

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 1 | Nomor 1 | Jan-Jun 2017

IMPLIKASI PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

Patricia Heny Dian Anitasari

KEBIJAKAN ENERGI DI INDONESIA : MENUJU KEMANDIRIAN

Riyadi Santoso

ANALISIS HUBUNGAN ANTARA HARGA MINYAK MENTAH, EMAS, DAN TIMAH

Kumara Jati

PENGUATAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN MELALUI SEKOLAH KADER

Muhammad Taufiq, Muhammad Syafiq



Diterbitkan oleh

Pusat Pembinaan Analis Kebijakan | Deputi Bidang Kajian Kebijakan | Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No.10, Jakarta, 10110

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 1 No. 1 Januari-Juni 2017

Penanggung Jawab

Dr. Muhammad Taufiq, DEA (Deputi Kajian Kebijakan, LAN)

Pemimpin Redaksi

Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

Redaktur

Meita Ahadiyati K., S.Si., MPP.

Mitra Bebestari

1. Dr. Adi Suryanto, M.Si.
2. Dr. Erwan Agus Purwanto, M.Si.
3. Dr. Sunarto, M.Si.
4. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si.
5. Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA.

Desain dan Tata Letak

Aldhino Niki Mancner, S.IP.
Toofik Dwi Nugroho, S.Sos.

Alamat Redaksi

Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan
Deputi Bidang Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara
Gedung B Lantai 4
Jl. Veteran, No. 10, Jakarta, 10110
Telp: (021) 3868201-5 ext. 136
Website: pusaka.lan.go.id
Email: pusaka@lan.go.id dan analiskebijakan@gmail.com

DAFTAR ISI

Keredaksian.....	i
Daftar Isi	ii
Sambutan Deputi.....	iii
Pengantar Pemimpin Redaksi	iv
<i>Editorial of Tribute</i>	vi
Salam Redaksi.....	viii
 IMPLIKASI PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA	
Patricia Heny Dian Anitasari	1
 MENAKAR TATA KELOLA EKONOMI DESA: OTOKRITIK TERHADAP KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN EKONOMI PERDESAAN	
Suryanto, Widhi Novianto	13
 KEBIJAKAN ENERGI DI INDONESIA : MENUJU KEMANDIRIAN	
Riyadi Santoso	28
 ANALISIS HUBUNGAN ANTARA HARGA MINYAK MENTAH, EMAS, DAN TIMAH	
Kumara Jati	37
 MENGINTEGRASIKAN REFORMASI BIROKRASI DENGAN INOVASI SEKTOR PUBLIK	
Antonius Galih Prasetya	49
<i>POLICY BRIEF CORNER</i>	63
 DILEMA DISKRESI BAGI PEJABAT PEMERINTAHAN	
Dian Eka Rahayu Sawitri.....	63
 PENGUATAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN MELALUI SEKOLAH KADER	
Muhammad Taufiq, Muhammad Syafiq.....	71
 UTOPIA ANALIS KEBIJAKAN DALAM ORGANISASI PEMERINTAH	
Erna Noviyanti, Agit Kristiana	81
 MENYEMAI AGEN PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK	
Erna Irawati, Aldhino Niki Mancner	86
<i>PUSAKA DIGEST</i>	93

SAMBUTAN

Puji syukur kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya maka Jurnal Analisis Kebijakan edisi perdana ini dapat diterbitkan. Salah satu upaya Lembaga Administrasi Negara dalam mendorong peningkatan kualitas kajian kebijakan publik adalah mendorong partisipasi aktif dari para analis kebijakan, peneliti, dan pakar kebijakan lainnya untuk menuangkan dan mempublikasikan pengetahuannya secara tertulis dalam sebuah karya tulis ilmiah. Perlu ada ruang bagi mereka untuk berbagi pandangan dan wawasannya mengenai bidang ilmu sesuai keahlian atau kepakarannya dalam mengungkapkan berbagai praktik kebijakan publik dan memberikan solusi dalam penyelesaian masalah publik di bidangnya masing-masing

Melalui terbitnya Jurnal Analisis Kebijakan, kami harapkan dapat menjadi referensi informasi kebijakan yang handal bagi para pemangku kepentingan dalam mempertimbangkan berbagai informasi kebijakan untuk pengambilan keputusan yang relevan dengan bidang kerjanya masing-masing. Jurnal Analisis Kebijakan merupakan wadah dari kumpulan atau dokumentasi yang mengangkat isu-isu atau praktik kebijakan publik yang ada di Indonesia. Dari berbagai pengalaman praktik kebijakan publik di Indonesia dapat diungkap banyak pembelajaran penting bagi para pemangku kepentingan untuk membuat keputusan kebijakan yang lebih baik.

Semoga dengan penerbitan jurnal nomor perdana ini akan diikuti oleh nomor – nomor berikutnya secara kontinyu sehingga dapat menjadi salah satu media untuk mendorong peran aktif Analisis Kebijakan dan para pemerhati kebijakan lainnya untuk menjadi *think tank* kebijakan publik di Indonesia melalui kontribusi pengetahuannya yang terdokumentasikan secara sistematis. Saya mengucapkan terima kasih kepada para pengelola Jurnal Analisis Kebijakan, mitra bebestari, para penulis, serta pihak lain yang telah bekerja keras untuk dapat menyelesaikan penerbitan jurnal ini.

Akhir kata, saya ucapkan selamat atas terbitnya Jurnal Analisis Kebijakan Volume 1 Nomor 1 Tahun 2017. Semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi bukti nyata untuk mencerdaskan kehidupan bangsa di bidang kajian dan analisis kebijakan publik.

Deputi Bidang Kajian Kebijakan

Dr. Muhammad Taufiq, DEA

PENGANTAR

Merealisasikan Wacana *Evidence-based* di dalam Proses Kebijakan Publik di Indonesia

Dear Oasisenz¹,

Data dari *Worldwide Governance Indicator* yang dikeluarkan oleh World Bank hingga akhir tahun 2016, menunjukkan bahwa peringkat kualitas kebijakan publik Indonesia yang salah satunya diukur dari kualitas regulasi, selama kurun waktu satu dasawarsa terakhir, masih berada di bawah Filipina, Brunei, Thailand, dan Singapura. Persoalan klasik kebijakan publik di Indonesia, yakni kegagalan dalam membangun konten kebijakan yang didukung oleh suatu bukti rasional empiris dan tidak berdasar atas kebutuhan publik. Kebijakan publik yang tidak merefleksikan kebutuhan publik ini akan berimplikasi terhadap efektifitas kebijakan tersebut untuk bisa menjawab berbagai persoalan dan tuntutan publik. Kesenjangan antara kebutuhan kebijakan dengan kebijakan yang dihasilkan ini utamanya diakibatkan karena kebijakan tidak berpijak pada realitas obyektif (*evidence-based*). Hal ini menimbulkan berbagai masalah, antara lain seperti duplikasi kebijakan, tumpang tindih dan disharmonisasi kebijakan, hingga pembatalan kebijakan. Hingga tahun 2011 terdapat sebanyak 4.000 peraturan daerah dari 13 ribu peraturan daerah di seluruh Indonesia dibatalkan karena tidak memenuhi kualifikasi untuk diterapkan di masyarakat. Hal tersebut menunjukkan betapa rendahnya kualitas kebijakan publik yang dihasilkan di Indonesia.

Prof. Agus Dwiyanto dalam sebuah kegiatan terkait pengembangan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan yang diselenggarakan di Lembaga Administrasi Negara menyampaikan bahwa kurangnya pemahaman yang komprehensif tentang masalah yang dihadapi dan informasi yang memadai tentang pilihan tindakan yang seharusnya diambil oleh pembuat kebijakan berimplikasi pada timbulnya masalah baru dalam masyarakat luas dan tak jarang memicu kontroversi di ranah publik. Prof. Agus Dwiyanto menilai bahwa Indonesia masih lemah dalam membangun *evidence-based policy* setidaknya terkait dengan dengan dua konteks yaitu ketersediaan *evidence* dan penggunaan *evidence*. Membanjirnya informasi yang dapat diakses dengan mudah dan murah sebagai akibat dari semakin canggihnya teknologi informasi dan komunikasi, belum memberikan kontribusi signifikan pada perbaikan proses kebijakan. Lemahnya kapasitas pembuat kebijakan dalam mengolah informasi menjadi *evidence* berpengaruh terhadap rendahnya efektifitas kebijakan tersebut dalam menyelesaikan berbagai persoalan dan tuntutan publik.

Dengan semakin tumbuhnya semangat penyusunan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy making*), ketersediaan data dan informasi organisasi menjadi sangat penting. Data dan informasi organisasi dapat menjadi bahan perumusan kebijakan-kebijakan organisasi untuk merespon dinamika lingkungan organisasi secara

¹ *Oasisenz* adalah istilah yang dibuat oleh PUSAKA LAN untuk menyebut pembaca Jurnal Analis Kebijakan. OASIS PUSAKA merupakan akronim dari *Optimizing Actions for Strengthening Source of PUSAKA*. Akronim ini diadopsi dari visi PUSAKA LAN yaitu “*Menjadi Oasis Bagi Pengembangan Analis Kebijakan di Indonesia*”.

cepat dan tepat. Memasuki usianya yang telah genap mencapai 60 tahun, Lembaga Administrasi Negara (LAN) terus berupaya mewujudkan visi institusi untuk “*Menjadi Rujukan Bangsa dalam Pembaharuan Administrasi Negara*” di Indonesia. Salah satu bentuk kepedulian yang perlu kita bangun dalam konteks ini adalah berpartisipasi aktif dalam merealisasikan wacana *evidence-based policy making* melalui kajian dan analisis berbagai data dan informasi yang relevan untuk pengambilan keputusan organisasi.

Penerbitan Jurnal Analis Kebijakan merupakan jawaban strategis untuk menjawab tantangan kebutuhan terhadap ketersediaan bukti dalam pembuatan kebijakan. Jurnal Analis Kebijakan diharapkan bisa menjadi rujukan informasi kebijakan yang handal bagi para pemangku kepentingan dalam mempertimbangkan berbagai informasi kebijakan untuk pengambilan keputusan yang relevan dengan bidang kerjanya masing-masing. Jurnal Analis Kebijakan mewadahi berbagai isu kebijakan publik yang ada di Indonesia. Saya menyampaikan terima kasih kepada para penulis yang telah berpartisipasi aktif memberikan waktu dan pikirannya sehingga terbitlah Jurnal Analis Kebijakan Volume 1 Nomor 1 Tahun 2017.

Jakarta , Juni 2017

Pemimpin Redaksi

EDITORIAL OF TRIBUTE

It's Time for Policy Analyst

Prof. Dr. Agus Dwiyanto, 61 tahun, seorang ahli kebijakan publik, telah meninggalkan kita dengan catatan mengagumkan dalam melakukan reformasi sektor publik di Indonesia yang salah satu hasil nyatanya adalah mewujudkan profesi Analisis Kebijakan (AK) di Indonesia sebagai Jabatan Fungsional dalam ASN. Dengan tegas beliau mengatakan bahwa kebijakan publik di Indonesia dalam kondisi memprihatinkan yang ditandai dengan tumpang tindihnya berbagai kebijakan, minimnya orientasi melayani dari kebijakan yang disusun serta, permasalahan baik teknis maupun non teknis terkait kualitas kebijakan di Indonesia.

Setelah menyelesaikan Program Doktoralnya di University of Southern California Prof. Agus secara konsisten mengabdikan di Universitas Gadjah Mada (UGM) dan menghasilkan berbagai publikasi yang intinya mengkritisi dan memberikan saran solusi atas berbagai permasalahan kebijakan publik di Indonesia. Tahun 2012, beliau mulai bergabung dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) hingga tahun 2015. Beliau meyakini bahwa salah satu penyebab minimnya kualitas kebijakan adalah belum adanya sebuah profesi di lingkungan birokrasi yang secara spesifik bertugas untuk memberikan rekomendasi kebijakan dan juga secara teknis menyusun kebijakan secara baik dan benar. Berbagai upaya dilakukan beliau hingga pada akhir 2013 berhasil melahirkan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) sebagai sebuah profesi di sektor publik. Tugas utama dari profesi ini adalah melakukan kajian dan analisis atas berbagai kebijakan dengan kompetensi utama melakukan analisis terhadap kebijakan dan juga melakukan advokasi terhadap rekomendasi kebijakan yang dihasilkan.

Sebanyak 78 orang analis kebijakan saat ini dimiliki dan tersebar di berbagai Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah. Secara kuantitas, jumlah ini belum cukup untuk memenuhi kebutuhan analis kebijakan secara nasional. Dan secara kualitas, di usia 3 tahun perjalanan profesi analis kebijakan, upaya mewujudkan sosok analis kebijakan yang profesional dan handal masih harus ditingkatkan. *Mini research* yang dilakukan Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan (PUSAKA), LAN menunjukkan bahwa kapasitas AK masih berada pada angka 35,75 (dari skala 50) yang menunjukkan masih banyaknya upaya yang harus dilakukan untuk mengembangkan profesi ini. Bagaimana memproduksi rekomendasi kebijakan yang singkat, jelas dan tepat serta mudah dibaca oleh pengambil keputusan (*policy maker*)? Bagaimana berkomunikasi secara jujur dan beretika? Bagaimana membangun jejaring yang saling mendewasakan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan beberapa tantangan yang harus dijawab oleh para AK dan juga Instansi Pembina JFAK (Lembaga Administrasi Negara). Di sisi lain, penerimaan atas profesi AK ini juga belum menggembirakan. *Mini research* yang sama menunjukkan bahwa utilisasi AK masih berada pada angka **(40,87 dari skala 100)**. Selain kapasitas AK, faktor kepemimpinan dan dukungan organisasi memainkan peranan penting untuk meningkatkan utilisasi JFAK ini.

Prof. Agus Dwiyanto telah membangun sistem agar kualitas kebijakan dapat ditingkatkan, dan tugas kita adalah meneruskan estafet cita-cita tersebut. Berbagai

pihak dapat bekerja sama untuk mewujudkan upaya tersebut dengan berbagai inisiatifnya misalnya organisasi pemerintah memanfaatkan keberadaan AK secara maksimal dan mengembangkannya, AK bekerja secara profesional dan jujur, dan Instansi Pembina melakukan pembinaan secara profesional. Kita mengharapkan bahwa AK mampu berkontribusi nyata dan ‘dicari’ ketika pihak-pihak mencari alternatif solusi dalam berbagai permasalahan publik.

Terima kasih dan selamat jalan Prof. Agus, kami akan selalu bekerja dan berjuang demi mewujudkan kebijakan publik yang lebih baik dari masa ke masa.

Erna Irawati

SALAM REDAKSI

Dear Oasisenz,

Jika mencermati dinamika lingkungan administrasi negara di tengah arus perkembangan IPTEK yang sangat cepat dan kran perdagangan bebas dibuka semakin luas, wacana kebijakan publik kita tidak lagi terisolasi dalam batas-batas sektoral, terlebih di era reformasi birokrasi yang gencar saat ini. Kebijakan publik yang berkualitas menjadi indikator utama pencapaian reformasi birokrasi. Seiring dengan semangat perbaikan kualitas kebijakan yang terus tumbuh, Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan (JFAK) di lingkungan birokrasi dilahirkan dengan peran strategisnya dalam produksi pengetahuan dan mengadvokasi pengetahuannya untuk kepentingan publik. Dalam upaya mendorong partisipasi aktif dari para analis kebijakan dan pemerhati kebijakan lainnya untuk mendorong perbaikan kualitas kebijakan publik di Indonesia, Lembaga Administrasi Negara menerbitkan Jurnal Analisis Kebijakan Volume 1 Nomor 1 pada tahun 2017 ini. Jurnal Analisis Kebijakan edisi perdana ini belum membatasi publikasi tematik, namun redaksi tetap memberi fokus besar dalam area tata kelola kebijakan publik.

Sudah dua dekade semenjak Indonesia memasuki babak baru era reformasi. Gejolak reformasi tahun 1997 menandai transisi tata kelola sistem administrasi negara Indonesia ke arah yang lebih demokratis. Batu keras pemerintahan yang sentralistik terus terkikis oleh arus desentralisasi yang bergulir hingga era reformasi birokrasi saat ini. Kesadaran publik terhadap kebijakan publik yang baik pun terus mengemuka dalam berbagai wacana diskusi yang dilontarkan kepada pemerintah.

Tuntutan perubahan juga merambah hingga ke level daerah dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 (PP18/2016) tentang Organisasi Pemerintah Daerah. PP 18/2016 membawa perubahan cukup mendasar terhadap kelembagaan pemerintah daerah. **Patricia Henny Dian Anitasari** selanjutnya mengulas implikasi PP 18 Tahun 2016 di Pemerintah Kota Yogyakarta. Restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah menjadi sebuah keharusan untuk dilakukan dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam isu desentralisasi di level yang lebih mikro, **Suryanto dan Widhi Novianto** mengungkapkan bagaimana tata kelola ekonomi desa yang telah ada dan dilaksanakan sejak masa orde baru sampai dengan sekarang, khususnya di era UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Analisis yang dilakukan keduanya mencoba mengusulkan desain tata kelola ekonomi perdesaan yang selaras dengan amanat undang-undang desa.

Setelah kita melihat bagaimana praktik tata kelola ekonomi di level desa, pembaca akan mencermati bagaimana praktik tata kelola ekonomi di level nasional. **Riyadi Santoso** dalam pembahasan selanjutnya mengangkat kebijakan energi sebagai isu strategis untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Permasalahan energi di Indonesia sangat kompleks dengan tantangan untuk mengembangkan energi baru terbarukan.

Dalam kasus yang lebih spesifik, **Kumara Jati** mengulas bagaimana pengaruh harga minyak mentah terhadap harga emas dan timah serta implikasinya bagi kebijakan Pemerintah. Berdasarkan perhitungan *Vector Autoregression*, dampak dari perubahan harga minyak mentah terhadap harga timah lebih besar dibandingkan dampak dari harga emas terhadap harga timah. Guncangan (*shock*) harga minyak mentah yang terjadi mengindikasikan adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran energi, sementara *shock* harga emas terhadap harga timah yang terjadi mengindikasikan adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran pertumbuhan ekonomi.

Antonius Galih Prasetya mengevaluasi kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia dan memberikan gagasan pentingnya inovasi sektor publik sebagai dua dimensi yang harus saling beriringan. Tumbuhnya semangat inovasi dan munculnya beragam inovasi pemerintah dalam 5 tahun terakhir ini harus selaras dengan upaya mewujudkan cita-cita reformasi birokrasi Indonesia dan mampu menjawab tantangan dalam menghadapi lingkungan organisasi yang semakin kompetitif.

Salah satu tantangan utama yang dihadapi Indonesia adalah mewujudkan *good governance* dalam kebijakan publik untuk memperkuat daya saing nasional. Tanpa kebijakan publik yang baik, sulit bagi Indonesia untuk dapat bergerak secara dinamis merespon tuntutan perubahan kondisi lingkungan kompetisi global yang semakin ketat. Tuntutan deregulasi yang terus menguat merupakan sinyal bagi pemerintah untuk melakukan penataan terhadap kebijakan publiknya, terutama regulasi-regulasi di bidang ekonomi untuk menarik investasi di dalam negeri.

Melalui media Jurnal Analis Kebijakan ini, gagasan-gagasan para *think tank* kebijakan selain dikemas dalam tulisan berbentuk artikel kebijakan juga dituangkan dalam format *policy brief*. *Policy brief* mengemas tulisan kebijakan secara lebih ringkas dan padat yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan dalam waktu yang cepat.

Tulisan *policy brief* pertama dari **Muhammad Taufiq** dan **Muhammad Syafiq** mendeskripsikan tentang kelemahan sistem pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN serta bagaimana model penyelenggaraan sekolah kader yang ideal bagi birokrasi Indonesia.

Munculnya berbagai kebijakan penataan regulasi mempeketat aturan main bagi para pejabat publik dalam menjalankan perannya. Agar tidak terjebak dalam implementasi kebijakan yang kaku, pejabat publik memerlukan ruang diskresi untuk mendorong tumbuhnya inovasi di sektor publik di samping melakukan peran utamanya dalam melaksanakan aturan yang ada. Dalam tulisan **Dian Eka Rahayu Sawitri**, membahas terkait dengan kegamangan dan dilema di kalangan pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi.

Dalam upaya penataan kebijakan publik, dibutuhkan sumber daya manusia yang berkompeten untuk melakukan kajian dan analisis kebijakan publik. Sebagaimana yang telah disampaikan pada awal tulisan redaksi ini, lahirnya jabatan fungsional analisis kebijakan (JFAK) di sektor publik memberi angin segar untuk peningkatan kualitas kebijakan publik Indonesia di masa depan. **Erna Irawati**, **Erna Noviyanti**, **Agit Kristiana**, dan **Aldhino Niki Mancner** lebih lanjut membahas pentingnya peran analisis

kebijakan dan bagaimana kondisi saat ini (*existing condition*) dari keberadaan JFAK di dalam organisasi pemerintah. Selanjutnya, ketiganya akan memberi rekomendasi bagi pemerintah untuk mendorong tumbuhnya analis kebijakan baik di Pusat maupun di Daerah.

Berbagai isu kebijakan yang diangkat oleh para penulis dalam Jurnal Analis Kebijakan Volume 1 Nomor 1 tahun 2017 ini memberi kita satu pesan perihal arti penting tata kelola yang baik di sektor publik. Tata kelola di era reformasi kini tidak hanya dituntut menyentuh kebijakan makro di level negara tetapi juga harus merambah hingga ke level desa. Desentralisasi pasca reformasi di Indonesia memberi banyak pelajaran. Salah satu pelajaran penting yang dapat kita tangkap adalah kemajuan ekonomi suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya, tetapi ditentukan oleh kualitas tata kelola kebijakan yang dilakukan. Banyak daerah dengan potensi sumber daya alam yang kecil namun justru mampu menunjukkan kisah suksesnya dalam membangun kebijakan sosial, ekonomi, dan kebijakan di sektor lainnya dengan lebih baik.

Lembaga Administrasi Negara menyampaikan terima kasih kepada para penulis yang telah berpartisipasi aktif menyebarluaskan gagasan kritis konstruktifnya untuk perbaikan kualitas kebijakan publik di Indonesia melalui media Jurnal Analis Kebijakan. Kami nantikan partisipasi aktif dari para penulis baik analis kebijakan maupun pemerhati kebijakan lainnya untuk menuliskan hasil analisis kebijakannya dalam penerbitan Jurnal Analis Kebijakan edisi berikutnya. Salam reformasi!

Jakarta, Juni 2017

Tim Redaksi

IMPLIKASI PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

P. Heny Dian Anitasari., S.H., M.Hum

Pemerintah Kota Yogyakarta

Abstrak

Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 telah mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk meninjau kembali struktur kelembagaan dan organisasi pemerintahannya. Kondisi yang ada menunjukkan struktur organisasi yang berlebih namun di sisi lain anggaran Pemerintah Daerah terbatas. Penerbitan Peraturan Pemerintah ini diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang efektifitas dan efisiensi. Setelah diimplementasikan, perlu ada evaluasi kebijakan untuk mengetahui bagaimana dampak atau hasil kebijakan tersebut. Artikel ini diarahkan untuk mengkaji norma hukum positif dan membandingkan realitas restrukturisasi organisasi dan menunjukkan gap antara kondisi yang diharapkan dan kondisi yang ada. Dampak umum terlihat dari terjadinya pembentukan organisasi Pemerintahan Daerah yang homogen yang tercermin dalam kesamaan nomenklatur, bentuk dan jenis. Namun, ada masalah di balik homogenitas tersebut. Implikasinya yang jelas dalam kasus Pemerintah Kota Yogyakarta adalah adanya beberapa urusan pemerintahan tidak diakomodasi dengan baik dan ada peningkatan jumlah unit organisasi Pemerintah Daerah. Dalam urusan pemerintahan, beberapa urusan pemerintahan dengan intensitas sedikit akan digabungkan dengan urusan pemerintahan lainnya dalam struktur kelembagaan. Sedangkan dalam hal anggaran belanja pegawai meningkat karena berbanding lurus dengan kenaikan jumlah eselon II dan eselon III. Kondisi ini juga mempengaruhi penambahan fasilitas infrastruktur kerja yang harus disediakan.

Kata kunci : restrukturisasi organisasi, organisasi perangkat daerah, urusan pemerintahan daerah

Abstract

Government Regulation No. 18 of 2016 has mandated the Regional Government to review its institutional structure and government organization. Existing conditions indicated oversized organizational structure and limited budget of Regional Government. The enactment of this Government Regulation is expected to create effective and efficient Local Government. After being implemented, policy evaluation is necessary to analyze impact or outcome of the policy. This article aims to examine positive legal norms and comparing to the reality of organizational restructuring and demonstrate the gap between expected conditions and existing conditions. A general impact is analyzed from the formation of a homogeneous type of Regional Government organization, reflected in the similarity of nomenclature, form and type. However, there is a problem behind such homogeneity. For the case of Yogyakarta City Government, the obvious implication is that some government affairs are not properly accommodated and there is an increasing number of Regional Government organization units. Based on governmental affairs, low intensity government affairs should be combined with other governmental affairs within an institutional structure. This policy has increased the number of echelon II and echelon III position. As a result, personnel expenditure budget increased due to increasing number of echelon I and II. Consequently, work infrastructure and facilities that must be provided increased accordingly.

Keywords : organizational restructuring, regional government unit, local government affairs

A. Latar Belakang

Perubahan regulasi terkait dengan organisasi perangkat daerah melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (PP 18 Tahun 2016) mengharuskan daerah-daerah otonom (kabupaten/kota) untuk meninjau kembali struktur kelembagaan dan organisasi pemerintahannya. Secara prinsip PP tersebut membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap kelembagaan pemerintah, bahkan banyak pihak yang menganggap kehadiran PP tersebut menegaskan upaya untuk melakukan resentralisasi. PP yang merupakan pengganti dari PP nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (PP 41 Tahun 2007) ini setidaknya diterbitkan dengan dua semangat, yaitu semangat untuk mengatasi kesimpangsiuran nomenklatur tupoksi dan rentang kendali kelembagaan daerah sebagaimana diatur dalam PP 41 Tahun 2007 dan semangat untuk membatasi jumlah kelembagaan daerah. Hal ini terlihat dari standarisasi yang secara ketat harus diikuti oleh pemerintah daerah-daerah otonom.

Kesimpangsiuran nomenklatur menjadi perhatian karena selama ini ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat telah melahirkan persoalan baik koordinasi maupun masalah keuangan. Demikian juga, beberapa nomenklatur telah menyebabkan ketidakefektifan kinerja unit-unit instansi di daerah. Sementara itu, semangat untuk membatasi jumlah kelembagaan daerah lebih didasarkan pada alasan-alasan rasionalitas. Sebagaimana diketahui, kelembagaan struktur organisasi pemerintah daerah yang ada saat ini cenderung sangat gemuk sehingga menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur. Akibatnya, agenda-agenda penting pemerintah lainnya tidak bisa dilaksanakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran. Oleh karena itu, kehadiran PP ini diharapkan akan menghasilkan penghematan yang sangat

signifikan dari pos belanja aparatur sehingga dapat diarahkan untuk pos-pos kegiatan lainnya.

Namun demikian, restrukturisasi organisasi pemerintah daerah juga bukan hal yang mudah. Peraturan ini pada gilirannya juga menciptakan pekerjaan baru bagi daerah sehubungan dengan beberapa konsekuensi besar yang menyertainya, seperti perampingan/penggemukan struktur organisasi perangkat daerah, mutasi PNS, dan lain sebagainya. Beban daerah untuk melakukan restrukturisasi juga semakin berat manakala secara teknis, kebijakan ini mengharuskan dilakukannya restrukturisasi kewenangan dan kelembagaan daerah secara signifikan dalam waktu yang sangat singkat.

Dalam rangka penataan organisasi perangkat daerah, meskipun regulasi menjadi acuan pokok, namun proses restrukturisasi kelembagaan pemerintahan daerah perlu mempertimbangkan banyak aspek, sehingga kelembagaan yang dihasilkan memenuhi idealisme untuk diterapkan. Dalam konteks Pemerintah Kota Yogyakarta ada tiga aspek yang dipertimbangkan sebagai dasar bagi penetapan struktur kelembagaan Kota Yogyakarta, yaitu visi misi, dinamika kota, dan dimensi ideal.

Visi dan misi ke depan Kota Yogyakarta telah ditetapkan dalam rencana strategis. Kelembagaan dalam konteks ini dipahami sebagai instrumen yang dimiliki oleh pemerintah kota untuk melaksanakan visi dan misi pembangunan yang ingin dicapai dalam periode tertentu. Visi dan misi pemerintahan akan bisa dipenuhi bilamana kelembagaan yang dirancang mencerminkan kebutuhan kota untuk melaksanakan prioritas pemerintahan dan pembangunan yang ditetapkan.

Dimensi dinamika kota, yaitu tuntutan masyarakat yang khas, yang membedakan sebuah kota dengan sebuah kabupaten, atau desa, yang dinamikanya bisa dikatakan berbeda dengan kota. Pemerintah daerah tidak bisa lagi menutup mata terhadap dinamika di luar dirinya,

karenanya ia dituntut responsif dan peka terhadap apa yang berlangsung di sekitarnya. Wujud riil dari kepekaan ini ditunjukkan dalam struktur pemerintah daerah yang memang mampu menjawab kebutuhan masyarakat yang tinggal di wilayah teritorialnya.

Aspek lain yang perlu dipertimbangkan dalam pemikiran restrukturisasi Kota Yogyakarta adalah dimensi ideal sebuah organisasi, yakni yang mengedepankan prinsip efektivitas dan efisiensi. Lembaga yang efektif dan efisien adalah ketika tidak terjadi *overlapping* dan pada saat yang sama mampu mencapai hasil optimal dari apa yang telah direncanakan sebelumnya.

Proses restrukturisasi juga berada dalam konteks makro lain, seperti konteks yuridis, politis, ekonomis, dan SDM. Konteks makro tersebut pada saat yang bersamaan dapat dibaca sebagai peluang dan tantangan. Meskipun dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan lokal, restrukturisasi kelembagaan Kota Yogyakarta, bagaimana pun juga harus mempertimbangkan aturan main yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Nasional. Penataan kelembagaan Kota Yogyakarta perlu mempertimbangkan sejauh mana akan munculnya resistensi yang mungkin dilakukan oleh aparat birokrasi sendiri. Selain itu, faktor penting yang harus diperhatikan adalah pertimbangan kemampuan pemerintah kota dalam pembiayaan atas hasil restrukturisasi, agar jangan sampai aktivitas yang dimaksudkan untuk mengoptimalkan format kelembagaan, justru akan berujung pada pemborosan keuangan daerah.

Dalam hal ini, Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki kewajiban untuk menyesuaikan dan menerjemahkan secara konkret urusan pemerintahan tersebut. Hal tersebut tentu bukan merupakan perkara yang mudah. Pada satu sisi, pemerintah kota dituntut untuk melakukan penyesuaian dan perubahan kelembagaan organisasi perangkat daerah dalam rangka tertib dan taat peraturan perundang-undangan dan

kepastian hukum (*rule driven*), sedangkan pada sisi yang lain, hal tersebut tidak jarang berakibat pada terganggunya sistem birokrasi pemerintahan yang selama ini telah menerjemahkan dengan baik kebutuhan-kebutuhan yang ada di daerah.

Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana implikasi kebijakan penataan organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2016 di Pemerintah Kota Yogyakarta? Adapun tujuan tulisan adalah untuk menganalisis implikasi yang timbul dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.

B. Kerangka Teori

Secara teoritik beberapa konsep dipergunakan sebagai pijakan dalam melakukan analisa kelembagaan dan penyusunan arah rekomendasi kebijakan. Beberapa konsep tersebut adalah sebagai berikut:

a. Otonomi dan Desentralisasi

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan sistem pemerintahan yang sekarang ini menjadi pilihan, terutama untuk mengatur hubungan antara pusat-daerah di Indonesia. Seperti tercatat dalam sejarah, masalah relasi pusat-daerah merupakan isu sensitif yang banyak menimbulkan persoalan. Kekecewaan daerah yang muncul belakangan ini sebagai akibat dari penerapan sistem sentralistik sebetulnya bukan peristiwa baru. Dipilihnya desentralisasi sebagai asas otonomi daerah dalam pengelolaan pemerintahan merupakan pilihan tepat karena secara teoritis mempunyai banyak keunggulan. Menurut Osborne dan Gaebler (*Reinventing Government*, Reading, MA.: Plume, 1993), keunggulan-keunggulan lembaga yang terdesentralisasi adalah:

1. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel, sehingga dapat memberi respon yang cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan (masyarakat) yang berubah.
2. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi.
3. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi.
4. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih produktif.

Sedangkan bagi dunia ketiga, termasuk Indonesia, desentralisasi pemerintahan adalah sebuah kebutuhan. Berkaitan dengan hal tersebut, Cheema dan Rondinelli (1983 : 14–16) merangkum sejumlah argumen yang berkaitan dengan pentingnya desentralisasi di dunia ketiga. Khusus berkaitan langsung dengan isu penataan kelembagaan, argumentasi pentingnya pelaksanaan desentralisasi di negara-negara dunia ketiga didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut:

1. Desentralisasi memungkinkan pemerintahan di tingkat lokal untuk membuat program-program dan rencana pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat.
2. Desentralisasi yang berarti transfer kekuasaan dari tingkat pusat ke daerah, akan dapat meningkatkan sensitivitas aparat pemerintahan terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat.
3. Desentralisasi dapat mendorong peningkatan kapabilitas pemerintahan dan institusi-institusi swasta (*private*) di tingkat lokal. Desentralisasi juga mendorong aparat di tingkat lokal untuk meningkatkan kemampuan teknis dan manajerialnya.
4. Struktur pemerintahan yang terdesentralisasi diperlukan untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan.

5. Desentralisasi memungkinkan penciptaan sistem administrasi yang lebih fleksibel, kreatif, dan inovatif.

Dengan demikian pemerintahan yang terdesentralisasi menyediakan ruang bagi daerah untuk melakukan inovasi-inovasi dalam penataan lembaganya sesuai dengan potensi dan beban yang ditanggung. Persoalan pelayanan publik juga akan bisa lebih baik dilakukan, karena daerah sendirilah yang mengetahui persoalan di lingkungannya.

C. Metodologi

Tulisan ini merupakan kajian hukum normatif, artinya kajian ini dikaji norma-norma hukum positif dalam menggambarkan realitas yang ada, untuk selanjutnya membandingkan antara norma-norma hukum positif dengan kenyataan restrukturisasi organisasi kelembagaan perangkat daerah. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis historis, yaitu data yang terkumpul didekati dengan pendekatan sejarah hukumnya. Penilaian terhadap peristiwa-peristiwa hukum diukur dari sejarah hukum.

Bahan penelitian dalam penelitian hukum normatif terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Maria, 1989: 7) dengan rincian sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer
Bahan hukum yang berupa dokumen dan arsip-arsip resmi organisasi perangkat daerah Pemerintah Kota Yogyakarta dan peraturan perundangan yang berlaku, yaitu:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah;
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
 - c. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Susunan dan Kedudukan Organisasi Perangkat Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari literatur-literatur seperti: buku, bahan seminar, makalah dan lain-lain yang terkait dengan obyek penelitian.

Data yang telah terkumpul dianalisis secara normatif kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma positif. Analisis kualitatif dilakukan dengan menganalisis paparan hasil penelitian yang sudah tersistematis tersebut dengan yang didapat dari teori-teori hukum, serta hukum positif (*in concreto*), untuk dapat menjelaskan permasalahan penelitian hukum tersebut dalam bentuk kalimat yang bisa dipahami secara ilmiah, bukan dalam bentuk angka-angka atau data statistik.

D. Hasil Dan Pembahasan

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah membawa implikasi penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah. Kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah ini diakomodasi melalui kelembagaan perangkat daerah sesuai prinsip *structure follows function*. Kewenangan merupakan dasar kelembagaan, sedangkan kelembagaan merupakan wadah untuk melaksanakan kewenangan. Hadirnya PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan amanat dari UU Nomor 23 Tahun 2014 untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang kedudukan, susunan organisasi, rincian tugas dan fungsi, serta tata kerja perangkat daerah.

Terkait hal tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki kewajiban menyesuaikan dan menerjemahkan urusan pemerintahan konkuren yang merupakan jatah kabupaten/kota ke dalam tata kelembagaan yang tidak bertentangan dengan ketentuan normatif lainnya, yaitu produk perundang-undangan di atasnya.

Tantangan yang dihadapi dalam pembentukan organisasi perangkat daerah adalah pertama, struktur organisasi harus efektif dan efisien dalam mewadahi urusan-urusan pemerintahan sesuai prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Kedua, orientasi pegawai daerah adalah menduduki jabatan yang lebih tinggi sehingga hal ini mendorong untuk memperbesar struktur birokrasi yang mampu menampung banyak pejabat birokrasi. Berbagai tantangan yang dihadapi organisasi perangkat daerah pada akhirnya akan menentukan kinerja daerah. Maka dari itu perlu memperhatikan desain, struktur, mekanisme kerja, dan kualitas aparatur.

Pada bagian ini ditujukan untuk menganalisis peraturan perundangan yang terkait dengan kelembagaan di level pusat dan daerah yang sesuai dengan konteks Kota Yogyakarta. Analisis dilakukan untuk melihat kesesuaian antara regulasi yang ada dengan konteks kebutuhan dan kekhasan daerah. Secara singkat bagian ini akan membahas, pertama, pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah yang tercantum dalam PP Nomor 18 Tahun 2016. Kedua, wadah kelembagaan yang dapat dibentuk untuk mengakomodir urusan-urusan Pemerintahan Kota Yogyakarta berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2016.

a. Urusan PP 18 Tahun 2016

Dalam PP Nomor 18 Tahun 2016, perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan. Pembentukan perangkat daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan daerah yang diserahkan kepada daerah. Sedangkan PP Nomor 41 Tahun 2007, perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari Sekretariat

Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Tabel 1
Perbandingan PP Nomor 41 Tahun 2007
dan PP Nomor 18 Tahun 2016

Perihal	PP 41 Tahun 2007	PP 18 Tahun 2016
Pertimbangan pembentukan OPD	a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah c. Kemampuan keuangan daerah d. Ketersediaan sumber daya Aparatur e. Pengembangan pola kerja sama (antar daerah dan/atau pihak ketiga)	a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah b. Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah c. Efisiensi d. Efektivitas e. Pembagian habis tugas f. Rentang kendali g. Tata kerja yang jelas h. Fleksibilitas
Perangkat daerah Kabupaten/Kota	a. Sekretariat Daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. BAPPEDA e. Dinas f. Lembaga Teknis Daerah (badan, dinas, dan rumah sakit) g. Kecamatan h. Kelurahan	a. Sekretariat Daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. Dinas A/B/C e. Badan A/B/C f. Kecamatan A/B

Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada kabupaten/kota pada akhirnya harus diterjemahkan ke dalam wadah kelembagaan daerah. Untuk lebih lanjut membentuk lembaga yang sesuai dengan tipologi perangkat daerah, terlebih dahulu perlu melakukan pemetaan urusan pemerintahan berdasarkan variabel beban kerja yang terdiri dari variabel umum dan variabel teknis.

Pada pasal 6, PP Nomor 18 Tahun 2016 dijelaskan bahwa variabel umum bobot sebesar 20% yang dilihat melalui indikator jumlah penduduk; luas wilayah; dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah. Sedangkan variabel teknis bobot 80% yang didasarkan pada beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Pada prinsipnya, masing-masing urusan pemerintahan diwadahi dalam satu satuan kerja perangkat daerah. Namun apabila intensitas urusan pemerintahan tersebut kecil maka penyelenggaraan fungsi urusan tersebut digabung dengan perangkat daerah yang memiliki kedekatan karakteristik dan/atau keterkaitan fungsi urusan pemerintahan tersebut. Perumpunan urusan pemerintahan untuk kabupaten/kota yaitu meliputi:

- Pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata.
- Kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan desa.
- Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran.
- Penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja.
- Komunikasi dan informatika, statistik dan persandian.
- Perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan.
- Perpustakaan dan kearsipan.

Apabila dalam penyusunan organisasi perangkat daerah hanya mendasarkan pada variabel umum, variabel khusus seperti yang tertuang dalam PP Nomor 18 Tahun 2016 tersebut tanpa memperhatikan konteks lokalitas daerah, maka yang akan terjadi dalam pembentukan organisasi perangkat daerah tersebut akan terjadi kecenderungan yang sama (homogen). Apabila melihat urusan yang ada di PP Nomor 18 Tahun 2016, maka tidak semua urusan yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta dapat

terwadahi dalam struktur kelembagaan. beberapa tugas dinas yang sudah berjalan tidak terakomodasi seperti Dinas Perizinan, Dinas Pengelolaan Pasar, Dinas Bangunan Gedung dan Aset Daerah, serta Kantor Pengelolaan Taman Pintar.

b. Wadah Kelembagaan Pemerintah Kota Yogyakarta

Pemikiran di bidang inovasi penyelenggaraan birokrasi dikembangkan, secara populer antara lain yang populer adalah konsep inovasi birokrasi Osborne dan Gaebler (1995), yang mentransformasikan 10 prinsip kewirausahaan ke dalam organisasi publik, melaksanakan perubahan-perubahan dalam pemerintahan yang dikenal dengan istilah *Reinventing Government* atau Mewirausahakan Birokrasi, yaitu:

1. *Pemerintahan Katalis: Mengarahkan Ketimbang Mengayuh.* Pemerintah lebih mengkonsentrasikan diri pada aspek pengaturan/regulasi dengan membuat kebijaksanaan daripada sebagai pelaksana kebijakan atau pelaksana penyelenggaraan pelayanan umum bagi masyarakat;
2. *Pemerintahan Milik Masyarakat: Memberi Wewenang Ketimbang Melayani.* Pemerintah lebih bertujuan kepada memberdayakan masyarakat (*empowering citizens*) tidak hanya melayani yang membuat masyarakat terlena dan tergantung kepada pemerintah tetapi pemberian layanan dan penyediaan fasilitas dilakukan dalam rangka pendewasaan dan pemandirian masyarakat;
3. *Pemerintahan yang Kompetitif: Menyuntikkan Persaingan ke dalam Pemberian Pelayanan.* Menciptakan kompetisi dalam pemerintahan dengan mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian layanan di antara penyelenggara pelayanan umum;
4. *Pemerintahan yang Digerakkan oleh Misi: Mengubah Organisasi yang Digerakkan oleh Peraturan.*

Pemerintah atau birokrasi Max Weber mengemukakan bahwa jalannya birokrasi dikendalikan atau diarahkan oleh aturan, konsepsi tersebut dirasakan kurang tepat lagi tetapi sebaiknya Pemerintah atau birokrasi berjalan diarahkan oleh tujuan dan misi (*mission*) yang telah ditetapkan yakni untuk kepentingan masyarakat;

5. *Pemerintahan yang Berorientasi pada Hasil: Membiayai Hasil, bukan Masukan.* Pemerintah yang berorientasi pada hasil dengan penekanan atau pokok perhatian bukan ada aspek "*inputs*", melainkan pada aspek hasilnya (*outcomes*);
6. *Pemerintahan Berorientasi Pelanggan: Memenuhi Kebutuhan Pelanggan, Bukan Birokrasi.* Pemerintah yang diarahkan oleh kebutuhan dari konsumen yaitu masyarakat bukan diarahkan oleh kebutuhan daripada birokrasi;
7. *Pemerintahan Wirausaha: Menghasilkan Ketimbang Membelanjakan.* Penanaman semangat wirausaha dalam Pemerintah, yakni bersemangat untuk menghasilkan atau mendapatkan keuntungan untuk penerimaan keuangan, daripada memikirkan bagaimana menghabiskan anggaran yang dialokasikan;
8. *Pemerintahan Antisipatif: Mencegah daripada Mengobati.* Pemerintah yang antisipatif, yakni melakukan antisipasi baik berupa pencegahan terjadinya sesuatu permasalahan, antisipasi terhadap perubahan yang mungkin akan terjadi, daripada mengatasi masalah setelah permasalahan tersebut muncul atau menyesuaikan setelah perubahan terjadi;
9. *Pemerintahan Desentralisasi: Merubah Hirarki kepada Partisipasi dan Kerjasama.* Pemerintah yang melaksanakan desentralisasi atau mendelegasikan kewenangan kepada unsur-unsur bawahannya antara lain dengan menerapkan pola manajemen partisipatif serta kerjasama kelompok

(*teamwork*) dalam pencapaian sasaran organisasi.

10. *Pemerintahan Berorientasi Pasar: Mendongkrak Perubahan Melalui Pasar*. Pemerintah yang mendorong berlakunya "mekanisme pasar" secara sehat dan menyesuaikan tuntutan perubahan berdasarkan tuntutan dan mekanisme pasar.

Dari sepuluh prinsip tersebut menunjukkan pola yang dikembangkan dalam sistem birokrasi yang menganut kultur positif untuk menjadi sebuah birokrasi yang lebih berorientasi pada pelayanan. Jika prinsip-prinsip tersebut dapat secara komprehensif diimplementasikan maka akan berhasil membentuk refungsionalisasi birokrasi sehingga birokrasi yang "melayani" benar-benar dapat diwujudkan. Sementara itu *strategic apex* memberikan sentuhan dalam kebijakan yang menekankan perlunya perubahan kultur serta mengkondisikan organisasi untuk mengimplementasikan pola pelayanan.

Terkait dengan disain organisasi yang dilakukan hendaknya menganut beberapa ketentuan mendasar, yaitu *rule driven, mission driven, function driven, potential driven* (Sulistiyani, 2011). Artinya sebuah penataan kelembagaan pemerintah dalam disain organisasi senantiasa memperhatikan, mempertimbangkan dan mengikuti ketentuan perundang-undangan, sesuai dengan visi dan misi daerah dan memperhatikan fungsi-fungsi utama organisasi serta potensi daerah. Bittner (1965), mengemukakan bahwa perdebatan di seputar permasalahan analisis struktural-fungsional menunjukkan secara meyakinkan bahwa desain administratif formal tidak pernah mengacu pada organisasi kaku, karena sesungguhnya tetap memperhatikan masalah relevansi dalam studi sosiologis organisasi. Desain organisasi mengikuti konsepsi tertentu yang memenuhi kebutuhan teknis manajemen.

Bakker (2008) dalam menghadapi realitas seperti itu berargumen bahwa gagasan pemikiran strategis muncul untuk mengisi kesenjangan dan mengatasi keterbatasan. Organisasi yang melakukan perencanaan strategis telah terbukti menunjukkan kinerja yang lebih baik. Hasil pemikiran strategis bersifat jangka panjang. Dua fokus dalam pemikiran strategis secara umum adalah perencanaan ke atas terfokus melihat memastikan bagaimana taktik menghubungkan ke tujuan organisasi, pemikiran strategis ke bawah terfokus memastikan bahwa makna dan tujuan yang ingin dicapai telah disebarkan ke seluruh organisasi sehingga pencapaian tujuan dan taktik yang tepat dapat dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan riil organisasi.

Menurut Fauzan (2016) bahwa PP 18 Tahun 2016 sebagai pengganti PP Nomor 41 tahun 2007 secara esensial bahwa perubahan terletak pada rekognisi pembagian urusan pemerintahan yang berkorelasi pada kewenangan dan basis penataan organisasi perangkat daerah. Dalam PP Nomor 18 Tahun 2016, daerah dalam penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah semuanya telah diatur sedemikian rupa, sehingga nomenklatur, bentuk dan besaran organisasi diharapkan seragam di seluruh Indonesia, dengan harapan untuk lebih memudahkan koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Khusus untuk Kota Yogyakarta, permasalahannya bertambah ketika kondisi *existing* terdapat beberapa OPD yang merupakan inovasi Pemerintah Kota Yogyakarta, antara lain Dinas Perizinan, Dinas Pengelolaan Pasar dan Kantor Pengelolaan Taman Pintar. Nomenklatur kelembagaan yang dibiarkan tanpa penyesuaian ini, nantinya akan menghambat urusan koordinasi dengan pemerintah pusat baik dalam *sharing* informasi, kerjasama jaringan, maupun fasilitas sumberdaya dan pendanaan. Tetapi pada saat yang sama ada kebutuhan dan konteks lokal daerah Kota Yogyakarta yang memiliki kekhasan, sehingga "kepatuhan"

terhadap regulasi pusat memang tidak dapat menjadi satu-satunya rujukan dalam penataan dan pengembangan kelembagaan perangkat daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Susunan, Kedudukan Organisasi Perangkat Daerah, Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk sudah tidak lagi mencerminkan inovasi kelembagaan yang pernah dilakukan pada tahun 2007.

Tabel 2
Perbandingan OPD menurut PP 41 Tahun 2007 dan PP No 18 Tahun 2016

NO	ORGANISASI PERANGKAT DAERAH BERDASARKAN PP 41/ 2007	ORGANISASI PERANGKAT DAERAH BERDASARKAN PP 18/ 2016
1.	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
2.	Sekretariat Daerah :	Sekretariat Daerah :
A	Asisten Pemerintahan	Asisten Kesejahteraan Rakyat
1.	Bagian Tata Pemerintahan	Bagian Tata Pemerintahan
2.	Bagian Hukum	Bagian Hukum
3.	Bagian Organisasi	
B	Asisten Perekonomian dan Pembangunan	Asisten Perekonomian
1.	Bagian Perekonomian, Pengembangan Pendapatan Asli Daerah dan Kerjasama	Bagian Perekonomiandan Kerjasama Daerah
2.	Bagian Pengendalian Pembangunan	Bagian Administrasi Pembangunan
3.	Bagian Teknologi Informasi dan Telematika	Bagian Layanan Pengadaan
C.	Asisten Administrasi Umum	Asisten Administrasi
1.	Bagian Humas dan Informasi	Bagian Organisasi
2.	Bagian Protokol	Bagian Protokol
3.	Bagian Umum	Bagian Umum
	DINAS DAERAH	DINAS DAERAH
1.	Dinas Pendidikan	Dinas Pendidikan
2.	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan
3.	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Dinas Sosial
4.	Dinas Perhubungan	Dinas Perhubungan
5.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
6.	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Dinas Pariwisata
7.	Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah	Dinas Kebudayaan
8.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian	Dinas PU dan Permukiman
9.	Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
10.	Dinas Perizinan	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
11.	Dinas Pengelolaan Pasar	Dinas Koperasi, UMKM dan Tenaga Kerja

12.	Dinas Ketertiban	Dinas Penanaman Modal dan Perizinan
13.	Dinas Bangunan Gedung dan Aset Daerah	Satuan Polisi Pamong Praja
14.		Dinas Lingkungan Hidup
15.		Dinas Kominfo dan Persandian
16.		Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Anak
17.		Dinas Kearsipan dan Perpustakaan
18.		Dinas Pertanian dan Pangan
19.		Dinas Pengendalian Penduduk dan KB
20.		Dinas Kependudukan & Pencatatan Sipil
21.		Dinas Pemuda dan olah raga
	LEMBAGA TEKNIS DAERAH	LEMBAGA TEKNIS DAERAH
1.	Inspektorat	Inspektorat
2.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
3.	Badan Kepegawaian Daerah	Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan
4.	Badan Lingkungan Hidup	RSUD
5.	RSUD	Badan Pengelolaan Pajak, Keuangan dan Aset Daerah
6.	Kantor Kesatuan Bangsa	Kantor Kesatuan Bangsa
7.	Kantor Pengelolaan Taman Pintar	BPBD
8.	BPBD	
9.	Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah	
10.	Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan	
11.	Kantor Keluarga Berencana	
	KECAMATAN dan KELURAHAN	KECAMATAN dan KELURAHAN

Berdasarkan perbandingan jumlah OPD, maka jumlah OPD Pemerintah Kota Yogyakarta mengalami penambahan jumlah, hal ini berdampak pula pada besaran tunjangan yang harus diberikan karena untuk Dinas dan Badan semuanya adalah eselon II, hal ini yang tidak diperhitungkan dalam PP 18 tahun 2016, bahwa perbedaan Dinas dan Badan tipe A/B/C tidak diimbangi dengan kelas jabatan.

Tabel 3
Perbandingan Jabatan Struktural menurut PP 41 Tahun 2007 dan PP No 18 Tahun 2016

PP NO 41 TAHUN 2007					PP NO 18 TAHUN 2016				
ES II	ES III	ES IV	ES V	TOTAL	ES II	ES III	ES IV	ES V	TOTAL
26	138	680	16	860	34	176	589	-	799

Sumber: Bagian Organisasi 2017

Berdasarkan data mengenai jumlah jabatan struktural yang ada, di mana jumlah jabatan tersebut sebanyak 799 belum termasuk dalam hitungan pejabat yang melaksanakan tugas di Unit Pelaksana Teknis Daerah, karena sampai dengan saat ini belum dilaksanakan pelantikan pejabat strukturalnya. Dengan adanya penambahan jumlah jabatan ini, maka dalam penataan pegawai harus dipikirkan kompetensi dan kapasitas sumber daya aparatur yang ada. Di mana saat ini Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemenuhan jumlah SDM di setiap SKPD maksimal hanya 50 % dari hasil analisa jabatan. Sehingga dimungkinkan adanya pejabat struktural yang tidak mempunyai staf.

Pertambahan jumlah jabatan struktural ini juga berimplikasi pada penambahan beban anggaran belanja pegawai, sehingga rasio 50% anggaran belanja pegawai dari total APBD Kota Yogyakarta tidak akan tercapai. Serta penambahan sarana prasarana baik itu berupa kendaraan dinas jabatan maupun kendaraan dinas operasional.

Sebagai pembandingan kabupaten lain di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengalami kenaikan jumlah jabatan struktural adalah Kabupaten Sleman. Pembentukan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan perangkat Daerah Kabupaten Sleman. Berdasarkan peraturan daerah tersebut jumlah pejabat struktural yang ada, sebagai berikut:

Tabel 4
Perbandingan jabatan Struktural Kabupaten Sleman

Eselon	Tahun 2015	Tahun 2017	Selisih
II a	1	1	0
II b	31	35	+ 4
III a	57	61	+ 4
III b	95	117	+ 22
IV a	468	510	+42
IV b	123	111	-12
V a	71	0	-71
	846	835	-11

Sumber: Bagian Organisasi Kab. Sleman 2017

Berdasarkan hasil analisis di atas, maka implikasi yang ada kaitannya dengan penerapan PP No. 18 Tahun 2016, adalah:

1. Tidak semua urusan yang ada di pemerintah Kota Yogyakarta dapat terwadahi dalam struktur kelembagaan. Beberapa tugas dinas yang sudah berjalan tidak terakomodasi seperti Dinas Perizinan, Dinas Pengelolaan Pasar, Dinas Bangunan Gedung dan Aset Daerah, Kantor Pengelolaan Taman Pintar, dan Rumah Sakit Umum Daerah. Aturan terkesan memaksakan untuk memasukan fungsi yang tidak terakomodir perumpunan urusannya.
2. Penambahan jumlah anggaran Belanja Pegawai akibat terjadinya pembengkakan jumlah OPD.
3. Penambahan sarana prasarana akibat terjadinya penambahan jumlah OPD.
4. Kondisi personel birokrat yang belum optimal untuk mengimplementasikan tugas baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan bentuk adaptasi lembaga terhadap dinamika zaman, tuntutan masyarakat, serta upaya penyelarasan dengan peraturan perundang-an yang bersifat dinamis. Wujud dari restrukturisasi kelembagaan tersebut pada akhirnya menghasilkan pembentukan kelembagaan baru, penggabungan kelembagaan, maupun penyempurnaan nomenklatur. Implikasi yang muncul dari kebijakan penerapan PP 18 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1. Tidak semua urusan yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta dapat terwadahi dalam struktur kelembagaan. Beberapa tugas dinas yang sudah berjalan tidak terakomodasi seperti Dinas Perizinan, Dinas Pengelolaan Pasar, Dinas

- Bangunan Gedung dan Aset Daerah, Kantor Pengelolaan Taman Pintar, dan Rumah Sakit Umum Daerah. Aturan terkesan memaksakan untuk memasukan fungsi yang tidak terakomodir perumpunan urusannya.
2. Penambahan jumlah anggaran Belanja Pegawai akibat terjadinya pembengkakan jumlah OPD.
 3. Penambahan sarana prasarana akibat terjadinya penambahan jumlah OPD.
 4. Kondisi personel birokrat yang belum optimal untuk mengimplementasikan tugas baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

B. Rekomendasi Kebijakan

Dari hasil analisis yang dilakukan, penataan kelembagaan Kota Yogyakarta harus dibaca dalam konteks yang lebih luas, bukan hanya penataan di aspek nomenklatur, namun juga di aspek kelembagaan yang lainnya, yaitu: tata kelola kelembagaan, aspek aparatur, aspek sarana prasarana dan aspek pembiayaan. Rekomendasi penataan OPD konsekuensinya dirumuskan untuk masing-masing aspek tersebut, sebagai berikut:

1. Memberikan masukan/usulan ke Pemerintah Pusat mengenai perlunya melakukan revisi PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, khususnya mengenai variabel/instrumen pembentukan OPD, untuk mendasarkan lokalitas dan karakteristik masing-masing daerah. Bahwa dalam pemetaan OPD tidak bersifat asimetris, sehingga daerah mempunyai alternatif pilihan kelembagaan.
2. Di aspek struktur organisasi, perubahan bersifat inkremental, artinya tidak secara mendasar merubah nomenklatur kelembagaan pemerintah kota dan konteks kebutuhan kota Yogyakarta. Penataan kelembagaan OPD dilakukan secara komprehensif dengan mempertimbangkan aspek-aspek yuridis, filosofis, dan sosiologis. Dan

tawaran nomenklatur dan tipologi OPD, di samping memperhatikan regulasi yang berlaku, juga mempertimbangkan kebutuhan dan konteks lokal Kota Yogyakarta.

3. Adaptasi struktur dengan model transisional yang terprogram, artinya, dengan struktur baru, semua bidang, bagian/sub-bidang/sub-bagian, diintegrasikan dengan model pengenalan fungsi-fungsi, tugas-tugas melalui orientasi secara profesional;
4. Kendala dasar Pemerintah Kota Yogyakarta adalah kecilnya jumlah aparat birokrasi yang bisa berakselerasi secara memadai untuk bisa menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan. Penataan secara komprehensif diharapkan bisa meningkatkan *performance* kelembagaan pemerintahan kota, terutama dalam rangka untuk menangani masalah-masalah perkotaan yang semakin kompleks dan pengembangan pelayanan publik (dalam arti luas) yang lebih baik, sehingga bisa menjadikan Kota Yogyakarta sebagai lingkungan nyaman bagi warganya. Di samping itu juga perlu diatur mengenai kebijakan pengangkatan pegawai perorangan dengan *output* tertentu.
5. Keterbatasan sarana dan prasarana dengan melakukan *stock opname*, yaitu mengkonsentrasikan semua aset pada satu waktu untuk diidentifikasi, dikalkulasi, kemudian redistribusi dengan menyesuaikan kebutuhan OPD.

Daftar Pustaka

Buku

- Bakker, Arnold B., and Wilmar B. Schaufeli. 2008. *Positive Organizational Behavior: Engaged Employees in Flourishing Organizations*, Journal of Organizational Behavior, J. Organiz. Behav. 29, 147-154 (2008), published online in Wiley Inter Science.
- Cheema, G.S. dan Rondinelli, D.A. 1983. *Decentralization and Development*,

- Policy Implementation in Developing Country*. USA : Sage Publications.
- Fauzan, Haris. 2016. *Perangkat daerah inovatif dan akselerasi inovasi pada Pemerintah Daerah*.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1995. *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Peraturan Perundangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 *Organisasi Perangkat Daerah*. 23 Juli 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 89. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 *Perangkat Daerah*. 15 Juni 2016. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114. Jakarta.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 *Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta*. 20 Oktober 2016. Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 5. Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2016 *Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Sleman*. 13 September 2016. Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2016 Nomor 11. Sleman.

MENAKAR TATA KELOLA EKONOMI DESA: OTOKRITIK TERHADAP KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN EKONOMI PERDESAAN

Suryanto, S.Sos, M.Si
Lembaga Administrasi Negara

Widhi Novianto, S.Sos, M.Si
Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Desa dan kemiskinan merupakan dua kata yang hampir tidak terpisahkan. Hal ini karena desa dan masyarakat desa relatif jauh dari sumber-sumber ekonomi dan faktor-faktor produksi. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, warga masyarakat berusaha mengatasi kemiskinan mereka dengan berbagai upaya, di antaranya melalui urbanisasi dan migrasi ke tempat lain. Dengan maksud yang sama, Pemerintah telah menginisiasi program-program pemberdayaan ekonomi desa seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP), dan seterusnya. Terakhir, melalui UU Desa, Pemerintah menginisiasi pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Tulisan ini bertujuan memberikan masukan tentang pengelolaan tata kelola ekonomi desa, dengan memberikan kritik terhadap kebijakan BUM Desa. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kualitatif, dengan melakukan analisis kritis permasalahan dengan memanfaatkan data dan informasi baik yang berasal dari berbagai referensi maupun hasil kajian sebelumnya. Disain tata kelola ekonomi desa dan perdesaan yang ditawarkan adalah mereplikasi program pemberdayaan ekonomi yang dianggap sudah berhasil atau memberdayakan lembaga BUM Desa dengan cara membentuk BUM Desa sesuai kebutuhan, membentuk BUM Desa Bersama untuk membangkitkan ekonomi perdesaan, dan menghindari BUM Desa sebagai predator bagi usaha rakyat yang sudah berkembang.

Kata kunci: desa, pemberdayaan ekonomi, tata kelola.

Abstract

Village and poverty are two words that are almost inseparable, this is because villages and villagers are relatively far from economic sources and factors of production. To overcome these weaknesses, villagers often try to overcome their poverty through various efforts, including urbanization and migration to other places. Likewise, to overcome poverty, Government has initiated village economic empowerment programs such as Inpres Desa Tertinggal (IDT)-specific measures for disadvantage villages, National Program for Rural Community Empowerment (PNPM-MP), and so forth. Recently, through the Village Law, the Government initiated the formation of Village Owned Enterprises (BUM Desa). This article aims to provide input to the management of village economic governance, by providing criticism of the BUM Desa policy. The method used in this paper is a qualitative method, through critical analysis of problems by utilizing data and information, derived from the references and the results of previous studies. This article recommends a design of village economic and rural governance through replicating the economic empowerment programs that are considered successful or through empowering the BUM Desa institutions by establishing BUM Desa as needed, establishing BUM Desa Bersama to develop rural economy, and preventing BUM Desa from being a predator to established villager's enterprises.

Keywords: village, economic empowerment, governance.

Pendahuluan

Dalam buku lama berjudul “Urbanisasi dan Kemiskinan” Gilbert & Gugler (1996: 60) mempertanyakan mengapa masyarakat berpindah (berurbanisasi)? Jawabannya karena alasan ekonomi. Sebuah badan penelitian tentang migrasi desa-kota terkemuka setelah mengadakan penelitian selama dua dekade menemukan banyak bukti bahwa mayoritas penduduk berpindah karena alasan ekonomi. Argumentasi semacam ini mengindikasikan bahwa tingkat ekonomi perdesaan relatif berada di bawah tingkat ekonomi perkotaan. Walaupun sesungguhnya indikator tersebut tidaklah selalu benar karena dengan tingkat upah yang lebih baik di perkotaan, hal itu belum sepenuhnya menjamin kesejahteraan masyarakat perkotaan. Hal ini terlihat dari maraknya permukiman penduduk perkotaan yang banyak diwarnai dengan kekumuhan, kemiskinan, dan sebagainya.

Sampai saat ini persoalan hubungan desa-kota dalam konteks ekonomi dapat dikatakan masih menjadi persoalan krusial dalam wacana pemberdayaan ekonomi desa. Adisasmita (2006: 68), mencatat permasalahan dan tantangan pengembangan ekonomi desa, meliputi: (1) belum meratanya distribusi faktor produksi dan prasarana (fisik dan nonfisik) ke seluruh desa, (2) masih terdapatnya desa dan kawasan desa yang tertinggal akibat manajemen pembangunan yang cenderung berorientasi pada sentralisasi dan adanya konsentrasi pertumbuhan ekonomi di pusat-pusat daerah persediaan yang maju, (3) belum optimalnya pemanfaatan potensi ekonomi desa yang bertumpu pada keunggulan geografis dan sumber daya intelektual lokal sebagai basis ekonomi dalam pembangunan desa, dan (4) belum optimalnya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan desa.

Artikel ini akan menganalisis atau mengevaluasi tata kelola ekonomi perdesaan yang telah ada dan dilaksanakan sejak masa orde baru sampai dengan sekarang, khususnya di era UU No. 6

Tahun 2014 tentang Desa. Selanjutnya, dengan berlandaskan pada pengalaman empiris pada masa lalu dan yang berkembang saat ini serta berdasarkan konsep/teori yang relevan, penulis mencoba mengusulkan desain tata kelola ekonomi perdesaan yang selaras dengan amanat Undang-Undang Desa melalui pemberdayaan BUM Desa.

Pertanyaan pokok artikel ini adalah:

1) Bagaimana tata kelola ekonomi perdesaan yang telah berlaku di Indonesia sejak dulu hingga saat ini?; 2) Bagaimana upaya menjadikan BUM Desa menjadi salah satu alternatif dalam membangun tata kelola ekonomi perdesaan di Indonesia?

Persoalan tata kelola ekonomi perdesaan ini menjadi penting, terutama sejak lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN, dan Permendesa PDTT No. 4 Tahun 2015 tentang BUM Desa.

BUM Desa diharapkan menjadi pilar ekonomi desa dan perdesaan (Yunanto, 2014: 3-4). Dalam *policy paper* Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) menjelaskan kelemahan-kelemahan BUM Desa, antara lain:

1. Penataan kelembagaan desa belum berjalan secara maksimal sehingga BUM Desa pun belum dilembagakan dalam format pemerintahan dan perekonomian desa.
2. Keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di desa untuk mengelola dan mengembangkan BUM Desa yang akuntabel dan berkinerja baik.
3. Rendahnya inisiatif lokal untuk menggerakkan potensi ekonomi lokal bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga desa.
4. Belum berkembangnya proses konsolidasi dan kerjasama antar pihak terkait untuk mewujudkan BUM Desa sebagai patron ekonomi yang berperan memajukan ekonomi kerakyatan.

5. Kurangnya responsivitas Pemda untuk menjadikan BUM Desa sebagai program unggulan untuk memberdayakan desa dan kesejahteraan masyarakat.

Bapermas Kabupaten Banyumas (2016) misalnya, mencatat sejumlah *pointer* yang layak menjadi catatan BUM Desa:

1. Badan hukum BUM Desa. Pasal 4 ayat 1 Permendesa PDTT No. 4 Tahun 2014 menyatakan secara jelas bahwa dasar pendirian BUM Desa adalah Peraturan Desa. Bahwa ada sebagian BUM Desa di Kabupaten Banyumas yang diarahkan untuk membuat akta notaris itu kurang tepat karena di dalam Permendesa PDTT tersebut tidak ada kewajiban seperti itu. Kemungkinan yang menjadi kesalahan persepsi selama ini adalah unit usaha yang dinaungi oleh BUM Desa boleh berbadan hukum. Hal itu sejalan dengan Permendesa PDTT No 4 Tahun 2015, pasal 8 yang menyatakan bahwa unit usaha BUM Desa dapat berupa Perseroan Terbatas dan Lembaga Keuangan Mikro yang notabene-nya berbadan hukum.
2. BUM Desa akan memonopoli usaha di desa yang sudah ada. Hal tersebut dapat memunculkan berbagai pertanyaan. Apakah dengan adanya BUM Desa lantas secara otomatis usaha-usaha yang ada di desa harus bergabung dan berada di bawah naungan BUM Desa tersebut? Unit usaha yang telah ada terlebih dahulu sebelum pembentukan BUM Desa dapat bergabung ataupun tidak. Hal tersebut tergantung dari kesepakatan pengelola unit usaha tersebut. Tidak ada paksaan untuk menggabungkan unit usaha di bawah pengelolaan BUM Desa.
3. Bagaimana cara memulai usaha bagi BUM Desa yang baru? Pertimbangan yang dijadikan dasar pendirian BUM Desa diantaranya adalah: potensi usaha ekonomi desa, sumber daya alam desa dan sumber daya manusia yang

mengelola BUM Desa tersebut. Untuk BUM Desa baru yang belum memiliki unit usaha diharapkan mampu untuk menggali potensi usaha ekonomi berdasarkan sumber daya alam dan manusia di desanya masing-masing. Oleh karena itu diperlukan pendampingan yang lebih intensif bagi BUM Desa baru yang ingin mewujudkan potensi ekonomi dan sumber daya alam agar mampu menggerakkan perekonomian masyarakat desa. Lantas siapa yang bertugas melakukan pendampingan?

Dari kajian atau telaahan mengenai BUM Desa terdahulu, penulis bermaksud mempertajam apa yang ditelaah oleh Yunanto (FPPD) maupun apa yang ditelaah oleh Bapermas Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah. Selain mempertajam pendapat kajian terdahulu, penulis juga mengupas aspek yang relatif baru terkait dengan evaluasi tata kelola ekonomi perdesaan.

Konsep Tata Kelola

Sebelum menjelaskan lebih jauh mengenai konsep tata kelola dan seterusnya, terlebih dahulu akan dijelaskan makna “menakar”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), **menakar**/me·na·kar/ v **1** mengukur banyaknya barang cair, beras, dan sebagainya: ~ minyak dengan literan; **2** membatasi jumlah: kita harus ~ jatah mereka dengan adil.

Selanjutnya terkait dengan konsep tata kelola (*governance*) yang digunakan, hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa meskipun selama ini telah dikenal berbagai program/kegiatan ekonomi perdesaan, namun semua itu dapat dikatakan belum sepenuhnya dikelola dengan baik.

Sebagai contoh, pelaksanaan program IDT di masa orde baru, mungkin program ini akan lebih dirasakan manfaatnya oleh masyarakat perdesaan apabila diterapkan tata kelola pembangunan ekonomi perdesaan secara terintegrasi. Demikian pula, pelaksanaan

program PNPM Mandiri Perdesaan, pun belum sepenuhnya dikelola secara optimal.

Apabila BUM Desa akan dijadikan salah satu pilar ekonomi perdesaan – sebagaimana ditulis oleh Yunanto dkk. (2014) dari FPPD – maka urgensi ‘tata kelola’ ini menjadi sangat relevan. Fakta bahwa BUM Desa Tirta Mandiri-Desa Ponggok, Klaten dapat membiayai iuran bulanan BPJS mandiri sebanyak 800 warga masyarakat Desa Ponggok merupakan bukti bahwa tata kelola merupakan hal yang krusial dalam pembangunan ekonomi desa dan perdesaan.

Dixit (2001: 4) menyatakan bahwa tata kelola perekonomian terdiri dari proses yang mendukung aktivitas ekonomi dan transaksi ekonomi dengan melindungi hak-hak kepemilikan, melaksanakan kontrak, dan bersama-sama bekerja untuk menghasilkan infrastruktur fisik dan keorganisasian yang tepat. Selanjutnya, Kong (2011: 3) secara sederhana mendefinisikan kualitas tata kelola sebagai kapasitas pemerintah untuk menginternalisasi eksternalitas. Walaupun definisi Dixit dan Tong masih bersifat umum, mereka memberikan permulaan yang sangat berguna untuk menelusuri pemahaman yang lebih dalam.

Beberapa ahli lebih menyempitkan pola pandangannya dengan menguraikan tata kelola menjadi konsep yang terpisah, seperti korupsi (Wei, 2000: 318), transparansi (Kaufmann et al., 2000: 12), peraturan (Djankov et al., 2002: 1), dan pengadaan barang publik (Kaufmann et al., 2005: 9), yang mana setiap mereka masih mengandung banyak jenis dan pencetus kebijakan interaksi yang berbeda. Ahli-ahli lain melihat dari sudut pandang mikro di mana kebijakan individu seperti prosedur registrasi bisnis telah dipisahkan dan dilakukan secara terpisah dari tata kelola lain dalam masyarakat (lihat: contohnya Helpman (2008: 12) untuk beberapa kajian terkini).

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, satu hal penting yang dapat disimpulkan adalah kemampuan

pemerintah mengelola urusan administrasinya akan membawa dampak yang sangat kuat pada aktifitas pelaku ekonomi. Walaupun konsep tata kelola tidaklah baru, konsep tersebut sama tuanya dengan peradaban manusia. Namun sayangnya, faktor ini dianggap telah ada pada model pertumbuhan ekonomi neoklasik tradisional, seperti apa yang telah diungkapkan Solow (1996), Cass (1965), dan Koopmans (1965).

Inovasi teknologi hanya dapat diciptakan karena lingkungan institusional. Benang merah antara institusi, pemerintahan, dan kinerja ekonomi telah menjadi subyek yang sangat sering didiskusikan selama 25 tahun terakhir. Apa yang telah dilakukan North (1981) dalam Kuncoro (2012) dapat dianggap sebagai pionir ide yang berkembang tentang pemicu kapabilitas pemerintah. Menurut North (1981), institusi/lembaga merupakan aturan main masyarakat atau, secara formal, kendala-kendala/batasan-batasan yang terjadi secara manusiawi yang membentuk interaksi manusia. Kendala/batasan tersebut akan berpengaruh melalui sebuah dorongan (North, 1990). Dorongan yang dimaksudkan di sini adalah mengkondisikan kesediaan pelaku ekonomi untuk menerima aturan main tersebut.

Oleh karenanya, banyak ahli ekonomi mengembangkan ide North dalam menciptakan sebuah dorongan bagi pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan perspektif yang berbeda. Inti tujuannya sama, seperti mengurangi ketidakpastian dan mendorong efisiensi. Ekonomi politik baru (*new political economy*), contohnya, membantah pentingnya program-program penyesuaian struktur dengan menghilangkan motif *rent seeking* dan korupsi (Krueger, 1974; Posner, 1975; Bhagwati, 1982; Bardhan, 1984; Colander, 1984; Alt dan Shepsle, 1990; Lal dan Myint, 1996; Bates, 2001).

Sejalan dengan Ekonomi Politik Baru, Lembaga Ekonomi Baru (dicetuskan oleh Williamson, 1975; 1985) telah menyatakan teori ekonomi yang

mengidentifikasi kemampuan tata kelola yang harus dimiliki oleh negara demi terciptanya efisiensi pasar. Intinya adalah Lembaga Ekonomi Baru menekankan pentingnya *market-enhancing government* melalui perlindungan pelaksanaan kontrak dan hak kepemilikan. Singkatnya, Acemoglu, Hohnson, dan Robinson (2005) menyimpulkan bahwa tata kelola pemerintah yang baik merupakan dasar utama dari pertumbuhan ekonomi. Walaupun tidak ada sebuah tata kelola tanpa pemerintah, tata kelola tidak bisa semata-mata dipandang sebagai hasil tapi juga sebagai serangkaian hubungan dan proses yang menghasilkan.

Bank Dunia (2005:24) telah menyimpulkan enam indikator tata kelola secara luas: 1) Suara dan Akuntabilitas - menilai hak-hak politik, sipil, dan manusia, 2) Ketidakstabilan Politik dan Kekerasan - mengukur tingkat kemungkinan adanya ancaman kekerasan terhadap, atau perubahan pada, pemerintah, termasuk terorisme, 3) Efektivitas Pemerintah - mengukur kompetensi birokrasi dan kualitas pelayanan masyarakat, 4) Beban Peraturan - mengukur sejauh mana dampak dari kebijakan pasar yang tidak bersahabat, 5) Peraturan Hukum - mengukur kualitas pelaksanaan kontrak, polisi, dan pengadilan, serta kemungkinan adanya kriminalitas dan kekerasan, dan 6) Kontrol Korupsi - mengukur sejauh mana kekuatan publik atas keuntungan pribadi, termasuk korupsi skala besar dan kecil serta *state capture*.

Enam indikator di atas menunjukkan bahwa kualitas tata kelola merupakan penjabaran yang cukup rumit. Bentuknya dapat bermacam-macam dan kemungkinan adanya *trade-off* antara dimensi tata kelola yang berbeda. Kong (2011: 3) mengemukakan bahwa tata kelola yang baik sering dimaknai sebagai pemerintahan yang efektif, yakni merupakan konsep yang multidimensional dan luas. Berbagai macam indikator tata kelola yang telah banyak digunakan tidak mencakup seluruh ide dari tata kelola tersebut. Thomas

(2007:11) mengemukakan indikator-indikator tersebut merupakan hasil dari penggabungan gagasan-gagasan mengenai tata kelola yang diajukan oleh penggagasnya.

Terlepas dari dimensi tata kelola yang berbeda, titik temu dari seluruh pandangan tersebut menghasilkan rangkaian prioritas kebijakan yang kita kenal sebagai agenda tata kelola yang baik. Studi empiris yang berkaitan dengan tata kelola (ekonomi) yang baik telah berjalan secara luas.

Menakar Pemberdayaan Ekonomi Desa dan Perdesaan dari Masa Ke Masa

Pada masa lalu, hadirnya program pemberdayaan masyarakat seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT) berdasarkan Inpres Nomor 5 Tahun 1993, tanggal 27 Desember 1993 menjadi salah satu pengungkit dalam upaya pemberdayaan ekonomi desa. Kartasasmita (1994:1) menyatakan bahwa Program IDT mengandung 3 pengertian dasar, yaitu (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan, (2) sebagai strategi dalam pemerataan pembangunan, dan (3) sebagai upaya pengembangan ekonomi rakyat melalui pemberian bantuan dana bergulir untuk modal usaha bagi penduduk miskin. Mekanisme pelaksanaan program ini adalah melalui pemberian bantuan berupa sejumlah dana bergulir dan bantuan hewan ternak (sapi dan kambing) kepada masyarakat desa yang ada di kategori miskin. Uang dan ternak yang diberikan oleh pemerintah berfungsi sebagai pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, yakni dengan menempatkannya sebagai modal awal untuk menghasilkan laba di masa-masa yang akan datang.

Selain Program IDT, di masa orde baru juga dikenal program pemberdayaan ekonomi masyarakat desa yakni Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra). Program Takesra dan Kukesra dilaksanakan berdasarkan Inpres Nomor 3 Tahun 1996. Menurut Masrikhin (2001:

121), mekanisme pelaksanaan program ini adalah dengan penyaluran kredit kepada keluarga-keluarga miskin di pedesaan, yang ditekankan pada para wanita peserta akseptor KB. Senada dengan program IDT, program ini pun menempatkan masyarakat desa sebagai obyek program sehingga “pemberdayaan” yang diharapkan tidak pernah tercapai dengan optimal.

Pada era reformasi, Pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Mandiri Masyarakat Desa (PNPM-MD) berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 Tentang Pedoman Umum PNPM-MANDIRI DESA. PNPM Mandiri Desa diresmikan oleh Presiden Republik Indonesia (SBY) pada tanggal 30 April 2007 di Kota Palu-Provinsi Sulawesi Tengah.

PNPM Mandiri terbagi menjadi PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Desa. PNPM Mandiri Desa/*Rural* PNPM adalah mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan oleh PNPM Mandiri dalam rangka mempercepat penanggulangan kemiskinan yang terjadi dan juga perluasan kesempatan kerja di wilayah-wilayah desa. Secara historis, PNPM Mandiri Desa juga mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1998.

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa juga dilakukan secara individu/perorangan dengan melakukan migrasi, baik migrasi secara permanen ke perkotaan (urbanisasi), migrasi ulang-alik, maupun migrasi secara berkala (sirkuler). Menurut Todaro (2004, dalam Wibawa, 2011), migrasi adalah suatu proses perpindahan sumber daya manusia dari tempat-tempat yang produk marjinal sosialnya nol ke lokasi lain yang produk marjin sosialnya bukan hanya positif, tetapi juga akan terus meningkat sehubungan dengan adanya akumulasi modal dan kemajuan teknologi. Menurut Supadmo

(1991) dalam Wibawa (2011) yang dimaksudkan mobilitas sirkuler adalah penduduk yang bekerja di luar wilayah desanya dan pulang kembali setelah minimal dua hari dan maksimal enam bulan baik secara teratur maupun tidak. Batas waktu minimal dua hari untuk membedakan dengan mobilitas ulang-alik dan batas waktu maksimal enam bulan untuk membedakan dengan migran menetap.

Selanjutnya, dalam upaya meningkatkan kesejahteraan, sebagian masyarakat di desa juga mengadu nasib ke negeri orang dengan menjadi buruh migran. Menurut Departemen Sosial (saat ini Kementerian Sosial), definisi buruh migran adalah orang yang berpindah ke daerah lain, baik di dalam maupun ke luar negeri (legal maupun ilegal), untuk bekerja dalam jangka waktu tertentu. Sedangkan menurut Wickramasekera (2002: 1), mengacu kepada Konvensi ILO pada Buruh Migran tahun 1949, (No.97) pada *Article 11*, adalah orang yang bermigrasi dari satu negara ke negara lain untuk tujuan bekerja.

Beberapa negara tujuan TKI/TKW adalah Arab Saudi, Hongkong, Taiwan, Malaysia, dan sebagainya. Cara ini tetap ditempuh oleh sebagian masyarakat desa, meskipun sering terjadi permasalahan yang menimpa buruh migran seperti kekerasan, penyalahgunaan/ penyimpangan, pemalsuan dokumen, dan pemberian informasi yang salah.

Buruh migran memiliki posisi yang penting karena mereka telah memberikan sumbangan berupa devisa atau *remittances*. Buruh migran memberikan *remittance* yang tidak sedikit, yaitu antara 1 sampai 6 juta USD kali per tahun dengan total jumlah per transaksi sekitar 200-500 ribu USD. *Remittances* memiliki beberapa urgensi: (1) bagi banyak keluarga digunakan untuk kebutuhan sehari-hari, untuk pendidikan, pengembangan rumah, membeli tanah, membayar hutang, dan memulai bisnis; (2) bagi masyarakat lokal keuntungan dari *remittances* melalui efek *trickle down effect*; (3) bagi Indonesia, *remittances*

menyumbang 1,6% dari GDP (*Gross Domestic Product* - Produk Domestik Bruto).

Pada era reformasi jilid II, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan payung hukum dalam memajukan perekonomian desa. Dalam implementasinya, Undang-Undang Desa memiliki beberapa tujuan utama meliputi: 1) pengakuan dan status hukum pada sistem pemerintahan setingkat desa yang beragam di Indonesia; 2) mendorong tradisi dan kebudayaan masyarakat; 3) mendorong partisipasi warga dalam pemerintahan desanya; 4) meningkatkan pelayanan untuk semua orang lewat lebih saingnya pemerintahan desa; dan 5) mendorong pembangunan desa oleh warganya sendiri (prinsip partisipatif).

Selanjutnya sebagai pelaksanaan UU Desa telah diterbitkan PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa. Peraturan ini menegaskan bahwa desa yang sudah siap membangun, perlu dukungan dana. Artinya, dana desa diadakan dengan dua cita-cita yakni pertama, agar pemerintah desa lebih mampu melayani kebutuhan warga dan kedua, menumbuhkan inisiatif warga desa secara lebih aktif dalam membangun desanya.

BUM Desa dan Harapan Keberhasilan Pemberdayaan Ekonomi Desa

BUM Desa pada dasarnya merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan lembaga komersial (*commercial institution*). Sebagai lembaga komersial, BUM Desa menjadi salah satu program strategis pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat di desa. Sementara sebagai lembaga sosial, BUM Desa harus berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial.

Sejumlah BUM Desa yang dianggap sukses seperti BUM Desa Tirta Mandiri di Desa Ponggok, Polanharjo-

Klaten dan BUM Desa Panggung Lestari di Desa Panggunharjo, Sewon-Bantul adalah contoh bagaimana pemerintahan desa memiliki visi-misi memajukan ekonomi desa mereka. BUM Desa Tirta Mandiri berhasil membangun usaha wisata kolam renang, perikanan, pembinaan PKL, penyediaan air bersih, jasa konstruksi, hingga pengadaan barang dan jasa. Sementara BUM Desa Panggung Lestari berhasil membangun usaha pengelolaan sampah dan terus mengembangkan usahanya dengan menggandeng mitra-mitra strategis yang mereka miliki (lihat Tabel 1).

Pertanyaannya adalah apakah BUM Desa yang telah diterapkan merupakan manifestasi tata kelola ekonomi desa menuju masyarakat desa sejahtera? Undang-Undang Desa mengkonstruksikan Desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*), di mana desa memiliki otonomi dan kewenangan dalam perencanaan, pelayanan publik, dan keuangan. Maka desa bukan lagi penunggu instruksi dari supra desa (Kecamatan, Kabupaten, Provinsi, dan Pusat). Untuk itu tumpuan dinamika kehidupan desa sangat bergantung pada partisipasi masyarakat dalam mendorong terbangunnya kesepakatan pengelolaan desa, mampu menumbuhkan dan mengembangkan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan pengetahuan.

Pembangunan desa dapat ditingkatkan melalui pengembangan potensi perekonomian desa dan menjadi wadah bersama masyarakat pedesaan dalam membangun diri dan lingkungannya secara mandiri dan partisipatif. Dalam UU Desa disebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan

sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Dalam rangka mengembangkan potensi ekonomi desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam pasal 87 UU tersebut menyatakan bahwa pemerintah desa dapat membentuk BUM Desa. Kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat memberikan ruang pengambilan peran negara melalui Pemerintah Desa untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki desa dan bidang produksi yang penting bagi desa dan yang menguasai hajat hidup warga desa.

Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan UU Desa telah dibuat aturan turunannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut yang kemudian secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Sebelum hadir Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2015, sebagian daerah telah membentuk BUM Desa, dan pasca Peraturan Menteri Desa tersebut maka semakin banyak BUM Desa yang terbentuk. Hingga saat ini telah terbentuk 12.115 BUM Desa seperti dilansir dari situs resmi Kementerian Desa PDTT. Jumlah tersebut melampaui target sebanyak 5.000 BUM Desa pada tahun 2019 yang telah mereka tetapkan dalam Nawa Kerja Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Namun hingga saat ini belum ada data yang menunjukkan kinerja BUM Desa yang sudah terbentuk.

Pencapaian yang melampaui target tersebut, menimbulkan kerisauan yang tertuju pada keberlanjutan BUM Desa

secara sosial dan ekonomi yang saat ini tengah menjamur di berbagai desa. Ada kerisauan, jangan-jangan BUM Desa akan mati suri pada tahun-tahun mendatang seperti halnya BUUD maupun KUD yang dibangun secara seragam oleh Orde Baru. Keberlanjutan BUM Desa di satu sisi dan kegagalan BUUD dan KUD di sisi lain tentu merupakan pelajaran berharga bagi BUM Desa saat ini.

Saat ini BUM Desa tengah menjadi isu penting bagi pemerintah, pegiat desa maupun perusahaan. Berdasarkan pengamatan lapangan maupun *sharing* pembelajaran di berbagai forum selama ini, upaya-upaya pengembangan BUM Desa masih menghadapi berbagai macam kelemahan, ancaman dan rendahnya kapasitas. *Pertama*, penataan kelembagaan desa belum berjalan secara maksimal sehingga BUM Desa pun belum diinstitusionalisasikan dalam format pemerintahan dan perekonomian desa. *Kedua*, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di desa untuk mengelola dan mengembangkan BUM Desa yang akuntabel dan berkinerja baik. *Ketiga*, rendahnya inisiatif lokal untuk menggerakkan potensi ekonomi lokal bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga desa. *Keempat*, belum berkembangnya proses konsolidasi dan kerjasama antar *stakeholders* untuk mewujudkan BUM Desa sebagai patron ekonomi yang berperan memajukan ekonomi kerakyatan. *Kelima*, kurangnya responsivitas pemerintah daerah untuk menjadikan BUM Desa sebagai program unggulan untuk memberdayakan desa dan kesejahteraan masyarakat (Eko, 2013).

Desa tidak identik dengan Pemerintah Desa dan kepala desa, namun meliputi pemerintahan lokal dan sekaligus mengandung masyarakat, yang keseluruhannya membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dengan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang merupakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi

pemerintah pada tataran perekonomian nasional atau daerah.

Dalam studi PKDOD LAN (2016), ditemukan bahwa inisiatif pembentukan BUM Desa lebih banyak muncul dari pihak luar desa, di mana seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam musyawarah desa. Kehadiran BUM Desa seringkali bukan dilatarbelakangi oleh kondisi dan permasalahan yang ada di desa. Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa hanya sebatas memenuhi persyaratan administratif semata. PKDOD juga memetakan letak kekeliruan pendekatan intervensi. *Pertama*, pembentukan BUM Desa yang serentak dan seragam memperlihatkan lompatan cepat, bahkan instan, yang tidak diawali dengan peninjauan kelayakan kondisional (termasuk syarat-syarat pembentukan BUM Desa). Kedua, pemberian bantuan modal dari atas secara merata (bagi rata) ke seluruh BUM Desa cenderung tidak memberikan insentif, melainkan disinsentif terhadap kesiapan dan prakarsa lokal. *Ketiga*, komitmen politik dari atas berjalan jauh lebih cepat ketimbang konsolidasi pilar sosial (pembelajaran, kewirausahaan, swadaya, kepercayaan dan solidaritas) di level lokal.

Pendirian BUM Desa tidaklah sebatas memenuhi target pembangunan semata. Kehadirannya harus dibarengi dengan pembinaan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya. Studi PKDOD LAN (2016) memperlihatkan bahwa pembinaan yang dilakukan pemerintah supra desa (kabupaten/provinsi) tidak dilakukan secara bertahap dan teratur. Jika pun ada pembinaan hanya dalam rangka menjalankan kegiatan supra desa. Dapat dikatakan, BUM Desa berjalan sendiri dalam usahanya.

Menakar Disain Tata Kelola Ekonomi Desa

Undang-Undang Desa mengkonstruksikan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintah

(*self governing community*) dengan pemerintah lokal (*local self government*), di mana desa memiliki otonomi dan kewenangan dalam perencanaan, pelayanan publik, dan keuangan. Maka desa bukan lagi penunggu instruksi dari supra desa (kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat). Untuk itu, tumpuan dinamika kehidupan desa sangat bergantung pada partisipasi masyarakat dalam mendorong terbangunnya kesepakatan pengelolaan desa, mampu menumbuhkan dan mengembangkan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan pengetahuan.

Pembangunan desa dapat ditingkatkan melalui pengembangan potensi perekonomian desa dan menjadi wadah bersama masyarakat desa dalam membangun diri dan lingkungannya secara mandiri dan partisipatif. Dalam UU Desa disebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Dalam rangka mengembangkan potensi ekonomi desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam pasal 87 UU Desa tersebut menyatakan bahwa pemerintah desa dapat membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat memberikan ruang pengambilan peran negara melalui pemerintah desa untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki desa dan bidang produksi yang penting bagi desa dan yang menguasai hajat hidup warga desa.

Tabel 1. BUM Desa Tirta Mandiri di Desa Ponggok-Klaten dan BUM Desa Panggung Lestari di Desa Panggungharjo-Bantul

No	Nama BUM Desa	Lokus	Deskripsi Jenis Usaha
1.	Tirta Mandiri	Desa Ponggok, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten-Jawa Tengah	Jenis Usaha: sumber daya lokal (rekreasi kolam renang/Umbul Ponggok, layanan Jasa keuangan, fasilitas Air bersih, hingga usaha persewaan)
			Kelembagaan: Pemerintah Desa dan Pengelola BUM Desa
			Kerjasama Kemitraan: PT. Bank BNI 46
			Omset: Rp 2M per bulan
2.	Panggung Lestari	Desa Panggungharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul- Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Jenis Usaha: pelayanan publik (pengolahan sampah, limbah rumah tangga, minyak <i>nyamplung</i> untuk kosmetik, inisiasi agro untuk kebutuhan pakan sehat dan produksi pupuk organik)
			Kelembagaan: Pemerintah Desa dan Pengelola BUM Desa
			Kerjasama: Dinas Sosial Prov. DIY dan PT. XGS Jakarta
			Omset: Rp 70 juta per bulan

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan UU Desa telah dibuat aturan turunannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang tersebut yang kemudian secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

Sebelum hadir Peraturan Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2015, sebagian pemerintah daerah telah membentuk BUM Desa, dan pasca Peraturan Menteri Desa tersebut maka semakin banyak BUM Desa yang terbentuk. Hingga saat ini telah terbentuk 12.115 BUM Desa seperti dilansir dari situs resmi Kementerian Desa PDTT. Jumlah tersebut melampaui target sebanyak 5.000 BUM Desa pada tahun 2019 yang telah mereka tetapkan dalam Nawakerja Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Namun hingga saat ini belum ada data yang menunjukkan kinerja BUM Desa yang sudah terbentuk.

Pencapaian yang melampaui target tersebut, menimbulkan kerisauan yang tertuju pada keberlanjutan BUM Desa secara sosial dan ekonomi yang saat ini tengah menjamur di berbagai desa. Ada kerisauan, jangan-jangan BUM Desa akan mati suri pada tahun-tahun mendatang seperti halnya BUUD maupun KUD yang dibangun secara seragam oleh Orde Baru. Keberlanjutan BUM Desa di satu sisi dan kegagalan BUUD dan KUD disisi lain tentu merupakan pelajaran berharga bagi BUM Desa saat ini.

Saat ini BUM Desa tengah menjadi isu penting bagi pemerintah, pegiat desa maupun perusahaan. Berdasarkan pengamatan lapangan maupun *sharing* di berbagai forum selama ini, upaya-upaya pengembangan BUM Desa masih menghadapi berbagai macam kelemahan, ancaman dan rendahnya kapasitas.

Pertama, penataan kelembagaan desa belum berjalan secara maksimal sehingga BUM Desa pun belum diinstitusionalisasikan dalam format pemerintahan dan perekonomian desa. *Kedua*, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia di desa untuk mengelola dan mengembangkan BUM Desa yang akuntabel dan berkinerja baik. *Ketiga*, rendahnya inisiatif lokal untuk menggerakkan potensi ekonomi lokal bagi peningkatan kesejahteraan sosial dan ekonomi warga desa. *Keempat*, belum berkembangnya proses konsolidasi dan kerjasama antar *stakeholders* untuk mewujudkan BUM Desa sebagai patron ekonomi yang berperan memajukan ekonomi kerakyatan. *Kelima*, kurangnya responsivitas Pemda untuk menjadikan BUM Desa sebagai program unggulan untuk memberdayakan desa dan kesejahteraan masyarakat (Eko, 2013, Yunanto dkk, 2014).

Desa tidak identik dengan Pemerintah Desa dan kepala desa, namun meliputi pemerintahan lokal dan sekaligus masyarakat desa, yang secara keseluruhan membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dengan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang merupakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi pemerintah pada tataran perekonomian nasional atau daerah.

Dalam studi PKDOD LAN (2016), ditemukan bahwa inisiatif pembentukan BUM Desa lebih banyak muncul dari pihak luar desa, dimana seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam musyawarah desa. Kehadiran BUM Desa seringkali bukan dilatarbelakangi oleh kondisi dan permasalahan yang ada di desa. Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa hanya sebatas memenuhi persyaratan administratif semata. PKDOD juga memetakan letak kekeliruan pendekatan intervensi. *Pertama*, pembentukan BUM Desa yang serentak dan seragam memperlihatkan lompatan cepat,

bahkan instan, yang tidak diawali dengan penjajagan kelayakan kondisional (termasuk syarat-syarat pembentukan BUM Desa). *Kedua*, pemberian bantuan modal dari atas secara merata (bagi rata) ke seluruh BUM Desa cenderung tidak memberikan insentif, melainkan disinsentif terhadap kesiapandan prakarsa lokal. *Ketiga*, komitmen politik dari atas berjalan jauh lebih cepat ketimbang konsolidasi pilar sosial (pembelajaran, kewirausahaan, swadaya, kepercayaan dan solidaritas) di level lokal.

Pendirian BUM Desa tidaklah sebatas memenuhi target pembangunan semata. Kehadirannya harus dibarengi dengan pembinaan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya. Studi PKDOD LAN (2016) memperlihatkan bahwa pembinaan yang dilakukan pemerintah supra desa (kabupaten/provinsi) tidak dilakukan secara bertahap dan teratur. Jika pun ada pembinaan hanya dalam rangka menjalankan kegiatan supra desa. Dapat dikatakan, BUM Desa berjalan sendiri dalam usahanya.

Menakar Disain Tata Kelola Ekonomi Perdesaan

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mengkonstruksikan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintah (*self governing community*) dengan pemerintah lokal (*local self government*), di mana desa memiliki otonomi dan kewenangan dalam perencanaan, pelayanan publik, dan keuangan. Maka desa bukan lagi penunggu instruksi dari supra desa (kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat). Untuk itu, tumpuan dinamika kehidupan desa sangat bergantung pada partisipasi masyarakat dalam mendorong terbangunnya kesepakatan pengelolaan desa, mampu menumbuhkan dan mengembangkan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan pengetahuan.

Pembangunan desa dapat ditingkatkan melalui pengembangan potensi perekonomian desa dan menjadi wadah bersama masyarakat desa dalam

membangun diri dan lingkungannya secara mandiri dan partisipatif. Dalam UU Desa disebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Dalam rangka mengembangkan potensi ekonomi desa dan perdesaan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam pasal 87 UU Desa tersebut menyatakan bahwa pemerintah desa dapat membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat memberikan ruang pengambilan peran negara melalui pemerintah desa untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki desa dan bidang produksi yang penting bagi desa dan yang menguasai hajat hidup warga desa.

Dalam rangka pelaksanaan UU Desa telah dibuat aturan turunannya antara lain Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 *jo* Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksanaan UU tersebut yang kemudian secara khusus BUM Desa dipayungi dan digerakkan dalam Peraturan Menteri Desa, PDTT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, dan Pengelolaan dan Pembubaran BUM Desa.

Sebelum hadir Peraturan Menteri Desa PDTT No. 4 Tahun 2015, sebagian daerah telah membentuk BUM Desa, dan pasca peraturan menteri desa tersebut, maka semakin banyak BUM Desa yang terbentuk. Hingga saat ini telah terbentuk lebih dari 18.000 BUM Desa seperti dilansir dari situs resmi Kemendes PDTT. Jumlah tersebut melampaui target sebanyak 5.000 BUM Desa pada Tahun 2019 yang telah mereka tetapkan dalam Nawa Kerja Kemendes PDTT. Namun hingga saat ini

belum ada data yang menunjukkan kinerja BUM Desa yang sudah terbentuk

Pencapaian yang melampaui target tersebut, menimbulkan kerisauan yang tertuju pada keberlanjutan BUM Desa secara sosial dan ekonomi yang saat ini tengah menjamur di berbagai desa. Ada kerisauan, jangan-jangan BUM Desa akan “mati suri” pada tahun-tahun mendatang seperti halnya BUUD maupun KUD yang dibangun secara seragam oleh horde baru. Keberlanjutan BUM Desa di satu sisi dan kegagalan BUUD dan KUD di sisi lain tentu merupakan pelajaran berharga bagi BUM Desa saat ini.

Desa tidak identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, namun meliputi pemerintahan lokal dan sekaligus mengandung masyarakat, yang keseluruhannya membentuk kesatuan hukum. Konstruksi ini juga membawa perbedaan antara aspek kajian BUM Desa dengan Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang merupakan badan usaha yang berperan sebagai alat intervensi pemerintah pada tataran perekonomian nasional atau daerah.

Dalam studi PKDOD ditemukan bahwa inisiatif pembentukan BUM Desa lebih banyak muncul dari pihak luar desa, di mana seharusnya hadir bersamaan di internal desa (pemerintah desa dan masyarakat) dalam musyawarah desa. Kehadiran BUM Desa seringkali bukan dilatarbelakangi oleh kondisi dan permasalahan yang ada di desa. Penyelenggaraan musyawarah desa dalam pembentukan BUM Desa hanya sebatas memenuhi persyaratan administratif semata. PKDOD juga memetakan letak kekeliruan pendekatan intervensi.

Disain Tata Kelola Ekonomi Desa dan Perdesaan Melalui BUM Desa

Mencermati program pemberdayaan ekonomi desa dan perdesaan yang telah berkembang selama ini, penulis menawarkan beberapa hal mengenai tata kelola ekonomi desa dan perdesaan sebagai berikut: 1) Mereplikasi program pemberda-

yaan ekonomi desa yang dinilai ‘berhasil’ dalam upaya meningkatkan kemandirian perekonomian warga desa, misalnya program PNPM Mandiri Perdesaan yang disebut-sebut telah menuai kesuksesan di masyarakat, 2) Mengoptimalkan BUM Desa sebagai pelaksanaan amanat UU Desa dan Permendesa PDTT terkait BUM Desa dalam hal ini Permendesa PDTT No. 4 Tahun 2015, dengan cara: a) Mensosialisasikan pentingnya pembentukan BUM Desa yang didasarkan pada prinsip kebutuhan pengembangan ekonomi desa dan perdesaan, b) Membentuk BUM Bersama dalam rangka pemberdayaan ekonomi desa dalam satu kecamatan, c) BUM Desa yang dibentuk nantinya tidak boleh menjadi predator bagi usaha rakyat desa yang sudah berkembang sebelumnya.

Penutup

Pendirian BUM Desa menjadi kuasa desa, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan pemerintah daerah hanya berperan membantu pengembangan lebih lanjut setelah desa mendirikan BUM Desa. Pemerintah dan pemerintah daerah sebaiknya mengubah pendekatan dari intervensi ke fasilitasi, bahkan membuka kesempatan untuk melakukan rekognisi terhadap BUM Desa yang *established*. Dengan kata lain, memberikan rekognisi terhadap usaha desa (apa pun bentuknya) yang sudah eksis-kokoh jauh lebih penting ketimbang melakukan intervensi dengan berbagai instrumen hukum. Bagaimana pun membangkitkan dan memfasilitasi tumbuhnya gerakan ekonomi desa dan perdesaan secara emansipatoris jauh lebih penting ketimbang institusionalisasi BUM Desa secara serentak dari atas (*top down*).

Selain itu, pemerintah juga harus memperjelas model partisipasi yang ditawarkan dalam pengelolaan BUM Desa. Program Nawa Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi untuk membentuk dan mengembangkan BUM Desa harus berbasis kebutuhan desa. Dalam konteks ini,

Pemerintah seharusnya berkoordinasi dengan pemerintah daerah, guna menginventarisasi karakter dan potensi asset desa di masing-masing wilayah. Pemahaman terhadap kondisi wilayah, karakter dan potensi aset desa akan sangat membantu dalam menyusun program dukungan pengembangan BUM Desa di masa depan.

Pemerintah dan pemerintah daerah seharusnya memfasilitasi dalam melakukan identifikasi awal terhadap embrio ekonomi (faktor-faktor produksi) desa secara jelas. Identifikasi ini sangat diperlukan untuk mencegah jangan sampai BUM Desa didirikan namun tidak melakukan kegiatan apa pun, karena tidak memahami potensi usaha yang perlu dikembangkan. Karena itu, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dan pemerintah daerah perlu mengeluarkan kebijakan tentang panduan identifikasi potensi desa dan tahapan dalam pengembangan BUM Desa. Selain itu, Pemerintah dan pemerintah daerah juga perlu menerbitkan kebijakan yang terintegrasi dengan tugas pokok dan fungsi dari unit kerja terkait serta menyusun kategori kemandirian BUM Desa dan melakukan pemutakhiran data mengenai kondisi dari setiap BUM Desa yang ada.

Daftar Pustaka

Buku

- Acemoglu D., S. Johnson, dan S. Robinson. 2005. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth in P. Aghion and S. Durlauf, (Eds.), Handbook of Economic Growth, Volume 1, Part A*, Elsevier: 385-472.
- Adisasmita, Rahardjo. 2006. *Pembangunan Desa dan Perkotaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arsyad, Lincoln dkk. 2011. *Strategi Pembangunan Berbasis Lokal*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN.
- Dixit, Avinash. 2001. *On Modes of Economic Governance*. Princeton:

- Department of Economics-Princeton University.
- Djankov, Simeon et.al, *The Regulation of Entry*, The Quarterly Journal of Economic, Vol. CXVII, 2002:1.
- Eko, Sutoro bersama Tim FPPD. 2013. *Policy Paper Membangun BUM Desa yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*.
- Gilbert, Alan & Josef Gugler. 1996. *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kong, Tao. 2011. *Governance Quality and Economic Growth*. Canberra: Research School of Economic Australian University.
- Kuncoro, Haryo. 2012. *Apakah Tata Kelola Perekonomian Daerah di Indonesia telah Meningkat?* dalam Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan,
- Mubyarto. 1998. *Pendekatan Nasional: Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*, New York, W.W. Norton.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, UK : Cambridge University Press.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Wei, Shang Jin. 2000. *Local Corruption and Global Capital Flows*, Brookings Papers on Economic Activity (2): 303-54.
- Weiss, T.G. 2005. *Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*, in R. Wilkinson, (Ed.), the Global Governance Reader, New York: Routledge.
- Wibawa, Fajri Eka. 2011. *Ekonomi Pedesaan*. Malang: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Metro.
- Williamson, O. 1975. *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, New York: Free Press.
- Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*, New York: Free Press.

Artikel

- Kuncoro, Haryo. 2012. *Apakah Tata Kelola Perekonomian Daerah di Indonesia telah Meningkat?*, Dipresentasikan pada Ulang Tahun ke -11 Asosiasi Ilmu Pemerintahan Indonesia (AIPI) di Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, 9 Oktober 2012.
- Masrukhin. 2000. *Studi Kasus: Evaluasi Pelaksanaan Program Takesra dan Kukesra pada Masyarakat Non-IDT di Desa Dempat*, Jurnal Penelitian dan Evaluasi, 2 (2):121.
- Puskapol UI. 2014. *Persoalan Buruh Migran di Indonesia: Identifikasi Masalah-Masalah Buruh Migran dalam* <http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/fact-sheet-2.pdf> diunduh pada tanggal 10 Mei 2017.
- World Bank. 2005. *Governance Indicators: 1996-2004*, Washington DC: World Bank.
- Yunanto dkk. 2014. *Strategi Pengembangan Bumdesa sebagai Pilar Ekonomi Desa dalam* <http://www.keuangandesadesa.com/2015/04/strategi-pengembangan-bumdes-sebagai-pilar-ekonomi-desadesa/>.
- Karim, Ahmad Rizqul. 2016. dalam <http://faperta.unsoed.ac.id/2016/10/01/bum-desabaagi-kesejahteraan-masyarakat-desadesa/>.

Peraturan Perundangan

UU Nomor 6 Tahun 2014 *Desa*. 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. 30 Mei 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Jakarta.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 *Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa*. 13 Februari 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 296. Jakarta.

KEBIJAKAN ENERGI DI INDONESIA : MENUJU KEMANDIRIAN

Riyadi Santoso

Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.

Abstrak

Energi mempunyai posisi yang sangat strategis dalam pembangunan suatu negara, khususnya dalam mengakselerasi kemajuan ekonomi negara. Bagi Indonesia, Kebijakan Energi Nasional (KEN) adalah kebijakan pengelolaan energi dengan tiga prinsip dasar yakni berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Tulisan ini menemukan bahwa tingkat konsumsi energi Indonesia masih rendah, yakni sekitar 2 %, di antara tingkat konsumsi primer negara-negara besar (AS, RRT, Uni Eropa, India dan Jepang). Total konsumsi energi Indonesia sekitar 1.600 milyar *barrel equivalent* minyak pada tahun 2014 atau naik 3,4 %. Tingkat konsumsi energi sangat penting karena akan menentukan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Kenaikan konsumsi energi bagi Indonesia diharapkan akan semakin menaikkan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, Indonesia ternyata masih tergantung pada energi fosil, dengan konsumsi sebesar 74 % (Minyak Bumi 44 % dan Batubara 30 %). Sementara konsumsi gas bumi berkisar 18 % dan Energi Baru Terbarukan (EBT) hanya sekitar 8 %. Tidak ada pilihan lain, kunci kemandirian energi terletak pada kebijakan konsumsi energi Indonesia yang harus berubah dari konsumsi energi fosil menjadi konsumsi energi non fosil dan EBT. Untuk itu Indonesia harus segera merubah pola konsumsi energi di sektor transportasi, dari BBM ke BBG dan *biofuel* serta listrik. Pemerintah Indonesia harus serius dan konsisten dalam mengimplementasikan kebijakan perubahan tipe konsumsi energi, dimulai dari sektor transportasi publik (massal) hingga ke transportasi pribadi. Di samping itu, pemerintah harus memprioritaskan pengembangan transportasi publik dengan energi non BBM, terutama di kota-kota besar.

Kata kunci : kebijakan energi, konsumsi energi, kemandirian energi, pembangunan negara, energi baru terbarukan.

Abstract

Energy plays strategic role in country development, particularly in accelerating the economic progress. For Indonesia, National Energy Policy (NEP) is policy of energy management based on principles of equity, sustainability, and environmental conscious. This article shows that energy consumption level of Indonesia is considered low at 2 %, in comparison to primary energy consumption level of the world's big states (US, PRT, European Union, India and Japan). Indonesia's total energy consumption was approximately 1,600 billion barrels of oil in 2014, increased by 3,4%. Level of energy consumption is one of significant determinant for national economic growth, as increase in energy consumption is expected to corresspond with higher economic growth. Based on type of energy consumption, Indonesia is highly depend on fosil energy that accounted for 74 % (44 % of petroleum and 30 % of coal), in comparison to natural gas (18 %) and newly created renewable energy (8 %). Therefore, it is imperative for Indonesia to change energy consumption in transportation sector, from oil to gas fuel, biofuel and electric. Indonesian government has to be determined and consistent in implementing the policy directed to change the type of energy consumption, started from public transportation sector to private transportation. In addition, Government must prioritize development of public transportation, utilizing non oil energy, particularly in big cities in Indonesia.

Keywords: *energy policy, energy consumption, energy self-sufficiency, state development, and newly created renewable energy.*

A. Latar Belakang

Energi telah menjadi ukuran kemajuan suatu negara, khususnya terkait kemajuan perekonomian. Hidup dan majunya suatu negara amat ditentukan oleh tingkat ketersediaan energi dan tingkat konsumsi energi untuk menggerakkan roda perekonomiannya. Data *Primary Energy Consumption* 2014 berbicara, ekonomi Amerika Serikat (AS) dan Republik Rakyat Tiongkok (RRT), selain Uni Eropa (EU), India dan Jepang tumbuh pesat akibat dari permintaan atau konsumsi energi². Termasuk negara dalam kelompok ROW, yaitu : Canada, Mexico, Brasil, Rusia, Timur Tengah dan Korea Selatan. RRT ternyata menjadi pengkonsumsi energi terbesar dunia, yaitu sebesar 23 % yang disusul Amerika Serikat sebesar 18 %, kemudian Uni Eropa dan India, serta diikuti Jepang. Sedangkan dilihat berdasarkan data *IMF Outlook Energy* tahun 2015³ dari sepuluh negara dengan tingkat GDP (*Gross Domestic Product*) nominalnya, AS menduduki GDP tertinggi, yaitu USD 17.968 milyar, yang disusul ke-dua oleh RRT, USD 11.385 milyar, ke-tiga Jepang, USD 4.116 milyar, ke-empat Jerman USD 3.371 milyar, ke-lima Inggris USD 2.865 milyar, ke-enam Perancis USD 2.423 milyar, ke-tujuh India USD 2.183 milyar, ke-delapan Italia USD 1.819 milyar, ke-sembilan Brasil USD 1.800 milyar, dan ke-sepuluh Canada USD 1.573 milyar. Dengan demikian, korelasi antara konsumsi energi dengan perkembangan GDP suatu negara yang maju perekonomiannya sangatlah signifikan.

Tabel 1
Sepuluh Negara Besar Dengan GDP
(Nominal) Tahun 2016

No.	Negara	Gross Domestic Product (GDP) USD Billion
1	Amerika Serikat	17.968
2	RRT	11.385
3	Jepang	4.116
4	Jerman	3.371
5	Inggris	2.865
6	Perancis	2.423
7	India	2.183
8	Italia	1.819
9	Brasil	1.800
10	Canada	1.573

Sumber : *IMF Outlook*, diolah, 2015

Bagaimana dengan tingkat konsumsi energi Indonesia? Di antara tingkat konsumsi energi primer dunia, Indonesia masih kurang dari 2 %⁴. Total konsumsi energi Indonesia sekitar 1.600 milyar *barrel equivalent* minyak pada tahun 2014 atau naik 3,4 %. Kenaikan konsumsi energi diharapkan akan semakin menaikkan pertumbuhan ekonomi. Konsumsi energi Indonesia, dari minyak bumi, biomassa, gas bumi, batubara, *hydropower* dan *geothermal*, terus naik dari tahun 1990 hingga 2014 dari kisaran 300-600 ribu SBM menjadi 2.000-2.500 ribu SBM.⁵ Sedangkan apabila kita cermati mengenai data konsumsi energi berdasarkan pengguna di Indonesia dari Tahun 1990 hingga 2011, masih didominasi oleh sektor Industri, disusul sektor transportasi, sektor komersial dan sektor rumah tangga⁶. Tingkat konsumsi energi per kapita di Indonesia juga masih rendah yaitu 857, di atas Nigeria 721 dan di bawah Brasil 1.371 dan RRT 2.029 *Energy Use per Capita* (EUC)⁷. Bandingkan AS telah 7.032, Rusia 5.113 dan Jepang 3.811 EUC⁸. Dari data-data tersebut, artinya apabila Indonesia akan menjadi negara dengan

² Data *World Energy Consumption*, *IMF Outlook Energy* Tahun 2014 dan 2015.

³ Data *Top 10 Countries by GDP* (PPP) Tahun 2015.

⁴ Op. Cit.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ *Energy Use per Capita*, *Outlook Energy*, 2014.

⁸ Ibid.

kekuatan ekonominya yang semakin maju maka konsumsi per kapita energi harus semakin meningkat, setidaknya menyusul konsumsi per kapita Brasil.

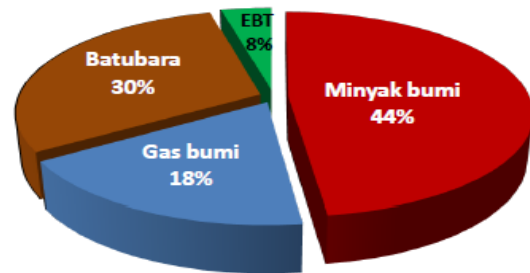
Tabel 2
Tingkat Konsumsi Energi Per Kapita Pada 14 Negara

No.	Negara	Tingkat Konsumsi Energi Per Capita
1	Amerika Serikat	7.032
2	Rusia	5.113
3	Perancis	3.868
4	Jerman	3.811
5	Jepang	3.610
6	Inggris	2.997
7	Italia	2.757
8	RRT	2.029
9	Brasil	1.371
10	Indonesia	857
11	Nigeria	721
12	India	614
13	Pakistan	482
14	Bangladesh	205

Sumber : IMF Outlook Energi, Diolah, 2016

Apabila diperhatikan berdasarkan tipe-tipe konsumsi energi bagi Indonesia, negara ini ternyata masih tergantung energi fosil sebesar 74 % konsumsi (Minyak Bumi 44 % dan Batubara 30 %), sedangkan gas bumi dikonsumsi 18 % dan Energi Baru Terbarukan (EBT) hanya sekitar 8 %⁹. Memang data juga menunjukkan telah terjadi penurunan konsumsi minyak bumi dari tahun 1990 ke tahun 2014, dari konsumsi 70 % menjadi konsumsi 44 %. Hal ini dapat dipahami, telah terjadi perubahan konsumsi terutama sektor Rumah Tangga, disusul Industri dan Transportasi, sebagai hasil kebijakan konversi minyak tanah (minyak bumi) ke Bahan Bakar Gas (BBG) ataupun LPG (*Liquid Petroleum Gas*).

Gambar 1 : Konsumsi Energi Indonesia



Sumber : Kementerian ESDM, diolah DEN, 2014.

Berdasarkan statistik ESDM 2013 total konsumsi energi final Indonesia sebesar 134 MTOE, dari terbesar sektor industri sebesar 64 MTOE (47,4 %), disusul sektor transportasi 47 MTOE (35 %), sektor rumah tangga 14 MTOE (10,3 %), dan terakhir sektor komersial 6 MTOE (4,1 %).¹⁰ Data konsumsi energi per sektor tersebut, jika diperdalam untuk sektor industri tertinggi menggunakan batubara (34,74 %), disusul minyak (24,8 %), gas (24,2%), biomassa (8,61%) dan listrik (7,7%). Sedangkan untuk sektor transportasi sangat dominan BBM (97,8%), dan sisanya gas (0,1) dan biofuel (2,1%). Sementara, sektor rumah tangga telah berubah menjadi konsumsi LPG (46,0%), Listrik (47,5%), dan minyak tanah hanya 6,4%. Kemudian di sektor komersial masih sangat didominasi konsumsi Listrik (76%), disusul BBM (17%), Gas Bumi (4%) dan LPG (3%).

Peta konsumsi energi per sektor di Indonesia tersebut di atas, yang telah terjadi pergeseran di sektor rumah tangga, sementara itu cenderung tidak terjadi perubahan konsumsi di sektor transportasi, dan juga di sektor industri dan sektor komersial yang masih sangat mengandalkan listrik, sebagai penyangga utamanya. Hal ini jelas akan menjadi permasalahan mendasar (*basic problem*) dalam menentukan kebijakan energi nasional di Indonesia ke depan.

⁹ Ibid.

¹⁰ Konsumsi Energi Final Indonesia, Sumber :

B. Perumusan Masalah

Kebijakan Energi Nasional (KEN) di Indonesia walaupun telah ditetapkan secara jelas dan terarah oleh Pemerintah Indonesia dan Dewan Energi Nasional, tentu masih menghadapi masalah yang serius untuk diketahui lebih mendalam bagi kita semua. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, negara Indonesia sangat diharapkan akan menjadi negara maju secara perekonomian, maka mau tidak mau tingkat konsumsi energi perlu terus ditingkatkan di semua sektor. Apabila dikaitkan dengan kebijakan energi nasional, untuk terciptanya “**kemandirian energi**” dengan tiga prinsip dasar : berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan¹¹, maka permasalahan pola konsumsi energi di Indonesia adalah :

1. Pola konsumsi di sektor transportasi, yang masih sangat didominasi penggunaan Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar 97,8%, sementara gas dan biofuel hanya 2,2% akan menjadi masalah jangka menengah dan jangka panjang atas kemandirian energi dan ketahanan energi nasional. Masalah konsumsi ini juga terkait tiga prinsip di atas.
2. Pola konsumsi di sektor industri, dengan batubara (34,74%), minyak (24,8%), dan gas (24,2%), sementara biomassa (8,61%) dan listrik (7,7%) juga akan menimbulkan masalah apabila tidak dilakukan perubahan pola konsumsi untuk jangka panjang, karena minyak dan batubara persediaannya semakin terbatas (menipis), sementara penggunaan listrik dan biomassa yang masih sedikit.
3. Pola konsumsi di sektor komersial yang sangat tergantung pasokan listrik (76%), BBM (17%), sementara gas bumi (4%) dan LPG (3%), jelas menimbulkan permasalahan apabila tidak diantisipasi perkembangan konsumsinya, termasuk

perubahan pola konsumsi energi. Juga cara penyediaan listrik, dalam arti perubahan sumber energi untuk pembangkit listriknya (PLT).

4. Begitu pula pola konsumsi di sektor rumah tangga, yang memang sudah bergeser tidak tergantung ke minyak, namun tergantung pada pasokan listrik (47,5%) dan LPG (46,0%), menjadi permasalahan apabila tidak dimonitor untuk jangka pendek, menengah dan jangka panjang.

Permasalahan kebijakan energi nasional akan semakin bertambah dan mendalam, apabila dikaitkan dengan pemanfaatan Energi Baru Terbarukan (EBT) yang bersifat jangka panjang, dan sesuai dengan semangat dan tujuan kebijakan energi nasional di Indonesia.

C. Teknik Analisis Kebijakan

Teknik analisis klasifikasi dan analisis deskriptif dalam penulisan ini akan dipergunakan untuk merumuskan masalah energi di atas. Melalui analisis klasifikasi, penulis mengelompokkan konsumsi energi berdasarkan empat sektor penggunaan (konsumsi) untuk rumah tangga, industri, transportasi dan komersial. Selanjutnya analisis dilengkapi dengan data sekunder dan data transformasi energi di Indonesia. Hal ini sesuai dengan kebijakan energi nasional sebagaimana dengan dikeluarkannya PP No. 79 tahun 2014. Dengan teknik peramalan kebijakan ini diharapkan masa depan kebijakan energi di Indonesia akan dapat terbaca dan terdeteksi arahnya, dan dapat menyelamatkan pada tujuan besar yaitu “ketahanan energi” dan “kemandirian energi” secara nasional.

Analisis dilakukan dengan mengkaji berbagai grafik, tabel, dan data lainnya dari bahan literatur, untuk menjadi referensi berharga dalam menentukan arah kebijakan energi nasional di Indonesia. Selain itu juga bahan-bahan rujukan dari

¹¹ Kebijakan Energi Nasional, Sumber Dewan

Energi Nasional (DEN), Outlook Energi, 2014.

berbagai sumber *policy paper* dan *proceeding* forum kebijakan energi.

Untuk memperkuat teknik analisis kebijakan ini, sebagaimana dinyatakan oleh Wildavsky (1979:15), adalah sebuah bidang yang terdiri dari campuran berbagai disiplin, teori dan model. Analisis kebijakan adalah subbidang terapan yang isinya tidak bisa ditentukan berdasarkan batas-batas disipliner, tetapi berdasarkan hal-hal yang tampaknya sesuai dengan situasi masa dan sifat dari persoalan¹². Dalam konteks analisis ini adalah persoalan kebijakan energi, sebagai fenomena ekonomi kebijakan, terkait dengan konsumsi energi, efisiensi energi, juga disiplin manajemen (pengelolaan) energi nasional, yang melibatkan pula disiplin teknologi energi baru terbarukan, persoalan lingkungan hidup, dan disiplin lainnya terkait kemandirian dan ketahanan energi masa depan.

D. Kebijakan Energi

Sebagaimana diketahui, bahwa kebijakan energi nasional merupakan kebijakan pengelolaan energi yang berdasarkan prinsip berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, guna terciptanya kemandirian energi dan ketahanan energi nasional¹³. Di Indonesia, Kebijakan Energi Nasional (KEN) menjadi tugas Dewan Energi Nasional (DEN), sebagaimana diperintahkan Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, DEN adalah suatu lembaga bersifat nasional, mandiri dan tetap, yang bertanggungjawab atas kebijakan energi nasional. Tugas DEN dalam Pasal 12 ayat (2) terdiri atas : (1) merancang dan merumuskan kebijakan energi nasional; (2) menetapkan rencana umum energi nasional (RUEN); (3) menetapkan langkah-langkah

penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi; dan (4) mengawasi pelaksanaan kebijakan bidang energi yang bersifat lintas sektor¹⁴.

Adapun tujuan kebijakan energi nasional (KEN), sebagaimana telah disetujui DPR RI pada tanggal 28 Januari 2014, dan telah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2014 pada tanggal 17 Oktober 2014, adalah “Terwujudnya kemandirian dan ketahanan energi guna mendukung pembangunan nasional berkelanjutan”¹⁵. Tujuan inilah yang menjadi acuan dasar bagi DEN untuk melaksanakan tugas melaksanakan kebijakan energi nasional, terutamanya menjaga kemandirian dan ketahanan energi.

Selanjutnya mengenai Sasaran Kebijakan Energi Nasional, berdasarkan ketentuan pada Pasal 9, PP Nomor 79 Tahun 2014, berbunyi sebagai berikut :

1. Terwujud paradigma baru bahwa sumber energi merupakan modal pembangunan nasional;
2. Tercapai elastisitas energi <1 pada 2025 yang diselaraskan dengan target pertumbuhan ekonomi;
3. Tercapainya penurunan intensitas energi final sebesar 1% per tahun hingga 2025;
4. Tercapainya rasio elektrifikasi sebesar 85% di 2015 dan mendekati 100% di tahun 2020;
5. Tercapainya rasio penggunaan gas rumah tangga pada 2015 sebesar 85%.
6. Tercapainya bauran energi primer optimal.

Sementara itu berdasarkan data bauran energi primer tahun 2013, pada tahun 2025 hingga 2050, kebijakan perubahan atau pergeseran konsumsi energi di Indonesia diramalkan akan terwujud. Minyak bumi akan ditekan dari sebesar 46 % (2013) menjadi 25% (2025) hingga 20%

¹² Wildavsky, sebagaimana dalam Wayne Parsons, Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan, Jakarta : Kencana PrenadaMedia Group, 2014, hal. 30.

¹³ Arah kebijakan energi dari Dewan Energi Nasional, disetujui DPR tgl 28 Januari 2014.

¹⁴ Dewan Energi Nasional (DEN), 2016.

¹⁵ Ibid.

(2050), untuk EBT akan ditingkatkan konsumsinya dari 9% menjadi 23% (2025) dan 31% (2050). Demikian pula untuk konsumsi gas bumi akan ditingkatkan dari sebesar 18% (2013) menjadi 22% (2025) dan 24% (2050)¹⁶.

Target target pencapaian implementasi kebijakan energi nasional di atas, seperti terjadinya pergeseran atau perubahan konsumsi energi secara keseluruhan sangat diharapkan dapat direalisasikan. Demikian pula dengan tingkat konsumsi EBT menjadi 23% pada tahun 2025 dan 31% pada tahun 2050 sangat diharapkan akan semakin memperkuat kemandirian energi nasional bagi Indonesia, mengingat potensi EBT di Indonesia sangat besar (tenaga panas bumi, tenaga surya, tenaga angin, tenaga air/gelombang, dll.). Implementasi kebijakan tingkat konsumsi gas bumi (BBG/LPJ) juga harus serius digarap, sehingga betul betul terus meningkat sesuai dengan target di atas, yakni pada tingkat konsumsi akan menjadi 22% pada tahun 2025 dan 24% pada tahun 2050.

E. Alternatif Kebijakan

Dengan memperhatikan permasalahan di atas dan kebijakan energi nasional yang menjadi tugas DEN, dan kita dapat memberikan uraian argumentasi penyelesaian masalah berikut ini :

1. Pola konsumsi energi secara keseluruhan masih bermasalah, pada empat sektor yang disebutkan dalam rumusan masalah, baik untuk jangka pendek, menengah, hingga jangka panjang. Dilihat dari persediaan dan sumberdaya energi di Indonesia, diperkirakan untuk minyak bumi tinggal 12 tahun (cadangan 7,41 milyar barrel), untuk gas tinggal 35 tahun (150,7 TSCF), dan untuk batubara masih 114 tahun (148,39 miliar ton) . Sementara itu Indonesia juga masih memiliki

potensi EBT, hidro (75.670 MW), panas bumi (29.038 MW), mikro hidro (769.69 MW), biomassa (49,810 MW), matahari (4.80 KWh/m²/day), angin (3-6 mls), gelombang laut (49 GW), dan Uranium (3.000 MW). Semua energi EBT tersebut, kapasitas terpasangnya masih relatif sedikit dan sangat potensial untuk dikembangkan menjadi energi alternatif ke depan. Untuk itu pola energi untuk sektor transportasi yang 97,8 % sangat tergantung BBM, perlu diubah/digeser dengan energi alternatif. Pemakaian gas dan *biofuel* yang 2,2% perlu segera digalakkan untuk menggeser pola konsumsi sektor transportasi.

2. Demikian pula untuk sektor industri yang menjadi konsumen energi nasional 64 MTOE (47,4 %), batubara 34,74%, minyak 24,8% dan gas 24,2%. Artinya perlu dipikirkan jangka menengah dan panjang perubahan pola konsumsinya, dengan menaikkan konsumsi gas untuk mengurangi konsumsi minyak. Dengan menambah yang masih terbuka lebar yaitu energi listrik dan biomassa untuk industri. Tentu hal ini harus diantisipasi dengan pasokan persediaan listrik dan biomassa yang cukup besar untuk industri. Dengan demikian diharapkan, konsumsi minyak dan batubara akan semakin dapat dikurangi untuk sektor industri.
3. Selanjutnya untuk sektor rumah tangga yang mengkonsumsi sebesar 14 MTOE (10,3 %) dari konsumsi energi nasional, walaupun telah membaik dengan pola konsumsi listrik (47,5%) dan konsumsi LPG (46,0%), masih perlu dijaga keberlanjutannya. Tingkat per kapita konsumsi listrik dan LPG ini tentu akan semakin meningkat dengan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia, juga pertumbuhan penduduk serta pembangunan perkotaan dan pedesaan yang terus meningkat. Artinya, pasokan listrik dan LPG harus selalu

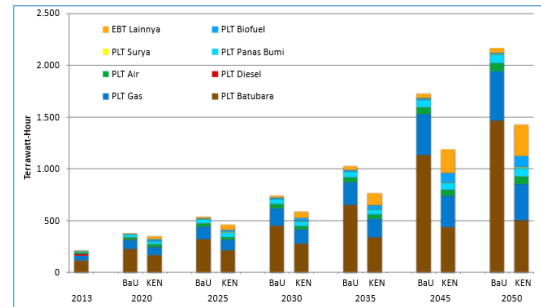
¹⁶ Diolah dari data Target Bauran Energi sampai dengan 2050, Kebijakan Energi Nasional (KEN),

Kementerian ESDM, 2014.

dipertahankan bahkan ditingkatkan, sembari menawarkan energi alternatif bagi rakyat Indonesia dengan energi baru terbarukan (EBT), misalnya energi matahari untuk daerah-daerah pelosok yang belum terpasang aliran listrik. Juga bio energi atau biomassa untuk kebutuhan rumah tangga.

4. Untuk pola konsumsi energi sektor komersial di Indonesia dengan dominasi listrik (76%), disusul BBM (17%), sementara biomassa masih 4% dan LPG 3%, juga akan semakin bermasalah untuk jangka panjang. Ketergantungan pada pasokan listrik, sementara pembangunan sektor elektrikal di Indonesia belum sebanding dengan pertumbuhan konsumsinya. Sektor ini diramalkan akan terus berkembang searah dengan pembangunan ekonomi Indonesia, pembangunan desa dan kota yang terus berlangsung. Usaha pariwisata, usaha perdagangan dan jasa, serta UMKM yang terus tumbuh, perlu diwaspadai dan diantisipasi dengan persediaan listrik. Dalam sektor komersial ini, yang perlu didongkrak supaya naik adalah pemakaian LPG dan gas yang masih satu digit (3% dan 4%). Hal tersebut, untuk mengurangi ketergantungan pasokan listrik dan BBM. Di samping itu perlu dipikirkan alternatif konsumsi untuk sektor komersial ini, kepada pemakaian EBT yang masih terbuka luas. Berdasarkan data bahwa proyeksi penyediaan energi listrik di Indonesia hingga tahun 2050, juga diperbaiki struktur konsumsinya sejalan dengan peningkatan pasokan energi listrik. Dengan KEN akan dikurangi ketergantungan energi batubara untuk listrik, dan semakin dikembangkan PLT Panas Bumi dan PLT Biofuel, disamping PLT EBT lainnya.

Gambar 2. Proyeksi Penyediaan Energi Listrik



Sumber : *Outlook Energi*, diolah DEN, 2014

F. Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan yang dapat disampaikan dalam hal ini sangat terkait dengan uraian 4 (empat) alternatif kebijakan di atas. Rekomendasi kebijakan yang diusulkan dengan menyusun alternatif kebijakan menjadi prioritas kebijakan energi nasional yang mendesak untuk dilaksanakan antara lain :

1. Indonesia perlu segera merubah pola konsumsi energi di sektor transportasi, dari BBM ke BBG dan *biofuel* serta listrik. Kebijakan ini sebenarnya sering terdengar, namun implementasinya sangat lambat. Perlu keseriusan dan komitmen serta konsistensi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan. Kebijakan penerapan perubahan pola konsumsi energi fosil ini, tentu dimulai dengan transportasi publik (massal) hingga ke transportasi pribadi. Di samping itu untuk mengurangi konsumsi energi transportasi dengan BBM, kebijakan pengembangan transportasi publik perlu menjadi kebutuhan mutlak, terutama di kota-kota besar di Indonesia.
2. Pada konsumsi energi di sektor Industri, yang telah menjadi konsumen 47,4% energi nasional, pemerintah perlu juga melakukan evaluasi pola konsumsi energinya. Apabila sektor industri ini terus tumbuh sejalan dengan peningkatan aktivitas ekonomi Indonesia, maka

perlu diarahkan kepada penggunaan energi non-fosil, antara lain terutama listrik, biomassa, dan gas yang sudah dikonsumsi 24,2% dan masih bisa ditingkatkan. Demikian pula untuk sektor rumah tangga, perlu dijaga kebijakan ketahanan dan kemandirian energi dengan menjaga dan mengembangkan pasokan listrik dan LPG. Sementara untuk sektor komersial direkomendasikan untuk tidak tergantung pasokan listrik (76%), dengan meningkatkan konsumsi gas bumi dan LPG. Apabila konsumsi listrik tidak berkurang di sektor komersial, maka perlu produksi pasokan listrik dari EBT.

3. Kebijakan energi di Indonesia, dalam implementasinya sangat perlu disinergikan, baik dari tingkat konsumsi (per kapita) dan pola konsumsi, jangka waktu kebijakan, maupun kebijakan yang berwawasan lingkungan, dengan kebijakan EBT. Selain itu konsistensi implementasi terkait proyeksi perubahan kebijakan energi untuk 2025 hingga 2050. Keterkaitan kebijakan energi ini tentu tidak dapat begitu saja digeneralisasikan, perlu memperhatikan per sektor dan kondisi daerah/wilayah Indonesia yang demikian luas dan heterogen sumber daya energinya. Di samping itu konsistensi kebijakan dengan pelaksanaannya menjadi pekerjaan besar pemerintah Indonesia, agar target-target perubahan konsumsi dan persediaan energi dapat tercapai.
4. Di samping itu, yang tidak kalah penting terkait perubahan konsumsi adalah kondisi infrastruktur yang belum memadai secara optimal dengan luasnya wilayah NKRI sehingga juga mendesak harus terus dibangun dan dikembangkan, agar target bauran energi nasional yang telah ditetapkan hingga tahun 2050 dapat dikejar. Dan selanjutnya juga

mengenai hal yang tidak kalah penting mengenai pola desentralisasi perencanaan dan tanggungjawab pembangunan dan pengembangan energi nasional untuk menuju kemandirian energi.

Daftar Pustaka

Buku

- Sugiyono, Agus. 2014. Permasalahan dan Kebijakan Energi Saat Ini, Prossiding Peluncuran Buku Outlook Energi Indonesia 2014 dan Seminar Bersama BPPT dan BKK-PPI.
- Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Revisi II, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Parsons, Wayne. 2014. Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group.

Artikel

- Bahan Kuliah, Implementasi Kebijakan Publik Sektor Energi, tanggal 13 Februari 2016, Program Magister Ekonomi Jurusan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Bappenas, Direktorat Sumberdaya Energi, Mineral dan Pertambangan. 2012. Policy Paper, Keselarasan kebijakan energi nasional (KEN) dengan Rencana Umum Energi Daerah (RUED), Laporan Akhir.
- Jurnal Kementerian ESDM Edisi 02 Tahun 2016. <https://www.esdm.go.id>.
- Notosudjono, Didik, dkk., Permasalahan dan Solusi Pengembangan Energi Terbarukan di Indonesia, Procsiding Seminar Nasional Teknik Elektro (FORTEL 2016, hal.150 Departemen Tehnik Elektro Undip, 19 Oktober 2016.
- Pedoman Tugas Paper. 2016. Teknik

Analisis Kebijakan, Kuliah
Kebijakan Publik Sektor Energi,
Program Magister Ekonomi,
Jurusan Kebijakan Publik,
Universitas Trisakti, Jakarta.
Rusastra, I Wayan, APU, (Ed.). 2014.
Energi Terbarukan di Indonesia,

Keragaman Pengembangan dan
Perspektif Kebijakan, Jakarta :
P3DI Setjen DPR RI dan Azza
Grafika.

ANALISIS HUBUNGAN ANTARA HARGA MINYAK MENTAH, EMAS, DAN TIMAH

Kumara Jati

Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, Kementerian Perdagangan

Abstrak

Artikel ini memberikan analisis pengaruh dari perubahan harga minyak mentah dan emas terhadap perubahan harga timah. Berdasarkan perhitungan *Vector Autoregression*, dampak dari perubahan harga minyak mentah terhadap harga timah lebih besar dibandingkan dampak dari harga emas terhadap harga timah. Guncangan harga minyak mentah yang terjadi mengindikasikan adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran energi, sementara guncangan harga emas terhadap harga timah yang terjadi mengindikasikan adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran pertumbuhan ekonomi. Harga timah dan minyak mentah diprediksi pada tahun 2017 mengalami peningkatan. Ini bisa menjadi motivasi bagi pembuat kebijakan publik untuk bisa meningkatkan industri hilir dari timah dengan cara pengembangan produk turunan sehingga sektor usaha lebih kuat dalam berkompetisi dengan negara lain untuk produk timah yang lebih berkualitas dan berkompetisi.

Kata kunci: harga timah, harga minyak mentah, harga emas, *vector autoregression*, kebijakan industri

Abstract

This article analyzes the impact of crude oil and gold price changes to tin price changes. Based on the calculation of Vector Autoregression, the impact of crude oil price shock to tin price is bigger compare to the gold price shock to tin price. Crude oil price shock to tin price indicates there is indirect price transmission through energy channel, while the gold price shock to tin price indicates there is indirect price transmission through economic growth channel. Tin and crude oil prices predictions in 2017 are expected to increase. It can motivate policy maker to be able to increase the downstream tin products as well as the industrial development of derivatives so that businesses are better equipped to compete with other countries for more qualified and competitive products of tin.

Keywords: tin price, crude oil price, gold price, vector autoregression, industrial policy

Pendahuluan

Timah adalah salah satu produk komoditi yang potensial di sektor pertambangan dan perdagangan. Permintaan timah di pasar dalam negeri maupun luar negeri terus meningkat secara signifikan dalam bentuk produk setengah jadi maupun produk olahannya (Bappebti, 2013).

Komoditi timah secara fisik di pasar dunia diperjualbelikan melalui *Kuala Lumpur Tin Market* (KLTM) dan *London Metal Exchange* (LME). Indonesia juga

sudah mempunyai pasar komoditi tersendiri khusus untuk timah di Bursa Komoditi dan Derivatif Indonesia (BKDI). Komoditi timah diperdagangkan di BKDI sejak Agustus tahun 2013. Awalnya pendirian BKDI ingin membuat pasar timah mempergunakan harga di BKDI sebagai referensi, tetapi sampai saat ini LME masih tetap menjadi sumber referensi harga karena LME sudah berdiri sejak tahun 1877 dan memiliki banyak pengalaman serta volume perdagangan komoditi yang tinggi.

Berdasarkan laporan LME (2012), spesifikasi kontrak perdagangan komoditi

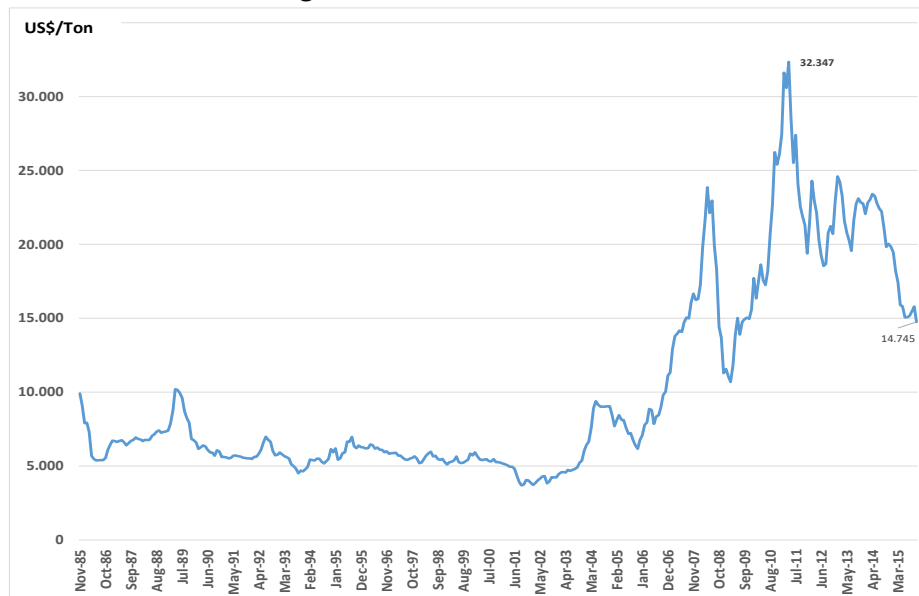
timah di LME diperdagangkan 1 lotnya berjumlah 5 ton, dengan jenis metal timah murni 99,85%. Jenis kontrak timah yaitu *futures, traded options, TAPOs*, dan *futures* rata-rata bulanan. Jenis industri pengguna timah yaitu industri solder dan timah plat. Semua harga kontrak dalam USD dan dapat diselesaikan pembayarannya menggunakan USD, Poundsterling, Euro dan Yen.

Harga timah internasional yang terbentuk merupakan hasil interaksi dari penawaran dan permintaan timah. Harga ini dipengaruhi oleh jumlah timah yang ditransaksikan. Dari posisi pembeli/

demand, semakin banyak timah yang ingin dibeli maka dapat meningkatkan harga timah. Sementara dari sisi penjual/*supply*, semakin banyak timah yang ingin dijual maka dapat menurunkan harga timah.

Faktor-faktor yang mempengaruhi sisi *supply* komoditas timah relatif sulit untuk dikendalikan. Ada banyak penelitian yang sudah dilakukan tentang faktor yang mempengaruhi pembentukan harga komoditas timah, yaitu: permintaan timah, penawaran timah, kondisi ekonomi dunia, persediaan timah dan industri timah di Indonesia (Adeyanju, 2014).

Gambar 1. Harga Timah Internasional di Tahun 1985-2015



Sumber: World Bank (2015)

Berdasarkan penelitian dari *Shanghai Futures Exchange* (SHFE, 2014), ada 5 faktor utama yang mempengaruhi harga timah, yaitu: hubungan pasokan dan permintaan, perkembangan ekonomi domestik dan global, kebijakan impor dan ekspor, biaya produksi dan nilai tukar. Gambar 1 memperlihatkan bahwa harga timah dari tahun 1985-2005 relatif stabil, namun harga timah sejak tahun 2006 sampai tahun 2015 relatif berfluktuasi. Salah satu penyebab fluktuasi harga timah

yaitu karena pada tahun 2007-2008 terdapat kasus krisis finansial global sehingga pertumbuhan ekonomi dunia menurun. Turunnya pertumbuhan ekonomi ini menyebabkan daya beli dan permintaan akan timah menurun sehingga harga timah juga turun pada tahun 2008. Tahun 2015 juga terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia sehingga menyebabkan permintaan industri terhadap timah berkurang, pada akhirnya membuat harga timah di tahun 2015 cenderung menurun.

Tabel 1. Harga Timah dan Minyak Mentah Internasional serta Prediksinya di Tahun 2012-2019

Harga	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Perub. '19/'15 (%)	Tren (%)
Timah (ribu USD / Ton)	19,2	20,2	19,8	14,6	15,2	17,0	18,0	17,8	21,9	-0,02
Minyak Mentah (USD/ barrel)	105	104,1	96,2	50,8	29,9	35,8	39,7	43,1	-15,2	-0,16

Sumber: EIU *Economic and Commodity Forecast* (2015) & IMF *Commodity Price Forecasts* (2016)

Dari Tabel 1 terlihat bahwa harga timah internasional selama kurun waktu 2012-2015 sebesar rata-rata USD 18.450/ton. Berdasarkan prediksi *Economist Intelligence Unit (EIU) Economic and Commodity Forecast* harga timah internasional rata-rata untuk tahun 2016-2019 akan turun menjadi USD 17.000/ton. Jadi secara rata-rata harga timah internasional antara tahun 2012-2019 akan menjadi USD 17.725/ton.

Prediksi harga timah ini sebenarnya memberikan secercah harapan karena harga timah pada tahun 2015 sebesar USD 14.600/ton merupakan yang terendah sejak tahun 2009 di mana harga

timah hanya USD 13.573/ton. Pada tahun 2016, diharapkan harga timah akan mencapai USD 15.200/ton atau diperkirakan akan terjadi kenaikan sebesar 4,1% dibandingkan tahun 2015. Peningkatan harga timah juga diperkirakan terjadi pada tahun 2017 dan 2018. Namun pada tahun 2019 diperkirakan harga timah akan turun 1,1% menjadi USD 17.800/ton dibandingkan 2018. Dalam kurun waktu 8 tahun dari 2012-2019, terjadi tren penurunan harga timah sebesar 0,02. Hal yang hampir sama terjadi pada harga minyak mentah, di mana dalam kurun waktu 8 tahun juga terjadi tren penurunan harga sebesar 0,16.

Tabel 2. Harga Internasional Timah, Emas dan Komoditi Logam Lain serta Prediksi di Tahun 2016-2023

Harga	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Perub. '23/'16 (%)	Tren (%)
Timah	18,8	19,2	19,6	20,1	20,5	21	21,5	21,9	16,5	0,02
Emas	1,22	1,21	1,19	1,18	1,16	1,15	1,14	1,12	16,6	0,02
Nikel	14,5	14,8	15,2	15,6	15,9	16,3	16,7	17,1	17,9	0,02
Tembaga	5,9	6	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	11,9	0,02
Timbal	1,8	1,9	1,96	2,02	2,07	2,13	2,2	2,26	25,6	0,03
Seng	2,05	2,1	2,14	2,19	2,24	2,29	2,34	2,39	16,6	0,02

Sumber: World Bank (2015), diolah, satuan ribu USD/ton kecuali emas dalam ribu/troy ounce

Selain EIU (2015) dan IMF (2016), World Bank (2015) juga mengeluarkan prediksi harga internasional timah dan komoditi logam lainnya termasuk nikel, tembaga, timbal dan seng. Harga timah termasuk paling mahal jika

dibandingkan dengan komoditi logam lainnya (kategori bukan logam berharga) seperti nikel, tembaga, timbal dan seng. Prediksi dari Bank Dunia ini sedikit berbeda dengan prediksi EIU dan IMF karena tren harga timah diperkirakan

memiliki tren meningkat dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2023.

Peningkatan harga timah selama kurun waktu 8 tahun ke depan ternyata seiring dengan peningkatan harga komoditi logam lainnya dengan tren relatif sama sekitar 0,02-0,03%. Prediksi harga timah dari Bank Dunia relatif lebih tinggi (optimis) dibandingkan dengan prediksi harga timah dari EIU dan IMF dengan perbedaan harga sekitar USD 3.600/ ton di tahun 2016, USD 2.200/ton di tahun 2017, USD 1.600/ton di tahun 2018, dan USD 2.300/ton di tahun 2019. Ekspektasi harga timah tahun 2016-2019 oleh Bank Dunia relatif lebih tinggi dari EIU dan IMF diperkirakan salah satunya karena pertumbuhan konsumsi *metal* dunia dan konsumsi *metal* olahan RRT memiliki tren yang terus meningkat.

Perkiraan peningkatan harga komoditi timah dari tahun 2016 ke 2023 relatif lebih rendah dibandingkan peningkatan harga timbal, nikel dan seng. Harga timbal diharapkan naik sebesar 25,6%, harga nikel naik 17,9%, harga seng naik 16,6% dan harga timah naik sebesar 16,5%. Apabila harga timah tahun 2023 sebesar USD 21.900 / ton ini benar terjadi maka harga ini merupakan tertinggi timah sejak Agustus 2014 yang sebesar USD 22.231/ton. Namun harga timah sepanjang sejarah tetap tertinggi pada bulan April 2011 yaitu sebesar USD 32.348 /ton.

Pada Gambar 2 terlihat harga minyak di tahun 1980 menyentuh puncak harga tertinggi pada waktu itu. Penulis memprediksi bahwa peningkatan harga ini akan terus terjadi seiring dengan peningkatan permintaan dan berkurangnya cadangan sumber daya alam. Sebaliknya, ada grup ekonom yang berargumen bahwa dalam jangka panjang, teknologi dapat meningkatkan pasokan dengan mengeksplorasi sumber daya alam yang tidak dapat diakses sebelumnya, maka harga komoditi akan jatuh (ATKearney, 2015). Para ekonom ini ternyata benar karena pada tahun 1990an, beberapa harga komoditi seperti timah turun cukup dalam.

Siklus yang menyerupai juga terjadi pada tahun 2008-2009 di mana harga tiga komoditi ini bergerak naik lalu kemudian turun lagi. Begitu juga tahun 2014-2015 terjadi siklus harga komoditi naik kemudian turun lagi. Ada yang menyebut siklus ini sebagai *commodity super cycle*. Ada beberapa penjelasan mengenai konsep *commodity super cycle* ini yaitu (Heap, 2005):

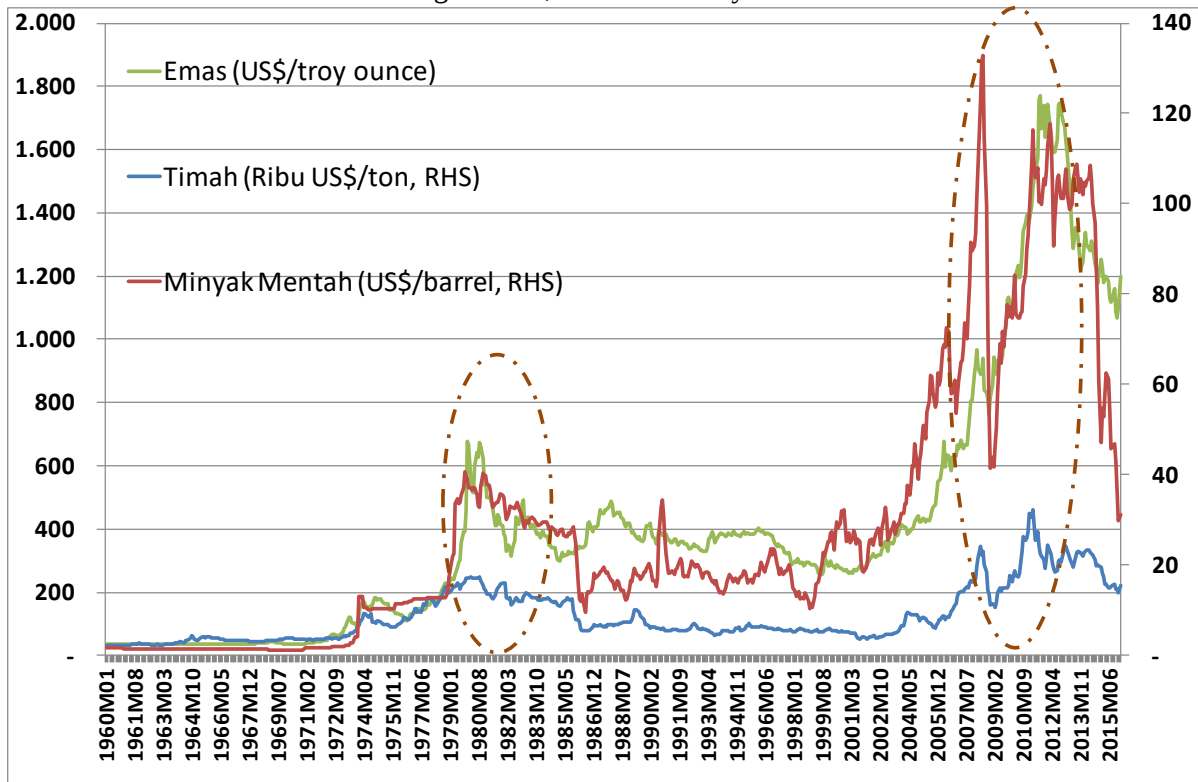
- (1) Menurut Alan Heap dari Citigroup bahwa *super cycle* disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi yang intensif di RRT.
- (2) *Super cycle* adalah peningkatan trend jangka panjang (selama satu dekade) dari harga komoditi riil yang disebabkan oleh urbanisasi dan industrialisasi dari perekonomian.
- (3) *Super cycle* disebabkan oleh tarikan permintaan.
- (4) Ada dua *super cycle* dalam 150 tahun terakhir yaitu akhir tahun 1800-awal 1990an yang disebabkan oleh pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat, serta dari tahun 1945-1975 sebagai akibat dari rekonstruksi pasca perang di Eropa dan karena kebangkitan ekonomi Jepang.

Penting untuk mempelajari *super-cycles* dari harga komoditi karena sangat menentukan kebijakan pemerintah dan pelaku usaha dalam membuat keputusan produksi, diantaranya (Erten dan Ocampo, 2012): (1) tren dari harga komoditi telah dipertimbangkan sejak waktu yang lama sebagai salah satu isu sentral mengambil kebijakan negara berkembang yang tergantung pada komoditi (seperti di Indonesia), (2) Keputusan untuk meningkatkan kapasitas produksi dengan investasi modal baru juga sangat berpengaruh pada harga saat ini dibandingkan dengan ekspektasi trend harga di masa yang akan datang. Bahkan diperlukan waktu sampai 20 tahun bagi investasi baru untuk berhasil dan menghasilkan realisasi pendapatan (Davis dan Samis, 2006).

Arah penelitian terbaru mengenai *super cycle* memberikan sudut pandang yang berbeda. Baffes, dkk (2015), menyebutkan bahwa ada sinyal *super cycle* telah berakhir karena turunnya harga minyak mentah secara tajam di tengah tahun kedua 2014 setelah harga minyak

mentah stabil selama 4 tahun di atas USD 105 per barel. Implikasi dari turunnya harga minyak mentah ini yaitu biaya input turun sehingga harga komoditi lain termasuk timah juga turun.

Gambar 2. Harga Timah, Emas dan Minyak Mentah Dunia



Sumber: World Bank (2016), Comex-CME Group (2016), diolah

Berdasarkan penelitian Harvey (2007), komoditi emas dan komoditi *metal* (termasuk timah) terindikasi memiliki hubungan jangka panjang meskipun sepertinya hubungan ini akan lebih lemah dibandingkan hubungan minyak mentah dan emas. Pada saat fase ekspansi siklus bisnis, ada peningkatan harga timah dan minyak mentah karena naiknya permintaan keduanya. Meskipun demikian, terlalu tinggi harga minyak mentah juga bisa mengakibatkan aktivitas ekonomi terhambat sehingga mengakibatkan resesi. Arah dari naik atau turunnya harga komoditi energi dan metal sulit diprediksi (Canuto, 2014).

Selain itu ada juga penelitian terbaru dari Sari et al. (2014) yang menganalisis *co-movement* dan transmisi harga antara metal, minyak mentah dan nilai tukar. Hasilnya yaitu adanya bukti hubungan ekuilibrium jangka panjang yang lemah tetapi *feedback* yang kuat dalam jangka pendek. Komoditi metal/logam berharga memiliki respon yang signifikan (tetapi sementara) terhadap *shock* dari logam lain dan nilai tukar.

Sejauh ini ternyata belum ada yang secara khusus membahas mengenai hubungan antara harga timah, minyak mentah dan emas. Maka dari itu, terlihat adanya kesempatan untuk memberikan kontribusi penelitian supaya bisa

menambah referensi di dunia akademis dan bermanfaat bagi *stakeholder* terkait.

Dari penjabaran diatas maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk melihat bagaimana hubungan harga komoditi timah, minyak mentah dan emas, terutama *shock* harga minyak mentah dan emas mempengaruhi harga timah.

Metodologi

$$\Delta timah_t = \alpha_{A0} + \sum_{i=1}^n \alpha_{A1} \Delta timah_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{A2} \Delta emas_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{A3} \Delta oil_{t-1} + \varepsilon_{At} \quad (1)$$

$$\Delta emas_t = \alpha_{B0} + \sum_{i=1}^n \alpha_{B1} \Delta timah_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{B2} \Delta emas_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{B3} \Delta oil_{t-1} + \varepsilon_{Bt} \quad (2)$$

$$\Delta oil_t = \alpha_{C0} + \sum_{i=1}^n \alpha_{C1} \Delta timah_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{C2} \Delta emas_{t-1} + \sum_{i=1}^n \alpha_{C3} \Delta oil_{t-1} + \varepsilon_{Ct} \quad (3)$$

Keterangan:

$\Delta timah$	= persentase pertumbuhan harga timah
$\Delta emas$	= persentase pertumbuhan harga emas
Δoil	= persentase pertumbuhan harga minyak mentah
i	= panjang <i>time lag</i>
n	= panjang observasi
t	= waktu pada saat t
α_{A0} , α_{B0} , dan α_{C0}	= konstanta
α_{A1} , α_{A2} , α_{A3} , α_{C3} .	= koefisien regresi
ε_{At} , ε_{Bt} , dan ε_{Ct}	= <i>error term</i>

Uji Stasioner

Sebelum melakukan regresi, variabel-variabel harus bersifat stasioner. Bila variabel tersebut tidak stasioner maka perlu ditransformasi agar stasioner. Suatu data *time series* dikatakan stasioner jika nilai *mean*, *variance* dan *autocovariance* untuk berbagai *lag* yang berbeda nilainya adalah konstan sepanjang waktu (Gujarati, 2003):

Model Vector Autoregression (VAR)

Penelitian dengan *time series* bisa diestimasi dengan metode estimasi biasa (OLS/*Ordinary Least Squares*) didasarkan pada asumsi bahwa data tersebut stasioner pada level, artinya data konstan dan independen sepanjang waktu. Meskipun demikian, ternyata sebagian besar data *time*

Data dan Model yang Digunakan

Jenis data yang dipergunakan adalah data runtut waktu bulanan periode Januari 1960- Februari 2016 yang diperoleh dari Bank Dunia (harga timah, emas dan minyak mentah). Dalam mengestimasi data tersebut digunakan persamaan VAR untuk variabel harga timah, emas dan minyak mentah ditulis sebagai berikut (hubungan $\Delta timah$, $\Delta emas$ dan Δoil):

series merupakan data yang non stasioner. Ini artinya bila menggunakan metode estimasi OLS untuk data non stasioner menyebabkan kegagalan estimasi dalam memperlihatkan nilai-nilai yang sebenarnya (*spurious regression*) meskipun ukuran sampel diperbesar.

Model ekonometri yang dibentuk dengan menggunakan persamaan simultan biasa merupakan model struktural di mana terdapat hubungan antar variabel yang berdasarkan pada suatu teori tertentu. Meskipun demikian terkadang teori ekonomi sering tidak bisa secara tepat memberikan bentuk spesifikasi untuk hubungan dinamis antar variabel yang tepat. Permasalahan ini memunculkan adanya alternatif model lain yang bersifat

non-struktural untuk mencari hubungan antar variabel. Pada penelitian ini digunakan model yang disebut *Vector Autoregression* (VAR).

Model VAR ini, pertama kali diformulasikan oleh Sims (1980), digunakan untuk mengestimasi persamaan simultan dengan menggunakan data *time*

series di mana keseluruhan variabelnya merupakan variabel endogen, sebelah sisi kanan persamaan adalah nilai lag (*lagged value*) dari variabel tidak bebas, serta dikatakan *vector* karena dalam persamaan terdapat suatu *vector* yang berisi lebih dari dua variabel.

Persamaan VAR yang umum adalah sebagai berikut:

$$Y_t = A_1 Y_{t-1} + A_2 Y_{t-2} + \dots + A_k Y_{t-k} + B X_t + \varepsilon_t \quad (4)$$

Keterangan:

- Y_t = matriks $n \times 1$ dari variabel endogen
- X_t = matriks $m \times 1$ dari variabel eksogen
- ε_t = matriks $n \times 1$ dari *error*
- $A_1, A_2, \dots, A_k, B$ = matriks dari koefisien yang akan diestimasi.
- A_k = matriks $n \times n$ dari koefisien variabel endogen yang akan diestimasi
- B = matriks $n \times m$ dari koefisien variabel eksogen yang akan diestimasi.

Selanjutnya model VAR tersebut dikembangkan oleh Enders (1995) dengan memasukkan A_0 yaitu matriks $n \times 1$ dari intersep tetapi tanpa menggunakan variabel eksogen, persamaannya sebagai berikut:

$$Y_t = A_0 + A_1 Y_{t-1} + A_2 Y_{t-2} + \dots + A_k Y_{t-k} + \varepsilon_t \quad (5)$$

Model VAR bentuk sederhana di atas dengan dua variabel endogen tanpa variabel eksogen dengan jumlah lag=2 adalah dapat ditulis berikut:

$$\begin{bmatrix} Y_{1,t} \\ Y_{2,t} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} A_{10} \\ A_{20} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} A_{11} & A_{12} \\ A_{21} & A_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_{1,t-1} \\ Y_{2,t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_{1,t-2} \\ Y_{2,t-2} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1,t} \\ \varepsilon_{2,t} \end{bmatrix} \quad (6)$$

Hasil dan Pembahasan

Hasil Uji Stasioneritas

Data yang akan diestimasi dinyatakan stasioner jika nilai rata-rata dan varian dari data *time series* tersebut tidak mengalami perubahan secara sistematis sepanjang waktu atau rata-rata dan varian

dari data itu konstan (Nachrowi dan Usman, 2006). Apabila data dalam model tidak stasioner, maka data itu perlu dilihat kembali kestabilan dan validitasnya. Regresi dari data yang bersifat tidak stasioner dapat menyebabkan *spurious regression* dimana hasil R^2 tinggi tetapi hubungan tersebut tidak bisa dijelaskan secara logis.

Tabel 3. Hasil Uji Stasioneritas *Augmented Dickey-Fuller* (ADF)

Variabel	ADF TEST	Mac Kinnon Critical Value	Orde Integrasi
$\Delta timah$	-18,74***	-3,43	I(0)
$\Delta emas$	-17,62***	-3,43	I(0)
Δoil	-23,31***	-3,43	I(0)

Keterangan: signifikansi: 5% = **, 1% ***

Sumber: hasil data diolah

Salah satu uji stasioneritas yang sering digunakan yaitu uji akar unit dengan menggunakan *Augmented Dickey-Fuller* (ADF) test. Tabel 3 memperlihatkan bahwa ketiga variabel stasioner pada orde level. Jadi tidak perlu adanya transformasi/ perubahan orde lagi. Oleh karena itu, karena data sudah stasioner maka bisa langsung dilakukan estimasi *Vector Autoregression* (VAR).

Estimasi VAR

Panjang lag yang digunakan dalam estimasi VAR pada kelompok bank umum ini adalah lag 2 sesuai dengan penentuan lag yang optimal, dan hasil dari pengolahan datanya sebagai berikut:

Tabel 4. Hasil Estimasi VAR

	Δ TIMAH	Δ EMAS	Δ OIL
Δ TIMAH(-1)	0.254594	-0.031033	0.215799
	(0.03943)	(0.03658)	(0.08989)
	[6.45710]	[-0.84842]	[2.40067]
Δ TIMAH(-2)	0.059771	0.001065	0.166701
	(0.03934)	(0.03649)	(0.08968)
	[1.51946]	[0.02919]	[1.85878]
Δ EMAS(-1)	0.005890	0.284589	0.245467
	(0.04266)	(0.03958)	(0.09727)
	[0.13806]	[7.19024]	[2.52357]
Δ EMAS(-2)	0.044967	-0.143262	-0.255312
	(0.04253)	(0.03945)	(0.09695)
	[1.05743]	[-3.63142]	[-2.63339]
Δ OIL(-1)	0.049300	0.036389	0.069620
	(0.01727)	(0.01602)	(0.03937)
	[2.85490]	[2.27148]	[1.76837]
Δ OIL(-2)	0.034264	0.035499	-0.012342
	(0.01740)	(0.01614)	(0.03966)
	[1.96965]	[2.19969]	[-0.31119]
C	0.195164	0.494111	0.666600
	(0.19104)	(0.17723)	(0.43554)
	[1.02160]	[2.78804]	[1.53051]

Sumber: hasil data diolah Eviews 7

Berdasarkan tabel di atas tidak semua variable *lag* signifikan dalam setiap persamaan. Variabel yang signifikan mempengaruhi perubahan harga timah adalah perubahan harga timah satu bulan sebelum waktu t , perubahan harga minyak mentah satu bulan sebelum waktu t , dan perubahan harga minyak mentah dua bulan sebelum waktu t .

Minyak mentah merupakan salah satu komponen penting dalam produksi dan distribusi timah. Peningkatan harga minyak mentah 1 bulan sebelum waktu t lebih besar pengaruhnya terhadap harga timah dibandingkan harga minyak mentah 2 bulan sebelum waktu t . Hal ini sejalan dengan penelitian dari SHFE (2014), bahwa biaya produksi timah dipengaruhi oleh bahan bakar dan biaya energi.

Perubahan harga emas memiliki pengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap perubahan harga timah. Meskipun pada Gambar 2 terlihat adanya indikasi harga timah dan harga emas bergerak searah, ternyata pada kenyataannya perubahan harga emas tidak cukup kuat mempengaruhi harga timah. Hal ini juga terlihat pada Tabel 2 di mana pada saat prediksi harga emas tahun 2019-2020 menurun, sebaliknya prediksi harga timah tahun 2019-2020 meningkat.

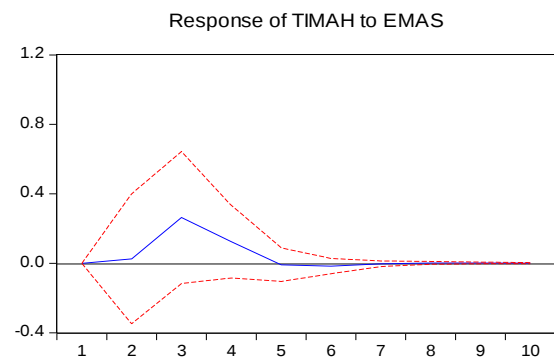
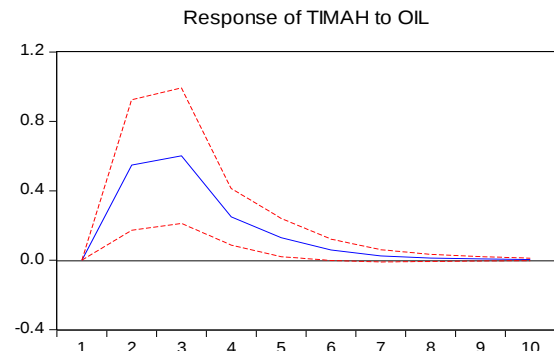
Innovation Accounting (Impulse Response dan Function Variance Decomposition)

Dalam *innovation accounting* akan diuraikan bagaimana dan seberapa besar pengaruh *shock* atau *disturbance* terhadap variabel-variabel yang dibentuk dalam persamaan. *Innovation accounting* ini terdiri atas dua bagian yaitu *impulse response function* (IRF) dan *variance decomposition* (VDCs). IRF digunakan untuk melihat dampak dari *shock* di sektor komoditi dalam penelitian ini harga timah oleh perubahan harga emas dan perubahan harga minyak mentah dunia. IRF melacak efek dari salah satu *shock* ke *shock* yang lainnya pada saat ini dan masa yang akan datang dari variabel endogen.

Apabila terjadi *shock* pada variabel ke- i secara langsung maka akan berpengaruh terhadap variabel itu sendiri dan juga merambat ke variabel-variabel endogen yang lainnya melalui struktur dinamis VAR. IRF juga bisa memberikan arah hubungan besarnya pengaruh antar variabel endogen. Maka dari itu *shock* yang terjadi pada suatu variabel bila mendapat

informasi yang baru bisa mempengaruhi variabel itu sendiri serta variabel-variabel yang lainnya dalam sistem persamaan VAR. Berikut disajikan hasil *impulse response* dari variabel perubahan harga timah terhadap *shock* dari variabel perubahan harga emas dan harga minyak mentah dunia.

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Gambar 3. *Impulse Response Function* (IRF) pada Variabel Perubahan Harga Timah dari *Shock* Perubahan harga Emas dan Minyak Mentah

Sumber: Hasil perhitungan software Eviews 7

Dari gambar di atas terlihat bahwa respon dari variabel perubahan harga timah dunia dalam sepuluh (10) periode mendatang apabila terjadi *shock* pada perubahan variabel harga emas dan minyak mentah dunia, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Respon variabel perubahan harga timah terhadap *shock* perubahan harga minyak mentah. Adanya *shock* pada perubahan harga minyak mentah direspon positif oleh perubahan harga timah dari bulan pertama sampai dengan bulan keenam, dan pada bulan

ketujuh menuju konvergen. Jadi apabila diasumsikan terjadi *shock* kenaikan harga minyak mentah dunia dari USD 29,9/barel pada bulan Desember 2016 menjadi USD 35,8 /barel pada Januari 2017, maka harga timah diperkirakan akan terkena dampaknya meningkat juga pada bulan Februari, Maret dan April 2017 dengan dampak terbesar terjadi pada bulan Maret 2017 dan dampak kedua terbesar pada bulan Februari 2017. Hal ini mengindikasikan terjadi karena adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran energi/*energy channel* (Serra, 2011).

- b. Respon variabel perubahan harga timah terhadap *shock* perubahan harga emas. Adanya *shock* pada perubahan tingkat harga emas direspon positif oleh perubahan harga timah pada bulan kedua sampai dengan bulan keempat, dan pada bulan kelima menuju konvergen. Jadi apabila diasumsikan terjadi *shock* kenaikan harga emas dunia dari USD 2.200 / *tray ounces* pada bulan Desember 2016 menjadi USD 2.300 / *tray ounce* pada Januari 2017, maka harga timah diperkirakan akan terkena dampaknya meningkat juga pada bulan Februari, Maret dan April 2017 dengan dampak terbesar terjadi pada bulan Maret 2017 dan kedua terbesar pada April 2017. Hal ini mengindikasikan terjadi karena adanya transmisi harga secara tidak langsung melalui saluran pertumbuhan ekonomi / *economic growth channel*. Keadaan ini seperti yang terjadi pada penelitian Alexandratos (2008).

Tabel 5. *Variance Decomposition* pada Variabel Perubahan Harga Timah

Period	S.E.	TIMAH	EMAS	OIL
1	4.866649	100.0000	0.000000	0.000000
2	5.067603	98.82670	0.054484	1.118811
3	5.166774	97.25208	0.544017	2.203902
4	5.187618	96.98528	0.640499	2.374219
5	5.192857	96.92847	0.639911	2.431617
6	5.194165	96.91598	0.639727	2.444294
7	5.194498	96.91409	0.639651	2.446256
8	5.194586	96.91359	0.639686	2.446724

9	5.194610	96.91339	0.639715	2.446893
10	5.194617	96.91333	0.639722	2.446948
11	5.194618	96.91332	0.639723	2.446962
12	5.194619	96.91331	0.639723	2.446966
Cholesky Ordering: TIMAH EMAS MINYAK MENTAH				

Sumber: hasil perhitungan software Eviews 7

Berdasarkan Tabel 5 di atas bisa diketahui bahwa variabel yang mempunyai prosentase paling besar menjelaskan variabilitas harga timah setelah perubahan harga timah itu sendiri adalah perubahan harga minyak mentah dunia. Pada periode 1 hanya 1,1%, periode 2 dan 3 naik menjadi sekitar 2,2-2,3%, kemudian perubahan terbesar terjadi pada periode ke 5 dan seterusnya stabil menjadi 2,4%.

Kesimpulan

Prediksi harga timah dunia pada tahun 2017 akan meningkat berdasarkan prediksi Bank Dunia dan EIU *Economic and Commodity Forecast* (2015). Hal ini dapat memberikan harapan bagi pembuat kebijakan publik dan pelaku usaha di bidang pertambangan, industri serta perdagangan timah. Pulihnya ekonomi dunia serta meningkatnya permintaan harga timah di masa yang akan datang dapat menjadi faktor penarik harga timah (*demand driven*) yang bisa diimbangi dengan peningkatan produksi timah dalam negeri.

Setelah melakukan analisis hubungan antara variabel perubahan harga komoditi timah, minyak mentah dan emas maka bisa didapat kesimpulan sebagai berikut: (1) dampak *shock* perubahan harga minyak mentah terhadap perubahan harga timah lebih besar daripada dampak *shock* perubahan harga minyak mentah terhadap perubahan harga timah, (2).perbedaan terlihat dari periode kapan respon positif / negatif dan saat menuju konvergen, (3) *Shock* yang terjadi mengindikasikan adanya transmisi tidak langsung melalui saluran energi dan saluran pertumbuhan ekonomi.

Rekomendasi Kebijakan

Pemangku kebijakan terkait industri dan perdagangan timah perlu melihat pergerakan harga minyak mentah serta logam lain khususnya emas karena ada indikasi ketiga harga komoditi ini bergerak searah. Fenomena komoditi *super cycle* juga perlu diantisipasi karena sangat mempengaruhi kebijakan pemerintah dan keputusan produksi. Kondisi saat ini, di mana harga timah relatif rendah dapat menjadi hambatan bagi pelaku usaha timah karena keuntungan mereka berkurang. Namun demikian, adanya peluang bagi *stakeholder* untuk bisa meningkatkan hilirisasi produk timah serta pengembangan industri turunya sehingga pada waktu harga timah naik, pelaku usaha sudah siap bersaing dengan negara lain karena produk timahnya sudah lebih berkualitas dan kompetitif.

Ada 3 rekomendasi kebijakan yang bisa diberikan yaitu: (1) otoritas terkait sebaiknya memacu program hilirisasi melalui industri timah olahan dan pemurnian atau pembangunan smelter karena harga timah yang sudah diolah relatif lebih stabil dari fenomena *super cycle* dan memiliki nilai tambah yang tinggi. (2) pemangku kepentingan terkait perlu mewaspadai adanya transmisi harga apabila terjadi shock harga minyak mentah dan emas terhadap harga timah yang akan berpengaruh terhadap kelangsungan industri timah secara keseluruhan sehingga perlu dibuat sistem *early warning system* serta langkah-langkah spesifik yang harus dilakukan terutama jika harga minyak mentah dunia naik / turun secara drastis dalam waktu singkat. (3) perlu adanya *review* secara berkala terkait kebijakan industri dan perdagangan timah yang sudah ada dengan mengundang seluruh *stakeholder* sehingga apabila terjadi perubahan kondisi ekonomi makro termasuk asumsi harga minyak mentah atau komoditi lain termasuk emas yang berubah maka beberapa kebijakan juga bisa disesuaikan untuk meningkatkan *ease of*

doing business industri timah dan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Enders, Walter. 1995. *Applied Econometric Time Series*. John Wiley & Sons, Inc. New York.
- Gujarati, Damodar N. 2003. *Basic Econometrics: Fourth Edition International Edition*. McGraw-Hill Higher Education. Singapore.
- Nachrowi, Nachrowi. D., Usman, H. 2006. *Pendekatan Populer dan Praktis Ekonometrika: Untuk Analisis Ekonomi dan Keuangan*. Lembaga Penerbit FEUI. Jakarta.

Artikel

- Adeyanju, Craig. 2014. *The Top Factors that Move the Price of Tin*. Laporan dari futuresknowledge, diakses pada 18 Februari 2016 dari <http://www.futuresknowledge.com/news-and-analysis/metals/the-top-factors-that-move-the-price-of-tin/>.
- Alexandratos, Nikos. 2008. *Food Price Surges: Possible Causes, Past Experience, and Longer Term Relevance*. Population and Development Review, Vol.34, No.4 (Dec.,2008), pp.663-697.
- ATKearney. 2015. *Beware the Oil Price Super Cycle*. Laporan dari A.T. Kearney, Global Management Consulting Firm.
- Baffes, J., Kose, A., Ohnsorge, F., dan Stocker, M. 2015. *Understanding the Plunge in Oil Prices: Sources and Implications*. Laporan penelitian dari Global Economic Prospects Januari 2015.
- Bappebti. 2013. *Bursa Timah Rujukan Dunia*. Bulletin Bappebti/Mjl/148/XII/2013/Edisi Juli.
- Canuto, Otaviano. 2014. *The Commodity Super Cycle: Is This Time Different?*.

- Laporan penelitian dari World Bank, June 2014, Number 150.
- Davis, Graham dan Samis, Michael. 2006. *Using Real Options to Manage and Value Exploration*, Society of Economic Geologists Special Publication, 12 (14): 273-294.
- EIU. 2015. *Commodity Market Forecasts*. Laporan dari Economist Intelligence Unit (EIU), Economic and Commodity Forecast, diakses pada 18 Februari 2016 dari <http://gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=cf&articleId=1354313319&secId=0>.
- Erten, B., dan Ocampo, J.A. 2012. *Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century*. DESA Working Paper No.110, ST/ESA/2012?DWP/110, February 2012.
- Harvey, J. 2007. *Metals-Gold Dips as Dollar Rallies, Oil, Metals Ease*. Laporan dari London South East, 25 Juli 2007. Diakses pada 9 April 2016 dari http://www.lse.co.uk/FinanceNews.asp?ArticleCode=v2hftahdi039ybi&ArticleHeadline=Metals__Gold_dips_as_dollar_rallies_oil_metals_ease
- Heap, A. 2005. *China-the Engine of a Commodities Super Cycle*. Laporan Penelitian Citigroup Global Markets/Smith Barney, Sydney, Australia.
- IMF. 2016. *Commodity Price Projections*. Laporan dari The International Monetary Fund (IMF), diakses pada 18 Februari 2016 dari www.imf.org/external/np/res/commmod/data/data0116.xls.
- LME. 2012. *A Guide to the LME*. Report of LME, An HKEX Company.
- Sari, R., Hammoudeh, S., dan Soytaş, U. 2010. *Dynamics of Oil Price, Precious Metal Prices, and Exchange Rate*. Energy Economics, Volume 32, Issue 2, March 2010, Pages 351-362.
- Serra, T. 2011. *Volatility Spillovers Between Food and Energy Markets: A Semiparametric Approach*. Energy Economics 33 (2011)1155-1164.
- SHFE. 2014. *Tin in RRT*. Laporan Penelitian dari Shanghai Futures Exchange of RRT, diakses pada 10 Maret 2016 dari <http://www.shfe.com.cn/content/ni-sn-en/gitt.pdf>
- Sims. Christopher A. 1980. *Macroeconomics and Reality*. Econometrica. 48, pp.1-48.
- World Bank. 2015. *Commodity Market Outlook: April 2015*. A World Bank Quarterly Report, World Bank Group, diakses pada 28 Maret 2016 dari https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/GEP2015b_commodity_Apr2015.pdf

MENGINTEGRASIKAN REFORMASI BIROKRASI DENGAN INOVASI SEKTOR PUBLIK

Antonius Galih Prasetyo
Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Kebijakan reformasi birokrasi diterapkan pemerintah dalam rangka mewujudkan birokrasi berkelas dunia yang dinamis dan berdaya saing. Implementasinya telah memberikan beberapa perbaikan, meskipun belum cukup signifikan. Karena pendekatannya yang terlalu formalistis dan seragam, perubahan yang dihasilkan belum cukup memberikan dampak dan manfaat nyata bagi publik. Inovasi sektor publik dihadirkan untuk melengkapi kekurangan tersebut. Hal ini sesungguhnya juga telah dilakukan oleh instansi pemerintah, baik di level pusat maupun daerah. Meski demikian, inovasi sektor publik masih perlu diakselerasi agar pelaksanaannya berjalan lebih merata dan masif untuk mendorong reformasi. Tulisan ini menunjukkan pentingnya untuk melengkapi dan mengaitkan reformasi birokrasi dengan inovasi sektor publik. Hubungan di antara keduanya dapat dipandang baik sebagai hubungan integratif maupun komplementer. Menjadikan inovasi sebagai bagian dari area perubahan dan menyuntikkan dimensi inovasi dalam area perubahan yang selama ini telah ditetapkan adalah dua contoh cara untuk mengintegrasikan keduanya. Reformasi birokrasi dan inovasi sektor publik perlu dilakukan secara simultan untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan yang komprehensif.

Kata kunci: reformasi birokrasi, inovasi sektor publik, area perubahan, integrasi

Abstract

Bureaucratic reform policy has been implemented by the government in order to produce competitive and dynamic world-class bureaucracy. Eventough the result indicates improvement in the bureaucracy, it leaves much to be desired. Because of its overly formalistic and uniform approach, the reforms have not brough significant advantages to the public. Public sector innovation was introduced to complement these shortcomings. This has actually been done by government agencies, both at the central and regional levels. Nevertheless, public sector innovation needs to be accelerated in order to be implemented evenly and massively to spur the reform. This paper argues the importance of complementing and linking bureaucratic reform with public sector innovation. The relationship between the two can be viewed both as an integrative and complementary relationship. Making innovation a part of the change area and injecting the innovation dimension in the area of change are two examples of ways to integrate bureaucratic reform and public sector innovation. This integration is essential to achieve comprehensive improvement of governance.

Keywords: bureucratic reform, public sector innovation, areas of change, integration

Pendahuluan

Setelah Indonesia menjalani era demokrasi sejak tahun 1998, pemerintah telah menjalankan beberapa perubahan penting. Perubahan tersebut sebagian besar disebabkan oleh tuntutan publik yang menguat atas perbaikan dalam berbagai bidang seperti pengakuan yang lebih luas akan hak sosial-politik, pemilihan umum yang bebas, keterbukaan informasi, penegakan hukum yang baik, dan sebagainya. Tidak kalah penting dari tuntutan yang memberikan manfaat langsung kepada masyarakat, tuntutan juga diarahkan kepada pihak internal pemerintahan sendiri, khususnya dalam aspek penyelenggaraan negara oleh aparat pemerintah.

Pada dimensi tersebut kemudian mengemuka diskursus mengenai reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dipandang sebagai resep ampuh menuju birokrasi berkelas dunia yang dinamis dan melayani dengan prima. Pemerintah merespons tuntutan tersebut dengan membuat kebijakan yang terkait dengan reformasi birokrasi. Semua organisasi publik diwajibkan untuk menjalankan reformasi birokrasi sesuai dengan yang digariskan dalam berbagai kebijakan.

Dalam perjalanannya reformasi birokrasi memperoleh berbagai catatan positif. Meski demikian, masih ada kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaannya. Kekurangan ini, selain diatasi dengan memperbaiki pengelolaan reformasi birokrasi, baik dari sisi konsep maupun praktik, juga dapat ditutup dengan mengembangkan inovasi sektor publik. Cara terakhir dipandang memberikan kesempatan lebih luas bagi organisasi publik untuk memperbaiki kinerja dan pelayanannya secara lebih kreatif dan fleksibel. Tulisan ini bertujuan untuk menunjukkan mengenai pentingnya mengintegrasikan reformasi birokrasi dan inovasi sektor publik sebagai dua pendekatan yang harus dijalankan secara simultan agar birokrasi mampu mencapai

profil yang selama ini diharapkan, yakni menjadi institusi yang memberikan pelayanan publik dan mengungkit kesejahteraan rakyat secara maksimal.

Untuk itu, tulisan ini akan distrukturkan sebagai berikut. Pertama, akan diulas dinamika pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah dilakukan selama ini, mulai dari perjalanan historisnya dari masa ke masa sampai kepada landasan kebijakan atau peraturan yang mendasarinya. Selanjutnya, diuraikan evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi untuk menunjukkan mengenai pentingnya melengkapi pendekatan reformasi birokrasi dengan pendekatan inovasi sektor publik. Beranjak dari situ kemudian diulas mengenai inovasi sektor publik di Indonesia, mulai dari regulasi yang mengatur tentang inovasi sektor publik, dinamika pelaksanaannya selama beberapa tahun terakhir, dan evaluasi terhadapnya. Tulisan kemudian dilanjutkan dengan uraian konseptual mengenai pentingnya mengintegrasikan reformasi birokrasi dengan inovasi sektor publik, termasuk rekomendasi mengenai cara untuk mengintegrasikan keduanya. Tulisan diakhiri dengan bagian Penutup.

Reformasi Birokrasi dari Masa ke Masa

Reformasi birokrasi (*bureaucratic reform*) atau yang seringkali dipertukarkan dengan *administrative reform* dapat dipahami sebagai *a conscious, well-considered change that is carried out in a public sector organization or system for the purpose of improving its structure, operation or the quality of its workforce* (Gow, 2012). Melalui reformasi birokrasi, penyelenggaraan pemerintahan diharapkan berjalan dengan lebih tertata dan bersih sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Ini artinya birokrasi diharapkan berubah dari sifat dan stereotipnya selama ini yang telah dipersepsikan publik sejak lama seperti korup, patrimonial, feodal, dan tidak profesional. Praktik-praktik ini telah

berlangsung dan berakar lama bahkan sejak masa kolonial ketika pertama kali sistem administrasi modern diperkenalkan (Sutherland, 1979).

Sesungguhnya upaya untuk melakukan perbaikan birokrasi telah diupayakan pada masa pasca-kolonial meskipun tidak dikerangkai dalam tema reformasi birokrasi. Hal ini ditandai dengan pembentukan berbagai lembaga dan tim yang ditugaskan untuk mengatasi berbagai penyakit birokrasi. Pada masa kepresidenan Soekarno dibentuk Panitia Negara untuk Menyelidiki Organisasi Kementerian-kementerian (PANOK), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN), dan Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (KOTRAR) (1964). Kemudian pada masa Orde Baru (1967-1998) dibentuk Tim Penertiban Aparatur/Administrasi Pemerintah (PAAP), Menteri Negara untuk Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (MENPAN), Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Operasi Tertib (Opstib) (Wibawa, Prasetyo, dan Kautsar, 2012). Semua upaya tersebut gagal dalam membawa perbaikan dalam tubuh birokrasi. Jika pada masa Orde Lama disebabkan karena negara masih bergelut dengan instabilitas politik dan kekurangan sumber daya sebagai negara baru sehingga tidak dapat fokus menata birokrasi, maka pada Orde Baru kegagalan disebabkan oleh tiadanya niat yang sungguh-sungguh dari penguasa untuk melakukan perbaikan, di mana pembentukan berbagai lembaga hanyalah kedok untuk menutupi praktik penyelenggaraan negara yang koruptif dan oligarkis.

Era demokrasi yang dimulai sejak 1998 tentulah membawa harapan. Meski demikian, tuntutan untuk melakukan reformasi birokrasi tidak terdengar kuat gaungnya. Masyarakat dan pemerintah lebih berminat untuk melakukan perbaikan pada hal-hal yang lebih bersifat non-teknokratis. Beberapa kebijakan memang dilahirkan untuk memperbaiki kondisi birokrasi agar lebih bersih, akuntabel, dan

berkinerja seperti UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari KKN, UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (yang menekankan tentang penganggaran berbasis kinerja) namun secara keseluruhan upaya penataan melalui regulasi masih dilakukan secara parsial alias tidak terintegrasi (Rohdewold, 2005). Hasilnya, tidak ada perbaikan yang terlalu berarti.

Baru pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, tepatnya sejak tahun 2010, reformasi birokrasi mulai menjadi bagian dari arus utama, setidaknya secara diskursif dan regulatif. Ini diisyaratkan ketika setahun sebelumnya Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara mendapat tambahan nomenklatur Reformasi Birokrasi. Sejak 2010 diterbitkan berbagai kebijakan yang mengatur reformasi birokrasi secara makro dan sistemik, yakni Perpres No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, Permenpan & RB No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010 – 2014 (diperbarui dengan Permenpan & RB No. 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019), dan PermenPAN RB No. 7 s/d 15 Tahun 2011 yang merupakan pedoman teknis tentang berbagai hal terkait reformasi birokrasi. Visi reformasi birokrasi sebagaimana tertuang dalam *Grand Design* adalah terwujudnya pemerintahan kelas dunia yang bercirikan tata kelola pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi diakui oleh pemerintah sebagai perjalanan yang panjang. Oleh karenanya, tak heran bila *Grand Design* Reformasi Birokrasi mencakup masa selama 16 tahun (2010-2025). Trayektori transformasi yang dicanangkan pemerintah dibagi dalam tiga tahapan: *rule-based bureaucracy* (2013), *performance-based bureaucracy* (2018), dan *dynamics governance* (2025). Sementara dalam *Road Map* yang berlaku

saat ini, ditetapkan tiga sasaran reformasi birokrasi, yakni birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien, dan birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas. Untuk mewujudkan ketiga sasaran tersebut, dirumuskan delapan area reformasi birokrasi yang terdiri dari: mental aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kelembagaan, tata laksana, SDM aparatur, peraturan perundang-undangan, dan pelayanan publik. Banyaknya area perubahan yang disasar melalui program reformasi birokrasi menunjukkan bahwa birokrasi memiliki kelemahan di banyak aspek, dari mulai paradigma sampai pekerjaan teknis harian, sehingga membutuhkan pembenahan yang menyeluruh.

Capaian Kebijakan Reformasi Birokrasi

Agar perbaikan dapat berjalan dengan terarah dan sesuai dengan skala prioritas, maka 8 area perubahan reformasi birokrasi di atas diterjemahkan menjadi 9 program percepatan reformasi birokrasi, yakni 1) penataan struktur organisasi pemerintahan; 2) penataan jumlah dan distribusi PNS; 3) pengembangan sistem seleksi CPNS dan promosi PNS secara terbuka; 4) peningkatan profesionalisasi PNS; 5) pengembangan sistem pemerintahan elektronik yang terintegrasi; 6) peningkatan pelayanan publik; 7) peningkatan integritas dan akuntabilitas kinerja aparatur; 8) peningkatan kesejahteraan pegawai negeri; dan 9) efisiensi belanja pegawai. Selama 7 tahun pelaksanaan reformasi birokrasi, telah banyak capaian yang dihasilkan. Beberapa capaian dapat dicatat sebagai berikut:

1. Penataan struktur organisasi pemerintahan dilakukan melalui perampangan beberapa K/L yang menghapus beberapa jabatan struktural sehingga berefek pada perampangan struktur dan penghematan anggaran. Ini misalnya dilakukan oleh LAN yang pada tahun 2014 mengurangi jumlah Eselon I-nya dari 6 menjadi 4.

Kemudian dilakukan pula pembubaran Lembaga Non Struktural (LNS) untuk mengurangi beban anggaran pemerintah dan menghapus tumpang tindih kewenangan dengan K/L yang sudah ada. Ini dilakukan melalui penerbitan Perpes No. 116 Tahun 2016 yang mengatur mengenai pembubaran 9 LNS. Ke depan, diharapkan akan ada lebih banyak LNS yang dibubarkan, digabung, atau diintegrasikan ke dalam K/L yang sudah ada sesuai dengan hasil evaluasi yang dilakukan KemenPAN RB.

2. Penataan jumlah dan distribusi PNS dilakukan dengan mengatur bahwa pengajuan formasi baru harus dilengkapi dengan analisis jabatan, analisis beban kerja, evaluasi jabatan. Dengan demikian, pengajuan formasi dilakukan dengan basis yang rasional dan terukur. Selain itu, dilakukan pula pelaksanaan moratorium PNS yang berjalan pada tahun 2011-2012 dan 2016-sekarang. Sebagian permasalahan tenaga honorer juga dituntaskan dengan memberikan kesempatan kepada tenaga honorer K1 dan K2 untuk mengikuti tes CPNS.
3. Telah dikembangkan sistem seleksi CPNS dan promosi PNS yang terbuka. Penerimaan CPNS kini dilakukan secara terbuka dan tanpa biaya. Pelaksanaannya juga transparan, ditandai dengan pelaksanaan tes berbasis *Computer Assisted Test* (CAT) dan pengumuman nilai secara terbuka. Sementara untuk promosi dan mutasi PNS, melalui SE MenPAN RB No. 16 Tahun 2012 telah diatur bahwa mutasi dan promosi PNS dilakukan dengan sistem merit. Untuk jabatan eselon I dan II pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif melalui mekanisme *open bidding*, di mana peserta di luar Aparatur Sipil Negara (ASN) yang telah memenuhi syarat juga dapat mengikutinya.
4. Peningkatan profesionalisasi PNS dilakukan dengan penerbitan UU

Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mengakui ASN sebagai sebuah profesi sehingga harus mengadopsi nilai-nilai profesionalitas. Selain itu, jumlah jabatan fungsional selaku tenaga profesional di lingkungan birokrasi diperbanyak. Diperkenalkan juga jabatan fungsional baru yang strategis, misalnya analis kebijakan yang diharapkan dapat berkontribusi dalam memperbaiki kualitas kebijakan. Ada pula penerapan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) melalui PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Secara khusus, LAN banyak berperan dalam peningkatan profesionalisasi PNS melalui berbagai pembaruan diklat yang dihasilkannya, antara lain Diklat Prajabatan Pola Baru, Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) Pola Baru, dan Diklat *Reform Leader Academy* (RLA). Dalam Diklat Prajabatan Pola Baru, CPNS dididik untuk menerapkan nilai-nilai dasar PNS (Akuntabilitas, Nasionalisme, Etika Publik, Komitmen Mutu, dan Anti-Korupsi) dalam melakukan pekerjaannya sehingga nilai-nilai tersebut terinternalisasi dalam diri. Dalam Diklatpim Pola Baru, peserta dituntut untuk menghasilkan inovasi melalui proyek perubahan agar dirinya mampu berperan sebagai agen perubahan. Sementara melalui Diklat RLA, dihasilkan pemimpin reformasi melalui penyelenggaraan diklat yang bersifat *project based* dan *result oriented* dengan metode *action learning*, di mana peserta secara kolektif mengerjakan proyek tertentu dan dituntut melakukan terobosan atau inovasi dalam program atau pelayanan publik yang berdampak luas.

5. Pengembangan *e-government* diwujudkan melalui penyelenggaraan berbagai pelayanan publik melalui teknologi informasi dan komunikasi (TIK) seperti pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*)

melalui LPSE, penerapan tata naskah dinas elektronik, dan keterpaduan sistem perencanaan, penganggaran, dan evaluasi kinerja. Praktik baik penyelenggaraan *e-government* banyak terjadi di level pemerintah daerah, seperti misalnya yang diterapkan di Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Lihat Fanida dan Niswah, 2015; Ziadi, Supriyono, dan Wijaya, 2016).

6. Peningkatan pelayanan publik berusaha diwujudkan dengan menerbitkan sebuah peraturan induk mengenainya, yakni UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dari situ kemudian dihasilkan berbagai standar dan instrumen yang mampu menjadi katalis bagi instansi publik untuk memperbaiki pelayanannya seperti Standar Pelayanan Publik, Standar Pelayanan Minimal, Standar Operasi Prosedur (SOP), Maklumat Pelayanan, Indeks Kepuasan Masyarakat, dan sebagainya. Sementara pembentukan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sejak tahun 2000 menjadi lembaga pengawas dan penerima pengaduan atas pelayanan publik yang dilakukan birokrasi. Dalam dimensi ini juga patut disebutkan amanat untuk membentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), institusi yang memberikan pelayanan perizinan dan non-perizinan yang dalam keseluruhan prosesnya mulai dari permohonan sampai terbitnya sebuah dokumen dilakukan di satu tempat. Keberadaan PTSP memperpendek dan memperhemat pelayanan yang selama ini dilakukan di banyak tempat dengan prosedur berbelit. Sampai dengan tahun 2015 telah terbentuk 498 PTSP (menurut Kementerian Dalam Negeri) atau 508 (menurut Badan Koordinasi Penanaman Modal) di seluruh Indonesia (Pusat Inovasi Pelayanan Publik LAN, 2015).

7. Peningkatan integritas dan akuntabilitas kinerja aparatur dilakukan dengan kewajiban bagi instansi pemerintah untuk membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), kewajiban bagi penyelenggara negara untuk menyerahkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN), pembentukan zona integritas di berbagai K/L/D, pemeriksaan dari PPATK untuk pengangkatan pejabat Eselon I, dan penerbitan regulasi yang mendukung peningkatan integritas dan akuntabilitas seperti Permenpan RB Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan.
8. Peningkatan kesejahteraan pegawai negeri dilakukan melalui penerapan tunjangan kinerja yang besarnya disesuaikan dengan persentase K/L dalam memenuhi semua prasyarat reformasi birokrasi. Beberapa daerah yang memiliki APBD besar seperti Jakarta juga memberikan tunjangan daerah dalam jumlah yang besar bagi pegawainya. Nantinya jika RPP Penggajian diterapkan, ASN akan mendapatkan peningkatan kesejahteraan yang lebih besar.
9. Efisiensi belanja pegawai dilakukan melalui moratorium CPNS, optimalisasi penggunaan sarana dan fasilitas yang telah dimiliki instansi pemerintah, dan pemotongan pengeluaran yang berlebihan untuk pos anggaran tertentu yang tidak bersentuhan langsung dengan pelayanan publik (perjalanan dinas, konsinyering, honorarium).

Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi

Meskipun telah mencatat beberapa capaian positif, secara umum kebijakan reformasi birokrasi masih berjalan jauh dari idealitas yang diharapkan. Dalam setiap area reformasi birokrasi dan program percepatan yang dicanangkan, masih banyak masalah yang persisten. Meskipun

diniatkan untuk menyentuh seluruh aspek, reformasi birokrasi masih lebih banyak menyentuh perangkat keras berupa penetapan standar, prosedur, dan tata laksana. Akibatnya, implementasi dan pemenuhan reformasi birokrasi pun lebih banyak berkutat dengan melengkapi berbagai dokumen yang dipersyaratkan. Perubahan yang dihasilkan juga baru sebatas pada perbaikan remunerasi dan pembaruan superfisial seperti penerapan absensi elektronik (Dwiyanto, 2015: 270). Di sisi lain, masalah pembenahan mental, etika, dan perilaku aparatur justru belum banyak disentuh.

Tantangan lain yang menghadang reformasi birokrasi adalah masih kuatnya cengkeraman politik terhadap birokrasi. Politisasi birokrasi banyak terjadi menjelang pemilihan kepala daerah yang menyebabkan aparatur terjebak dalam dilema dukung-mendukung. Praktik seperti ini tentu mencederai semangat untuk menegakkan integritas dan netralitas. Komitmen yang rendah terhadap reformasi dari para politisi yang ada di eksekutif dan legislatif juga masih menjadi masalah. Hal ini dapat ditunjukkan melalui berbagai macam kasus seperti keengganan Presiden Joko Widodo untuk merampingkan struktur K/L di awal masa pemerintahannya karena harus membagi jabatan kepada partai pendukung (yang bertentangan dengan retorika reformasi birokrasi yang dikatakan pada masa kampanye), kontroversi revisi UU ASN (yang di antaranya mengatur agar tenaga honorer langsung diangkat menjadi PNS tanpa tes dan pembubaran KASN), dan kepala daerah yang menawarkan jabatan di birokrasi dengan imbalan uang (seperti yang belum lama ini diungkap di Kabupaten Klaten).

Di sisi lain, pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi juga tidak mencapai target yang telah ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014. Dalam evaluasi yang dilakukan oleh Bappenas sebagaimana dikutip Dwiyanto (2015: 270-271), target penurunan tingkat korupsi, perbaikan integritas pelayanan publik, kemudahan

berusaha, dan efektivitas pemerintahan tidak tercapai. Ini dikonfirmasi oleh kenyataan rendahnya peringkat Indonesia dalam berbagai ranking yang terkait erat dengan kinerja birokrasi seperti *Government Effectiveness Index* dan *Corruption Perception Index*. Dengan kondisi seperti itu, maka perlu dilakukan reorientasi reformasi birokrasi melalui pendekatan yang berbeda dari yang telah dilakukan selama ini. Pada titik inilah inovasi sektor publik menjadi relevan dan menemukan peranannya.

Regulasi Inovasi Sektor Publik

Inovasi merupakan sebuah istilah dan konsep yang memiliki pengertian luas dan beragam. Ada puluhan definisi yang diajukan oleh berbagai ahli dan lembaga. Namun demikian, garis besar dari banyak definisi tersebut menyisakan dua karakter pokok dari inovasi, yaitu “*something fresh (new, original, or improved) that creates value*”¹⁷. Dalam konteks sektor publik, inovasi dispesifikan sebagai inovasi administrasi negara (*public administration innovation*), yang didefinisikan sebagai “proses memikirkan dan mengimplementasikan kebijakan penyelenggaraan kepentingan publik yang original, penting, dan berdampak” (Suripto dan Prasetyo, 2014: 18). Lebih lanjut, inovasi administrasi negara tersebut dapat dibagi ke dalam delapan jenis, yakni inovasi proses, inovasi metode, inovasi produk, inovasi konseptual, inovasi teknologi, inovasi struktur organisasi, inovasi hubungan, dan inovasi pengembangan sumber daya manusia (Ibid.: 22-32).

Terkait dengan inovasi sektor publik, telah dibuat dokumen resmi dan peraturan yang mengatur dan mengakomodasi inovasi sebagai hal yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Rencana Jangka Panjang Menengah Nasional (RJPMN) 2015-2019 misalnya, inovasi disebut sebanyak 131 kali dalam

ketiga bukunya. Secara khusus dalam hubungannya dengan pelayanan publik, inovasi menjadi salah satu bagian dari arah kebijakan dan strategi berupa peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah untuk agenda pembangunan wilayah sub-agenda pengembangan tata kelola pemerintahan dan otonomi daerah, yang secara lebih rinci dilakukan melalui: (a) Optimalisasi pemanfaatan teknologi informatika guna menciptakan pelayanan yang lebih cepat, murah dan efisien; (b) Penerapan standar pelayanan dan sistem pengaduan pada tiap pemerintah daerah yang terintegrasi dengan manajemen kinerja; dan (c) Penguatan peran PTSP sebagai sarana penyederhanaan pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha.” (Lihat RPJMN 2015-2019 Buku III hal. 32).

Ini terkait erat dengan salah satu sub-agenda dari agenda pembangunan politik, hukum, pertahanan, dan keamanan, yakni percepatan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan. Sasaran yang ingin diwujudkan dari sub-agenda tersebut adalah meningkatnya kualitas birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam mendukung daya saing dan kinerja pembangunan nasional di berbagai bidang, yang ditandai dengan: meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel; terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien; serta meningkatnya kualitas pelayanan publik. Adapun arah kebijakan dan strategi pembangunan yang ditetapkan untuk mencapai sasaran tersebut adalah: 1) mewujudkan kelembagaan pemerintah efektif, efisien, dan sinergis; 2) penguatan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi nasional; 3) penerapan manajemen ASN yang transparan, kompetitif, dan berbasis merit; 4) peningkatan kualitas pelayanan publik; 5) penerapan *e-government* untuk mendukung bisnis proses pemerintahan dan pembangunan yang efisien, efektif, transparan, dan terintegrasi; 6) penerapan

¹⁷ <https://www.freshconsulting.com/what-is-innovation/>, diakses 27 Januari 2017

open government; 7) penguatan manajemen kinerja pembangunan; dan 8) peningkatan kualitas pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun dalam uraiannya inovasi tidak disebutkan secara eksplisit, namun kita tahu bahwa inovasi menjadi bagian tak terpisahkan dalam pelaksanaan berbagai arah kebijakan dan strategi pembangunan di atas.

Sementara dalam tataran kebijakan yang lebih teknis, telah pula diterbitkan PermenPAN RB Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik dan beberapa Permenpan yang mengatur tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Sinovik) setiap tahunnya sejak 2014. Di level undang-undang, inovasi di level pemerintah daerah diamanatkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah-an Daerah (Pemda) meskipun masih harus menunggu Peraturan Pemerintahnya.

Dalam UU 23/2014 tersebut, ketentuan mengenai inovasi daerah dimuat dalam satu bab tersendiri (Bab XXI) yang diatur dalam 5 pasal. Pasal 386 UU Pemda menyebutkan bahwa inovasi daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prinsip-prinsip perumusan kebijakan inovasi terdiri atas: peningkatan efisiensi; perbaikan efektivitas; perbaikan kualitas pelayanan; tidak ada konflik kepentingan; berorientasi kepada kepentingan umum; dilakukan secara terbuka; memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan dapat dipertanggung-jawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri. Ketentuan penting lain terkait dengan inovasi daerah termuat dalam Pasal 389, yang menyebutkan bahwa “Dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan pemerintah Daerah dan inovasi tersebut tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, aparatur sipil negara tidak dapat dipidana.” Ini artinya, ASN mendapatkan perlindungan dari “kriminalisasi” akibat kegagalan inovasi yang tidak mencapai target. Terlihat di sini bahwa pemerintah memberikan penghargaan pada inisiasi dan proses sehingga inovasi tidak melulu

diukur dari perspektif target atau *output*. Dalam proposisi ini tersirat sebuah posisi dasar bahwa sesungguhnya tidak ada inovasi yang gagal, yang ada hanyalah inovasi dengan dinamika beragam yang kesemuanya dapat menjadi bahan pembelajaran. Perlindungan ini, bagaimanapun, tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan berinovasi secara manasuka (*arbitrary*) sebab inovasi tetap tidak boleh melanggar peraturan yang berlaku.

Praktik Inovasi Sektor Publik

Argumen mengenai pentingnya pengembangan inovasi sektor publik adalah bagian dari seruan umum akan perlunya Indonesia meningkatkan level inovasinya. Berbagai peringkat global yang terkait dengan inovasi, baik langsung maupun tak langsung, menunjukkan bahwa Indonesia masih menempati posisi yang rendah dan tertinggal dari negara-negara tetangga. Dalam Indeks Inovasi Global tahun 2016, Indonesia menempati ranking 88 dari 128 negara. Peringkat ini memang membaik dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang berada di ranking 97. Namun demikian, tetap saja posisi ini tertinggal jika dibandingkan dengan banyak negara ASEAN seperti Filipina (74), Vietnam (59), Thailand (52), Malaysia (35), dan Singapura (6). Sementara peringkat kemudahan berbisnis Indonesia (*Ease of Doing Business Index*) pada tahun 2016 berada di peringkat 109. Lagi-lagi, meskipun mengalami peningkatan progresif setiap tahun sejak 2013, namun tetap saja lebih buruk dibandingkan dengan lima negara ASEAN yang telah disebutkan sebelumnya. Dalam *Global Competitiveness Index* 2015-2016 keadaannya juga tidak lebih baik. Indonesia turun empat peringkat dibandingkan tahun sebelumnya menjadi urutan 37, tertinggal dari Thailand (32), Malaysia (18), dan Singapura (2).

Meskipun tuntutan bagi birokrasi untuk berinovasi tidak seformal tuntutan untuk melakukan reformasi, namun menariknya inovasi sesungguhnya telah berjalan dengan cukup baik. Ini merupakan

hal yang positif karena baik tuntutan akan inovasi maupun reformasi memiliki derajat urgensi dan legitimasi yang sama. Bahkan sesungguhnya momentum dan jendela peluang untuk melakukan inovasi terjadi pasca diluncurkannya program reformasi birokrasi. Di sisi lain, rezim desentralisasi yang diberlakukan setelah demokratisasi juga membentangkan tanah lapang bagi birokrasi di level daerah untuk berinovasi. Dengan kewenangan semakin besar yang dimilikinya, daerah memiliki kesempatan untuk lebih mendengarkan aspirasi masyarakatnya untuk diterjemahkan ke dalam kebijakan dan program inovatif.

Indikasi dari mulai diarusutamakan-nya inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan terlihat dari semakin banyaknya penghargaan yang diberikan untuk inovasi sektor publik, baik yang diberikan oleh pemerintah maupun aktor non-pemerintah. Dari pemerintah ada Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (Sinovik) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang berjalan sejak tahun 2014, di mana setiap tahunnya dipilih 99 inovasi pelayanan publik dari ratusan atau ribuan proposal yang masuk. Ada pula penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kontes Inovasi Solusi serta Kompetisi *Open Government* (yang mencakup penghargaan layanan publik terprogresif) yang keduanya diberikan oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). Beberapa inovasi tersebut bahkan mampu berkompetisi secara global. Misalnya, pada tahun 2014 ada lima inovasi pelayanan publik dari Indonesia yang masuk dalam daftar nominasi inovasi *United Nations Public Service Awards* (UNPSA). Ini semua belum termasuk inovasi yang tidak didaftarkan untuk meraih penghargaan, seperti yang misalnya termuat dalam buku kumpulan *best practices* pemerintah kota yang diterbitkan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) setiap tahun sejak 2003, juga berita-berita inovasi sektor

publik dan pemimpin daerah inovatif di media massa.

LAN juga turut menyumbang dalam upaya akselerasi inovasi sektor publik. Hal ini dilakukan melalui program yang disebut dengan Laboratorium Inovasi yang dimulai sejak tahun 2015. Program ini memfasilitasi SKPD untuk menciptakan inovasi administrasi negara dengan metode orisinal yang disebut dengan 5D (*Drum-up, Diagnose, Design, Deliver, dan Display*). Setelah berjalan selama dua tahun (2015-2016), Laboratorium Inovasi telah dilaksanakan di 16 pemerintah daerah dengan total ide inovasi sebanyak 1.840. Jumlah ini tentu akan semakin bertambah banyak di masa depan.

Tantangan Inovasi Sektor Publik

Dengan menilik pada kondisi dan lanskap umum inovasi sektor publik yang terjadi di Indonesia selama beberapa tahun terakhir, didapati beberapa tantangan yang harus diatasi apabila Indonesia menginginkan perluasan sekaligus akselerasi inovasi demi kinerja pelayanan publik yang lebih baik dan memuaskan. Tantangan-tantangan tersebut antara lain:

Pertama, regulasi yang kurang memadai. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan regulasi sebagai landasan hukum menjadi faktor yang sangat penting. Sayangnya, dalam hal inovasi sektor publik, regulasi yang ada masih kurang memadai karena masih terlalu sedikit dan umum. Belum ada peraturan selevel UU yang mengatur secara khusus mengenai inovasi sektor publik. Sementara itu, berbagai regulasi yang lebih teknis seperti (R)PP Inovasi Daerah (sebagai turunan UU Pemda) dan Permenpan tentang Pedoman Inovasi Sektor Publik justru membatasi ruang gerak karena terlalu kaku, prosedural, dan hierarkis.

Kedua, adanya persepsi yang salah mengenai inovasi, seperti bahwa inovasi itu merupakan sesuatu yang rumit, membutuhkan biaya tinggi, dan kompleks. Padahal sesungguhnya inovasi itu mudah, tidak

mesti mahal, dan bisa dilakukan melalui hal-hal sederhana. Ditambah lagi ada stereotype yang menyatakan bahwa inovasi hanyalah domain sektor swasta yang harus bertahan karena banyaknya persaingan, sementara sektor publik hanya cukup bekerja rutin karena tugas dan fungsinya sudah baku dan tidak memiliki saingan di luar dirinya. Ini keliru karena seiring dengan peningkatan kritisisme dari masyarakat, mereka pun menuntut sektor publik untuk berbenah, salah satunya melalui inovasi. Karena adanya berbagai pandangan yang salah tersebut, maka tak heran bahwa banyak pemimpin sektor publik, baik di level pusat maupun daerah, yang stagnan karena tidak mampu menghasilkan terobosan berupa inovasi.

Ketiga, belum adanya sistem di birokrasi yang secara inheren memberikan *reward* bagi aparatur yang melakukan inovasi. Ketiadaan *reward* menyebabkan hanya aparatur yang benar-benar berkomitmen dan termotivasi sajalah yang mau menginisiasi inovasi karena tidak ada insentif yang diberikan sistem untuk melakukannya. Pemberian *reward* lebih banyak diberikan dalam bentuk kompetisi dan bukannya secara otomatis, misalnya Sinovik oleh KemenPAN RB, itu pun diberikan atas nama instansi dan bukan perorangan.

Keempat, minimnya instansi publik yang mau melakukan replikasi inovasi. Sesungguhnya selama ini telah tercipta ratusan praktik baik inovasi sektor publik di berbagai bidang dan jenis. Apa yang perlu dilakukan oleh instansi publik yang belum melakukan inovasi hanyalah melakukan replikasi dari salah satu inovasi yang menjadi praktik baik tersebut, tergantung dengan kebutuhannya. Sayangnya, replikasi ini masih jarang dilakukan. Padahal dengan melakukannya dapat menghemat tenaga, pikiran, dan dana. Ada berbagai faktor yang melatarbelakangi keengganan melakukan replikasi ini, mulai dari minimnya informasi terkait praktik-praktik baik inovasi hingga ego pimpinan

birokrasi yang lebih suka berpikir sendiri karena takut dicap meniru.

Kelima, masih banyak inovasi yang belum melembaga. Inovasi muncul karena inisiatif pribadi dari kepala daerah atau kepala OPD. Akan tetapi, inovasi tersebut belum diformalkan dalam bentuk regulasi. Akibatnya, inovasi tersebut tidak berkelanjutan. Apabila pemimpin birokrasi suatu saat meninggalkan jabatannya, maka tidak ada jaminan bahwa inovasi akan terus dilanjutkan atau dikembangkan.

Keterkaitan Reformasi Birokrasi dengan Inovasi Sektor Publik

Reformasi birokrasi terkait erat dengan inovasi. Hubungan di antara keduanya dapat dilihat baik sebagai hubungan integratif maupun komplementer. Inovasi dan reformasi birokrasi adalah kesatuan integral bagaikan dua sisi dari mata uang. Dalam upaya untuk menjadi birokrasi berkelas dunia, baik reformasi birokrasi maupun inovasi sektor publik harus dilakukan secara simultan. Tidak ada birokrasi reformatif tanpa birokrasi inovatif. Perspektif ini memandang bahwa setiap upaya reformasi birokrasi yang otentik selalu mengandung pada dirinya dimensi inovasi. Demikian pula sebaliknya setiap inovasi yang dilakukan sektor publik dengan sungguh-sungguh selalu dapat dikaitkan dengan tujuan untuk mereformasi birokrasi.

Sementara itu, dalam perspektif hubungan komplementer, inovasi dapat dipandang sebagai pelengkap dari kekurangan yang ada pada reformasi birokrasi. Selama ini, reformasi birokrasi dikritik sebagai konsep yang terlalu formalistik dan uniformis. Kebijakan reformasi birokrasi menerapkan prinsip *one size fits all* dengan mengharuskan setiap kementerian, lembaga, dan daerah (K/L/D) melakukan perbaikan pada 8 area perubahan, padahal masalah dan tantangan yang dihadapi berbeda-beda. Reformasi birokrasi menjadi kehilangan konteksnya. Untuk mendapatkan konteksnya kembali, reformasi birokrasi mestinya direaktuali-

sasikan dengan cara menentukan rencana perubahan sesuai dengan kebutuhan pemangku kepentingan setiap K/L/D (Dwiyanto, 2015: 271-272). Kebutuhan tersebut berbeda-beda dan bersifat dinamis sehingga perubahan yang dilakukan pun tidak mungkin bersifat seragam. Dengan cara ini, maka orientasi kepada *input* berupa kepatuhan terhadap 8 area perubahan dan kelengkapan dokumen diubah menjadi orientasi kepada *outcome* berupa pemberian manfaat yang nyata dan sesuai dengan kebutuhan pemangku kepentingan (Ibid.: 274-275). Pendekatan baru ini sesungguhnya dapat disebut sebagai inovasi, yakni pemecahan masalah secara baru sesuai dengan tantangan khas yang dihadapi dan potensi yang dimiliki. Inovasi adalah komplemen terhadap reformasi birokrasi yang memungkinkan birokrasi berubah dengan lebih luwes dengan tidak melupakan kinerja organisasi dan kepuasan masyarakat.

Mengaitkan erat antara reformasi birokrasi dengan inovasi bukanlah suatu gagasan dan praktik yang baru di dunia internasional. Cummings (2015) mengadvokasikan mengenai pentingnya pendekatan baru yang lebih inovatif, adaptif, dan entrepreneurial terhadap reformasi birokrasi. Dengan cara itu, reformasi birokrasi tidak lagi dilakukan melalui program besar yang telah ditentukan secara deduktif, melainkan melalui penemuan solusi spesifik atas masalah yang digali secara kontekstual. Meskipun ada yang berpendapat bahwa reformasi birokrasi—terutama yang dilakukan secara repetitif dan berketerusan—memiliki pengaruh negatif terhadap budaya organisasi yang berorientasi kepada inovasi (Wynen, Verhoest, dan Kleizen, 2017), namun hubungan di antara keduanya sesungguhnya dapat bersifat saling mendukung jika diaransemen dan didudukkan secara benar. Lee (1970) mengatakan bahwa meskipun inovasi adalah pokok dari reformasi administrasi, namun itu bukanlah hal yang otomatis. Dibutuhkan strategi untuk

memfasilitasi adopsi dan persebaran inovasi dalam organisasi publik.

Kualifikasi dan kondisi yang tepat juga menjadi persyaratan yang harus dipenuhi jika inovasi ingin diadopsi sebagai bagian integral reformasi birokrasi. Dalam studinya yang dilakukan selama dua tahun terhadap 97 pelayanan publik yang mengadopsi pendekatan inovasi dalam reformasi manajemen publik, Boyne, dkk. (2005) menemukan bahwa hal itu hanya akan efektif apabila terdapat kondisi-kondisi berikut: terdapat populasi yang tersebar, inovasi hanya dilakukan terhadap layanan tertentu yang terbatas, dan organisasi sebelumnya telah memiliki pengalaman dalam menjalankan inovasi dalam kerangka reformasi manajemen publik. Sementara itu, studi di Inggris oleh Maddock (2009) menjelaskan mengenai karakteristik inovasi yang cocok untuk diintegrasikan dalam reformasi birokrasi yang kuat dan berkelanjutan, yakni inovasi yang bertumpu pada jaringan dan hubungan aktif, bukan yang diarahkan dari atas atau melalui pendekatan sistem.

Inovasi juga dapat diposisikan sebagai *enabler* yang membentuk iklim serta kondisi yang kondusif bagi berhasilnya reformasi birokrasi. Binci (2011) meneliti mengenai krusialnya peran iklim inovasi di organisasi publik dalam menyokong keberhasilan pelaksanaan *e-government* di Italia. Di negara itu, reformasi birokrasi yang inovatif dilaporkan menunjukkan karakter durabilitas yang memuaskan, berjalan selama lebih dari 10 tahun (Mele, 2010). Sementara di Amerika Latin dan Karibia, inovasi disebutkan sebagai mesin reformasi (*engine of reform*) bagi beberapa pemerintah daerah di wilayah itu (Campbell, 1997).

Dalam konteks Indonesia, bagaimana cara yang dapat ditempuh untuk mengaitkan atau mengintegrasikan reformasi birokrasi dengan inovasi sektor publik? Ada berbagai cara yang dapat ditempuh untuk itu. Salah satunya adalah menjadikan inovasi sebagai bagian dari area reformasi birokrasi, melengkapi 8 area yang sudah

ada. Untuk itu, perlu diciptakan instrumen untuk mengukur penerapan dimensi inovasi dalam reformasi birokrasi. LAN pernah mengembangkan indeks inovasi pemerintah daerah untuk mengukur kinerja inovasi pada pemerintah daerah (Pusat Inovasi Pelayanan Publik LAN, 2016). Inisiatif serupa perlu dikembangkan demi mengembangkan alat, metode, dan instrumen yang lebih tepat serta sederhana dalam menilai inovasi organisasi publik dalam kerangka reformasi birokrasi. Jangan sampai instrumen yang dikembangkan terjebak pada orientasi akan kelengkapan dokumen dan berbagai persyaratan teknis yang sesungguhnya tidak berkaitan secara langsung dengan inovasi.

Cara lain yang dapat ditempuh adalah dengan menyuntikkan dosis inovasi kepada 8 area reformasi birokrasi. Melalui cara ini inovasi diterapkan secara komprehensif di semua area. Dengan demikian, pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan lebih fleksibel dan adaptif, sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas organisasi. Namun, inovasi tersebut dijalankan dengan tanpa melupakan standar dasar dan kriteria kinerja yang telah ditetapkan pada setiap area. Inovasi yang dilakukan tidak mengorbankan kualitas pelayanan dan profesionalisme, melainkan memberi nilai tambah kepadanya.

Penutup

Penyelenggara negara menyadari bahwa demokrasi yang telah menjadi komitmen bersama mesti diiringi dengan pelembagaan norma-norma lain yang terkait dengannya, salah satunya pelayanan publik yang baik. Hal ini diwujudkan dengan melakukan perbaikan yang menyeluruh kepada birokrasi selaku instansi pemberi pelayanan publik. Perbaikan tersebut diskenariokan mencakup dimensi struktur maupun kultur.

Strategi reformasi birokrasi dipilih untuk menjalankan perbaikan terhadap birokrasi. Pemerintah sejak beberapa tahun terakhir berusaha meninggalkan kecenderungan khas negara berkembang yang

menjalankan reformasi birokrasi sekadar untuk motif politik dan modernisasi (Farazmand, 2002: 1-2). Reformasi birokrasi dirancang dengan lebih teknokratis demi perbaikan sistem secara keseluruhan. Untuk itu dibuatlah berbagai kebijakan, *road map*, dan panduan.

Dalam implementasinya reformasi birokrasi memang membuahkan berbagai capaian positif. Namun, perubahan yang dilakukan masih kurang besar dampaknya dan tidak mampu menaikkan peringkat pada berbagai penilaian global yang terkait dengan kinerja birokrasi. Dengan tetap mengakui bahwa peningkatan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi masih perlu ditingkatkan, pada arah yang lain inovasi sektor publik mulai dilirik sebagai jalan lain untuk melakukan reformasi birokrasi dalam modus yang lebih kreatif dan mandiri. Ini terutama banyak dilakukan oleh pemerintah daerah yang memanfaatkan peluang desentralisasi dengan baik.

Dengan kesadaran tersebut, inovasi sektor publik kemudian didorong untuk terus dikembangkan dan diperluas di segala level, baik secara kualitas maupun kuantitas. Bagaimanapun, seperti hanya reformasi birokrasi, praktik inovasi sektor publik juga memiliki banyak tantangan. Untuk itu pemerintah perlu terus didorong agar mengembangkan kebijakan yang semakin memudahkan organisasi publik dalam berinovasi. Reformasi birokrasi dan inovasi sektor publik adalah dua jalur yang harus ditempuh secara simultan untuk memperbaiki birokrasi secara keseluruhan.

Dengan mengakui inovasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi, maka impian untuk menuju pemerintah berkelas dunia mendapatkan aksentuasi baru dengan perhatian kepada pencarian solusi atas setiap masalah yang muncul dan pembaruan tanpa henti terhadap penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan pelayanan publik pada khususnya. Strategi ini diharapkan memberi gairah baru bagi pembuat dan pelaksana kebijakan untuk menciptakan perubahan dalam arah yang kreatif dan variatif.

Daftar Pustaka

Buku

- Dwiyanto, Agus. 2015. *Reformasi Birokrasi Kontekstual: Kembali ke Jalur yang Benar*. Yogyakarta & Jakarta: Gadjah Mada University Press & LAN.
- Farazmand, Ali. 2002. "Administrative Reform and Development: An Introduction", dalam Ali Farazmand (ed). *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport: Praeger.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 Buku I Agenda Pembangunan Nasional.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 Buku II Agenda Pembangunan Bidang.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 Buku III Agenda Pembangunan Wilayah.
- Rohdewold, Rainer. 2005. "Indonesia", dalam Jack Rabin (ed). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Suripto dan Antonius Galih Prasetyo, "Memahami Inovasi Administrasi Negara", dalam Septiana Dwiputrianti dkk (ed), 2014, *Handbook Inovasi Administrasi Negara*, Jakarta: Pusat Inovasi Tata Pemerintahan LAN.
- Sutherland, Heather. 1979. *The Making of Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Singapore: Asian Studies Association of Australia (ASAA) and Heinemann Educational Books.

Artikel

- Binci, Daniele. 2011. "Climate for Innovation and ICT Implementation Effectiveness: A Missing Link in Italian E-government Projects." *International Journal of Public*

Administration, Vol. 34, No. 2, hal. 49-53.

- Boyne, George A dkk. 2005. "Explaining the Adoption of Innovation: An Empirical Analysis of Public Management Reform". *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 23, No. 5, hal. 419-435.
- Campbell, Tim E.J., *Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*, 1997, Washington, D.C.: World Bank.
- Cummings, Clare. 2015. "Fostering innovation and Entrepreneurialism in Public Sector Reform". *Public Administration and Development*, Vol. 35, No. 4, hal. 315-328.
- Fanida, Eva Hany, dan Fitrotun Niswah. 2015. "Government Resource Management System (GRMS): Inovasi Layanan Publik dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Kota Surabaya." *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 12, No. 1., hal. 35-43.
- Gow, James Iain. 2012. "Administrative Reform", dalam Louis Côté dan Jean-François Savard (ed). *Encyclopedic Dictionary of Public Administration* (online), www.dictionnaire.enap.ca. <https://www.freshconsulting.com/what-is-innovation/> (diakses 27 Januari 2017).
- Lee, Hahn-Been. 1970. "An Application of Innovation Theory to the Strategy of Administrative Reform in Developing Countries." *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 2, hal. 177-189.
- Maddock, Su. 2009. "Gender Still Matters and Impacts on Public Value and Innovations and the Public Reform Process". *Public Policy and Administration*, Vol. 24, No. 2, hal. 141-152.
- Mele, Valentina. 2010. "Innovation Policy in Italy (1993-2002): Understanding the Invention and Persistence of a Public Management Reform." *Governance*, Vol. 32, No. 2, hal. 251-276.

Pusat Inovasi Pelayanan Publik LAN, *Penyusunan Profil Best Practices PTSP Sintesa Model Pelayanan Perizinan Beyond PTSP*, 2015, Jakarta: Pusat Inovasi Pelayanan Publik LAN.

_____, *Penyusunan Model Pengukuran Indeks Inovasi Pemerintah Daerah*, 2016, Jakarta: Pusat Inovasi Pelayanan Publik LAN.

Wibawa, Samodra, Antonius Galih Prasetyo, dan Luqman Atyatur Kautsar. 2012. "Sejarah Kebijakan dan Pemikiran Reformasi Administrasi di Indonesia", dalam Paulus Israwan dkk (ed). *Transformasi Sosial dan Budaya di Indonesia*. Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman.

Wynen, Jan, Koen Verhoest, dan Bjorn Kleizen. 2017. "More Reforms, Less Innovation? The Impact of Structural

Reform Histories on Innovation-Oriented Cultures in Public Organizations". *Public Management Review*, Vol. 19, No. 8, hal. 1142-1164.

Ziadi, Ahmad Rizka, Bambang Supriyono & Andy Fefta Wijaya. 2016. "The Effectiveness of Information System in Public Complaint Service: An Implementation of E-Government Based on Jakarta Smart City Applications." *International Journal of Management and Administrative Sciences*, Vol. 3, No. 9, hal. 57-62.

Peraturan Perundangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 *Pemerintahan Daerah*. 30 September 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Jakarta.

POLICY BRIEF CORNER

DILEMA DISKRESI BAGI PEJABAT PEMERINTAHAN

Dian Eka Rahayu Sawitri
Lembaga Administrasi Negara

Asbtrak

Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) didefinisikan sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. UU AP mengatur Diskresi secara rigid sehingga sampai saat ini masih terjadi kegamangan di kalangan pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. Padahal sesungguhnya penggunaan diskresi dapat mengakselerasi pembangunan dan pelayanan publik. Agar tidak terjadi dilema dalam melaksanakan diskresi maka operasionalisasi diskresi perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang bersifat mandiri. Selain itu penggunaan diskresi harus diimbangi dengan jaminan kepastian hukum bagi pejabat pemerintahan.

Kata kunci: diskresi, pejabat pemerintahan, pelayanan publik

Abstract

Based on Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, discretion is defined as a decision and/or action determined and/or performed by public administrator to address problems in the administration of government in the case of laws that provide choice, do not regulate, are incomplete or unclear, and/or in the case of government stagnation. Government Administration Law regulates discretion rigidly so that until now government officials tend to be reluctant in exercising discretion, despite utilizing discretion can help government officials to accelerate development and public service. Therefore, the operationalization of the discretion needs to be further regulated in a Government Regulation. Furthermore, the exercise of discretion must be balanced with the legal certainty for government officials.

Keywords: discretion, public administrator, public service

Pendahuluan

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) sejak tanggal 17 Oktober 2014, menjadi tonggak sejarah baru bagi reformasi administrasi di Indonesia. Pejabat pemerintahan yang berwenang diberi peluang untuk melakukan diskresi (membuat keputusan dan/atau tindakan untuk mengatasi persoalan konkret yang

dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan) dengan tujuan untuk :¹⁸

1. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. mengisi kekosongan hukum;
3. memberikan kepastian hukum;
4. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No.30 Tahun 2014, LN No.

292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 22.

Dengan demikian UU AP merupakan dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintah, warga masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹

Namun sayangnya hingga saat ini masih banyak Pejabat Pemerintah yang ragu untuk menggunakan diskresi ketika menghadapi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagian besar aparatur pemerintahan khawatir jika melakukan diskresi maka keputusan dan/atau tindakan tersebut kemudian hari dimaknai sebagai penyimpangan administrasi (mal-administrasi) yang menjadi cikal bakal tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi. Berdasarkan hal tersebut maka upaya apa yang dapat dilakukan agar pejabat pemerintahan tidak ragu ataupun takut untuk melaksanakan diskresi demi meningkatkan pembangunan dan pelayanan publik?

Konsep Diskresi

Menurut para ahli, diskresi ini muncul karena adanya perkembangan masyarakat yang berdampak pada terjadinya keadaan-keadaan tertentu yang sifatnya mendesak yang membuat pejabat pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangannya khususnya yang bersifat terikat (*gebonden bevoegheid*) dalam melaksanakan

tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal.²⁰ Markus Lukman berpendapat bahwa, diskresi (*pouvoir discretionnaire*, *Perancis*) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman) merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, jadi merupakan "kekecualian" dari asas legalitas.²¹

Menurut Benyamin Hoessen, diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri.²² Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi. Selanjutnya Gayus T. Lumbuun mendefinisikan diskresi sebagai kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat, yaitu demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).²³

Sedangkan definisi diskresi menurut Sjachran Basah seperti dikutip oleh Patuan Sinaga, adalah :²⁴

"..., tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai..., melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkupnya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal

¹⁹ Ibid, Ps.2.

²⁰ Julista Mustamu, *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*, SASI (April-Juni 2011):1.

²¹ Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P. Panjaitan, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, dalam S.F. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang*

Baik dan Bersih di Indonesia, (Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001), hlm. 17.

²² Benyamin Hoessen, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah* (Arena Hukum : Nomor 13, Februari 2011).

²³ Gayus T. Lumbuun, *Pro Kontra Rencana Pembuatan Peraturan untuk Melindungi Pejabat Publik*, <http://www.hukumonline.com>, diunduh tanggal 16 maret 2008

²⁴ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung : Alumni, 1997).

administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum”.

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Syachran Basah tersebut, tersimpulkan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah sebagai berikut :²⁵

1. Ada karena adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh administrator negara;
2. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administrator negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
3. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

S. Prajudi Atmosudirjo menjelaskan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan UU. Namun dalam praktiknya, karena tidak mungkin bagi UU untuk mengatur segala hal dalam praktik kehidupan sehari-hari maka diperlukan adanya diskresi.²⁶ Diskresi menurut Prajudi ada dua, yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat.²⁷ Pada diskresi bebas, UU hanya menetapkan batas-batas dan pengambil kebijakan bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Sedangkan pada diskresi terikat, UU menetapkan beberapa alternatif keputusan dan pengambil kebijakan bebas memilih salah satu

alternatif keputusan yang disediakan UU tersebut.

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diskresi didefinisikan sebagai “Wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan yang memungkinkan untuk melakukan pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan.”²⁸ Beberapa syarat diskresi adalah sebagai berikut:²⁹

1. Sesuai dengan tujuan diskresi;
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan AUPB;
4. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif. Yang dimaksud dengan “alasan-alasan objektif” adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, dan rasional serta berdasarkan AUPB;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
6. Dilakukan dengan iktikad baik. Yang dimaksud dengan “iktikad baik” adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.

Diskresi Prosedural

Diskresi muncul karena adanya tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, tujuan bernegara dari faham negara kesejahteraan adalah untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif

²⁵ *Ibid*

²⁶ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 82.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Indonesia, *Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Pasal. 1 angka 5.

²⁹ *Ibid*. Pasal 24.

berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*).

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, membawa konsekuensi adanya hak kebebasan bagi administrasi negara (mencakup aparatur dan lembaga di dalamnya) untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermesen/diskresionare*) dalam batas kewenangan yang dimilikinya. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermesen/diskresionare* dapat diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi Pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada peraturan perundang-undangan.

Secara konsepsional, implementasi *freies ermesen/diskresionare* lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada sekedar mematuhi sepenuhnya ketentuan hukum (*rechtmatigheid*). Hal ini tidak terlepas dari dinamika kebutuhan masyarakat yang begitu cepat, yang seringkali tidak terprediksi dari awal (*unpredictable*) atau bahkan tidak terjangkau oleh prosedur formal yang diatur dalam berbagai kebijakan. Terlebih, saat ini, aparatur pemerintahan dituntut dan berlomba-lomba melakukan inovasi untuk mengakselerasi pembangunan dan pelayanan publik.

Semangat pembentukan UU AP sebenarnya mengatur agar penyelenggara pemerintahan mempunyai rambu-rambu yang jelas dalam melaksanakan keputusan maupun tindakan pemerintahan dan menghindari penyalahgunaan wewenang

aparatur pemerintah. Diskresi yang diatur dalam UU AP, merupakan diskresi bersyarat dan mekanistik (prosedural).

Mengenai lingkup diskresi, dalam UU AP dijelaskan bahwa Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:³⁰

1. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan. Pilihan keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan dicirikan dengan kata dapat, boleh, atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pilihan keputusan dan/atau tindakan adalah respon atau sikap Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur. Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak mengatur” adalah ketiadaan atau kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu kondisi tertentu atau di luar kelaziman.
3. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas. Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas” apabila dalam peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih (tidak harmonis dan tidak

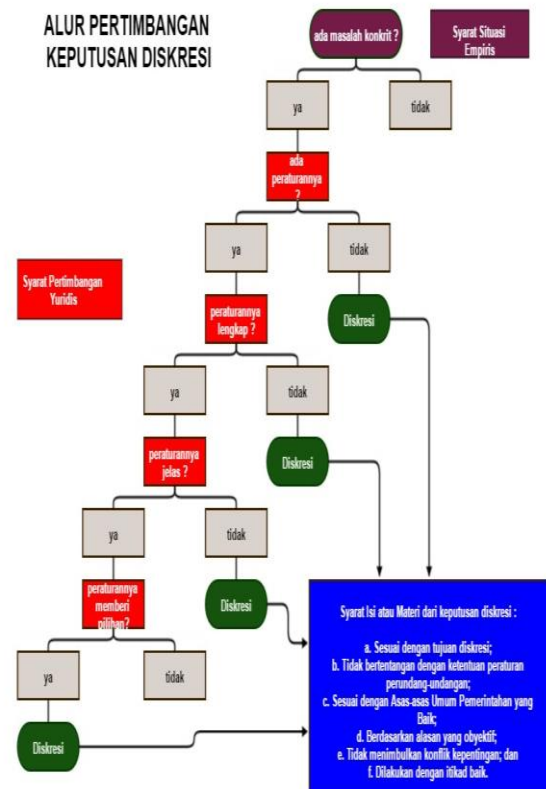
³⁰ *Ibid.* Pasal 23.

sinkron), dan peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat.

4. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusakan, pertahanan dan kesatuan bangsa.

PUU memberi opsi keputusan/tindakan	➔	DISKRESI
PUU tidak mengatur keputusan/tindakan		
PUU tidak lengkap/tidak jelas		
Ada stagnasi pemerintahan		

Selain itu diskresi juga harus memenuhi banyak syarat yaitu untuk mengatasi persoalan kongkret, peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Masih ada lagi syarat harus ada itikad baik, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tidak menimbulkan konflik kepentingan.



Selain itu, secara mekanisme, diskresi harus dilaporkan dan meminta persetujuan atasan terlebih dahulu apabila diskresi yang akan diambil berkaitan dengan alokasi anggaran. Sedangkan apabila diskresi akan menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi. Bahkan, dalam UU AP disebutkan mekanisme pengajuan permohonan maupun penyampaian laporan diskresi dalam batas waktu 5 (lima) hari, baik sebelum atau sesudah diskresi dilakukan. Artinya, diskresi berdasarkan UU AP sulit untuk dilaksanakan dan bukan sebagaimana diskresi yang ideal.

Prosedur terkait tindakan diskresi, dalam UU AP dijelaskan sebagai berikut.³¹

1. Dalam hal penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara, wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat.
2. Dalam hal penggunaan diskresi yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat, Pejabat Pemerintahan wajib melaporkan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan diskresi tersebut.
3. Penggunaan Diskresi dalam keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan diskresi.

Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara, wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat. Prosedur tersebut akhirnya menyebabkan banyak pejabat yang menolak untuk melaksanakan diskresi, terutama jika diskresi yang akan diambil berdampak pada keuangan negara. Diskresi yang dilakukan akan dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang dan bisa mengarah kepada tindak pidana korupsi, bahkan ada sebagian kalangan APH yang berpendapat bahwa UU AP ini tidak mendukung semangat antikorupsi.

UU AP sebenarnya berusaha memperjelas diskresi dan penggunaannya yang merupakan suatu pilihan bahwa itu bukanlah kebebasan yang sebebas-bebasnya. Namun yang terjadi justru mengakibatkan diskresi tersebut bersifat prosedural.

Penutup

Penggunaan diskresi untuk meningkatkan pembangunan dan pelayanan publik sudah seharusnya didukung. Hal ini sesuai dengan pidato Presiden pada tanggal 24 Agustus 2015 di Istana Bogor yang menyatakan bahwa :

1. Kebijakan tidak dipidana dan kesalahan administrasi cukup ditangani oleh APIP sesuai UU AP;
2. Tindakan administrasi pemerintahan terbuka juga dilakukan tuntutan secara perdata, tidak harus dipidanakan, sehingga hanya cukup melakukan pengembalian;
3. Aparat dalam melihat kerugian negara harus konkret bahwa benar-benar atas niat untuk mencuri;
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) jika melihat ada indikasi kesalahan administrasi keuangan negara, diberi waktu 60 (enam puluh) hari untuk perbaikan. Dalam masa perbaikan tersebut, Aparat Kepolisian, Kejaksaan, dan APH tidak boleh intervensi; dan
5. Tidak boleh melakukan ekspose tersangka sebelum dilakukan penuntutan.

Selain itu dalam Rapat Kerja Pemerintah di bulan Juni 2016, Presiden juga menyatakan bahwa kita harus mengubah orientasi dari prosedur menjadi hasil.³²

Pejabat Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan diskresi sebagai bentuk tindakan pemerintahan yang bersifat *quick response* dan lebih dilihat dari aspek pemenuhan kepentingan masyarakat dibandingkan dengan ketaatan prosedur semata. Dengan mengingat prinsip hukum pidana yang bersifat *ultimum remedium*, bukan *primum remedium* atau bahkan

³¹ *Ibid.* Pasal 25.

³² <http://setkab.go.id/bertemu-1768-pejabat->

eselon-ii-presiden-jokowi-kalau-usul-anggaran-ngga-usah-banyak-banyak/

maximum remedium, yakni “hukum pidana hendaknya menjadi sarana terakhir yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum’ maka keraguan untuk melaksanakan diskresi dapat ditepis.

Rekomendasi strategik yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Operasionalisasi diskresi perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang bersifat mandiri, karena tidak ada amanat langsung dalam UU AP untuk ditindaklanjuti dalam Peraturan Pemerintah. Dalam Peraturan dimaksud diatur pula mengenai siapa pejabat yang bisa melakukan diskresi serta lembaga yang dapat memberikan advokasi terkait keterpenuhan syarat;
2. Pada masa transisi, bisa dioptimalkan fungsi Tim Pengawasan, Pengamanan Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) yang dibentuk oleh Kejaksaan Agung, sebagai lembaga yang dapat memberikan konsultasi dan advokasi bagi aparatur pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk mengambil diskresi;
3. Penguatan peran APIP. APIP semula hanya merupakan “lembaga audit internal biasa” namun sekarang mempunyai kewenangan layaknya “penegak hukum”.
4. Perlu dilakukan koordinasi dan sinkronisasi dengan APH, terkait penegakan hukum atas UU AP agar dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat dilakukan dalam forum Mahkumjakpol dengan output adalah kesepakatan bersama. Tindaklanjut atas kesepakatan tersebut, Presiden dapat menunjuk Menkopolkam sebagai koordinator monitoring implementasinya.
5. Dalam rangka menegakkan UU AP, Presiden dapat menginstruksikan kepada Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan BPKP (institusi di ranah eksekutif), untuk melakukan “legal audit” terkait kasus-kasus tindak pidana (pidana umum maupun korupsi), yang menjerat pejabat atau mantan pejabat yang sekarang sedang ditangani di tahap penyelidikan maupun penyidikan. Jika terdapat perkara yang memenuhi persyaratan norma dalam UU AP, maka wajib hukumnya bagi Presiden meminta Kepolisian maupun Kejaksaan agar menyesuaikan dan mentransfer yurisdiksinya ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini sesuai dengan Pasal Peralihan UU AP yang pada hakekatnya menyatakan untuk perkara-perkara dalam ranah AP, meskipun sudah didaftarkan di Peradilan Umum, tapi belum masuk pemeriksaan perkara (logikanya apalagi masih tahap penyelidikan atau penyidikan), harus dialihkan penanganannya ke PTUN (bukan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tipikor).

Daftar Pustaka

Buku

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. 1995. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Basah, Sjachran. 1997. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Black, Henry Campbell. 1990. *Black's Law Dictionary*. West Publishing.
- Brouwer J.G dan Schilder. 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Hadjon, Philipus M. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dan Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Cetakan Pertama, Edisi Khusus. Penerbit Peradaban.

_____. *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*.

_____. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kartawidjaya, Pipit. *Kritik Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan*.

Kobussen, Mariette, De Vrijheid van de Overheid, W.E.J., Tjeenk Willink Zwolle. 1991.

Leyland, Peter and Woods, Terry. 1997. *Administrative Law Facing the Future : Old Constraints and New Horizons*. London: Blackstone Press Limited.

Marbun, SF. ed. 2001. *Pokok-pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.

Stroink, F.A.M. en Steenbeek, J.G. 1985. *Inleiding in Het Staats-en Administratief Recht*. Alphen aan den Rijn Samson: H.D.Tjeenk Willink.

Stout, H.D. 1994. *De Betekenissen van de Wet*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Artikel

Mustamu, Julista. Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan, SASI (April-Juni 2011):1.

Hoessen, Benyamin. Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah. Arena Hukum: Nomor 13 (Februari 2011).

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 560.

Disertasi/ Tesis /Skripsi

Marbun, S.F. 2001. *Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*. Disertasi Doktor Universitas Padjadjaran. Bandung.

Informasi Elektronik

Diskresi Pejabat Sulit Dicari Batasannya, <http://www.hukumonline.com>. Diakses tanggal 11 maret 2008.

Lumbuun, Gayus T, Pro Kontra Rencana Pembuatan Peraturan untuk Melindungi Pejabat Publik. <http://www.hukumonline.com>. Diakses tanggal 16 maret 2008.

<http://setkab.go.id/bertemu-1768-pejabat-eselon-ii-presiden-jokowi-kalau-usul-anggaran-ngga-usah-banyak-banyak/>

PENGUATAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN MELALUI SEKOLAH KADER³³

Muhammad Taufiq

Lembaga Administrasi Negara

Muhammad Syafiq

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Pola pengembangan kader kepemimpinan di Indonesia saat ini baru melalui jalur pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang ternyata dianggap oleh banyak pihak masih memiliki beberapa kelemahan. *Policy brief* ini menganalisis kelemahan sistem pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN. Selain itu, *policy brief* ini juga memberikan analisis bagaimana model penyelenggaraan sekolah kader yang ideal bagi birokrasi Indonesia sebagai rekomendasi bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN di Indonesia. Metode yang digunakan merupakan metode kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan studi literatur dan *Focus Group Discussion* (FGD). Informan dalam kajian ini meliputi praktisi, dan akademisi bidang manajemen sumber daya manusia. Hasil kajian menunjukkan berbagai kelemahan dalam sistem pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN saat ini, sebagai berikut: 1. belum berorientasi pada pemenuhan kompetensi, 2. belum terintegrasi dengan manajemen talenta, 3. calon peserta tidak terseleksi dengan baik, 4. belum jelasnya pemanfaatan alumni diklat, 5. sistem informasi kediklatan belum mencakup kebutuhan pengembangan kompetensi secara nasional, 6. kelembagaan diklat belum mendukung proses reformasi birokrasi. Model penyelenggaraan sekolah kader yang direkomendasikan terbagi menjadi tiga, yaitu : 1. Pelatihan Kader Pimpinan Tinggi (PKPT), 2. Pelatihan Kader Pimpinan Administrasi (PKPA), serta 3. Sekolah Kader Unggulan. Kurikulum mencakup 6 kelompok agenda pembelajaran yaitu etika dan integritas, kepemimpinan unggul, reformasi birokrasi, inovasi sektor publik, *e-government*, kepemimpinan dalam keragaman budaya, manajemen kinerja, dan seminar isu strategis (ekonomi, politik, budaya, dan teknologi).

Kata Kunci: aparatur sipil negara, pelatihan kepemimpinan, sekolah kader

Abstract

Current leadership cadre development in Indonesia is conducted through education and leadership training program that has several weaknesses. This paper aims to analyze the shortcoming of current education and Training System to develop State Civil Apparatus (ASN) Cadres. In addition, this paper discusses a model of cadre school for the Indonesian bureaucracy. This policy brief provides recommendations for the government in formulating education and training policy for Cadres of ASN Leaders in Indonesia. This study utilizes qualitative methods. For data collection, this study employs literature study and Focus Group Discussion (FGD). Informants in this study include practitioners and academics on human resource management. The results demonstrate shortcomings in education and training system

³³ Tulisan ini merupakan pengembangan dari naskah akademik yang disusun oleh Muhammad Taufiq dengan judul “sistem pengembangan kader pimpinan Aparatur Sipil Negara” serta artikel yang disusun Adi Suryanto dengan judul “sistem pengembangan kader pimpinan Aparatur Sipil Negara: sebuah strategi resolusi percepatan reformasi birokrasi di Indonesia ”

for ASN cadres, as follows: 1. program is not based on competence fulfillment, 2. disintegrated with talent management, 3. candidates were not thoroughly selected, 4. unclear training alumni utilization, 5. information system for education and training development does not cover national competence requirement, 6. institutional arrangement for training has not supported bureaucratic reform process. The recommended cadre school organization model is divided into three segments, namely: 1. Leadership training for Cadres of Executive Leaders (PKPT), 2. Leadership training for Administration Leader (PKPA), and 3. School of Cadres for fast Track (Kader Sekolah Unggulan). The curriculum includes six sets of learning agendas: ethics and integrity, excellent leadership, bureaucratic reform, public sector innovation, e-government, leadership in cultural diversity, performance management, and strategic issue seminars (economics, politics, culture and technology).

Keywords: civil servant apparatus, leadership training, cadre school

Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) telah menjadi wadah untuk melakukan akselerasi aparatur sipil negara Indonesia yang lebih profesional dan berkinerja tinggi, salah satunya melalui upaya pengembangan kompetensi. Oleh karena itu, dalam UU ini disebutkan bahwa setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensinya. Pada UU ini, pengembangan kompetensi dapat dilakukan melalui beberapa cara yaitu, pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Sementara itu, dalam RPP Manajemen PNS disebutkan Pengembangan kompetensi paling kurang meliputi pendidikan dan pelatihan (diklat), seminar, kursus, penataran, sekolah kader/pelatihan kader dan magang.

Di berbagai negara yang dihadapkan pada tuntutan melakukan transformasi birokrasi, kebutuhan untuk mencetak pimpinan-pimpinan birokrasi yang berkualitas dipenuhi melalui sebuah sistem yang disebut dengan Sekolah Kader (dalam *paper* ini istilah sekolah kader merujuk pada pelatihan kader). Istilah kader sendiri berasal dari bahasa latin *cadrum* yang berarti kerangka. Dalam bahasa Inggris *cadre* diartikan sebagai “*a nucleus or core group especially of trained personnel able to assume control and to train others*”. Konsep kader memiliki dua implikasi yaitu bahwa kader adalah seseorang yang dipilih untuk menjadi pimpinan tingkat tinggi.

Kedua, untuk menjadi kader mereka harus melalui serangkaian pelatihan khusus.

Hasil *assessment* yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) terhadap 1.024 Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (JPT Pratama) dan Pejabat Administrasi di Indonesia menunjukkan hasil yang agak mengkhawatirkan. Data tersebut menunjukkan bahwa ada 34, 57 % JPT Pratama dan Pejabat Administrasi yang direkomendasikan untuk ditingkatkan kompetensinya. Lebih mengkhawatirkan lagi ketika melihat data yang menunjukkan bahwa dari 294 JPT Pratama yang dipetakan potensi dan kompetensinya, 48,64% diantaranya direkomendasikan untuk dikembangkan (Badan Kepegawaian Negara, 2016). Fakta ini perlu menjadi perhatian serius karena JPT Pratama memegang peranan strategis di instansinya.

Melihat hasil *assessment* yang dilakukan oleh BKN di atas, maka sekolah kader di Indonesia menjadi sangat penting. Dalam birokrasi Indonesia, upaya membentuk calon pemimpin birokrasi dilakukan melalui Diklat Kepemimpinan. Tujuan dari diklat ini adalah membentuk kompetensi kepemimpinan (*leadership*) dan membentuk pemimpin perubahan pada jabatan struktural yang akan berperan dan melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di instansinya. Saat ini, Pendekatan penyelenggaraan Diklat Kepemimpinan diubah oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) sejak tahun 2014. Pola baru Diklat Kepemimpinan ini

bertujuan membangun karakter pegawai ASN, pada masing-masing tingkat jabatan struktural, agar mencirikan fungsi ASN sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa, serta karakter ASN yang inovatif. Sejak diterapkannya pola baru ini, telah dihasilkan 65.134 alumni Diklat Kepemimpinan yang masing-masing memiliki rancangan habituasi dan proyek perubahan yang telah/akan diterapkan untuk pembaharuan administrasi negara di masing-masing instansi.

Tabel 1. Data Alumni Diklat Prajabatan Dan Kepemimpinan Pola Baru 2014-2016

Kepemimpinan	I	II	III	IV
Tahun 2014	30	951	5755	12887
Tahun 2015	60	1249	6392	14999
Tahun 2016	84	1583	5576	15568

Sumber: P3D LAN RI, 2016

Namun demikian, pelaksanaan Diklat Kepemimpinan selama ini masih belum terlihat maksimal. Salah satunya dikarenakan pelaksanaannya selama ini belum diselaraskan dengan kebutuhan kompetensi atau *talent management*. Oleh karena itu, proses kaderisasi menjadi sangat penting untuk dilakukan. Sekolah Kader diharapkan dapat memperkuat sistem diklat kepemimpinan selama ini yang belum didukung dengan *talent management* yang andal. Menurut Smilansky (2006: 7) *talent management* merupakan serangkaian upaya yang dilakukan oleh organisasi untuk menjamin tersedianya pegawai dengan kemampuan istimewa yang dipersiapkan menduduki jabatan jabatan pimpinan kunci dalam organisasi.

Sebagian besar instansi mengirimkan pegawainya mengikuti diklat kepemimpinan sekadar untuk memenuhi tuntutan administrasi kepegawaian. Tidak ada upaya yang sistematis untuk mengidentifikasi kader-kader potensial yang akan menduduki jabatan pimpinan terutama level

pimpinan tinggi. Padahal diklat saja tidak menjamin seseorang dapat menduduki jabatan jabatan pimpinan tinggi.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tulisan ini bertujuan untuk : 1. Menjelaskan bagaimana permasalahan dalam praktik pendidikan dan pelatihan kader kepemimpinan saat ini, serta 2. Menjelaskan tentang bagaimana model penyelenggaraan sekolah kader bagi ASN yang tepat untuk saat ini. Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN di Indonesia.

Kader Pimpinan Aparatur Sipil Negara (ASN): Tinjauan Literatur

Penelitian tentang pelaksanaan pelatihan kepemimpinan telah banyak dilakukan. Sudrajat dalam penelitiannya menggunakan metode kualitatif untuk mendiskripsikan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan kepemimpinan di Kabupaten Ketapang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di Kabupaten Ketapang masih ditemukan banyak kendala dan hambatan yaitu : 1. materi diklat dirasakan terlalu luas, kurangnya kemampuan pelatih dalam menciptakan suasana kelas yang mampu membuat peserta tertarik untuk mengikuti kegiatan di kelas, serta sarana dan prasarana diklat yang kurang memadai, serta 2. diklatpim tingkat IV tidak terlalu dirasakan dapat meningkatkan kemampuan mereka dalam bekerja (Sudrajat, 2010). Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pakpahan menunjukkan bahwa adanya hubungan antara pendidikan dan pelatihan kepemimpinan terhadap kinerja pegawai (Pakpahan, 2016).

Kedua penelitian tersebut berfokus pada implementasi pendidikan dan pelatihan kepemimpinan namun belum secara spesifik mendiskripsikan tentang proses membangun sekolah kader pimpinan ASN. Kajian tentang model penyelenggaraan sekolah kader sebenarnya telah dilakukan oleh Suryanto. Dalam artikelnya,

Suryanto (2016) menjelaskan secara komprehensif tentang sistem penyelenggaraan, kurikulum, serta agenda pembelajaran. Penelitian ini, dengan metode yang sama berusaha mengembangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Suryanto (2017).

Kaitannya dengan kader pimpinan ASN, Dwiyanto (2015) mengungkapkan bahwa pemerintah dan sektor publik membutuhkan pemimpin birokrasi yang mampu berinovasi dan membawa perbaikan secara berkelanjutan dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan strategis, baik domestik maupun global. Sekolah kader dibentuk untuk menghasilkan pemimpin ASN yang memiliki pandangan “*whole of government*”, berwawasan kebangsaan yang kuat, dan memiliki jiwa kepeloporan, dan mampu memberi keteladanan dan penerapan prinsip dan nilai-nilai profesi ASN.

Kader pimpinan ASN dididik selama 2 (dua) tahun melalui proses pendidikan yang berbasis pengalaman sehingga mereka memiliki karakter kebangsaan yang kuat dan mampu menjadi pemimpin yang memiliki jiwa kepeloporan dan keteladanan. Menurutnya, sekolah kader sangatlah penting karena ada korelasi antara kualitas kepemimpinan dengan kinerja organisasi. Pemimpin yang dididik dengan sistem dan kurikulum yang mampu membentuk sosok pemimpin sektor publik yang berintegritas, peduli dengan kepentingan publik, dan memiliki jiwa kepeloporan akan menjadi pendorong peningkatan kinerja organisasi dengan berbagai inovasi dan perubahan yang dilakukan (Dwiyanto, 2015).

Lebih lanjut, Dwiyanto mengungkapkan bahwa terdapat beberapa alasan pentingnya pembentukan sekolah kader : 1. Untuk menyiapkan kader pejabat pimpinan tinggi secara sistematis dan dirancang untuk menyiapkan kader pimpinan birokrasi yang mampu menunjukkan jiwa kepeloporan, memiliki integritas yang tinggi, dan memiliki wawasan kebangsaan

yang kuat. Kedua, menyelesaikan masalah ego sektoral yang sudah sangat mengkhawatirkan. Ketiga, sekolah kader diperlukan untuk memenuhi amanat UU No 5 Tahun 2014 yang menentukan bahwa pejabat pimpinan tinggi ASN harus memiliki tiga kompetensi: kompetensi manajerial, sosio kultural, dan teknis (Dwiyanto, 2015).

Metode

Metode yang digunakan dalam kajian ini termasuk dalam kategori riset kebijakan khususnya terkait kebijakan pendidikan dan pelatihan kepemimpinan. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui teknik studi literatur, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Narasumber dalam kajian ini meliputi praktisi serta akademisi di bidang manajemen sumberdaya manusia. Analisis data menggunakan teknik deskriptif-naratif untuk menggambarkan permasalahan dalam pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN serta model yang tepat dalam penyelenggaraan sekolah kader ASN.

Hasil dan Pembahasan

Pelaksanaan Sekolah Kader di Negara Lain

Konsep sekolah kader banyak diimplementasikan oleh banyak negara seperti Prancis, Jerman, dan India. Di Prancis, pelaksanaan sekolah kader dilaksanakan oleh lembaga yang disebut *École Nationale d' Administration* (ENA). Lembaga tersebut diciptakan pada tahun 1945 oleh Charles de Gaulle untuk menciptakan sistem yang kompetitif dan demokratis dalam rekrutmen pejabat senior di bidang administrasi. Untuk rekrutmen dan pendidikan elit bidang teknik didirikan *École normale supérieure* dan *Ecole polytechnique*. Alumni ketiga institusi tersebut akan menduduki posisi jabatan pimpinan senior. Kekhasan dari ENA adalah bahwa sekolah itu memiliki monopoli dalam perekrutan PNS terbaik.

Para alumni ENA (*énarque*) akan menduduki jabatan-jabatan setara Jabatan Pimpinan Tinggi menurut ASN pada instansi-instansi paling bergengsi (*Grands Corps*) seperti Kementerian Pendidikan, Kementerian Luar Negeri, Lembaga Penjaminan Sosial (*Securite Social*), Kementerian Pertanian, dsb. tergantung pada peringkat di ujian komprehensif final. Pendidikan dan pelatihan ENA diselenggarakan selama 27 bulan (Taufiq, 2016).

Sedangkan, cikal bakal Sekolah Kader Pimpinan di Jerman adalah *The Professional Schools For Public Administration* yang dibentuk pada tahun 1946 oleh Prancis sehingga memiliki konsep pendidikan dan fungsi tidak jauh beda dengan Prancis. Sekolah tersebut menyelenggarakan *training* untuk para pegawai negeri yang dikelola pada tingkat Federal. Para siswa berasal dari para pegawai negeri yang diproyeksikan untuk menduduki jabatan-jabatan pimpinan tinggi Pemerintahan baik di cabang eksekutif dan sebagian di cabang yudikatif. Para siswa mendapatkan pengajaran teoritis, metode saintifik keterampilan dan pengetahuan yang bersifat praktis. Pengajaran yang bersifat teoritis diajarkan di Sekolah tersebut sedangkan materi yang bersifat praktis dilakukan dalam bentuk kerja praktek di berbagai instansi pemerintah atau lembaga peradilan.

Training dilaksanakan sekitar 2 tahun. Setelah lulus para alumni kemudian akan dipromosikan untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi di pemerintahan. Untuk beberapa negara bagian, promosi ini tidak bersifat otomatis dimana para alumni harus mengikuti test seleksi dan uji kompetensi terlebih dahulu. Namun dalam perkembangan terakhir, model Sekolah Kader Pimpinan di Jerman telah mengalami perkembangan baik dalam hal metode, durasi dan substansi pendidikan yang diberikan, begitu pula dengan kelompok sasarannya yang berada pada tingkat negara bagian (*Länder*) atau tingkat Pemerintah Federal (Taufiq, 2016).

Sedangkan di India, sekolah kader dikenal dengan *La Bahadur Shastri National Academy of Administration* atau LBSNAA didirikan di Charleville Hotel pada tahun 1959. Akademi ini awalnya bernama *National Academy of Administration*. Akademi ini berganti nama untuk menghormati Perdana Menteri Lal Bahadur Shastri. Untuk masuk ke Akademi, pegawai negeri sipil harus ujian yang kompetitif yang dikelola oleh *Civil Service Commission Union*. Pelamar yang diterima akan mengikuti *training Foundation Course* di LBSNAA selama empat bulan. *Training* ini menekankan kepada pembentukan karakter dan jiwa korsa sebagai alat pemersatu bangsa. *Training* ini dianggap sangat penting bagi negara seperti India yang sangat pluralistik dan memiliki potensi konflik antar kelompok yang cukup tinggi. Sejak tahun 2007, Akademi ini juga mulai menyelenggarakan Pelatihan *Mid Career Programme*. Untuk para pegawai dengan pengalaman sekitar 15 tahun pelayanan akan menjalani *Mid Career Phase Program IV*, sedangkan petugas dengan pengalaman sekitar delapan tahun menjalani *Mid Career Training Programme Phase III*. Berbeda dengan *foundation course* yang berorientasi kepada pembentukan karakter, *Mid Career Programme* lebih bersifat pengembangan kompetensi profesional (Taufiq, 2016).

Permasalahan Pendidikan Dan Pelatihan Kepemimpinan

Untuk menghadapi berbagai tantangan ini baik global maupun nasional dibutuhkan adanya kader-kader pimpinan yang menjadi motor perubahan sekaligus memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa NKRI. Kader-kader harus dipersiapkan secara terpadu agar mampu menciptakan kepemimpinan nasional yang berperan menjadi motor revolusi mental dan sekaligus perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sayangnya sistem pengkaderan di instansi pemerintah saat ini belum dilakukan secara optimal karena

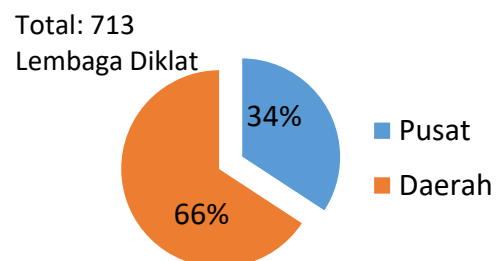
pola penyelenggaraan yang cenderung terfragmentasi antara sistem pendidikan dan pelatihan aparatur sipil Negara dan sistem pendidikan yang diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi Kementerian dan Lembaga Non Kementerian. Masing masing cenderung menekankan kompetensi teknis dan keunggulan sektoral sehingga kurang mendukung terwujudnya kader pimpinan ASN yang berkarakter sebagai perekat bangsa.

Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang saat ini dilakukan tersebar di berbagai instansi Pemerintah Pusat maupun Daerah. Namun demikian, lembaga pendidikan dan pelatihan ini belum dikelola secara optimal. Ada beberapa kelemahan terkait peran lembaga pendidikan dan pelatihan: pertama, formalitas dan belum berorientasi pada pemenuhan kompetensi. Pendidikan dan pelatihan cenderung dikelola sebagai kegiatan untuk memenuhi tuntutan syarat administrasi kepegawaian dan belum terintegrasi dengan sistem pengembangan yang mendukung rencana strategis organisasi. Kedua, belum terintegrasi dengan manajemen talenta. Program pendidikan dan pelatihan kepemimpinan yang diselenggarakan oleh lembaga Diklat belum terintegrasi dengan manajemen talenta untuk menjaring kader kader pimpinan yang dipersiapkan menjabat posisi posisi manajerial.

Ketiga, calon peserta tidak terseleksi dengan baik. Pemilihan calon peserta diklat dari pembina kepegawaian masing-masing instansi kerap tidak memperhatikan faktor potensi dan kompetensi manajerial dari peserta yang diikutsertakan. Pemilihan seringkali ditetapkan atas dasar faktor usia, lama kerja, maupun pangkat dan golongan. Keempat, belum jelasnya pemanfaatan alumni diklat. Masih banyak alumni diklat kepemimpinan yang setelah mengikuti diklat kembalinya ke instansi masing-masing tidak langsung menduduki jabatan, bahkan dalam beberapa kasus ditemui hingga bertahun-tahun PNS bersangkutan belum menduduki jabatan tertentu. Kelima,

sistem Informasi Kediklatan belum mencakup kebutuhan pengembangan kompetensi secara Nasional. Selama ini belum dikembangkan sistem informasi kediklatan yang memberikan gambaran menyeluruh secara nasional terkait kebutuhan pengembangan kompetensi ASN. Keenam, kelembagaan diklat belum mendukung proses reformasi birokrasi. Saat ini sebagian besar lembaga diklat ada di Daerah. Namun sayangnya lembaga diklat belum dilihat sebagai *centre of excellence* yang berperan mendukung proses reformasi birokrasi untuk mewujudkan pelayanan yang lebih baik di Daerah. Saat ini misalnya penerapan PP 18 tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat, khususnya untuk Kabupaten/Kota mengakibatkan peleburan lembaga diklat menjadi salah satu unit dalam Badan Kepegawaian. Tren kebijakan ini mengesampingkan tuntutan kebutuhan pengembangan kompetensi ASN yang semakin tinggi terutama bagi Kabupaten/Kota yang menjadi tumpuan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Gambar 1 : Jumlah lembaga Diklat



Sumber: P3D LAN RI, 2016

Harus diakui bahwa ada lembaga diklat yang *undercapacity* di Kabupaten/Kota sehingga perlu digabung secara selektif. Kebijakan penggabungan ini perlu mempertimbangkan kebutuhan pengembangan kompetensi ASN Daerah yang tidak sebatas pada program diklat secara klasikal dan dilakukan untuk memenuhi peraturan perundangan saja. Perhitungan beban kerja seyogyanya tidak dilakukan pada kebutuhan eksisting tetapi - sebagai prinsip

dalam pengembangan sumber daya manusia – harus melihat pada kebutuhan pengembangan kompetensi untuk menunjang visi pembangunan Daerah.

Model Penyelenggaraan Sekolah Kader Aparatur Sipil Negara (ASN)

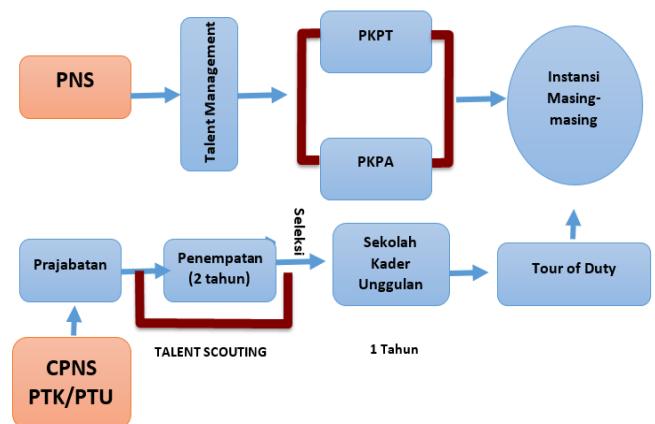
Pembentukan Sekolah Kader Pimpinan diharapkan dapat memenuhi tersedianya generasi baru pimpinan ASN yang mampu mendukung percepatan reformasi birokrasi, yaitu melalui: pertama, penyediaan kader pimpinan yang berkualitas melalui integrasi sistem pendidikan pelatihan kepemimpinan dengan *talent management*. Sebagian besar instansi menganggap bahwa pendidikan dan pelatihan kepemimpinan hanyalah sekadar syarat administrasi kepegawaian. Akibatnya pegawai yang dikirim tidak dipilih secara kompetitif tetapi hanya sekadar berdasarkan syarat ke pangkatan.

Dalam Sekolah Kader Pimpinan, integrasi fungsi *talent management* dan pendidikan pelatihan bermanfaat untuk mengembangkan para calon pimpinan dari para pegawai yang dinilai memiliki karakter dan potensi istimewa sebagai pimpinan ASN. Kedua, penyediaan sistem *fast track* untuk percepatan transformasi budaya birokrasi. Tantangan terbesar dalam reformasi birokrasi adalah perubahan budaya. Nilai-nilai dan kebiasaan dibentuk dan dipelihara secara berkelanjutan dari satu generasi ke generasi yang lain. Untuk memutus mata rantai reproduksi budaya lama tersebut Sekolah Kader menyediakan sistem *fast track* yang akan mempercepat proses regenerasi dan transformasi budaya.

Untuk mempersiapkan para calon pimpinan Aparatur Sipil Negara. Sekolah Kader diperlukan sebagai sarana mewujudkan salah satu nilai-nilai dasar dalam UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dimana penyelenggaraan ASN harus mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi (pasal 4 huruf k). Berdasarkan pada pertimbangan tersebut, maka diperlukan sebuah model penyelenggaraan sekolah kader pimpinan

ASN yang sistemnya dirancang secara komprehensif mengintegrasikan antara *talent scouting*, *talent management* dan sistem pelatihan kepemimpinan. Sehingga, akan muncul kader-kader pimpinan ASN yang mampu mengakselerasi pencapaian target-target pemerintah. Gambaran model penyelenggaraan sekolah kader ASN tersebut secara detail dapat dilihat dalam Gambar 2 di bawah ini:

Gambar 2. Model Penyelenggaraan Sekolah Kader ASN



Sumber: Taufiq (2016)

Sekolah Kader terbagi menjadi tiga, yaitu : 1. Pelatihan Kader Pimpinan Tinggi (PKPT), 2. Pelatihan Kader Pimpinan Administrasi (PKPA), serta 3, Sekolah Kader Unggulan. PKPT adalah jalur untuk mempersiapkan para pegawai negeri sipil (PNS) yang akan menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama atau Madya. Para calon peserta PKPT harus diseleksi oleh instansinya masing masing melalui program *talent management*. Lulusan PKPT akan diproyeksikan menduduki jabatan pimpinan tinggi Pratama atau Madya di Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah asalnya. Namun demikian, bagi lulusan PKPT yang berasal dari K/L/D yang belum memiliki sistem merit maka sebelum menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama atau madya harus terlebih dahulu mengikuti proses seleksi terbuka sesuai dengan aturan yang berlaku.

PKPA adalah jalur untuk mempersiapkan para pegawai negeri sipil (PNS) yang akan menduduki Jabatan Pimpinan Administrasi. Sama halnya dengan PKPT, para calon peserta PKPA harus diseleksi oleh instansinya masing masing melalui program *talent management*. Diharapkan nantinya, lulusan PKPA akan menjadi kandidat untuk menduduki jabatan pimpinan administrasi di Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah asal nya.

Berbeda dengan PKPT dan PKPA, Sekolah Kader Unggulan mempersiapkan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi administrasi. Calon peserta Sekolah Kader Unggulan berasal dari dua jalur. **Pertama**, berasal dari CPNS lulusan Sekolah Kedinasan yang dikelola dibawah Kementerian dan Lembaga Non Kementerian (misalnya Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sekolah Tinggi Akuntansi Negara dan sebagainya). Sekolah Kedinasan ini dibatasi untuk jenis sekolah yang menyelenggarakan pendidikan Diploma 4 atau S1 dengan peserta didik berasal dari lulusan SLTA yang kemudian mengikuti seleksi kepegawaian untuk direkrut menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada Kementerian/Lembaga Non Kementerian yang bersangkutan atau Pemerintah Daerah. **Kedua**, adalah jalur yang berasal dari pendidikan umum yaitu para sarjana atau sarjana terapan lulusan perguruan tinggi umum yang telah diterima menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada Kementerian/Lembaga Non Kementerian/ Pemerintah Daerah.

Calon Peserta PKPA baik dari lulusan PTK maupun Perguruan tinggi umum akan dipantau secara terus menerus melalui mekanisme *talent scouting* pada masa penempatan selama 2 (dua) tahun setelah lulus Diklat Prajabatan. *Talent scouting* dilihat dari sisi kinerja, kompetensi dan integritasnya. Berdasarkan hasil dari pemantauan tersebut, setiap instansi akan mengirimkan 5 (lima) PNS terbaik hasil *talent scouting* untuk mengikuti seleksi

masuk Sekolah Kader Unggulan. Tes sekolah kader dilakukan oleh LAN atau oleh perguruan tinggi negeri yang ditunjuk oleh LAN.

Siswa Sekolah Kader Unggulan akan mengikuti proses pelatihan selama 1 (satu) tahun. Lulusan Sekolah Kader Unggulan diproyeksikan menduduki jabatan pimpinan administrasi di Kementerian, Lembaga, atau Pemerintah Daerah Secara Nasional. Artinya mereka akan terlebih dahulu melalui proses yang disebut sebagai *tour of duty* sebelum kembali ke instansi asalnya.

Kurikulum mencakup 6 kelompok agenda pembelajaran yaitu etika dan integritas, kepemimpinan unggul, reformasi birokrasi, inovasi sektor publik, *e-government*, kepemimpinan dalam keragaman budaya, manajemen kinerja, dan seminar isu strategis (ekonomi, politik, budaya, dan teknologi)

Kesimpulan

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa diperlukan sekolah kader pimpinan untuk ASN guna mendorong kinerja organisasi. Pelatihan kader pimpinan saat ini belum merujuk pada konsep ideal dari sekolah kader ASN yang mampu mencetak calon pimpinan ASN sesuai dengan yang diharapkan. Kelemahan dalam sistem pendidikan dan pelatihan kader pimpinan ASN saat ini adalah : 1. bersifat formalitas dan belum berorientasi pada pemenuhan kompetensi, 2. belum terintegrasi dengan manajemen talenta, 3. calon peserta tidak terseleksi dengan baik, 4. belum jelasnya pemanfaatan alumni diklat, 5. sistem informasi kediklatan belum mencakup kebutuhan pengembangan kompetensi secara nasional, 6. kelembagaan diklat belum mendukung proses reformasi birokrasi. Sekolah Kader yang ideal terbagi menjadi tiga, yaitu : 1. Pelatihan Kader Pimpinan Tinggi (PKPT), 2. Pelatihan Kader Pimpinan Administrasi (PKPA), serta 3. Sekolah Kader Unggulan. Kurikulum mencakup 6 kelompok agenda pembelajaran yaitu etika dan integritas,

kepemimpinan unggul, reformasi birokrasi, inovasi sektor publik, *e-government*, kepemimpinan dalam keragaman budaya, manajemen kinerja, dan seminar isu strategis (ekonomi, politik, budaya, dan teknologi).

Rekomendasi

Melihat urgensi penyelenggaraan sekolah kader yang perlu dilakukan secara lebih terintegrasi maka diperlukan langkah sebagai berikut :

1. Perlunya penyusunan Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Kader ASN. Perpres tersebut mengatur tentang jenis pendidikan kader, pembagian kewenangan antar instansi, dan pemanfaatan kader terkait dengan pola karir;
2. Perlunya penataan tugas fungsi dan kelembagaan LAN untuk menjalankan penyelenggaraan Sistem Pendidikan Kader ASN secara terintegrasi. Dengan adanya model penyelenggaraan sekolah kader ASN terintegrasi ini maka perlu dilakukan penguatan tugas dan fungsi LAN dalam hal sebagai berikut:
 - a. Standarisasi/penyelarasan terhadap *talent pool* instansi untuk masuk sekolah kader. LAN juga bertanggung jawab dalam mendisain kurikulum Sekolah Kader yang mampu membentuk kompetensi *transformational leadership* (kepemimpinan yang berintegritas tinggi, mampu memimpin perubahan dan inovasi, dan menjadi perekat kebhinnekaan bangsa);
 - b. Pemantauan bakat (*talent scouting*) untuk menjaring kandidat terbaik yang akan dikirim ke sekolah Kader unggulan ASN;
 - c. Koordinasi mekanisme *tour of duty* bagi lulusan Sekolah Kader Unggulan ASN.
3. Perlunya penguatan dan pengintegrasian *talent management*; Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan memerlukan penguatan dan pengintegrasian *talent management*, sehingga setiap instansi K/L/D untuk membuat sistem *talent management* dalam rangka menjaring kader-kader ASN yang akan mengikuti pendidikan dan pelatihan sekolah kader.
4. LAN memperkuat sistem informasi untuk memantau kebutuhan Sekolah Kader. Sebagai pembina penyelenggaraan Diklat Sekolah Kader, LAN harus memperkuat sistem informasi menyeluruh secara nasional terkait kebutuhan pengembangan kompetensi ASN.

Daftar Pustaka

Buku

- Dwiyanto, Agus. 2015. Reformasi Birokrasi Kontekstual; kembali ke jalur yang benar. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. 2015. Administrasi Publik: Desentralisasi, Kelembagaan, dan Aparatur Sipil Negara. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Artikel

- Badan Kepegawaian Negara. 2016. Bahan paparan dengan judul model kompetensi Jabatan Pimpinan Tinggi disampaikan pada acara sarasehan di Hotel Sultan Jakarta 16 Juni 2016.
- Lembaga Administrasi Negara. Jumlah Lembaga Diklat diakses di http://sida.lanri.info/sida/user/lembaga_diklat.php pada tanggal 23 Agustus 2017
- Pakpahan, Edi Saputra. 2016. Pengaruh Pendidikan dan Pelatihan Terhadap Kinerja Pegawai : studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 2 No 1 Hal 116-121.

- Suryanto, Adi. 2016. Sistem Pengembangan Kader Pimpinan ASN: Sebuah Strategi Resolusi Percepatan Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara* No 6 Tahun 2016
- Sudradjat, Erwin. 2010. Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Sebagai Strategi Pengembangan Sumberdaya Aparatur untuk Meningkatkan Kinerja: Suatu Kajian di Pemerintahan Daerah Kabupaten Ketapang. *Wacana* Vol 13 No 1 Januari 2010.
- Taufiq, Muhammad. 2016. Naskah Akademik “Sistem Pengembangan Kader Pimpinan Aparatur Sipil Negara” Smilansky, J. (2006). *Developing Executive Talent: Best Practices from Global Leaders*. Chichester: John Wiley.

Peraturan Perundangan

- Undang Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Jakarta.

UTOPIA ANALIS KEBIJAKAN DALAM ORGANISASI PEMERINTAH

Erna Noviyanti

Lembaga Administrasi Negara

Agit Kristiana

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Profesi analis kebijakan di lingkungan pemerintah Indonesia lahir sebagai respon terhadap berbagai masalah dan kontroversi kebijakan publik di Indonesia. Setelah berjalan dalam kurun waktu ± 3 (tiga) tahun, eksistensi dan peran Analis Kebijakan (AK) belum menampakkan geliat dan kiprahnya di instansi masing-masing. Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (PUSAKA) melakukan sebuah *mini research* dengan tiga dimensi dalam Human Capital (organisasi, kepemimpinan, dan kapasitas) untuk melihat peran dan utilisasi AK. *Mini research* tersebut menghasilkan temuan bahwa rata-rata K/L/Pemda belum siap dalam mendukung kinerja AK. Dalam 3 (tiga) dimensi tersebut dimensi organisasi memiliki nilai terendah, meskipun dimensi yang lain juga belum mencapai kondisi ideal. Permasalahan tersebut perlu ditindaklanjuti oleh LAN dengan mengembangkan strategi baru untuk meningkatkan utilisasi ini, seperti pengembangan strategi baru dalam advokasi JFAK. Selain itu peran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN RB) juga dibutuhkan untuk mendorong utilisasi di K/L/Pemda. Upaya perbaikan tersebut juga harus didukung dengan keterlibatan K/L/Pemda untuk memanfaatkan potensi AK dalam proses kebijakan di instansi masing-masing.

Kata kunci: utilisasi analis kebijakan, modal sumber daya manusia

Abstract

Policy analyst profession in the Indonesian government is established as a response to various issues and controversy of public policy in Indonesia. After 3 (three) years of implementation, the existence and role of policy analysts in their respective agencies have not demonstrated meaningful performance as intended. The Center for Policy Analyst Development (PUSAKA) undertook mini research looking at three-dimensional aspects in Human Capital (organization, leadership, and capacity) to see the role and utilization of policy analyst. This mini research resulted in the finding that typically, Ministries/Agencies/Local Governments were not ready to support the performance of policy analyst. Among 3 (three) dimensions, the organizational dimension scored the lowest, similarly other dimensions have not reached optimum level. These issues need to be acted upon by NIPA by developing new strategies to improve policy analyst utilization, such as developing new strategies in advocating policy analyst profession. In addition the role of the Ministry of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform (MENPAN RB) is important to encourage policy analyst utilization in Ministries/Agencies/Local Governments. The improvement require support trough involvement of Ministries/Agencies/LGs to maximize the potential of policy analysts in the policy process in their respective agencies.

Keywords: policy analyst utilization, human capital

Latar Belakang

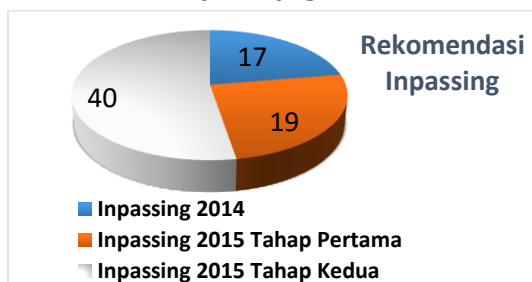
Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) sebagai sebuah jabatan fungsional yang baru lahir pada tahun 2013, memberikan sebuah harapan baru bagi tumbuhnya atmosfer kebijakan publik di Indonesia yang lebih baik dan memberikan manfaat yang besar bagi kepentingan publik. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang tidak hanya didasari oleh intuisi, opini, dan kepentingan sektoral para pengambil keputusan.

Setelah berjalan dalam kurun waktu $\pm$ 3 (tiga) tahun PUSAKA sebagai unit yang secara fungsional mempunyai tugas melahirkan dan membina Analis-analis Kebijakan ini, berhasil merekomendasikan sejumlah AK di Kementerian/Lembaga/ Pemda.

Sebagai sebuah profesi yang baru berkembang, profesi analis kebijakan di lingkungan organisasi pemerintahan di Indonesia belum cukup dikenal luas atau bahkan masih dianggap kurang penting dibandingkan dengan jabatan fungsional yang sudah ada selama ini.

Sampai dengan saat ini terdapat 73 orang pemangku jabatan fungsional ini yang tersebar di berbagai Kementerian/ Lembaga/Pemda. Analis kebijakan tersebut direkrut melalui insipassing dan pengangkatan pertama.

Gambar 1 : Rekomendasi insipassing 2014-2015



Sumber : Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (2015)

Gambar 2 : Rekomendasi pengangkatan pertama 2014-2015



Sumber : Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (2016)

Sebaran data JFAK per November 2016 dominan berada di K/L (Pusat) sebanyak 66 AK (86%) dan sisanya 7 AK (14%) berada di daerah.

Gambar 3: Sebaran Analis Kebijakan di Indonesia



Sumber : Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (2016)

Keberadaan para AK diharapkan memberikan kontribusi signifikan terhadap kinerja organisasi di K/L/Pemda. Namun demikian eksistensi AK ini belum banyak diketahui terutama dalam menjalankan perannya sebagai *policy developer* dan *adviser*. PUSAKA melakukan *mini research* dengan pendekatan *human capital* untuk melihat utilisasi AK melalui tiga dimensi analisis yang meliputi dimensi organisasi, kepemimpinan dan kapasitas AK.

Utilisasi Analis Kebijakan

Tuntutan terhadap keberadaan kebijakan publik yang berkualitas dan berdasar pada *evidence based* merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh para AK. Analis kebijakan diharapkan dapat memperbaiki kualitas kebijakan secara signifikan dan berkelanjutan.

Berdasarkan konsep *strategic alignment*, setiap proses rekrutmen pegawai harus didasarkan pada kebutuhan organisasi. Pegawai tersebut harus berkontribusi dan memberikan manfaat bagi organisasi. Kondisi ideal ini dapat dicapai bila pegawai tersebut diposisikan sebagai *capital*. *Human Capital Management* adalah upaya untuk mengelola dan mengembangkan kemampuan manusia untuk mencapai tingkat signifikan yang lebih tinggi secara kinerjanya (Chatzke, 2004).

Dalam konsep *human capital*, dipersyaratkan adanya dukungan baik dari organisasi, kepemimpinan dan kapasitas terhadap masing-masing pegawai. Pada konteks identifikasi utilisasi JFAK, peran AK ini juga tidak hanya tergantung dari kapasitas AK itu sendiri, namun juga dari dimensi organisasi, dan kepemimpinan.

Gambar 4 : Konsep Utilisasi JFAK dalam *Human Capital Theory*



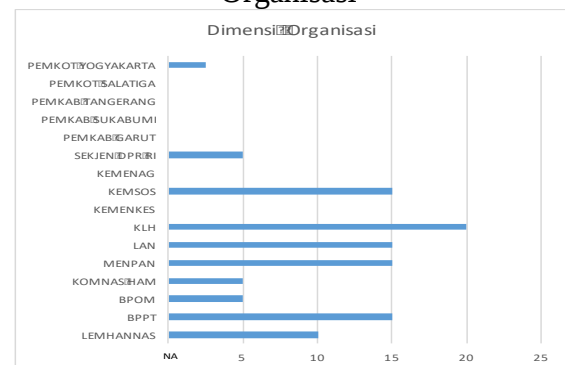
Sumber : diadaptasi dari Lacy, Arnott, dan Lowitt (2009)

Berdasarkan data lapangan yang diperoleh dari 16 (enam belas) lokus penelitian yang terdiri dari 5 (lima) kementerian, 6 (enam) lembaga dan 5 (lima) pemerintah daerah yang memiliki AK, berikut adalah hasil temuan lapangan:

1. Dimensi Organisasi

Salah satu dimensi dalam *human capital* adalah dimensi organisasi, yang dilihat pada keberadaan regulasi yang mengatur tentang pemanfaatan AK dan kesiapan organisasi dalam memanfaatkan AK. Berikut adalah gambaran nilai dimensi organisasi pada lokus penelitian.

Gambar 5 : Nilai Dimensi Organisasi



Pada gambar di atas dapat dilihat sebaran nilai K/L/Pemda pada dimensi organisasi. Nilai rata-rata 10,75 (masuk dalam kategori tidak siap), dengan nilai tertinggi 20 (KLH), dan nilai terendah 2,5 (Pemkot Yogyakarta). Informasi lain yang diperoleh dari dimensi organisasi adalah:

a. Regulasi yang mengatur tentang pemanfaatan AK

Beberapa K/L/Pemda tidak memiliki dokumen peta jabatan, anjab, dan ABK karena JFAK merupakan jabatan baru. Sehingga dasar penyusunan formasi JFAK hanya pada surat edaran LAN.

b. Kesiapan organisasi dalam memanfaatkan AK

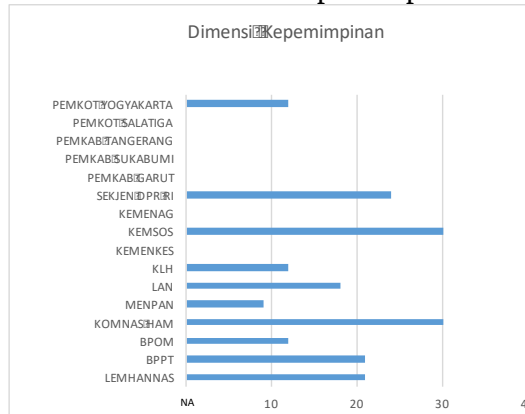
- Beberapa K/L/Pemda tidak memiliki dokumen SOP

- Beberapa K/L/Pemda tidak memiliki kebijakan teknis tentang JFAK,
- Pemahaman spesifik tentang pengelolaan JFAK masih terbatas terutama tentang satuan hasil kerja JFAK.
- Penempatan pemangku JFAK tidak berdasarkan kebutuhan organisasi dan kepakaran (sebagai akibat tidak memiliki dokumen peta jabatan).

2. Dimensi Kepemimpinan

Dimensi kedua adalah kepemimpinan, dimensi ini melihat persepsi pimpinan organisasi terhadap pemanfaatan JFAK. Berikut adalah gambar sebaran nilai dimensi kepemimpinan pada lokus penelitian.

Gambar 6 : Dimensi Kepemimpinan

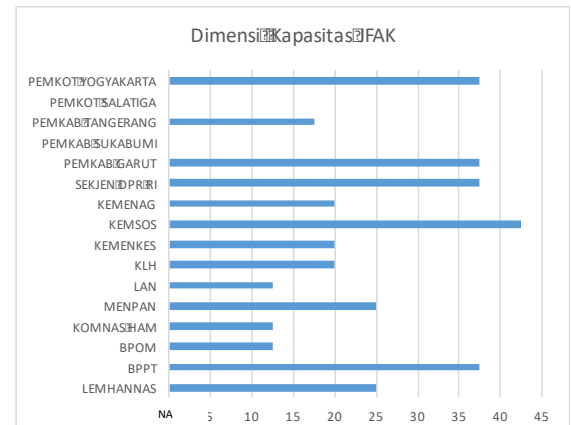


Pada gambar di atas dapat dilihat nilai rata-rata adalah 18,19 (masuk dalam kategori tidak siap) dengan nilai tertinggi sebesar 30 (Kemsos), dan nilai terendah sebesar 9 (Menpan). Pada temuan di lapangan menemukan bahwa sebagian besar pimpinan belum memahami peran dan fungsi JFAK secara utuh, dimana mereka cenderung mengalami kebingungan dalam memanfaatkan hasil kerja AK. Dampak dari kurangnya pemahaman tersebut adalah kurangnya dukungan pimpinan terhadap AK.

3. Dimensi Kapasitas AK

Untuk melihat dimensi kapasitas AK, dalam penelitian ini difokuskan pada indikator kualitas/kapasitas dan pengalaman pemanfaatan AK. Berikut adalah gambaran sebaran nilai dimensi kapasitas AK pada lokus penelitian.

Gambar 7 : Dimensi Kapasitas JFAK



Pada gambar di atas dapat dilihat sebaran nilai dimensi kapasitas JFAK. Dari lokus penelitian tersebut nilai rata-rata 35,75 (masuk dalam kategori tidak siap) dengan nilai tertinggi 42,5 (Kemsos), dan nilai terendah 12,5 (BPOM, KomnasHAM, LAN). Beberapa informasi lain yang diperoleh dalam dimensi ini antara lain:

a. Kualitas/kapasitas AK

- Sebagian besar JFAK sudah memahami peran dan fungsi jabatannya namun masih belum memahami satuan hasil kerja AK.
- Sebagian besar AK juga belum maksimal dalam melakukan advokasi kebijakan.

b. Pengalaman pemanfaatan AK

Secara umum para AK sudah dilibatkan dalam pembuatan kebijakan akan tetapi belum maksimal keterlibatannya. Misalnya dilibatkan sebagai anggota tim, namun hasil rekomendasi tidak dijadikan sebagai rujukan kebijakan.

MENYEMAI AGEN PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK

Erna Irawati

Lembaga Administrasi Negara

Aldhino Niki Mancor

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Kebutuhan terhadap perbaikan kualitas kebijakan publik di Indonesia mendorong pemerintah membentuk Jabatan Fungsional Analis Kebijakan (JFAK) dan diformalkan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 (Permen PAN dan RB 45/2013) tentang Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya. Dalam kurun waktu 3 tahun (2014-2016) menjalankan mandat sebagai instansi pembina JFAK, LAN menghadapi beberapa tantangan terkait implementasi PermenPAN dan RB 45/2013. Ada kebutuhan yang sangat tinggi terhadap Analis Kebijakan (AK) di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (K/L/Pemda) namun, meski telah terseleksi sebanyak 150 Calon AK selama kurun waktu 3 tahun, baik melalui *inpassing* maupun pengangkatan pertama, hingga akhir tahun 2016 baru mencapai 50% Calon AK yang telah diangkat oleh instansi pengusulnya. Ada beberapa pasal dalam PermenPAN dan RB 45/2013 yang masih dinilai menghambat pengembangan JFAK misalnya batas umur menjadi JFAK melalui *inpassing* dan perpindahan jabatan, persyaratan pendidikan, dan sebagainya. LAN perlu berkoordinasi dengan MenPAN dan RB untuk segera melakukan perbaikan terhadap beberapa pasal dalam Permen PAN dan RB 45/2013.

Kata kunci : kualitas kebijakan, analis kebijakan

Abstract

Policy Analyst position is established to respond the need for policy quality improvement in Indonesia. This position is regulated in Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform Regulation No. 45 Year 2013 (Permen PAN dan RB 45/2013) concerning Functional Position of Policy Analyst and the Credit Point. During three years (2014-2016) development of this profession, NIPA has been facing challenges for implementing this regulation. Currently the need of policy analyst in Ministry/Agency/Local Government is difficult to reach. Among 150 policy analyst candidates that have been selected, through inpassing (position adjustment) and by first appointment, only about 50% who has been formally appointed as policy analyst. Some articles of Permen PAN dan RB 45/2013 are considered hinder policy analyst development, i.e age limitation for position adjustment or transfer, education requirement, and so forth. NIPA in coordination with Ministry of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform are recommended to revise some articles of Permen PAN dan RB 45/2013.

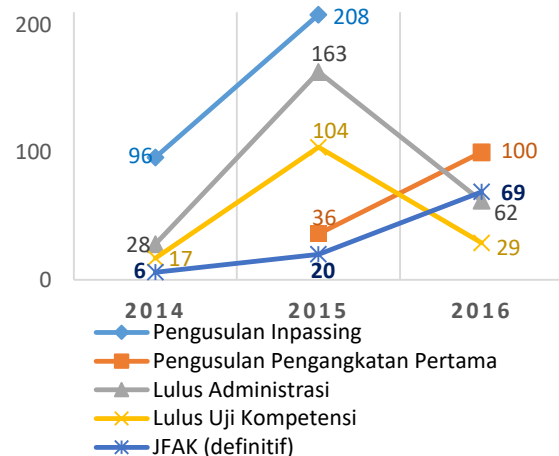
Keywords : policy quality, policy analyst position

Latar Belakang

JFAK dilahirkan atas dasar kebutuhan mendesak terhadap kerja nyata pemerintah dalam melakukan perbaikan kualitas kebijakan publik di Indonesia. Nugroho (2014) membangun premis bahwa keunggulan sebuah negara-bangsa ditentukan oleh keunggulan kebijakan publiknya yaitu kebijakan yang didukung oleh bukti-bukti (*evidences*) yang solid. LAN sebagai instansi pembina JFAK memiliki peran strategis dalam upaya membangun *evidence-based policy making* melalui ketersediaan Analis Kebijakan (AK) yang profesional. Untuk menjamin profesionalisme JFAK, proses seleksi AK dilakukan melalui uji kompetensi, baik yang dilakukan melalui proses *inpassing* untuk calon AK Ahli Madya, melalui perpindahan jabatan, maupun melalui pengangkatan pertama untuk calon AK Ahli Pertama.

LAN telah melakukan analisis Kebutuhan Formasi JFAK secara nasional untuk 5 (lima) tahun ke depan (2016–2020) dengan menggunakan perhitungan berdasarkan Peraturan Kepala LAN Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Formasi JFAK. Analisis tersebut menghasilkan informasi bahwa dibutuhkan sekurangnya 6.000 (enam ribu) orang AK dari seluruh jenjang (jenjang ahli pertama sampai ahli utama) hingga tahun 2020. Namun dalam upaya mendorong pencapaian kuantitas AK yang ideal, LAN memiliki sejumlah tantangan yang dinilai cukup sulit karena terkait aturan yang telah ditetapkan dalam Permen PAN dan RB 45/2013. Beberapa ketentuan yang perlu diperbaiki misalnya batasan umur masuk ke dalam JFAK melalui *inpassing* dan perpindahan jabatan, persyaratan pendidikan doktoral untuk naik ke jenjang Ahli Utama, ketiadaan perpanjangan masa *inpassing*, dll.

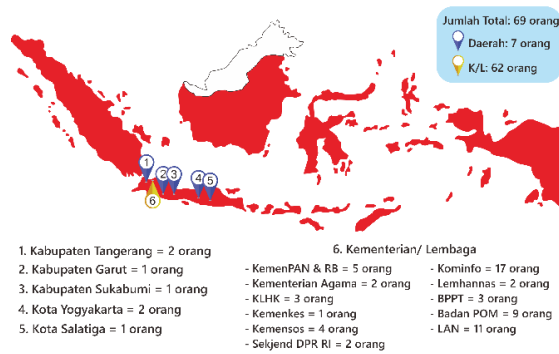
Gambar 1: Eksisting data AK per Oktober 2016



Sumber: PUSAKA LAN, 2016b (data diolah)

Gambar 1 di atas menunjukkan tingginya antusiasme terhadap JFAK yang dapat dilihat dari kecenderungan semakin banyaknya pengusulan untuk menjadi AK baik melalui *inpassing* maupun pengangkatan pertama sejak dimulainya seleksi JFAK pada Oktober 2014. Dalam kurun 3 tahun (2014-2016) ada 440 orang yang mengikuti seleksi JFAK dan sebanyak 253 orang lulus seleksi administrasi. Dari jumlah tersebut kemudian terpilih 150 orang yang direkomendasikan memenuhi kriteria untuk menjadi AK. Namun hingga Oktober 2016, baru diangkat sebanyak 77 pejabat fungsional Analis Kebijakan yang tersebar di beberapa K/L/Pemda. Dari jumlah tersebut saat ini ada 8 (delapan) orang AK yang dibebaskan sementara karena menjadi struktural dan ada yang sedang menjalani tugas belajar sehingga, total AK yang aktif (definitif) per Oktober 2016 ada sebanyak 69 orang AK.

Gambaran sebaran AK di seluruh K/L/Pemda per Oktober 2016 yaitu:



Gambar 2: Sebaran AK definitif di K/L/Pemda

Sumber: PUSAKA LAN, 2016b (data diolah)

Upaya meningkatkan kualitas kebijakan publik di Indonesia melalui peran Analis Kebijakan perlu menjadi komitmen bersama semua pihak. LAN terus berupaya meningkatkan jumlah AK agar mampu memenuhi formasi kebutuhan JFAK secara nasional. Data yang dimiliki PUSAKA LAN menunjukkan sebaran AK per Oktober 2016 masih sangat dominan berada di K/L (Pusat) yaitu sebanyak 62 AK (86%) dan sisanya 7 AK (14%) yang ada di Pemda. LAN sebagai instansi pembina JFAK mendorong agar dapat menurunkan *gap* antara realisasi kebutuhan terhadap AK secara nasional dengan kondisi AK seperti saat ini. Selain itu pula, LAN terus berupaya meningkatkan sebaran AK di daerah agar mampu melebihi jumlah AK yang ada di K/L.

Munculnya kebutuhan empiris untuk melakukan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP 18/2016) menjadi momentum bagi JFAK untuk berkembang. Pejabat daerah yang terdampak perampangan dan memiliki pengalaman di area kebijakan dengan kompetensi yang memadai dapat masuk ke dalam JFAK.

Perdebatan Kebijakan PerMEN PAN dan RB 45/2013

Momentum dinamika kebijakan publik saat ini perlu didukung dengan kebijakan JFAK yang lebih akomodatif dan responsif terhadap kebutuhan pengembangan JFAK. Selain mendorong ASN menjadi AK, upaya perbaikan terhadap PermenPAN dan RB 45/2013 juga diarahkan untuk meningkatkan kualitas pembinaan AK. Terlebih lagi dengan telah ditetapkan kelas jabatan JFAK oleh MenPAN dan RB diharapkan akan semakin menarik minat ASN dari seluruh K/L/Pemda untuk menjadi AK.

Tabel 1: Kelas Jabatan JFAK

No.	Jenjang Jabatan	Kelas Jabatan
1	2	3
1	AK Ahli Pertama	8
2	AK Ahli Muda	10
3	AK Ahli Madya	12
4	AK Ahli Utama	14

Sumber: Surat Edaran MenPAN dan RB No: B/2334/M.PANRB/6/2016 tanggal 27 Juni 2016 perihal Persetujuan Hasil Evaluasi JFAK

LAN telah mengidentifikasi poin-poin aturan dalam Permen PAN dan RB 45/2013 yang perlu direvisi. Catatan-catatan perbaikan Permen PAN dan RB 45/2013 yang diusulkan antara lain:

- Bab VIII tentang Pengangkatan dalam Jabatan, Pasal 25 ayat (2) dan (3) dan Pasal 26 ayat (1) poin (a) mensyaratkan akreditasi B perguruan tinggi asal Calon AK.
 - Akreditasi pada satu sisi menjadi referensi terhadap standard pendidikan. Namun, KemenPAN dan RB tidak bisa memasukkannya sebagai persyaratan karena tidak ada rujukan hukum yang jelas dan kuat hingga saat ini. Persyaratan ini juga berpotensi merugikan lulusan dari perguruan tinggi di wilayah 3T (terdepan,

- terluar, dan tertinggal) atau daerah-daerah yang belum maju pendidikannya. Implikasi lebih jauh dapat menutup pintu kesempatan bagi putera-puteri daerah yang berpotensi bagi daerahnya. Oleh sebab itu, persyaratan akreditasi perguruan tinggi ini tidak perlu dimasukkan dalam ketentuan PermenPAN dan RB tentang JFAK. Hal ini juga dimaksudkan untuk menyederhanakan aspek administratif dan lebih menekankan aspek substansi terkait dengan pengalaman kajian kebijakan dari calon AK yang diperoleh melalui hasil uji kompetensi. Di dalam uji kompetensi JFAK, pewawancara dapat mereview Daftar Riwayat Hidup (DRH) Calon AK sehingga dapat diketahui *track record* pengalaman kajian kebijakan, jejaring kerja (*network*) yang dimiliki, dll.
2. Bab VIII tentang Pengangkatan dalam Jabatan, Pasal 26 ayat (1) poin (g) mensyaratkan usia maksimal 50 tahun untuk dapat menjadi AK melalui jalur Perpindahan Jabatan dan sama seperti Bab XIV tentang Penyesuaian (*Inpassing*) dalam Jabatan dan Angka Kredit, Pasal 35 ayat (2) poin (f) mensyaratkan usia maksimal mengikuti *inpassing* adalah 50 tahun.
 - PermenPAN dan RB tentang JFAK ini perlu melakukan penyesuaian kembali batasan usia maksimal masuk ke dalam JFAK. Penambahan batasan usia mengikuti perpindahan jabatan dan *inpassing* dimaksudkan untuk dapat mengakomodasi ASN yang pernah menduduki jabatan pimpinan tinggi (JPT) baik di pusat ataupun di daerah dan mereka tertarik masuk ke dalam JFAK setelah purna tugas dari JPT. LAN mengusulkan batas usia 56 tahun sebagai batas usia maksimal untuk dapat masuk ke dalam JFAK baik melalui perpindahan jabatan maupun *inpassing*. ASN yang pernah menduduki JPT dianggap memiliki pengalaman dan kapasitas yang relevan dengan standar kompetensi JFAK. Hal tersebut akan dapat dibuktikan melalui proses uji kompetensi JFAK.
 3. Bab XII tentang Kenaikan Pangkat/Jabatan, Pasal 30 ayat (3) mensyaratkan pendidikan S3 (Doktoral) untuk naik ke jenjang Ahli Utama.
 - Persyaratan ini dalam implementasinya di K/L/daerah dinilai sangat menyulitkan dan kurang memenuhi prinsip keadilan, terutama kondisi akses pendidikan doktor di wilayah 3T (terdepan, terluar, dan tertinggal) atau daerah-daerah yang belum maju pendidikannya. Kondisi umur AK Madya yang sudah di atas 50 tahun pada sisi lain juga menjadi permasalahan tersendiri bagi yang ingin menempuh pendidikan S3. Terlebih lagi dengan adanya SE MenPAN dan RB No. 4 Tahun 2013 Tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil yang mensyaratkan usia paling tinggi 40 tahun atau 47 tahun (bagi ASN dari wilayah 3T) untuk dapat menempuh pendidikan S3 dalam realitasnya sangat sulit dijumpai. Ketersediaan program pendidikan S3 pun tidak selalu tersedia di perguruan tinggi di daerah. Salah satu paradigma yang perlu dikembangkan ke depan di era UU ASN bahwa pengembangan kompetensi tidak selalu melalui pendidikan formal. Oleh sebab itu, ketentuan persyaratan pendidikan

- formal S3 dalam JFAK sebaiknya dihapuskan.
4. Bab XIII tentang Pembebasan Sementara dan Pengangkatan Kembali, Bagian Ke Satu tentang Pembebasan Sementara, Pasal 31 poin (d) tentang ketentuan pembebasan sementara dari JFAK karena ditugaskan secara penuh di luar JFAK.
 - Klausul ini perlu diperjelas jenis penugasannya, khususnya terkait dengan penugasan ke dalam jabatan fungsional lain karena pertimbangan kepakaran dan uji kompetensi untuk mengecek kepakaran maka disarankan status yang bersangkutan tidak dibebaskan sementara tetapi diberhentikan dari JFAK.
 5. Bab XIII tentang Pembebasan Sementara dan Pengangkatan Kembali, Bagian Kedua tentang Pengangkatan Kembali, Pasal 32 ayat (2) khususnya pada poin ketentuan tentang pengangkatan kembali ke dalam JFAK setelah menjalani cuti di luar tanggungan negara.
 - Cuti di luar tanggungan negara didorong karena kebutuhan di luar tugas kedinasan dan dapat bersifat pribadi/individu. Kondisi tersebut memerlukan uji kompetensi ulang untuk memastikan komitmennya sebagai AK. Oleh sebab itu, ayat ini dapat diperjelas dengan penambahan klausul dapat diangkat kembali ke dalam JFAK apabila yang bersangkutan lulus uji kompetensi. Uji kompetensi perlu menjadi mekanisme pengangkatan kembali ke dalam JFAK bagi ASN yang telah selesai menjalani cuti di luar tanggungan negara.
 6. Bab XIII tentang Pembebasan Sementara dan Pengangkatan Kembali, Bagian Kedua tentang Pengangkatan Kembali, Pasal 32 ayat (5) dan (6) mengatur pengangkatan kembali dalam jabatan Analis Kebijakan terkait kondisi: diberhentikan sementara sebagai ASN; menjalani cuti di luar tanggungan negara, kecuali untuk persalinan anak ke empat dan seterusnya; dan menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan. Kondisi-kondisi tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), namun belum memberi ketentuan pengangkatan kembali yang disebutkan dalam pasal 32 ayat (4) yaitu tentang pengangkatan kembali atas kondisi ditugaskan secara penuh di luar jabatan AK.
 - Perlu ditambahkan ketentuan yang mengatur pengangkatan kembali atas kondisi dalam Pasal 32 ayat (4) karena di dalam ayat baru sebatas disebutkan untuk kondisi ayat (1), (2), dan (3) yaitu kondisi: diberhentikan sementara sebagai ASN; menjalani cuti di luar tanggungan negara, kecuali untuk persalinan anak ke empat dan seterusnya; dan menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan, namun belum menyebutkan ketentuan atas kondisi ditugaskan secara penuh di luar jabatan AK.
 7. Bab XIV tentang Penyesuaian (*Inpassing*) dalam Jabatan dan Angka Kredit, Pasal 35 ayat (6) tentang masa *inpassing* yang telah berakhir tahun 2015.
 - Perpanjangan masa *inpassing* JFAK untuk memperluas kesempatan bagi Calon AK potensial yang berkompeten baik di pusat maupun di daerah dan tertarik menjadi AK. Terlebih bagi ASN yang pernah menduduki JPT Madya. Usulan ini sebagai alternatif jika MenPAN dan RB tidak menyelenggarakan *inpassing*

- nasional atau *inpassing* khusus JFAK.
8. Beberapa jenis satuan hasil dalam Lampiran PermenPAN RB kurang relevan.
 - Penggunaan istilah “Ringkasan Kebijakan” dalam Lampiran I tentang Rincian Kegiatan dan Angka Kredit JFAK lebih tepat menggunakan istilah “*Policy Brief*”.
 - Lampiran I, Sub Unsur (A) angka (4) belum menyebutkan “Naskah Akademik Rancangan Peraturan Pemerintah” dalam daftar satuan kegiatan yang dapat dinilai angka kreditnya dan perlu ditambahkan dalam PermenPAN dan RB tentang JFAK ini.
 - Lampiran I, Sub Unsur (C) angka (3) menyebutkan “Surat Penugasan” sebagai satuan hasil kegiatan AK. Surat penugasan merupakan dokumen administratif, bukan sebagai satuan hasil kegiatan JFAK sehingga sebaiknya diganti dengan “Laporan konsultasi, dialog, dan diskusi (advokasi)”.
 9. Indikator kualitas hasil kegiatan AK yang disebutkan pada Pasal (7) dalam Peraturan Bersama Kepala LAN No. 16 Tahun 2014 dan Peraturan Kepala BKN No. 16 Tahun 2014 tentang Ketentuan Pelaksanaan PermenPAN dan RB No. 45 Tahun 2013, perlu dimasukkan ke dalam PermenPAN dan RB tentang JFAK dan Angka Kreditnya.
 - Ketentuan ini sangat penting dan strategis terkait dengan penetapan standard kualitas satuan kegiatan AK sehingga dapat diakomodasi di dalam PermenPAN dan RB tentang JFAK dan Angka Kreditnya.

Rekomendasi

Dalam upaya meningkatkan sebaran JFAK secara nasional dan sebagai bentuk respon terhadap berbagai isu strategis yang muncul dalam dinamika kebijakan publik di Indonesia, LAN merekomendasikan perbaikan terhadap Permen PAN dan RB Nomor 45 Tahun 2013 tentang Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya. LAN mengumpulkan masukan, saran, dan kritik dari para stakeholder sebagai bahan untuk perbaikan Permen PAN dan RB 45/2013. Arahnya adalah aturan yang memberi ruang yang lebih luas kepada ASN yang berkompeten di seluruh Indonesia untuk masuk ke dalam JFAK dan dapat berkontribusi secara berkelanjutan untuk membangun kebijakan publik di Indonesia menjadi lebih baik.

Referensi

Buku

Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Elex Media Computindo.

Artikel

PUSAKA LAN. 2016a. *Laporan Utilisasi JFAK di Kementerian , Lembaga, dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PUSAKA LAN. Dokumen dipublikasikan internal LAN.

_____. 2016b. *Statistik JFAK*. Data sistem informasi JFAK: www.jfak.lan.go.id

Peraturan Perundangan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 *Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya*. 4 November 2013. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1342. Jakarta.

STATISTIK JFAK



SEBARAN ANALIS KEBIJAKAN

Jumlah AK Aktif (Juni 2017)

78

K/L

71

Pemda

07

P
E
M
D
A

1. Kabupaten Tangerang 2 orang
2. Kabupaten Garut 1 orang
3. Kabupaten Sukabumi 1 orang
4. Kota Yogyakarta 2 orang
5. Kota Salatiga 1 orang

6

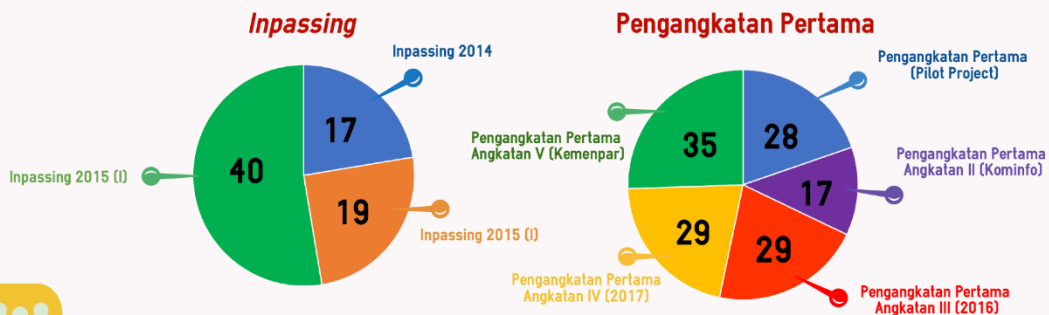
K
/
L

- | | |
|-------------------|---------|
| KemenPAN dan RB | 5 orang |
| Kementerian Agama | 1 orang |
| KLHK | 2 orang |
| Kemenkes | 1 orang |
| Kemensos | 5 orang |
| Setjend DPR RI | 6 orang |
| Kemenkopolkham | 6 orang |

- | | |
|-----------|----------|
| ANRI | 3 orang |
| Lemhamnas | 3 orang |
| BPPT | 3 orang |
| BPOM | 8 orang |
| LAN | 9 orang |
| Kornasham | 3 orang |
| Kominfo | 16 orang |



JUMLAH ANALIS KEBIJAKAN (DIREKOMENDASIKAN)



JUMLAH ANALIS KEBIJAKAN (AKTIF)



Analisis Kebijakan Ahli Pertama

56



Analisis Kebijakan Ahli Madya

22



TIMELINE UJI KOMPETENSI JFAK



*Data per Juni 2017

Sumber: Statistik JFAK data diolah Bidang Seleksi dan Pengembangan, Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan, LAN

MARI BERKONTRIBUSI

PETUNJUK PENULISAN JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Jurnal Analis Kebijakan diterbitkan oleh Pusat Pembinaan Analis Kebijakan (PUSAKA) di bawah Deputi Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara. Terbit dua kali setahun (Juni dan November), jurnal ini menyajikan kumpulan tulisan ilmiah yang berfokus pada hasil-hasil analisis kebijakan publik maupun pemikiran kritis terhadap berbagai alternatif kebijakan publik di Indonesia yang berbasis pada *evidence*. Artikel memuat analisis data dan informasi sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan yang diberikan. Redaksi menerima tulisan dari beragam latar belakang profesi yang relevan dengan kebijakan publik seperti analis kebijakan, peneliti, pakar, praktisi, konsultan, dsb. baik dari kalangan pemerintah, NGO, maupun masyarakat umum lainnya. Naskah jurnal ditulis sesuai format penulisan ilmiah yang berlaku.

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan juga menerima tulisan *Policy Brief* dengan ketentuan umum sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **10 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
2. Format penulisan *policy brief* lebih ringkas dan padat jika dibandingkan dengan artikel kebijakan, dan sekurang-kurangnya terdiri atas Judul, Abstrak, Pendahuluan, Deskripsi Masalah, Rekomendasi, Apendiks (jika diperlukan), dan Daftar Pustaka. Ketentuan teknis pada masing-masing bagian tulisan *policy brief* tersebut relatif sama dengan ketentuan teknis penulisan artikel kebijakan.

Naskah yang dikirimkan merupakan tulisan orisinal penulis dan belum pernah dipublikasikan dalam media apa pun. Apabila di kemudian hari ditemukan bahwa tulisan pernah dipublikasikan sebelumnya, maka hal ini menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya.

Naskah jurnal baik artikel kebijakan atau pun *policy brief* dapat dikirimkan dengan alamat:

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan

Pusat Pembinaan Analis Kebijakan – Deputi Bidang Kajian Kebijakan – Lembaga Administrasi Negara
Gedung B Lantai 4
Jl. Veteran No. 10, Jakarta Pusat, 10110
Telp. (021) 3868201-05 Ext. 136, Email: analiskebijakan@gmail.com

Adapun ketentuan umum penulisan naskah Artikel untuk Jurnal Analis Kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **15 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
 2. Setiap tabel dan gambar diberi judul. Posisi judul tabel berada di atas tabel, sedangkan posisi judul gambar berada di bawah gambar.
 3. Format tulisan sekurang-kurangnya terdiri atas:
 - a) Judul tulisan;
 - b) Nama penulis, apabila penulis lebih dari satu orang, maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama;
 - c) Institusi dan alamat tempat penulis bekerja, dan disertakan nomor telepon dan alamat email penulis;
 - d) Abstrak/intisari ditulis dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris masing-masing sepanjang 100-200 kata disertakan *keyword*/kata kunci;
 - e) Pendahuluan, sebagai pembukaan memuat aspek-aspek atau hal-hal yang membuat tema tulisan tersebut menarik dan mengundang rasa keingintahuan. Penulis dapat mengemukakan fenomena-fenomena menarik terkait dengan topik tulisan dengan disertai data-data pendukung (*evidence*) yang memadai. Dan pada akhir bagian ini perlu diberikan tujuan penulisan tema yang ditulis;
 - f) Metode penelitian, apabila naskah tersebut merupakan hasil penelitian maka perlu dituliskan metode penelitian yang digunakan;
 - g) Bagian analisis dan pembahasan atau bisa menggunakan nama lain yang relevan dengan topik tulisan berisi temuan-temuan, analisis dan pembahasan serta interpretasi terhadap data-;
 - h) Penulis artikel Jurnal Analis Kebijakan juga menyertakan rekomendasi kebijakan pada bagian akhir artikel. Rekomendasi kebijakan harus didasarkan pada analisis data dan informasi yang valid. Rekomendasi kebijakan ini dapat menjadi bahan pertimbangan para pembaca dari kalangan pengambil kebijakan dalam memilih alternatif kebijakan yang sesuai dengan area isu kebijakan yang dikelolanya. Penulis dapat mengeksplorasi berbagai alternatif rekomendasi pada bagian rekomendasi kebijakan ini.
 - i) Penutup, bisa berisi kesimpulan berkaitan dengan tujuan penulisan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan;
 - j) Daftar pustaka, disusun berdasar abjad, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan susunan dimulai dari nama (diawali dengan nama belakang dan dipisahkan dengan tanda koma), tahun penerbitan, judul tulisan, kota penerbit dan nama penerbit. Untuk sumber yang diperoleh dari internet harus disertakan tanggal sumber tersebut diakses/diunduh.
- Contoh penulisan daftar pustaka adalah sebagai berikut:
- Doherty, Tony L., dan Terry Horne, 2002, *Managing Public Services, Implementing Changes: a Thoughtful Approach to The Practice of Management*, New York: Routledge.
- Nasution, Nur, 2004, *Manajemen Mutu Terpadu (Total Quality Management)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Untuk daftar pustaka berupa referensi dari peraturan, undang-undang, dan sejenisnya maka penulisan sebagai berikut : nomor dan tahun peraturan/UU, judul peraturan/UU yang dirujuk (cetak miring), tanggal pengesahan/ penerbitan (jika ada), nomor lembaran negara (jika ada), organisasi penerbita (jika ada), kota tempat pengesahan/ penerbitan.
- Contoh:
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 *Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya*. 4 November 2013. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1342. Jakarta.
4. Catatan kaki (*footnote*) dapat digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bagian isi naskah atau sebagai acuan berkaitan dengan sumber data yang dikutip;
 5. Setiap data yang berupa kutipan baik dalam bentuk kalimat langsung maupun tidak langsung, gambar, serta tabel yang diambil dari sumber lain harus dicantumkan sumbernya dan ditulis dalam daftar pustaka.

