



Wawancara Khusus

Reformasi Birokrasi Tidak Secepat Membalik Telapak Tangan

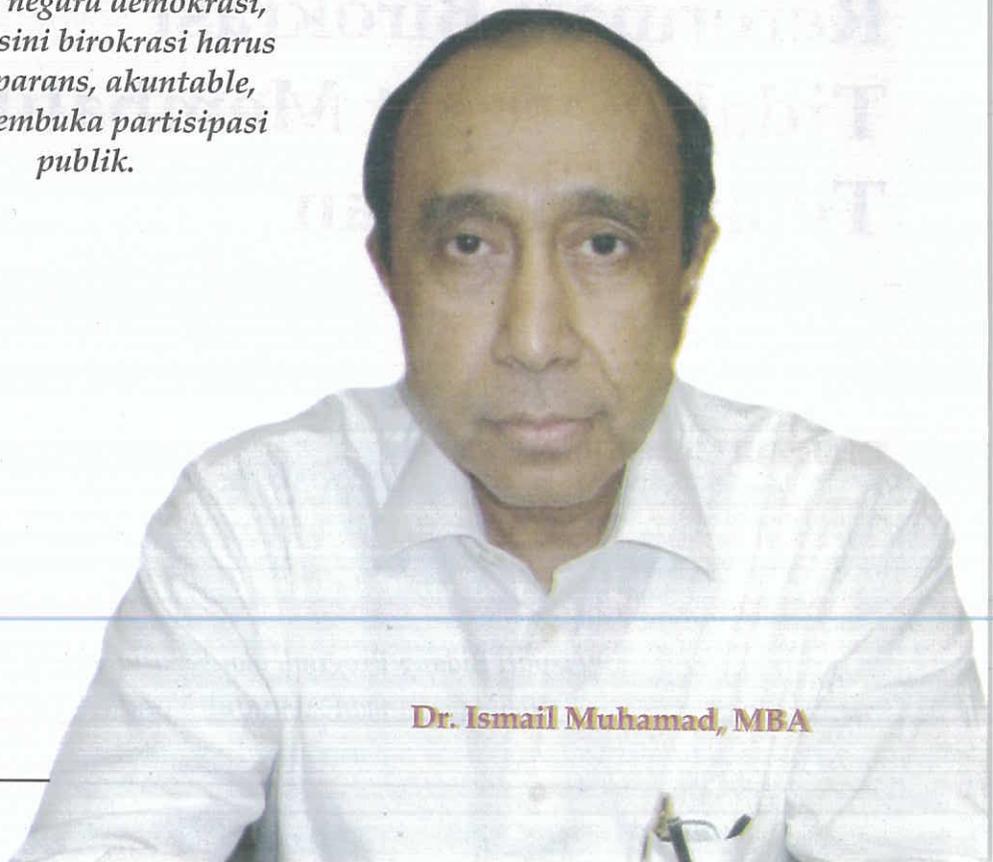
Dr. Ismail Muhamad, MBA*

**Deputi Bidang Program dan Reformasi Birokrasi, Kementerian
Pendidikan dan Kebudayaan, dan Reformasi Birokrasi,*

Setelah era reformasi, salah satu isu yang paling santer dikumandangkan adalah perlunya reformasi birokrasi. Isu utama yang ditekankan dalam reformasi birokrasi bukan saja pelayanan dan efisiensi, tetapi juga transparansi. Seiring dengan bergulirnya demokratisasi, birokrasi pemerintah dituntut untuk tampil sebagai organisasi pelayanan publik yang transparan. Prinsip *Good governance* menjadi sebuah imperatif dalam proses negara demokrasi, dan di sini birokrasi harus transparans, akuntable, dan membuka partisipasi publik.

Meskipun secara normatif, pemerintah punya sejumlah regulasi yang mengatur tatakerja birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun dari hasil penyerapan opini dalam masyarakat, ternyata sebagian masyarakat menilai reformasi birokrasi belum memperlihatkan hasil konkret, alias reformasi birokrasi masih jalan di tempat. Persoalan yang mengemuka di antaranya pemerintah, termasuk pemerintah daerah dinilai kurang transparan dan tidak banyak melibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik.

Dalam kaitan dengan persoalan tersebut, berikut ini petikan hasil wawancara redaksi dengan



Dr. Ismail Muhamad, MBA

Deputi Bidang Program dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Dr. Ismail Muhammad, MBA.

Banyak kalangan menilai program reformasi birokrasi jalan di tempat, bagaimana kondisi yang sesungguhnya ada pada saat ini?

Pandangan seperti itu dapat dipahami, tetapi sangat tergantung dari sudut pandang mana melihatnya. Perlu diluruskan, bahwa reformasi dalam skala besar (Nasional) dimulai pada tahun 1998. Fokus reformasi pada tiga bidang, yaitu Bidang Ekonomi, Bidang Politik dan Bidang Hukum. Sedangkan secara khusus reformasi birokrasi dimulai pada tahun 2004, dan sebagai pilot projectnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Kementerian Keuangan. Pada tahun 2008, Kementerian PAN menerbitkan Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Mulai tahun 2010 ditetapkan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010, dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri PAN No. 4 Tahun 2010. Jadi kalau ada yang bilang reformasi birokrasi jalan di tempat itu karena kurang mengikuti perkembangan yang ada. Jadi dari sisi kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi sudah ada langkah-langkah konkret. Berbicara mengenai reformasi birokrasi di negara manapun tidak secepat

membalikkan telapak tangan, tetapi membutuhkan proses panjang. Contoh Australia, untuk melakukan reformasi membutuhkan waktu 30 tahun baru bisa dilihat hasilnya.

Dalam kaitan dengan transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik dan lain-lain sebenarnya sangat terkait dengan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang secara definitif pelaksanaannya pada tahun 2010. Tetapi sebenarnya transparansi dan akuntabilitas di Indonesia sudah mulai dilaksanakan secara efektif pada tahun 1999, yaitu dengan dikeluarkan Instruksi Presiden RI No. 7 Tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dengan demikian secara formal semua instansi pemerintah dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya diharuskan transparan dan akuntabel. Jadi prinsipnya sudah ada model layanan, prosedur tetap, pengawasan, capaian hasil dan metode evaluasinya, semuanya sudah dituangkan dalam Rencana Strategis (renstra) instansi pemerintah. Pembuatan Renstra itu sendiri sangat transparan, meskipun pada waktu itu belum sejalan dengan UU KIP, karena belum ada. Dalam UU KIP jelas sekali menegaskan bahwa semua informasi itu terbuka (dipublikasikan) kecuali yang rahasia. Berbeda dengan paradigma sebelumnya bahwa semua informasi itu rahasia, kecuali yang dibuka atau yang dipublikasikan. Jadi secara ringkas bisa disimpulkan bahwa transparansi dan akuntabilitas

kebijakan pemerintah termasuk bidang pelayanan telah dilaksanakan, meskipun harus diakui ada beberapa yang masih tertinggal.

Bagaimana kita melihat secara konkret reformasi birokrasi itu dari sisi pelayanan publik?

Pelayanan publik itu kita bagi dua yakni yang bersifat administratif dan pelayanan praktis atau non administrasi. Pelayanan administratif seperti KTP dan sejenisnya, hampir di semua daerah sudah transparan, umpamanya sudah jelas berapa biayanya, penyelesaiannya berapa lama, prosedur dan mekanismenya. Bahkan informasi tentang semua itu ditempelkan di papan pengumuman sehingga masyarakat mengetahuinya secara jelas. Selain itu ada standar pelayanan minimum yang diatur berdasarkan Kepmendagri yang menjadi acuan bagi daerah untuk merencanakan anggaran pendapatan dan belanja daerahnya. Standar pelayanan itu juga dipublikasikan agar diketahui oleh masyarakat. Ini artinya langkah konkret yang dilakukan pemerintah itu ada, hanya mungkin kalau ada penyimpangan oleh oknum, termasuk sikap dan perilaku SKPD di daerah tertentu yang cenderung mengada-ada. Sehingga dalam konteks reformasi birokrasi, kelemahan-kelemahan itu dipantau dan dievaluasi, kemudian ditertibkan. Untuk mengurangi penyimpangan kita menggunakan instrumen indeks kepuasan masyarakat melalui survei. KPK juga menggunakan

tingkat kepuasan masyarakat dalam mengukur kualitas pelayanan publik. Dalam reformasi birokrasi, unsur itu juga dimasukkan sebagai salah satu indikator keberhasilan yakni peningkatan kualitas pelayanan publik. Kalau kita ambil contoh, kalau KPK menggunakan unsur integritas pelayanan publik, tingkat kemudahan berusaha, lalu instansi yang akuntabel. Tahun 2009 kita sudah punya *base line* sekian, kita punya target tahun 2014 sekian. Dengan ukuran itu terus dilakukan pemantauan, ternyata hasilnya semnatra ini mengalami peningkatan (kemajuan). Jadi jelas ada pengukurannya untuk menentukan tingkat keberhasilan program reformasi birokrasi.

Sampai saat ini masih banyak pemerintah daerah belum membentuk PPID sesuai ketentuan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Bagaimana Pemerintah menyikapi masalah tersebut dalam kaitan dengan upaya mempercepat reformasi birokrasi?

Secara makro hal itu termasuk dalam konteks penguatan kelembagaan dan pembenahan organisasi. Atas dasar UU KIP tersebut kita melangkah pada *Open Government* yang salah satu intinya adalah setiap instansi pemerintah dihimbau untuk segera melangkah konkret membenahi organisasinya sesuai kebutuhan. UU KIP jelas mengatakan bahwa jika masyarakat yang meminta informasi yang terbuka,

kalau ada yang menghaklangi, maka bisa dituntut. Ini artinya pintu masuk tidak harus melalui lembaga baru (PPID), tetapi melalui induk lembaganya. Jadi dari sisi kaca mata reformasi birokrasi, tidak perlu pintu-pintu lagi, setiap waktu masyarakat berhak meminta informasi pada instansi pemerintah ada atau tidak PPID pada instansi tersebut. Ditambah lagi dengan adanya website, akan lebih memudahkan. Mungkin urgensinya untuk memperkuat unit pelayanan informai. Aparat pemerintah menyadari bahwa hak publik untuk mendapatkan informasi yang mereka butuhkan, kecuali yang sifatnya terkait rahasia negara dan surat-surat yang memang sifatnya rahasia. Saat ini pemerintah sudah cukup transparan dan *open government*, seperti soal APBN, pengadaan barang dan jasa dan lain-lain semuanya terbuka.

Bagaimana kondisi pemerintah termasuk pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berprinsip *good governance*?

Kalau dilihat dari sisi akuntabilitas, pemerintah daerah tidak terlalu tertinggal. Penilaian ini didasarkan pada indikator dengan menggunakan instrumen yang ada, yakni melalui laporan akuntabilitas. Mereka menyampaikannya dengan cukup baik. Dari unsur transparansi dan lain-lain juga terlihat adanya kesungguhan pemda-pemda dan hasilnya cukup baik. Bahkan baru-baru ini pada kesempatan lokakarya

ditampilkan dua daerah yang masuk kategori berhasil, yakni Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat. Ternyata langkah-langkah yang dilakukan kedua daerah ini luar bisa dalam konteks transparansi, salah satunya adalah dengan pemanfaatan teknologi inforasi untuk memudahkan masyarakat mengakses informasi. Jadi kalau berbicara tentang prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik dalam pelaksanaan *good governance* di setiap instansi pemerintah, termasuk pemerintah daerah, maka bisa dikatakan bahwa sebagian besarnya sudah punya kesadaran tersebut sangat kuat. Ada beberapa daerah yang mengalami hambatan, tentu karena kendala-kendala, baik karena faktor sumber daya manusia maupun sumber daya lain. Kita tidak bisa menuding bahwa semua pemda itu sama, karena karakter manusianya berbeda satu dengan yang lain.

Oleh karena itu bisa disimpulkan bahwa secara nasional terdapat kemajuan yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip *good governance*. Ada kendala di beberapa daerah dengan alasan PAD yang tidak mencukupi. Tetapi berdasarkan pengamatan Kementerian PAN dan RB, upaya untuk meningkatkan pelayanan birokrasi sudah sangat kuat, di samping masyarakat juga punya kesadaran yang luar bisa dalam menuntut haknya untuk memperoleh informasi.

Salah satu sorotan masyarakat terhadap lemahnya pelayanan birokrasi adalah dalam kaitan dengan rekrutmen aparat (PNS) dan pejabat pemerintah yang tidak transparan dan sarat dengan KKN. Bagaimana pemerintah menyikapi masalah tersebut?

Memang harus diakui bahwa kondisi seperti itu ada pada praktek rekrutmen pegawai dan pejabat pemerintah. Seperti ada informasi bawa di daerah tertentu untuk masuk PNS harus bayar jutaan rupiah. Bahkan ada stemen di Komisi II DPR RI bahwa akibat penyimpangan seperti itu menyebabkan kerugian negara sampai 25 triliun rupiah. Kita sudah melakukan pembenahan dengan menetapkan agar semua proses aplikasi melalui website, lalu dalam proses asesmennya diminta dari perguruan tinggi yang terbaik di masing-masing daerah. Lalu harusnya hasil ujian itu diumumkan, tetapi dalam kenyatannya itu dimainkan juga. Sekarang pemerintah melalui Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Menteri PAN dan RB memutuskan untuk moratorium penerimaan calon PNS mulai September 2011 sampai Desember 2012. Moratorium ini diperlukan untuk melakukan pembenahan. Tidak akan disiapkan formasi oleh pusat, kalau tidak ada analisis kebutuhan kompetensi yang dibutuhkan. Sampai dengan Desember 2012 ditetapkan supaya seluruh pemerintah provinsi,

kabupaten/kota mengajukan berapa kebutuhannya, kompetensinya apa dan sebagainya. Atas dasar itu, baru ada formasi. Intinya adalah selama masa moratorium itu akan dibuat formula yang bisa mencegah praktek KKN dan perilaku yang menyimpang.

Apakah dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah membuka koridor ketertutupan birokrasi melalui semangat dialog dan komunikasi intensif antara pemerintah dan masyarakat?

Prinsipnya kita berpegang pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU ini jelas sekali, bahwa setiap ada kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, prosesnya harus dimulai dari usulan desa/kelurahan, Musrembang sampai ke tingkat nasional dimana di setiap lefel itu melibatkan masukan masyarakat, melalui tokoh-tokohnya, organisasi tertentu, dan yang merepresentasikan masyarakat diundang untuk menjangkau masukan dan aspirasi masyarakat. Salah satu langkah reformasi terkait dengan masalah ini adalah merubah *mainset* dan *kutureset* para pejabat, yang selama ini cenderung berorientasi pada kewenangan, berubah dan lebih mengutamakan peran. Jadi keterlibatan unsur - unsur dalam masyarakat itu penekanannya peranya apa, bukan kewenangannya. Dengan reformasi ini juga kita mengukur kinerja. Kalau sebuah

kebijakan dalam implementasinya tidak ada aksesnya pada masyarakat, maka kinerjanya turun. Sebenarnya secara normatif itu semua sudah diatur, karena kemudian kurang efektif, maka reformasi ini digunakan untuk membenahinya, yakni dengan menggunakan manajemen kinerja, itu pun sampai sekarang belum semua menerapkan, tetapi bukan berarti reformasi birokrasi jalan di tempat.

Bagaimana mengefektifkan pelayanan birokrasi dalam era keterbukaan informasi sebagai bagian dari demokratisasi?

Prinsip demokrasi, salah satu prasyaratnya adalah penerapan *good governance*. Tetapi ada contoh negara yang punya *good governance* namun dalam praktek demokrasiya masih kategori rendah, seperti Singapura. Meskipun Singapura punya pemerintah yang sangat *good governance*, tetapi dari sisi demokratisasi, masih jauh di bawah Indonesia. Demokrasi Indonesia menduduki nomor tiga terbaik di dunia, bahkan sudah 10 tahun terakhir ini masuk pada periode *maturity*. Jadi dengan reformasi dimaksudkan untuk merubah pemahman bahwa demokrasi tidak seperti terjadi saat ini. Tetapi yang terpenting adanya suatu *public policy process* yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Proses dalam merumuskan sebuah kebijakan publik harus melibatkan masyarakat. Persoalan nanti kalau kemudian ada yang dipotong di atas, itu semata-

mata dengan pertimbangan demi kepentingan bersama.

Kendala-kendala apa saja yang dirasakan dalam penyelenggaraan pelayanan birokrasi yang berprinsip *good governance*?

Kendala utama yang terlihat selama ini adalah pada *mind-set* dan *culture-set* pada aparat birokrasi. Pola pikir dan budaya kerja birokrat belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efisien, efektif, produktif dan profesional. Selain itu, birokrat belum benar-benar memiliki pola pikir yang melayani masyarakat, belum untuk mencapai kinerja yang lebih baik (*better performance*), dan belum berorientasi pada hasil (*outcomes*). Tetapi harus diakui untuk merubah pola pikir, apalagi sudah membudaya itu membutuhkan waktu lama. Kendala kedua adalah kebutuhan SDM aparat birokrasi itu belum proporsional, baik dari faktor alokasinya dari pusat sampai ke daerah, maupun dari sisi kompetensinya juga belum pada posisi *the right man on the right place*. Seperti digambarkan sasaran reformasi birokrasi dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang dibagi dalam tiga tahap sebagai berikut:

1. Sasaran lima tahun pertama (2010 - 2014), difokuskan pada penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintah yang bersih dan bebas KKN, meningkatkan kualitas

pelayan publik kepada masyarakat, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

2. Sasaran lima tahun kedua (2015 - 2019), selain implementasi hasil-hasil yang sudah dicapai pada lima tahun pertama, pada lima tahun kedua juga dilanjutkan upaya yang belum dicapai pada berbagai komponen yang strategis birokrasi pemerintah pada lima tahun pertama.

3. Sasaran lima tahun ketiga

(2020- 2024), reformasi birokrasi dilakukan melalui peningkatan kapasitas birokrasi secara terus menerus untuk menjadipemerintahan kelas dunia sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi lima tahun kedua.

Sehingga dengan sasaran-sasaran tersebut, reformasi birokrasi ini akan berhasil membenahi performen pelayan birokrasi dalam memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. semua itu sudah pada posisi yang benar.