dirasakan secara langsung oleh masyarakat dalam bentuk pelayanan publik yang kurang memuaskan, maupun dalam bentuk indikator-indikator atau indeks global yang diterima secara umum. Indeks Pembangunan Manusia (IPM), misalnya, yang menjadi salah satu rujukan kinerja pembangunan di bidang manusia yang dikeluarkan oleh UNDP, menunjukkan bahwa Indonesia sudah masuk dalam kategori IPM medium, namun masih berada di ranking 113 dari 188 negara yang ada dalam daftar, posisinya masih di bawah China, Thailand, atau Malaysia.

Fakta ini menjadi pekerjaan rumah bagi birokrasi di sektor terkait untuk terus meningkatkan kualitas kerjanya. Indikator-indikator World Governance Index (WGI) seperti *government effectiveness* atau keefektifan pemerintah dan *regulatory quality* atau kualitas peraturan perundangan di tahun 2016 dari Bank Dunia juga menunjukkan posisi Indonesia yang masih di bawah Thailand atau Malaysia. Indikasi-indikasi ini menjadi penting mengapa RB ataupun revitalisasi kelembagaan birokrasi harus tetap berjalan dan dilaksanakan.



Selanjutnya, pembentukan lembaga negara yang dimandatkan oleh UUD 1945 merupakan sebuah keniscayaan dalam penyelenggaraan cabang-cabang kekuasaan negara. Pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara ini dilakukan agar terjadi distribusi kekuasaan yang dapat menghindarkan terkonsentrasinya kekuasaan di satu lembaga. Selain itu, dengan adanya pemisahan ini, maka akan memungkinkan proses *check-and-balance* serta fungsi saling melengkapi (komplementer) antar lembaga negara tersebut. Dalam menjalankan fungsi masing-masing lembaga negara ini, peran birokrasi, di sisi lain tidak dapat dikedirikan, mengingat seluruh sumber daya dan kompetensi sebagian besar justru dimiliki oleh birokrasi. Tanpa keberadaan dan dukungan birokrasi, akan mustahil bagi lembaga-lembaga negara ini untuk dapat menjalankan fungsi cabang kekuasaannya masing-masing.

Ketika distribusi kekuasaan secara tegas terbagi melalui tugas, fungsi, dan wewenang antar cabang kekuasaan maka, sesungguhnya reformasi birokrasi secara alamiah terjadi. Mengapa demikian? sebab RB salah satu

outputnya adalah berkaitan dengan pembaruan ketatalaksanaan yang tumpang tindih dan duplikatif antara satu lembaga dengan lembaga lain sehingga tidak terjadi lagi *over lapping* kewenangan oleh lembaga-lembaga tersebut. Jika lembaga-lembaga pemerintah mampu mewujudkan sistem ketatalaksanaan yang progresif dan efektif ditunjang dengan struktur organisasi yang ramping tapi kaya fungsi maka reformasi birokrasi organisasi tersebut separuhnya sudah berhasil dilaksanakan.

Makalah ini tidak membedakan, apalagi menghadapkan satu sama lain, antara RB dengan revitalisasi kelembagaan birokrasi dalam lembaga negara secara *vis-a-vis*. Revitalisasi kelembagaan harus dipahami sebagai bagian dari RB secara umum. Secara spesifik makalah ini disusun dengan salah satu tujuan, selain memenuhi permintaan konferensi, juga untuk mengurai perbedaan dan persamaan antar lembaga negara ditinjau dari dua perspektif, yaitu perspektif fungsi yang melekat pada masing-masing lembaga negara dan perspektif dukungan administrasi dan teknis operasional yang merupakan

wilayah kapasitas dan kompetensi birokrasi. Tujuan lain yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana revitalisasi kelembagaan birokrasi pada lembaga dapat diwujudkan agar tercapai penyelenggaraan birokrasi yang efektif, efisien dan akuntabel, dengan tanpa mengurangi kualitas kerja masing-masing lembaga negara yang didukungnya.

### **Dimensi Kontekstual Reformasi Birokrasi Lembaga Eksekutif, Legislatif, Yudikatif**

Penyelenggaraan fungsi masing-masing lembaga tinggi negara yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif tentunya tidak dapat berjalan sendiri, melainkan memerlukan dukungan administratif dan teknis operasional seperti sumber daya dan logistik lainnya yang disediakan oleh birokrasi. Masing-masing lembaga tersebut dilengkapi dengan unit birokrasi (unit kesetjenan) yang menjadi fungsi *supporting* terhadap lembaganya masing-masing. Oleh karena karakteristik masing-masing lembaga yang berbeda, maka konsekuensinya fungsi *supporting* yang dibentuk seyogyanya menyesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan

urgensinya. Dalam hal lembaga negara yang didukung menyelenggarakan fungsi kekuasaan negara yang besar dan melibatkan banyak pihak, maka dukungan kelembagaan birokrasi akan mengimbangi kebutuhan sebesar fungsi lembaga tersebut.

Untuk mendukung efektivitas dan efisiensi tugas dan fungsi serta wewenang lembaga tinggi negara baik pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif maka, diperlukan reformasi birokrasi untuk mengawal tujuan tersebut. Secara konseptual reformasi birokrasi merupakan bagian dari reformasi administrasi. A.F. Leemans menyatakan bahwa inti reformasi administrasi adalah reorganisasi mesin pemerintah yang dapat dinilai secara terukur. Indikator perubahan tersebut antara lain dapat dilihat dari program reformasi yang inovatif sehingga ruang lingkupnya lebih luas atau intensitasnya lebih tinggi atau kedua-duanya. Reformasi administrasi adalah suatu upaya yang secara khusus didisain untuk melakukan perubahan fundamental dalam sistem administrasi atau paling tidak mengukur peningkatan satu atau lebih elemen kunci administrasi seperti struktur administrasi, personil, dan proses.



Birokrasi pemerintahan negara memiliki sistem dan tata nilai yang dalam perjalanannya dapat berubah, mengalami pasang surut tergantung pada karakteristik rezim serta lingkungannya. Sejarah kebangsaan menunjukkan bahwa kondisi birokrasi yang ada sekarang merupakan warisan sistem birokrasi masa lalu (Orde lama dan Orde Baru). Ketidakstabilan politik yang menyebabkan pemerintahan selalu goyah pada masa Orde Lama membuat elite-elite birokrasi pada masa itu tidak memiliki waktu untuk memikirkan sistem birokrasi pemerintahan yang baik. Orde Baru berupaya menjaga stabilitas pemerintahan dan pembangunan dengan menerapkan sentralisasi kekuasaan. Model pemerintahan seperti ini jelas menjadi tempat bagi suburnya malpraktek birokrasi. Tidak mengherankan jika kemudian birokrasi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada masa Orde Baru sangat lekat dengan praktik buruk birokrasi pemerintahan.

Ketika reformasi bergulir, pemerintah berusaha memperbaiki birokrasi Indonesia melalui penerbitan sejumlah peraturan yang mengatur

tentang pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme untuk menciptakan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggung jawab. Selain itu secara massif, pemerintah dan DPR melakukan perombakan besar-besar terhadap sistem pemerintahan daerah dan tata kelola perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sistem kepegawaian, politik, dan lainnya. Hingga saat ini reformasi birokrasi diseluruh organisasi kekuasaan negara terus berlangsung sebagai tuntutan bagi birokrasi pemerintah untuk merespon segala tantangan dan perubahan yang terus terjadi.

Perkembangan paradigma administrasi publik, dari *Old Public Administration* menuju *New Public Administration*, *New Public Management* dan lainnya seperti *New Public Service* dan *The Whole Of Government* jelas harus direspon oleh birokrasi pemerintahan Indonesia. Birokrasi yang ruwet berbelit-belit, sentralistik, sarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme sudah tidak lagi mendapat tempat. Birokrasi semacam ini hanya akan menjadi penghambat dan sumber penyakit bagi pemerintah dan masyarakat. Indonesia saat ini membutuhkan birokrasi yang

bersih, cepat, murah, terukur, dan profesional. Jika tidak maka Indonesia akan tertinggal, jangankan dengan negara-negara yang sudah maju di Eropa, dengan negara Asia dan Asia Tenggara-pun akan terus tertinggal.

Apabila kita cermati dalam PermenPAN & RB Nomor 11 Tahun 2015 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2015 ~ 2019, akan nampak persoalan-persoalan yang selama ini mempersulit birokrasi pemerintahan di Indonesia untuk bangkit, persoalan tersebut antara lain:

- Birokrasi belum sepenuhnya bersih dan akuntabel (rendahnya komitmen pimpinan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi, penyelenggaraan pemerintahan belum mencerminkan penyelenggaraan yang bersih dan bebas KKN, manajemen kinerja masih belum diterapkan, manajemen pembangunan nasional belum berjalan optimal);
- Birokrasi belum efektif dan efisien (tata kelola pemerintahan yang baik belum diterapkan, lemahnya penegakan hukum, pengadaan barang dan jasa belum efektif dan efisien, kelembagaan

birokrasi belum efektif, penerapan e-gov belum efektif dan efisien, manajemen SDM aparatur belum efektif, dan in-efisiensi dalam penggunaan anggaran); dan

- Pelayanan publik belum mempunyai kualitas yang diharapkan (pelayanan perijinan belum efektif dan efisien, praktik pungutan liar masih ada, praktik manajemen pelayanan publik belum dijalankan dengan baik).

Persoalan-persoalan di atas adalah masalah aktual yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan Indonesia saat ini. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Unifah Rosyidi (2007) bahwa terdapat 2 (dua) dimensi utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu dimensi struktural dan dimensi individual. Dimensi struktural terdiri dari aspek dan parameter sebagai berikut:

- Aspek struktur, dengan parameter: Organisasi yang ramping kaya fungsi, rentang kendali pendek, koordinasi efektif, pengawasan dapat dilaksanakan dengan ketat.



- Aspektata kerja, parameternya: jelas dan tidak berbelit-belit, responsif terhadap persoalan.
- Aspek kepemimpinan, parameternya mencakup: kepemimpinan yang visioner, pemimpin manajer, integritas tinggi, partisipatif.
- Aspek anggaran, terdiri dari parameter: anggaran berbasis kinerja, efisiensi, akuntabel, dan menegakkan transparansi.

Adapun dimensi individual, aspek dan parameternya meliputi:

- Aspek pendidikan, dengan parameter: kualifikasi, spesialisasi, dan pelatihan dalam jabatan.
- Aspek ideologi, parameternya: sikap melayani, dedikasi.
- Aspek komitmen moral, parameternya: Fokus/kesediaan waktu kerja, patuh terhadap hukum dan peraturan.

Kedua dimensi di atas merupakan dimensi kontekstual reformasi birokrasi di Indonesia saat ini dengan persoalan seperti yang tertuang dalam Permenpan di atas. Untuk itu, revitalisasi terhadap paradigma birokrasi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif menjadi suatu keharusan dan kebutuhan yang

tidak dapat dielakkan. Muaranya adalah terwujudnya *good and clean government*. Pemerintahan yang baik dan bersih dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemerintahan yang baik terwujud melalui terciptanya efektivitas dan efisiensi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Pemerintahan yang bersih tercipta melalui aparatur yang bersih, jauh dari KKN, dan dipercaya oleh publik untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemerintahan seperti ini hanya akan terwujud jika birokrasi secara struktural dan individual menganut paradigma dengan visi dan nilai-nilai yang dilandasi oleh kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Dimensi struktural memiliki bobot relevansi tinggi berkaitan dengan kondisi birokrasi pemerintahan saat ini. Problem krusialnya adalah kecenderungan terjadinya proliferasi struktur lembaga pemerintah baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Kondisi ini dipicu oleh mudahnya lembaga pemerintah melakukan penambahan suatu unit organisasi tanpa melalui pemikiran dan kajian yang matang. Konsekuensi pembengkakan

struktur lembaga pemerintah dapat mengakibatkan jumlah PNS atau SDM bertambah, otomatis fasilitas sarana dan prasarana juga harus bertambah, biaya belanja pegawai semakin besar akibatnya beban anggaran menjadi berlipat-lipat.

Lebih jauh struktur yang gemuk seringkali banyak menyimpan penyakit birokrasi, lambat dan tidak efisien. Rentang kendali menjadi semakin jauh dan tidak efektif, koordinasi memburuk, pengawasan tidak berjalan maksimal. Akibatnya unit-unit organisasi semakin tidak efektif, tugas dan fungsi tidak berjalan maksimal maka, sudah seharusnya struktur organisasi birokrasi pemerintah ramping tapi kaya fungsi. Hal ini untuk mendorong agar organisasi pemerintah lebih efektif, efisien, fungsional, kinerja dan produktivitasnya menjadi tinggi.

Selain itu persoalan ketatalaksanaan juga bagian yang tidak kalah rumit dalam penataan birokrasi pemerintahan. Apalagi jika menyangkut interkoneksi antar lembaga, sangat mungkin *over lapping* dan duplikasi tugas dan fungsi antar lembaga terjadi. Maka yang harus dilakukan adalah dalam penyusunan tugas dan fungsi

organisasi perbedaan wewenang antar organisasi pemerintahan baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif harus setajam mungkin. Hal ini juga untuk membatasi potensi wewenang lembaga di luar batas kewenangan yang seharusnya, sebab sangat mungkin terjadi suatu lembaga pemerintah menjalankan tugas dan fungsi di luar kewenangannya disebabkan oleh konstruksi kewenangan yang melebihi batas. Akibatnya bisa saja sebuah lembaga menjalankan tugas dan fungsi lembaga lain, hal ini jelas tidak dapat dibenarkan.

Saat ini dan ke depan, tata laksana sebagai kunci proses bisnis lembaga pemerintah harus terus disempurnakan. Sudah tidak jamannya lagi mekanisme kerja yang berbelit-belit. Kejelasan peran dan fungsi masing-masing unit kerja menjadi salah satu faktor agar penyederhaan tata kerja terwujud. Selain itu aspek tata kerja seharusnya juga memberikan manfaat dalam peningkatan derajat responsivitas lembaga pemerintah dalam menghadapi persoalan. Tata kelola dalam pelayanan di bidang perijinan dalam sektor apapun, penanganan kasus hukum, pelayanan



administrasi kependudukan, dan lain-lain perlu menjadi perhatian semua birokrasi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Reformasi birokrasi membutuhkan kepemimpinan yang visioner, mampu melihat kebutuhan dan tantangan kedepan serta mampu menemukan solusi bagaimana organisasi pemerintah siap menghadapinya. Kemampuan untuk terus belajar, menemukan inovasi, dan melakukan keputusan-keputusan strategis menjadi syarat mutlak bagi pemimpin eksekutif, legislatif dan yudikatif saat ini. Selain itu reformasi birokrasi jelas membutuhkan pemimpin dengan karakter kuat, bersih dan berintegritas tinggi, memiliki kemampuan sebagai pemimpin juga manajer bagi organisasi yang dipimpinnya serta dapat mengelola organisasi secara partisipatif, mengutamakan kerjasama tim sebagai kekuatan organisasi.

Salah satu indikator keberhasilan reformasi birokrasi adalah terwujudnya pengelolaan anggaran yang efisien, efektif, akuntabel, dan terciptanya transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Aspek anggaran perlu memperoleh perhatian lebih

ditengah massifnya kebocoran anggaran dan banyaknya kasus-kasus korupsi yang terjadi di tanah air. Selain itu tingkat penyerapan anggaran yang tidak stabil oleh instansi pemerintah perlu menjadi catatan tersendiri terkait dengan reformasi birokrasi dalam aspek anggaran. Pada tataran yang lebih tinggi, reformasi anggaran pemerintah juga harus berfokus pada nilai kemanfaatan atas anggaran yang digunakan. Anggaran berbasis kinerja menjadi dasar untuk mengelola anggaran, bahwa anggaran pemerintah yang digunakan harus jelas output dan manfaatnya bagi pembangunan. Output dan manfaat yang benar-benar memberi nilai tambah bagi kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan ekonomi, dan daya saing bangsa.

Dimensi individual berkaitan dengan SDM aparatur yang memegang peran kunci dalam reformasi birokrasi. Pemerintah dan DPR sepakat menerbitkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki tata kelola kepegawaian sipil. Manajemen PNS saat ini masih menyisakan banyak masalah dan problematika yang tidak mudah untuk diselesaikan. Problematika tersebut

diantaranya: level kompetensi PNS yang sangat beragam, kinerja dan produktivitas yang belum maksimal, kuatnya intervensi politik pengelolaan PNS di instansi daerah, dan persoalan struktural lainnya yang bisa jadi membutuhkan waktu puluhan tahun untuk menyelesaikannya.

Harus diakui dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir telah terjadi perubahan tata kelola manajemen PNS yang lebih baik melalui proses rekrutmen dan pengembangan kompetensi PNS. Namun hal ini belum mampu mendorong perbaikan sistem manajemen PNS karena separuh lebih jumlah PNS yang ada saat ini ikut menyumbang munculnya berbagai macam persoalan struktural dalam pengelolaan PNS. UU ASN menyebutkan bahwa pengelolaan PNS saat ini dan seterusnya wajib berdasarkan sistem merit. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sistem inilah yang diyakini akan membawa birokrasi pemerintahan mampu

mewujudkan pemerintah Indonesia menuju *World Class Government*.

Dimensi individual dalam konteks reformasi birokrasi mensyaratkan aspek pendidikan dengan parameter kualifikasi, spesialisasi, dan pelatihan dalam jabatan bagi PNS untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan. Saat ini dan kedepan semua lembaga pemerintah baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus diisi oleh SDM yang memiliki kompetensi tinggi sehingga andal dalam melaksanakan tugas jabatannya. Kualifikasi PNS harus jelas melalui latar belakang pendidikan yang memadai dan pengalaman yang mantap untuk menduduki suatu jabatan. Selain itu pelatihan bagi PNS harus benar-benar dapat memberi nilai tambah bagi kompetensi PNS, baik kompetensi manajerial, teknis, maupun sosial kultural. UU ASN sudah jelas mengatur bahwa setiap PNS setiap tahun harus memperoleh pelatihan 20 jam pelajaran agar PNS dapat mengembangkan kompetensinya seoptimal mungkin, sebuah terobosan yang patut diapresiasi.

Ketika PNS sudah kompeten, tantangan selanjutnya adalah



bagaimana PNS dapat memiliki sikap dan mental untuk melayani masyarakat, bangsa dan negara sebaik mungkin. Perubahan *mind set* dan *culture set* dalam bekerja merupakan salah satu indikator penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. PNS harus mengembangkan dan meningkatkan sikap melayani dan memiliki dedikasi tinggi terhadap tugas jabatannya. Selain itu aspek komitmen moral dalam bekerja dan mengabdikan merupakan faktor penting agar PNS memiliki kinerja tinggi. Kemampuan untuk tetap fokus dan kesediaan dalam memberikan waktu kerja semaksimal mungkin menjadi syarat agar PNS produktif. Intinya bahwa setiap individu PNS saat ini dituntut untuk memberi kontribusi nyata dalam tugas pemerintahan dan pembangunan melalui komitmen moral untuk bekerja semaksimal mungkin serta patuh terhadap hukum dan peraturan.

### **Revitalisasi Interkonektivitas Antar Lembaga**

Dinamika unit organisasi birokrasi lembaga negara tidak hanya berfokus pada variasi kelembagaannya saja, tetapi juga terkait interkonektivitas

serta kesamaan karakter lembaga birokrasi yang melekat, seperti rujukan peraturan perundangan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, pengawasan dan pemeriksaan, mekanisme penggunaan anggaran, pembinaan kepegawaian atau manajemen SDM aparatur, manajemen aset, dll. Sehingga pada dasarnya seluruh unit organisasi birokrasi pada lembaga negara menjalankan *business process* yang relatif sama, karena mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku bagi birokrasi.

Lembaga tinggi negara terdiri dari 7 (tujuh) lembaga yang kesemuanya memiliki struktur organisasi, tugas fungsi dan kewenangan masing-masing. Ke tujuh lembaga tinggi negara tersebut sebagai alat utama perlengkapan negara memiliki hubungan keterkaitan (*interconnectivity*) bahkan juga memiliki ikatan saling ketergantungan (*interdependent*) yang tinggi dalam menjalankan tugas fungsi dan kewenangnya. Hal ini teridentifikasi dalam sejumlah klausul dalam UUD 1945 yang mengatur tentang bagaimana hubungan keterkaitan antar lembaga tinggi tersebut, seperti yang terangkum dalam ilustrasi di gambar 1,

Interkonektivitas Fungsi dan Lembaga Birokrasi.

Interkonektivitas antar masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut dapat dilihat dalam dua perspektif, yaitu (1) perspektif fungsi dan (2) perspektif dukungan administratif dan teknis operasional. Dalam perspektif fungsi, masing-masing cabang kekuasaan negara menjalankan fungsi lembaganya yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Tidak ada satu lembaga negara yang menjalankan fungsinya secara mandiri atau terpisah. Sebagai contoh, Presiden sebagai kepala pemerintahan

melaksanakan pengusulan rancangan undang-undang kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan secara bersama-sama seperti diatur dalam UUD 1945 Ps 5 (1) dan Ps 20 (2). MPR dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatan atas usul DPR seperti diatur dalam UUD 1945 Ps 7A. Atau misalnya pencalonan hakim agung atas usulan Komisi Yudisial kepada DPR sebelum mendapatkan penetapan Presiden sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Ps 24A (3). Contoh-contoh tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi dari masing-masing cabang kekuasaan negara tidak



Gambar 1. Interkonektivitas Fungsi dan Lembaga Birokrasi



berdiri sendiri, melainkan terkoneksi satu dengan lainnya.

Walaupun terkoneksi seperti demikian, dalam menjalankan fungsinya, masing-masing lembaga negara tetap memiliki tingkat independensi sesuai dengan wilayah mandat dan diskresi yang diembannya. Sebagai contoh Presiden tidak dapat mencampuri urusan yang diselenggarakan oleh DPR, demikian pula sebaliknya. Atau misalnya keputusan Mahkamah Konstitusi atas sebuah sengketa konstitusional tidak dapat dibatalkan atau diintervensi oleh DPR, MPR, bahkan Presiden sekalipun. Dengan demikian, lembaga negara memiliki tugas konstitusional dan fungsi dasar yang harus dijalankan secara independen sesuai dengan kapasitasnya masing-masing. Tidak terdapat campur tangan atau intervensi satu dengan yang lainnya karena pemisahan cabang kekuasaan ini sudah tegas dan dimandatkan dalam UUD 1945. Namun dalam menjalankan tugas dan fungsi tersebut, masing-masing lembaga negara memerlukan kehadiran lembaga negara lainnya dalam hal saling melengkapi dan/atau melegitimasi hasil penyelenggaraan tugas dan fungsinya.

Adapun dalam perspektif dukungan administratif dan teknis operasional, masing-masing lembaga negara memiliki unit organisasi birokrasi yang menjalankan tugas untuk memberikan dukungan administratif dan teknis operasional. Unit organisasi birokrasi ini menjalankan tugas dan fungsi seperti halnya organ kesekretariatan di tingkat K/L. Namun demikian, dari sisi ukuran atau skala, masing-masing besaran organisasi, SDM aparatur, maupun anggaran bervariasi, sangat tergantung dari tingkat kebutuhan lembaga negara yang dilayaninya. Sebagai contoh, unit organisasi birokrasi di BPK tergolong besar, mengingat tugas dan fungsi auditifnya mencakup seluruh level pemerintahan di pusat maupun di daerah. Berbeda dengan unit organisasi birokrasi di Komisi Yudisial, misalnya, yang hanya terdiri dari satu unit kerja eselon 1. Rincian perbedaan struktur dan eselonisasi unit organisasi birokrasi pada lembaga negara dapat dilihat pada tabel 1. Unit Organisasi Birokrasi pada Lembaga Tinggi Negara di Luar Eksekutif

.Selain perbedaan dalam skala atau ukuran organisasi, juga

**Tabel 1. Unit Organisasi Birokrasi pada Lembaga Tinggi Negara di Luar Eksekutif**

No	Lembaga (Tinggi) Negara	Unit Organisasi			Keterangan
		Es I	Es II	Es III	
1	Majelis Permusyawaratan Rakyat	2	7		Sekretariat Jenderal
2	Dewan Perwakilan Rakyat	5	18	55	Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian
3	Dewan Perwakilan Daerah	2	10	35	Sekretariat Jenderal
4	Mahkamah Agung	7			Sekretaris, Direktorat Jenderal, Badan
5	Komisi Yudisial	1	6		Sekretariat Jenderal
6	Mahkamah Konstitusi	1	6		Sekretariat Jenderal
7	Badan Pemeriksa Keuangan	12	48		Sekretariat Jenderal, Inspektorat Utama, Direktorat Utama, Auditoriat Utama

*Sumber: diolah dari berbagai sumber*

terdapat variasi dalam nomenklatur kelembagaan dari unit organisasi yang dikembangkan pada masing-masing lembaga negara. Mahkamah Agung, misalnya menggunakan nomenklatur Sekretaris saja untuk unsur kesekretariatan, sementara lembaga lainnya menggunakan nomenklatur Sekretaris Jenderal, seperti halnya unsur kesekretariatan di kementerian besar. Beberapa lembaga negara bahkan mengembangkan kelembagaan birokrasinya dengan tambahan unit kerja eselon satu, seperti Direktorat Jenderal, Badan, Inspektorat Utama, dll

(lihat tabel 1). Perbedaan nomenklatur antar lembaga negara ini menunjukkan adanya dinamika kelembagaan birokrasi yang dibentuk berdasarkan kebutuhan masing-masing lembaga. Beberapa konsekuensi yang muncul dengan adanya perbedaan unit organisasi birokrasi ini adalah adanya perbedaan tingkat kebutuhan atas ketersediaan sumber-sumber daya, baik SDM aparatur, sumber daya anggaran, sumber daya aset maupun sumber daya lainnya.

Berdasarkan kondisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa



kebutuhan revitalisasi kelembagaan birokrasi di lembaga-lembaga negara tidaklah sama. Hal ini karena fungsi yang diemban masing-masing lembaga berbeda skala dan volumenya. Namun demikian, revitalisasi perlu dilakukan dalam konteks mengembalikan fungsi dukungan organisasi dan memaksimalkan sumber-sumber daya organisasi yang dimiliki. Demikian juga dalam konteks anggaran, bahwa penyelenggaraan fungsi-fungsi lembaga negara memerlukan dukungan sumber daya anggaran yang tidak sedikit. Dukungan anggaran sangat sentral dalam memastikan lembaga-lembaga negara tersebut bekerja sesuai mandatnya. Revitalisasi anggaran kelembagaan birokrasi tidak serta merta diartikan sebagai pengurangan alokasi anggaran, tetapi lebih mengarah pada penentuan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan.

Dalam perspektif dukungan administratif dan teknis operasional, revitalisasi kelembagaan perlu dilakukan secara terus menerus dengan memperhatikan kebutuhan dan dinamika masing-masing lembaga negara. Peran pemerintah, dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur

Negara dan Reformasi Birokrasi, menjadi penting guna menjamin dan memastikan bahwa kelembagaan birokrasi pada lembaga negara sudah sesuai serta menjawab kebutuhan. Kelembagaan birokrasi memiliki peran sentral untuk mewujudkan interkoneksi yang dinamis antar lembaga tinggi negara. Beberapa catatan bagaimana revitalisasi ini dapat dilakukan.

*Pertama*, revitalisasi kelembagaan birokrasi seyogyanya harus sejalan dengan prinsip Nawacita yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan dan negara, dengan menterjemahkan tujuan Nawacita dalam bentuk dukungan kelembagaan yang mampu mengoptimalkan pencapaian prinsip-prinsip tersebut. Dalam konteks revitalisasi ini, salah satu yang perlu mendapatkan perhatian adalah khususnya pada butir kedua Nawacita yang berbunyi "*Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi*

*melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan".* Butir kedua ini memberi pesan jelas mengenai bagaimana pengelolaan birokrasi yang harus menunjukkan karakter bersih, efektif, demokratis dan terpercaya. Sehingga revitalisasi kelembagaan harus menjamin untuk mencapai kondisi birokrasi yang dicita-citakan dalam nawacita tersebut.

Landasan Nawacita ini penting dalam penataan kelembagaan birokrasi sebagai nilai dasar dan moralitas yang menjadi acuan dan tujuan revitalisasi. Termasuk di dalamnya adalah pesan demokrasi yang perlu diwujudkan, melalui bentuk komunikasi dua arah dan setara antara eksekutif dengan lembaga-lembaga negara lainnya sebagai mitra yang dilayani.

*Kedua*, peraturan perundangan yang menjadi rujukan penataan kelembagaan yang memberi peran sentral kepada Kemenpan RB sebagai *leading sector* dalam penataan kelembagaan birokrasi perlu kembali ditegaskan dan dihormati oleh seluruh lembaga sebagai bagian dari kewenangan eksekutif. Dalam hal peraturan perundangan ini, revitalisasi kelembagaan tidak hanya

menyangkut penegakkan hukum atau ketaatan kepada peraturan perundangan saja, melainkan juga revitalisasi dalam hal review kritis terkait bagaimana penentuan dan pengambilan keputusan. Sehubungan dengan itu, Perpres 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi telah mengamanatkan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional. Sehingga dengan demikian, revitalisasi kelembagaan tidak terlepas dari kerangka utuh Reformasi Birokrasi Nasional.

Di samping itu, masih terkait peraturan perundangan, Permenpan 67/2011 tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Pemerintah telah memberikan rambu-rambu mengenai bagaimana kelembagaan birokrasi harus terus dipantau dan dievaluasi. Lebih lanjut, dalam konteks revitalisasi kelembagaan ini, perlu diperhatikan tiga dimensi evaluasi, yaitu (1) kompleksitas, yang merujuk pada tingkat diferensiasi yang dilakukan dalam pembagian kerja, (2) formalisasi, yang terkait dengan aturan-aturan, instruksi, prosedur, dan komunikasi yang dibakukan, serta (3)



sentralisasi, yang mana kewenangan dalam pengambilan keputusan berada pada tingkat organisasi tertinggi. Dimensi kompleksitas ini diukur melalui kompleksitas struktur organisasi, tingkat spesialisasi atau jabatan, tata hubungan antar spesialis atau pejabat, dan tingkat pembagian pelayanan berdasarkan tempat. Adapun dimensi formalisasi menyangkut tingkat kejelasan dan ketegasan peraturan, prosedur kerja, kebijakan kerja, tingkat pembakuan proses kerja, dimensi produk dan keterampilan kerja. Sedangkan dimensi sentralisasi terkait dengan keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi.

*Ketiga*, dukungan politik dan legitimasi dari masing-masing lembaga negara menjadi esensial, mengingat lembaga negara merupakan mitra dan pihak yang dilayani oleh birokrasi. Tanpa adanya dukungan dan legitimasi, maka penataan yang dilakukan hanya merupakan aksi sepihak yang tidak akan menjawab kebutuhan sebenarnya. Revitalisasi kelembagaan birokrasi harus seiring dan sejalan dengan kehendak dan kepentingan lembaga negara. Sehingga dengan demikian, potensi konflik atau kesenjangan antara

kebutuhan dengan jawaban tidak terlalu lebar, atau tidak ada sama sekali.

*Keempat*, ketersediaan sumber daya organisasi yang memadai menjadi sebuah keharusan dan prasyarat bagi terwujudnya lembaga birokrasi yang berdayaguna dan memberikan dampak langsung bagi penyelenggaraan fungsi lembaga negara.

## Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan paparan dan diskusi di atas maka penulis menyimpulkan dan memberikan catatan penting terkait reformasi birokrasi melalui revitalisasi kelembagaan birokrasi berupa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemisahan cabang kekuasaan negara merupakan sesuatu yang tidak terhindarkan. Karakteristik interdependensi maupun independensi dalam penyelenggaraan masing-masing fungsi negara dapat berjalan dengan adanya dukungan kerja kelembagaan birokrasi. Di sinilah interkoneksi antar lembaga terjadi, sesuai tugas fungsi dan kewenangan masing-masing.
2. Reformasi birokrasi kontekstual lembaga tinggi negara baik eksekutif,

- legislatif, maupun yudikatif adalah reformasi yang menyangkut dimensi struktural dan dimensi individual.
3. Reformasi birokrasi dimensi struktural menyangkut aspek struktur, tata kerja, kepemimpinan, dan anggaran. Sedangkan dimensi individual terdiri dari aspek pendidikan, ideologi, dan komitmen moral.
  4. Revitalisasi kelembagaan lembaga tinggi negara merupakan bagian tidak terpisahkan dari reformasi birokrasi lembaga tinggi negara.
  5. Revitalisasi kelembagaan pada birokrasi eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah bagian dari upaya menterjemahkan prinsip Nawacita untuk mengembalikan peran sentral eksekutif dalam penataan kelembagaan, termasuk dalam konteks pengambilan keputusan.
  6. Revitalisasi dalam konteks kelembagaan mengarah pada terwujudnya *good and clean government* agar fungsi-fungsi pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Dalam hubungan ini Kemenpan dan RB sebagai institusi pemerintah yang mendapat mandat harus ditegaskan kembali peran sentralnya.
  7. Menyelaraskan kehendak, kepentingan dan kebutuhan lembaga negara dengan desain kelembagaan birokrasi.
  8. Memperkuat dukungan sumber-sumber daya, baik SDM aparatur, keuangan maupun sumber daya organisasi lainnya agar tercipta lembaga birokrasi yang mumpuni dan profesional.

## Referensi

- Azizy, A. Q. A. (2007). *Change management dalam reformasi birokrasi*. Gramedia Pustaka Utama.
- Aucoin, P. (1990). *Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums*. Governance, 3(2), 115-137.
- A.F. Leemans. 1976. "Overview", dalam A.F. Leemans. Ed, *The*



- Management of Change In Government*, Martinus Nijhoff.
- Brudney, J. L., Hebert, F. T., & Wright, D. S. (1999). *Reinventing government in the American states: Measuring and explaining administrative reform*. *Public Administration Review*, 19-30.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. Gramedia Pustaka Utama.
- Rahmatunnisa, M. (2012). *Menyoal Kembali Reformasi Birokrasi*. *Jurnal Pascasarjana: Governance*, 1(1).
- Rosyidi, Unifah (2007). *Reformasi Administrasi Sub Nasional: Suatu Analisis Reformasi Administrasi Kecamatan di Kota Bogor*. Disertasi, FISIP, Universitas Indonesia.

\*\*\*\*\*

# Peran Etik Menjaga Dan Mengawasi Perilaku Pejabat Publik

**Bagir Manan**

*Guru Besar Tidak Tetap FH UNPAD. Ketua Mahkamah Agung RI (2001-2008), Ketua Dewan Pers (2011-2013, 2013-2016).*

*“But an established morality is as necessary as a good government to the welfare of society. Societies disintegrate from within more frequently than they are broken up by external pressure. There is disintegration when no common morality is observed and history shows that the loosing of moral bonds is often the first stage of disintegration so that society is justified in taking the same steps to preserve its moral code as it does to preserve its government and other essential institution”. (Sir Patrick Devlin, The Enforcement of Moral). Charles G. Howard – Robert S. Summers, Law its nature, functions, and limits, Englewood Cliffs New Jersey: 1965, hlm. 421.*

*(Tetapi kehadiran suatu moral yang ajeg diperlukan serupa dengan kehadiran pemerintah yang baik demi kesejahteraan masyarakat. Disintegrasi bagi masyarakat lebih sering terjadi karena sebab-sebab dari dalam daripada karena tekanan dari luar. Disintegrasi terjadi ketika tidak ada ketaatan bersama atas moral, dan sejarah menunjukkan longgarnya ikatan moral acap kali menjadi penyebab utama disintegrasi, karena itu masyarakat dibenarkan untuk mengambil langkah yang sama demi menjaga pemerintahan dan berbagai institusi yang penting).*

## **Pendahuluan**

Etik (etika) sebagai salah satu aturan bertingkah laku, seperti aturan-aturan tingkah laku lainnya (hukum, agama, adat-istiadat) merupakan

refleksi historis perjalanan dan budaya masyarakat. Dalam konteks ini, tidaklah berlebihan ungkapan yang menyatakan: “kalau hendak mengenal secara mendalam dan ingin memperbaharui/



mengubah suatu masyarakat, kenalilah sejarah dan budaya masyarakat yang bersangkutan". Sejarah dan budaya ini tidak hanya terbatas pada kenyataan-kenyataan. Tidak kalah penting adalah tata nilai, keyakinan dan kesadaran yang hidup dalam masyarakat, seperti tata nilai etik.

Secara etimologis, etik (*ethic*: Inggris, *etique*: Perancis, *ethiek*: Belanda) berasal dari bahasa Yunani "*etos*" yang memuat kandungan: "karakter (*character*), sikap (*disposition*), dan pembawaan (*nature*).<sup>1</sup> Selain itu, ada kata "*moral*" dari bahasa Latin "*mores*". Adayang membedakan antara "etik" dan "*moral*", tetapi ada yang menganggap keduanya mengandung makna yang sama. (infra). Dalam bahasa Indonesia, dikenal juga kata "kesusilaan" atau "susila" dan "ahlak", yang memuat kandungan yang sama dengan "etik". Biasanya, kata "kesusilaan" atau "susila", lazimnya dipadankan dengan "*zede/zeden*" (Belanda) yang lazim juga dipadankan dengan "etik", sedangkan "ahlak" berasal dari bahasa Arab, seperti "ahlakul karimah".

1 Stephen J.A. Ward, *Ethics and Media: An Introduction*, hlm. 8.

## Etik sebagai "pedoman" tingkahlaku

Ada semacam upaya untuk lebih menjelaskan perbedaan antara "hukum" dan "etik" dengan menggunakan ungkapan yang berbeda. Etik dipertalikan sebagai "pedoman" atau "petunjuk" yang menunjukkan sifat individual, dan tidak ada paksaan eksternal terhadap ketaatan atas etik. Hukum lazim disebut "aturan" yang menunjukkan unsur dapat memaksa dan dipaksakan dari luar. Biasanya, untuk menggabungkan etik dan hukum yang sama-sama memuat kandungan "semestinya bertingkah laku" (*ought to be*), dipergunakan istilah "ketentuan" atau "*rules*" (seperti "*rules of behavior*").

Pada bagian lain catatan ini akan diuraikan juga perbedaan antara etik dan hukum – antara lain – etik merupakan kewajiban individual dan berlaku ke dalam. Hukum merupakan kewajiban sosial dan berlaku ke luar. Tetapi ada juga yang menggambarkan etik berlaku ke dalam dan keluar atau paling tidak, tingkah laku internal etik akan selalu ada refleksi keluar.

*"Etymology ... suggests that ethics is both individualistic and social. It is*

*individualistic because individuals are asked to make certain values part of their character and to use certain norms in making decisions. It is social because ethics is not about every person formulating their own rules of behavior apart from others. Correct conduct is honoring rules of fair social interaction – rules that apply to humans in general or to all members of a group. We experience ethics internally as the tug of conscience. We experience ethics externally as the demands placed upon us by code of ethics, back by social sanction. Psychologically, one learns ethics as a set of responses shaped by social enculturation and the ethical “climate” of society. My ethical capacities are nurtured and exercised within groups. Also, ethics requires that I adopt a social perspective that leans to the common good and transcends selfish individualism. Ethically speaking, “how ought I to live?” Cannot be asked in isolation from the question, “how ought we to live?”<sup>2</sup>*

(secara etimologi / ilmu bahasa, ... menyatakan bahwa etik sekaligus bersifat individualistik dan sosial. Individualistik karena etik menuntut para individu menjalankan nilai-nilai

tertentu yang menunjukkan karakter mereka dan mengikuti norma-norma tertentu dalam membuat keputusan. Bersifat sosial, karena etik tidaklah menyangkut bahwa setiap orang dapat membuat aturan sendiri-sendiri terlepas dari orang lain. Tingkah laku yang benar adalah penghormatan atas aturan-aturan dalam interaksi sosial secara benar atau jujur – aturan-aturan yang diterapkan pada setiap orang pada umumnya atau pada semua anggota kelompok. Secara internal, kita menjalankan etik sebagai tali penarik (petunjuk) kata-hati (kesadaran). Sebagai tuntutan yang dibebankan di pundak kita adalah “kode etik” (*codes of ethics*), yang dikuatkan dengan sanksi sosial. Secara psikologis seseorang mempelajari etik sebagai suatu kumpulan respons yang dibentuk oleh akulturasi sosial dan suasana (*climate*) etik masyarakat. Kapasitas etik saya terpelihara dan berjalan dalam kelompok. Etik juga menuntut agar saya mengambil (mengadopsi) pandangan (perspektif) masyarakat yang menunjukkan kebaikan bersama di atas individualisme diri sendiri. Berbicara secara etis “bagaimana semestinya/sebaiknya saya hidup?”

2 3 *Ibid*, hlm, 8-9.



tidaklah dapat dipisahkan dari pertanyaan: “bagaimana semestinya kita hidup?”.

## Etik dan Hukum

Terlepas dari diskursus teoritik atau filosofis “pemahaman praktis” hubungan antara etik dan hukum, di bawah ini akan dicatat yang membedakan antara hukum dan etika (moral). Van Apeldoorn<sup>3</sup> mencoba merinci perbedaan-perbedaan tersebut, antara lain:

(1) Dilihat dari segi isi, hukum dimaksudkan sebagai tatanan yang mengatur kehidupan bersama atau masyarakat (*goode ordering der samenleving*). Etika atau moral bertujuan untuk kesempurnaan pribadi (*volmaking van de enkele mens*). Tetapi, perlu disadari, kesempurnaan kehidupan pribadi akan mempengaruhi peri kehidupan masyarakat. Perbaikan peri kehidupan pribadi akan membantu (mendorong) perbaikan tatanan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik (*verbetering van*

*de mens meerwerk tot een betere maatschappelijkorde*).

(2) Dilihat dari sumber atau asal-usul. Immanuel Kant menyatakan etika atau moral bersifat otonom, artinya bersumber dari kesadaran sendiri (*eigen geweten*). Ketentuan hukum bersifat heteronom, artinya bersumber (berasal) dari suatu kekuasaan diluar diri pribadi (*uitwending macht*).

(3) Dilihat dari cara menjamin ketaatan. Ketaatan pada etik atau moral bersumber dari kesadaran (dan kemauan) pribadi. Tidak ada kekuasaan (kekuatan) luar yang memaksa ketaatan pada etik atau moral (*De moraal wortelt in de geweten van de mens. Hier is dan ook geen uitwendig macht die dwingt tot naleving de morele geboden*). Berbeda dengan hukum, ada kekuatan di luar kehendak pribadi, yaitu negara yang menjaga, bahkan dapat memaksakan ketaatan pada hukum. Tetapi, seperti telah dicatat di atas, ketaatan pada etika atau moral besar sekali pengaruhnya pada ketaatan pada hukum. Seseorang tidak melakukan perbuatan pidana (mencuri, korupsi,

3 Apeldoorn, *Inleiding to de studie van het Nederlandse recht*.

dan lain-lain) tidak selalu karena takut dipidana, tetapi kesadaran etik atau moral merupakan sarana pencegahan untuk melakukan pelanggaran hukum. Ketaatan pada etik atau moral (termasuk ketaatan pada agama dan kesusilaan) adalah pendorong kuat menuju "masyarakat taat pada hukum (*law abiding society*)".

Van Apeldoorn mencatat pula unsur-unsur lain yang membedakan antara hukum dan etika atau moral, yaitu yang berkaitan dengan "tata laksana" (*de werking*) dan tujuan (*het doel*). Tetapi dilihat dari tantangan yang sedang kita hadapi, tiga unsur yang dicatat di atas, sangat penting untuk mendapat perhatian.

**Pertama;** perlu disadari, etika atau moral merupakan kebutuhan pribadi dan tuntutan terhadap pribadi. Kuat atau lemahnya sikap dan ketaatan pada etik atau moral, sepenuhnya tergantung pada tingkat kesadaran dan tanggung jawab pribadi (mempribadi).

**Kedua;** terdapat "hubungan fungsional" antara ketaatan pada etika atau moral dengan ketaatan pada hukum. Makin tinggi ketaatan pada etika dan moral, makin tinggi

pula ketaatan pada hukum. Kita sering mendengar ungkapan "berbagai pelanggaran hukum (seperti korupsi) tidak terlepas dari melemahnya, bahkan krisis etik atau moral"

**Ketiga;** tingkat ketaatan pada etik atau moral ditentukan oleh tingkat kesadaran pribadi (*geweten van de mens*). Kesadaran (*geweten*) terhadap etik atau moral berkaitan dengan budaya dan peradaban (*culture and civilization*). Kita pernah mengenal ajaran Hobbes mengenai keadaan masyarakat alamiah (*state of nature*). Hobbes menyatakan, dalam masyarakat alamiah akan senantiasa terjadi "*bellum omnium contra omnes - all against all*". Artinya, setiap orang merupakan serigala bagi orang lain. Selain mencerminkan rendahnya budaya, keadaan itu merupakan gambaran peradaban sebelum ada negara. Ajaran Hobbes berbanding terbalik dengan pandangan Locke yang menggambarkan "*state of nature*" merupakan peri kehidupan yang damai, meskipun diakui keadaan surgawi itu senantiasa mengandung ancaman untuk "bertikai", karena perbedaan kepentingan dan keberpihakan pada kelompok masing-masing.



**Keempat;** kesadaran (*geweten*) pribadi itu tidak terlepas dari sifat arif atau kearifan (*wisdom, wijsheid*). Ketaatan pada etik atau moral selain sebagai cermin budaya dan peradaban, juga cermin kearifan.

Persoalannya, setiap orang sekaligus sebagai makhluk individu dan anggota masyarakat. Kita pernah menerima pelajaran (ketika mahasiswa) yang berasal dari Pitirim Sorokin yang berbunyi: "*Situation gebundenheit*" (keadaan lingkungan itu yang menentukan). Manusia ditentukan oleh lingkungan-lingkungan tertentu, bukan saja fisik tetapi juga lingkungan sosial, budaya, ekonomi, dan lain-lain. Termasuk juga pengaruh konsep atau teori.

Ada beberapa kemungkinan mengenai hubungan antara individu dengan lingkungan.

**Pertama;** tunduk, patuh pada semua keadaan dan kehendak lingkungan.

**Kedua;** berusaha memperoleh sebesar-besarnya manfaat (memanfaatkan) dari lingkungan, seperti memanfaatkan demokrasi untuk berkuasa, memanfaatkan birokrasi untuk memperkaya diri sendiri).

**Ketiga;** berusaha mengubah lingkungan, baik dalam makna membangun lingkungan yang lebih baik atau merusak lingkungan, seperti mengubah suatu lingkungan tertutup menjadi lebih terbuka (demokratis) atau mengubah demokrasi menjadi otoriter. Bukankah Wali dan Rasul diutus untuk melakukan perubahan?

Berbagai macam corak hubungan itu akan menentukan nilai etik atau moral individu maupun masyarakat. Dalam keadaan seperti ini, etika atau moral berjarak dengan hal-hal seperti "*to do the best for the public*" atau "*displays virtue*" atau "*honesty*", atau "*integrity*" karena yang ada hanyalah "*selfishness*".

Dari kaca mata kehidupan berbangsa dan bernegara, keadaan yang digambarkan di atas dapat memicu pertanyaan: "Apakah keadaan yang semacam itu semata-mata refleksi dari sikap individual atau ada kesalahan institusional, seperti pengaruh atau akibat tatanan dasar bernegara, tatanan kekuasaan bernegara, tatanan susunan organisasi negara, dan lain sebagainya.

Seandainya dugaan-dugaan di atas benar, tidaklah cukup (meskipun

penting) untuk menata etik atau moral masyarakat, tetapi apakah tidak semestinya secara mendasar menata sistem penyelenggaraan negara yang dapat menumbuhkan kepercayaan publik pada lembaga-lembaga penyelenggara negara dan pemerintahan.

### **Ukuran (mengatur) pelaksanaan etik.**

Jonathan Herring mengutarakan tiga pendekatan dalam memecahkan persoalan etik:<sup>4</sup>

(1) Pendekatan atas dasar: *"Rules based approaches"*.

Berdasarkan pendekatan ini, jawaban etik atas suatu persoalan adalah *"follow the rules"*. Sejauh mana etik ditegakkan, ditentukan oleh "ketaatan mengikuti ketentuan-ketentuan yang ada".

Bagi kita, persoalannya: *"rule"* atau *"rules"* macam apakah yang diikuti itu? Dalam kaitan ini, mungkin kita dapat merenungkan potongan tembang puisi Emha Ainun Nadjib yang berbunyi: *"Kita telah memboroskan anugerah Tuhan ini*

*melalui cocok tanam ketidakadilan dan panen kerakusan"*. Bagaimana kalau *"rules"* yang dibuat itu justru *rules* yang tidak berkeadilan. *Rules* yang hanya memberi peluang pada sekelompok kecil, jauh dari *rules* yang akan menjamin perwujudan keadilan sosial, kesejahteraan sosial, atau sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat? *Rules* yang menimbulkan kontradiksi-kontradiksi. Orang yang bercocok tanam justru lebih susah daripada perantara. Orang yang panen lebih susah daripada para pengepul. Sekedar ilustrasi. Semua sepakat, korupsi dan terorisme harus dilawan dan diberantas. Tidak hanya oleh aparat keamanan dan pertahanan, tetapi juga oleh setiap warga. Tetapi kita berdebat mengenai tata cara melaksanakannya. Dalam korupsi ada perdebatan mengenai luas- sempit wewenang KPK. Dalam hal memberantas terorisme, kita berdebat mengenai peran TNI. Sadar atau tidak sadar, perdebatan mengenai tata cara, instrumen pelaksanaan, justru mengakibatkan *"reducing"* atau *"reducing"* terhadap kesepakatan atau kemestian

4 Jonathan Herring, *Legal Ethics*, 1913.



memberantas korupsi atau memberantas terorisme. Tata cara memang penting, namun kita harus jauh dari “tujuan menghalalkan segala cara”. Tidak semestinya tata cara mengorbankan “obyektif” yang mesti dicapai. Kita dihadapkan pada kenyataan, berbagai *rules* dibuat untuk melaksanakan kepentingan tertentu, bukan kepentingan rakyat banyak. Pertanyaannya: “Etiskah mengikuti atau taat pada *rules* dan pelaksanaan *rules* semacam itu. Seandainya “panen” itu diberi makna “melaksanakan dan atau menegakkan hukum”: “Apakah pelaksanaan dan penegakan hukum telah didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan, prinsip sebesar-besarnya manfaat bagi rakyat banyak?” Akibat *rules* yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat banyak, pelaksanaan dan penegakan hukum berada di bawah standar harapan masyarakat, baik dalam makna berlebihan (*excessive*) maupun terlalu ringan. Kenyataan ini dapat bersumber dari “*rules*” atau “pelaksana/penegak hukum”.

Pendekatan ini bertalian dengan “pendekatan konsekuensialisme”

(*consequentialism*). Ukuran etis atau tidak etis ditentukan oleh konsekuensi. Suatu tindakan (atau tidak bertindak) akan dipandang etis apabila mempunyai konsekuensi baik. Suatu tindakan (atau tidak bertindak) dianggap salah secara etik apabila menimbulkan konsekuensi buruk. Pendekatan konsekuensialisme ini dapat menimbulkan penolakan terhadap pendekatan “*follow the rules or not follow the rules*”. Menurut “*rules*” dilarang berbohong. Tetapi apabila dalam keadaan (situasi) tertentu berbohong justru untuk atau mempunyai akibat lebih baik daripada keburukan, maka berbohong tidak melanggar etika. Yang perlu dipertimbangkan, konsekuensialisme semacam itu dapat menimbulkan ketidakpastian. Bagaimana kalau bertindak (atau tidak bertindak) sekaligus mempunyai akibat baik dan buruk? Dalam hal seperti ini mesti dilihat konsekuensi secara menyeluruh, bukan sekedar terhadap keadaan tertentu.

(2) Pendekatan atas dasar: “*Outcome based approaches*”.

Menurut pendekatan ini, jawaban etik atas suatu persoalan ditentukan oleh *"produce the best outcome"* atau menghasilkan yang terbaik. Lagi- lagi persoalannya: "terbaik untuk siapa?" Semestinya terbaik menurut "prinsip-prinsip umum yang diakui" (*recognized general principles*), misalnya, tatanan demokrasi yang bertanggung jawab, yaitu demokrasi yang berkeadilan (sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum), sesuai dengan rasa keadilan (*general principles of justice*), dan memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat banyak. Di lingkungan pers, saya sering menyebutkan: "prinsip melakukan yang terbaik dan (untuk) menghasilkan yang terbaik itu bertalian dengan integritas (*integrity*). Integritas merupakan salah satu *"requirement ethics"* yang semestinya tidak dapat ditawar.

(3) Pendekatan atas dasar: *"Character based approaches"*.

Menurut dasar ini, akar etik ditunjukkan oleh: *"act in a way that displays virtue"*, yaitu perbuatan yang (senantiasa) dilandasi dan didasarkan pada kebajikan, yang

antara lain berupa *"honesty"* (kejujuran), atau *"kindness"* (kebaikan). Prinsip *"honesty"* dan *"kindness"* tidak dapat dipisahkan dari *"integrity"* (integritas). Agar berbuat dengan cara yang terbaik untuk menghasilkan yang terbaik, senantiasa diperlukan *honesty, kindness, fairness, impartiality*, dan *"sense of justice"*.

Pendekatan kebajikan (*virtue*) dapat ditelusuri dari ajaran etik Socrates dan Aristoteles. Bukanlah konsekuensi yang menentukan suatu perbuatan benar secara etik atau secara moral, melainkan motif dari suatu perbuatan, yaitu untuk berbuat kebajikan.

(4) Pendekatan atas dasar: *"Deontology approaches"*

Suatu perbuatan (atau tidak berbuat) dipandang etis, bukan dilihat dari hasil atau konsekuensi perbuatan tersebut (baik atau buruk), melainkan perbuatan itu sendiri yang menjadi ukuran etis atau tidak etis. Berbohong adalah perbuatan tidak baik, karena itu tidak etis. Menceritakan atau menyampaikan sesuatu yang benar (kebenaran) adalah sesuatu yang baik. Dengan



demikian menceritakan kebenaran merupakan suatu tindakan etis. Mungkin dalam situasi tertentu, menceritakan benar (kebenaran) terasa pahit atau menyakitkan, tetapi sekali-kali tidak menjadi pembenaran untuk berbohong.

### **Etika pejabat publik**

Pejabat publik adalah setiap orang yang dipilih atau diangkat atau mendapat tugas memangku dan menjalankan fungsi kenegaraan dan pemerintahan. Dalam bahasa yang acap kali diperdengarkan, pejabat publik adalah setiap orang yang duduk dalam lembaga kenegaraan atau pemerintahan untuk menjalankan amanat rakyat. Bahkan di masa Orde Lama dan Orde Baru, kita mengenal ungkapan “amanat penderitaan rakyat, khususnya penderitaan kemiskinan, keterbelakangan, dan kebodohan”. Pada hari-hari ini (bagi mereka yang mau melihat), berbagai penderitaan itu masih merupakan pemandangan yang dapat dijumpai pada setiap tempat (di kota, di desa, di pantai dan di gunung serta wilayah-wilayah terpencil lainnya).

Di masa lalu, terutama di masa Orde Lama, ungkapan “penderitaan

rakyat”, merupakan sambungan peninggalan kolonial dan menguatnya kembali bentuk-bentuk yang disebut “neo kolonialisme” dan “neo imperialisisme”.

Pada saat ini, setelah lebih dari 70 tahun merdeka, masih layakkah dikatakan: segala penderitaan itu (kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan), adalah peninggalan kolonialisme, akibat atau ulah neo kolonialisme atau neo imperialisisme. Semestinya tidak! Sudah saatnya menyadari, penderitaan rakyat, ungkapan-ungkapan tujuan kemerdekaan, hanya sekedar jargon. Berbagai tatanan yang dijalankan, sebenarnya bukan hanya jauh, tetapi menjauh dari berbagai kemestian yang di satu pihak harus ditiadakan dan di pihak lain harus menjadi lebih baik.

Pada saat ini sebagian para elit di bidang politik, sosial, agama, bahkan di kalangan keilmuan, termasuk pers, tidak jemu-jemunya mensinyalir “ancaman nyata” perpecahan bangsa dan negara, menguatnya pilihan dasar-dasar dan ideologi yang bukan Pancasila, tatanan kenegaraan di luar sistem UUD 1945, dan lain-lain ancaman.

Menghadapi berbagai “sinyalimen” itu, ada berbagai pertanyaan:

Pertama; sejauhmana ancaman itu begitu kuat sehingga telah menjadi ancaman nyata terhadap sendi-sendi yang diutarakan di atas. Apakah tidak mungkin, ancaman nyata itu nampak kuat bukan karena mereka benar- benar kuat, melainkan karena kita lemah, bahkan setiap hari melemahkan diri dalam semua aspek kehidupan bernegara dan berbangsa dalam bentuk kelemahan tatanan politik, kelemahan tatanan ekonomi, kelemahan tatanan sosial, dan lain-lain kelemahan.

Kedua; sejauh mana rakyat banyak menjadi bagian atau memperhatikan ancaman tersebut. Hingga saat ini, rakyat banyak tidak atau belum menjadi ancaman berbagai sendi kenegaraan dan kebangsaan kita. Justeru para elit dan pers yang dilekati berbagai motif dan kepentingan tidak habis- habisnya melakukan "*exaggerated*" berbagai ancaman tersebut. Rakyat tidak atau belum tersentuh oleh "ancaman" itu. Bagi rakyat banyak ada berbagai perasaan lain yang dihadapi. Rakyat makin merasakan ada jarak yang makin lebar antara pimpinan dan rakyat. Dalam praktik, yang dipertontonkan oleh para pemimpin bukan prinsip

"*the best to the public*", bukan "*displays virtue*", bukan "*honesty*", bukan "*integrity*" demi kepentingan rakyat banyak, melainkan berbagai tingkah laku sebagai "upaya memperkokoh porsi pembagian kekuasaan, memperkuat porsi "*privilege*" sebagai penikmat kekuasaan. Yang disaksikan dan dirasakan rakyat adalah "ketidakadilan". Mengulangi ungkapan Emha Ainun Nadjib, yang disebut bercocok tanam (pembangunan) adalah bercocok tanam ketidakadilan. Yang disebut panen (pembangunan) adalah panen kerakusan. Kesenjangan makin nyata. Rakyat merasa mereka tetap, bahkan mungkin makin miskin dan terbelakang, tetapi di pihak lain, sebagian dari jumlah yang sangat kecil menikmati segala *privilege* dan kemewahan.

Tanpa mengurangi ketegasan penyelenggara negara dan pemerintah untuk "menggebuk" gerakan ideologis (bukan sekedar penawanan pikiran dan pendapat), sangat perlu mempertimbangkan berbagai keprihatinan dalam dimensi yang tidak semata-mata ideologis. Tidakkah sangat penting menemukan berbagai sebab "ancaman" itu pada faktor-faktor non ideologis seperti kemiskinan,



kebodohan, keterbelakangan, merasa terpinggirkan di satu pihak, berhadapan dengan pelaksanaan pengelolaan negara, pemerintahan, ekonomi dan lain-lain, yang tidak mendekatkan pada tujuan berbangsa dan bernegara di pihak lain. Perlu pemikiran ulang untuk melakukan “koreksi yang mendasar” terhadap tingkah laku politik dan birokrasi yang menjalankan negara dan pemerintahan sebagai cara membangun etika pejabat publik yang bertanggung jawab.

Bagaimana bentuk-bentuk “norma etika” pejabat publik yang dapat menjadi penangkal ancaman terhadap dasar-dasar dan eksistensi negara dan bangsa kita?

Selain penerapan pendekatan-pendekatan yang diutarakan Jonathan Herring (supra), perlu pula diperhatikan “*Nolan Rapport Committee*” mengenai “*Standards in Public Life*” (London, 1995).

Komisi Nolan merumuskan “*The Seven Principles of Public Life*” yaitu:

### **(1) Selflessness**

*Holders of public office should take decisions solely in terms of the public interest. They should not do so in order*

*to gain financial or other benefits for themselves or their family.*

(Pejabat publik membuat keputusan semata-mata untuk kepentingan publik. Pejabat publik tidak boleh membuat keputusan untuk memperoleh keuntungan finansial untuk diri atau keluarganya).

### **(2) Integrity**

*Holders of public office should not place themselves under financial or other obligation to outside individuals or organizations that might influence them in the performance of their official duties.*

(Pejabat publik tidak boleh atau dilarang berada di bawah pengaruh uang atau kewajiban-kewajiban lain, baik dari orang-orang atau badan-badan yang dapat mempengaruhi dalam menjalankan tugas-tugas resminya).

### **(3) Objectivity**

*In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit.*

(Dalam melaksanakan pekerjaan publik, termasuk pengangkatan pada jabatan publik, membuat kontrak (perjanjian kerja), atau memberi rekomendasi agar orang-orang mendapatkan penghargaan atau suatu keuntungan, pejabat publik bertindak semata-mata atas dasar dipenuhinya syarat-syarat yang telah ditentukan).

#### **(4) Accountability**

*Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.*

(Pejabat publik bertanggungjawab atau akuntabel kepada publik atas setiap keputusan dan tindakan yang diambil dan senantiasa bersedia untuk diteliti).

#### **(5) Openness**

*Holders of public office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands it.*

(Pejabat publik sejauh mungkin harus terbuka atas setiap keputusan

dan tindakan yang diambil. Mereka harus memberikan alasan-alasan atas setiap keputusan dan pembatasan penjelasan hanya dalam hal kepentingan publik yang lebih luas (lebih besar) menghendaki.

#### **(6) Honesty**

*Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.*

(Pejabat publik berkewajiban menjelaskan atau menyatakan setiap kepentingan pribadi yang berkaitan dengan tugas-tugas publiknya dan mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan konflik kepentingan (antara kepentingan pribadi dan tugas-tugas publik), untuk melindungi kepentingan publik).

#### **(7) Leadership**

*Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.*

(Pejabat publik berkewajiban memajukan dan mendukung berbagai asas di atas melalui (dengan



menunjukkan) kepemimpinan dan keteladanan).

### **Kebutuhan etik bagi pejabat publik**

Sebelum secara khusus mencatat kebutuhan atau hubungan etik dengan pejabat publik, perlu dipahami, etik sebagai “pedoman atau aturan tingkah laku”, ada pada setiap segmen baik dalam tatanan individual, sosial, politik, dan lain-lain. Kita mengenal “kode etik pers, kode etik advokat, kode etik dokter, kode etik hakim, kode etik perwira, termasuk kode etik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan (pejabat publik).

Ada beberapa landasan yang mendasari kebutuhan etik pejabat publik.

**Pertama;** tatanan negara berdasarkan hukum.

Paling tidak dalam makna formal (*rechtsstaat in formele zin*), negara hukum adalah negara yang dijalankan atas dasar “supremasi hukum” (*supremacy of law*) yang mengandung beberapa makna: “semua orang sama di depan hukum (*equality before the law*), pemerintahan dijalankan berdasarkan

hukum (*government under the rule of law*). Persamaan di depan hukum akan senantiasa disertai kebebasan (*liberty*). Kebebasan dan persamaan menuntut jaminan dan perlindungan hak-hak dasar (hak asasi) manusia. Dalam tingkat lebih lanjut, jaminan dan perlindungan hak-hak dasar tidak hanya terbatas pada hak-hak pribadi dan politik (*individual/civil and political rights*), tetapi juga hak asasi sosial (*social justice*), termasuk jaminan dan perlindungan hakkelompok (*community rights*) baik politik manusiasosial

Apakah masih perlu etik dalam negara berdasarkan hukum? Tetap perlu. Mengapa? Prinsip persamaan dalam hukum, di satu pihak untuk mencegah pelanggaran hukum yang hanya menguntungkan satu kelompok orang atau seseorang. Namun di pihak lain, persamaan di depan hukum yang menafikan kenyataan ada perbedaan (seperti perbedaan atas dasar ekonomi, sosial) dapat juga menimbulkan ketidakadilan bahkan penindasan. Hukum menjadi alat eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Etik dapat menjadi salah satu sarana menjamin prinsip persamaan di depan hukum yang adil dan wajar.

Pejabat publik selain harus bekerja berdasarkan hukum, juga – langsung atau tidak langsung melaksanakan hukum, baik dalam memberi pelayanan hukum atau menerapkan hukum (*law applying*), dan menegakkan hukum (*law enforcement*). Dalam konteks yang diperluas, pejabat publik dalam melaksanakan hukum, memberi pelayanan hukum, dan atau penegakan hukum, tidak semestinya hanya sekedar sebagai mulut hukum atau mulut undang-undang (*the mouth of the laws*), melainkan mulut keadilan (*justice*). Disini etik berperan untuk menunjukkan pertanggung-jawaban untuk menentukan bagaimana semestinya hukum itu diterapkan atau ditegakkan demi mewujudkan keadilan bersama (*common justice*) atau kebaikan bersama (*commongood*).

**Kedua;** tuntutan demokrasi.

Banyak sebutan tentang demokrasi: “demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi atas dasar permusyawaratan (*deliberate democracy*), demokrasi proletar, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, dan lain-lain”. Tidak satupun dari berbagai jenis demokrasi yang dapat mengklaim paling benar atau

paling tepat menggambarkan apa sebenarnya demokrasi.

Untuk menghindari salah pengertian dan menemukan deskripsi yang mudah, catatan ini mengartikan demokrasi yang dipergunakan Abraham Lincoln (dikenal dengan sebutan “*Gettysburg speech, 1863*) yaitu “pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat” (*government of the people, by the people, for the people*),<sup>5</sup> atau yang oleh John Keane disebut: “*government of the humble, by the humble, for the humble*” (pemerintahan (yang berasal) dari orang biasa, oleh orang biasa, dan untuk orang biasa) yaitu pemerintahan sendiri diantara orang-orang yang sama derajat (*self government among the common people*) dengan mekanisme demokrasi perwakilan.<sup>6</sup>

Dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, demokrasi mewujudkan “pemerintahan yang bertanggung jawab kepada publik” (*responsible government to the public*), dalam bentuk pertanggungjawaban publik dan hukum.

---

5 Lihat, *The Guide to American Law*, 11, hlm, 420 – 421.

6 9 Lihat, *John Keane, The Life and Death of Democracy*, hlm. XII.



Secara hukum, demokrasi menjamin kebebasan. Akan bertentangan dengan etik demokrasi, apabila kebebasan itu membenarkan segala cara untuk mencapai tujuan. Demokrasi menjamin kebebasan berpendapat. Tetapi akan bertentangan dengan etik, seorang pejabat publik di daerah mengklaim 90% atau 70% rakyat daerah akan memilih calon tertentu. Bukan saja tidak etis, pernyataan semacam itu dapat mendorong mobilisasi, bukan partisipasi dalam pemilihan. Sebuah RUU telah disetujui menjadi undang-undang. Dalam waktu beberapa hari setelah menjadi undang-undang, dikeluarkan Perpu yang mengubah beberapa pasal. Mungkin Perpu itu secara format tidak bertentangan dengan hukum, tetapi etiskah secara sepihak (menggunakan Perpu) mengubah undang-undang hasil persetujuan bersama dan baru disahkan beberapa hari?

Dalam berbagai pelanggaran hukum yang dilakukan pejabat publik seperti anggota DPR, berawal dari kurangnya kehendak menjunjung tinggi etik. Meskipun secara "teoritik", kekuasaan DPR (di bidang legislatif, anggaran, pengawasan), secara hukum

pada dasarnya tidak terbatas, tetapi secara etik DPR dapat membatasi diri untuk tidak menyalahgunakan kekuasaan atau tidak melakukan hal-hal yang layak dibiarkan dijalankan oleh eksekutif.

**Ketiga;** sarana kendali atas diskresi

Semua penyelenggara dan pemerintahan senantiasa dilekati wewenang atas dasar diskresi (*beleid*), yaitu kebebasan melakukan tindakan (*Freis Ermessen*) untuk mencapai atau memecahkan masalah tertentu yang tidak diatur atau tidak cukup diatur oleh hukum. Dalam dunia ilmu hukum administrasi, diskresi lebih mengedepankan "tujuan" (*doelmatigheid, purposeful*). Namun, tidak berarti, diskresi dapat dilakukan bertentangan atau melawan hukum. Diskresi hanya dapat dilakukan pejabat yang berwenang, untuk tujuan yang tidak bertentangan dengan hukum dan dilakukan dengan cara-cara yang dibenarkan hukum.

Untuk lebih menjamin prinsip-prinsip hukum diatas, kendali etik atas penggunaan diskresi yang memberi kebebasan bertindak (*Freis Ermessen*) sangat penting. Prof. Peter H. Schuck menyatakan berbagai kebaikan

diskresi, tetapi ada juga sisi buruk diskresi.<sup>7</sup> Menurut Schuck, diskresi dapat menjadi sumber kegaduhan penyelenggaraan administrasi negara, membuka peluang bertindak berlebihan, tujuan tidak jelas, dapat berlaku tiranis terhadap rakyat, dan paling sulit dikontrol secara hukum. Ada yang menggambarkan diskresi seperti orang yang sedang berjalan dilem yang licin, mudah tergelincir.<sup>8</sup>

Selain kendali hukum di atas (mudah ditembus), tidak kurang penting adalah kendali etik. Unsur-unsur etik jabatan publik sangat penting untuk menjaga diskresi tetap dalam fungsi yang benar (*infra*).

**Keempat;** sarana kendali *privilege* dan prerogatif.

Dalam catatan ini, *privilege* dibatasi pada hak yang melekat dalam lingkungan badan perwakilan rakyat. Prerogatif adalah hak yang melekat pada Presiden (Kepala Negara).

1. *Privilege* dalam lingkungan badan perwakilan rakyat dibedakan

---

7 Peter H. Schuck, *Foundation of Administrative Law*.

8 Lihat, Bagir Manan, "Kedudukan Dan Tempat Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", Makalah, 2010.

antara hak imunitas anggota badan perwakilan rakyat, dan hak badan perwakilan rakyat mengurus segala kepentingan rumahtangganya.

Hak imunitas lazimnya diartikan sebagai bebas dari tanggung jawab hukum atas pernyataan yang diucapkan dalam rapat-rapat badan perwakilan rakyat. Bahkan di Indonesia, hak imunitas melekat juga atas pernyataan di luar sidang badan perwakilan rakyat sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai anggota badan perwakilan rakyat. Hal semacam ini tidak terdapat di negaralain.

Di suatu negara, seorang anggota badan perwakilan rakyat mengucapkan kata-kata yang menista orang lain. Pengadilan menolak gugatan dengan alasan, walaupun benar ucapan itu mengandung penistaan, tetapi karena diucapkan dalam sidang berlaku hak imunitas. Walaupun tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tetapi ucapan itu melanggar etik dan yang bersangkutan mendapat sanksi dari badan etik badan perwakilan yang bersangkutan yang mengakibatkan



menurunnya reputasinya sebagai anggota badan perwakilan.

## 2. Hak prerogatif

Negara-negara republik konstitusional yang mempunyai UUD tidak mengenal sebutan “hak prerogatif”, melainkan kekuasaan atas dasar konstitusi (*constitutional power*). Walaupun demikian, pada negara republik – konstitusional mengenal juga kekuatan semacam hak prerogatif, sehingga acap kali kita mendengar sebutan “hak prerogatif Presiden”. Bahasa “awam” ini merupakan peninggalan budaya ketata-negeraan kolonial yang memang mengenal hak prerogatif Mahkota.

Dalam catatan ini tetap dipergunakan sebutan hak prerogatif, sekedar untuk menggambarkan kekuasaan tertentu yang oleh UUD dilekatkan pada Kepala Negara yang pelaksanaannya tidak tunduk pada hukum cq tidak dapat menjadi obyek peradilan.

Sebutan prerogatif sangat melekat dengan sistem ketatanegaraan

Inggris. Karena itu – sekedar memudahkan – kita catat rumusan hak prerogatif – antara lain seperti ditulis Dicey: “*The prerogative ... nothing else than the residue of discretionary or arbitrary authority, which at any given time is legally left in the hands of the Crown*”.<sup>9</sup> (Prerogatif ... tidak lain dari residu kekuasaan atas dasar diskresi atau kekuasaan arbitrer, yang secara hukum selalu melekat pada Mahkota).

Selain hanya ada pada Mahkota (atau Presiden), ada beberapa unsur lain hak prerogatif.

**Kelima;** keterbatasan hukum. Tidak segala persoalan dapat diselesaikan secara wajar dan/atau adil melalui hukum, baik karena hukum terlalu keras (*hard law*) atau hukum terlalu lunak (*weak law*). Aturan etik dapat memberikan jalan penyelesaian yang wajar dan/atau adil.

## Penutup

Di bawah ini, dikutip beberapa pandangan mengenai peran etik atau moral dalam kehidupan manusia, baik

---

<sup>9</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to Law of The Constitution*, hlm 424.

sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat.

(1)Plato:

Seperti dicatat Johanna Oskala dari Universitas Helsinki,<sup>10</sup> Plato menulis:

*"The life of rulers, or guardians ... is not the life of luxury and privilege. Unlike workers, guardians are not allowed to own property and they are forced to go to extremes. To avoid the temptations of personal wealth".*

(Kehidupan para penguasa/pejabat publik bukanlah suatu kehidupan dalam kemewahan dan dilekati hak-hak istimewa. Tidak seperti para pekerja, para penguasa/pejabat publik tidak boleh mempunyai harta pribadi dan mereka dipaksa untuk berada dalam keadaan ekstrim tersebut, untuk menghindari godaan-godaan kehidupan kaya raya).

Tentu saja, sesuai dengan perkembangan teori-teori yang lebih baru, tidak lagi dapat diterima ajaran yang melarang pejabat memiliki harta pribadi. Tetapi yang perlu diteladani

---

<sup>10</sup> Johanna Oskala, *Political Philosophy*, 2013, hlm. 13-14.

dari ajaran Plato adalah **sudah semestinya pejabat publik menjauhkan diri dari kemewahan- kemewahan dan berbagai keistimewaan**. Inti ajaran Plato adalah para pejabat publik harus menjaga dan hidup dalam kesederhanaan, tidak bermewah-mewah mengumpulkan dan memamerkan kekayaan yang berlebihan. Apalagi masih begitu banyak masyarakat kita yang hidup dalam serba kekurangan (miskin).

Di bagian lain, Plato mengatakan, puncak perbedaan antara pejabat publik dengan masyarakat: *"not their superior intellect, but superior moral understanding"*. (Bukanlah keunggulan intelektual yang membedakan antara pejabat dan masyarakat, melainkan keunggulan pemahaman atas moral).

(2) Rousseau

Seperti juga dicatat Johanna Oskala, Rosseau menyatakan:

*"politics is not a realm in which everyone tries to advance his or her own preferences and interests. It is not about asking what is good for me. I must ask what is good for us. Rousseau believes that a contentious understanding of politics can be overcome by focusing political decision*



– *making and debate on the idea of justice and the commongood*”.

(Politik bukanlah wilayah dimana setiap orang mencoba untuk mengedepankan preferensi dan kepentingan atau interes pribadi. Politik bukanlah tempat mempersoalkan hal yang baik untuk saya. Politik adalah tempat mempersoalkan apa yang baik untuk kita. Selanjutnya, Oskala mencatat pendapat Rousseau yang menyatakan perdebatan (perbedaan) politik dapat diatasi apabila semua keputusan dan perbedaan politik dipusatkan pada cita-cita keadilan dan kebaikan bersama.

(3) Immanuel Kant.

*“If actions are to be morally good, they must be done for the sake of duty, and only the priori or pure past of ethics can show us what the nature of duty is. By mixing up the different parts of ethics we may easily begin to confuse duty with self interest, and this is bound to have disastrous effects in practice”.*<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Immanuel Kant, *The Moral Law, Groundwork of the Metaphysic of Moral*, translated by H.S. Paton, 1948.

(Agar perbuatan-perbuatan secara moral (menjadi sesuatu yang) baik, haruslah (perbuatan-perbuatan itu), dilakukan semata-mata sebagai suatu tugas (kewajiban) dan hanyalah etik yang akan menunjukkan kepada kita hakekat tugas (kewajiban) itu. Dengan mencampur aduk bermacam-macam bagian dan etik, kita akan mudah bingung atau keliru membedakan antara tugas (kewajiban) dengan kepentingan pribadi (*self interest*), dan hal ini akan menimbulkan akibat buruk dalam praktek).

Sesuai dengan pembatasan uraian (hanya mengenai “pejabat publik”), dari catatan di atas, ada sejumlah prinsip etik yang harus selalu diperhatikan pejabat publik yaitu:

1. Tidak mementingkan diri sendiri (*selflessness*).
2. Integritas (*integrity*).
3. Obyektif (*objectivity*).
4. Bertanggung jawab (*accountability*).
5. Terbuka (*openness*).
6. Kejujuran (*honesty*).
7. Kepemimpinan (*leadership*).
8. Keluhuran budi (*dignity*).
9. Terpercaya (*truthfulness*).

10. Taat pada hukum (*follow the rules*).

11. Berusaha menghasilkan yang terbaik (*produce the best outcome*).

12. Senantiasa berbuat atas dasar dan untuk kebajikan (*act in a way that displays virtue*).

\*\*\*\*



JURNAL  
**PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA**

REFORMASI BIROKRASI MENUJU PEMERINTAHAN KELAS DUNIA