

PEMBENTUKAN KABINET KERAKYATAN

Analisis Kelembagaan Untuk Kabinet Jokowi-JK

Oleh: Wahyudi Kumorotomo *)

1. Latar Belakang

Setelah Mahkamah Konstitusi menguatkan keabsahan dari Keputusan KPU yang menetapkan bahwa pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden untuk periode 2014-2019, harapan rakyat yang sangat besar kini terletak pada kedua tokoh ini dalam membentuk pemerintahan. Sambil menyelesaikan masa transisi pemerintahan dari rejim sebelumnya, pasangan Jokowi-JK harus segera memikirkan strategi yang terbaik untuk memenuhi harapan rakyat yang demikian tinggi tersebut. Strategi ini demikian penting mengingat begitu banyaknya persoalan yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia di masa mendatang sedangkan kinerja pemerintahan sebelumnya masih cukup banyak kelemahan dan seringkali membuat kesalahan yang tidak perlu.

Makalah ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah baru yang akan dibentuk. Fokus perhatian akan dipusatkan pada upaya untuk membentuk kabinet yang efektif, dengan struktur yang efisien dan pada saat yang sama akan mampu melaksanakan tugas-tugas strategis kebangsaan sesuai dengan harapan rakyat. Tantangan pokok untuk membentuk kabinet yang ramping adalah karena posisi politik partai pendukung Jokowi-JK yang memang lemah. Koalisi awal pendukung pasangan ini dalam Pilpres tahun 2014 hanya akan bisa menguasai 207 dari sejumlah 560 kursi di DPR. Diperlukan keberanian atau kepiawaiannya negosiasi politik yang luar-biasa dari pemerintah Jokowi-JK jika akan mewujudkan upaya perampingan kabinet dan mengisinya dengan tokoh-tokoh ahli yang bukan berasal dari Parpol. Namun makalah ini bukan dimaksudkan untuk menguraikan kebutuhan tokoh-tokoh yang diharapkan masuk ke kabinet, tetapi untuk menganalisis struktur kabinet serta lembaga-lembaga pokok pemerintah yang akan membantu mewujudkan harapan rakyat bagi terselenggaranya pelayanan publik yang responsif dan peningkatan kesejahteraan rakyat yang signifikan.

Meskipun struktur organisasi dibentuk dengan maksud supaya pembagian kewenangan dan pelaksanaan pekerjaan dapat dilakukan secara sistematis dan profesional, hampir semua literatur mutakhir mengenai struktur organisasi menyarankan agar struktur menyesuaikan diri dengan fungsi kelembagaan. Tetapi di dalam praktik pemerintahan, yang sering terjadi justru sebaliknya, struktur dan satuan organisasi dibentuk terlebih dahulu sebelum fungsi dari satuan-satuan yang dirumuskan itu benar-benar jelas. Miftah Thoha (2004) memaparkan bahwa struktur birokrasi di era reformasi belum berhasil mencerminkan birokrasi yang kaya fungsi. Idealnya, struktur yang ramping dan kaya fungsi mampu berimplikasi baik pada proses komunikasi dan pengambilan keputusan. Struktur birokrasi yang efisien mampu mengurangi proses yang panjang dan waktu yang lama untuk diseminasi informasi dari atasan ke bawahan maupun sebaliknya. Untuk itu, pemangkasan struktur bisa dilakukan dengan penghapusan unit dengan memperhatikan kebutuhan. Dengan struktur yang lebih ramping, atasan dapat berfokus pada hal-hal yang bersifat strategis sedangkan bawahan diberi kepercayaan untuk pekerjaan yang sifatnya teknis operasional.

Landasan pokok dari ketentuan tentang struktur kabinet terdapat dalam UU No.39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini secara eksplisit mengatur tentang kedudukan, tugas pokok dan susunan organisasi kabinet sebagai pembantu dan perumus kebijakan pokok di bawah presiden dan wakil presiden. Secara umum dapat dilihat

*) Makalah disusun untuk Simposium II, Jalan Kemandirian Bangsa, JKSG, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Selasa, 2 September 2014. Penulis adalah guru-besar pada Magister Administrasi Publik, Fisipol, UGM.

bahwa undang-undang ini membatasi jumlah kementerian seluruhnya ada 34. Dari segi jumlah, kabinet seperti ini sebenarnya sudah sangat gemuk jika dibuat perbandingan secara internasional. Namun di Indonesia, setidaknya selama dua periode pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, terdapat kecenderungan untuk memaksimalkan jumlah kementerian tersebut. Upaya reformasi birokrasi oleh Jokowi-JK sebenarnya dapat dimulai dengan betul-betul membuat pertimbangan yang matang mengenai jumlah kementerian yang akan dibentuk sebagai kabinet.

Di tingkat yang lebih operasional, kecenderungan adanya proliferasi lembaga pemerintahan juga masih begitu besar. Dalam dokumen rencana strategis yang disiapkan oleh Kementerian PAN dan RB, kebijakan yang hendak dijalankan pada tingkat makro terdiri dari enam unsur, yaitu: restrukturisasi organisasi, penataan proses bisnis, penataan sistem manajemen sumberdaya aparatur, penguatan pengawasan, penguatan kinerja dan akuntabilitas, serta perbaikan kualitas pelayanan publik (Anonim, 2012). Dengan demikian struktur organisasi pemerintah semestinya menjadi prioritas utama sebelum membenahi aparatur dari aspek-aspek lainnya. Dokumen tersebut juga menguraikan bahwa reformasi birokrasi di jajaran pemerintah pusat dilaksanakan secara bertahap, mulai dari tiga kementerian pada tahun 2008 (Kemkeu, BPK, MA), dua kementerian pada tahun 2009 (Sekretariat Negara, Sekretaris Kabinet), 11 kementerian pada tahun 2010 (Menko Ekonomi, TNI, Polri, Bappenas, Menkuham, dll), 20 kementerian pada tahun 2011 (LAN, BKN, Kemtan, LIPI, BKKBN, Bappenas dll), 23 kementerian pada tahun 2012 (Kemdag, Kemkes, PU, Kemdagri, Kemenakertrans, dll), dan sisanya 17 kementerian pada tahun 2013 (Kemen ESDM, Kemenag, Kemensos, BNPB, dll). Namun tampak sekali bahwa orientasi dari kebijakan reformasi birokrasi tersebut terbatas hanya pada pemberian remunerasi. Pembenahan struktur dan penetapan indikator kinerja yang jelas sebagai landasan bagi penentuan remunerasi bagi pejabat di setiap kementerian masih belum dilaksanakan secara konsisten.

Lembaga yang terdapat pada cabang-cabang kekuasaan negara secara umum dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu: 1) Pejabat Negara yang penetapannya dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat atau kelompok profesional tertentu, dan 2) Pejabat Pemerintah Pemerintah yang ditunjuk dan diangkat oleh Presiden untuk membantu menjalankan tugas-tugas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Untuk kategori yang pertama, lembaga yang dimaksud adalah:

1. Pimpinan dan anggota MPR, DPR dan DPD
2. Presiden dan Wakil Presiden, para Kepala dan Wakil Kepala Daerah
3. Pimpinan dan anggota MA, MK, KY yang dipilih oleh DPR atas usulan Presiden
4. Direksi Bank Indonesia, dan
5. Badan Pengawas Keuangan.

Sedangkan kategori yang kedua adalah lembaga yang dibentuk oleh presiden bersama wakil presiden untuk melaksanakan kebijakan teknis sesuai dengan tugas-tugas pokok pemerintahan. Inilah yang kita kenal sebagai kabinet atau jajaran kementerian. Analisis selanjutnya akan difokuskan pada profil kabinet dan sistem kelembagaan yang diharapkan dibentuk oleh Jokowi-JK dan segera melaksanakan tugas-tugasnya setelah pelantikan presiden pada tanggal 20 Oktober 2014 nanti. Landasan analisis terutama berasal dari perspektif ilmu administrasi publik dan karena itu dalam beberapa hal masih mengesampingkan implikasi politis dari format kabinet, kementerian dan profil organisasi pemerintah tersebut.

2. Masalah Struktur Kabinet dan Lembaga Pemerintahan

Profil kabinet pasca pemerintahan Orde Baru senantiasa menunjukkan kecenderungan meningkat dari segi jumlah satuan dan personil yang menduduki jabatan di dalam pemerintahan. Sebaliknya, dalam sistem pemerintahan yang relatif terbuka dan lebih demokratis, efektivitas pemerintahan justru menunjukkan banyak tanda penurunan. Karena itu sangat penting bagi pemerintahan Jokowi-JK untuk mengubah keadaan yang kurang menguntungkan ini. Seperti telah dijelaskan, UU No.39 tahun 2008 menggariskan bahwa jumlah kementerian maksimal adalah 34 buah. Pada akhirnya, jumlah ini selalu diambil semua oleh pemerintahan SBY dan bahkan jumlah lembaga non-kementerian justru terus mengalami peningkatan.

Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dibentuk pada masa pemerintahan SBY periode ke-dua ditetapkan dengan kementerian sebagai berikut:

1. Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
2. Koordinator Bidang Perekonomian
3. Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
4. Sekretaris Negara
5. Dalam Negeri
6. Luar Negeri
7. Pertahanan
8. Hukum dan HAM
9. Keuangan
10. Energi dan Sumber Daya Mineral
11. Perindustrian
12. Perdagangan
13. Pertanian
14. Kehutanan
15. Perhubungan
16. Kelautan dan Perikanan
17. Tenaga Kerja dan Transmigrasi
18. Pekerjaan Umum
19. Kesehatan
20. Pendidikan dan Kebudayaan
21. Sosial
22. Agama
23. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
24. Komunikasi dan Informatika
25. Riset dan Teknologi
26. Koperasi dan UKM
27. Lingkungan Hidup
28. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
29. Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
30. Pembangunan Daerah Tertinggal

31. PPN/Kepala Bappenas
32. BUMN
33. Perumahan Rakyat
34. Pemuda dan Olahraga.

Dengan demikian, kabinet dibentuk dengan 3 orang kementerian koordinator, 21 kementerian portofolio (membawahi satuan-satuan yang memiliki cabang di seluruh tanah-air) dan 10 kementerian negara atau kementerian non-portofolio (hanya terdapat di ibukota Jakarta). Sebagaimana akan dijelaskan lebih lanjut, jumlah kementerian ini relatif sangat gemuk jika dibandingkan praktik di banyak negara.

Kecuali lembaga inti kabinet yang diwujudkan dalam sosok kementerian, juga terdapat banyak lembaga non-kementerian yang dibentuk pada masa pemerintahan SBY. Karena dipandang begitu penting untuk menjalankan tugas-tugas politik dan pemerintahan, lembaga-lembaga tersebut dibentuk dan berdasarkan pertimbangan presiden harus diisi dengan tokoh-tokoh yang terbaik di bidang masing-masing. Pasca amandemen UUD 1945, begitu banyak lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk dengan inisiatif langsung dari presiden. Ada yang memang dibentuk sebagai lembaga strategis berdasarkan undang-undang, tetapi ada juga yang fungsinya sebenarnya melekat pada lembaga-lembaga kementerian yang sudah ada dan menimbulkan banyak inefisiensi karena masalah koordinasi dan kewenangan yang tumpang-tindih.

Lembaga yang bersifat independen, dibentuk berdasarkan amanat konstitusi adalah:

1. Komisi Yudisial (KY)
2. Bank Indonesia (BI)
3. Tentara Nasional Indonesia (TNI)
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)
5. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
6. Kejaksaan Agung
7. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
8. Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM).

Lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang adalah:

1. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
3. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Lembaga di lingkungan eksekutif (pemerintah) yang bersifat khusus untuk membantu pelaksanaan kerja Presiden adalah:

1. Komisi Kedokteran Indonesia (KKI)
2. Komisi Pendidikan Nasional
3. Dewan Pertahanan Nasional
4. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas)

5. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
6. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
7. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
8. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
9. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
10. Lembaga Informasi Nasional (LIN).

Lembaga dan komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya yang membantu Presiden adalah:

1. Menteri dan Kementerian Negara (Kabinet)
2. Dewan Pertimbangan Presiden
3. Komisi Hukum Nasional (KHN)
4. Komisi Ombudsman Nasional (KON)
5. Komisi Kepolisian
6. Komisi Kejaksaan.

Lembaga, korporasi, dan BHMN (Badan Hukum Milik Negara) yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, adalah:

1. Lembaga kantor berita nasional Antara
2. Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
3. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
4. BHMN Perguruan Tinggi
5. BHMN Rumah Sakit
6. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri)
7. Ikatan Notaris Indonesia (INI)
8. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Pertimbangan dalam pembentukan dan dasar hukum yang berbeda-beda membuktikan bahwa lahirnya lembaga-lembaga mandiri tersebut hanya didasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban reaktif terhadap persoalan yang dihadapi oleh pemerintah. Lemahnya koordinasi dan ketidakjelasan lingkup kewenangan mengakibatkan lembaga-lembaga tersebut berjalan sendiri-sendiri, sehingga efektivitas kebijakan pemerintah justru menurun.

Proliferasi organisasi kementerian dan lembaga-lembaga pembantu presiden itu tentunya selain memperburuk kinerja dan efektivitas pemerintahan juga mengakibatkan pemborosan keuangan negara. Secara internasional, apa yang terjadi di Indonesia selama satu dasawarsa terakhir memang menunjukkan pertumbuhan lembaga pemerintah yang kurang sehat. Tabel 1 menunjukkan bahwa postur kelembagaan dalam sistem pemerintahan di Indonesia sudah terlalu gemuk jika dibandingkan dengan di banyak negara lain.

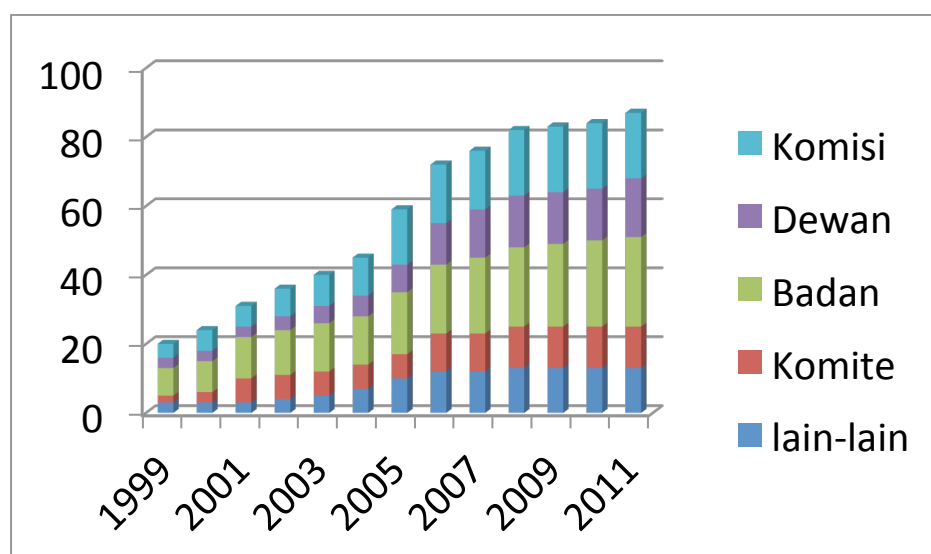
Tabel 1. Kabinet dan Lembaga Pemerintah di Beberapa Negara

Negara	Kementerian	LPNK	IB/LNS	GDP Percapita US \$
Australia	37	NA	NA	40.800
China (RRC)	22	NA	NA	8.500
Jepang	11	19	13	35.200
Indonesia	34	28	87	4.700
Korea Selatan	15	19	13	32.100
Perancis	31	NA	NA	33.509

Sumber: Kemenpan & RB, 2012

Pola pembentukan lembaga baru di jajaran pemerintah pusat tidak selalu mengikuti kebutuhan riil tentang spesialisasi dan profesionalisme. Dalam banyak kasus, lembaga baru dengan nomenklatur Komisi, Dewan, Badan, Komite atau Unit yang dibentuk dan langsung bertanggungjawab kepada Presiden itu dibentuk dengan maksud memecahkan sebuah masalah seketika. Sistem pemerintahan koalisi yang harus dibentuk, posisi DPR begitu kuat, dan begitu banyaknya Menteri yang berasal dari Partai Politik seringkali menyulitkan Presiden untuk melakukan koordinasi kebijakan. Tetapi cara pemecahan yang diambil untuk mengatasi masalah ternyata hanya sekedar membentuk berbagai lembaga baru, bukan mengoptimalkan lembaga yang sudah ada. Akibatnya, seperti tampak pada Bagan 2, terjadi proliferasi lembaga yang begitu cepat dalam satu dasawarsa terakhir. Proliferasi itu tampak lebih jelas dalam kurun waktu antara 2005 hingga 2011. Seperti telah dijelaskan, proliferasi ini cenderung mengakibatkan duplikasi, mengakibatkan pemborosan dan mengurangi efektivitas dan kinerja lembaga pemerintah.

Bagan 2. Terbentuknya lembaga negara mandiri selama satu dasawarsa



Sumber: Kemenpan & RB, 2012

Kesulitan paling besar yang harus dihadapi ketika berbicara tentang pembenahan struktur diantara jajaran pemerintah pusat adalah kurangnya kemauan politik untuk membuat agar struktur organisasi pemerintah ramping dan efisien. Budaya yang tertanam di dalam birokrasi pemerintah di Indonesia masih banyak dipengaruhi oleh warisan kolonial, di mana struktur, norma, nilai dan regulasi menyangkut birokrasi diwarnai dengan orientasi pemenuhan kepentingan penguasa dan bukan untuk memenuhi hak sipil warga negara. Dalam praktik, struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat, bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (Prasojo, *Kompas*, 17/10/2007). Itulah sebabnya, kebanyakan semangat dari pejabat pemerintah dipengaruhi oleh upaya untuk mengatur masyarakat. Sebaliknya, ketika masalah sebenarnya bersumber dari struktur organisasi pemerintah, jarang ada pejabat yang benar-benar mengakuinya dan berusaha mencari terobosan kebijakan untuk mengatasinya sedangkan kebanyakan unsur masyarakat tidak peduli dengan semakin gemuknya struktur organisasi pemerintah.

Sementara itu, masalah lama terkait dengan struktur organisasi yang belum efektif dan efisien masih belum tersentuh oleh pelaksanaan reformasi birokrasi. Sebagai contoh, perbedaan remunerasi maupun fasilitas antara jabatan struktural dan fungsional terkait Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 masih belum dapat dipecahkan secara sistematis. Dilihat dari distribusinya, saat ini ada 4.495.890 jabatan fungsional umum dan tertentu, dan 236.852 jabatan struktural. Komposisi ideal antara jabatan struktural dan fungsional tersebut di tingkat nasional masih sulit ditentukan secara tepat karena terkait visi masing-masing unit pemerintahan. Perbedaan fasilitas dalam jabatan struktural dan

Kotak 1. Pengalaman internasional mengenai *rightsizing* dan masalah di Indonesia

Sebuah studi internasional di 31 negara (Haltiwanger & Singh, 1999) menunjukkan bahwa sebagian besar perombakan struktur dan *rightsizing* didorong oleh berbagai macam faktor; yang paling umum adalah faktor tekanan fiskal untuk mengurangi besarnya kebutuhan untuk membayar gaji pegawai, upaya untuk merombak sistem kelembagaan, dan mengurangi banyaknya staff yang kinerjanya rendah. Di Indonesia, tekanan fiskal sebenarnya sudah termasuk tinggi. Dalam APBN 2013, belanja pegawai menduduki peringkat kedua terbesar setelah subsidi energi. Negara harus mengeluarkan Rp 241,6 triliun (20,9%) dari total belanja sebesar Rp 1.154,4 triliun untuk belanja pegawai. Struktur yang semakin gemuk dan kebutuhan belanja pensiun yang semakin besar akan terus meningkatkan kebutuhan belanja pegawai.

Berdasarkan data yang masuk ke Kemenpan & RB, pada tahun 2010 sudah terdapat 30 Kementerian/Lembaga yang melaporkan rencana restrukturisasi kelembagaan, termasuk di dalamnya upaya untuk mengurangi jumlah pegawai. Juga terdapat upaya untuk melakukan penilaian atas struktur dengan koordinasi antara Kemenpan & RB dengan Kemkeu (Ditjen Anggaran) untuk memperhitungkan dampak fiskal dari struktur yang mengalami proliferasi. Tetapi tampaknya dokumen rencana Reformasi Birokrasi tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya. Terdapat kecenderungan adanya pola-pikir sektoral (*silo mentality*) di mana sebagian besar pejabat berpikir tentang perampingan hanya bagi lembaga lain sedangkan pemikiran secara integratif masih sulit dilaksanakan.

fungsional banyak membuat banyak pegawai negeri sipil mengejar jabatan struktural, dan bagi birokrasi akhirnya mengalami kekurangan pegawai fungsional. Munculnya banyak jabatan struktural juga akan mengakibatkan terciptanya birokrasi Orwelian, sebuah kondisi dimana birokrasi memperluas struktur dan menambah anak buah hanya untuk mempertegas jabatan struktural tertentu.

Kendatipun GDP percapita Indonesia masih di bawah negara-negara *upper-middle income* maupun *high-income* seperti Australia, China, Jepang, Korea dan Perancis; jumlah K/L yang ada di Indonesia justru lebih banyak. Hal ini menyiratkan bahwa inefisiensi terjadi.

Jumlah K/L yang terus menggelembung tidak membuat Indonesia sejajar dengan negara-negara tersebut.

K/L di Indonesia memang dirancang untuk mengurus banyak hal namun dalam hal produktivitas, K/L tersebut justru menjadi ladang kekuasaan pejabat publik. Sangat jelas pula bagaimana fungsi K/L cenderung tumpang tindih satu dengan yang lain. Dalam penanganan masalah kemiskinan misalnya, ada 114 program yang dikelola oleh banyak kementerian sehingga sulit untuk dikoordinasi hingga akhirnya presiden berinisiatif membentuk komite nasional yang bersifat tematik. Tugas dan fungsi K/L kemudian diperparah dengan tumpang tindihnya jumlah komite/badan/komisi. Pertambahan jumlah komite/badan/komisi bahkan hingga empat kali lipat sejak tahun 2009.

Secara umum, kendala pokok yang dihadapi dalam upaya untuk merombak struktur organisasi pemerintah di Indonesia ada dua (UNDP Report, 2006), yaitu: 1) Kegagalan untuk memahami konteks perubahan (*failure to understand the context of change*), dan 2) Tidak digunakannya penilaian dan sistem pengukuran yang tepat bagi organisasi pemerintah (*not having assessment and measurement systems in place*). Dari berbagai data dan informasi mengenai efektivitas pemerintahan atau peringkat birokrasi publik di Indonesia jika dibandingkan secara internasional, sudah jelas tampak bahwa birokrasi publik harus berubah sesuai dengan tuntutan untuk meningkatkan daya saing nasional. Tetapi tampaknya komitmen untuk melakukan perubahan yang dimulai dari struktur organisasi masih sangat rendah. Sebagian besar pejabat masih merasa bahwa pemerintahan masih cukup aman dan berfungsi seperti seharusnya. Akibatnya, tidak ada keberanian untuk melakukan terobosan bagi perampingan struktur dan peningkatan efisiensi birokrasi pemerintah. Selain itu, banyak lembaga pemerintah yang tidak menggunakan data dan informasi terkait dengan kelembagaan. Sistem pengukuran kinerja dan efisiensi lembaga tidak berjalan dengan baik sehingga banyak data tentang kesenjangan antara struktur yang ada dengan kebutuhan mengenai fungsi tidak sampai kepada perumus kebijakan. Sementara itu, walaupun data atau informasi itu ada, tidak banyak upaya untuk membuat agar sistem kelembagaan menyesuaikan diri dengan kebutuhan baru tentang pelayanan publik.

3. Peta Jalan Reformasi Kabinet dan Birokrasi

Bagaimanakah cara yang paling tepat untuk menganalisis struktur organisasi kabinet dan memperoleh profil yang optimal? Ada banyak metode yang dapat dilakukan untuk menentukannya, tetapi dari segi administrasi publik yang harus dilakukan pertama-tama adalah menentukan misi pokok dari kabinet tersebut. Dengan kata lain, kabinet harus dilihat sebagai sarana untuk memecahkan masalah-masalah publik pada masa lima tahun yang akan datang. Sebagai contoh, untuk memenuhi tantangan peningkatan daya-saing global yang semakin sengit, diperlukan upaya peningkatan mutu SDM dan kualitas riset yang langsung mendukung industrialisasi Indonesia. Oleh sebab itu, perlu dibentuk Kementerian Riset dan Teknologi yang langsung dikaitkan dengan sistem pendidikan tinggi, yang membutuhkan penggabungan Ditjen Dikti di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan Kementerian Riset dan Teknologi.

Pertimbangan lainnya tentu saja terkait dengan upaya untuk mengendalikan proliferasi organisasi dan meningkatkan efektivitas dan fungsi kabinet. Penggabungan dan atau pemisahan dapat dilakukan untuk kebutuhan ini, baik diantara dua atau lebih kementerian teknis maupun penggabungan lembaga-lembaga non-kementerian yang sekarang ini sudah sangat banyak yang mengalami duplikasi dan ketidakjelasan fungsi. Berikut ini adalah beberapa hasil pemikiran dari berbagai studi maupun seminar tentang profil kabinet sekarang ini yang menyangkut kemungkinan penggabungan kementerian di dalam kabinet yang akan datang.

- a. Kementerian Tenaga-kerja dan Transmigrasi dengan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;

Jika tugas pokok dari kedua kementerian ini sesungguhnya masih banyak yang serupa dan tumpang-tindih, masih terdapat peluang besar untuk digabungkan agar penciptaan lapangan kerja dan persebaran penduduk memiliki kaitan langsung dengan upaya untuk mengembangkan daerah-daerah tertinggal di Indonesia.

- b. Kementerian Pertanian dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan; dapat diganti dengan Kementerian yang mengurus Kedaulatan Pangan;

Tantangan penting dalam satu dasawarsa mendatang adalah kedaulatan pangan yang sangat strategis bagi lebih dari 140 juta penduduk Indonesia. Untuk memperkuat wawasan maritim dan sekaligus memanfaatkan potensi agraris Indonesia, kedua kementerian ini dapat digabung guna meningkatkan koordinasi kebijakan dan efisiensi teknisnya.

- c. Kementerian Pendidikan Tinggi dan Inovasi dapat dibentuk dengan menggabung sebagian Kewenangan Kementerian Riset dan Teknologi dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;

Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi di Kementerian Pendidikan Nasional seringkali kurang fokus dalam mengambil kebijakan mengenai riset yang langsung terkait dengan kebutuhan aplikasinya di tanah-air. Sementara itu, kaitan antara Kementerian Riset dan Teknologi dengan sistem pendidikan nasional juga masih lemah. Beberapa satuan diantara kedua kementerian ini dapat digabung untuk membentuk Kementerian Pendidikan Tinggi dan Inovasi.

- d. Kementerian Keamanan Tanah-air;

Gagasan pembentukan kementerian ini barangkali mirip dengan upaya untuk meningkatkan sistem keamanan di dalam negeri yang integratif seperti halnya lembaga *Homeland Security* yang dibentuk di Amerika Serikat; Kementerian ini dapat dibentuk dengan menggabungkan fungsi-fungsi dari Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Badan Narkotika Nasional dan sebagian dari fungsi Polri.

Berbagai analisis dari dalam lembaga *think-tank* yang telah bekerja untuk pemerintah saat ini juga dapat digunakan sebagai rujukan. Sebagian dari analisis itu mungkin lebih banyak didasari dengan pertimbangan politis terkait dengan kemungkinan koalisi dan kemungkinan mengakomodasi kepentingan dari banyak Parpol. Namun alangkah baiknya jika kabinet yang akan dibentuk dalam masa pemerintahan Jokowi-JK tetap bersifat rasional dengan mengedepankan profesionalisme dan peluang efektivitasnya dalam memecahkan berbagai persoalan bangsa. Oleh sebab itu, yang diutamakan oleh pemerintah Jokowi-JK semestinya bukan sekadar berapa jumlah kementerian dan berapa banyaknya lembaga non-kementerian, tetapi juga apakah lembaga-lembaga tersebut memang tidak saling bertabrakan dalam hal fungsi dan pelaksanaan tugas-tugasnya. Tabel 3 adalah salah satu alternatif perampingan yang dikemukakan oleh sebuah tim peneliti dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dapat dipertimbangkan. Dengan perampingan yang

sifatnya moderat, tim ini menyajikan bahwa sebenarnya kabinet Jokowi-JK dapat membentuk kabinet yang hanya terdiri dari 24 kementerian dan satu kantor kepresidenan.

Tabel 3. Pola Perampingan Moderat, 24 Kementerian dan 1 Kantor Kepresidenan

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Nonportofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
1. Keuangan	16. Tenaga kerja dan Transmigrasi	1. Setneg
2. Hukum	17. Komunikasi dan Informasi	2. Urusan Pembangunan Nasional (Perencanaan dan Anggaran)
3. Pertahanan	18. Industri dan Perdagangan	3. Urusan Reformasi Administrasi
4. Agama	19. Koperasi dan UMKM	4. Urusan Pengawasan
5. Luar Negeri	20. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	5. Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah
6. Kesehatan	21. BUMN	
7. Kesejahteraan Rakyat	22. Lingkungan Hidup	
8. Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga	23. Maritim	
9. Pendidikan Tinggi dan IPTEK	24. Dalam Negeri	
10. Energi dan Sumber Daya Mineral		
11. Pertanian (Perkebunan, Perikanan, Peternakan)		
12. Kehutanan		
13. Transportasi		
14. Pekerjaan Umum		
15. Perumahan Rakyat		

Sumber: Kajian Lembaga Administrasi Negara, 2014

Kebutuhan untuk melakukan perampingan besar-besaran terutama berlaku bagi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang hingga tahun 2013 sudah berjumlah 28 serta Lembaga Non-Struktural (LNS) bentukan presiden yang berjumlah 87 buah. Upaya untuk mengurangi tumpang-tindih dan pemborosan anggaran harus menjadi kriteria pokok untuk merampingkan lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Berikut ini adalah sebagian dari contoh fungsi kementerian dan lembaga pemerintah non-struktural yang memiliki duplikasi dan tumpang-tindih fungsi:

- Kementerian Parekraf (Pariwisata dan Ekonomi Kreatif) dengan Kementerian Perdagangan.
- Kementerian Tenaga kerja dan Transmigrasi dengan BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia).
- Kementerian Kesehatan dengan BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan).
- Kementerian Dalam Negeri dan BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional).
- Kementerian Perhubungan, Badan SAR (*Search and Rescue*), dan BNPB (Badan Nasional Penanggulangan Bencana).
- Kementerian Komunikasi dan Informasi dan Komisi Penyiaran.
- Kepolisian dan Badan Penanggulangan Terorisme.
- LAPAN (Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional) dan BMKG (Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika).

Tim Transisi dan para ahli yang mempersiapkan pembentukan profil kabinet hendaknya menggunakan analisis kelembagaan dan pengembangan organisasi yang benar-benar tepat agar fungsi-fungsi yang tumpang-tindih di dalam organisasi-organisasi tersebut dapat diatasi untuk mencegah pemborosan keuangan negara yang lebih parah. Sekali lagi, yang harus diutamakan bukan kepentingan politik para pejabat atau pemangku

kepentingan yang terkait dengan masing-masing lembaga tersebut, tetapi kondisi objektif mengenai kebutuhan manajemen pelayanan dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di masa mendatang.

Kecuali UU No.39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, acuan bagi reformasi kelembagaan dan birokrasi pemerintah juga sudah ditetapkan dengan diratifikasinya UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Disahkannya UU-ASN sangat penting dan relevan bagi upaya mewujudkan rencana strategis pengembangan aparatur negara di masa mendatang karena dua hal. Pertama, kehadiran undang-undang ini akan dapat memutus persoalan "politisasi birokrasi" yang selama ini menjadi penyebab mengapa birokrasi pemerintah kurang profesional dan kurang fokus pada peningkatan mutu pelayanan publik. Ingar-bingar kegiatan politik dan kecenderungan "Politik Sebagai Panglima" telah mengurangi netralitas birokrasi dan membawa birokrasi pemerintah terombang-ambing oleh kepentingan politik penguasa di pusat maupun di daerah. Jika sistem rekrutmen dan tata-kerja aparat pemerintah dapat dibentengi dengan peraturan tegas tentang misi birokrasi sebagai pelayan publik seperti tertuang dalam UU-ASN, diharapkan bahwa pengaruh negatif dari politik terhadap birokrasi akan dapat dikikis.

Kedua, harus diakui bahwa Reformasi Birokrasi yang menjadi salah satu kebijakan prioritas dalam rencana jangka-menengah pemerintah sebelumnya telah gagal. Kegagalan itu terutama karena reformasi birokrasi hanya difafsirkan sebagai perbaikan remunerasi bagi para PNS. *Grand Design* reformasi birokrasi yang pernah dibuat oleh Kemen PAN dan RB masih sangat dipengaruhi oleh gagasan Kementerian Keuangan terkait penambahan gaji dan kesejahteraan PNS yang sebelumnya ditargetkan untuk diselesaikan pada tahun 2012. Dalam hal ini UU-ASN diharapkan mampu mengubah paradigma reformasi birokrasi yang hanya berorientasi remunerasi menjadi kinerja yang profesional, komitmen pada kepentingan rakyat, dan akuntabilitas sesuai dengan tuntutan masyarakat modern. Kenaikan remunerasi penting untuk memastikan setiap PNS memiliki tingkat kesejahteraan yang layak, tetapi yang jauh lebih penting adalah mengaitkan remunerasi dengan kinerja pelayanan mereka.

UU-ASN menetapkan tiga kategori jabatan dalam organisasi publik, yaitu: jabatan Administrasi, jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Eselonisasi PNS dalam jabatan struktural yang rumit dihapus dengan adanya ketentuan bahwa hanya ada tiga jenjang jabatan administrasi, yaitu: administrator (setara Eselon III), pengawas (setara Eselon IV), dan pelaksana (setara Eselon V). Kategori JPT dimaksudkan untuk mengenalkan konsep SES (*Senior Executive Services*) yang sudah lazim diterapkan di negara-negara yang menganut *New Public Management*. JPT diharapkan dapat mengubah kecenderungan terhentinya jalur karir para pejabat Pemda yang potensial dan sekaligus menjadi sarana perekat persatuan nasional. JPT Utama setara dengan kepala LPNK, JPT Madya setara dengan Eselon I/a dan I/b, dan JPT Pratama setara dengan Eselon II. Seperti halnya di dalam karir TNI dan Kepolisian, JPT mengharuskan *tour of duty* dalam rentang waktu lima tahunan berdasarkan kontrak dalam jabatan di jajaran kementerian maupun di berbagai daerah seluruh tanahair.

Manajemen kinerja yang mengintegrasikan komponen evaluasi kinerja dapat menjadi instrumen bagi birokrasi untuk membantu pengembangan proses pembuatan kebijakan publik, peningkatan akuntabilitas serta kualitas kinerja aparatur negara (Talbot, 2005). Pada butir yang terakhir, evaluasi kinerja berfungsi sebagai media yang begitu penting untuk menilai kinerja aparatur negara, karena media ini menyediakan informasi yang dibutuhkan bagi aparatur negara tersebut untuk dapat berubah dan meningkatkan kinerjanya. Upaya di dalam evaluasi kinerja ini perlu ditegaskan dengan praktik *reward and punishment*. Istilah *reward dan punishment* dalam suatu organisasi adalah upaya pembinaan anggota organisasi, dimana pemberian *reward* atau penghargaan dan *punishment* atau hukuman adalah cara untuk memotivasi anggota organisasi serta meningkatkan kinerja mereka. Dengan demikian, tujuan utama dari *reward and punishment* adalah untuk mengatur dan

mengelola perilaku anggota organisasi agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi (Manning et. al., 2000).

Pada konteks birokrasi Indonesia, skema *reward and punishment* ini dapat menjadi instrumen untuk meningkatkan kinerja serta mempermudah proses mutasi terutama bagi aparatur negara yang tidak ingin dimutasikan ke daerah. Hal ini tentunya akan mengatasi permasalahan distribusi aparatur negara yang tidak merata terutama di daerah-daerah yang terisolir. *Reward* akan diberikan kepada aparatur negara yang menunjukkan kinerja yang bagus, loyalitas dan dedikasi pada organisasi serta didukung oleh disiplin dan etika yang baik. Sedangkan *punishment* diberikan kepada aparatur negara yang kinerjanya buruk, tidak profesional, melanggar peraturan serta memiliki etika yang buruk. Bentuk *reward* tidak hanya semata-mata bersifat materi tetapi juga kesempatan baik dari segi karier dan pengembangan diri. Sama halnya dengan *reward*, bentuk *punishment* pun beragam, mulai yang bersifat materi, karier hingga sanksi sosial dan sanksi hukum.

Di dalam UU ASN, isu mengenai penggabungan formasi aparatur di pusat dan di daerah telah diatur dengan baik. Ini membutuhkan sistem yang bersifat nasional dalam mengatur perpindahan aparatur sipil negara (ASN), artinya pola karier ASN dapat disusun secara sistemik dalam lingkup nasional. Pada mekanisme semacam ini, maka ASN menjadi *unified* atau bersatu sehingga ASN baik di tingkat pusat maupun daerah memiliki identitas yang tunggal. Implikasi dari penggabungan formasi ini tidak hanya berpengaruh pada pengembangan pola karier ASN di Indonesia, melainkan mempermudah manajemen kepegawaian karena tidak ada lagi NIP ganda yang dapat mempersulit pendataan dan administrasi kepegawaian.

Di sisi lain, UU ASN juga menetapkan bahwa mutasi dan pola karier seorang ASN tidak terbatas pada koridor kedaerahan saja, artinya setiap ASN memiliki hak untuk mutasi atau mengembangkan kariernya pada instansi pemerintah dimanapun. Prinsip Penggabungan formasi kepegawaian pusat dan daerah dapat memudahkan pengembangan karier seorang ASN karena jika ada lowongan di suatu daerah, maka akan bisa diakses oleh ASN di daerah yang lain. Hal ini juga berlaku pada posisi di eselon satu kementerian dan lembaga lainnya. Hal ini membuat mobilitas ASN menjadi semakin mudah sehingga diharapkan dapat memperkaya wawasan kebangsaan ASN di Indonesia. Pada akhirnya diharapkan, dengan perbedaan lingkungan dan pekerjaan, maka tingkat ego sektoral dapat diminimalisir.

Namun terdapat ambivalensi dampak pada pengimplementasian peraturan mengenai penggabungan formasi kepegawaian pusat dan daerah UU ASN. Dalam UU ASN dijelaskan bahwa pengisian JPT dalam tiga tingkatan yakni JPT utama, madya dan pratama dapat dilakukan terbuka secara nasional. Namun hal ini menimbulkan ambivalensi makna ketika peraturan di dalam pasal 111 disebutkan bahwa aturan ini “dikecualikan bagi instansi pemerintah yang telah menerapkan sistem merit dalam pembinaan pegawai ASN dengan persetujuan KASN.” Aturan ini dapat dilihat dari perspektif positif dan negatif. Aturan ini dapat dilihat dalam perspektif yang positif karena memberikan otonomi bagi setiap instansi pemerintah yang direpresentasikan oleh pejabat pembina kepegawaian dalam mengembangkan sistem manajemen SDM aparatur mereka sendiri. Dalam perspektif yang negatif, aturan di dalam pasal 111 ini mengandung celah bagi praktik ego sektoral yang terselubung. Hal ini dikarenakan bahwa instansi ini menggunakan argumen pengembangan manajemen SDM aparatur yang mandiri untuk tidak membuka diri kepada ASN dari instansi lain. Sebaiknya pengecualian ini hanya diaplikasikan pada mekanismenya saja dan tidak menutup kesempatan bagi pegawai ASN untuk dapat menduduki JPT di wilayah manapun di Indonesia.

Upaya perampingan bagi keseluruhan struktur birokrasi pemerintah harus dilakukan dengan visi yang jauh ke depan mengenai kebutuhan sektor publik serta keberanian untuk keluar dari kungkungan regulasi atau pola perkembangan struktur yang masih berlaku. Sebagai contoh, menurut rumus dasar pembentukan birokrasi sesuai dengan konsep awalnya (Weber, 1964), rentang kendali (*span of control*) semestinya mengikuti teori dasar bahwa seorang pimpinan lembaga hanya dapat mengawasi maksimal 5 (lima) orang dari bawahannya. Prinsip ini dipegang cukup baik dalam masa yang panjang dan terbukti cukup

efektif berjalan pada masa tahun 1980-an. Pada masa itu, pejabat Eselon I di sebuah kementerian maksimal dipertahankan hanya 5 unit saja. Namun, setelah masa reformasi, prinsip dasar mengenai rentang kendali ini banyak dilanggar. Ada kementerian yang memiliki jajaran Eselon I hingga 9 (sembilan) atau 11 (sebelas) unit, yang seperti telah terbukti banyak menimbulkan duplikasi dan efisiensi fungsi.

Kungkungan regulasi juga harus dihindari agar presiden memiliki keleluasaan untuk bertindak sesuai dengan misi kabinet dan misi birokrasi pemerintah. Kendatipun jumlah maksimal untuk kementerian berdasarkan UU No.39 tahun 2008 masih sebanyak 34 buah, bukan berarti bahwa jumlah ini harus dimaksimalkan dengan mengorbankan efisiensi dan efektivitas jalannya pemerintahan. Selain itu, terdapat pula ketentuan mengenai birokrasi pemerintah yang bisa menghambat. Sebagai contoh, Perpres No.24 tahun 2010 sudah mendefinisikan berbagai macam jenis jabatan Eselon I hingga ke setiap satuan di kementerian, lengkap dengan nomenklatur jabatannya. Bagi sebagian perumus kebijakan, ketentuan ini seringkali ditafsirkan bahwa banyaknya pejabat Eselon I tidak boleh diubah lagi sehingga perampingan hanya dapat dilakukan di jenjang jabatan Eselon II atau yang lebih rendah. Perumus kebijakan pada rejim Jokowi-JK harus memiliki visi yang jelas untuk lima tahun atau bahkan satu dasawarsa ke depan sehingga tidak terkungkung dengan pola kebijakan statis sebagaimana sering muncul dalam sistem regulasi yang berkembang saat ini.

4. Strategi Implementasi Kebijakan Kelembagaan

Untuk memastikan bahwa kebijakan perombakan struktur dan pembentukan besaran kelembagaan yang tepat (*right-sizing*) dapat berjalan dengan baik, sistem implementasi harus terus diperbaiki. Perbaikan sistem implementasi dapat dilakukan dengan memperbaiki efektivitas tata-kerja di dalam birokrasi dan sekaligus menggunakan teknologi yang tersedia bagi proses implementasi yang efisien. Di dalam implementasi kebijakan publik, penggunaan teknologi dianggap sebagai sistem pendukung yang dapat mengembangkan kualitas pelayanan publik agar lebih efektif, efisien dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Danziger dan Andersen, 2002).

Dengan demikian, peran teknologi dapat menunjang dua aspek penting di dalam organisasi publik, yaitu: implementasi kebijakan dan sekaligus pelayanan publik. Menurut Kraemer (2003), pelayanan publik berbasis teknologi informasi dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan memberikan akses yang begitu lebar kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi dan jasa pelayanan dari pemerintah. Penggunaan teknologi informasi juga akan mempermudah distribusi pelayanan bahkan pengalokasian sumberdaya pelayanan ke daerah-daerah yang selama ini susah untuk dicapai. Dari segi internal, Kraemer menambahkan bahwa teknologi informasi tidak hanya berguna bagi penyampaian pelayanan (*delivery service*) kepada masyarakat, tetapi juga pada koordinasi antar instansi pemerintah dalam bekerjasama untuk menciptakan pelayanan. Pada tahapan implementasi dan evaluasi, penting untuk mengintegrasikan teknologi informasi dalam keseluruhan sistem pelayanan publik dengan menciptakan kerangka kerja *e-service quality control system* yang berguna untuk menampung keluhan dan saran masyarakat untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik (Ancarani, 2005).

Pengalaman di Korea Selatan, misalnya, menunjukkan bahwa perubahan struktur ke arah yang lebih ramping dapat didorong terus dengan menerapkan *e-governance* secara terukur dan konsisten. Struktur kelembagaan sulit disederhanakan karena aparat birokrasi pemerintah masih menggunakan teknologi manual yang memerlukan titik-titik pembuatan kebijakan yang tergantung kepada manusia sedangkan banyak hal yang sudah dapat diotomasikan dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik.

Tabel 4. Prioritas implementasi kebijakan kelembagaan yang efektif dan efisien

No.	Prioritas	Sasaran	Indikator
1	Penciptaan lembaga pemerintah yang tepat di K/L dan Pemda	Kelembagaan yang tepat fungsi, tepat ukuran dan sinergis	Keberhasilan melakukan perampingan (<i>right-sizing</i>) di K/L dan Pemda
			Pelaksanaan fungsi yang optimal, jumlah duplikasi dan kekosongan kerja antar Satuan Kerja
			Tingkat koordinasi sektoral dalam pembuatan kebijakan strategis
2	Pembuatan sistem dan prosedur yang sesuai dengan kebijakan dan program sektoral dan regional	Tata-kerja (<i>business process</i>) yang sederhana, transparan dan berbasis TIK	Banyaknya prosedur yang harus dilalui untuk membuat rumusan kebijakan strategis
			Tingkat transparansi dari tata-kerja birokrasi dalam membuat kebijakan
			Keberhasilan adopsi TIK (<i>e-government</i>) dalam membantu memperpendek prosedur kerja
3	Evaluasi terhadap kebijakan sektoral dan regional dari segi tujuan dan substansi kebijakan	Kebijakan yang tujuannya tepat, netral, tidak diskriminatif, dan efektif	Ketepatan sistem kebijakan K/L sesuai dengan Tupoksi dan misinya
			Efektivitas kebijakan yang diambil dalam
4	Penyusunan manajemen kinerja di jajaran K/L dan Pemda	Manajemen kinerja yang efektif	Tingkat komitmen pimpinan organisasi K/L dan Pemda dalam menerapkan manajemen kinerja
			Besaran kontrak dan evaluasi kinerja yang terdapat di dalam setiap Satker
			Keberhasilan sistem imbalan dan hukuman (<i>reward and punishment</i>) terhadap SDM di Satker
5	Pembenahan sistem perencanaan, penganggaran dan pengendalian bagi K/L dan Pemda	Sistem perencanaan, penganggaran, dan pengendalian yang efektif	Peningkatan kualitas perencanaan program
			Daya serap anggaran setiap Satker dan kinerja programnya
			Keberhasilan sistem pengendalian dalam meningkatkan kinerja
6	Pemantauan dan evaluasi terhadap perumusan kebijakan yang diambil oleh Pemda	Sistem otonomi daerah dan desentralisasi yang efektif	Efektivitas peraturan teknis yang mengatur tentang otonomi daerah
			Kualitas pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah
			Penerapan SPM untuk meningkatkan kualitas pelayanan

Pemerintah perlu menyiapkan aparatur negara yang memiliki kompetensi lebih tinggi sehingga struktur dapat dihemat dan proliferasi satuan organisasi dapat dicegah. Kecuali itu, resistensi juga seringkali dari masyarakat. Masih banyak masyarakat yang tidak terbiasa dengan proses pelayanan yang berbasis pada elektronik dan web. Terdapat banyak

mekanisme yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengeliminasi resistensi ini. Pertama, mengerahkan seluruh aparat dan pegawai dalam organisasi publik untuk membantu masyarakat yang mengalami kesulitan dalam memproses pelayanan berbasis TIK. Kedua, diperlukan kampanye besar untuk memberikan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat terkait dengan penggunaan elektronik dan web dalam pelayanan. Dengan cara ini akan terdapat transisi yang mudah bagi masyarakat untuk mulai memproses pelayanan berbasis elektronik dan web. Ketiga, memberikan insentif bagi masyarakat dalam mempromosikan penggunaan TIK dalam pelayanan pemerintah. Insentif dapat berupa biaya perijinan yang lebih murah jika masyarakat memproses pelayanan berbasis TIK daripada yang masih menggunakan pelayanan berbasis *paper based*. Ketiga, setelah adanya kampanye, sosialisasi, dan pemberian insentif, maka pemerintah perlu menetapkan produk perundangan dan peraturan dalam menciptakan seluruh pelayanan yang berbasis pada TIK. Dengan skema proses seperti ini, maka biaya dan waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan publik akan menjadi murah dan cepat.

5. Evaluasi Kinerja

Untuk menilai keberhasilan kabinet dalam mengatasi masalah bangsa serta keberhasilan reformasi birokrasi dan pendayagunaan aparatur negara pada jangka menengah, tolok-ukur yang paling mendasar adalah posisi daya-saing Indonesia di peringkat global. Tolok-ukur atau indikator ini penting mengingat bahwa pada akhirnya keseluruhan kebijakan untuk membenahi aparatur negara adalah untuk meningkatkan daya saing sektor publik Indonesia yang pada akhirnya akan menambah peluang bagi peluang pertumbuhan ekonomi, peningkatan kemakmuran, dan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Peringkat Indonesia di dalam mengurus bisnis (*doing business*) merupakan determinan yang sangat besar untuk meningkatkan daya-saing di peringkat global. Dari berbagai survei, bahkan para pelaku usaha di dalam negeri sendiri juga seringkali mengungkapkan bahwa inefisiensi pemerintah merupakan hambatan yang sangat besar dalam membangun iklim usaha yang kondusif.

Tabel 5. Sasaran kebijakan dalam peningkatan daya-saing global

Permasalahan Aparatur Negara	Peringkat Rerata Tertimbang	
	Titik Awal 2014	Sasaran 2019
Korupsi	14,2	9,1
Inefisiensi dalam birokrasi pemerintah	15,4	10,2
Dukungan sektor publik pada infrastruktur	8,7	8,3
Instabilitas kebijakan	5,4	5,0
Akses keuangan/pembiayaan	5,4	4,9
Angkatan-kerja kurang terdidik / terampil	4,1	3,5
Etos kerja dalam angkatan kerja nasional	7,2	7,0
Instabilitas pemerintahan / kudeta	5,0	4,5
Inflasi	5,6	5,2
Regulasi perpajakan	5,1	5,0

Tingkat pajak (<i>tax rates</i>)	3,3	3,0
Regulasi ketenagakerjaan	6,8	6,4
Kriminalitas dan pencurian	4,3	4,1
Kesehatan masyarakat yang buruk	2,0	1,8
Regulasi nilai-tukar	5,2	5,0

Sumber: Disesuaikan dari Global Competitiveness Report, 2013 dan Hasil Prognosis

Oleh karena itu, kinerja kabinet yang akan datang dapat dipantau dan dievaluasi kinerjanya berdasarkan angka-angka capaian realistis seperti salah satu rujukan yang terdapat di dalam Tabel 5. Rencana strategis Reformasi Birokrasi dan arah kebijakan pembinaan aparatur negara di masa mendatang harus mampu menjawab tantangan agar sistem pelayanan oleh sektor publik mampu memenuhi standar internasional yang akan memberi kemudahan dalam pelayanan, tingkat efisiensi yang tinggi dalam pemberian layanan (*service delivery*), serta menjamin bahwa pelayanan oleh pemerintah mampu mendukung pengembangan kegiatan produktif masyarakat yang semakin tinggi. Sasaran-sasaran indikator yang tercantum di dalam Tabel 5 masih bersifat umum dan perlu dikembangkan atau disesuaikan dengan indikator kinerja sektor publik di tingkat nasional. Sebagian dari peringkat rerata tertimbang itu sebenarnya sudah cukup baik dan dalam jangka pendek mungkin hanya bisa menargetkan perubahan yang relatif sedikit. Sebagai contoh, unsur instabilitas kebijakan hanya dapat ditargetkan peringkat rerata tertimbangnya dari angka 5,4 menjadi 5,0 dan regulasi perpajakan dari angka 5,1 ke angka 5,0. Namun ada banyak unsur kebijakan yang dapat ditargetkan peringkatnya secara lebih signifikan jika disertai dengan komitmen kebijakan dan penjabaran rencana strategis ke rencana aksi yang jelas dan terukur. Sebagai contoh, unsur pemberantasan korupsi sebenarnya bisa mengubah rerata tertimbang dari 14,2 ke angka 9,1 sedangkan inefisiensi birokrasi pemerintah dari angka 15,4 ke angka 10,2 atau perubahan terhadap unsur akses keuangan dari angka 5,4 ke 4,9.

Tugas dari aparat perencana pembangunan untuk jangka menengah di bidang pengembangan aparatur negara selanjutnya adalah menjabarkan indikator peringkat global tersebut ke dalam rencana aksi pembinaan aparatur yang jelas. Dengan demikian diharapkan bahwa dokumen RPJMN benar-benar dapat dijadikan sebagai pedoman untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan demokratisasi dan tuntutan efisiensi yang akan menentukan posisi daya-saing nasional serta tingkat kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang merata.

6. Penutup

Pembentukan kabinet pada masa pemerintahan Jokowi-JK merupakan tantangan awal yang akan menentukan kinerja pemerintahan ini lima tahun yang akan datang. Dengan melihat kecenderungan yang terjadi selama ini, perubahan awal yang harus dilakukan oleh Jokowi-JK adalah menciptakan kabinet yang tidak mengikuti pola pembentukan serta pemilihan tokoh seperti yang terjadi selama ini di bawah kepemimpinan presiden SBY. Kabinet hendaknya memiliki postur yang lebih ramping dan efisien dengan memprioritaskan tokoh-tokoh yang benar-benar memiliki keahlian di bidangnya. Periode tahun 2015-2019 merupakan masa yang sangat penting bagi upaya pengembangan sumberdaya aparatur maupun pembentukan birokrasi publik yang profesional, tangguh, efisien dan bertanggungjawab. Dengan mandat dari hasil Pilpres yang tipis dan koalisi pemerintahan yang menghadapi tantangan legislatif yang keras, tantangan pembentukan kabinet memang secara politis sangat berat. Tetapi jika pemerintah memiliki komitmen yang kuat dan keberanian untuk membuat terobosan guna melakukan perubahan ke arah pemerintahan yang responsif, struktur kabinet ahli yang ramping dan efisien justru akan menjadi modal

penting bagi perumusan kebijakan publik yang lebih efektif dan dukungan rakyat kepada pemerintahan baru.

Tantangan bagi pembentukan kabinet ahli yang memiliki efisiensi struktur juga harus disertai dengan Reformasi Birokrasi pada jajaran pejabat pemerintah secara menyeluruh. Pembentukan birokrasi juga merupakan tuntutan jaman yang tidak dapat dielakkan karena bersamaan waktunya dengan upaya nasional agar kemakmuran ekonomi bangsa Indonesia tetap dapat ditumbuhkan secara berkelanjutan. Ada dua tujuan pokok yang harus dijawab dari reformasi birokrasi setelah terbentuknya kabinet baru, yaitu: 1) Peningkatan daya-saing di tingkat global agar produktivitas bangsa Indonesia dapat digunakan untuk memakmurkan seluruh rakyat secara merata; dan 2) Upaya sistematis agar bangsa Indonesia tidak terjebak ke dalam perangkap penghasilan menengah (*middle-income trap*) sebagaimana dialami oleh banyak negara yang tidak mampu tumbuh lebih lanjut karena dukungan birokrasi publik yang lemah. Kita berharap agar seluruh perumus kebijakan menyangkut aparatur negara memiliki visi yang dapat dipadukan untuk kesejahteraan bangsa di masa mendatang.

Daftar Referensi

- Anonim, 2006. *Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organisations*, Capacity Development Group, UNDP.
- Anonim, 2011. *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia*. Kemitraan
- Anonim, 2013. *Membaca Daya Saing RI*. Tajuk Rencana Kompas 6 September 2013.
- Anonim, 2013. *Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2014*.
- Bass, B. M., Avolio, B. J., Jung, D. I., & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88, 207–218.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2012). *Human resource management in public service: Paradoxes, processes, and problems*. Sage.
- Chang Albitres, C., Fajardo, D., Sadatsafavi, H., Walewsky, J., Waller, S. T., & Yager, C. (2011). *Procedures for Identifying and Prioritizing Areas for Continuous Improvement* (No. Product 0-6637-P2).
- Christensen, Tom & Peter Laegreid (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform*. Ashgate Publisher, Hampshire.
- Doing Business Subnational IFC and The World Bank. 2012 *Doing Business in Indonesia 2012: Comparing Regulations For Domestic Firms in 20 Cities and 183 Economies*.
- Effendi, Sofian. 2013. *Indonesian Public Sector Governance in Asian Century*. A Paper Presented at National Seminar of the Institute of Public Administration Australia
- Hwang, Yunwon. 2011. *Comparative Analysis of Indonesian and Korean Governance*. LSE-Asia Research Center Working Paper 37. "Knowledge required, supervisory controls, guidelines, complexity, scope and effect, physical demands dan work environment".
- Laegreid, P. et al (2013). *Lessons from Emerging Coordination Arrangements in European Public Sectors*, COCOPS.
- Lane, J. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Routledge. London.

- Manning, N., Mukherjee, R., & Gokcekus, O. (2000). Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change. *World Bank Policy Research Working Paper*, (2427).
- Mohamad, I. (2012). *Strategy Review Bureaucracy Reforms*. Laporan. KemenPAN & RB. Jakarta.
- Oberman, Rooul et all 2012. *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia's Potential*. McKinsey Global Institute Report
- Pollit, C. and G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform, A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Prasodjo, Eko dalam Pan Suk Kim. 2011. *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Choon Wan Lim, Daeyoung Monnhwasa Publishing Company, Seoul.
- Pratikno (2007). "Governance dan Krisis Teori Organisasi", *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, Vol.12 No.2, November 2007.
- Purwanto, Erwan Agus et All. 2010. *Final Report: Development of State Apparatus (National Medium-Term Development Plan) 2010-2014*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas
- Pusat Studi Kebijakan Kependudukan. (2003). Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah. UGM. Yogyakarta.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S. F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl 2), i203-i232.
- Talbot, Colin. 2005. Performance management. In *The Oxford handbook of public management*, eds. E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., and C. Pollitt, 491–517. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Thoha, Miftah. 2004. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- World Bank Institute. 2013. *Worldwide Governance Indicator: Country Data Report, Indonesia 1996-2012*.