

Buku ini disusun dengan harapan agar perjalanan reformasi birokrasi di masa yang akan datang tidak lagi berhenti pada tataran konsep dan teori. Namun, dapat menghasilkan dampak positif yang menggembirakan.

**Azwar Abubakar**

*Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI*

Buku ini dapat menjadi referensi dalam penyusunan program-program terkait reformasi birokrasi di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Pegawai Negeri Sipil (PNS), akademisi, serta pihak yang peduli pada reformasi birokrasi perlu membaca buku ini.

**Eko Prasajo**

*Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI*

DITERBITKAN ATAS KERJASAMA



**giz**

ISBN 978-979-95048-3-8



9 789799 504838

# REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTIK

REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTIK



KEMENTERIAN  
PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI  
JAKARTA MEI 2013

# REFORMASI BIROKRASI dalam PRAKTIK

1. Standardisasi Pelayanan Publik Berbasis Pelibatan Masyarakat
2. Rasionalisasi Penataan dan Pengembangan Organisasi
3. Mengintegrasikan Administrasi Pelayanan Perizinan
4. Penataan Tata Laksana Instansi Pemerintah
5. Penerapan Aplikasi Kantor Maya (E-Office)
6. Perekrutan dan Promosi Aparatur Secara Terbuka
7. Perbaikan Remunerasi Sebagai Pengungkit Manajemen Sumber Daya Aparatur
8. Pengembangan Sumberdaya Aparatur melalui *Assessment Center*
9. Pengembangan Pengukuran Kinerja dengan *Balanced Scorecard*
10. Bebas Korupsi melalui Zona Integritas



## **Reformasi Birokrasi dalam Praktik**

*Copy Right* : Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi  
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

ISBN 978-979-95048-3-8

**Cetakan I – Mei 2013**

**Diterbitkan oleh** : Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negera dan Reformasi Birokrasi  
Jln. Jend. Sudirman Kav. 69, Jakarta 12190

### **Didukung oleh**

Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

melalui

Decentralisation as Contribution to Good Governance (DeCGG)

atas nama

Kementerian Federal Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan Jerman (BMZ)

### **Penulis :**

Defny Holidin

### **Disain Sampul**

M. Syaifuddin Ifoed

### **Percetakan**

Percetakan & SMK Grafika Desa Putera, Jakarta

### **Penyunting :**

Rusfi Yunairi

Sanksi pelanggaran Pasal 44, UU 7 tahun 1987 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 6 tahun 1982 tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).



# Sambutan

## Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

**K**risis yang melanda dunia saat ini melanda banyak Negara, khususnya Negara-negara di Eropa. Sebelumnya, Amerika Serikat menjadi korban dari krisis serupa di pertengahan tahun 2000-an. Indonesia justru selamat dari kedua krisis tersebut. Padahal, Indonesia menjadi salah satu Negara yang sangat terpuak oleh krisis di tahun 1990-an, yang berimbas pada lahirnya reformasi.

Namun, meski selamat dari krisis, Indonesia masih berjuang dari korupsi. Banyak kasus yang telah dan sedang ditangani. Pemberantasan korupsi yang tak henti-henti merupakan bukti keseriusan pemerintah dalam menciptakan Indonesia yang kuat dan terbaik.

Pada dasarnya, Indonesia punya peluang besar untuk menjadi Negara yang terbaik dan terkuat, setidaknya di Asia Tenggara, bahkan Asia. Indonesia memiliki potensi yang bagus. Luas wilayah yang luas dan jumlah sumber daya manusia/alam yang banyak merupakan modal kuat untuk itu.

Tantangannya, bagaimana Indonesia bisa/mampu mengubah potensi menjadi kompetensi? Untuk mengubahnya, komitmen semua komponen bangsa harus meningkat. Stakeholders juga mesti bangkit. Pemerintah harus kuat. Dan, birokrasi adalah salah satu bidang yang harus mereformasi diri.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN dan RB) tidak hanya bertugas mendayagunakan aparatur Negara. Tetapi, Kementerian wajib mempercepat reformasi birokrasi. Merupakan komitmen Kementerian untuk menginisiasi dan mengawal perjalanan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah dan pemerintahan daerah (Pemda).

Kita dapat menggerakkan reformasi birokrasi dengan mengajak semua kementerian/ lembaga (K/L) dan Pemda untuk terlibat lebih dalam. Kita perlu memahami bahwa K/L dan Pemda adalah subjek dari reformasi birokrasi tersebut. Itulah sebabnya, saat ini setiap institusi pemerintah diwajibkan melakukan penilaian mandiri atas prakarsa dan praktik reformasi birokrasi yang sudah, sedang, dan akan mereka lakukan. Ini merupakan langkah utama yang diharapkan dapat menopang kesuksesan Indonesia memenuhi target rencana jangka panjang nasional, termasuk di dalamnya target Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional.

Langkah menjalankan reformasi birokrasi tentu bukan perkara mudah. Pimpinan harus jadi contoh untuk mereformasi dan melakukan perubahan. Pimpinan perlu mengelola derajat perubahan yang seharusnya terjadi pada unit kerjanya. Dia tidak boleh hanya menjadi agen perubahan. Pemimpin harus menjadi manajer perubahan itu sendiri.

Reformasi birokrasi hanya terjadi bila pemimpin memiliki dua sifat penting. Pertama, baik bila kita **konsisten**: teguh, selalu memikirkan kelanjutan dan berkarakter. Kedua, kita akan **konsekuen**: cakap dalam tugas, sederhana, dan dapat diandalkan ketika melakukan banyak hal.

Buku ini merupakan perwujudan gagasan dan praktik baik dari reformasi birokrasi. Buku ini dapat dijadikan panduan bagi setiap K/L dan Pemda dalam membuat terobosan reformasi birokrasi. Isinya yang aplikatif sangat membantu setiap institusi pemerintah dalam menerapkannya secara langsung.

Atas terbitnya buku ini, saya ucapkan terima kasih pada *Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* yang telah ikut berkontribusi dalam percepatan reformasi birokrasi di Indonesia.

Kementerian PAN dan RB akan tetap bersemangat dan bekerja keras untuk mempercepat reformasi birokrasi. Kementerian PAN dan RB bertanggung jawab mewujudkan aparatur yang bersih, kompeten, dan melayani.

Jakarta, Mei 2013



War Abubakar

# PENGANTAR

Bisa dikatakan, Indonesia kian berkembang menjadi negara yang maju. Terlepas dari pertumbuhan ekonomi yang kuat di atas rata-rata internasional, hasil pembangunan ini tidak terlalu dirasakan masyarakat kebanyakan. Mengapa? Birokrasi publik sebagai ujung tombak pelayanan dan pembangunan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Indeks persepsi korupsi tahun 2011 yang menempatkan ranking Indonesia pada kedudukan ke-100 dan indeks pembangunan manusia tahun 2011 yang hanya menempati ranking ke-124 menunjukkan bahwa kebutuhan reformasi birokrasi sangat tak terelakkan.

Cara-cara baru menerapkan reformasi birokrasi sebenarnya tidak terlalu baru. Di sektor swasta, banyak hal sudah dipraktikkan: pelayanan satu pintu, elektronisasi pelayanan, remunerasi berbasis kinerja, dsb. Harus diakui, hingga saat ini upaya menerapkan reformasi birokrasi pun baru pada taraf kajian. Banyak penelitian dilakukan dan konferensi/seminar digelar untuk mencari tahu cara terbaik menjadikan birokrasi publik direformasi dari sebelumnya. Lembaga internasional dan organisasi nonpemerintah menaruh perhatian besar dengan memberikan sejumlah advis canggih tentang hal ini. Perkembangan hasilnya? Nyaris nihil!

Apa daya, kajian tetaplah kajian. Tidak banyak yang dilakukan jika berbagai pihak hanya berhenti pada tataran ide yang normatif. Berbagai kritik juga tidak berguna jika tidak diiringi dengan solusi praktis. Pemerintah juga menyatakan komitmennya dengan implementasi *grand design* reformasi birokrasi nasional 2010-2025. Namun, menuntut berbagai unit kerja pemerintah dan pemerintahan daerah menerapkan pedoman ini tanpa diiringi tuntunan langkah praktis mewujudkannya juga sulit berharap keberhasilan.

*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* telah lama menjadi mitra Indonesia untuk mendorong reformasi birokrasi. Selain pendampingan dan kerjasama teknis, merupakan garapan utama GIZ untuk menyebarluaskan gagasan praktis bagus yang diperoleh dari perjalanan panjang riset dan pengalaman praktis di berbagai negara yang sudah berhasil. Untuk tujuan itulah buku ini ditulis.

Kepraktisan adalah kebutuhan. Tidak akan ada yang menang melawan penyimpangan administratif dan korupsi birokrasi jika berpangku tangan pada jargon kosong tanpa

praktik pelaksanaan. Buku ini ditulis untuk memperkecil kesenjangan antara gagasan dan praktik.

Isi buku ini secara garis besar adalah langkah praktis menerapkan berbagai gagasan yang bagus seputar rekayasa struktur dan proses perubahan dalam rangka reformasi birokrasi di lingkungan kementerian/ lembaga.

Orientasi buku ini adalah aplikatif. Tidak heran jika caranya bertutur lebih bersifat dialogis dan dalam banyak tempat terkesan obrolan (*conversational*) daripada sifatnya yang teoretis selayaknya produk akademik. Isinya runtut menjelaskan tahap demi tahap perubahan yang dapat langsung dipraktikkan.

Berbagai jenis cara-cara perubahan praktis yang diuraikan dalam buku ini adalah yang dianggap mampu menjadi pengungkit (*leverage*) reformasi birokrasi. Semuanya dapat dikelompokkan menjadi dua bagian utama: pelayanan publik dan sumber daya aparatur. Rasionalitasnya jelas:

Pelayanan publik sebagai bentuk dampak perubahan reformis paling riil tetap memerlukan **1) standardisasi pelayanan** yang bertumpu pada pelibatan masyarakat di dalam proses dan penilaian kinerjanya. Masalahnya, akar persoalan menyatu dengan kapasitas administratif kementerian/ lembaga itu sendiri sehingga **2) rasionalisasi penataan organisasi** diperlukan untuk pengembangannya ke arah birokrasi yang dinamis, responsif, dan efisien.

Terlalu banyak unsur dalam birokrasi yang tersusun dan bekerja dalam hubungannya yang *fragmented* dan mengedepankan ego-sektoral sehingga muncul kebutuhan untuk **3) mengintegrasikan administrasi pelayanan perizinan** bagi dunia bisnis/ pelaku swasta. Namun, dalam pelaksanaannya, **4) pengembangan penatalaksanaan** diperlukan untuk mencapai target-target kerja administrasi dengan menghilangkan berbagai duplikasi dan inefisiensi prosedural. Sebagai langkah modernisasi yang mendorong hal tersebut, **5) aplikasi e-Office** tak terelakkan untuk merespon tuntutan era informasi dewasa ini.

Aspek manajemen sumberdaya aparatur tak tertinggal dari agenda perubahan yang mesti dielaborasi secara praktis dan aplikatif. Berangkat dari kesadaran bahwa masalah kepegawaian bermula dari tahap perekrutan pegawai, buku ini tidak hanya memuat gagasan praktis **6) rekrutmen dan promosi aparatur secara terbuka** tetapi juga diiringi **7) perbaikan remunerasi** untuk menunjang kinerjanya yang optimal.

Pengembangan dan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen sumberdaya manajemen dalam lingkungan birokrasi mesti difasilitasi secara komprehensif, simultan, dan berkesinambungan melalui mekanisme **8) assessment center**. Setelah pengembangan dilakukan, penjaminan mutu kinerja birokrasi sudah seharusnya keluar dari tradisi loyalitas PNS secara subyektif dalam rezim DP3 melalui pengembangan pengukuran kinerja yang dikaitkan dengan kerangka strategis pencapaian dampak kebijakan melalui penggunaan **9) balanced score card**.

Diperlukan inkubasi penumbuhan etos kerja positif dan integritas di samping pemeliharaan sistem antikorupsi secara komprehensif melalui penerapan **10) zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi (ZI-WBK)**. Penerapan ZI-WBK tidak mudah tidak hanya dasar peraturan belum tepat dalam menyediakan pedoman pelaksanaan teknisnya tetapi juga memerlukan kerja-keras semua pihak dan mengantisipasi resistensi dari dalam institusi.

Pada akhirnya, reformasi birokrasi tentu bukan hal mudah. Gagasan dan pembelajaran praktis dalam buku ini juga bukan untuk mengampangkan persoalan. Namun, melangkah lebih awal dan membumikan ide-ide besar perubahan positif penting dilakukan agar perbaikan secara berkesinambungan dapat terwujud demi masa depan bangsa dan negara yang lebih baik. Semoga.

Jakarta, Januari 2013



# Daftar Isi

<b>SAMBUTAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI</b>	<b>iii</b>
<b>PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
1. Standardisasi Pelayanan Publik Berbasis Pelibatan Masyarakat	1
2. Rasionalisasi Penataan dan Pengembangan Organisasi	11
3. Mengintegrasikan Administrasi Pelayanan Perizinan	17
4. Penataan Tata Laksana Instansi Pemerintah	29
5. Penerapan Aplikasi Kantor Maya ( <i>E-Office</i> )	43
6. Perekrutan dan Promosi Aparatur Secara Terbuka	59
7. Perbaikan Remunerasi Sebagai Pengungkit Manajemen Sumber Daya Aparatur	67
8. Pengembangan Sumberdaya Aparatur Melalui <i>Assessment Center</i>	77
9. Pengembangan Pengukuran Kinerja Dengan <i>Balanced Scorecard</i>	85
10. Bebas Korupsi melalui Zona Integritas	95



# STANDARDISASI PELAYANAN PUBLIK BERBASIS PELIBATAN MASYARAKAT

## Mengapa Masalah Pelayanan Publik Perlu Dibahas Lagi?

Rata-rata orang mafhum, harga diri pemerintahan diukur dari kualitas pelayanan. Cobalah gunakan kacamata yang lebih sederhana. Jadikan masyarakat awam sebagai rujukan untuk melihat masalah-masalah pelayanan di lapangan. Kenapa? Masyarakat kebanyakan sudah akrab dengan masalah-masalah pelayanan keseharian, mulai dari pengurusan KTP hingga perbaikan jalan rusak; mulai dari pemilihan kepala daerah hingga stabilisasi pertumbuhan ekonomi nasional. Merekalah yang paling mengalami dampak kualitas pelayanan. Tidak rumit.

Pelayanan publik di Indonesia sendiri saat ini dapat dikatakan masih jauh dari harapan. Fenomena birokrasi yang berbelit-belit dan korupsi masih terjadi pada banyak pelayanan yang diselenggarakan birokrasi pemerintah. Pada 2011 saja Ombudsman RI mencatat 5.800 masalah yang terjadi dalam pelayanan dari seluruh wilayah Indonesia (Rakyat Merdeka Online, 21 Mei 2012), itu pun baru yang dilaporkan, belum masalah pelayanan yang belum dilaporkan. Pelayanan pemda dianggap terburuk, diikuti kepolisian, lembaga peradilan, Badan Pertanahan Nasional, bahkan BUMN/D pun ikut terseret.

Reformasi birokrasi adalah reformasi pelayanan publik itu sendiri. Apakah reformasi pelayanan publik belum dilakukan? Sebenarnya perlu diakui bahwa upaya perbaikan pelayanan publik sudah dilakukan. Standardisasi pelayanan minimal sudah diberlakukan untuk pelayanan dasar; UU No. 25 Tahun 2009 memapankan pengaturannya. Modernisasi pelayanan dengan instrumentasi teknologi informasi juga bukan hal baru lagi. Pada perkembangannya, pelayanan publik ada yang secara langsung dikelola oleh negara, ada pula yang diserahkan kepada swasta dalam pemenuhannya.

Terlalu naif untuk mencukupkan upaya perbaikan dengan cara-cara di atas. Masyarakat sebagai pemangku utama dan referensi dalam evaluasi kinerja pelayanan publik

justru masih belum banyak dilibatkan dalam perbaikan pelayanan publik. Mengapa? Alasan di balik kekurangan ini beragam, mulai dari keengganan lembaga pemerintah itu sendiri hingga anggapan ketidakmampuan masyarakat.

Jika sudah ada standar pelayanan minimal (SPM), untuk apa lagi kemudian ada pengembangan standar pelayanan? Standar pelayanan seharusnya menyesuaikan dengan kecenderungan dan kesanggupan masyarakat secara riil. SPM berkenaan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Namun, mengoptimalkan pelayanan tidak cukup dengan SPM tapi harus lebih mengena pada kebutuhan yang lebih luas di lapangan. Sebagai pelaksanaan dari pasal-pasal terkait dengan standar pelayanan pada UU No. 25 tahun 2009, Pemerintah juga telah memberlakukan PermenPAN-RB Nomor 36 tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan. Peraturan memuat sejumlah panduan bagi penyelenggara pelayanan dalam menyusun standar pelayanan. Tujuannya agar penyelenggara pelayanan mampu untuk memberikan kepastian, meningkatkan kualitas dan kinerja pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Masyarakat juga perlu dilibatkan secara konkret dalam standardisasi pelayanan publik. Pembuatan standar pelayanan atas dasar kesepakatan dengan masyarakat merupakan langkah yang tepat untuk mengeluarkan komitmen penyelenggara atau yang dikenal sebagai maklumat standar pelayanan (*citizen charter*).

## **Bagaimana Cara Menerapkan Standar Pelayanan?**

Standar pelayanan publik setiap institusi pemerintah tentu berbeda-beda, tergantung pada kondisi dan lingkungan institusi itu sendiri. Beberapa institusi pemerintah pusat telah melakukan upaya untuk membuat standar pelayanan publik yang baik. Namun, ada tahap-tahap pokok yang harus dilalui apabila suatu institusi ingin membentuk suatu standar pelayanan publik yang lebih baik.

Apa yang membedakannya dari SPM? Standar pelayanan mengandalkan penyusunan standar yang melibatkan masyarakat. Dengan begini, standar pelayanan merupakan hasil konsensus dengan pemangku kepentingan. Ketiadaan proses pelibatan masyarakat ini hanya akan mengulang kegagalan perencanaan standar pelayanan tradisional yang tidak bisa seutuhnya menangkap aspirasi masyarakat sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan mereka.

### **Langkah Pertama: Membuat Persiapan Penuh**

#### **a) Mulailah dari yang akhir: Lakukan evaluasi**

Memulai dari akhir berarti memulai dari evaluasi yang merupakan tahap akhir dari manajemen pelayanan publik yang sudah sejauh ini dilakukan. Lakukanlah hal-hal berikut.

- buatlah kuesioner khusus sebagai sarana penilaian mandiri (*self-assessment*) oleh setiap aparatur yang bekerja pada unit kerja yang melakukan pelayanan, tanpa kecuali. Tabulasikan secara sederhana untuk melihat frekuensi masing-masing variabel.
- Buat lagi kuesioner sebagai alat survei untuk mengukur kepuasan masyarakat yang mengalami pelayanan. Metode penarikan sampel sebaiknya berbasis keterwakilan masyarakat sesuai karakteristik pelayanan. Semakin obyektif survei dilakukan, mulai dari penyusunan kuesioner hingga pemilihan sampel, semakin pemerintah beroleh gambaran jelas kualitas pelayanan yang harus diperbaiki.
- Memulai dari akhir berarti memulai dari evaluasi yang merupakan tahap akhir dari manajemen pelayanan publik.
- Gunakan hasil ketiga metode evaluasi di atas sebagai masukan bagi penyempurnaan evaluasi yang tertuang dalam LAKIP.

#### **b) Undanglah masyarakat, konsultasikan gagasan bersama mereka**

- Undanglah masyarakat sebagai bentuk promosi rencana penerapan maklumat standar pelayanan ini! Gunakan kata-kata yang persuasif dan mengundang rasa ingin tahu mereka. Jadikan forum bersama mereka sebagai sarana mengkonsultasikan semua gagasan dan bentuk penerapannya kemudian.
- Masyarakat yang diundang bisa berasal dari kalangan tokoh masyarakat, aktivis organisasi nonpemerintah, akademisi, serta pelaku bisnis atau investor. Tokoh-tokoh masyarakat yang mewakili identitas adat, golongan, keagamaan, serta profesi dapat menjadi alternatif.
- Untuk menjamin promosi mengena pada sasaran, unit kerja pelayanan perlu melakukan diseminasi informasi mengenai makna dan urgensi maklumat melalui iklan layanan masyarakat di media massa, penyuluhan hingga ke tingkat kampung/desa, hingga dengar pendapat.
- Bisa jadi inisiatif yang datang lebih dulu dari entitas masyarakat sipil atau tokoh masyarakat. Pemerintah mesti merespon cepat hal ini secara positif.

#### **c) Bentuklah tim kerja khusus**

- Penyusunan maklumat standar pelayanan bukan pekerjaan sambil lalu. Tim kerja khusus diperlukan untuk menggarapnya secara serius.

Bentuklah tim kerja yang terdiri atas unsur-unsur pemerintah dan masyarakat.

- Orang dari unsur pemerintah mestilah diambil dari mereka yang punya tupoksi dalam bidang pelayanan yang digarap, tentu sesuai kompetensinya, tidak harus ex-officio di unit kerjanya tapi bisa merupakan staf yang kompeten dan mendapat delegasi wewenang dari atasannya untuk membuat keputusan final.
- Kompetensi perwakilan unsur pemerintah harus mencerminkan keahliannya dalam bidang hukum administrasi negara, organisasi dan penatalaksanaan, keuangan negara, manajemen pelayanan publik, pengelolaan sumber daya aparatur.
- Masyarakat yang diundang dalam konsultasi dapat menunjuk atau memilih wakil mereka sebagai tim penyusun. Jumlah mesti berimbang dengan wakil dari unsur pemerintah. Orang dari unsur dari masyarakat haruslah kalangan nonpartisan partai politik.

### **Langkah Kedua: Buatlah Rancangan bersama Masyarakat**

Perhatikan bahwa maklumat standar pelayanan terdiri atas komponen-komponen pokok: visi dan misi pelayanan, alur pelayanan, kualitas pelayanan, serta penanganan pengaduan atas pengaduan masyarakat.

Yang paling menentukan secara prinsip maklumat ini adalah metode penyusunannya, yakni melibatkan masyarakat. Perwakilan masyarakat yang diundang untuk konsultasi dan evaluasi di awal tadi harus diundang lagi dalam proses penyusunan rancangan.

#### **a) Perjelas Lagi Rencana Pelayanannya!**

Ada tiga hal yang harus diperjelas dalam rencana pelayanan: kelompok pelanggan, harapan pelanggan, dan jenis pelayanan.

- Kelompok pelanggan mencerminkan kebutuhan mereka yang akan dipenuhi dari suatu pelayanan. Dengan karakteristik pengguna layanan yang lebih jelas maka akan diketahui perlakuan seperti apa yang cocok dalam proses pelayanan.
- Memperjelas harapan pelanggan berarti memahami betul kebutuhan mereka. Harapan pengguna layanan biasanya meliputi harapan terhadap kualitas, biaya dan waktu pelayanan. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan melakukan survei kepada pengguna layanan maupun identifikasi internal kepada pegawai yang terlibat langsung dalam proses pelayanan.

- Jenis pelayanan yang semakin jelas memunculkan konsep mengenai klasifikasi pelayanan yang bersifat utama dan pelayanan yang bersifat penunjang. Ini dilakukan juga untuk menentukan dasar hukum yang menjadi acuan pelayanan.

#### **b) Tajamkan Ulang Visi & Misi Pelayanan!**

- Pimpinan lembaga pemerintah menyampaikan harapan-harapan serta visi yang ingin dicapai melalui peningkatan pelayanan.
- Tim kerja khusus yang sudah dibentuk bekerja secara mandiri menyusun visi dan misi pelayanan dengan mempertimbangkan *threats, weaknesses, opportunities, dan strengths* (TOWS) organisasi.
- Rumusan yang telah dihasilkan oleh beberapa kelompok tadi dipresentasikan dan didiskusikan sehingga menjadi sebuah visi dan misi yang disetujui bersama.

#### **c) Mantapkan Alur Kegiatan Pelayanan!**

Analisis alur kegiatan pelayanan dilakukan untuk mengidentifikasi keseluruhan aktifitas dalam pemberian pelayanan mulai saat penggunaan layanan datang hingga selesai menerima pelayanan:

- susun ulang tahap-tahap kegiatan yang harus dilakukan oleh pengguna pelayanan sebelum pelayanan diberikan.
- tinjau ulang proses internal pemberian pelayanan, pertahankan kesederhanaan proses hingga pengambilan keputusan dengan menghilangkan yang tumpang-tindih.
- Buatlah alur proses pelayanan untuk setiap tahap kegiatan pelayanan yang berkaitan dengan setiap unit kerja pelayanan.
- lengkapi fasilitas apa yang diperlukan untuk setiap tahap kegiatan dalam proses pelayanan.
- Dengan jenis pelayanan dan tahap kegiatan yang berubah estimasi ulang jumlah biaya dan waktu yang diperlukan dalam satu proses pelayanan, berdasarkan hasil analisis aspek-aspek sebelumnya.

#### **d) Tinjau Ulang Persyaratan Pelayanan!**

- Perhatikan bahwa persyaratan yang dibutuhkan dalam pelayanan bukan hanya berupa berkas, tetapi dapat juga berupa barang ataupun biaya.

- Dari sisi penyedia pelayanan, penting untuk memperhatikan batasan kapasitas yang saat pembahasan dimiliki oleh penyedia pelayanan, baik sumber daya aparatur, keuangan, fasilitas, infrastruktur, serta pengetahuan. Ini menjadi titik tolak langkah untuk membangun kapasitas penyedia pelayanan lebih baik lagi.

#### e) Sediakan Sarana Pengaduan!

- Tidak hanya pengaduan diterima tapi ada proses yang menjamin penanganannya kemudian sehingga masyarakat dapat mendapat kepastian penyelesaian masalah.
- Buatlah prosedur yang harus dilalui dalam penanganan pengaduan. Usahakan pengaduan cukup dilakukan ada satu loket atau portal, selebihnya cukup petugas penerima pengaduanlah yang menyampaikan pengaduan ke unit kerja yang relevan dan pimpinan.
- Tentukan pihak yang berwenang dalam mengambil keputusan untuk menangani pengaduan.
- Petugas yang menerima pengaduan mesti bertugas dengan sistem rotasi secara rutin dalam batasan waktu tertentu untuk mencegah subyektivitas dan mengikis kejenuhan. Namun, setiap perkembangan terbaru dari penanganan pengaduan mesti diketahui oleh semua petugas, bahkan mereka yang sedang tidak bertugas.
- Petugas juga mesti dipastikan telah menerima informasi mengenai perkembangan penyelenggaraan pelayanan setiap hari. Fasilitas teknologi informasi pada aplikasi kantor maya sangat membantu hal ini.
- Buatlah perkiraan waktu yang diperlukan untuk mengolah pengaduan hingga proses pengambilan keputusan. Tiap masalah yang berbeda tingkatan (teknis, manajerial, dan kebijakan) memerlukan waktu tempuh berbeda. Masyarakat sejak awal menyampaikan pengaduan mesti sudah mendapat janji kapan jawaban atau penyelesaian diberikan kembali.

### **Langkah Ketiga: Menetapkan Maklumat Standar Pelayanan**

Karena basisnya adalah kesepakatan dengan perwakilan unsur masyarakat, maklumat standar pelayanan dilakukan melalui forum yang sama seperti pada awal masyarakat diundang dan penyusunan rancangan. Ini untuk menjamin kesinambungan prosesnya.

- Lembaga pemerintah kembali mengundang kalangan yang semula terlibat dalam penyusunan rancangan standar pelayanan untuk hadir dalam kegiatan penetapan maklumat standar pelayanan. Ini merupakan wujud akuntabilitas unit kerja pemerintah untuk mempersilakan kalangan tersebut melihat kembali kesesuaian antara materi yang dibahas dan yang hendak dipublikasikan.
- Lembaga pemerintah memaparkan hasil evaluasi yang pada langkah persiapan dilakukan. Hasil evaluasi ini digunakan sebagai pembandingan dari apa yang diharapkan tercapai melalui maklumat standar pelayanan.
- Lembaga pemerintah meminta tanggapan kalangan masyarakat yang hadir. Dialog dan perubahan rancangan dapat dilakukan dalam sesi selama diperlukan.
- Hasil pemaparan dan pembahasan rancangan maklumat standar pelayanan dikukuhkan melalui penandatanganan dokumen oleh pejabat puncak unit kerja pemerintah tersebut dan wakil dari masyarakat yang terlibat dalam pembahasan sebelumnya, diikuti penandatanganan dokumen oleh peserta perumus yang lain pada lembaran lain yang berbeda tetapi tak terpisahkan sebagai bagian integral dokumen maklumat standar pelayanan yang dimaksud.

## **Apa Sajakah Hasil yang Diharapkan Tercapai?**

Wujudkan kepuasan dari kepastian! Tentu harapan besarnya adalah kebutuhan pengguna terpenuhi maksimal melalui pelayanan yang diawali dari kepastian dalam pelayanan publik: kegiatan, prosedur, dan penanganan.

Pada beberapa kementerian, manfaat dengan adanya standar pelayanan publik sudah dapat dirasakan dari meningkatnya kepercayaan dan kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan. Lihat saja survei Integritas Pelayanan Publik yang dilakukan oleh KPK pada tahun 2011. Hasil survei integritas institusi pemerintah tahun 2011 menunjukkan bahwa integritas nasional mengalami peningkatan menjadi 6,31 dibanding tahun 2010 di level 5,47.

Bagaimana di daerah? Otonomi daerah ternyata tidak selamanya menjamin kualitas pelayanan yang lebih baik. Integritas institusi pusat masih lebih baik dibanding daerah. Secara nasional rata-rata nilai integritas institusi pusat yang bernilai 7,07 masih lebih tinggi dibandingkan nilai integritas institusi di pemerintah daerah yang hanya 6,00.

Melalui standarisasi pelayanan publik yang diberikan akan lebih dapat untuk diatur dan diawasi. Setiap penyimpangan yang dilakukan dalam sebuah proses pelayanan akan dapat terdiagnosis secara cepat sehingga langsung dapat diperbaiki.

Melalui standardisasi pelayanan publik, masyarakat punya tempat sendiri dalam pelayanan tidak lagi hanya sebagai pemohon tetapi juga penentu ekspektasi kualitas pelayanan publik.

## Sejauhmana Upaya ini Berhasil?

Ada sejumlah faktor penunjang keberhasilan upaya ini dilakukan, sebagai berikut.

### a) Gunakan Perencanaan Strategis

Faktor paling penting dalam standardisasi adalah standar itu sendiri. Jika standar itu sendiri keliru, semua proses ini hanya berujung pada kegagalan sejak awal. Itu saja. Titik!

Standardisasi terbaik adalah yang mengacu pada kerangka strategis perbaikan pelayanan, dimulai dari visi dan misi yang dicanangkan kemudian berlanjut pada identifikasi target pelayanan yang mesti dicapai pada level tertentu. Dari sini standar pelayanan diturunkan.

### b) Ada Saluran Pengaduan yang Efektif

Tunggu dulu, Bagaimana pun standardisasi dilakukan, kelemahan di banyak aspek akan mudah ditemui. Keberadaan saluran pengaduan membantu masyarakat (*enabling*) mengemukakan kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan pelayanan, standar-standar yang belum tercapai, serta hal-hal yang memenuhi kepuasan mereka.

Perhatikanlah efektivitas saluran pengaduan, yakni mekanisme penanganan pengaduan yang menjamin tindak lanjutnya kemudian berupa pemenuhan standar pelayanan publik berikutnya sebagai wujud konkret perbaikan.

### c) Peningkatan Kompetensi Aparatur

Pelayanan publik yang baik tidak harus mahal. Persoalannya adalah peningkatan pelayanan publik agar lebih terstandardisasi memerlukan perubahan berarti di internal organisasi pelayanan.

Harga yang harus dibayar mahal atas hal ini adalah resistensi pejabat dan pegawai di dalamnya terhadap perubahan dan kemudian memungkiri kewajiban menjalankan tugas pelayanan. Namun, resistensi terhadap perubahan sebenarnya lebih banyak timbul akibat kapasitas aparatur yang tidak kompeten.

Tak dapat dipungkiri bahwa resistensi juga timbul akibat banyak peluang peningkatan pendapatan tidak sah yang akan berkurang ketika pelayanan

publik menjadi lebih baik setelah standardisasi. Namun, peningkatan kompetensi aparatur melalui pendidikan singkat, pelatihan, pertukaran atau rotasi pegawai, serta pemagangan di institusi lain relatif baik membantu memperbaiki *mind-set* dan *culture-set* sehingga sedikit-banyak menyusun ulang orientasi kerja secara keseluruhan. Ini pada gilirannya akan membantu internalisasi terhadap aparatur untuk memiliki etos pelayanan yang lebih kompeten selanjutnya.

#### **d) Buatlah Perjanjian Kinerja Aparatur**

Standar pelayanan publik berada ada level kelembagaan. Standar ini tidak akan pernah terwujud kecuali seluruh target pencapaiannya diturunkan ke dalam target-target kinerja aparatur secara individual dan sektoral. Perencanaan dan perjanjian kinerja aparatur menjadikan setiap pejabat dan pegawai pelayanan publik akan dimintakan pertanggungjawaban masing-masing untuk mencapai taraf kinerja tertentu sehingga berakumulasi dalam bentuk kinerja pencapaian standar pelayanan publik.

### **Apa Sajakah yang Harus Diantisipasi?**

#### **a) Masyarakat Itu Bukan Kelompok yang Teratur**

Bagaimana pun standar dibuat, saluran pengaduan disediakan, atau pun aparatur memiliki kompetensi lebih baik, masyarakat bukanlah kelompok yang teratur begitu saja. Masyarakat merupakan entitas yang tidak terstruktur sehingga sulit bergerak secara inisiatif dalam memberikan umpan balik bagi perbaikan praktik pelayanan publik sesuai standar. Ini menambah permasalahan yang muncul akibat budaya sungkan dan ketidakmampuan masyarakat mengemukakan pendapatnya pada ranah formal.

Masyarakat pengguna jasa yang berhimpun ke dalam asosiasi atau paguyuban lainnya dan atau penggerakan melalui lembaga swadaya masyarakat akan membantu masyarakat secara terorganisasi dan efektif menyampaikan pengaduan serta mengontrol pemenuhan standar dalam praktik pelayanan publik.

#### **b) Kecenderungan Inefisiensi**

Semua bentuk demokratisasi butuh biaya yang tidak murah. Karakter alamiah pelayanan publik sebagai pusat beban pembiayaan yang tidak sedikit (*cost center*). Penyusunan standar pelayanan publik dan pelaksanaannya kemudian yang melibatkan banyak elemen pemangku kepentingan dalam kerangka perencanaan strategis jelas memerlukan biaya yang tidak sedikit.

Persoalan bertambah ketika menemukan bahwa keluaran kegiatan tadi berupa standar pelayanan tidak serta-merta memperbaiki kinerja pelayanan publik tanpa memperhitungkan faktor-faktor lain yang terkait sehingga harapan *cost-effectiveness* belum terpenuhi sebagai wujud efisiensi pembiayaan.

## Penutup

Maklumat standar pelayanan publik tidaklah menjadi *panacea*; diperlukan upaya sungguh-sungguh unit kerja pemerintah dan berbagai pemangku kepentingan terkait. Orientasi ada aksi nyata dan etika penyelenggara pelayanan publik merupakan prasyarat mutlak untuk mencapai tujuan yang diinginkan, demikian pula dengan pemanfaatan *social capital* yang dapat diberdayakan lebih lanjut. Beruntunglah UU Pelayanan Publik telah mengakomodasi kemungkinan penerapan maklumat standar pelayanan bagi warga masyarakat. Pun peraturan pelaksanaannya belum tentu menyediakan kerangka pengaturan secara lebih rinci, unit kerja pemerintah manapun yang hendak menerapkan maklumat standar pelayanan ini mesti menyadari dan memanfaatkan peluang diskresi dengan tetap memerhatikan konsideran dan klausul hukum yang ada.

# RASIONALISASI PENATAAN DAN PENGEMBANGAN ORGANISASI

## Masihkah Realistis untuk Merampingkan Birokrasi?

Ada permasalahan menahun dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia yang terus dibahas tetapi minus penerapan konkretnya, yakni strukturnya yang begitu gemuk tetapi irit menjalankan fungsi. Akibatnya, resolusi “miskin struktur, kaya fungsi” kian kandas sebagai wacana semata. Persoalannya bukanlah tanggapan “ya” atau “tidak” terhadap isu yang sensitif ini melainkan langkah riilnya di lapangan, apalagi jika dihadapkan pada kenyataan dampaknya berupa belanja pegawai di pemerintah dan pemerintah daerah hingga 2012 memakan porsi kisaran 60 - 80% dari total anggaran.

Apakah sensitivitas isu ini impas dengan urgensinya? Ya. Struktur organisasi menentukan bagaimana *business process* berjalan dalam tubuh birokrasi. Bagai sebuah sistem, setiap bagian struktur tersebut memiliki fungsi-fungsi tersendiri yang terkait satu sama lain dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Semakin besar strukturnya maka semakin kompleks *business process* yang terjadi dalam organisasi tersebut.

Struktur birokrasi yang gemuk dinilai menyulitkan birokrasi dalam bergerak dan berubah sesuai tuntutan lingkungannya. Banyak tugas di lingkup kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah yang seharusnya dikerjakan satu orang, namun kenyataan justru dilakukan lebih dari yang seharusnya. Hal ini kemudian berimbas pada rendahnya kinerja serta kualitas pelayanan publik yang dihasilkan.

Ke arah mana seharusnya rasionalisasi birokrasi dilakukan? Perampingan struktur birokrasi dimaksudkan untuk memangkas serta menghilangkan bagian-bagian organisasi yang dianggap tidak vital. Perampingan struktur birokrasi juga dimaksudkan untuk melebur bagian-bagian dalam birokrasi yang memiliki fungsi yang hampir sama. Semuanya ditujukan untuk menciptakan birokrasi dengan banyak fungsi, namun dengan struktur yang sederhana.

Untuk melakukan perampingan struktur birokrasi, perlu diperhatikan satu aspek penting yaitu pemahaman dan penaksiran (*assessment*) terhadap kondisi lingkungan dan sifat alamiah dari organisasi birokrasi terkait. Pemahaman terhadap kondisi dan sifat organisasi terkait dapat membantu proses restrukturisasi birokrasi untuk mendapatkan bangunan struktur yang terbaik, bahkan mendukung upaya pengembangan organisasinya kemudian.

## **Bagaimanakah Rasionalisasi Dilakukan?**

Penataan kembali fungsi dan struktur organisasi dilakukan melalui tahap-tahap persiapan, penilaian, dan restrukturisasi.

### **Langkah Pertama: Mempersiapkan Rasionalisasi**

- a) Penting untuk meninjau ulang rencana strategis yang memuat visi, misi, dan tujuan strategis kementerian/lembaga. Ini untuk melihat kesesuaian kondisi saat ini dengan perencanaan strategis.
- b) pemangku kepentingan, baik kalangan pejabat/pegawai di internal, organisasi mitra kerjasama, serta masyarakat atau organisasi kemasyarakatan yang menjadi pengguna jasa layanan kementerian/lembaga. Dengan demikian, harapan dan cara birokrasi berinteraksi dengan mereka akan semakin mudah diperjelas.
- c) membuat konsensus dengan pemangku kepentingan. Ini diperlukan sebagai media penyamaan persepsi sekaligus kesepakatan atas rencana penataulangan fungsi dan struktur organisasi yang derajat kompleksitas dan formalitasnya dapat memicu peningkatan kinerja aparatur. Diperlukan komunikasi yang jelas dan menyeluruh agar setidaknya para pejabat dan pegawai memahami esensi tujuan dan kemanfaatan dari rencana penataulangan organisasi ini.

### **Langkah Kedua: Melakukan Penilaian**

- a) Lakukanlah pemetaan ulang atas bagian-bagian struktur organisasi terhadap besaran-besaran organisasi yang telah dibuat yang menunjukkan seberapa banyak jumlah setiap bagian dari sebuah organisasi.
- b) Hasil pemetaan fungsi dan struktur birokrasi dilanjutkan dengan pengelompokan berdasarkan kedekatan rumpun urusan pemerintahan yang dilaksanakan. Perumpunan ini dimaksudkan untuk memperjelas pemisahan ataupun penggabungan tugas dan kewenangan antara organisasi satu dengan organisasi lain. Perumpunan ini juga dimaksudkan untuk mempermudah dalam pemahaman sifat dasar dan tugas dari organisasi tersebut.
- c) Lakukanlah evaluasi atas aspek-aspek penting terkait fungsi dan struktur birokrasi hasil perumpunan tadi. Aspek-aspek yang ditinjau mencakup

kapasitas sumber daya aparatur, hierarki pengambilan keputusan secara vertikal, serta pelaksanaan prosedur operasi terstandar (SOP) secara horizontal, sebagai berikut.

Meninjau kapasitas sumber daya aparatur:

- tinjauan kesesuaian variasi dan kuantitas jenis pekerjaan dengan kompetensi SDM;
- tinjauan atas penentuan prioritas pelaksanaan pekerjaan menurut pertimbangan nilai-nilai, misi, dan visi organisasi;
- tinjauan atas kecepatan persebaran informasi dalam pengambilan keputusan dan koordinasi pelaksanaannya;
- tinjauan atas jumlah rapat yang diselenggarakan untuk setiap satuan pekerjaan atau penugasan yang diemban;
- tinjauan atas selisih waktu dalam hitungan hari kerja antara rapat yang diselenggarakan dengan pelaksanaan hasilnya.

Meninjau hierarki pengambilan keputusan:

- tinjauan atas pengambilan keputusan atas dasar kategori keperluannya terhadap keahlian analisis perencanaan strategis dan keperluannya terhadap analisis keputusan teknis;
- tinjauan atas waktu tempuh dalam hitungan waktu kerja per satuan jam yang diperlukan untuk mentransfer urusan yang memerlukan pengambilan keputusan dari satu tingkat ke tingkat di atasnya serta waktu untuk memproses pengambilan keputusan itu sendiri.

Meninjau pelaksanaan SOP:

- melakukan tinjauan pada setiap unit kerja, sejauhmana kenyataan praktik alur proses pelaksanaan pekerjaan antarsatuan tahap pengerjaan & pengambilan keputusan dan peralihannya antar unit kerja masih sesuai dengan yang dirancang dalam SOP, baik dalam konteks durasi waktu yang dipergunakan maupun tertib prosedur operasional bahwa tiap satuan tahap pengerjaan juga dijalankan tanpa dilewati begitu saja;
- melakukan identifikasi atas perkembangan cara-cara baru atau pertimbangan yang berbeda dengan keumuman pengambilan keputusan dalam pelaksanaan satuan tahap pengerjaan yang menunjukkan bahwa cara dan pertimbangan baru yang kentara tersebut memungkinkan terjadi pemotongan alur proses pelaksanaan pekerjaan dari satuan tahap pengerjaan ke satuan tahap pengerjaan lain;

- Jika ketika diidentifikasi muncul temuan bahwa bahwa terjadi hambatan dalam satuan tahap pengerjaan, berapa lama waktu dalam hitungan jam kerja per satuan menit dilakukan pemecahan masalahnya;
- Perlu dibuat diskusi pada masing-masing unit kerja untuk menyampaikan hasil temuan/tinjauan di atas untuk menguji validitasnya sesuai dengan kenyataan di lapangan. Para pegawai dikumpulkan pada suatu forum diskusi per unit kerja untuk memperoleh umpan balik pengembangan tinjauan hasil temuan.

### **Langkah Ketiga: Lakukan Restrukturisasi Langsung**

Langkah penataan struktur kembali diambil sebagai tindak lanjut hasil penilaian. Hal-hal yang harus masuk sebagai pertimbangan adalah sebagai berikut.

- tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan spesialisasi penanganan juga bertambah sehingga kebutuhan spesialisasi keahlian juga meningkat;
- tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan desentralisasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan menangani urusan-urusan tersebut juga meningkat. Ini berimplikasi pada penyusunan ulang struktur pemerintahan;
- Untuk mengurangi kecenderungan hierarki struktur pengambilan keputusan, substruktur pada suatu unit kerja harus dibatasi menjadi maksimal hanya dua tingkat;
- Orientasi pada penyusunan struktur seharusnya dilakukan menyamping dan pertambahan spesialisasi keahlian penanganan urusan diwujudkan dalam bentuk pembagian *task force* atau gugus tugas secara fungsional;
- Dampak langkah di atas pemangkasan sejumlah struktur, baik hierarki vertikal maupun spesialisasi horizontal, yang tupoksinya bersifat substitutif. Sementara itu, struktur yang bersifat komplementer semaksimal mungkin dijadikan satu unit kerja dengan pembagian gugus tugas fungsional. Efektivitas rantai komando sekaligus rentang kendali akan terwujud dari minimasi struktur organisasi semacam ini.

### **Hasil Apa Sajakah yang Diharapkan Tercapai?**

Hasil yang diharapkan dari kegiatan rasionalisasi penataan dan pengembangan organisasi ini adalah, kemudahan dalam mengklasifikasikan setiap organisasi ke dalam struktur yang ideal. Kedua, tercapainya sebuah struktur organisasi yang tepat guna dan terhindarkannya kegagalan restrukturisasi karena pertimbangan secara kurang matang. Terakhir, dalam jangka panjang yaitu semakin membaiknya kinerja dari organisasi tersebut yang akan berdampak positif bagi kehidupan masyarakat luas.

## Apa Saja yang Memicu Keberhasilannya?

### a) Mengubah Orientasi Penataan Struktur

Penataan struktur birokrasi masih cenderung mengakomodasi sebanyak mungkin aparatur untuk ditempatkan pada masing-masing jabatan struktural. Penataan dan pengembangan organisasi secara rasional baru dapat secara efektif dan berkesinambungan dilaksanakan ketika rezim kepegawaian negara sudah memungkinkan bagi penempatan prioritas bagi gugus tugas fungsional daripada struktural, seperti dari segi insentif berupa remunerasi yang lebih menguntungkan dan jenjang karier yang kompetitif.

Apakah aparatur setuju dengan hal ini? Mungkin saja, setidaknya kehilangan jabatan struktural yang dialami oleh aparatur sipil negara akan dikompensasi oleh sistem berupa posisi fungsional yang produktivitasnya lebih terukur yang seimbang dengan perolehan pendapatan yang lebih baik. Di era otonomi daerah yang berbagai urusan sudah banyak diserahkan kepada daerah, orientasi semacam ini lebih menyokong kinerja kementerian/lembaga yang lebih banyak mengampu tugas-tugas koordinasi dan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk kemudian kontrol dilaksanakan.

### b) Menetapkan Tahap Perubahan Strategis

Tak diragukan lagi, perencanaan strategis itu penting dalam perubahan. Perubahan harus menyertakan proses perkembangan organisasi dan pencapaian tujuan dalam penahapan tertentu (*milestones*) jauh lebih besar peluangnya untuk berhasil daripada perencanaan strategis yang hanya mengakomodasi tujuan strategis tanpa memperhatikan gradualitas langkah-langkah pencapaiannya.

Perubahan rasional pada organisasi bukan hal mudah sebab berimplikasi langsung bagi penempatan sumber daya aparatur, perolehan gaji dan remunerasi, serta produktivitas kinerja berikutnya. Perencanaan strategis dengan visi dan misi yang matang akan memberikan kementerian/lembaga dasar untuk mengantisipasi perubahan strategis berikutnya melalui penataulangan organisasinya.

### c) Penurunan tingkat pertumbuhan jumlah aparatur

Prinsip “tambah satu, buang satu yang lain” perlu diterapkan dalam rasionalisasi penataan dan pengembangan organisasi. Tingkat pertumbuhan jumlah aparatur yang menempati posisi struktural perlu dibatasi pertumbuhannya (*zero-growth*).

Pengurangan jumlah aparatur perlu dilakukan juga seiring dengan rasionalisasi penataan organisasi sehingga setiap penerimaan dan promosi struktur jabatan yang diikuti pegawai berjumlah lebih sedikit daripada mereka yang memasuki masa pensiun dan atau yang mengundurkan diri (*minus-growth*). Dengan demikian, desakan untuk menambah struktur untuk mengakomodasi perkembangan jumlah aparatur diharapkan berkurang.

## Apa Sajakah yang Mesti Diantisipasi?

### a) Resistensi Pejabat Senior

Ini isu lama tapi selalu ada kesulitan baru dalam menghadapinya. Bagi pejabat senior, persoalan kehilangan jabatan struktural tidak serta-merta selesai dengan kiprah fungsional dengan remunerasi dalam besaran yang kompetitif tetapi bermakna kehilangan *privilege*, *prestige*, dan kekuasaan.

Penataan organisasi secara rasional, sekalipun tidak mengurangi jumlah jabatan struktural, tetap berisiko dihadapi dengan resistensi tinggi sebab akan berimplikasi pada perubahan nomenklatur pengaruh dan pembebanan tugas. Para pejabat senior yang tidak pro-reformasi cenderung membuat perkiraan bahwa ketiadaan pengurangan struktur organisasi pascarasionalisasi berarti beban tugas dan tuntutan kinerja yang lebih besar.

Resistensi pejabat senior ini merupakan tantangan serius, terutama jika pejabat politik seperti menteri memiliki ketergantungan keahlian dan informasi dari birokrasi yang dipimpinnya.

### b) Disfungsi Sistem Kerja masih Terjadi

Penataan dan pengembangan organisasi secara rasional sedikit-banyak memunculkan perpindahan posisi aparatur, penekanan tuntutan pekerjaan yang lebih besar, serta adaptasi lanjutan di berbagai aspek pekerjaan.

Selama birokrasi kementerian/lembaga masih mengandalkan penguasaan pekerjaan pada ranah pengetahuan dan keahlian orang per orang tanpa keterkaitan fungsi kerja satu sama lain, berbagai perubahan struktural yang disebutkan tadi akan memicu disfungsi sistem kerja di dalam kementerian/lembaga. Tidak selamanya pewarisan pengetahuan mengenai seluk-beluk pekerjaan rutin yang sebelumnya biasa dikerjakan.

## Penutup

Sekalipun penataulangan fungsi dan struktur organisasi menyebabkan resistensi sangat besar di kalangan internal, fasilitasi peningkatan kapasitas sumber daya manusia untuk mengimbangi laju perkembangan organisasi itu sendiri merupakan jalanantisipasi terhadap perubahan. Laju perkembangan organisasi dengan sendirinya akan memunculkan kebutuhan sumber daya organisasi lebih besar sehingga pada gilirannya secara pragmatis pada taraf tertentu akan memunculkan kebutuhan penambahan struktur organisasi tersendiri. Pada konteks perkembangan organisasi semacam inilah pencapaian tujuan organisasi secara ideal dapat terjembatani dengan kepentingan pragmatis aparatur administrasi di dalamnya.

# MENGINTEGRASIKAN ADMINISTRASI PELAYANAN PERIZINAN BISNIS

## Mengapa Pelayanan Perizinan Bisnis harus Diintegrasikan?

Mau berbisnis di Indonesia? Tunggu dulu. Lama, rumit, dan mahal adalah tiga kesan yang masih melekat dalam proses izin untuk menjalankan usaha dan investasi. *Doing Business in Indonesia* pada 2010 menunjukkan, birokrasi Indonesia sangat rumit dan menyulitkan bagi iklim usaha dan investasi, mulai dari prosedur untuk memulai penanaman modal baru, pengurusan perizinan, pertanahan, ekspor-impor, hingga pengurusan pembayaran pajak. Tak heran, ketika menemukan peringkat Indonesia jauh tertinggal dari negara tetangga seperti Singapura, Thailand dan Malaysia yang menempati peringkat ke 1, 12 dan 13.

Apa yang menyebabkan semua hal itu terjadi? Korupsi yang terjadi pada sekian banyak transaksi ekonomi-politik dalam perizinan bisnis hanyalah fenomena hilir. Celah-celah kelembagaan adalah salah satu faktor hulu utama yang tidak hanya membuka peluang bagi korupsi tapi justru mendorong praktiknya terjadi. Kelembagaan birokrasi perizinan masih terhambat sentimen ego-sektoral, ketiadaan prosedur administrasi yang terkonsolidasi, juga miskin kompetensi.

Upaya mengubah mekanisme perizinan agar lebih *business-friendly* sudah dirintis sekitar satu dekade silam oleh sejumlah pemerintahan daerah inovatif. Langkah utamanya adalah menyatukan semua unit kerja ke dalam satu lembaga pelayanan perizinan dengan alur kerja administrasi yang terkonsolidasi. Melalui UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Permendagri No. 24 tahun 2011 pemerintah merespon hal ini dengan mewajibkan pelayanan dilakukan satu pintu melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai solusi awal. Melalui PTSP ini diharapkan waktu pembuatan perizinan akan lebih singkat, pasalnya semua perizinan terintegrasi dalam satu unit pelaksana, belum lagi dengan penggunaan teknologi informasi, maka akan semakin mempersingkat waktu pelayanan. Selain itu, melalui PTSP ini, pengawasan akan pelayanan publik akan lebih mudah karena alur dan kewenangan dalam organisasi lebih jelas dan pasti.

Tanpa mengenyampingkan sektor lain, PTSP bagi sektor bisnis merupakan prioritas karena kemajuan bisnis dapat menjadi pengungkit pertumbuhan ekonomi nasional. Sebagai kalangan yang menaruh perhatian besar terhadap efisiensi dan profit, pelaku bisnis adalah salah satu referensi terbaik bagi upaya pembenahan birokrasi. Namun, PTSP sejauh ini masih terpaku pada praktik pelayanan satu atap, masih belum menyajikan pola kerja dalam suatu kelembagaan terintegrasi. Untuk menjawab masalah itulah bab ini ditulis.

### **Pelayanan Terpadu Bukan Pelayanan Satu Atap**

Banyak orang keliru memahami pelayanan terpadu sebagai pelayanan satu atap. Integrasi pelayanan juga keliru dipahami sebagai upaya sentralisasi kewenangan semata. Jika si pemohon layanan masih harus mengurus berkasnya dari bagian ke bagian meski sudah dalam satu gedung yang sama, penyatuan pelayanan di bawah “atap” yang sama ini percuma. Integrasi pelayanan perizinan memerlukan sebuah kerangka kerja terpadu sehingga pengaturannya tersinkronisasi satu sama lain, proses kerja yang terkonsolidasi, serta pengelolaan informasi yang interoperabilitasnya memungkinkan informasi yang bersangkutan dapat diakses, diolah, serta ditindaklanjuti berbagai unit kerja ke arah pengambilan keputusan yang efektif.



*Gambar: Karakteristik Pelayanan Perizinan Terintegrasi*

Pelayanan perizinan bisnis yang terintegrasi harus memiliki ciri-ciri:

**a. *One-stop submission***

Pelaksanaan perizinan bisnis dilakukan oleh pemohon melalui satu pintu dan dilakukan hanya sekali ketika berkas-berkas yang diperyaratkan sudah dilengkapi. Ini tidak hanya berguna bagi penertiban proses perizinan sehingga menutup celah administratif bagi pungutan liar tetapi juga merupakan kemudahan bagi pemohon izin sehingga waktu yang digunakan lebih efisien.

**b. *Synchronized processing***

Tindak lanjut pemrosesan aplikasi perizinan bisnis/usaha dilakukan dengan tersinkronisasi sehingga setiap perkembangan dapat diketahui unit kerja lain dan informasi/data dapat dipertukarkan dalam rangka pengambilan keputusan.

**c. *Easy tracking***

Semua pemrosesan aplikasi perizinan harus dapat ditelusuri perkembangannya oleh pemohon izin. Lembaga pengelola PTSP wajib menyediakan informasi sebenar-benarnya mengenai status kondisi permohonan izin tersebut.

**d. *Single Decision-making***

Pengambilan keputusan haruslah dibuat secara tunggal oleh pejabat berwenang yang telah beroleh pelimpahan (delegasi) kewenangan dari kementerian/lembaga/dinas/badan daerah terkait. Selain mempercepat proses pengambilan keputusan, pihak yang harus akuntabel lebih definitif, dan hal ini juga memperkecil celah kelembagaan yang dapat mengarah pada korupsi administratif dan kebijakan.

**e. *Guaranteed complaint-handling***

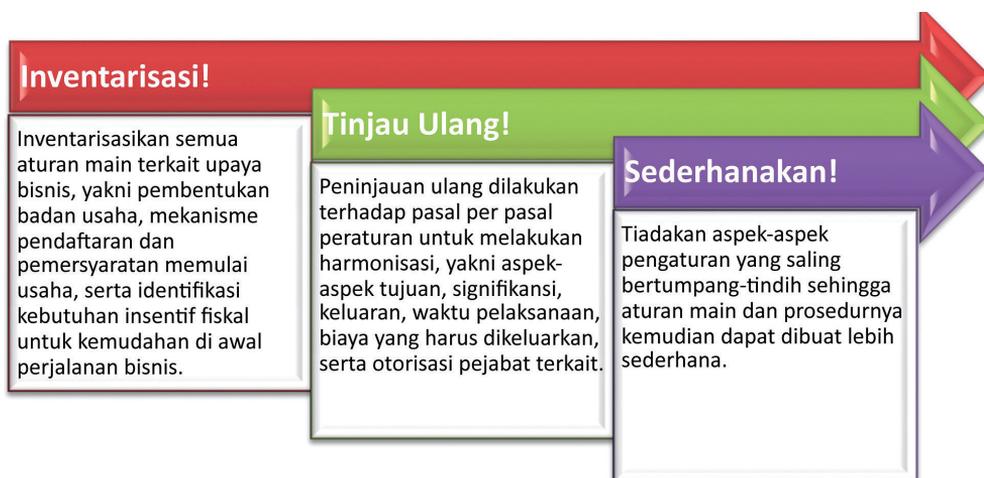
Semua proses kerja pelayanan perizinan bisnis mesti terbuka bagi pengaduan semua permohonan pelayanan perizinan bisnis dengan jaminan bahwa pengaduan tersebut ditindaklanjuti ke dalam bentuk keputusan yang si pemohon dapat memperoleh manfaat tanpa menimpakan kerugian bagi lembaga pengelola PTSP.

## **Bagaimana Cara Mengintegrasikan Pelayanan Perizinan?**

### **Langkah 1: Menata Ulang Regulasi**

Banyak orang paham bahwa regulasi di Indonesia tumpang-tindih. Ini akan makin rumit jika integrasi pelayanan hendak dilakukan. Komitmen pemerintah harus diwujudkan dengan menata ulang aturan main, berupa UU, PP, atau perda. Mengapa aspek ini penting? Membenahi regulasi menjadi dasar bagi pengaturan wewenang pelayanan antarlembaga pemerintah pemegang otoritas masing-masing. Menata regulasi juga berarti menjamin keberlanjutan integrasi pelayanan perizinan bisnis dan pada gilirannya memberikan iklim kepastian usaha yang sehat.

Penataan ulang regulasi dilakukan melalui tiga tahap utama yang berkelanjutan:



Dalam konteks pelayanan perizinan bisnis di daerah, pelayanan perizinan bisnis adalah salah satu urusan wajib daerah sehingga harmonisasi undang-undang terkait dengan peraturan daerah yang sudah ada dan dalam proses penerbitan diperlukan. Pemda diharapkan melakukan revisi atas berbagai diktum pengaturan dalam perda yang tidak sesuai secara substantif dengan undang-undang perizinan yang sudah dibuat. Selanjutnya, pola preventif diterapkan terhadap setiap daerah yang hendak menerbitkan perda baru terkait pelayanan perizinan bisnis sehingga konsultasi dengan lembaga pengelola PTSP wajib dilakukan.

## Langkah 2: Menata Ulang Kelembagaan Pelayanan

Setelah regulasi, aspek kelembagaan penting untuk ditata ulang. Aspek ini riskan karena berbenturan dengan berbagai kepentingan, mengapa dianggap penting untuk ditata ulang?

Lapangan perizinan bisnis yang bervariasi menjadikan masing-masing PTSP mesti memosisikan *core business* yang menjadi bidang garapannya, seperti investasi, pendirian badan usaha, pertambangan, dsb. Namun, masalahnya adalah tidak semua lapangan perizinan bisnis bersifat nonsektoral tapi digarap oleh lembaga pemerintah dengan sentiment egosektoral, misalnya

- insentif fiskal melalui Kementerian Keuangan,
- harmonisasi peraturan terkait perizinan di Kementerian Hukum dan HAM,
- relevansi bisnis dengan kerangka kebijakan nasional melalui Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas,

- ketersediaan dan pemeliharaan infrastruktur yang ditangani Kementerian Pekerjaan Umum,
- penerbitan kuasa pertanahan melalui Badan Pertanahan Nasional, pemeliharaan kelestarian lingkungan hidup melalui Kementerian Lingkungan Hidup,
- pelaksanaan hubungan industrial di bawah pemantauan dan intermediasi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Di era otonomi daerah, penting juga untuk mengelola koordinasi dengan otoritas yang serupa dengan lembaga pengelola PTSP di daerah dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, serta kriteria yang diampu oleh Kementerian Dalam Negeri.

Integrasi kelembagaan pelayanan perizinan bisnis meliputi pembagian kewenangan, status kelembagaan, pola koordinasi dan pelaksanaan tugas, serta kapasitas sumber daya.

#### **a) Memangkas Hierarki Pengambilan Keputusan**

Birokrasi menjadi lambat karena struktur yang gemuk dengan banyak lapisan hierarki kewenangan. Proses kerja birokrasi juga rumit karena pemegang otoritas pemberian izin berada di tangan kementerian/lembaga yang terpisah-pisah. Tidak bisa tidak, hierarki wewenang dalam mengambil keputusan dan menjalankannya harus dipangkas.

Cara utamanya, lakukan delegasi wewenang pemberian izin terkait keperluan bisnis dari yang semula ada di tangan kementerian/lembaga ke tangan lembaga pengelola PTSP. Semua pendelegasian wewenang dituangkan ke dalam perjanjian semacam *memorandum of agreement* (MoA) yang bersifat konkret, final, dan mengikat.

#### **b) Mewujudkan Kelembagaan Pelayanan yang Mandiri**

PTSP akan dapat bekerja secara mandiri jika terdapat delegasi wewenang, reposisi kedudukan kelembagaan, serta penguatan posisi jabatan aparatur negara.

- Karena bekerja lintas sektor, kedudukan lembaga sebaiknya ditempatkan langsung di bawah Presiden atau Wakil Presiden (eksekutif);
- Status kelembagaannya diperkuat dengan keputusan presiden sehingga dapat secara penuh bertanggung jawab kepada pemegang kekuasaan eksekutif.
- Untuk meningkatkan posisi tawarnya kepada kementerian/lembaga/pemda, lembaga pengelola PTSP mestilah dipimpin oleh pejabat karier eselon 1 (pejabat eksekutif senior).

### c) Sentralisasi Koordinasi Kerja Antarlembaga

- Wewenang dan tanggung jawab pemberian izin terkait dengan bisnis tetap penuh berada di tangan lembaga pengelola PTSP.
- Peran kementerian/lembaga sektor tetap dilibatkan sesuai tupoksi masing-masing dalam rangka peninjauan teknis sebagai salah satu prosedur perizinan bisnis.
- Hasil peninjauan teknis tersebut disampaikan kepada otoritas lembaga pengelola PTSP sebagai bahan masukan dalam pengambilan keputusan.

### d) Mengoptimalkan Pendayagunaan Sumber Daya

- Lembaga pengelola PTSP pada level pemerintah dapat menggunakan sumber daya aparatur dari kementerian/lembaga sektor yang sebelum pendelegasian wewenang biasa menjalankan peninjauan teknis dan pemberian izin.
- Untuk menunjang PTSP ini mandiri dalam penggunaan sumber daya operasional, lembaga pengelola PTSP mesti beroleh keleluasaan dalam menjalankan manajemen sumber daya aparaturnya sendiri, mulai dari rekrutmen, pengembangan, hingga pemensiunan.
- Lembaga Pengelola PTSP dapat menjalankan sistem pertukaran data antarlembaga atas dasar kesepakatan tertentu. Sistem informasi yang mendukung pengelolaan PTSP dapat diakses oleh kementerian/lembaga terkait berupa akun untuk akses bagi pertukaran data tersebut. Sistem ini diintegrasikan sebagai pelaksanaan kantor maya (*e-Office*).
- Pertukaran data di internal lembaga pengelola PTSP dilakukan dengan jaringan internal (intranet), sementara antara lembaga pengelola PTSP dan kementerian/lembaga pemerintah pusat dan dinas/badan daerah dilakukan dengan sistem jaringan *extranet*, dan interaksinya dengan publik dijalankan penuh melalui *internet*. Semuanya terkonsolidasi dalam portal terintegrasi semacam "*single window*".

## Langkah 3: Meningkatkan Standardisasi Operasional Pelayanan

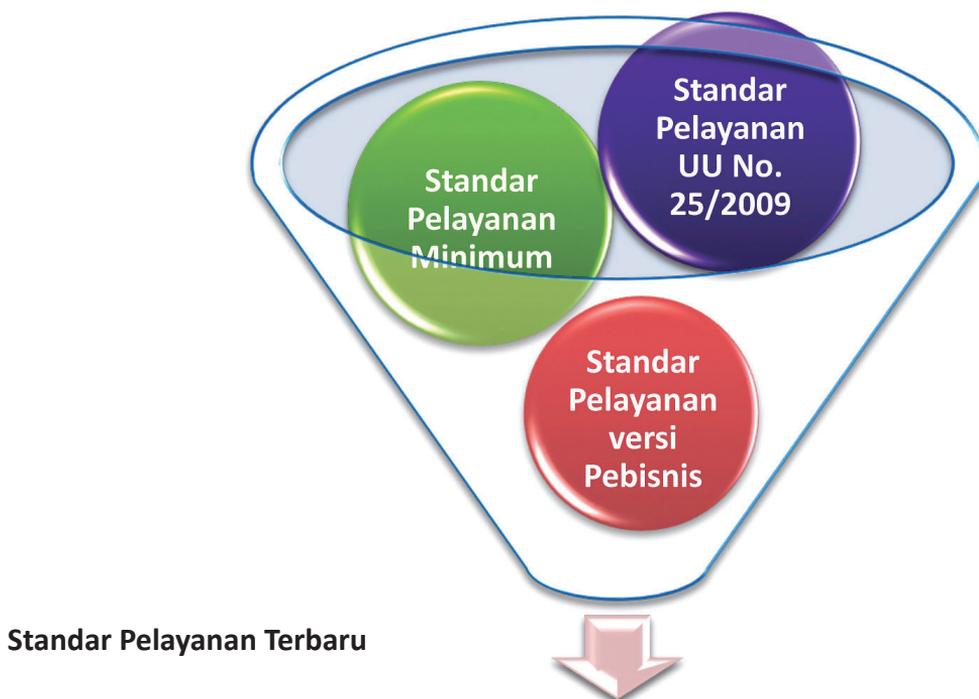
Tidak semua hal teknis dapat dianggap tidak penting. Taktis tidak selamanya berarti tidak strategis. Mengapa? Aspek paling penting dalam integrasi pelayanan perizinan bisnis justru terletak pada standardisasi operasional pelayanan.

Cakupan operasional pelayanan PTSP diarahkan perluasan meliputi keperluan bisnis, antara lain

- pendirian badan usaha: SIUP, TDP, SIG, dsb.
- memulai usaha dan praktik lokasi: IMB, izin lokasi, izin prinsip
- perubahan status badan usaha
- perpanjangan kontrak kerjasama bisnis dan perluasan cakupan usaha
- fasilitasi pembuatan NPWP
- fasilitasi pemberian insentif fiskal yang mendorong usaha baru
- tinjauan analitis dampak lingkungan (AMDAL)
- bank informasi daerah bisnis potensial: daerah berproduktif unggulan (*one village one product*), segmentasi pasar konsumen & daya beli, *existing business growth*, dsb.

Kita dapat meningkatkan standardisasi operasional pelayanan melalui kolaborasi secara terpadu:

- aspek-aspek standar pelayanan berdasarkan UU No. 25 tahun 2009,
- standar pelayanan minimum, serta
- penggalian standar pelayanan versi pelaku bisnis sehingga beroleh kriteria dan kerangka kerja yang sesuai dengan perkembangan bisnis kontemporer.



Setelah peningkatan standardisasi pelayanan dilakukan, untuk mengoptimalkan pelayanan perizinan bisnis yang cakupannya meluas, sistem pelayanan perizinan selainya dirancang lengkap, meliputi sejumlah sistem:

- pendaftaran pemohon izin bisnis,
- pemrosesan aplikasi pendaftaran perizinan bisnis,
- penelusuran pemohon terhadap proses perizinan yang sedang berjalan,
- mekanisme pengaduan oleh pemohon dan tindak lanjut hasil pengaduan,
- penyampaian hasil persetujuan izin bisnis, penyimpanan dokumen perizinan bisnis, serta
- fasilitasi penelusuran peraturan perundang-undangan terkait pelaksanaan usaha/bisnis

Pengembangan sistem ini dilakukan ke arah alur proses sebagai berikut.

- pengajuan surat permohonan izin menjalankan usaha, berupa pengisian formulir dan pengajuan aplikasi yang disertai berkas-berkas kelengkapan yang diperlukan;
- *front-office* menerima aplikasi pendaftaran dan memeriksa kelengkapan seluruh persyaratan;
- *back-office* memproses aplikasi perizinan usaha dengan analisis dokumen dan verifikasi berkas-berkas kelengkapan untuk bisa dipastikan keasliannya serta jaminan kesesuaiannya dengan kondisi realita pemohon;
- Pengambilan keputusan, berupa persetujuan (*approval*) atas aplikasi permohonan izin usaha atas dasar kelengkapan persyaratan serta kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan terkait;
- Penyampaian surat persetujuan kepada pemohon yang bersangkutan.

Pelaku bisnis adalah referensi terbaik bagi upaya meningkatkan standar pelayanan. Cara yang dapat ditempuh:

- Buatlah pengelompokkan pelaku bisnis menjadi sejumlah kategori, misalnya berdasarkan skala usaha (kecil, menengah, besar), lapangan usaha (industri manufaktur, perdagangan, pertanian, jasa, dsb), yurisdiksi (investasi domestik, investasi asing), pengelolaan (modern, tradisional), dsb.
- Lakukan survei dengan metode penarikan sampel sesuai karakteristik pelaku bisnis.
- Isu-isu strategis dapat dibicarakan melalui forum khusus semacam focused group discussion (FGD) yang melibatkan kementerian/lembaga/pemda terkait, KADIN, asosiasi pengusaha, serta akademisi/konsultan bisnis.
- Mengaplikasikan forum konsultasi *online* yang disediakan pada website PTSP.

## Apa Sajakah Hasil yang Diharapkan Tercapai?

Mari melihat capaian yang berhasil diraih Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam pelayanan investasi.

### ***Close Up: Success Story BKPM***

Hingga paruh pertama tahun 2012, total investasi yang masuk ke Indonesia sudah mencapai Rp 148,1 triliun dari target Rp283,5 triliun yang dicanangkan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Melihat jangka waktu dan nilai investasinya, dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja BKPM dalam menarik investasi ke Indonesia dapat dianggap cukup efektif dan efisien. Lebih lanjut, perkembangan dunia investasi Indonesia membaik.

Ada tujuh perusahaan dan grup investasi global yang akan berinvestasi di Indonesia dengan nilai 200 triliun (metrotvnews, 2012). Ketujuh proyek investasi tersebut adalah pembangunan pabrik perusahaan kosmetik Prancis L'Oreal senilai satu miliar dolar AS, pembangunan pabrik perusahaan kimia asal Korea Lotte dengan nilai lima miliar dolar AS, pembangunan rel kereta api dan smelter dari perusahaan MED dan Nalco asal Uni Emirat Arab dan India. Selanjutnya adalah investasi dari China untuk semen melalui grup SDIC sebesar tiga miliar dolar AS, investasi rel kereta api dari Singapura senilai 1,8 milyar dolar AS, investasi pembangkit listrik dari Huadian Power Hongkong dan Bhimasena Power Jepang masing-masing sebanyak 1,6 dan 3,7 miliar dolar AS.

Apa pelajaran penting dari kisah keberhasilan BKPM di atas? Kesederhanaan perizinan yang ditawarkan mulai menarik perhatian investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia sekalipun penting untuk memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi pencapaian hal tersebut.

Lebih dari apa yang dicapai BKPM, kemanfaatan lain yang juga prospektif dari penerapan pelayanan terintegrasi ini adalah dorongan yang kuat bagi reformasi sektor publik, setidaknya berupa pengikisan keenderungan ego-sektoral di lingkungan pemerintah pusat dan daerah. Menghilangkan ketumpangtindihan wewenang, tugas pokok, dan fungsi antar kementerian/lembaga juga berimplikasi pada pengeluaran pemerintah secara lebih efisien selanjutnya.

## Sejauhmana Integrasi dapat Berhasil?

Kita perlu mengenali kondisi yang dapat membuat integrasi PTSP ini berhasil. Ajukanlah pertanyaan sebagai berikut.

**a) Apakah kelembagaan pengelola PTSP sudah mandiri?**

Menempatkan pejabat teras lembaga ini pada jabatan eselon 1 (jabatan eksekutif senior) penting dilakukan untuk meningkatkan posisi tawarnya terhadap baik kementerian/lembaga pembentuk (*principal*) maupun terhadap kementerian/lembaga lain yang mendelegasikan kewenangan.

Bentuk kelembagaan pada level pemerintah pusat yang paling baik adalah lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) yang bertanggung jawab kepada Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat atau sebagai instansi vertikal di level provinsi dan badan baru di kota/kabupaten yang bertanggung jawab langsung kepada walikota/bupati.

Kepala daerah di sini juga termasuk pihak yang mesti mendelegasikan wewenangnya kepada lembaga pengelola PTSP. Bentuk lain sebagai alternatif kedua, sekurang-kurangnya adalah badan layanan umum (BLU) sekalipun bentuk ini tidak independen secara struktural, sementara keuangannya masih dalam lingkup perbendaharaan kementerian/lembaga *principal*.

**b) Sejauhmana teknologi informasi dan komunikasi digunakan?**

Kebutuhan integrasi dengan pengambilan keputusan yang cepat menjadikan penggunaan aplikasi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) menjadi sesuatu yang tak dapat ditawar. Aplikasi TIK juga dapat meminimalkan celah administratif sebab perkembangan atas suatu layanan pada lingkup *front-office* dan tindak lanjut pada lingkup *back-office* dapat diketahui oleh unit kerja lain, informasi dapat dipertukarkan, serta tindak lanjutnya dapat dilakukan secara langsung.

**c) Di mana peran dan posisi tawar asosiasi pengusaha?**

Para pengusaha adalah pihak yang paling berkepentingan untuk beroleh pelayanan izin memulai usaha dan investasi yang mudah. Peran mereka mesti ditingkatkan, tak terkecuali para pengusaha kecil & menengah yang merasakan betul perkembangan iklim usaha. Menghimpun inisiatif dan sumber daya kalangan pelaku swasta dalam bentuk semacam asosiasi pengusaha dapat membentuk tekanan eksternal yang secara efektif membantu pembangunan dan perbaikan terus-menerus pelayanan perizinan.

## **Apa Sajakah yang Dapat Menghambat Integrasi?**

**a) Bukan Hal Mudah Mencapai Kesepakatan Politik**

Komunikasi politik merupakan elan vital dalam proses integrasi yang di dalamnya terdapat delegasi kewenangan dari berbagai kementerian/lembaga untuk bermuara kepada lembaga pengelola PTSP. Aspek komunikasi politik memang melampaui jangkauan administratif; fungsinya lebih pada upaya membangun kesepahaman yang kemudian dilembagakan ke dalam bentuk *memorandum of agreement* (MoA).

Sekalipun proses integrasi dapat secara cepat (*instant*) dilakukan jika pimpinan eksekutif (Presiden) mewujudkan kehendak politiknya, antisipasi terhadap resistensi merupakan hal penting untuk dilakukan. Yang krusial di sini adalah cara komunikasi politik yang dapat meyakinkan kementerian/lembaga lain bahwa delegasi kewenangan merupakan cara untuk memperingan beban kerja mereka sekaligus ekspektasi berupa peningkatan kesejahteraan aparatur kelak ketika pembangunan ekonomi telah bertumbuh pesat sebagai hasil perkembangan agregat sektor bisnis.

**b) Kapasitas Sumberdaya Awal yang Rendah**

Di masa awal lembaga pengelola PTSP ini tidak akan sulit mendapatkan bantuan sarana-prasarana yang diperlukan. Sekalipun tidak baru, mereka bisa menempati fasilitas yang lama. Secara keuangan, integrasi lembaga akan dipandang Kementerian Keuangan sebagai bentuk efisiensi. Lalu, di manakah letak kesulitannya?

Menurut pengalaman yang ada, lembaga pengelola PTSP biasanya mendapat sumbangan sumber daya aparatur dari unit kerja lain. Namun, bukan persoalan mudah untuk memperoleh sumber daya aparatur yang dapat mengelola pelayanan perizinan dengan etos kerja swasta, jauh dari kesan pelat merah birokrasi pemerintahan secara umum. Lembaga induk ataupun kementerian/ lembaga pemerintah lebih suka mempertahankan sumber daya aparatur yang berkualitas. Akhirnya, lembaga pengelola PTSP cuma mendapat sisanya.

Untuk mengantisipasi masalah di atas, lembaga pengelola PTSP mesti menggunakan sumber daya yang kompeten & profesional. Jika sulit mendapat sumber daya aparatur yang bagus, peningkatan kapasitas aparatur penting dilakukan, yakni melalui pelatihan, pertukaran pegawai, serta pemagangan di lingkungan sektor swasta atau instansi pemerintah lain yang sudah lebih maju pengalaman pelayanan publiknya. Usahakan agar ada peluang lembaga pengelola PTSP merekrut sendiri tenaga pelaksananya.

**Penutup**

Pengalaman di daerah pada awal penerapan integrasi pelayanan perizinan dan nonperizinan selalu identik dengan sentralisasi penyelenggaraan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya untuk menjalankannya. Sekalipun berada pada wilayah praktis, mengandalkan pengalaman praktik integrasi perizinan tetap memerlukan penyatuan persepsi dan pengayaan wawasan bahwa integrasi pelayanan perizinan merupakan langkah konsolidasi administrasi yang menyatukan fungsi-fungsi kerja yang serupa sekaligus menyelaraskan fungsi-fungsi kerja yang berhubungan atas dasar kesatuan operandi dan kesalingtukuran informasi (interaoperabilitas) antarsatuan kerja dalam unit kerja pemerintah. Sentralisasi penyelenggaraan pelayanan yang keliru dengan mengatasnamakan “integrasi” hanya akan memunculkan masalah baru dalam hal keterlambatan proses pelayanan dan celah korupsi terlembagakan.



# PENATAAN TATA LAKSANA INSTANSI PEMERINTAH

## Agar Tata Laksana Tidak Sekadar SOP

Hasil dan luaran tergantung proses, demikian sebuah adagium lama yang berkembang di birokrasi Indonesia. Pernyataan ini tidak sepenuhnya benar. Namun, kejelasan dan kepastian tata laksana sebagai proses kerja di birokrasi justru aspek yang paling dikeluhkan masyarakat, terutama pada pelayanan publik sehari-hari.

Sejauhmana perhatian pemerintah untuk memperbaiki aspek ini? Relatif besar, setidaknya tata laksana adalah salah satu dari delapan area perubahan yang disasar dalam grand design reformasi birokrasi sejak 2010. Rata-rata kementerian/ lembaga yang mengajukan dokumen usulan dan *road-map* reformasi birokrasi menyederhanakan tata laksana terbatas pada ruang lingkup *standard operating procedure* (SOP). Konkretnya, ada tata naskah dalam bentuk kelengkapan naskah dinas yang mendokumentasikan keputusan beserta pelaksanaan SOP tersebut.

Apakah hal di atas keliru? Tidak sepenuhnya, hanya ruang lingkungannya terbatas. Pada tataran praktik, masih ada kecenderungan konsentrasi penataan tata laksana hanya pada wilayah unit kerja masing-masing di suatu kementerian/ lembaga. Hubungan antar unit kerja telah terdeskripsi secara jelas. Namun, ini biasanya hanya berlaku pada ruang lingkup unit kerja yang terbatas dan dalam praktiknya masih ada pengalaman hambatan struktural karena terbentur wilayah kewenangan yang terkotak-kotak untuk berkoordinasi dan pengambilan keputusan untuk suatu tahap pelaksanaan kerja tertentu.

Pelaksanaan SOP juga bermasalah karena sifat mekanismenya yang manual. Terutama bagi kementerian/ lembaga yang belum mengoptimalkan aplikasi *e-Office*, mekanisme kerja manual sangat memakan waktu dan terbatas perilaku atau etos kerja masing-masing untuk merampungkan suatu mata rantai alur pekerjaan.

Penatalaksanaan justru menjadi beban administratif dalam menjalankan tugas. Tidak hanya aparatur negara harus merujuk terus-menerus pada SOP dalam pelaksanaan pekerjaan tanpa kejelasan kesempatan diskresi yang bisa dimanfaatkan, SOP yang sudah disusun pun dalam praktiknya belum tentu dapat menyesuaikan dengan dinamika organisasi.

## **Ke Arah Mana Seharusnya Tata Laksana Dikembangkan?**

Hanya dua arah pengembangan tata laksana: kejelasan dan kepastian. Masyarakat tidak berharap terlalu jauh, hanya dua ini saja bagi kelancaran urusan mereka. Efisiensi biaya akan mengikuti dengan sendirinya jika tata laksana pemerintah jelas dan pasti. Tata laksana disebut jelas jika keutuhan komponen susunan prosedur pelaksanaan yang terbebas dari misinterpretasi pada tataran praktis tercapai. Tata laksana bisa dianggap ada kepastian jika target dan harapan pengguna dalam pelaksanaan tata laksana itu sendiri beserta kemampuannya dalam menghadapi situasi sosial di masa depan terpenuhi. Titik.

Reformasi tata laksana tidak sesedehana sependengarannya. Mengambil pelajaran dari sektor swasta, tata laksana seharusnya diartikan sebagai konsolidasi pelaksanaan administrasi yang didesain menurut penataan tertentu sedemikian rupa sehingga secara keseluruhan unit dalam organisasi menghasilkan dampak pencapaian tujuan (*policy outcome*) yang telah ditetapkan sekaligus memberikan nilai tambah bagi pemangku kepentingan atau pengguna jasa (*societal value-added*). Jadi, tata laksana bukan semata urusan teknis melainkan juga aspek strategis.

## **Bagaimana Cara Mengembangkan Tata Laksana?**

### **Langkah Pertama: Rencanakan dengan Evaluasi**

Perencanaan adalah evaluasi. Inilah yang harus dilakukan pertama kali dalam upaya pengembangan tata laksana kementerian/lembaga. Perencanaan pengembangan tata laksana memanfaatkan semua umpan balik yang diperoleh melalui evaluasi.

Tata laksana merupakan dampak dari penataan organisasi dan penataan regulasi. Jadi, terdapat dua umpan balik yang dimanfaatkan dalam perencanaan, yakni masing-masing hasil dari:

- a) evaluasi terhadap tugas pokok dan fungsi (tupoksi):
  - Lihat kembali fungsi karena mengemban masing-masing struktur organisasi mencerminkan beban kerjanya;
  - Tinjaulah dampak jumlah fungsi berbanding jumlah struktur organisasi terhadap kemampuan staf menyelesaikan pekerjaan, baik dari segi kuantitas waktu tempuh maupun segi kualitas luaran pekerjaannya;

- Gagasan “kaya fungsi, miskin struktur” boleh jadi koridor yang bagus tapi penerapannya harus hati-hati karena semakin kompleks fungsi yang diemban suatu unit kerja (struktur), semakin berat beban kerja dan semakin lama memproses suatu tahap pekerjaan.
- b) evaluasi terhadap penataan regulasi yang tumpang-tindih:
- lakukanlah inventarisasi kebutuhan regulasi di seluruh unit kerja lalu kelompokkan;
  - tinjaulah kelompok regulasi yang komponen pengaturan hukum materielnya masih belum lengkap lalu buatlah kajian untuk melengkapinya;
  - tinjaulah kelompok regulasi yang substansi pengaturannya serupa untuk kemudian dibuatkan versi penyelarasan/kolaborasinya dalam bentuk regulasi baru sebagai pengganti;
  - tinjaulah kelompok regulasi yang substansi pengaturannya berbenturan pada aspek materiel dan formil untuk kemudian dipangkas dan sebuah regulasi baru diterbitkan sebagai pengganti;
  - antispasilah dampak masalah penataan regulasi di atas dengan cara:
    - definisikan ulang ruang lingkup dan masa berlaku kewenangan antar unit kerja,
    - buatlah pemeringkatan prioritas pekerjaan pada setiap SOP;
    - sediakan pilihan-pilihan keputusan administrasi atas suatu urusan sebagai kemungkinan penggunaan diskresi yang bebas tapi tetap bertanggung jawab;
    - lakukan pemantauan atas setiap transaksi mencurigakan dan titik-titik peluang bagi penyimpangan administratif pada mata rantai SOP yang berlaku.

### Langkah Kedua: Membentuk Pengampu Proses

Bentuklah tim pengampu proses untuk mengembangkan tata laksana, serta jadwal pelaksanaan pekerjaan.

Tim dibentuk atas dasar komposisi representatif yang terdiri atas

- *inisiator* sebagai pihak yang menggagas dan mendukung pengembangan tata laksana; biasanya merupakan pejabat *ex-officio* dalam suatu kementerian/ lembaga.
- *penyedia proses* yang merupakan unit kerja yang dalam SOP berada pada posisi awal penyediaan *input* bagi proses tata laksana berikutnya.

- *pengampu proses* yang merupakan unit kerja utama yang suatu proses tata laksana dilakukan di bawah tanggung jawab penuhnya;
- *peserta proses* yang merupakan semua unit kerja yang terlibat dalam pelaksanaan tahap demi tahap SOP;
- *penerima proses* yang merupakan pihak penerima dari luaran tahapan kerja SOP.

Bukankah pengalaman birokrasi menunjukkan tim *ad hoc* semacam ini tidak efektif bekerja? Perwakilan dari masing-masing kalangan ini selainnya bekerja penuh waktu dan dibebaskan sementara dari tugas lain selama pengembangan tata laksana dilakukan.

Tidak ada rentang waktu terbaik yang bisa ditetapkan sebagai masa tugas tim ini. Namun, mempertimbangkan pengembangan tata laksana yang bersifat simultan dan berkelanjutan, pekerjaan ini seharusnya tidak melampaui waktu lebih dari separuh tahun anggaran.

### **Langkah Ketiga: Menemukan Akar Masalah**

Tata laksana bukan hal sulit. Banyak aparat terbiasa melakukan penyusunannya. Tak kurang pelatihan banyak digelar untuk memantapkannya. Masalah dalam birokrasi yang tatalaksana belum optimal adalah pengenalan akar masalah absen.

Menemukan akar masalah merupakan langkah paling penting agar pengembangan tata laksana tidak mengulang persoalan yang sama dari waktu ke waktu, bahkan justru bisa mengantisipasi jika muncul gejala dari akar masalah yang dimaksud.

Upaya menemukan akar masalah dapat dilakukan sebelum atau beriringan dengan kedua langkah di atas. Terdapat sejumlah cara menemukan akar masalah:

- a) Lakukan *brainstorming*!
  - lakukan satu hingga dua kali saja.
  - di dalamnya terlibat semua komponen dalam tim pengembangan tata laksana ditambah dengan pemangku kepentingan eksternal yang diambil dari representasi kalangan pengguna jasa/produk yang disediakan kementerian/lembaga tersebut.
- b) Klasifikasikan daftar masalah!
  - buatlah pengelompokan daftar masalah yang memiliki karakteristik serupa.
- c) Tanyakan terus!
  - temukan alasan di balik kemunculan masalah yang sudah dikenali dan dikelompokkan. Penelusuran penyebab masalah ini terus dibahas hingga tidak ditemukan lagi alasan untuk menjawab pertanyaan “mengapa?”.

- d) Cari hubungan antarmasalah!
- carilah hubungan dan relevansi kejadian suatu permasalahan yang satu dengan yang lain.
  - ada kemungkinan berbagai akar masalah muncul secara bersamaan tanpa diketahui yang merupakan faktor penyebab kemunculan akar masalah yang lain.
- e) Batasi waktu tempuh!
- *brainstorming* rawan memicu penggunaan waktu yang berkepanjangan,
  - batasi waktu efektif pembahasan hanya 45-60 menit per kelompok permasalahan.
- f) Validasikan SOP!
- validasi dilakukan terhadap proses tata laksana yang dipertahankan dalam desain SOP berikutnya dan
  - validasi terhadap proses tata laksana yang dianggap bermasalah sehingga memerlukan perancangan ulang.

#### **Langkah Keempat: Memacu Desain Ulang Tata Laksana**

- a) Perhatikan prinsip-prinsip tata laksana:
- *Memiliki tujuan yang jelas*
    - ➔ biasanya dinyatakan dalam kalimat lugas dan penuh motivasi sebagai cerminan visi-misi organisasi dan terkait langsung dengan tupoksi kementerian/lembaga yang bersangkutan dan relevan dengan unit kerja pengampu prosedur yang dijalankan;
  - *Memiliki masukan yang spesifik,*
    - ➔ biasanya berupa permohonan perizinan, informasi yang disampaikan, hasil penelitian, pengaduan pemangku kepentingan, dsb;
  - *Memiliki luaran yang spesifik,*
    - ➔ biasanya berupa hasil keputusan administrasi, tindakan administrasi, sanksi-sanksi terkait dengan jenis produk atau jasa yang dilakukan unit kerja;
  - *Terdiri atas sejumlah aktivitas yang dikerjakan atas susunan sistematika tertentu,*
    - ➔ ini memperjelas proses tahap demi tahap pelaksanaan kegiatan yang menggiring ke arah luaran yang sudah ditetapkan dari awal masukan disampaikan;

- *Melibatkan berbagai unit kerja yang berbeda,*
  - ➔ tata laksana tidak hanya terbatas pada satu unit kerja dalam kementerian/lembaga tetapi menembus lintas-batas yurisdiksi satuan kerja sehingga beroleh kesatuan tindakan administratif;
- *Memberikan nilai tambah bagi pemangku kepentingan,*
  - ➔ tidak hanya perampungan tugas birokrasi secara efektif tetapi juga memberikan manfaat bagi pemangku kepentingan internal dan eksternal, misalnya penambahan kredit kinerja bagi aparatur yang bertugas ataupun pemecahan masalah bagi masyarakat yang membutuhkan, yang akumulasinya berujung pada penciptaan kepercayaan publik (*public trust*).

b) Perhatikan konteks organisasi:

- sumber daya aparatur yang bervariasi (jabatan/kepangkatan, unit kerja, strata pendidikan, latar belakang budaya);
- keterjalinan satuan kerja yang berbeda-beda;
- keberadaan pengelompokan rekan sejawat dalam pergaulan personal/informal (*peer-groups*);
- pola interaksi dan penyampaian informasi antarrekan sejawat;
- pada titik-titik tertentu tahap prosedur dilakukan ada mekanisme persetujuan yang berganda (*multiple approvals*).

c) Buatlah desain ulang tata laksana secara bertahap:

- meninjau ulang relevansi aspek-aspek yang terlibat langsung dalam penahapan SOP: persyaratan permohonan izin/informasi, bukti-bukti untuk upaya administrasi;
- pemetaan ulang sumberdaya aparatur yang terlibat dalam melaksanakan tahapan prosedur, mulai staf pelaksana hingga pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat persetujuan;
- mengukur kembali efektivitas arus penyampaian informasi (*information flow*) sehingga pemberi informasi, pihak perantara, serta penerima informasi memiliki persepsi yang relatif sama mengenai suatu pesan atau prosedur yang hendak ditindaklanjuti;
- menghitung ulang kapasitas penahapan proses yang ada untuk mencapai tenggat waktu penyelesaian pekerjaan: tahap-tahap pelaksanaan pekerjaan pada tingkat kompleksitas tertentu justru menghambat penyelesaiannya, waktu tunggu yang ada terjadi di luar perkiraan juga harus dipangkas;

- memangkas segmen pengembalian proses pekerjaan ke tahap sebelumnya akibat persyaratan atau prakondisi yang belum terpenuhi: mengembalikan permohonan izin akibat kelengkapan berkas yang dipersyaratkan seharusnya tidak terjadi menjelang tahap persetujuan (*approval*) tetapi sudah sejak pada tahap pertama, itu pun jika benar-benar tidak ditemuka berkas persyaratan alternatif;
- menyederhanakan kembali proses pelaksanaan pekerjaan dan pemberian persetujuan pada suatu tahap prosedur jika sering terjadi kebuntuan (*bottleneck*);
- Menghitung ulang waktu dan biaya tempuh perjalanan ketika suatu prosedur memerlukan transportasi dari satu tempat ke tempat lain.

d) Buatlah Kelompok Tata Laksana:

- Kelompokkan SOP untuk urusan-urusan umum dan urusan-urusan khusus/ sektoral untuk menjamin fleksibilitas dan kemampuannya menyesuaikan dengan kebutuhan teknis yang sangat dinamis.
- SOP untuk urusan umum dibuat lebih matang dan terperinci agar menjadi rujukan bagi penyusunan SOP untuk urusan khusus/sektoral.
- SOP untuk urusan khusus/sektoral bukan berarti terabaikan, melainkan memperoleh prioritas kedua setelah SOP untuk urusan umum.

### **Langkah Keempat: Implementasikan secara Fleksibel dan Adaptif**

Implementasi yang fleksibel dan adaptif dilakukan untuk menjamin bahwa semua keperluan terkait dengan tupoksi unit kerja yang bersangkutan dapat segera terpenuhi tanpa kehilangan kemampuannya berinteraksi dengan perkembangan situasi sosial dan mandat kebijakan yang dinamis.

Hal-hal yang penting dilakukan:

a) Buatlah skala prioritas!

- Tidak semua hal penting, tidak semua hal harus segera dilakukan. Kenalilah tahap-tahap dalam mata rantai SOP dalam kelompok sederhana:

Prioritas 1	: “penting & segera”
Prioritas 2	: “kurang penting tapi segera”,
Prioritas 3	: “penting tapi tidak segera”,
Prioritas 4	: “kurang penting & tidak segera”.

		<b>URGENSI</b>	
		<b>RENDAH</b>	
<b>DURASI</b>	<b>SEMPIT</b>	<b>PRIORITAS 1</b> “penting & segera”	<b>PRIORITAS 3</b> “penting tapi tidak segera”
	<b>LUANG</b>	<b>PRIORITAS 2</b> “kurang penting tapi segera”	<b>PRIORITAS 4</b> “kurang penting & kurang segera”

Urgensi atau nilai penting suatu tahap dalam mata rantai diukur berdasarkan tingkat kontribusinya terhadap pencapaian tujuan alur kerja dalam SOP.

Durasi dilihat dari hasil perhitungan ulang waktu tempuh untuk menjalankan suatu tahap alur kerja dalam SOP.

- Pengelompokkan SOP pada langkah ketiga butir (d) di atas penting dilakukan. Klasifikasi dan skala prioritas yang berbeda antara SOP untuk urusan umum dan SOP untuk urusan khusus/sektoral merupakan dasar desain SOP yang fleksibel dan adaptif.

b) **Pergunakan Diskresi!**

Diskresi biasanya kontroversial karena rentan melanggar hukum, sementara tidak ada fleksibilitas dan adaptasi jika tidak ada diskresi.

Pergunakan diskresi secara bertanggung jawab. Ada sejumlah kondisi yang diskresi dapat digunakan:

- substansi pengaturan dalam regulasi dan prosedur bersifat abstrak sehingga memerlukan interpretasi ulang;
- aspek-aspek prosedur yang diatur dalam regulasi tidak lengkap;
- terdapat alternatif yang disebutkan dalam pelaksanaan prosedur selama tidak bertentangan dengan tujuan prosedur itu ditetapkan, tetap selaras dengan tujuan pengaturan dalam regulasi, serta tidak melampaui batas/pagu anggaran yang telah ditetapkan;

- terdapat alternatif pengganti dari apa yang sudah ditetapkan dalam prosedur dengan memperhatikan pertimbangan tujuan prosedur, substansi kewenangan, serta pagu anggaran;
- asumsi awal mengenai situasi sosial dari suatu prosedur disusun tidak lagi sesuai dengan perkembangan situasi sosial terbaru, baik dari sisi kelembagaan /administrasi unit kerja yang bersangkutan maupun dari sisi pengguna jasa (pengampu kepentingan).

c) Asah dan Pelihara inovasi birokrasi!

Untuk bisa diimplementasikan secara fleksibel dan adaptif, kreativitas penatalaksana juga perlu diasah terus-menerus.

Sejumlah cara dapat dilakukan:

- rotasi penugasan,
- pelatihan di dalam organisasi dan atau di luar organisasi,
- studi lanjut ke luar negeri,
- diskusi rutin antar *peer-groups*,
- memberikan porsi liburan lebih banyak dari yang sebelumnya, serta
- pemagangan ke kementerian/lembaga lain.

### **Langkah Kelima: Komitmen untuk Pengembangan Berkelanjutan**

Desain ulang tata laksana biasanya diikuti dengan penentuan ulang target pencapaian dan tolok ukur keberhasilan pekerjaan. Biasanya setiap 5-7 tahun sekali perlu pembaruan sesuai perencanaan strategis.

Ada sejumlah hal harus dilakukan agar komitmen pengembangan tata laksana dapat terus dilakukan:

a) Tentukan indikator keberhasilan berbasis dampak:

- prinsip-prinsip indikator yang spesifik, terukur, dan memungkinkan untuk dicapai tetap dipertahankan;
- indikator berbasis penggunaan sumber daya (*input*) dan pemenuhan tahap alur kerja (*process*) tetap digunakan;
- indikator tersusun atas dasar luaran hasil alur kerja (*output*) dan pencapaian dampak kebijakan pada level strategis (*outcome*).

b) Laksanakan pengendalian secara *hybrid*

- pengendalian terhadap penatalaksanaan secara hybrid dilakukan antara kepala satuan kerja dan biro umum secara bersama-sama;

- kepala biro umum memantau pencapaian luaran dari prosedur yang sudah ditempuh;
- kepala satuan kerja memantau pelaksanaan tahap demi tahap prosedur itu sendiri, terutama dalam hubungannya dengan keleluasaan diskresi untuk menggunakan kewenangan.
- Obyektivitas penilaian adalah isu penting sebagai prasyarat pengukuran kinerja secara efektif.

## Hasil Apa Sajakah yang Diharapkan Tercapai?

Secara prinsip, pengembangan tata laksana diarahkan untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan dari aspek kejelasan dan kepastian ketatalaksanaan:

Pada tataran operasional: kejelasan & kepastian prosedur

- pengembangan tata laksana mewujudkan standardisasi tahap demi tahap prosedur penanganan pekerjaan tertentu antarbagian atau unit kerja terkait.
- terdapat kejelasan unit kerja yang mendapat kewenangan dan tanggung jawab untuk menerima masukan—informasi, penugasan, kebutuhan sumber daya, keputusan, dsb—dalam pekerjaan, kejelasan alur kerja dan tindak lanjut pekerjaan, durasi pelaksanaan pekerjaan pada setiap tahapnya, serta hubungan antar unit kerja yang terlibat.
- ketersediaan sasaran pengendalian menuju kepastian waktu tempuh penyelesaian pekerjaan dan kepastian pencapaian luaran tertentu.

Pada tataran kelembagaan: menyediakan acuan bagi penilaian kinerja

- kinerja pada level luaran (*output*) yang tidak terpenuhi sebenarnya dapat ditelusuri penyebabnya dari alur pelaksanaan prosedur (*process*).
- pengembangan tata laksana juga dapat menyediakan umpan balik untuk meninjau ulang ukuran organisasi yang mencakup penataan ruang lingkup, kompleksitas, fungsi dan struktur organisasi, serta kemungkinan bantuan kedinasan dan delegasi kewenangan dilakukan.
- menjadi titik tolak penataan fungsi dan struktur birokrasi kementerian/ lembaga ke arahnya yang saling bergantung (*interdependensi*).

Pada tataran kebijakan: memperjelas proyeksi dampak kebijakan

- ada nilai tambah berupa posisi pemangku kepentingan dalam pencapaian dampak kebijakan tersebut beserta harapan perolehan manfaat yang dapat diperoleh di masa depan.
- pewujudan kepercayaan masyarakat luas (*public trust*) atas dasar kejelasan dan kepastian tata laksana pelayanan publik.

## Sejauhmana Pengembangan Ini Berhasil?

### 1. Kesatuan strategis tata laksana dengan penataan regulasi dan penataan organisasi

Pengembangan tata laksana merupakan implikasi dari penataulangan fungsi dan struktur organisasi dan sinkronisasi pengaturan melalui regulasi. Organisasi dengan fungsi yang mengikuti sumber daya, bukan sebaliknya, dan struktur menjalankan tupoksi yang tumpang-tindih tidak akan beroleh efektivitas penatalaksanaan, bagaimana pun pengembangannya. Selain untuk mengurangi celah korupsi birokrasi dalam penggunaan diskresi, pengembangan tata laksana yang efektif utamanya sangat bergantung pada efektivitas penataan regulasi dan organisasi di kementerian/lembaga yang bersangkutan.

### 2. Keterlibatan pemangku kepentingan internal & eksternal

Pemangku kepentingan internal berupa aparatur yang menjalankan tugas dalam pelaksanaan prosedur dan pemangku kepentingan eksternal berupa masyarakat pengguna jasa dan yang terkena dampak kebijakan kementerian/ lembaga tersebut merupakan sumber informasi dan referensi terbaik bagi pengembangan tata laksana atas dasar interaksi mereka secara langsung dalam urusan ini. Komunikasi yang efektif membantu menangkap aspirasi pemangku kepentingan eksternal, sementara pembukaan ruang kritisisme dan penangkapan gagasan melalui survei atau diskusi kelompok memberikan pengayaan ide untuk pengembangan tata laksana.

### 3. Dukungan Standar mutu dari lembaga internasional

Manajemen mutu pada ranah internasional telah memperoleh perhatian yang tinggi hingga banyak terwujud berbagai standar dan model pemberlakuan *business process improvement*. Sebagai contoh, perolehan ISO 9001:2008 atas mutu manajemen di lingkungan Badan Kepegawaian Negara (BKN Pusat)—belum pada kantor-kantor regionalnya—pada 2010 menunjukkan bahwa BKN terbukti telah melalui proses pengembangan tata laksana, sementara Badan Pusat Statistik telah melakukan perubahan secara umum menuju standarisasi *Statistical Quality Assurance Framework (Stat-QAF)* yang dibahas pada akhir 2011 bersama UNECE berdasarkan *the Generic Statistical Business Process Model Version 4.0*.

### 4. Iklim kompetisi dalam sektor publik

Pemberian penghargaan bagi organisasi beserta aparatur di dalamnya nyata memberikan dampak positif bagi realisasi pengembangan tata laksana,

misalnya yang dilakukan oleh Pemerintah melalui stimulus anggaran sokongan bagi program-program kementerian/lembaga juga remunerasi tambahan bagi aparatur yang aktif di dalam pengembangan tata laksana.

## 5. Penyiapan *skill* yang diperlukan

Sekalipun menyentuh aspek strategis, pengasahan keterampilan teknis dan *soft skills* dalam tata laksana mutlak diperlukan. Penguasaan keterampilan teknis ini sesuai dengan karakter pokok tata laksana yang juga aplikatif, sangat mendukung penyelesaian kerja tepat waktu.

## 6. Target yang keterukurannya jelas

Tata laksana hanya akan menjadi rangkaian beban kerja dan kejumudan prosedur yang akut jika tidak disertai dengan ukuran kinerja yang jelas spesifikasinya, terukur, dan *feasible* untuk dilaksanakan. Target yang keterukurannya jelas tidak hanya membantu aparatur untuk mengetahui skala prioritas pekerjaan dan penentuan tenggat penyelesaian pekerjaan tetapi juga instrumen utama dalam pengukuran kinerja tata laksana itu sendiri.

## Apa Sajakah Hambatan Potensial di Dalamnya?

### 1. Ketidakutuhan Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional 2010-2025

Tantangan untuk mengembangkan tata laksana justru bersumber dari *grand design* reformasi birokrasi nasional 2010-2025 sebagai amanat RPJPN 2010-2025 yang di dalamnya area perubahan penataan tata laksana mengandung dua aspek, yakni SOP dan *e-government*. Bahwa SOP merupakan manifestasi tata laksana, tentu dapat dipahami. Namun, menyederhanakan muatan substantifnya tanpa mengaitkan indikator pelaksanaan aspek ini dengan kerangka administrasi secara utuh, sebagaimana kritik di atas, merupakan kesalahan fatal. Ketika usulan dan *roadmap* reformasi birokrasi nasional diverifikasi dalam rangka evaluasi terhadap kesiapan kementerian/lembaga untuk melaksanakannya, begitu tinggi percepatan jumlah SOP yang dibuat, satu hal yang mengesankan SOP merupakan upaya pemenuhan kepentingan formalitas reformasi birokrasi nasional daripada jalan keluar bagi standardisasi prosedur di kementerian/lembaga yang bersangkutan.

### 2. Aplikasi e-Office

Ketika kementerian/lembaga hendak menerapkan *e-Office* dan pengembangannya kemudian seiring dengan perkembangan perangkat lunaknya, SOP memerlukan pengembangan secara simultan untuk bisa

meminimalisasi kesenjangannya dengan *e-Office*. Bagi aparatur, hal ini adalah beban yang kerap dikeluhkan; seringkali perbaikan SOP tidak secepat pengembangan aplikasi *e-Office*.

### **3. Masyarakat tidak mengetahui SOP pelayanan**

Amat disayangkan jika SOP hanya dipegang dan diketahui oleh aparatur yang bertugas. Ketika masyarakat pengguna jasa tidak mengetahui atau tidak memegang SOP, terutama yang bertalian dengan kepentingan pelayanan yang seharusnya mereka terima, tidak akan ada norma yang dipahami dan disepakati kedua belah pihak antara penyelenggara dan penerima pelayanan. Pada posisi demikian, tata laksana yang dikembangkan tidak akan mengarah pada perbaikan kinerja penatalaksanaan.

### **4. Hubungan informal dalam aktivitas birokrasi**

Dalam organisasi mana pun, tak terkecuali birokrasi kementerian/lembaga, berlaku hubungan informal antar unit kerja, antaraparatur. Hubungan informal ini bisa berupa interaksi sosial dan arus penyampaian informasi, baik di dalam lingkungan organisasi maupun di luar lingkungan luar organisasi. Hubungan informal ini merupakan tantangan yang menguntungkan maupun merugikan perampungan pekerjaan dalam skala tata laksana tertentu. Secara prinsip hubungan informal menembus sekat-batas birokratis sehingga secara praktis banyak tahap prosedur yang dapat dilewati tanpa kehilangan substansi perampungan pekerjaan sehingga produktivitas birokrasi dapat meningkat. Namun, seiring dengan hubungan antaraparatur yang dapat bersifat sehat dan dapat pula mengalami masalah, pengembangan tata laksana dapat terganggu instabilitas dinamika hubungan informal ini jika pengendalian tidak efektif dilakukan.

## **Penutup**

Stagnasi tata laksana dari pengembangan hanya menjadikan aspek ini sebagai beban tambahan bagi birokrasi. Banyak dokumen dihasilkan, banyak pekerjaan dilakukan, banyak keputusan diterbitkan tetapi tidak mengikuti tata laksana standar yang secara cepat merespon kebutuhan pemangku kepentingan, tidak memberikan ruang diskresi, serta pada akhirnya melalaikan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Tata laksana sudah seharusnya tidak berpijak atas paradigma lama yang menganggapnya murni persoalan teknis, dilakukan sekadar memenuhi keperluan formalitas simbolis profesionalisme birokrasi, atau terkotak-kotak dalam satuan kerja yang berbeda. Pengembangan tata laksana sudah seharusnya ditempatkan dengan level strategis dan dikaitkan dengan pencapaian kinerja kementerian/lembaga secara keseluruhan.



# PENERAPAN APLIKASI KANTOR MAYA (E-OFFICE)

## Bagaimana Pemerintah Bekerja di Era Informasi?

Tidak ada yang membantah jika perkembangan masyarakat sudah makin pesat. Tuntutan bisnis yang makin meninggi, relasi antar orang yang tidak mengenal batas ruang dan waktu, serta pergerakan uang yang terlalu cepat hingga melampaui pergerakan barang & jasa meminta semua orang tidak lepas dari teknologi informasi dan komunikasi (TIK).

Kini TIK bukan barang baru. Kebutuhan perangkat TIK yang dulu dianggap barang sekunder atau tersier kini dikenali sebagai barang primer. Perkembangannya kini sudah memasuki generasi ketiga (3G) dan akan terus berkembang lagi. Bagaimana dengan pemerintah?

Indonesia sendiri kini dianggap sebagai negara yang tengah bangkit. Pada kancah internasional, Indonesia masuk ke dalam jajaran negara G20. Namun, apakah ini tanda pembangunan sudah berhasil? Belum tentu, tapi jalan ke arah sana masih panjang. Menghadapi kenyataan perkembangan bisnis dan interaksi masyarakat yang makin luas, serta wilayah Indonesia yang terbentang lebih-kurang 1.919.440 km<sup>2</sup> terentang pada ribuan pulau, kepulauan, dan lautan, pemerintah tidak bisa diam dengan cara-cara lama dalam pelayanan publik untuk pembangunan.

TIK adalah petunjuknya. Sulit bagi pemerintah mengejar semua perkembangan pesat itu jika meniadakan penggunaan TIK dalam administrasinya. Banyak pihak sudah mempromosikan *electronic government* (e-Government) dalam hal ini. Pemerintah menyambutnya dengan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government. Penerapan e-Government juga diadopsi menjadi bagian tak terpisahkan dalam *grand design* reformasi birokrasi nasional sejak 2010.

## Cukupkah TIK dalam e-Government?

Jawabannya tentu tidak. Pemerintahan elektronik, pemerintahan digital, pemerintahan *mobile*, atau apa pun namanya, tidak akan berkembang pesat jika sekadar menggunakan TIK. Pembangunan *electronic government* (e-Government) menandai penetrasi teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan administrasi negara, mulai dari penyelenggaraan prosedur operasi secara teknis, ruang lingkup kelembagaan, hingga pada tataran kebijakan publik.

Salah satu penerapan e-Government adalah aplikasi kantor maya secara elektronik (*e-Office*). Kita bisa menggunakan semua istilah yang senada dengan e-Office. Namun, maknanya tetap sebagai suatu sistem yang berhubungan dengan administrasi, secara maya memusatkan komponen-komponen sebuah instansi yang di dalamnya data, informasi, dan komunikasi, dibuat melalui media telekomunikasi berbasis intranet dan internet terhubung secara otomatis dan terintegrasi.

## Bagaimana Bentuk Konkret e-Office Bekerja?

E-Office mengganti proses administrasi berbasis manual (*paper-based*) ke proses berbasis elektronis (*paperless*) dengan memanfaatkan fasilitas jaringan lokal (LAN), maupun jaringan internet (*online*).

Aplikasi e-Office menghimpun informasi secara terkonsolidasi sehingga menjadi alat utama dalam pengambilan keputusan yang menghindarkan pejabat dari keterbatasan sumber informasi.

Umum terjadi di birokrasi aspek penataan manajemen banyak yang tidak terstandar sehingga pengetahuan yang ada dikuasai sebagian pegawai. Keberadaan e-Office memperkecil kesenjangan antar generasi aparatur dan memelihara semua dokumen dapat terekam dengan rapi sehingga dapat dipelajari kemudian. Dalam konteks manajemen sumber daya manusia, kebijakan moratorium, pemensiunan dini, serta program reformasi kepegawaian lainnya dapat menyebabkan efek samping berupa kesenjangan usia dan kapasitas pegawai sekaligus kesenjangan pengetahuan antara pegawai baru dan berusia muda dan pegawai lama dan berusia tua.

Tuntutan keterbukaan informasi publik mengarah pada optimasi fungsi e-Office dalam menyajikan informasi yang dibutuhkan publik, begitu juga pelayanan yang cepat. Strategi pencegahan korupsi berbasis sumber daya aparatur biasa dilakukan dengan rotasi pegawai secara berkala dan pegawai baru yang bertugas akan sangat membutuhkan gudang informasi untuk mempelajari hal-hal secara cepat. Di sinilah peran e-Office dalam pengelolaan informasi tersebut.

Bagaimana pun, e-Office terkesan masih menjadi penguasaan orang-orang di bidang TIK. Sebenarnya tidak demikian, bab ini akan menguraikan langkah praktis penerapan e-Office dalam birokrasi.

## **Bagaimana e-Office diterapkan secara Praktis?**

Pelaksanaan e-Office tidak sekadar mengganti peralatan kerja dengan yang serba elektronik, bukan pula sekadar menampilkan website melainkan perubahan cara kerja administrasi yang lebih terkonsolidasi untuk pencapaian tingkat produktivitas yang lebih baik.

Untuk mewujudkan hal itu, proses pelaksanaan e-Office dibagi atas dua langkah utama:

- 1) membentuk gugus tugas pelaksana.
- 2) pembangunan sistem informasi manajemen, dan
- 3) pengoperasian aplikasi elektronik.

### **Langkah Pertama: Membentuk Gugus Tugas Pelaksana**

Gugus tugas penerapan e-Office ini melibatkan beberapa unit kerja. Yang paling pokok adalah

- Biro/Bagian Perencanaan  
e-Office terkait langsung dengan fungsi-fungsi manajemen. Perubahan berarti dalam fungsi dan struktur birokrasi memerlukan perencanaan menyeluruh.
- Pusat Data dan Informasi (Pusdatin)  
Aplikasi elektronik penting dijalankan dalam sistem informasi manajemen sehingga memerlukan integrasi sistem antar unit kerja yang berbeda.

Praktik kerja gugus tugas ini adalah mengkoordinasi agenda dan jadwal pekerjaan dengan berbagai unit kerja terkait, seperti biro/bagian umum, hukum, kepegawaian, dan organisasi & tata laksana.

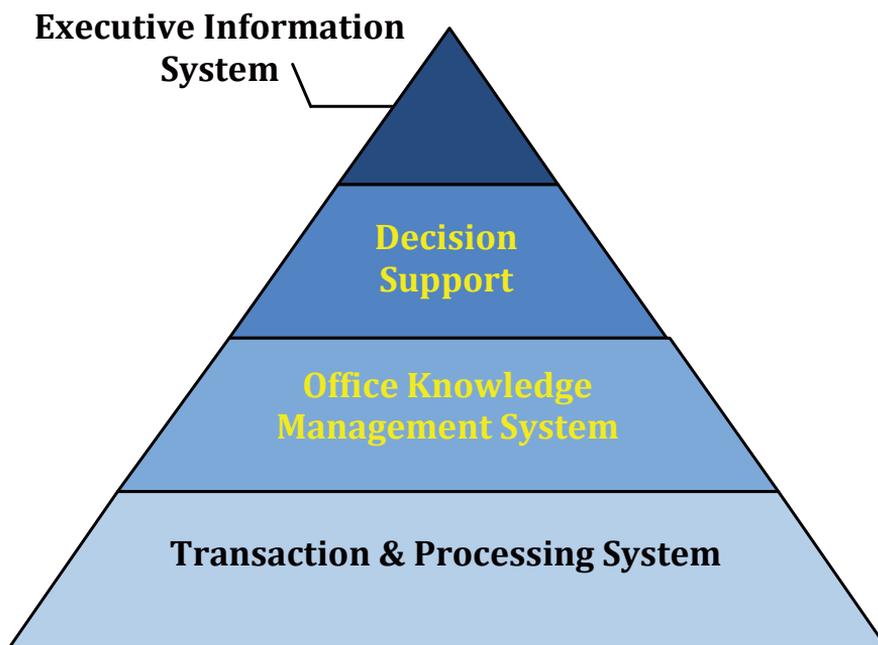
### **Langkah Kedua: Membangun Sistem Informasi Manajemen**

#### ***a) Tinjau Ulang Fungsi Manajemen***

- ketahui betul tupoksi yang ada di setiap unit kerja, tinjau ulang beban kerja aparatur dengan analisis beban kerja.
- buatlah pemetaan dan tinjau ulang bagaimana alur informasi, alur proses kerja, serta cara pengambilan keputusan berjalan.
- sasaran kerja utama adalah waktu tempuh melakukan pekerjaan yang lebih singkat untuk beban kerja yang sama tetapi juga kebutuhan personel yang lebih sedikit.

**b) Buatlah Rancangan Arsitektur Informasi**

- Buatlah pemetaan kebutuhan baru terkait informasi dan alur informasi antar satker; gunakan hasil peninjauan ulang di butir a) di atas.
- Buatlah klasifikasi informasi pada setiap level taktis dan strategis, seperti
  - sistem transaksi & pengolahan (*transaction & processing system*),
  - sistem manajemen pengetahuan (*office knowledge management system*),
  - sistem pendukung pengambil keputusan (*decision-support system*), dan
  - sistem informasi eksekutif (*executive information system*).



**Gambar: Piramida Arsitektur Informasi**

**Tabel: Klasifikasi Sistem Informasi Manajemen**

Level Strategis	
Sistem Informasi Eksekutif	menyediakan fasilitas untuk pengambilan keputusan yang lebih strategis
Sistem Pengambilan Keputusan	sistem yang menyediakan dukungan informasi, penerawangan ( <i>forecasting</i> ), serta alternatif pilihan terbaik bagi pengambilan keputusan
Level Taktis	
Sistem Manajemen Pengetahuan	sistem yang memberi daya dukung pertukaran informasi intra- dan antar unit kerja
Sistem Transaksi & Pengolahan	sistem informasi manajemen yang berhubungan langsung dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan publik dan aplikasinya dapat dipergunakan dengan mudah oleh pihak yang bersangkutan ( <i>stakeholder-friendly use</i> ).

### **c) Kembangkan Intranet**

Intranet merupakan sistem inti dalam e-Office dengan jaringan lokal atau dengan akses terbatas pada pemilik akun tertentu yang telah beroleh izin sehingga tidak serta-merta ditampilkan di hadapan publik di dunia maya.

Perencanaan intranet yang baik untuk dikembangkan harus mencakup pengolahan data, penyajian informasi, serta *engine*:

- pengolahan data:
  - ➔ memenuhi beban kebutuhan memori penyimpanan data dan hasil pengolahan yang makin besar.
  - ➔ Operasionalisasi intranet akan sebaiknya dilakukan pada empat buah konfigurasi server, yakni *database server*, *file server*, *web server*, serta *staging server*.
- penyajian informasi:
  - ➔ desain dan tata letak informasi harus mudah dicerna si pengguna juga dapat membantu pembuatan berbagai laporan rutin yang dapat diakses atasan dan inspektorat sehingga turut membantu fungsi pemantauan kinerja.
- *engine*:
  - ➔ diperlukan penyusunan *programming* secara terstruktur agar pengoperasian atau penambahan aplikasi baru dapat dilakukan oleh banyak *programmer* secara kolaboratif, semakin besar ruang untuk

dokumentasi, serta peningkatan sistem keamanan dari *malware*, *phishing*, dan *virus*.

- Penataan *programming* dalam konteks ini juga mesti diarahkan agar dapat diakses secara *mobile* melalui aplikasi yang dapat diinstalasi pada telepon selular.

#### **d) Bangunlah Bank Data & DRC**

- bank data ini menampung data yang bersifat lengkap dan mendalam sehingga dapat dipergunakan lebih baik dan mudah dikembangkan.
- bank data ini akan mengumpulkan berbagai data dari yang selama ini secara terpisah dan berceceran di berbagai *komputer* atau *server* masing-masing unit kerja sehingga segala macam kekayaan informasi dan produk intelektual di kementerian/lembaga tidak akan hilang.
- kementerian/lembaga melalui Pusdatin dan Biro Umum memulai pengembangan kompilasi data dari berbagai unit kerja ke dalam satu *pool* tersendiri, semacam *data warehouse*.
- bank data dibangun melalui pengiriman data dan aplikasi dari berbagai *server* yang ada pada masing-masing unit kerja, biasanya dapat dilakukan secara otomatis melalui *web server*, untuk kemudian digabungkan ke sebuah *server* tunggal pada bank data.
- penggabungan perlu modifikasi tertentu yang dilakukan terhadap aplikasi yang sudah ada agar berbagai aplikasi yang ada dapat terhubung secara kompatibel.
- Setelah tergabung, server milik unit kerja dinonaktifkan sehingga hanya *server* pada bank data yang dioperasikan untuk keperluan seluruh unit kerja.
- bank data dapat diakses semua unit kerja terkait tanpa harus bergantung atau tanpa bertahap ditransmisikan oleh Pusdatin terlebih dulu.
- jangan lupa untuk membangun Disaster Recovery Center (DRC) untuk menjamin ketersediaan data sekalipun ada bencana alam atau bencana akibat perbuatan manusia. DRC harus dibangun di daerah yang aman dari gempa atau tsunami dan berjarak minimal 80 km dari *server* pusat (DRC adalah standar mutu Kementerian Komunikasi Informatika RI).

#### **e) Berdayakan Pengetahuan**

Jika dikembangkan serius, sistem informasi manajemen dapat menjalankan penciptaan manajemen pengetahuan (*knowledge management*) pegawai.

Pengetahuan pegawai dapat diperoleh melalui pengalaman yang terbangun selama bekerja.

Ada keperluan untuk mempercepat perolehan pengetahuan pegawai ketika terjadi kesenjangan usia dan pengalaman pegawai, juga saat terjadi mutasi atau rotasi kepegawaian. Ini membantu pegawai yang baru bergabung pada suatu unit kerja akan dengan cepat menyerap jejak pengetahuan yang sudah ada lalu mengembangkannya kemudian.

- pegawai dapat memperoleh data mentah terkait dengan portofolio terbaru unit kerjanya melalui bank data.
- Pusdatin dapat mengoordinasikan pengembangan data mentah dan informasi lainnya menjadi suatu informasi yang lebih terstruktur atau pengetahuan, misalnya pengolahan data dalam bentuk grafik atau tabel disertai interpretasinya masing-masing.
- Pusdatin dapat melibatkan Biro Umum dan unit kerja terkait.

### **Langkah Ketiga: Mengoperasikan Aplikasi Elektronik**

#### ***a) Membuat Pemrosesan Terpadu***

Pengoperasian e-Office memerlukan keterpaduan pemrosesan/pelaksanaan administratif. Berbagai unit kerja dapat cepat terhubung satu sama lain secara umum terintegrasi melalui aktivasi *Virtual Private Network* (VPN).

Dalam pelaksanaannya, terdapat sejumlah fitur yang mesti diwujudkan:

- *Single Sign-On*
  - ➔ diaplikasikan yang pegawai cukup melakukan log-in satu kali dengan sebuah akun untuk menggunakan berbagai aplikasi modul yang tersedia tergantung hak akses jaringan yang dimiliki. Hak akses antar pegawai berbeda sesuai dengan tupoksi dan ruang lingkup kerja;
- *Single Window*
  - ➔ pegawai tidak perlu mengingat alamat berbagai web, karena berbagai modul sudah tersedia dalam aplikasi online ini;
- *Multichannel Information-Sharing*
  - ➔ Pertukaran informasi dapat berlangsung satu sama lain secara terintegrasi, mengandalkan interoperabilitas yang memungkinkan suatu aplikasi pada satu unit kerja terhubung secara otomatis dengan aplikasi lain yang dipergunakan unit kerja mitranya.
  - ➔ Pegawai juga dapat secara langsung mendapat notifikasi ketika ada suatu bentuk permintaan (*request*) atas layanan tertentu atau pun pemutakhiran basis data yang ada;

- *Integrated Automatic Processing*
  - ➔ Inti pengelolaan sistem informasi yang benar-benar inovatif adalah otomatisasi secara terintegrasi dalam pengelolaan aplikasi.
  - ➔ Prinsipnya mirip dengan *multichannel information-sharing*.
  - ➔ Ketika ada suatu pemutakhiran data, sajian informasi pada semua aplikasi terkait bisa berlangsung secara otomatis tanpa memerlukan pemasukan data (*data entry*) secara manual melalui pembukaan halaman-halaman (*windows*) satu per satu.

#### **b) Menyusun Modul Aplikasi**

- Tidak ada prosedur baku dalam pelaksanaan E-Office karena aplikasi ini terdiri dari sejumlah modul aplikasi yang terintegrasi.
- Fungsi setiap modul aplikasi berbeda-beda mencakup sebagian besar aktifitas kerja dalam kegiatan rutin kementerian/lembaga.
- Modul aplikasi tidak disusun atas dasar pembagian struktural atas dasar keberadaan unit kerja tetapi berbasis fungsi-fungsi yang dijalankan organisasi: keperluan internal kementerian/lembaga (*public service manufacturing*) dan keperluan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa (*public service delivery*).
- Satu fungsi yang termuat dalam suatu modul aplikasi dapat dijalankan oleh lebih dari satu unit kerja.
- orientasinya adalah mengikis kecenderungan ego-struktural/ego-sektoral dan justru memicu koordinasi dan kerjasama antar unit kerja menuju konsolidasi administrasi.

Berikut modul-modul sistem informasi manajemen yang mesti ada dalam e-Office. Bukan soal untuk diberi nama apa pun selama substansinya terpenuhi. Bangunlah modul ini secara bertahap:

#### **i. Strata Transaksi & Pengolahan**

- **Sistem Persuratan Elektronik**
  - ➔ Sistem persuratan elektronik dibangun dengan aplikasi intranet sederhana seperti email secara umum tetapi dengan sistem otorisasi berganda dan bertingkat.
  - ➔ Sistem otorisasi berganda memungkinkan lebih dari satu pegawai sesuai kewenangannya mengakses surat masuk sekaligus mensahkan surat keluar;

- sistem bertingkat memungkinkan peninjauan (*review*) dan kontrol atasan terhadap surat yang hendak diproses.
- Sistem ini memecahkan persoalan efisiensi kertas dan waktu pemrosesan surat personal, antar unit kerja, dan antara kementerian/lembaga dan masyarakat pengguna jasa.

## ii. Strata Manajemen Pengetahuan

- **Sistem Pengarsipan Elektronik**

- Dokumentasi dilakukan secara elektronik untuk setiap rekaman kegiatan, karya intelektual, produk keputusan agar dapat disajikan dalam bentuk digital dan dapat diakses oleh seluruh pegawai, termasuk yang dapat diakses publik.
- Pengarsipan elektronik ini mengandalkan keberadaan bank data atau *data warehouse* yang sudah terbangun.
- Penggunaan *cloud computing* memudahkan penyimpanan dalam kapasitas memori yang lebih efisien dan pertukaran data antar unit kerja secara lebih efektif.
- Kompilasi seluruh arsip elektronik ini akan terakumulasi menjadi muatan perpustakaan digital.
- Setiap jenis data dapat ditempatkan pada halaman tersendiri, misalnya dokumentasi kegiatan, notulensi rapat, surat-surat keputusan & edaran, laporan litbang, perkembangan kepegawaian, alokasi keuangan, barang-barang inventaris kantor, data pembangunan, dll, yang disajikan dalam bentuk grafik atau tabel yang mudah dibaca dan diinterpretasikan.

- **Forum Komunikasi Maya**

- Pusdatin dapat mengembangkan semacam forum diskusi internal intra- dan antar-unit kerja.
- Bentuknya juga tidak perlu rumit, semacam fasilitas lalu-lintas informasi yang menampilkan setiap *thread* hasil *posting* pegawai dan kemudian akan secara otomatis hadir pada layar forum tersendiri
- Forum ini juga seperti fasilitas *chatting* yang memungkinkan terjadi pesan berbalas.
- Bagi kalangan pegawai, ini menjadi semacam media untuk berbagi pengetahuan.

- ➔ Bagi kalangan penyelia (supervisor/inspektorat) dan atasan, forum ini menjadi alat pemantauan perkembangan isu yang muncul di kalangan pegawai.
- ➔ Bila diperlukan, Pusdatin dapat menjadikan forum ini terpaut langsung dengan akun media sosial yang dipergunakan pegawai, misalnya Facebook atau Twitter masing-masing, yaitu dengan menghubungkannya dengan aplikasi yang dikembangkan masing-masing media sosial, seperti *Apps-Center Facebook*.
- ➔ Rancanglah fasilitas interaktif dapat dikembangkan untuk menghubungkan lalu-lintas pengetahuan antara pegawai kementerian/lembaga dan perusahaan/organisasi rekanan atau pemangku kepentingan lainnya.

### iii. Strata Pengambilan Keputusan

- Sistem Informasi Kepegawaian
  - ➔ Sistem Informasi Kepegawaian (SIPEG) menyediakan informasi seputar perkembangan kepegawaian dan untuk mendukung fungsi-fungsi kepegawaian:
    - basis data posisi dan kompetensi yang kosong yang terhubung otomatis dengan hasil analisis jabatan untuk keperluan rekrutmen, promosi dan rotasi, serta pengembangan kualifikasi pegawai;
    - pencatatan presensi harian,
    - *early warning system* bagi pegawai yang akan pension, serta
    - kompensasi berupa gaji dan berbagai remunerasi yang terhubung secara otomatis ke akun dan alamat *email* masing-masing pegawai.
  - ➔ Khusus aspek gaji dan remunerasi ini terhubung secara eksklusif dengan sistem informasi keuangan dengan otorisasi bersama antara pejabat di bagian kepegawaian dan bagian keuangan.
- Sistem Informasi Keuangan
  - ➔ Sistem Informasi Keuangan (SIKeu) menyediakan informasi seputar perkembangan pengelolaan keuangan berdasarkan alokasinya masing-masing .

- ➔ SIKeu mendukung penyediaan basis data yang berguna dalam pengambilan keputusan penggunaan keuangan selanjutnya—berupa laman hasil konsolidasi akuntansi—yang terhubung dengan kalkulasi otomatis:
  - tingkat efisiensi,
  - tingkat optimalisasi perserapan anggaran, dan
  - prosentase relevansinya dengan pencapaian dampak kebijakan yang hendak dicapai sesuai prinsip *aggregate fiscal discipline*.

#### iv. Strata Informasi Eksekutif

- Sistem Pelaporan Elektronik
  - ➔ ada keperluan pengawasan, baik internal oleh inspektorat maupun eksternal oleh BPK, KPK, dll.
  - ➔ Sistem ini memfasilitasi pembuatan laporan yang minim penggunaan kertas (*paperless*) dan penyampaian laporan pada waktu cepat (*real time*) yang *template* laporan standar telah tersedia.
  - ➔ Sistem ini bukan bentuk lain penulisan laporan manual ke dalam bentuk elektronik tetapi juga pengolahan laporan secara bertahap dan dapat dimutakhirkan secara otomatis.
  - ➔ Para kolega dalam satu tim kerja, pejabat atasan, dan inspektorat akan dengan melihat perkembangan kegiatan sekaligus menilik kembali riwayat (*history*) penulisan laporan.
- Sistem Informasi Kinerja
  - ➔ Sistem Informasi Kinerja merupakan muara dari keseluruhan sistem informasi di setiap strata arsitektur informasi di atas.
  - ➔ Sistem ini dilengkapi halaman khusus yang memuat target kinerja organisasi dan kinerja perorangan.
  - ➔ Sistem akan mencatat secara otomatis setiap perubahan dan pencapaian di bidang pelayanan, kepegawaian, keuangan, serta pengadaan barang & jasa.

## Apa Manfaat Menerapkan e-Office?

Penerapan aplikasi e-Office tentu membawa dampak positif terhadap kinerja instansi publik terkait. Melalui aplikasi ini, instansi publik akan lebih mudah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam urusan tata usaha, misalnya,

- melalui e-Office, semua surat yang dibuat, dikirimkan ataupun diterima terekam dengan baik dalam jaringan internet sehingga akan lebih mudah untuk mencari surat yang diinginkan dalam waktu-waktu tertentu.
- e-Office juga menghemat penggunaan sumber daya, seperti waktu dan biaya karena semua surat yang ada disimpan dan dibuat secara elektronik.
- melalui e-Office, instansi publik juga akan menghemat waktu dan biaya dalam penyampaian surat-menyurat antar *stakeholders*.

Selain memberikan dalam kegiatan sehari-hari, aplikasi ini juga memberikan dampak positif dalam hal keterbukaan dan akuntabilitas kinerja instansi terkait:

- e-Office menjadi sebuah alat control kinerja pegawai, mulai dari absensi, penilaian kinerja dan sebagainya.
- aplikasi e-Office ini mempercepat kinerja pegawai dalam pemberian respon terhadap pengaduan dan perizinan karena adanya mekanisme notifikasi SMS terhadap pegawai terkait.
- e-Office ini tentu mempermudah proses koordinasi antar instansi publik dalam pelaksanaan tugas dan fungsi instansi terkait.

e-Government menjadikan porsi satuan tugas *front-office* sebagai domain utama pelayanan publik dengan fungsi optimal yang disertai penggunaan SDM yang efisien, seiring dengan dukungan satuan tugas *back-office* yang menghimpun data dan informasi untuk pengambilan keputusan dalam pelayanan.

e-Government juga memfasilitasi pemangkasan jalur dan tahap proses pelayanan secara lebih ringkas. e-Government memicu integrasi fungsi manajemen dan struktur organisasi dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Integrasi seperti ini pada gilirannya akan mempermudah dan memperingkas *business process* untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## Sejauhmana Penerapan e-Office Dapat Berhasil?

### 1) Mengenal Kebutuhan Riil

Bagaimana pun juga e-Office adalah sistem yang kompleks. Pembangunan aplikasinya tidak dapat terhindarkan harus berangkat dari kebutuhan.

Daya tangkap penilaian kebutuhan (*need assessment*) yang komprehensif, mendalam, dan sesuai kenyataan di lingkungan internal kantor serta lapangan pengguna jasa sangat menentukan bagaimana aplikasi e-Office dibangun dan dikembangkan. Aplikasi e-Office juga tidak seharusnya menjadi tujuan dan indikator keberhasilan kinerja institusi publik tetapi justru menjadi alat untuk pencapaian tujuan selanjutnya.

Dalam banyak praktik di Indonesia, aplikasi e-Office lebih banyak ditentukan oleh konsultan yang tidak dalam pelaksanaan pekerjaannya tidak melibatkan sebanyak-banyaknya pihak yang berkepentingan.

## 2) **Mewujudkan Kesepakatan di Level Pimpinan**

Perubahan yang dibawa e-Office adalah perubahan drastis. Komitmen pimpinan tidaklah cukup untuk mewujudkan perubahan besar. Pimpinan harus mengomunikasikan rencana perubahan ini kepada pimpinan lain yang terkait hingga mencapai konsensus.

## 3) **Menata Ulang Kewenangan & Urusan**

Berbagai aplikasi e-Office akan menyebabkan cara pimpinan dan pegawai bekerja berubah. Hasil identifikasi kebutuhan dan konsensus pimpinan harus ditindaklanjuti ke tahap menata ulang kewenangan dan urusan sesuai dengan fungsi organisasi dan alur penggunaan informasi yang diakomodasi oleh aplikasi e-Office, termasuk prosedur operasi standar (SOP).

Tanpa penataulangan kewenangan dan urusan yang ditangani institusi publik yang bersangkutan, tidak akan terjadi otomatisasi pelaksanaan pekerjaan melalui e-Office tetapi justru sekadar pelaksanaan pekerjaan secara manual dengan peralatan elektronik.

## 4) **Membuat Rancangan Besar (*Grand Design*)**

Pembangunan e-Office tidak dapat dikerjakan melalui pendekatan proyek secara sporadis. Manajemen proyek tetap diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan strategis.

Aplikasi e-Office membawa implikasi besar terhadap institusi publik sehingga dibutuhkan perencanaan strategis yang menyajikan rencana pengembangan aplikasi e-Office dalam jangka menengah dan jangka panjang yang terbagi dalam jenjang *milestones* tertentu. Dengan rancangan besar ini, pengembangan e-Office akan dapat didorong secara terkendali sekaligus keperluan adaptasi yang lebih terantisipasi kemudian.

## Apa Sajakah yang Berpotensi Menghambat?

### 1. Ada Resistensi terhadap Perubahan

Selayaknya sebuah perubahan tidak dapat disetujui dan diikuti semua orang, pembangunan aplikasi e-Office akan dapat memunculkan resistensi terhadapnya. Pimpinan lain akan secara apriori menganggap bahwa penarapan e-Office yang membawa kepada integrasi pelaksanaan urusan akan mengarah pada pengerdilan kewenangan yang saat itu dimiliki.

Pimpinan institusi memerlukan komunikasi yang mengandalkan negosiasi *take and give*, pimpinan lain yang berpotensi resisten perlu diajak berdialog mengenai kemanfaatan e-Office bagi jabatan dan institusinya secara keseluruhan, misalnya ekspektasi kinerja yang semakin baik. Bagi pegawai, pelatihan adalah cara terbaik menghadapi resistensi potensial sebab banyak kasus menunjukkan resistensi pegawai lebih banyak didorong oleh kompetensi yang tidak memadai dibandingkan motivasi politik.

### 2. Keliru Menghitung Pembiayaan

Banyak institusi publik membangun lebih besar kapasitas memori di periode awal penerapan aplikasi e-Office untuk penggunaan jangka panjang, di atas masa 10 tahun. Tindakan ini sepintas terdengar menjanjikan efisiensi tetapi dampaknya justru berkebalikan.

Pembangunan instalasi e-Office dalam skala besar tanpa diiringi penggunaan yang juga masif dan intensif menjadikan pembangunan di periode awal lebih banyak pemborosan. Instalasi, termasuk pembangunan kapasitas memori *server*, untuk jangka waktu 20 tahun dengan tingkat penggunaan efektif hanya 10-20% pada tiga hingga lima tahun pertama merupakan pemborosan, terlebih kapasitas memori yang besar menuntut konsumsi energi listrik untuk pendinginan suhu perangkat keras (*hardware*) yang juga tinggi.

### 3. Lalai Membangun *Disaster Recovery Center* (RDC)

Situasi aman dari lokasi yang diperhitungkan jauh dari kemungkinan tertimpa bencana sering melalaikan pembangunan RDC di masa lima hingga sepuluh tahun pertama pembangunan aplikasi e-Office. Ini yang menyebabkan basis data hilang ketika bencana menimpa lokasi institusi itu berdomisili, baik bencana alam maupun bencana akibat kelalaian manusiawi.

Sebagaimana Kementerian Komunikasi dan Informatika menyarankan jarak 80 km sebagai batas minimal rentang antara unit kerja pemerintah yang menerapkan *e-Office* dan pusat sokongan datanya, RDC menjadi prasyarat yang keberadaannya tidak kalah penting dibandingkan aplikasi *e-Office* itu sendiri.

## Penutup

Butuh lebih dari sekadar teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. Komitmen politik yang kuat, integrasi mekanisme organisasi dalam pelayanan dari segi *manufacturing* dan *delivery*, serta pembangunan kelembagaan secara berkelanjutan merupakan bukti bahwa *e-Office* tidak bisa dilaksanakan dengan pendekatan proyek tetapi pendekatan strategis dan inheren dalam sistem administrasi yang dijalankan. Sementara praktik *e-Office* selama ini lebih sering dijalankan sebagai bentuk pengelolaan *service manufacturing* yang identik dengan wilayah “dapur” organisasi, orientasinya pada *service delivery* penting diupayakan agar tujuan penerapan *e-Office* itu dapat terwujud sekaligus mencegah pengulangan praktik administrasi yang menjunjung tinggi superioritas pemerintah di atas masyarakat.



# PEREKRUTAN DAN PROMOSI APARATUR SECARA TERBUKA

## Akankah Birokrasi Indonesia Semakin Terbuka?

Citra boros, pelat merah, dan berkinerja rendah yang melekat pada aparatur negara di lingkungan birokrasi pemerintah di Indonesia sama kompleksnya dengan kerumitan dan tertutupnya birokrasi itu sendiri. Banyak dipertanyakan, mengapa hal ini bisa terjadi? Sistem kepegawaian negara di Indonesia sebelum RUU Aparatur Sipil Negara disahkan masih memungkinkan terjadi penyimpangan administratif karena tetap berada pada iklim patronase dan patrimonialisme. Akibatnya, semua kegiatan birokrasi berjalan selayaknya rutinitas tanpa evaluasi yang berhubungan langsung dengan penggunaan sumber daya publik dan keluarannya dalam ranah pembangunan.

Apakah terjadi pembiaran (banalisasi) atas kondisi ini? Tentu tidak. Badan Kepegawaian Negara telah melakukan pemetaan persebaran pegawai negeri sipil di Indonesia dan membandingkannya dengan jumlah penduduk yang menjadi subyek pelayanan publik. Perubahan kentara tampak dalam rangka reformasi birokrasi, baik sebelum maupun setelah pencanangan *grand design* reformasi birokrasi nasional pada 2010. Badan Kepegawaian Negara, misalnya, telah mengujicobakan dan selanjutnya menerapkan penerimaan pegawai dengan mekanisme elektronik, yakni dengan perangkat CAT (*computer assisted test*). Data-data pegawai juga terhimpun secara solid dalam kartu pegawai (karpeg) masing-masing sehingga basis data dapat mudah dimutakhirkan dan dipertukarkan antarinstansi. Penilaian kinerja dan pengembangan kompetensi aparatur juga telah terfasilitasi melalui mekanisme *assessment center*, baik di lingkungan BKN maupun di lingkungan masing-masing kementerian/lembaga yang telah menerapkannya. Merupakan inisiatif yang baik ketika hal ini ditunjang oleh komitmen untuk membuat dan melaksanakan kontrak kinerja.

Penambahan jumlah pegawai negeri sipil masih diperlukan. Namun, distribusi ulang pegawai secara lebih merata pada rentang wilayah Indonesia secara keseluruhan penting menjadi agenda selanjutnya. Tidak heran jika kebijakan moratorium sementara diambil dalam penerimaan pegawai negeri sipil untuk sejumlah sektor dan jabatan struktural tertentu sebagai kebijakan penyelamat, kecuali terhadap pos-pos jabatan fungsional yang justru masih berkekurangan. Harus diakui bahwa di dalam

lingkungan manajemen kepegawaian negara telah ada berbagai perubahan yang begitu kentara wujudnya.

Semua perubahan baik di atas tidak boleh dinafikkan. Lalu mengapa persoalan kepegawaian masih terus terjadi? Disadari bahwa semua perubahan tadi belum menyentuh akar persoalan dari aparatur negara yang kurang berkinerja dan kurang profesional. Kunci persoalannya adalah ketertutupan birokrasi. Keterbukaan dalam pengelolaan aparatur negara masih menjadi hambatan pewujudan birokrasi yang profesional yang mutlak memerlukan kompetisi antaraparatur.

Apa yang bisa dilakukan selanjutnya? Promosi aparatur dan perekrutannya secara terbuka menjadi salah satu cara untuk memecahkan akar persoalan alamiah aspek kepegawaian. Sementara penerimaan pegawai secara umum dapat dilakukan dengan mekanisme yang sudah dikembangkan, pengisian jabatan eselon 2 dan eselon 1 (jabatan eksekutif senior) memerlukan program yang lebih khusus karena terkait dengan kompetensi, tanggung jawab, sekaligus kredibilitas kementerian/lembaga, dan untuk inilah program perekrutan dan promosi secara terbuka dapat dilakukan.

## **Bagaimanakah Cara Realisasi Keterbukaan Ini?**

### **Langkah Pertama: Evaluasi Kondisi Terkini**

Lakukanlah evaluasi kondisi terkini yang ada di dalam organisasi. Evaluasi dilakukan oleh kepala unit kerja masing-masing dan dikonfirmasi oleh unit kerja yang mengelola kepegawaian.

Evaluasi menasar pada hal-hal:

- proporsi beban kerja pada level unit kerja dan level perseorangan;
- identifikasi posisi yang masing kosong di masing-masing unit kerja, baik yang merupakan akibat pemindahtugasan ke kementerian/lembaga lain atau tugas belajar ke luar daerah/ luar negeri maupun pegawai yang sudah pensiun atau pengunduran diri pegawai;
- rencana pensiun pegawai pada satu tahun mendatang;
- analisis kesenjangan antara kebutuhan kinerja tertentu pada masa kini dan mendatang dengan penguasaan kompetensi pegawai yang sudah ada;
- rencana pengembangan fungsi, struktur, dan lokasi organisasi yang berkemungkinan membutuhkan sumber daya aparatur baru.
- Jika kementerian/lembaga telah memiliki dan mengoperasionalisasi *assessment center*, hasil penilaian dan riwayat pengembangan yang sudah dimiliki *assessment center* dapat menjadi masukan primer yang dipadukan dengan hasil evaluasi sementara.

## Langkah Kedua: Pembentukan Tim Rekrutmen & Promosi

- Pimpinan kementerian/lembaga membentuk semacam *task force* berupa Tim Rekrutmen & Promosi untuk rekrutmen dan promosi aparatur. Pembentukan tim bisa dilakukan oleh unit kerja kepegawaian kementerian/lembaga yang bersangkutan.
- Komposisi Tim Rekrutmen & Promosi merupakan perwakilan dari masing-masing unsur yang telah mendapat delegasi wewenang mengambil keputusan final, terdiri atas
  - pimpinan (pejabat eselon 1 atau pejabat eksekutif senior) kementerian/lembaga yang bersangkutan,
  - seorang perwakilan dari Badan Kepegawaian Negara,
  - seorang perwakilan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta
  - dua orang tenaga ahli yang masing-masing memiliki kompetensi dalam bidang manajemen sumber daya manusia dalam sektor publik dan bidang keahlian yang terkait dengan tupoksi suatu jabatan yang terkait dengan promosi atau perekrutan tersebut.
- Metode pembentukan Tim Rekrutmen & Promosi adalah penunjukan langsung atau undangan atau penugasan setelah sebelumnya melakukan korespondensi dengan pihak terkait. Komposisi tim diusulkan oleh unit kerja kepegawaian.
- Periode tim bertugas adalah selama tiga hingga lima tahun anggaran untuk kemudian dilakukan pembentukan kembali.

## Langkah Ketiga: Membuat Rekapitulasi & Klasifikasi

- a) Rekapitulasi keseluruhan kebutuhan kuantitas dan kualitas aparatur dibuat berdasarkan hasil evaluasi masing-masing unit kerja.
- b) Rekapitulasi ditindaklanjuti dengan klasifikasi ke dalam kategori kebutuhan jumlah aparatur tambahan yang bersifat sementara akibat penugasan belajar dan yang bersifat permanen akibat pensiun, pengunduran diri, atau pemindahtugasan.
- c) Rekapitulasi harus tetap memunculkan kebutuhan kualifikasi aparatur secara obyektif sehingga tidak terjadi tawar-menawar penguasaan kualitas kompetensi jika kenyataan sebenarnya menunjukkan ada kebutuhan yang belum terpenuhi.
- d) Kompetensi aparatur negara dapat diklasifikasikan menjadi sebagai berikut.
  - kompetensi keahlian & keterampilan  
Kompetensi ini ditinjau dari latar belakang akademik yang diperoleh melalui pendidikan formal, penguasaan keahlian pendukung hasil pelatihan keterampilan teknis, pengalaman kerja hasil dari pertukaran

pegawai dan pemagangan, serta produk tulisan/publikasi di buletin internal institusi atau pun di media umum lainnya.

- kompetensi kepemimpinan & manajerial  
Kompetensi ini ditinjau dari pengalaman atau perjalanan karier, riwayat penugasan khusus, kontribusi dalam perancangan dan pelaksanaan program-program kerja prioritas, serta pengalaman negosiasi dalam pengajuan usulan program kerja.
  - kompetensi sosial  
Kompetensi ini ditinjau dari pengalaman interaksi sosial dengan rekan sejawat serta perikehidupan berkeluarga. Metode ini biasanya akan memunculkan derajat subyektivitas tertentu Namun, tidak perlu khawatir, risiko itu dapat diminimalisasi melalui peningkatan keberagaman responden dalam *peer-review*.
- e) pemenuhan kebutuhan jumlah dan kualitas aparatur mestilah mendahulukan pengambilan dari sumber daya aparatur yang kini masih ada selama benar-benar tersedia. Kesempatan tetap dibuka kepada pegawai tetap dan pegawai tidak tetap/honorar.
  - f) buka peluang rencana B: lihat kembali potensi pelimpahan dan rotasi kepegawaian antarlembaga pemerintah.
  - g) lakukan semua jenis komunikasi dengan pimpinan atau pengelola kepegawaian di lembaga pemerintah lain untuk kebutuhan rotasi pegawai jika diperlukan.

#### **Langkah Keempat: Publikasikan Perekrutan dan Promosi**

Kapan sebaiknya promosi dilakukan? Rencana promosi seorang pegawai sebenarnya telah dilakukan sejak *peer-review* dilakukan, setidaknya pada ruang lingkup kolegiat secara terbatas. Namun, segera setelah ketiga langkah di atas dilakukan, cara-cara untuk menghasilkan promosi secara lebih masif diperlukan:

- a) buatlah pengumuman hasil penilaian kinerja aparatur yang hendak dipromosikan melalui forum-forum diskusi dalam aplikasi kantor maya (*e-office*) dan atau media publikasi lain.
- b) bukalah kesempatan bagi semua aparatur untuk memberikan catatan positif atau negatif dapat menyampaikannya melalui media komunikasi yang disediakan secara tertutup oleh Tim Rekrutmen & Promosi untuk dijadikan bahan pertimbangan.
- c) publikasikan rencana rekrutmen melalui media massa nasional dalam kurun waktu tertentu, lengkap berikut persyaratan dan pertimbangan-pertimbangan yang dipergunakan oleh Tim Rekrutmen & Promosi dalam pengambilan keputusan. Keterbukaan ini penting untuk menjaring sebanyak-banyaknya orang dengan potensi yang mumpuni.
- d) hasil kerja Tim Rekrutmen & Promosi mengenai hasil penilaian, baik yang bersifat positif maupun yang negatif, akan disampaikan kepada setiap pelamar secara personal melalui surat;

- e) hasil penilaian terhadap mereka yang terpilih akan diumumkan di media komunikasi/informasi internal kementerian/lembaga yang bersangkutan
- f) Publikasi di media massa dalam durasi yang lebih singkat sebaiknya dilakukan jika kementerian/lembaga yang bersangkutan memiliki sumber dana yang memadai.

#### **Langkah Kelima: Melakukan Seleksi Kandidat**

- a) Dalam rangka seleksi untuk kebutuhan rekrutmen terbuka dan promosi, Tim Rekrutmen & Promosi meminta bantuan unit kerja kepegawaian dan pengelola *assessment center*, kemudian membentuk tim seleksi.
- b) Setiap pelamar diwajibkan menyertakan sejumlah berkas yang menunjukkan profil dirinya secara menyeluruh.

### **Close up**

#### **Apa Saja Jenis Berkas yang Harus Disertakan?**

- **Data diri pokok yang dipersyaratkan dalam perekrutan pegawai negeri sipil secara umum**
- **biodata diri,**
- **sertifikat lain yang menunjukkan kompetensi,**
- **pernyataan motivasi pengajuan diri, serta**
- **makalah yang berisi analisisnya terkait dengan isu yang ditangani dalam ruang lingkup jabatan yang hendak disasar.**

- c) Mekanisme seleksi dilakukan dalam tiga tahap: seleksi berkas, seleksi wawancara, dan seleksi pelaksanaan pekerjaan langsung (*on-the-job test*).
- d) Seleksi tahap pertama tentu didasarkan atas kelengkapan berkas yang dapat diverifikasi lebih lanjut untuk meninjau kesesuaiannya dengan kondisi yang sebenarnya.
- e) Khusus untuk rekrutmen, seleksi berkas ditindaklanjuti dengan tes seleksi awal di Badan kepegawaian Negara melalui perangkat *computer assisted test* (CAT) atau semacamnya.
- f) hasil seleksi kandidat tahap pertama (*plus CAT*) dilanjutkan melalui wawancara langsung dengan tim seleksi. Di dalam proses ini setiap kandidat menjawab sejumlah pertanyaan tim dan menyampaikan presentasi seputar isu yang

menjadi ruang lingkup tanggung jawab penanganan melalui jabatan yang disasarinya.

- g) kandidat hasil seleksi tahap wawancara dilibatkan langsung dalam pelaksanaan pekerjaan (*on-the-job test*) rutin dan proyek-proyek khusus di bawah pemantauan tim seleksi pada kurun waktu sebanyak-banyaknya 66 (enam puluh enam) hari kalender kerja.
- h) hasil keseluruhan seleksi tahap (g) merupakan hasil final yang kemudian diumumkan melalui media komunikasi lembaga pemerintah dan media massa umum.

## **Apa Sajakah Hasil yang Diharapkan Tercapai?**

Profesionalisme aparatur negara merupakan salah satu kunci pembaruan birokrasi, sementara syarat utama untuk hal ini adalah kompetisi yang terbuka dan sehat atas dasar kesetaraan posisi tawar satu dengan yang lain. Tujuan inilah yang hendak dicapai melalui perekrutan dan promosi yang dilakukan secara terbuka.

Keterbukaan perekrutan dan promosi juga berpotensi menghancurkan bangunan feodalisme dan patrimonialisme yang terlembagakan melalui sistem kepegawaian negara yang bertumpu atas dasar hubungan superior-inferior antaraparatur. Sistem yang rusak ini menciptakan hubungan hierarkis yang menutup celah perkembangan aparatur secara kompetitif. Implikasinya jelas terhadap penilaian kinerja, yakni penggunaan indikator-indikator kualitatif yang sulit diukur dan tidak berhubungan secara langsung dengan pencapaian dampak kebijakan.

Perekrutan dan promosi secara terbuka juga mengikis secara bertahap egostruktural dan egosektoral antarkementerian/lembaga. Kementerian/lembaga yang satu membuka diri untuk berkorespondensi dan saling bertukar sumber daya aparatur yang diperlukan satu sama lain.

Keterbukaan yang membuka kesempatan bagi kalangan luar birokrasi untuk turut serta mengambil bagian dari kiprah di dalam organisasi publik menjadi salah satu katalisator perubahan dari dalam birokrasi itu sendiri.

## **Sejauhmana Keberhasilan Diperoleh?**

### **a) Memberikan Informasi Sama untuk Semua**

Aspek penting dari mekanisme perekrutan dan promosi ini adalah keterbukaan. Ini mensyaratkan penyampaian informasi kepada semua pihak yang (mungkin) berkepentingan selengkap mungkin pada kurun waktu yang tidak jauh berselisih. Inilah yang menjadikan pengumuman melalui media massa nasional, selain media informasi/komunikasi internal kementerian/lembaga, mengenai rencana rekrutmen, misalnya, menjadi penting dilakukan demi meminimalisasi potensi persebaran informasi secara tidak merata.

Semakin simetris persebaran informasi, semakin besar peluang memperoleh kandidat yang mumpuni untuk menduduki suatu jabatan publik.

**b) Memperjelas Beban Kerja Aparatur**

Promosi dan perekrutan secara terbuka pada dasarnya merupakan kelanjutan dari analisis beban kerja dan penilaian kinerja sebelumnya. Analisis beban kerja yang jelas menunjang penyediaan informasi secara akurat mengenai posisi yang pegawai lain dapat dipromosikan atau dilakukan perekrutan terhadapnya.

**c) Variasi dan Kompetensi Tim Rekrutmen & Promosi**

Bias merupakan hal yang paling diantisipasi dalam proses perekrutan dan promosi. Komposisi Tim Rekrutmen & Promosi yang beragam tetapi dengan kuantitas anggota tim yang terbatas diwujudkan untuk mencapai efektivitas pengambilan keputusan atas dasar posisi tawar secara berimbang, dalam pengertian bahwa setiap anggota tidak saling mensubordinasi satu sama lain.

Komposisi yang tak kalah penting adalah para tenaga ahli yang merupakan akademisi atau praktisi yang dianggap mumpuni dalam bidang masing-masing. Mereka sangat diharapkan untuk memberikan penilaian atas dasar obyektivitas dan kode etik akademik atau profesi.

## **Apa Sajakah Tantangan yang Harus Diantisipasi?**

**a) Sistem Kepegawaian masih Banyak Keterbatasan**

Menyedihkan. Tantangan terbesar dari perekrutan dan promosi secara terbuka justru berasal dari sistem kepegawaian itu sendiri. UU Kepegawaian Negara yang tidak mengisyaratkan keterbukaan dan asas profesionalisme dalam promosi akan memunculkan hambatan konstitusional dan struktural dalam upaya mewujudkan profesionalisme aparatur negara itu sendiri.

Perubahan sistem yang dimulai dari revisi UU terkait penting untuk dilakukan. Pun demikian, penting untuk mendahulukan peluang diskresi dalam proses pertimbangan jabatan dan kepangkatan yang masih belum diatur secara detail dan spesifik, kecuali yang beraras atas peraturan atau keputusan yang menjadi domain presiden dan atau menteri.

**b) Masih Ada Hubungan Informal dalam Organisasi**

Bagaimana pun proses rekrutmen dan promosi dilakukan secara terbuka, seleksi yang dilakukan secara obyektif, serta penugasan berbasis *merit*, dalam organisasi sebenarnya berlaku pola hubungan informal antara para anggotanya, tak terkecuali di lingkungan kementerian/lembaga, misalnya berupa hubungan pertemanan, hubungan kolegal dalam pekerjaan, dsb.

Hubungan kedekatan personal antara pejabat eselon 1 (pejabat eksekutif senior) dan sebagian kandidat, hubungan antara pejabat BKN yang

sedang menempuh pendidikan lanjut dan akademisi yang menjadi dosen pejabat tersebut, atau hubungan-hubungan informal lain tidak tertutup kemungkinannya untuk terjadi.

Hubungan informal antara seorang aparatur hasil promosi atau perekrutan terbuka dan aparatur lain yang telah lama menjadi pegawai juga penting untuk diperhatikan sebab tidak jarang dalam budaya organisasi di masyarakat Indonesia “si pendatang” lebih sungkan berhadapan dengan “orang lama”.

**c) Ada Kesenjangan Kemampuan Adaptif**

Adaptasi adalah tantangan semua orang. Mendatangkan orang dari luar organisasi untuk menduduki suatu jabatan sebenarnya bukan tanpa risiko. Tidak semua orang dapat secara beradaptasi dengan lingkungan yang baru.

Aparatur baru hasil promosi atau perekrutan terbuka dengan karakter yang kuat relatif mudah membawa perubahan di dalam lingkungan organisasi. Namun, seluruhnya butuh proses hingga yang bersangkutan dapat menyesuaikan diri dan mendalami lingkungan kementerian/lembaga tempatnya bekerja.

**d) Pembiayaan Berlebih**

Proses yang dilakukan secara terbuka jelas memerlukan biaya yang lebih banyak sekalipun ini berpotensi memperkecil celah administratif bagi tindak pidana korupsi. Pengumuman melalui media massa nasional jelas memerlukan dana yang tidak sedikit. Komposisi yang lebih variatif, terutama setelah ditambah kalangan luar pemerintahan berupa tenaga ahli atau praktisi profesional, tentu berimplikasi pada penambahan anggaran honorarium atau tunjangan terkait.

## **Penutup**

Secara prinsip tidak ada satu mekanisme yang lebih baik daripada yang lain dalam melaksanakan perekrutan, apakah secara elektronik ataupun secara manual, apakah dilakukan langsung oleh unit kerja yang bersangkutan ataupun dilaksanakan oleh suatu komisi khusus yang berwenang untuk itu. Namun, keterbukaan memunculkan pertanggungjawaban mmpuni atas dasar kompetensi yang dapat dipertanggungjawabkan pula sehingga seluruh rancangan fungsi-struktur organisasi serta rencana kerja pemerintah berikutnya dapat dilakukan sebagaimana seharusnya atas dukungan kompetensi itu sendiri. Keterbukaan juga membantu semua pihak yang berkepentingan untuk mengelola konflik internal organisasi pada aspek sumber daya manusia secara lebih terlembagakan sehingga mengantisipasi penyimpangan administratif. Bagi aparatur negara itu sendiri, keterbukaan dan kompetensi yang mapan berarti kredit justifikasi atas tuntutan imbalan dan sokongan kesejahteraan hidup yang lebih baik terhadap negara.

# PERBAIKAN REMUNERASI SEBAGAI PENGUNGKIT MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR

## Di Mana Titik Krusial Remunerasi?

Perbaikan remunerasi di Indonesia sering dipandang berbeda oleh banyak kalangan. Eksekutif di pemerintahan menganggapnya sebagai insentif bagi PNS untuk berubah. PNS sendiri memandang remunerasi identik dengan reformasi birokrasi.

Sistem kompensasi PNS di Indonesia masih dianggap belum sepenuhnya proporsional. Situasinya dilematis. Jika besaran tunjangan di luar gaji totalnya jauh lebih besar daripada gaji pokok itu sendiri, akan muncul kecenderungan bekerja bukan atas dasar profesionalismenya sebagai aparatur negara tetapi tergantung pada ketersediaan stimulus honor tambahan. Sementara itu di sisi lain, ada kesulitan untuk mengukur kelayakan besaran tunjangan tambahan di luar gaji semacam ini yang ekuivalen dengan kompetensi dan kontribusi pegawai yang bersangkutan (*merit system*). Jadi, memosisikan remunerasi dengan proporsi lebih besar daripada gaji pokok jelas kekeliruan.

## Bagaimana Arah Perbaikan Remunerasi?

Dalam rangka reformasi birokrasi nasional, telah banyak kementerian/lembaga menjalankan perbaikan remunerasi, bahkan dianggap sebagai bagian integral utama agenda tersebut. Kementerian Keuangan sebagai pengampu pengelolaan keuangan negara telah lama merintis perbaikan remunerasi dalam bentuk Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TPTKN) yang pengaturannya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 86 tahun 2010.

Menerapkan *merit system* adalah orientasi manajemen sumber daya aparatur saat ini. Setiap aparatur diberikan kompensasi atas dasar kompetensi dan kinerja. Orientasinya juga mengarah pada pencegahan kebocoran uang negara.

Cukupkah dengan desain ini? Masalahnya adalah sifat remunerasi itu sendiri yang begitu dinamis. Bergerak seperti spiral, penambahan jumlah kompensasi yang diterima setiap aparatur berkejaran dengan daftar kebutuhan hidup aparatur. Apa pun yang saat ini dikenali sebagai keinginan (kebutuhan hidup sekunder & tersier) lambat laun akan dikenali sebagai kebutuhan utama (primer) seiring pertambahan pendapatan.

Memperbaiki desain remunerasi aparatur terus-menerus merupakan kuncinya. Evaluasi atas remunerasi yang diberikan saat ini mutlak diperlukan. Tentu bukan untuk mengakomodasi tuntutan kebutuhan hidup aparatur yang dinamis tetapi untuk menjaga agar kompensasi yang diterima para aparatur di kementerian yang berbeda tetap proporsional.

## **Bagaimana Cara Memperbaiki Remunerasi?**

### **Langkah Pertama: Melakukan Evaluasi Sistem Kompensasi**

- a) Lakukan dialog
  - Pimpinan puncak (menteri/kepala) mengadakan dialog dengan seluruh pejabat eselon II terkait kondisi kinerja masing-masing.
  - Berdasarkan LAKIP, tinjaulah kesenjangan antara LAKIP yang disampaikan dan pencapaian riil dampak kebijakan.
  - Hasil rapat dengan pejabat eselon II ini dijadikan umpan balik kepada pejabat eselon I melalui rapat antara pimpinan puncak dan pejabat eselon I tersebut.
  - Hasilnya dijadikan bahan evaluasi pertama.
- b) Pimpinan puncak menugaskan biro/bagian yang khusus menangani keuangan untuk mengelola perbaikan remunerasi; pekerjaannya dikoordinasikan dengan Baperjakat dan BKN.
- c) Lakukan survei
  - Survei ditujukan pada perolehan evaluasi secara obyektif dari sisi aparatur di luar pejabat eselon I dan II.
  - Survei mengevaluasi kelayakan remunerasi diberikan dan dampaknya terhadap kinerja aparatur.
  - Sasaran survei adalah seluruh pegawai yang diambil dengan metode pengambilan sampel acak sistematis (*systematic random sampling*) dengan jumlah sampel antar unit kerja bersifat proporsional.
  - Evaluasi menysasar pada 5 (lima) dimensi: efektivitas, kecukupan, perataan, ketepatan, dan ketanggapan (hasil modifikasi terhadap teori-teori evaluasi kebijakan publik).

### ***Dimensi Efektivitas***

Efektivitas ( <i>Effectiveness</i> )	Sejauhmana hasil yang diinginkan tercapai?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• disiplin presensi aparatur meningkat</li><li>• demosi dan mutasi aparatur menurun</li><li>• kepuasan kerja aparatur meningkat</li><li>• tanggung jawab aparatur menyelesaikan pekerjaan meningkat</li><li>• motivasi aparatur menggapai karier meningkat</li><li>• lebih banyak luaran pekerjaan dihasilkan pada rentang waktu sama</li><li>• lebih banyak pekerjaan dikerjakan dengan kerjasama tim</li></ul>

### ***Dimensi Kecukupan***

Kecukupan ( <i>Adequacy</i> )	Sejauhmana pencapaian hasil yang tercapai dapat memenuhi kebutuhan keuangan?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• kebutuhan dasar/primer keuangan perseorangan aparatur terpenuhi</li><li>• kemampuan aparatur memenuhi kebutuhan tambahan di luar kebutuhan dasar meningkat</li></ul>

### ***Dimensi Perataan***

Perataan ( <i>Equity</i> )	Sejauhmana manfaat dapat dirasakan merata antarkelompok-kelompok yang berbeda?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• besaran remunerasi mengikuti level pekerjaan (<i>job grading</i>)</li></ul>

### ***Dimensi Ketepatan***

Ketepatan ( <i>Appropriateness</i> )	Sejauhmana pelaksanaan sesuai ketentuan normatif & obyektif?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Remunerasi sesuai peraturan yang berlaku</li><li>• Remunerasi disampaikan tepat waktu</li><li>• Besaran nilai remunerasi sesuai hasil penilaian kinerja</li></ul>

### ***Dimensi Ketanggapan***

Ketanggapan ( <i>Responsiveness</i> )	Sejauhmana hasil yang tercapai memuaskan nilai kelompok-kelompok yang berbeda?
	<ul style="list-style-type: none"><li>• atasan makin tanggap menangani keluhan aparatur</li><li>• daya tanggap aparatur atas keluhan masyarakat meningkat</li></ul>

- Undanglah lembaga pelaksana survei di luar lingkungan kementerian/ lembaga melalui suatu tender terbuka.
  - Selanjutnya survei rutin dilakukan setiap lima tahun sekali atau jika ada kebutuhan.
  - Pelaksanaan survei harus dilakukan lembaga pelaksana survei yang berbeda dengan sebelumnya. Ini penting sebab lembaga pelaksana survei eksternal yang sudah terbiasa atau familiar dengan internal lingkungan kementerian/ lembaga rawan bias subyektivitas dalam penilaian dan interaksi profesional.
- d) Perbandingkan kedua hasil evaluasi
- Hasil diskusi dengan pejabat eselon diperbandingkan dengan hasil survei.
  - Hasil perbandingan kedua evaluasi dijadikan profil baru manajemen sumber daya aparatur untuk periode evaluasi berikutnya.
  - Tinjaulah lebar kesenjangan yang ada untuk dijadikan pertimbangan dalam membuat pemeringkatan kinerja.

### **Langkah Kedua: Membuat Pemeringkatan Kerja**

- a) Tidak semua jenis pekerjaan memiliki karakter dan konsekuensi yang sama. Pemberian remunerasi tidak bisa dilakukan hanya atas dasar posisi jabatan atau senioritas tertentu.
- b) Perlu semacam pemeringkatan kerja (*job grading*) untuk menggambarkan postur paling riil nilai suatu pekerjaan. Persepsi atas nilai pekerjaan inilah yang menjadi dasar pemberian remunerasi.
- c) Gunakanlah kelompok kriteria seorang aparatur:
  - posisi jabatan  
➔ semakin tinggi jabatan/golongan, semakin tinggi bobotnya.
  - tingkat pendidikan formal  
➔ semakin tinggi pendidikan formal, semakin tinggi bobotnya.

- pengalaman profesional
    - ➔ semakin lama pengalaman bekerja di birokrasi atau di tempat lain, semakin tinggi bobotnya.
  - tingkat risiko
    - ➔ semakin besar risiko yang potensial ditanggung, semakin tinggi bobotnya.
  - umpan nilai (*feed-value*)
    - ➔ semakin mengena produktivitas hasil kerja pada visi, misi, dan dampak kebijakan yang hendak dicapai kementerian/lembaga, semakin besar bobotnya.
    - ➔ kriteria ini memunculkan klasifikasi atas tupoksi utama dan tupoksi pendukung.
    - ➔ Aparatur yang bersifat fungsional jauh lebih bernilai atas kinerja riil daripada yang struktural.
- d) Buatlah semacam pemberian bobot (*weight*) dalam persentase (%) atas setiap kriteria yang mencerminkan ukuran tetap/statis.
- e) Luaran pekerjaan diberikan nilai (*scoring*) atas dasar pencapaian hasil yang diinginkan pada skala 1 hingga 5 yang mencerminkan kualifikasi berturut-turut “sangat rendah” hingga “sangat tinggi”.
- f) Bobot dikalikan dengan nilai lalu dikalikan lagi dengan besaran tunjangan yang ditetapkan oleh pimpinan puncak untuk masing-masing pekerjaan. Hasilnya adalah besaran remunerasi yang diperoleh setiap aparatur.

### **Langkah Ketiga: Lakukanlah Penyesuaian secara Teratur.**

Pekerjaan sifatnya dinamis. Tidak ada seorang pun yang menjamin kualifikasi dan praktik riil suatu pekerjaan akan menghasilkan tingkat kinerja yang sama.

Hasil pemeringkatan kinerja harus terus ditinjau dan dilakukan penyesuaian secara teratur. Lakukan cara-cara berikut:

- a) Lakukan penilaian kinerja secara langsung
- Tanggung jawab perdana menilai hasil pekerjaan setiap aparatur adalah pada setiap atasan langsung.
  - Baperjakat bertanggung jawab merekonsiliasi hasil penilaian atasan langsung ke dalam suatu laporan dalam periode tertentu (per semester atau per tahun).
  - Hasil rekonsiliasi penilaian langsung ini dijadikan masukan dalam penyusunan peringkat kerja berikutnya.

- Baperjakat bersama unit kerja yang mengurus keuangan juga menjadikan hasil rekonsiliasi penilaian kinerja untuk menganalisis luaran, efisiensi, dan produktivitas (lihat butir b), c), dan d) di bawah).
- b) Lakukan analisis luaran (*output*)
- Hitunglah jumlah luaran yang dihasilkan masing-masing unit kerja.
  - Perbandingkanlah jumlah luaran yang dihasilkan dengan total target luaran yang seharusnya dikerjakan.
  - Tinjaulah, sejauhmana luaran yang dihasilkan ini mampu menunjang pencapaian dampak kebijakan yang diinginkan.
- c) Lakukan analisis efisiensi
- Efisiensi tidak selalu identik dengan penghematan tetapi lebih mencerminkan optimasi penggunaan anggaran/sumber daya.
  - Tinjaulah penggunaan sumberdaya, sejauhmana pengeluaran dilakukan atas dasar standar harga barang dan jasa dilakukan untuk menghasilkan luaran pekerjaan pada standar spesifikasi terbaik barang dan jasa tersebut.
  - Semakin besar efisiensi, semakin besar dana sisa lebih penggunaan anggaran, semakin besar pula kesempatan meningkatkan remunerasi bagi aparatur secara keseluruhan.
- d) Lakukan analisis produktivitas
- Produktivitas selalu dikaitkan dengan pencapaian dampak kebijakan (*outcome*) atas dasar penggunaan sumber daya tertentu.

$$\text{produktivitas} = \frac{\% \text{ pertumbuhan dampak kebijakan}}{\% \text{ peningkatan remunerasi}}$$

- Dalam konteks remunerasi, hitunglah sejauhmana persentase perkembangan pencapaian dampak kebijakan selaras dengan persentase kenaikan remunerasi yang diberikan kepada seorang aparatur.

## Apa Sajakah Hasil yang Hendak Dicapai?

Perbaikan remunerasi bagi aparatur bukanlah jurus paling ampuh mencegah, apalagi memberantas, korupsi anggaran. Namun, perbaikan remunerasi memberikan eksekutif untuk memenuhi kebutuhan aparatur lebih baik lagi. Di samping itu, akan muncul justifikasi untuk meningkatkan ekpektasi kinerja aparatur sesuai peningkatan pendapatannya.

Bagaimanakah dengan kasus di lingkungan Kementerian Keuangan terkait fiskus yang terlibat dalam penggelapan pajak? Bukankah ini berarti perbaikan remunerasinya gagal mencegah korupsi?

Memandang kasus ini perlu dengan mendudukan kementerian sebagai lembaga pemerintah yang masih berbenah. Daripada itu, penting untuk memahami bahwa perbaikan remunerasi merupakan salah satu mata rantai upaya mencegah korupsi. Namun, jika perbaikan remunerasi tidak dilakukan, atas dasar apa kita bisa menuntut aparatur bekerja lebih baik tanpa penggelapan uang negara?

Di internal organisasi, perubahan paling kentara tentu dalam hal peningkatan etos kerja positif. Datang tepat waktu atau penalti pemotongan remunerasi terjadi meningkatkan disiplin kehadiran pegawai. Ketidakbolehan pulang sebelum menuntaskan sebuah mandat pekerjaan yang bertemu tenggat waktu adalah budaya kerja produktif. Lembur pun bisa menjadi pemborosan sehingga perlu diatur, diawasi, dan didasarkan atas surat penugasan agar terjadi keseimbangan antara hak dan kewajiban.

## Sejauhmana Perbaikan Remunerasi Dapat Berhasil?

### 1) Membuat Perencanaan Kinerja Strategik

Remunerasi bukan hanya barang praktis. Analisis jabatan bukan sekadar alat (*tool*). Remunerasi dan kinerja berhubungan dengan banyak aspek strategis kementerian/lembaga secara keseluruhan.

Karena remunerasi merupakan konsekuensi pencapaian kinerja, sementara pencapaian kinerja merupakan konsekuensi pelaksanaan tupoksi, dan pelaksanaan tupoksi dilakukan pegawai atas dasar deskripsi kerja hasil analisis jabatan, diketahuilah bahwa analisis jabatan merupakan akar dari semua proses tadi.

Perencanaan kinerja strategik tentu punya pengaruh bagi pencapaian dampak kebijakan merupakan langkah tak tergantikan untuk mencapai keberhasilan *outcome* pelaksanaan analisis jabatan dan perbaikan remunerasi. Jadi, tidak bisa dilakukan setengah-setengah.

## 2) Ada Tuntutan Eksternal

Yakinlah bahwa birokrasi di Indonesia tidak pernah berubah karena keinginan internal. Masyarakat punya andil dalam mendorong perubahan birokrasi ke arah lebih baik.

Awal perubahan di Kementerian Keuangan sendiri datang tidak hanya dari masyarakat pengguna jasa tetapi juga pengaruh Bank Dunia. Ssegala macam hibah atau bantuan pembiayaan dituntut pengelolaan keuangannya dengan standar jelas dan akuntabilitas tinggi.

Tuntutan eksternal dari dua arah ini memunculkan dampak perbaikan remunerasi atas target kinerja yang tinggi serta peninjauan ulang atas beban kerja pegawai. Pembukaan kementerian/lembaga atas akses publik dan pemangku kepentingan terkait terhadap kinerja kementerian/lembaga merupakan faktor pendorong analisis jabatan menjadi mendesak dilakukan secermat mungkin. Perbaikan remunerasi merupakan konsekuensi berikutnya.

Selain masyarakat pengguna jasa dan Bank Dunia, pengaruh eksternal lain adalah keterlibatan lembaga penilai di luar kementerian/lembaga. Mereka bisa diandalkan bekerja obyektif. Namun, jangan pernah melibatkan lembaga yang sama berturut-turut kurang dari tiga periode sebab akan mengikis obyektivitas profesional karena lembaga ini cenderung terlalu banyak tahu dan akrab dengan lingkungan internal kementerian/lembaga yang dinilainya.

### Apa Sajakah yang Dapat Menghambatnya?

#### 1) Aparatur Bisa Resisten

Tidak semua orang senang dengan perubahan, apalagi jika terkait dengan tupoksi dan dampaknya terhadap remunerasi. Remunerasi berbasis kinerja adalah momok bagi mereka yang bermental pemalas dan manipulator curang dalam pekerjaan.

Benarkah demikian? Lebih banyak resistensi pegawai dipicu oleh kompetensi yang dianggap tidak memadai dengan perkembangan terbaru. Apa lagi? Hambatan psikis akibat terlalu lama berada di zona nyaman juga berpengaruh.

Pelatihan dan pendidikan ke lingkungan baru atau pun magang ke institusi mitra yang kewenangan atau urusannya terkait dengan kementerian/lembaga yang bresangkutan dapat secara efektif meminimalkan risiko resistensi ini.

## 2) Berlaku Sistem Kepegawaian secara Terpisah

Mungkin tidak terjadi di Indonesia. Namun, ada baiknya diantisipasi dengan mempertahankan sistem kepegawaian terintegrasi.

Berbeda dengan sistem yang terpisah (*separated system*) antara pemerintah pusat-daerah serta antarpemerintah daerah itu sendiri, sistem kepegawaian yang dilakukan secara terintegrasi memunculkan konsekuensi bahwa pegawai dapat ditransfer antardaerah serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Analisis jabatan dan perbaikan remunerasi tidak dapat dilakukan institusi per institusi tetapi merupakan kerja bersama seluruh institusi pemerintahan sehingga mengarah pada standardisasi pengelolaan sumber daya aparatur. Ketika tidak ada integrasi sistem kepegawaian antarinstansi pemerintah, yang terjadi justru inkompatibilitas sistem kepegawaian yang menghambat agregat pencapaian kinerja secara nasional.

## Penutup

Bahwa reformasi birokrasi biasa diikuti dengan perbaikan remunerasi, hampir semua pihak pemerhati reformasi birokrasi sudah mafhum. Namun, mengidentikkan kedua hal tersebut satu sama lain jelas merupakan kesalahan besar. Remunerasi yang disematkan dalam agenda reformasi birokrasi merupakan penghargaan atas kerja keras orang untuk mengikuti agenda reformasi sehingga perlu dikompensasi dengan imbal hasil yang pantas, di samping sebagai jaring pengaman terhadap resistensi yang mungkin muncul. Namun, tidak ada korelasi kuat antara reformasi birokrasi dan perbaikan remunerasi. Dibandingkan dengan upaya menyokong reformasi birokrasi, perbaikan remunerasi mesti diposisikan sebagai langkah perantara yang dijalankan seiring dengan peningkatan kapasitas manajemen sumber daya aparatur untuk menopang reformasi birokrasi.



# PENGEMBANGAN SUMBERDAYA APARATUR MELALUI *ASSESSMENT CENTER*

## **Benarkah PNS Kini Masih Bermasalah?**

Tidak kurang kajian yang menyorot kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang buruk dengan persebaran kuantitas yang belum merata pada seluruh wilayah Indonesia. Tak terbantahkan, masih ada korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rekrutmen PNS. Pelibatan perguruan tinggi dalam proses seleksi masih belum mengarah pada profesionalisme. Penerimaan PNS berbasis formasi tidak menjawab kebutuhan riil atas dasar target kinerja pemerintah. Pengembangan PNS pun tidak seragam antarlembaga pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.

Untuk mengatasi masalah di atas, lebih dari satu dekade pascareformasi 1998 berbagai upaya strategis telah dilakukan. Setiap kurun periode tertentu rekrutmen PNS dilakukan di berbagai kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan PNS. Basisnya adalah formasi yang menunjukkan tingkat kebutuhan PNS setiap unit kerja. Lembaga pemerintah memperoleh “jatah” formasi berdasarkan analisis kebutuhan PNS oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bersama Badan Kepegawaian negara (BKN) setelah berkonsultasi dengan Kementerian Keuangan terkait pembiayaannya. Idealnya, mekanisme ini menjawab kebutuhan PNS dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat, pembiayaan yang terantisipasi, serta pemenuhan harapan kinerja aparatur. Tuntutan terhadap aparatur agar berkinerja tinggi juga diawali dengan penandatanganan kontrak kinerja sebagai pernyataan komitmen.

## **Lalu, Mengapa Permasalahan Mendasar Aparatur Masih Terjadi?**

Parsialisme mungkin jawaban yang tepat. Pemerintah masih belum menggunakan konsep utuh dan mekanisme menyeluruh dalam menjawab persoalan aparatur. Semua jalan meningkatkan kinerja PNS dan upaya mengantisipasi penyimpangan

## Close Up

### Awal Pengembangan *Assessment Center*

*Assessment center* dikembangkan pada tahun 1956 oleh Douglas W. Bray dengan nama '*Management Progress Study*'. Tujuan penerapan *Assessment Center* sendiri adalah untuk memberikan evaluasi atas aspek dalam dan luar pekerjaan yang objektif atas perkembangan kemampuan, potensi, kekuatan dan kelemahan, dan motivasi personel di dalamnya. Metodenya adalah observasi atas perilaku peserta dalam berbagai situasi yang telah terstandarisasi, pemberian rating atas tingkah laku tersebut atas dasar standar kompetensi yang telah dibakukan sebelumnya, sehingga beroleh rekomendasi mengenai calon potensi untuk level dan jenis pekerjaan tertentu, termasuk diagnosis dan umpan balik mengenai kebutuhan pengembangan.

administratif sering menitikberatkan satu aspek dengan meninggalkan aspek lain yang masih berkaitan.

Badan Kepegawaian Negara (BKN) membuat terobosan mengatasi permasalahan aparatur. Titik tolak dari hal ini adalah kesadaran bahwa kinerja aparatur tidak hanya terkait dengan urusan personal *an sich* tetapi begitu banyak faktor yang bahkan di luar kendali PNS dan BKN itu sendiri. Kompetensi juga tidak bisa disederhanakan keterkaitannya dengan keahlian dan pengendalian. *Assessment Center* dihadirkan sebagai solusi komprehensif dalam menghadapi permasalahan aparatur.

*Assessment Center* dikelola melalui unit khusus yang menangani penilaian kompetensi PNS, yaitu Pusat Penilaian Kompetensi (Puspenkom) PNS sejak 2006. Puspenkom PNS ini memberikan layanan dalam hal pengembangan kompetensi sumber daya manusia khususnya bagi lingkungan kepegawaian BKN sendiri. Berdasarkan Perka BKN No. 19 tahun 2006, tugas pokok dari Puspenkom PNS adalah melaksanakan perencanaan dan pelaksanaan penilaian kompetensi PNS dalam rangka pengembangan karier PNS dan melaksanakan konseling psikologi permasalahan kepegawaian.

*Assessment Center* jelas bukan obat segala penyakit PNS. Namun, daripada sebagai pengganti metode sebelumnya, *Assessment Center* lebih merupakan pemeran utama untuk mengatasi masalah kepegawaian di Indonesia. Validitas, obyektifitas dan keterbukaan dari metode *Assessment Center* dianggap dapat menghilangkan patologi yang ada. Bab ini ditulis sebagai cara mempermudah lembaga pemerintah lain beroleh pelajaran dalam menerapkan *Assessment Center* di lingkungan kerjanya.

## Close Up

### Peran Sentral Assessment Center BKN dalam Reformasi

BKN, baik di kantor pusat maupun 12 kantor regional BKN telah memiliki *Assessment Center* yang digunakan oleh seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah di Indonesia. BKN sebelumnya juga sudah ditunjuk secara aklamasi oleh anggota paguyuban *Assessment Center* Kementerian sebagai Ketua Paguyuban dengan tugas mengkoordinasikan kegiatan pengembangan *Assessment Center* di Suatu lembaga pemerintah Pemerintah. Kondisi ini semakin memperkuat fakta bahwa BKN telah menjadi aktor sentral dalam implementasi *Assessment Center* di suatu lembaga pemerintah pemerintah sehingga BKN ke depan akan ditargetkan menjadi Indonesia National *Assessment Center* untuk aparatur pemerintah sesuai target Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

### Bagaimana Cara Menyelenggarakan *Assessment Center*?

- a) Pembentukan *Assessment Center* langsung dilakukan oleh pimpinan lembaga pemerintah yang bersangkutan.
- b) Pengelolaan *Assessment Center* sebaiknya dijalankan unit kerja kepegawaian. Namun, membentuk semacam puspenkom PNS di BKN dapat dilakukan selama hubungan kelembagaan dengan unit kerja kepegawaian tetap selaras dan tidak menimbulkan konflik.
- c) *Assessment Center* dioperasionalisasi dengan cara:
  - Membentuk assessor:
    - ➔ para assessor dapat diambil dari unit kerja kepegawaian atau rekrutmen baru, dipersyaratkan memiliki keahlian dasar seperti pengamatan, wawancara, membuat simulasi, membuat laporan, serta memberikan *feedback*.
    - ➔ kompetensi assessor diupayakan bervariasi dalam berbagai disiplin ilmu, seperti Psikologi, Manajemen Pengembangan SDM, Ilmu Hukum dan sebagainya.
    - ➔ para assessor berkoordinasi langsung dengan kepala unit kerja kepegawaian atau semacam puspenkom PNS;
    - ➔ kegiatan para Assessor ini dibantu oleh pejabat fungsional umum untuk mempermudah pelaksanaannya;

- libatkan pejabat eselon I dan II sebagai narasumber dalam penyusunan kompetensi yang dibutuhkan dan yang akan dikembangkan ke depan, selain sebagai narasumber dalam self-assessment sebelum penyusunan kompetensi.
- Batasi jumlah peserta *assessment*
  - sedikit tetapi rutin jelas lebih baik. Pembatasan ini penting untuk menjaga mutu luaran dan dampak pengembangan aparatur.
  - calon yang dikutsertakan adalah calon pimpinan, calon pegawai, hingga pegawai atau pejabat yang memerlukan penanganan khusus.
  - rasio ideal perbandingan jumlah assessor dan peserta *assessment* adalah 1:1, toleransi maksimalnya adalah 1:3.
- Sediakan ruangan khusus
  - ruangan yang cocok adalah semacam *workshop room*
  - ruang khusus didesain terbagi ke dalam ruang simulasi dan satu ruangan penilaian yang dibatasi kaca satu arah untuk memudahkan penilaian, melakukan pengamatan, tanpa terlihat oleh peserta.

### **Apa Saja yang Dilakukan dalam *Assessment Center*?**

Eksperimen adalah kegiatan pokok dalam *assessment center*, tepatnya *controllable experiment*. Eksperimen jenis ini memang kerap digunakan karena lebih mudah dirancang sesuai dengan tujuan utama kegiatan, memudahkan pemantauan atas subyek eksperimen secara komprehensif, serta lebih antisipatif terhadap variabel-variabel pengganggu (*distorting variables*).

Tahap-tahap kegiatan dalam *Assessment Center*:

- 1) Menentukan dan menyempurnakan kompetensi jabatan:
  - melakukan analisis pekerjaan yang dimaksudkan untuk menyusun uraian pekerjaan (*job description*) dari jabatan yang akan di isi;
  - menentukan kriteria sukses dari jabatan tersebut, yakni kriteria yang menunjukkan keberhasilan optimal atas suatu jabatan;
  - menentukan dimensi atau persyaratan jabatan, yakni sejumlah faktor yang dianggap mewakili dan harus dimiliki oleh calon pemegang jabatan agar yang bersangkutan mampu mencapai kriteria sukses yang telah ditetapkan.

2) Menyusun simulasi & mengujicobakannya:

- menetapkan bentuk simulasi yang dapat menstimulasi munculnya dimensi-dimensi yang telah ditetapkan sehingga kapasitas peserta *assessment* dalam setiap dimensi yang telah ditetapkan dapat diamati.
- penyusunan materi simulasi yang akan menjadi obyek bahasan/diskusi/latihan dalam masing-masing bentuk simulasi harus disusun.
- pengujian validitas terhadap materi-materi simulasi melalui proses uji statistik sehingga materi-materi tadi benar-benar mengungkap dimensi-dimensi yang telah ditetapkan.

3) Melaksanakan *assessment*:

- mengikuti dan mengamati seluruh proses dengan seksama untuk mengevaluasi setiap dimensi yang telah ditetapkan dan memberikan nilai dalam bentuk angka yang ditulis dalam formulir yang telah disediakan.
- durasi biasanya sekitar 2-3 hari dengan menggunakan beragam bentuk simulasi yang ada.
- upayakan interaksi yang maksimal antar peserta *assessment*.
- Ruang lingkup kegiatan dalam *assessment center* dapat diperluas ke arah pemantauan aktivitas keseharian pegawai di lingkungan kantor dan keluarga, tidak hanya terbatas pada mekanisme penilaian dalam wahana yang terkondisikan ataupun simulasi interaktif.

4) Pemberian Laporan dan umpan balik.

- hasil dari pelaksanaan *assessment* diberikan kepada peserta *assessment* dan pimpinan lembaga pemerintah terkait.
- hasil dari *assessment* ini berlaku hingga 2 tahun sejak tanggal hasil *assessment* dikeluarkan.

### **Apakah Bisa Mencoba *Assessment Center* Dulu?**

Mencoba sebelum mulai menerapkan adalah langkah bijak. Belum tentu semua lembaga pemerintah siap dari segi kebijakan, kelembagaan, dan sumber daya untuk menyelenggarakan *Assessment Center*.

Tidak perlu khawatir. Walaupun *Assessment Center* BKN diutamakan penggunaannya untuk lingkungan internal BKN, sejauh ini *Assessment Center* BKN juga digunakan untuk melakukan penilaian terhadap para pejabat pemerintah di pusat dan di daerah.

Untuk mendapatkan pelayanan *Assessment Center* di BKN, lembaga pemerintah yang berminat akan melalui beberapa tahap:

- ajukan Surat Permohonan *Assessment* dan berkas mengenai profil kompetensi jabatan kepada Kepala BKN dan tembusan kepada Kepala Puspenkom PNS,
- Kepala BKN mengirimkan surat balasan persetujuan permintaan *assessment*,
- Kepala Puspenkom BKN mengadakan pertemuan dengan pihak pemohon untuk menentukan jadwal dan kompetensi yang dibutuhkan,
- Puspenkom PNS melakukan *assessment* terhadap pejabat terkait.

Percobaan ini tidak akan diperlukan lagi ketika *Indonesian National Assessment Center* dibentuk.

## Hasil Apa yang Hendak Dicapai?

Melalui *assessment center*, pengembangan kualitas aparatur, ketepatan dalam penempatan pejabat, serta penanganan masalah kepegawaian diharapkan terwujud secara menyeluruh dan berkelanjutan, bahkan urusan rumah tangga PNS yang bermasalah juga dianggap bagian tak terpisahkan dari faktor yang mempengaruhi kinerja aparatur itu sendiri.

Biasanya segala bentuk pengembangan aparatur minim umpan balik bagi kelanjutan pengembangannya. Karena proses pelaksanaan kegiatan *assessment center* dilaksanakan dengan pendekatan *one assessor one assessee*, pada skala jumlah pegawai dan pejabat perkembangan personil yang mendapatkan perlakuan di *assessment center* tidak sebanding dengan kebutuhan pada skala organisasi. Pun demikian, hasil *assessment center* dapat memberikan umpan balik untuk perbaikan standar kompetensi dan pengembangan *manpower planning*.

Pengalaman BKN menunjukkan bahwa *assessment center*, sekalipun masih pada taraf rintisan, mampu menyediakan umpan balik bagi peningkatan keandalan analisis jabatan dalam bentuk standar kompetensi pegawai dan penyempurnaan kesejajaran deskripsi kerja.

## Sejauhmana *Assessment Center* Dapat Berhasil?

### 1) Menyeimbangkan jumlah *assessor* terhadap peserta *assessment*

Kualitas *assessor* tetap penting. Namun, *quantity does matter*. Di BKN, misalnya, membatasi jumlah subyek peserta (*assessee*) menjadi 6-10 orang per jadwal yang dipandu para *assessor* dengan jumlah yang sama adalah cara untuk menjaga kredibilitas hasil *assessment center*.

Rasio jumlah *assessor* berbanding peserta *assessment* tergantung beban kerja *assessment center*. Memperluas ruang lingkup kegiatan dalam *assessment center* berarti kebutuhan *assessor* menjadi lebih banyak.

## 2) Rasionalisasi struktur organisasi

Rasionalisasi struktur organisasi untuk mengemban fungsi dalam rangka pencapaian tujuan-tujuan strategis organisasi membantu pencapaian hasil yang positif *assessment center* berupa pencapaian kinerja seorang pegawai. Pengalaman BKN sendiri menunjukkan perubahan struktural organisasi seiring dengan penerapan *assessment center* sebagai hal sangat penting.

## 3) Menyusun analisis jabatan yang andal

*Assessment center* baru dapat berfungsi optimal ketika suatu lembaga pemerintah telah memiliki analisis jabatan dan deskripsi kerja yang jelas. Kekeliruan di dalamnya menjadikan mekanisme dalam *assessment center* tidak tepat menyasar pada peningkatan kinerja.

## 4) Mengembangkan materi secara berkala

Manajemen aparatur negara tentu akan mengalami perubahan, terutama dari aspek penerimaan dan kompensasi. Dalam konteks perubahan rezim kepegawaian negara seperti ini, tuntutan pengembangan aparatur juga akan mengalami perubahan. Dalam kondisi seperti ini keberkalaan pengembangan materi simulasi dan penilaian dalam *assessment center* menjadi tak terhindarkan.

## 5) Memperhitungkan faktor lingkungan eksternal aparatur

Aparatur negara tentu banyak berinteraksi dengan para pemangku kepentingan. Para pegawai BKN kerap kali berhubungan dengan bagian kepegawaian di suatu lembaga pemerintah lain, sementara para fiskus di DJP juga tidak lepas interaksinya dengan para wajib pajak dan konsultan pajak. Secara prinsip setiap aparatur hidup dalam ekosistem yang lebih luas daripada ruang lingkup kantor.

Mekanisme penilaian dan simulasi dalam *assessment center* sebagai wahana yang terkondisikan memang sejauh ini dapat dinilai andal. Namun, komprehensivitas pengembangan sumber daya manusia menjadikan hasil mekanisme dalam *assessment center* menjadi tidak cukup ketika aspek-aspek eksternal kehidupan pegawai dinafikan.

Perhatian pada lingkungan kehidupan eksternal pegawai menjadi sangat penting dalam turut memberi informasi pelengkap sekaligus pembanding dengan yang sudah dihasilkan melalui mekanisme eksternal. Menangkap informasi lengkap pegawai di luar lingkungan kerja, seperti penggalian latar belakang kehidupan keluarga dan ketetangaan bahkan aktivitasnya di *social media*, mempengaruhi kredibilitas hasil penilaian melalui *assessment center*.

## Apa yang Mungkin Menghambat Keberhasilannya?

### 1) Kamufase perilaku peserta

Penilaian melalui eksperimen dalam lingkungan buatan (*artificial*) dalam *assessment center* mendorong perilaku kamufase subyek peserta. Sedikit pengetahuan peserta mengenai materi simulasi memberi informasi secara

“tidak sengaja” mengenai sikap dan perilaku yang diharapkan mendapat penilaian yang “relatif tepat” dan yang “terbaik”.

## 2) Rutinitas kegiatan

Intensitas kegiatan assessment center yang rutin, sekalipun diikuti oleh subyek yang berbeda, tetap memberikan pelajaran untuk membaca keterpolaan materi simulasi. Dengan demikian, assessment center cenderung jatuh pada penilaian yang salah kaprah.

## 3) Bias penilaian oleh Assessor

Bayangkan kondisi ketika assessor menduduki jabatan/kepegangatan di bawah peserta assessment yang merupakan pejabat di hierarki atas, potensi bias dapat terjadi. Patronase dan hubungan personal masih merupakan warna birokrasi di Indonesia. Tidak ada mekanisme yang menjamin bahwa seorang assessor akan mengeluarkan semacam *dissenting opinion* dari pendapat kolega atau penanggung jawab assessment center dalam melakukan penilaian terhadap pejabat di atasnya.

## 4) Perangkap *Halo-effect*

*Halo-effect* adalah sebuah penilaian terarah pada pencitraan tertentu akibat terpatenkan pengalaman citra sebelumnya. Para pejabat yang sebelumnya secara *common sense* beroleh citra, baik melalui media formal maupun informal tertentu di dalam atau luar lingkungan organisasi, akan cenderung dilabeli citra tersebut dalam proses penilaian. Efek ini merupakan tantangan bagi kritisisme para assessor terkait sifat khas simulasi yang merupakan *controllable experiment* justru membuka celah bagi *halo-effect* ini terjadi.

## Penutup

Sudah saatnya Indonesia memasuki masa pelaksanaan agenda reformasi yang mengedepankan pendekatan komprehensif. Persoalan yang terjadi pada konteks aparatur negara, baik dari segi struktur maupun segi perilaku, baik aspek kinerja profesional maupun latar belakang pribadi, dapat diatasi secara komprehensif melalui assessment center karena merupakan mekanisme akuntabilitas yang memadukan pendekatan birokrasi, hukum, profesional, serta personal sekaligus. Pun demikian, assessment center bukanlah *panacea*. Mesin utama assessment center yang merupakan para praktisi psikologi cenderung mereduksi komprehensif itu jika dalam tim assessor miskin variasi komponen dari tenaga ahli yang menguasai disiplin lain yang terkait. Assessment center yang pembentukannya diinisiasi berbagai unit kerja pemerintah juga penting diantisipasi agar tidak terjadi pelaksanaan secara sektoral. Dalam konteks inilah koordinasi pelaksanaan assessment center masing-masing unit kerja dengan dan pengawasannya kemudian oleh assessment center Badan Kepegawaian Negara merupakan hal yang tak boleh absen dalam upaya reformasi sumber daya aparatur.

# PENGEMBANGAN PENGUKURAN KINERJA DENGAN *BALANCED SCORECARD*

## **Kinerja Pemerintah Tak Terukur, Mengapa?**

Banyak pihak menyatakan penilaiannya terhadap kinerja pemerintah pada kurun waktu tertentu, ada yang per 100 hari, per satu tahun, hingga per tiga-lima tahun periode jabatan. Namun, apa yang bisa menjadi dasar penilaian ini jika metodenya hanya menggunakan persepsi masyarakat atau penyelesaian kasus atau persoalan yang mengemuka? Survei persepsi bisa dimanipulasi, kini pun zaman orang bisa berbohong dengan statistik. Kasus yang dijadikan tolok ukur pun bersifat insidental. Pemerintah sendiri masih menggunakan persepsi pegawai dan pengguna jasa pelayanan publik sebagai acuan ukuran kinerja. DP3 sebagai alat ukur kinerja pegawai semakin terbukti tidak efektif mencerminkan kinerja riilnya.

Diakui atau tidak, menentukan tinggi atau rendah pencapaian kinerja pemerintah adalah perkara paling sulit. Jika tidak menggunakan survei persepsi, apalagi yang dapat dilakukan? Mengukur kinerja pemerintah dengan kuantitas kasus persoalan yang sudah terselesaikan justru menunjukkan kemungkinan kasus persoalan yang belum dikenali masih lebih besar lagi. Serba salah, tentu. Mengambil cuplikan kasus insidental jelas tidak mencerminkan kinerja keseluruhan pemerintah. Momentum *does matter*, menunjukkan angka kemiskinan antara sebelum pemilihan umum dan menjelang pembagian bantuan langsung konsumtif jelas menghasilkan penilaian berbeda.

## **Mengapa Mengukur Kinerja Seolah-Olah Rumit?**

Sebenarnya mengukur kinerja tidak rumit, hanya perlu kacamata untuk melihat persoalan secara utuh. Kinerja organisasi dan kinerja aparatur sejatinya merupakan bagian dari kinerja publik secara keseluruhan dengan segala aspeknya, antara lain

kerangka regulasi, tatanan kelembagaan, serta alokasi sumber daya. Dengan kata lain, mengukur kinerja termasuk aspek paling strategis dalam sektor publik, tidak bisa secara setengah-setengah atau sektoral.

Balanced Score Card (BSC, Kartu Penilaian Berimbang) termasuk yang paling masif digunakan dalam mengukur kinerja di sektor swasta. BSC menterjemahkan visi dan strategi organisasi kedalam seperangkat ukuran yang menyeluruh yang memberi kerangka kerja bagi pengukuran dan sistem manajemen strategis. Jika visi dan strategi dapat dinyatakan dalam bentuk tujuan strategis, ukuran-ukuran dan target yang jelas, yang kemudian dikomunikasikan kepada setiap pegawai, diharapkan setiap pegawai dapat mengerti dan mengimplementasikannya agar visi dan strategi organisasi tercapai.

## **Sejauhmana BSC bisa Ditransfer ke Pemerintahan?**

Relatif; tidak rumit tetapi bukan berarti hal yang mudah. Sekalipun Norton dan Kaplan menggaggas penggunaan BSC pada akhir abad ke-20, pemerintah baru mulai menerapkannya pada akhir tahun 2007, itu pun baru dirintis Kementerian Keuangan.

Pengelolaan kinerja berbasis BSC di lingkungan Kementerian Keuangan didasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 12/KMK.01/2010 tentang Pengelolaan Kinerja di Lingkungan Kementerian Keuangan. Keputusan tersebut mengatur tentang penetapan pengelola kinerja, kontrak kinerja, penyusunan dan perubahan peta strategi, indikator kinerja utama (IKU), dan target, serta pelaporan capaian kinerja triwulanan kepada Menteri Keuangan.

Adalah hal yang menarik dan menantang, kementerian/lembaga lain turut menerapkan BSC dalam mengelola kinerjanya. Bab ini ditulis untuk menguraikan cara penerapannya sesederhana mungkin dengan mengambil pelajaran dari Kementerian Keuangan sehingga lebih cocok bagi upaya rintisan di pemerintahan.

## **Bagaimana Cara Menerapkan BSC?**

### **Langkah pertama: Tetapkan Sasaran Strategis**

Apa yang bisa diukur jika hal-hal yang harus disasar tidak jelas? Ini penyakit di kebanyakan birokrasi sehingga perlu menjadi tahap awal penerapan BSC.

- a) Tinjau kembali rencana strategis

Tidak perlu dari nol, mulailah dari rencana strategis yang sudah dibuat. Tinjaulah rencana tersebut berdasarkan kondisi kekinian dalam organisasi. Lihatlah, apakah asumsi yang digunakan untuk menyusun rencana strategis itu masih relevan dengan tuntutan masa kini.

b) Buatlah pemetaan ulang

Berdasarkan hasil peninjauan atas rencana strategis yang lama, lakukan pemetaan ulang atas pelaksanaan fungsi atau urusan yang ditangani organisasi sejauh ini sehingga menggambarkan matriks profil organisasi:

- lihatlah kelengkapan regulasi;
- tinjaulah keselarasan antarkomponen kelembagaan;
- lakukan evaluasi kembali atas penggunaan sumberdaya;
- analisislah perkembangan lingkungan eksternal organisasi.

Kementerian Keuangan sebagai contoh membuat pemetaan ulang yang disebut Depkeu-Wide. Peta awal Depkeu-Wide menggambarkan lima tema utama: pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan APBN, kekayaan negara, serta pengawasan pasar modal dan lembaga keuangan.

c) Lakukan komunikasi awal

Lakukan *brainstorming* sebagai diskusi interaktif bersama para pejabat eselon 1 dalam rangka peninjauan rencana strategis dan pemetaan awal.

Para pejabat eselon 1 yang diundang akan dijadikan penanggung jawab penerapan BSC ke hierarki di bawah kewenangannya. Semakin dini mereka diajak berbicara merumuskan BSC, semakin besar rasa memiliki dan tanggung jawab untuk menjalankannya.

- d) Hasil peninjauan ulang rencana strategis dan pemetaan ulang akan menjadi sasaran yang ditargetkan tercapai oleh organisasi pada kurun waktu tertentu.
- e) Sosialisasikan secara terus-menerus ke setiap staf di semua lini. Libatkan mereka dalam tahap-tahap penerapan BSC berikutnya.

## Langkah Kedua: Integrasikan dengan Rencana Strategis

Tidak perlu ada dikotomi antara rencana strategis yang telah dibuat dan hasil penilaian melalui BSC. Integrasikan saja. Tidak perlu membuat rencana strategis tandingan.

a) Kelompokkan sasaran-sasaran yang dianggap sejenis/serumpun.

Contoh dari Kementerian Keuangan menunjukkan hasil penetapan sasaran strategis sebanyak 86 pada lima tema utama. Lima peta utama perlu disederhanakan menjadi satu peta strategi yang mencerminkan hubungan antara kelima tema utama asal.

Strategi peningkatan pendapatan negara di Kemenkeu, misalnya, harus mencerminkan konsekuensi dari belanja negara dan kekayaan negara yang di dalamnya terlihat kontribusi positif atau negatif pasar modal beserta lembaga-lembaga keuangan terhadap pertumbuhan ekonomi.

- b) Buatlah turunan sasaran strategis pada level kementerian/lembaga ke setiap hierarki di bawahnya dan unit-unit kerja terkait.

Dari sasaran strategis di level eselon 1, buatlah turunan ke level eselon 2, dan seterusnya hingga ke level pelaksana; menyesuaikan ruang lingkup tupoksi dan batasan kewenangannya. Ini dilakukan bertahap, anggap saja sebagai target tahunan.

Sasaran strategis pada level Kementerian Keuangan disebut sebagai Depkeu-Wide, pada level eselon 1 disebut Depkeu-One, pada level eselon 2 disebut Depkeu-Two, hingga Depkeu-Five pada tataran pelaksana. Ini proses bertahap sejak 2008 hingga 2011.

### Langkah Ketiga: Tetapkan Indikator Strategis

Bagaimana kita mengetahui keberhasilan telah tercapai? Ada indikator strategis yang mencerminkan tolok ukur dan ambang prestasi dalam kinerja organisasi secara keseluruhan; biasanya disebut *key performance indicators* (KPI, indikator kinerja utama).

Indikator ini terangkum dalam *strategy map* yang merupakan peta strategis cerminan hubungan sebab-akibat. Secara praktis, ukuran strategis menjadi panduan bagaimana dan sejauhmana sasaran strategis dicapai.

Ada 4 kelompok indikator strategis dalam BSC: *societal outcome, budget, internal business process, learning & growth*.

- a) Societal Outcome

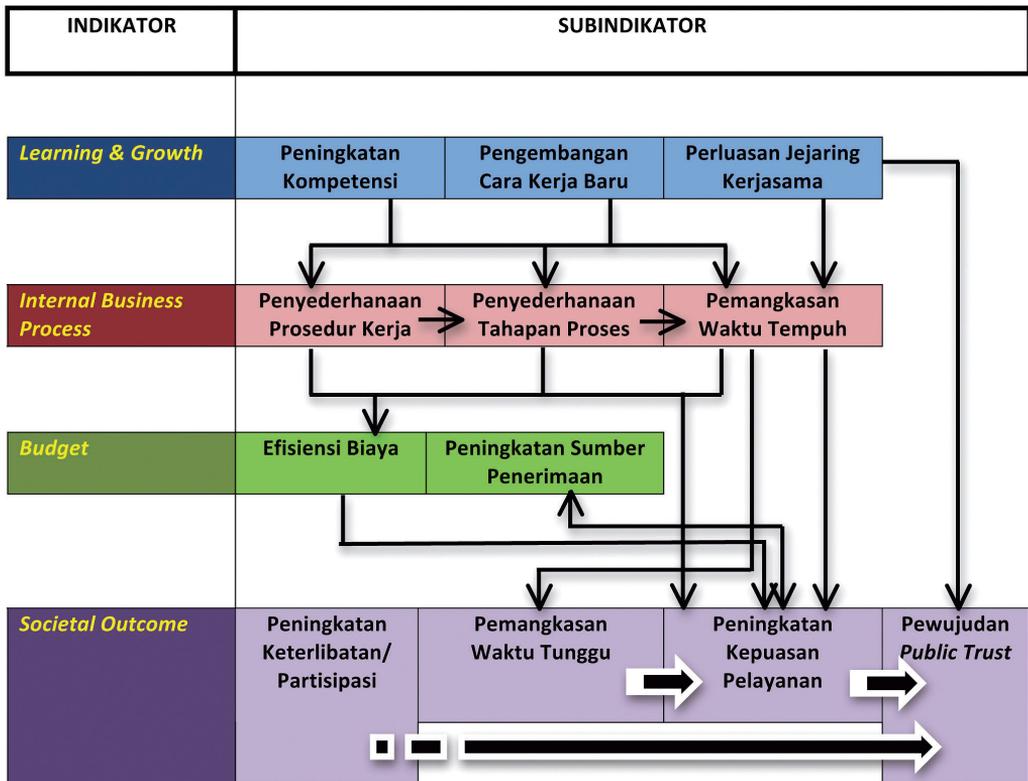
Orientasi pemerintah adalah memberikan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama. Harapannya tentu ada kepuasan masyarakat atas pelayanan publik dan akhirnya berujung pada peningkatan kepercayaan masyarakat (*public trust*).

Masyarakat tidak berharap pencapaian muluk-muluk. Waktu tunggu dalam memproses pelayanan beserta kesempatan mereka untuk memberikan masukan dan komplain bisa memicu pencapaian *public trust*. Hal ini bisa dicapai jika pemerintah menganggap masyarakat sebagai mitra kerja. Pangkaslah tahap proses dan prosedur kerja yang tidak perlu atau hanya bersifat tambahan agar durasi kerja bisa semakin ringkas.

- b) Budget

Pada akhirnya semua adalah soal uang. Ukuran kinerja pada aspek ini sudah jelas: meningkatkan penerimaan dan menekan pengeluaran. Titik.

**Tabel: Indikator BSC dan Keterhubungan Antar Subindikator (Modifikasi Model Pemetaan BSC)**



Sumber: Modifikasi terhadap Kaplan, R.S. dan Norton, D. P. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: The Harvard Business School Press.

c) Internal Business Process

Tata laksana pemerintah dikembangkan untuk menyederhanakannya. Ini prinsip yang bisa diukur dengan prosedur kerja yang lebih sederhana, tercermin dari persyaratan yang dipermudah, hubungan antar unit kerja yang tidak kompleks, serta penggunaan aplikasi teknologi-informasi. Di samping itu, pangkas tahapan proses agar durasi kerja menjadi lebih ringkas.

d) Learning & Growth

Kembangkan organisasi agar terus bertumbuh. Ukurlah kompetensi baru apa yang bertambah, kekeliruan kerja apa saja yang dapat dikurangi. Adakah cara baru mengerjakan tugas? Ini menjadi ukuran kinerja tersendiri. Perluas jejaring kerja dengan pemangku kepentingan. Ukurlah, berapa banyak pemangku kepentingan yang turut terus dilibatkan dalam pelaksanaan pekerjaan.

Bagaimana indikator strategis yang bagus dibuat? Perhatikan sejumlah kriteria berikut.

- gunakan bahasa lugas dan definitif untuk membuat kalimat indikator, bukan kalimat normative berdasarkan peraturan perundang-undangan ataupun cita-cita ideal;
- bentuknya spesifik, tidak abstrak atau mengawang-awang, sehingga batas antara berhasil dan gagal dapat jelas diketahui;
- dapat terukur sehingga tingkat keberhasilan mudah diketahui;
- realistis untuk dicapai sesuai kemampuan organisasi;
- ada kesesuaian yang jelas dengan sasaran strategis yang hendak dicapai atau karakter program yang dijalankan organisasi;
- memiliki batas waktu yang jelas;
- dapat dikembangkan terus-menerus sesuai perkembangan lingkungan organisasi;
- harus ada penanggung jawab yang jelas dan bertindak penuh atas nama jabatan.

Contoh di Kementerian Keuangan memberikan batasan yang jelas dalam penentuan KPI pada setiap sasaran strategis. Ini diperlukan untuk menjaga kedisiplinan pemenuhan KPI sehingga pencapaian sasaran strategis dapat realistis:

- Sebuah sasaran strategis memiliki hanya satu hingga dua indikator strategis;
- Unit kerja yang sudah memiliki peta strategi dianggap rencana peningkatan kinerjanya telah siap sehingga diperkenankan memiliki 25 indikator strategis;
- Unit kerja dengan tupoksi yang sangat heterogen dengan pemangku kepentingan lebih bervariasi masih diperbolehkan memiliki indikator kinerja strategis lebih dari 25 buah;
- Unit kerja yang belum memiliki peta strategi hanya boleh memiliki maksimal 10 indikator strategis.

### **Langkah Keempat: Bentuk Unit Kerja Khusus**

Hadapi kenyataan ini: semua orang sudah sibuk dengan urusannya masing-masing? Bagaimana dengan pimpinan puncak? Justru mereka lebih sibuk karena harus menangani koordinasi lintas unit kerja di bawah kewenangan masing-masing.

Pengelolaan strategi dan pengukuran kinerja di dalamnya butuh orang-orang khusus menangani hal ini, sebut saja manajer kinerja. Tupoksinya harus jelas dan tidak dibebani pekerjaan lain yang tidak relevan. Di Kementerian Keuangan, ada yang disebut semacam *Strategy Management Officer*, dalam hal ini Kepala Pusat Harmonisasi Kebijakan (Pushaka) ditunjuk sebagai penanggung jawab. Kementerian/lembaga lain penting menerapkan hal serupa karena urusan ini bukan pekerjaan sambilan.

Berbeda dengan level kementerian/lembaga, pada level jabatan eselon 1 ke bawah, tanggung jawab pengelolaan strategi dan pengukuran kinerja dapat diberikan ke pejabat yang memiliki kewenangan utama di levelnya masing-masing. Di Kementerian Keuangan, Kepala Bidang Evaluasi Kinerja Pusat Kepatuhan Internal (Puski) Kepabeanan dan Cukai merupakan salah satu pejabat yang diberi tanggung jawab mengelola kinerja.

### **Langkah Kelima: Lakukan Monitoring & Evaluasi**

Pengukuran kinerja pun perlu dipantau dan dievaluasi untuk menjamin pelaksanaan strategi dan pengukuran kinerja konsisten dengan rencana strategis kementerian/lembaga.

- a) Manajer kinerja bertindak sebagai evaluator utama terhadap setiap perkembangan kinerja.
- b) Gunakan rentang waktu 3-6 bulan sekali untuk mengevaluasi perkembangan kinerja.
- c) Gunakan hasil evaluasi sebagai umpan balik bagi pelaksanaan selanjutnya.
- d) Gunakan aplikasi e-Office yang membantu efisiensi waktu monitoring perkembangan kinerja (lihat Bab Penerapan Aplikasi e-Office); semua pegawai memiliki akun untuk melaporkan hasil kerjanya sehingga dapat langsung dipantau (*real time monitoring*) oleh manajer kinerja.

Jika ada perkembangan kinerja yang tidak sesuai dengan rencana awal, ada beberapa hal yang dapat dilakukan:

- ubah jadwal kerja yang sudah dibuat karena jadwal kerja sebelumnya boleh jadi kurang realistis atau jadwal kerja antarprogram terlalu tumpang-tindih;
- ubah cara-cara taktis melaksanakan program dalam rencana aksi;
- ubah strategi, lakukan tinjauan dan perumusan awal karena bisa jadi strateginya yang belum tepat atau belum cermat tersusun;
- ubah sasaran strategis, lakukan tinjauan juga terhadap aspek ini karena mungkin penetapan sasaran strategisnya belum tepat.

## Apa yang Bisa Kita Harapkan Tercapai?

Tidak perlu berandai-andai, mari melihat dampak penerapan BSC terhadap kinerja Kementerian Keuangan. Terdapat pengaruh langsung penerapan BSC sebagai metode pengukuran kinerja. Ditetapkannya IKU yang diiringi dengan penetapan kontrak kinerja hingga level pelaksana (eselon V), tentu menjadi alat kontrol tersendiri terhadap kinerja pegawai Kementerian Keuangan.

Ada dampak stress positif. Situasi ini timbul karena di dalamnya berlaku *reward and punishment* pada setiap target yang telah ditetapkan. Dari sini muncul motivasi yang tinggi dari pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Penilaian kinerja yang diiringi dengan apresiasi kinerja membuat budaya kerja baru yang berdasarkan target. Hal ini dapat dirasakan dari budaya keseharian kerja banyak pegawai Kementerian Keuangan yang terlihat mengejar target walaupun waktu pulang kantor telah usai. Keadaan ini tentu sangat berbeda dengan beberapa instansi pemerintah yang belum menerapkan BSC.

## Sejauhmana Penerapan BSC Dapat Berhasil?

### 1) Menyamakan Persepsi Pimpinan

Terdapat banyak aspek dalam BSC yang memerlukan pemahaman ulang dan pembacaan data secara tepat sehingga dapat diklasifikasi ke dalam peta konsep BSC untuk kemudian ditindaklanjuti ke dalam sasaran strategis.

Sekalipun komitmen pimpinan telah terbangun untuk menerapkan BSC dalam pengukuran kinerja, kesamaan persepsi pimpinan dalam membaca basis data sehingga antara satu interpretasi ke yang lainnya sangat berpengaruh terhadap penilaiannya terhadap hasil pengukuran kinerja.

### 2) Validitas & Reliabilitas Basis Data

Pengukuran kinerja yang berhasil biasanya didukung oleh basis data yang kuat. Validitas dan reliabilitas basis data menjadi penting untuk menghindari bias pengukuran kinerja dan kekeliruan pengambilan keputusan tindak lanjut pengembangan pegawai.

## Apa Sajakah Hambatan Potensialnya?

### 1) BSC masih dianggap terlalu rumit

Peta-peta strategis yang diterapkan pada tahap awal seringkali memunculkan kerumitan pemantauan atas pencapaian berbagai jenis indikator strategis. Kerumitan ini dapat memunculkan masalah konsistensi penerapan BSC dan selanjutnya bias dalam pengukuran kinerja.

Lebih lanjut, hal ini membuka celah bagi pegawai untuk melakukan manipulasi bukti kinerja yang telah dilakukan. Penyederhanaan peta strategis ke dalam kelompok rumpun yang sama dapat dilakukan, dilanjutkan dengan perbaikan Depkeu-Wide.

## **2) Budaya organisasi terlalu heterogen**

Sekalipun berada pada kementerian/lembaga yang sama, unit-unit kerja sering memiliki budaya organisasi yang berbeda, seperti perbedaan antara budaya interaksi sosial bergaya komando di satu unit kerja dan budaya kolegial di unit kerja yang lain. Perbedaan budaya organisasi semacam ini dapat menjadi hambatan tersendiri jika tidak dikelola dengan baik.

Budaya yang heterogen justru bisa menjadi kekayaan potensi organisasi. Para pimpinan kementerian/lembaga sebaiknya tetap konsisten membuat peta strategis BSC dengan justru memanfaatkan perbedaan budaya organisasi yang ada sebagai bahan pengembangan pendekatan upaya optimalisasi kinerja yang lebih variatif menurut kerangka BSC.

## **3) Replikasi BSC di sektor swasta sendiri memang tidak mudah**

Jangankan di pemerintahan, pelaku bisnis di sektor swasta pun masih belum mudah menerapkan BSC. Tentu tidak bermaksud menghambat pengembangan organisasi. Namun, menerapkan secara disiplin dan penahapan adaptasi secara lebih berkesinambungan hendaklah diprioritaskan daripada mencoba kominasinya dengan metode modern lain.

Bagi unit kerja pemerintah, merupakan hal yang tidak mudah untuk meminjam praktik dan karakter *state-of-the-art* sektor swasta ke dalam sektor publik, demikian pula dengan praktik BSC yang kini sudah dirintis. Adaptasi BSC dalam manajemen strategis sektor pemerintahan yang dikembangkan Kementerian Keuangan sudah merupakan langkah maju dalam pengukuran kinerja dan dapat diikuti oleh unit kerja pemerintah lain sesuai konteks dan kebutuhannya masing-masing.

## **Penutup**

Kini semakin banyak metode pengukuran kinerja personel organisasi yang kini dikembangkan untuk meningkatkan kualitas kinerja organisasi di luar BSC, antara lain Six-Sigma, 360 degree, total quality management, dsb. Sekalipun BSC merupakan salah satu metode yang dipergunakan secara masif di banyak organisasi di dunia, peningkatan praktiknya pada tataran manajemen tidak secara serta-merta dapat dikombinasikan dengan metode-metode lain tanpa memperhatikan landasan filosofis dan tujuan pengembangan metode serta unsur-unsur prinsipil yang menyusun karakter metode tersebut. Oleh karena itu, penting untuk melakukan evaluasi atas praktik penerapan BSC di lingkungan pemerintahan, baik untuk pengembangan lebih lanjut maupun pencarian alternatifnya jika BSC dianggap tidak lagi sesuai bagi keperluan pengukuran kinerja secara mumpuni di birokrasi.



# BEBAS KORUPSI MELALUI ZONA INTEGRITAS YANG EFEKTIF

## Dapatkan Korupsi Dicegah?

Ini pertanyaan sulit bagi sebagian besar orang. Korupsi sudah menjadi penyakit akut bagi negara ini. Berbagai kasus korupsi marak terjadi di semua lini pemerintah, mulai dari kelurahan hingga pemerintah pusat. Benar-benar memalukan, melalui survei yang dilakukan oleh Transparency International, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada tahun 2011 saja hanya sebesar 3,0 (skala 0-10). Indonesia menempati urutan ke 100, dari 183 negara terbersih dari korupsi di dunia.

Jangan sampai agenda pemberantasan korupsi hanya sebatas jargon. Sebenarnya apa saja yang sudah dilakukan untuk memberantas korupsi? Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk pada tahun 2003. Selain itu, Instruksi Presiden (Inpres) No 5 tahun 2004 sudah diterbitkan untuk mendukung upaya pencegahan korupsi di lingkungan kementerian/lembaga negara. Semua orang pasti yakin dengan kesimpulan bahwa semua langkah di atas jauh dari cukup untuk memberantas korupsi, apatah lagi mencegahnya. Apa lagi yang dapat dilakukan?

Jawabannya adalah pencegahan menyeluruh mulai dari simpul-simpul rawan korupsi. Pemerintah sudah tepat dengan menyempurnakan aturan melalui Inpres No.9 tahun 2011. Di dalamnya diatur sejumlah ketentuan, antara lain instansi pemerintah harus melaporkan LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara), menyelenggarakan pelayanan satu pintu, dan menetapkan program Wilayah Bebas Korupsi (WBK) menuju Zona Integritas.

Merupakan inisiatif yang baik ketika Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemPAN & RB) menerbitkan Peraturan Menteri No. 20 tahun 2012 yang berisi panduan umum penerapan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi. Pengaturannya yang aplikatif patut mendapat apresiasi. Namun, sistem penilaian di dalamnya tidak seharusnya mengarah pada kalkulasi matematis penerapan sebuah sistem. Diperlukan penggalan aspek-aspek pendukung lain yang lebih substantif dibandingkan penilaian kompetitif, yakni perubahan bertahap, menyeluruh, dan mengakar.

Menerapkan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi tidak hanya memberantas korupsi tetapi juga mencegahnya. Program ini menjadikan semua instrumen reformasi birokrasi dipadupadankan dengan pengembangan kapabilitas kelembagaan menuju pelayanan prima. Sifat uniknya adalah menjadikan masing-masing unit kerja sebagai unit terdepan dalam melakukan pengawasan dan penilaian yang kemudian dimunculkan sebagai predikat umum kementerian/lembaga tersebut.

## Lalu, di mana letak masalahnya?

Teramat sayang, tidak semua zona integritas berjalan efektif. Tanpa perlu bermain-main dengan revisi aturan, mari menerapkan Zona Integritas yang efektif! Perlu orientasi kembali yang menekankan pendekatan personal dan kultural, di samping pendekatan struktural. Ini penting untuk mengantisipasi kelemahan sistem akibat celah-celah kelembagaan yang dapat dimanfaatkan oknum manipulator curang.

Bab ini berkontribusi pada upaya penyempurnaan aplikasi Zona Integritas tersebut dengan modifikasi tertentu yang mengandalkan keterpaduan antara dukungan sistem dan kolaborasi antar kelembagaan sehingga bisa lebih membantu pelaksanaan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi di kementerian/lembaga.

## Bagaimana Cara Mengefektifkan Zona Integritas?

Zona Integritas yang Efektif menggunakan pendekatan yang mengombinasikan pendekatan struktural, kultural, serta refleksi personal.

### Langkah Pertama: Sepakati Nilai-Nilai Bersama

Zona Integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi adalah predikat bagi kementerian/lembaga yang menjalankan komitmen antikorupsi. Integritas bukanlah sekadar jargon tetapi secara prinsip merupakan cermin dari kesesuaian praktik pelaksanaan atas segala yang dijadikan komitmen perubahan berbentuk berbagai regulasi dan prosedur yang sudah ditetapkan. Oleh karena itu, aspek nilai-nilai organisasi menempati posisi penting dalam pelaksanaan pengembangan institusi ke arah zona integritas.

Berikut tahap-tahap membangun nilai-nilai yang disepakati bersama sebelum mengelola zona integritas yang efektif.

- a) Buatlah pertemuan untuk mendiskusikan berbagai pandangan (*brainstorming*) bertema upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi di lembaga masing-masing. Ada jenis pertemuan:
  - pertemuan pimpinan puncak setiap kementerian/lembaga,
  - pertemuan antara pimpinan kementerian/lembaga dan para pejabat eselon I, dan
  - pertemuan antara para pejabat eselon I dan eselon II.

Inti pembahasan adalah penyamaan persepsi mengenai isu-isu pokok, antara lain

- tanggung jawab jabatan dalam mengambil keputusan dan tindakan administrasi,
- komitmen antikorupsi,
- batas definitif kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan,
- kontemplasi dan arah kinerja organisasi selanjutnya, serta
- kesediaan untuk menjadikan kementerian/lembaga sebagai zona integritas
- nilai-nilai yang akan dijadikan landasan perubahan kementerian/ lembaga ke arah zona integritas tersebut.

b) Buatlah sebuah pakta integritas

Pakta integritas merupakan pernyataan eksplisit-tersurat untuk berkomitmen dalam pencegahan & pemberantasan korupsi serta melaksanakan nilai-nilai dan aturan main yang ada untuk memperbaiki pelayanan publik. Semua yang terlibat dalam proses diskusi/konsultasi di atas dimintakan kesediaan mendandatangannya.

c) Sosialisasikan pakta integritas kepada seluruh pegawai pada unit kerja masing-masing

Sosialisasi sebaiknya dilakukan melalui rapat-rapat internal atau bahkan melalui kegiatan di luar kantor, seperti kegiatan diklat di luar kota yang disertai kegiatan luar ruang (*outbound*) atau semacamnya. Penanaman nilai yang disosialisasikan secara formal, seperti saat apel tidak akan pernah efektif, kecuali sekadar penyampaian informasi saja.

d) Publikasikan komitmen!

Berani bersih dari korupsi berarti mempersilakan orang lain mengetahui komitmen Anda:

- Kirim lembaga pemerintah terkait surat dinas berisi komitmen mengefektifkan zona integritas: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemPAN & RB), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta Pusat pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).
- Kesiapan untuk mewujudkan zona integritas di lingkungan kementerian/lembaganya diumumkan melalui media massa dan atau konferensi pers.

## Langkah Kedua: Mengembangkan Manajemen Integritas

### a) Menata Ulang Kelembagaan

#### Wewenang Mengatur

- Majelis Kehormatan Etika Publik (KEP) berperan dalam menerima rekapitulasi laporan APIP dan mengevaluasinya untuk kemudian memberikan umpan balik bagi pendekatan pengawasan berikutnya.
- Majelis KEP memberikan keputusan dalam pemberian penghargaan dan hukuman terhadap pejabat eselon I yang dilaksanakan oleh APIP.
- Majelis KEP sebaiknya berisi tiga hingga lima orang anggota yang diusulkan pimpinan kementerian/lembaga dan pengangkatannya ditetapkan oleh Presiden untuk masa kerja yang sama dengan pimpinan kementerian/lembaga;
- Keanggotaan Majelis KEP berasal dari representasi tenaga ahli berkualifikasi doktor (S-3) dalam bidang hukum administrasi negara, administrasi negara, serta yang menjadi bidang kerja kementerian/lembaga yang bersangkutan.
- Majelis KEP bekerjasama dengan pimpinan kementerian/lembaga secara koordinatif dan memantau kinerja APIP secara hierarkis, serta bertanggung jawab kepada Presiden dan melaporkan hasil kerjanya kepada pimpinan kementerian/lembaga

#### Wewenang Mengurus

- Pejabat eselon 1 bertanggung jawab melaksanakan agenda integritas.
- Pejabat eselon 2 berfungsi sebagai pelaksana teknis, termasuk kepala-kepala unit pelaksana teknis.
- Koordinasi dilakukan secara paralel dengan pengendali.

#### Wewenang Mengendalikan

- Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dilibatkan dalam upaya pewujudan integritas sejak *brainstorming* hingga sosialisasi ke masing-masing unit kerja.
- Pendekatan pengawasan di masa sosialisasi nilai-nilai integritas adalah persuasi yang memotivasi aparatur, bukan pengenaan ancaman sanksi.
- Pendekatan pengawasan semasa pelaksanaan efektif Zona Integritas setelah pengumuman komitmen di media massa ditambah dengan penerapan hukuman disiplin pegawai.

- APIP tidak boleh lagi berada di bawah struktur pejabat eselon 1 tetapi justru harus setara dengan pimpinan kementerian/lembaga dan berkoordinasi dengan Majelis KEP.
- Sasaran kerja APIP mencakup
  - pencapaian target kerja operasional,
  - perampungan penanganan pengaduan masyarakat
  - identifikasi jumlah pegawai yang terkena sanksi administratif
  - identifikasi jumlah pegawai yang terkena sanksi pidana

## b) Mekanisme Proses & Instrumen

### Mekanisme dengan Pendekatan Kultural-Personal

- APIP dan kepala unit kerja sama-sama bertanggung jawab untuk melakukan internalisasi nilai-nilai pro-integritas terhadap para staf masing-masing.
- Peran APIP akan lebih banyak diarahkan pada upaya pengawasan yang bersifat membangun (*developing*) dan mendampingi (*coaching*) terhadap seluruh unit kerja.
- Mekanisme pembinaan ini bisa berbentuk konsultasi dan penyampaian materi melalui diskusi atas aspek-aspek yang dapat diperdebatkan (*fostered debate*) yang membangkitkan sensitivitas, pemahaman menyeluruh, serta inisiatif untuk melaksanakan berbagai materi yang tertuang dalam modul materi pembinaan antikorupsi.
- Materi pembinaan antikorupsi dapat mencakup
  - materi prinsip pemerintahan yang baik dan tanggung jawab jabatan dalam kerangka hukum administrasi
    - ➔ membangun pemahaman dan orientasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik atas dasar tanggung jawab jabatan yang terikat pada aturan hukum yang berlaku
    - ➔ membangun kemampuan mengambil diskresi tanpa menyalahgunakan kewenangan, mencampuradukkan kewenangan, atau pun bertindak sewenang-wenang
  - materi strategi reformasi birokrasi
    - ➔ materi mencakup isu-isu kontemporer reformasi administrasi negara yang memperkecil celah-celah kelembagaan untuk melakukan tindak pidana

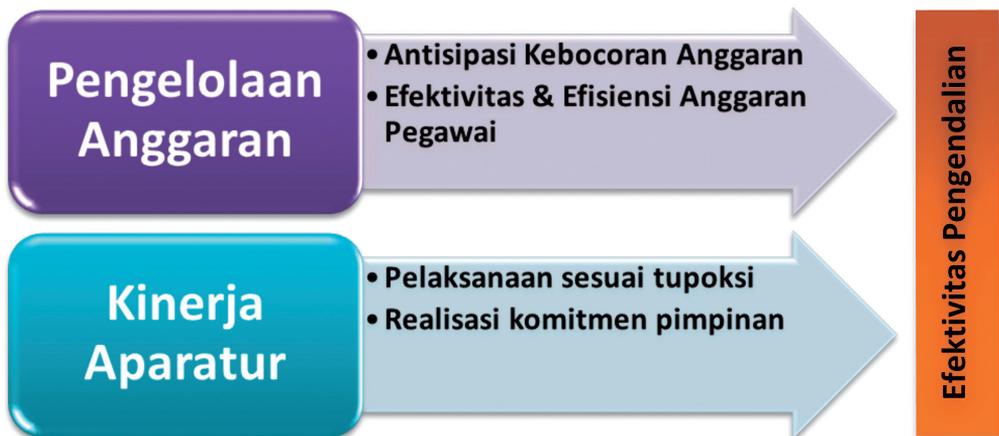
korupsi administratif pada semua level: level terendah (*street-level corruption*) hingga level menengah (*institutional-level corruption*), termasuk *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi yang diusulkan kementerian/lembaga

- materi pengadaan barang & jasa yang efektif & efisien
  - ➔ membangun pemahaman untuk mengantisipasi transaksi ekonomi-politik yang tidak sah secara hukum dan terhindar dari korupsi birokrasi ketika pelaksanaan program kerja yang praktiknya sarat bersentuhan dengan keperluan pengadaan barang dan jasa publik
- materi pelayanan prima
  - ➔ materi mencakup strategi dan penataulangan kelembagaan beserta prosedur pelayanan publik, baik dari segi *manufacturing back-office* maupun dari segi *delivering front-office*, yang mengutamakan kepuasan masyarakat selaku pengguna jasa
- materi optimasi manajemen kinerja
  - ➔ membangun kemampuan menelaah kelemahan kinerja dan strategi peningkatan pencapaian kinerja, beserta cara pengukuran pencapaian kinerja itu sendiri
- materi pengendalian internal
  - ➔ materi mencakup aspek-aspek pelaporan (*reporting*) dan pertanggungjawaban (*accountability*) dalam rangka mendukung kesinambungan dan konsistensi aspek-aspek di atas
- Praktik pembinaan secara *coaching* mengakomodasi keberagaman latar belakang kultural para aparatur;
- Praktik pembinaan diarahkan pada pengarahan aparatur untuk melakukan refleksi personal sebagai penunjang pembinaan antikorupsi tadi, antara lain dengan metode mentoring berkelompok, evaluasi diri pekanan, dan ruang konsultasi bagi kehidupan pribadi dan keluarga.
- Pendekatan religius bisa diterapkan dengan mengedepankan nilai-nilai universal agar terhindar dari potensi konflik horizontal, antara lain melalui kegiatan:

- pengutipan ayat-ayat suci dalam pedoman pembinaan,
- forum diskusi mengenai aplikasi nilai-nilai keagamaan dalam praktik pemerintahan.
- pengkajian nilai-nilai agama umum dan rutin di dalam atau luar kantor
- Sebuah kode etik penting disusun oleh APIP di bawah pengawasan Majelis KEP sehingga dapat menjadi pelembagaan konkretisasi nilai dan norma secara legal-formal.

#### Mekanisme dengan Pendekatan Struktural

- Penilaian dan pemantauan dilakukan dengan mempertimbangkan kriteria pengelolaan anggaran dan kriteria kinerja aparatur.



- Kriteria pengelolaan anggaran:
  - Kebocoran anggaran yang menyebabkan kerugian negara untuk setiap unit, tidak boleh melebihi 0,05%;
  - kegiatan yang tidak efisien tidak boleh melebihi 0,5%, sedangkan yang tidak efektif tak boleh lebih dari 0,4%;
  - jumlah aparatur yang berurusan dengan aparat penegak hukum karena tindak pidana apapun adalah 0%.
- Kriteria kinerja aparatur:
  - Penandatanganan pakta integritas untuk disosialisasikan dan dipublikasikan;

- pengiriman LAKIP kepada KemPAN & RB untuk ditinjau,
- pengiriman LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Pegawai Negara) kepada KPK paling lambat setelah dua bulan sejak menjabat, setiap dua tahun sekali, dan setiap mengakhiri jabatan atau pensiun; serta
- pengumuman lelang melalui internet dan pengumuman terbuka.

c) Dukungan terhadap Pengendalian Integritas

Pengendalian terhadap upaya struktural dan kultural memerlukan daya dukung memadai. Berikut

- Lakukan penyederhanaan struktur sekaligus pengayaan fungsi pokok masing-masing unit kerja,
- integrasikan administrasi pelayanan publik sehingga setiap unit kerja dapat mengetahui perkembangan pelayanan dan pelaksanaan prosedur operasional masing-masing. Upaya ini dapat ditunjang melalui aplikasi kantor maya (*e-Office*) atau semacamnya, termasuk menerapkan *e-procurement* melalui aplikasi layanan pengadaan secara elektronik (LPSE) atas dukungan LKPP.
- Seiring dengan target peningkatan kinerja kementerian/lembaga, kapasitas aparatur pelaksanaannya mesti ditingkatkan melalui mekanisme *assessment center* seperti yang diterapkan BKN.
- Untuk memenuhi pengisian aparatur yang diperlukan dan mendukung integritas, kompetisi mesti dihidupkan, yakni dengan jalan melakukan rekrutmen dan promosi jabatan secara terbuka.
- Dengan dibantu Komisi Informasi, APIP dan Pejabat eselon II harus memastikan bahwa ketentuan keterbukaan informasi publik dipenuhi oleh unit kerja masing-masing sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- ORI dapat membantu APIP mendukung keterbukaan informasi publik dan mendukung pelayanan prima melalui pelaksanaan mekanisme pengaduan yang menjamin tindak lanjutnya.
- Pemberian predikat zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dilihat mempertimbangkan hasil laporan dua tahun terakhir hasil pemeriksaan APIP, BPKP dan BPK. Tenggat waktu ini dirasa cukup untuk mengetahui komitmen dan keseriusan suatu unit dalam melaksanakan upaya integritas.

Tabel: Kerangka Kerja Pelaksanaan Zona Integritas

Unsur Pelaksanaan Integritas	Mekanisme Pelaksanaan	Instrumen Operasional	Lembaga Pengampu
Nilai & Norma	Pembinaan (Coaching)	Kode Etik Laporan Perkembangan Etika Modul Materi Pembinaan Antikorupsi	APIP
Praktik Kinerja	Penilaian Proses Pelaksanaan Tupoksi Penilaian Produktivitas Kinerja  Assessment Center	LAKIP Laporan Pencapaian Dampak Kebijakan K/L Modul Kajian Pendampingan Teknis Konsultasi	APIP KempAN & RB Bappenas BKN BPKP
Praktik Keuangan	Audit Pengelolaan Keuangan	Laporan Keuangan LHKPN	BPK KPK PPATK BPKP
Akses	Keterbukaan Informasi Publik Rekrutmen Terbuka Promosi Terbuka e-Procurement Integrasi Pelayanan Publik	Website K/L Aplikasi Kantor Maya (e-Office) MoU Integrasi Pelayanan	KempAN & RB Kemenkominfo Komisi Informasi ORI LKPP APIP
Pelaporan	Mekanisme Perlindungan Pelapor	SOP Perlindungan Pelapor & Saksi	KPK ORI Komisi Informasi
Pengaduan	Mekanisme Penanganan Pengaduan	Laporan Penanganan Pengaduan	APIP ORI KempAN & RB Komisi Informasi

#### d) Kestinambungan Integritas

Untuk memastikan mekanisme proses berjalan dengan baik dan penggunaan instrumen integritas juga optimal, pelaksanaannya mesti diarahkan pada upaya berkesinambungan, berjalan dalam kerangka siklus strategis PDCA: perencanaan (*plan*), pelaksanaan (*do*), peninjauan kembali (*check*), dan penyempurnaan proses kerja (*act*).

- *Plan* memastikan pelaksanaan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi memiliki rencana program yang terlegitimasi dan diturunkan menjadi serangkaian program kegiatan yang spesifik, koheren, dan terintegrasi dalam pencapaian pembangunan secara utuh.

- *Do* menjadikan perencanaan dilaksanakan sebagai program yang sudah ditetapkan dalam relevansinya dengan tujuan program tersebut ditetapkan.
- *Check* meninjau kembali perkembangan dan mengantisipasi jika ada masa kejenuhan program mencapai titik stagnasi tertentu atau peralihan pelaksanaan dalam bentuknya yang menyimpang dari perencanaan awal. Lihat, apakah asumsi awal yang dipergunakan dalam perencanaan tidak lagi relevan dengan situasi sosial terbaru.
- *Act* menindaklanjuti hasil evaluasi/peninjauan sebagai umpan balik bagi penyempurnaan atau penyesuaian kembali pelaksanaan program integritas sehingga dapat berkembang

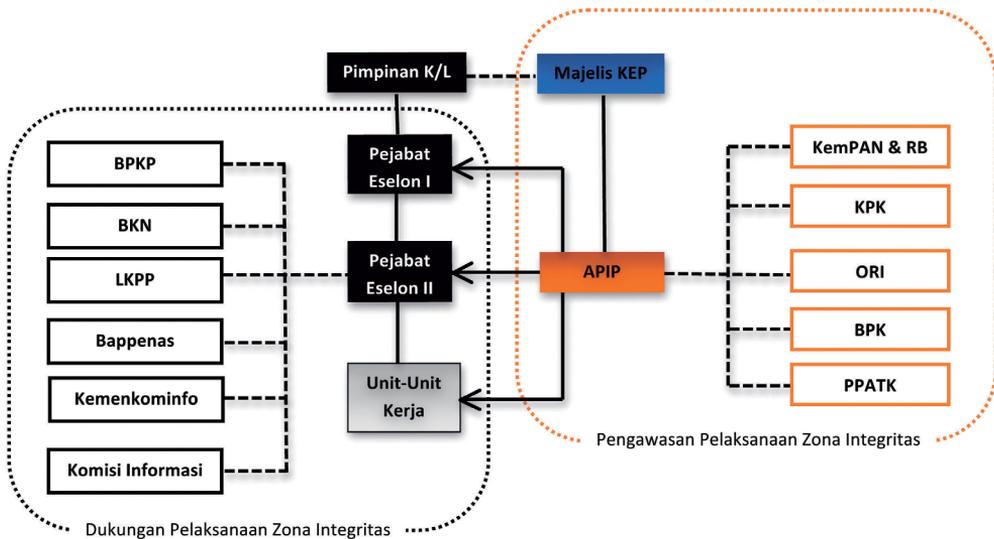
### **Langkah Ketiga: Membangun Kerjasama Pelaksanaan Integritas**

Dalam melaksanakan pekerjaannya APIP melakukan hubungan kerjasama kelembagaan dengan sejumlah *stakeholders* dalam berbagai urusan yang berbeda:

- KEMPAN & RB yang berperan dalam koordinasi pelaksanaan reformasi birokrasi,
- KPK yang berperan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi,
- Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang berperan dalam pemantauan pelayanan publik,
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berperan dalam audit pengelolaan keuangan negara, dan dibantu
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Masih dalam rangka pengawasan APIP yang bersifat persuasif, pejabat eselon II yang merupakan pelaksana upaya pewujudan integritas, memerlukan bantuan konsultasi dan teknis pendampingan dari lembaga lain dengan kompetensi yang dibutuhkan, antara lain

- BPKP, sebagai tim penjamin mutu reformasi birokrasi nasional, keahliannya dibutuhkan untuk bisa memenuhi kualifikasi kinerja aparatur yang sesuai standar pengawasan itu sendiri (*compliance*);
- Badan Kepegawaian Negara (BKN) berperan dalam pengembangan kualitas sumber daya aparatur negara melalui manajemen sumber daya manusia dalam sistem yang sudah diterapkannya;



Gambar: Kerangka Kerjasama Kelembagaan dalam Penerapan Zona Integritas

- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) yang berperan dalam membangun sistem pengadaan barang dan jasa (*procurement*) secara terbuka, kredibel, serta produktif, melalui sistem yang dimilikinya;
- Bappenas merupakan tempat konsultasi sekaligus berperan dalam mengevaluasi kesesuaian antara program kerja kementerian/lembaga dan strategi pembangunan nasional sehingga kinerjanya bisa memunculkan dampak kebijakan yang diinginkan sesuai bidang kerja kementerian/lembaga yang bersangkutan;
- Kementerian Komunikasi dan Informatika merupakan tempat berkonsultasi dalam membangun transparansi, konsolidasi administratif, serta peningkatan produktivitas kinerja kementerian/lembaga melalui pembangunan dan penerapan aplikasi kantor maya (*e-office*);
- Komisi Informasi merupakan tempat berkonsultasi sekaligus pemantau atas keterbukaan informasi yang dimiliki kementerian/lembaga untuk dapat diakses bagi pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*); komisi ini juga dapat memberikan rekomendasi atas organisasi nonpemerintah atau organisasi kemasyarakatan yang dapat dilibatkan secara konstruktif bagi pemberian umpan balik atas kinerja kementerian/lembaga tersebut berdasarkan perspektif masyarakat sipil.

Sejalan dengan mekanisme pelaksanaan, pembangunan kerjasama pembangunan integritas juga mesti dilaksanakan dalam siklus berkesinambungan PDCA. Ini dimulai dengan penyamaan persepsi mengenai rancangan program, dilanjutkan dengan sinergi program yang sudah direncanakan, serta menyepakati manajemen waktu yang diperlukan sebagai rentang pelaksanaan dan tenggat bagi perampungan beserta evaluasinya.

## **Hasil Apa Sajakah yang Hendak Dicapai?**

Perubahan yang hendak dicapai melalui Zona Integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi adalah reformasi birokrasi yang mengarah pada konsistensi pembenahan, antisipatif dan preventif terhadap penyimpangan daripada kuratif dan represif, serta menekankan pada kolaborasi antarlembaga daripada memandang bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi hanya urusan sektoral kementerian/lembaga yang bersangkutan.

Upaya perbaikan menyeluruh dan berkesinambungan merupakan dua ciri keberhasilan penerapan zona integritas. Reformasi birokrasi yang berkesinambungan merupakan reformasi yang *by system*, tidak sekadar terikat secara personal pimpinan puncak kementerian/lembaga yang bersangkutan. Hampir semua instrumen reformasi birokrasi dipergunakan di dalam upaya pencapaian zona integritas sehingga

### **Close Up**

#### **Rintisan Zona Integritas WBK di Kementerian Pertanian**

**Pengalaman konkret Kementerian Pertanian sebagai salah satu kementerian perintis penerapan zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi, sekalipun tidak selamanya menjadi contoh terbaik, tetap menunjukkan perkembangan yang positif.**

**Pada tahun 2011 Kementerian Pertanian memperoleh nilai integritas dari KPK senilai 7,45 sehingga mendudukannya pada posisi ke 8 dari 10 instansi pemerintah dengan layanan publik terbaik dan minim suap atau memiliki integritas terbaik. Wajar jika kementerian ini tidak termasuk dalam 16 kementerian yang terlibat korupsi versi Indonesian Corruption Watch (ICW) per 16 September 2011 di Harian *Media Indonesia*.**

**Kasus di Kementerian Pertanian agak spesial karena pendekatan religiusnya. Ini dianggap sesuai dengan kultur pegawai di kementerian yang mengedepankan interaksi sosial yang personal dan perhatian besar terhadap aspek keagamaan.**

komprehensivitas ini makin mendukung kesinambungan reformasi mengingat pula berbagai pendekatan diterapkan di dalamnya.

Zona integritas pada capaian puncaknya mengarah pada peningkatan kepercayaan publik (*public trust*) kepada pemerintah secara akumulatif, tidak sekadar kepuasan parsial atas produk pelayanan tertentu. Terlebih dengan keterbukaan kementerian/ lembaga yang berintegritas, diharapkan akan terjadi reposisi hubungan masyarakat terhadap pemerintah dalam penyelenggaraan negara.

## **Sejauhmana Program Ini Berhasil?**

### **1) Wujudkan Kredibilitas Kepemimpinan**

Zona integritas menuju status Wilayah Bebas Korupsi bukan hal mudah. Seseorang memerlukan contoh bagaimana tuntutan yang diajarkan dalam pedoman kerja, modul pembinaan, serta mekanisme pengukuran kinerja bisa diejawantahkan secara konkret.

Dengan desain penerapan zona integritas yang mengandalkan peran kepemimpinan sebagai teladan di setiap unit kerja dan pola pengawasan melekat, keberhasilan pelaksanaan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi sangat tergantung kredibilitas kepemimpinan. Ada peran kuat kepemimpinan terhadap budaya organisasi birokrasi, bahkan dianggap sebagai variabel yang berefek langsung tanpa memerlukan pengaruh faktor lain untuk membentuk budaya organisasi.

Gaya kepemimpinan berpengaruh sebagai salah satu faktor kuat yang membentuk komitmen organisasi dan pencapaian kinerja pegawai. Dalam konteks Kementerian Pertanian yang merupakan salah satu kementerian perintis penerapan zona integritas menuju WBK, gaya kepemimpinan yang dominan berlaku adalah orientasi pada penyelesaian tugas tepat waktu dibandingkan dengan gaya kepemimpinan partisipatif, birokratis, otoriter ataupun pengayom.

### **2) Manfaat Homogenitas Budaya Kerja**

Salah satu kelebihan—dengan tanpa menafikan kemungkinan bahwa kelebihan dapat menjadi kekurangan jika tidak diorganisasi dengan baik—Kementerian Pertanian secara kultural adalah homogenitas budaya organisasi dengan pola interaksi kolegial.

Proses pembinaan Wilayah Bebas Korupsi di Kementerian Pertanian memerlukan proses internalisasi secara intensif, pada kenyataannya pola interaksi antarpegawai dianggap dapat mempengaruhi preferensi dalam mengambil keputusan dan pelaksanaan tindakan administrasi. Keeratan pegawai dalam suatu *peer-group* (kelompok pergaulan sejawat) menjadikan internalisasi nilai-nilai berlangsung merambat dari satu anggota *peer-group* ke anggota yang lainnya. Jika budaya

organisasi yang menonjol di kementerian/lembaga adalah keramahan dalam ruang lingkup hubungan interpersonal, berarti pola hubungannya bersifat kolegal.

### **3) Lakukan Pengawasan Melekat yang Berkesinambungan**

Pembinaan dan pengawasan melekat merupakan inti kegiatan dalam zona integritas. Penempatan fokus program pada masing-masing unit kerja menjadikan para pimpinan di setiap level unit kerja bertanggung jawab penuh atas kinerja bawahan masing-masing dalam upaya pencapaian indikator-indikator menuju Wilayah Bebas Korupsi.

Pengawasan melekat digunakan karena dianggap lebih menjamin kesinambungan pengawasan karena mengandalkan dinamika interaksi kerja antara pimpinan dan bawahan, keluar dari kebiasaan inspeksi mendadak ataupun pemantauan formal berbasis laporan.

### **4) Peningkatan Kapasitas Pegawai**

Kemampuan karyawan mengerjakan tugas-tugas rutin administratif berpengaruh besar terhadap kinerja karyawan secara keseluruhan dibandingkan faktor-faktor lain, seperti kebiasaan (*habit*) dan bahkan pengawasan itu sendiri. Tanpa kapasitas pegawai yang memadai, janji/target kinerja tidak akan terpenuhi dan ini berarti defisit integritas.

Penempatan pegawai sesuai basis keahlian/keterampilannya, memperbanyak pelatihan untuk peningkatan kemampuan, serta rotasi secara rutin untuk pengayaan kemampuan dan wawasan pegawai—di samping tujuan untuk meminimalkan celah bagi tindakan koruptif—merupakan langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kapasitas pegawai dalam rangka pencapaian kinerja organisasi secara optimal.

### **5) Bangunlah Kebanggaan Korps**

Tidak perlu menjadi sektarian! Komitmen pegawai terhadap organisasi memiliki peran signifikan terhadap dua hal: *pertama*, komitmen mengoptimalkan pelaksanaan tupoksi tanpa pegawai merasa terbebani dengan target kinerja; *kedua*, komitmen menutup celah/peleluang korupsi akibat keterbatasan struktural dalam pelaksanaan pengawasan.

Tidak semua primordialisme itu negatif! Komitmen aparatur sebagai PNS yang merupakan bagian dari Korpri ini dapat dibangun atas dasar kebanggaan dan kesatuan pegawai sebagai anggota organisasi kementerian/lembaga, semacam primordialisme dalam pengertian positif.

## **Apa Sajakah yang Berpotensi Menghambat Keberhasilan?**

### **1) Pelaporan Kekayaan Bukan Hal Mudah**

Bukan hal mudah untuk bisa memastikan semua unit kerja melakukan pengisian LHKPN para pejabat dan penyampaiannya kepada KPK. Namun, menilik lebih dalam kondisi yang ada menunjukkan bahwa hal ini muncul terkait dengan pengaturan kewajiban pelaporan LHKPN itu sendiri. Tidak semua pejabat di Kementan yang masuk dalam kategori wajib lapor: usia menjabat belum genap dua tahun ataupun masa jabatan yang belum berakhir. Pemberian waktu dua bulan sebagai tenggang penyampaian LHKPN merupakan masalah struktural tersendiri yang pegawai yang baru menjabat cenderung menggunakan waktu bulan-bulan pertama masa jabatannya untuk berkoordinasi dan beradaptasi.

### **2) Prosedur masih Terbatas**

Salah satu problem umum kementerian dan lembaga pemerintah pusat adalah tertib prosedur dalam pemberkasan beserta dokumentasi setiap keputusan dan kegiatan; ini terkait dengan kelengkapan prosedur operasi standar (SOP). Tanpa bermaksud mempertahankan rigiditas birokrasi, urgensi SOP penting dalam memberikan panduan standar bagi pelaksanaan kegiatan administratif sekaligus menyediakan informasi eksplisit atau implisit diskresi yang dapat diambil dan bagaimana itu dilakukan. SOP yang tidak lengkap mencakupi pelbagai jenis kegiatan di kementerian/ lembaga memunculkan hambatan untuk mengejar target kebijakan dan mewujudkan integritasnya.

## **Penutup**

Sejumlah kementerian/Lembaga yang saling berlomba mendapatkan status Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) penting untuk menghidupkan semangat kompetisi antar unit kerja pemerintah dalam melaksanakan agenda reformasi birokrasi. Inisiatif ini juga penting untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat luas terhadap perkembangan reformasi birokrasi. Namun, penting diperhatikan bahwa status ini seharusnya tidak bersifat statis dan tidak sekadar menunjukkan prestise kementerian/ lembaga tetapi lebih merupakan upaya konkret dalam perubahan ke arah yang lebih terlembaga dan berkesinambungan.

