

Menyoal Pencapaian Target Reformasi Birokrasi

Optimisme menjadi sesuatu yang sangat penting bagi umat manusia. Bisa jadi, jika seseorang sudah tidak memiliki optimisme, hidup hampa tanpa makna, karena harapan yang menjadi mimpinya sudah tidak ada lagi. Begitulah Allah SWT dalam Al-Qur'an menganjurkan optimisme ada dalam setiap diri umatnya.

Al-Quran memandang sikap optimis sebagai *sunnatullah*. *"Sesungguhnya orang-orang yang mengatakan : "Tuhan kami ialah Allah" kemudian mereka meneguhkan pendirian mereka, maka malaikat akan turun kepada mereka dengan mengatakan: "Janganlah kamu takut dan janganlah merasa sedih; dan gembirakanlah mereka dengan jannah yang telah dijanjikan Allah kepadamu. Kamilah pelindung-pelindungmu dalam kehidupan dunia dan akhirat; di dalamnya kamu memperoleh apa yang kamu inginkan dan memperoleh (pula) di dalamnya apa yang kamu minta." Q.S. al-Fushilat (30-31). Dalam surat yang lain Allah SWT, menggolongkan orang yang tidak berpengharapan sebagai sesat. "Tidak ada orang yang berputus asa dari rahmat Tuhan-nya, kecuali orang-orang yang sesat". Q.S. al-Hijr (56). Pondasi optimisme terhadap masa depan dalam al-Quran adalah memperbanyak keutamaan karya dan meninggalkan keburukan. Hanya orang yang optimis dan berkaryalah yang akan meraih kemenangan dan mencapai kebahagiaan sejati.*

Bagaimana manifestasi optimisme dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara? Setiap instansi pemerintah harus memiliki mimpi. Perwujudan mimpinya dalam bentuk visi, misi, tujuan dan sasaan (strategis). Setiap sasaran strategis perlu ditargetkan agar dapat diukur realisasi pencapaiannya, dimana setiap target selalu disertai ukuran keberhasilannya yang bisa dilihat dalam Indikator Kinerja Utama (IKU). Sama halnya dengan mimpi Indonesia tentang reformasi birokrasi, yang dikemas dalam program percepatan reformasi birokrasi. Mimpi itu adalah menjadi pemerintahan yang mampu meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan dan bebas KKN.

Pencapaian sebuah mimpi, harus ada targetnya. Tentu sebuah target harus realistis, karena harus mempertimbangkan kepemilikan *resources* yang dimilikinya. Harus melihat berbagai kendala atau hambatan yang ada serta berbagai peluang dan tantangan. Agar target dapat tercapai.

Yang menarik adalah tingginya target pemerintah dalam mencapai mimpi reformasi birokrasi yang harus dapat tercapai di tahun 2014. Sebagaimana diketahui pemerintah menetapkan target pencapaian tiga sasaran reformasi birokrasi hingga 2014 dengan sangat optimis. Beberapa uraian berikut adalah gambaran terlalu optimisnya pemerintah melihat masa

Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas di Tengah Gelombang Globalisme

depan reformasi birokrasi Indonesia. Sesuatu yang tidak terlarang (haram)!

Untuk sasaran terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, dengan dua indikator kinerja utama indeks persepsi korupsi (IPK) pemerintah berani menargetkan sebesar 5,0 pada tahun 2014. Tentu hal ini kelewat optimis jika dibandingkan dengan kondisi eksisting yang masih sangat rendah. Sebagai *based-line* tahun 2009, IPK kita baru pada angka 2,8, bahkan 2010 IPK kita tetap tak beranjak dari angka *based-line* tahun 2009. Baru pada tahun 2011 angka IPK kita naik 0,2 menjadi 3. Dengan menjadikan dasar kenaikan tahun sebelumnya, maka maksimal IPK kita pada tahun 2014 hanya akan tercapai pada kisaran 3,6-3,8 atau angka optimismenya bisa mencapai 4,0. Itupun dengan prasarat komitmen dan semangat melakukan program percepatan birokrasi bisa dijamin meningkat dua hingga tiga kali lipatnya.

Hal sama juga terjadi pada sasaran kedua yakni terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dengan dua indikator utamanya adalah integritas pelayanan publik dan peringkat kemudahan berusaha (*doing business*). Pada indikator pertama, integritas pelayanan publik, pemerintah menargetkan 8,0 pada tahun 2014 untuk indikator bagi pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan *based-line* pencapaian indikator untuk tahun 2009 sebesar 6,64 pemerintah hanya membutuhkan 1,36 point untuk mencapai target tahun 2014. Persoalannya adalah realisasi pencapaian indikator tahun 2010 untuk instansi pemerintah (pusat) justru turun

hingga mencapai 6,16. Yang menarik adalah, hal sama juga dialami pemerintah daerah dimana realisasi pencapaian indikator integritas pelayanan publiknya juga turun bahkan hingga 5,07. Dengan melihat kondisi realisasi tahun 2009-2010, mungkinkah tahun 2014 bisa tercapai 8,0?

Indikator penting lainnya adalah indikator peringkat kemudahan berusaha yang ditargetkan superoptimistis, dimana pemerintah menargetkan peringkat ke-75 pada tahun 2014. Sebuah optimisme yang sangat berlebihan. *Existing condition* yang terjadi dilapangan memiliki makna bahwa sangat berat untuk mencapai peringkat kemudahan berusaha tersebut. Pada tahun 2009 misalnya peringkat kemudahan berusaha kita masih bertengger di angka 122, bahkan tetap bertahan pada angka yang sama pada tahun 2010. Tahun 2011 pun hanya satu point meningkat ke peringkat 121. Mungkinkah 2014 bisa mencapai peringkat ke-75?

Yang terakhir pencapaian sasaran meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Target yang ditetapkan pada tahun 2014 adalah indek efektifitas pemerintahan adalah 0,5. Tentu tidak mudah untuk mencapai indeks 0,5 tersebut, apalagi pencapaian pada tahun 2009 dan 2010 masing-masing hanya -0,29 dan -0,19. Sangat berat memang, itulah optimisme pemerintah. Beratnya pencapaian indeks ini karena terlalu detilnya parameter yang digunakan untuk mengukur indek efektifitas pemerintahan ini.

Sebagaimana yang dinyatakan dalam Permenpan dan RB No. 11

Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas di Tengah Gelombang Globalisme

Tahun 2011 tentang Kriteria dan Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi, efektivitas pemerintahan dinilai dari enam komponen dalam *Worldwide Governance Index (WGI)* yang dikeluarkan oleh World Bank. WGI ini mencakup 212 negara dan sudah diterbitkan secara rutin sejak tahun 1996. Keenam komponen tersebut terdiri dari *pertama, voice and accountability* yang memotret persepsi sejauh mana seorang warga negara dapat berpartisipasi dalam memilih pemerintahannya; *kedua, political stability and absence of violence/terrorism (PV)* yang memotret persepsi kecenderungan bahwa pemerintahan dapat diganggu stabilitasnya atau digulingkan dengan cara-cara tidak konstitusional atau kekerasan, termasuk terorisme dan kekerasan yang bermotivasi politis; *ketiga, government effectiveness (GE)* yang memotret persepsi kualitas pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan tingkat kemandirian dari tekanan politis, kualitas formulasi kebijakan dan penerapannya, dan kredibilitas dari komitmen pemerintah atas kebijakan-kebijakan tersebut; *keempat, regulatory quality (RQ)* yang memotret persepsi tentang kemampuan pemerintah dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan-kebijakan dan ketentuan-ketentuan yang sehat (*sound policies and regulations*) yang mengizinkan dan mendorong pengembangan sektor swasta; *kelima, rule of law (RL)* yang memotret persepsi sejauh mana warga negara memiliki keyakinan dan mematuhi aturan-aturan dalam masyarakat dan secara khusus terhadap kualitas penegakan perjanjian (*the quality of contract enforcement*), hak-hak

kepemilikan, kepolisian dan pengadilan sebagaimana halnya kecenderungan kriminalitas dan kekerasan; dan *keenam, control of corruption (CC)* yang memotret persepsi sejauh mana kewenangan publik dimanfaatkan (*public power is exercised*) untuk keuntungan pribadi, baik dalam bentuk korupsi tingkat kecil maupun tinggi (*petty and grand forms of corruption*), seperti halnya "pemenjaraan" (*capture*) terhadap negara oleh para elit dan sektor swasta yang berkepentingan.

Hampir pasti berbagai target yang ditetapkan pemerintah untuk mewujudkan tiga sasaran percepatan reformasi birokrasi sulit direalisasikan. Berbagai persoalan masih membelit organisasi birokrasi kita.

Dalam Rakor Litbang Administrasi Negara yang bertema "Revitalisasi Peran Litbang dalam Mendorong Percepatan Reformasi Birokrasi" di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III (PKP2A III) LAN Samarinda pada tanggal 27-28 Maret 2012, Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamen PAN dan RB), Eko Prasajo, mengatakan bahwa saat ini terdapat lima penyakit kronis yang menghinggapi birokrasi kita. Kelima penyakit reformasi birokrasi tersebut adalah :

Pertama, organisasi birokrasi yang memiliki struktur gemuk dan tidak fit dengan fungsi yang dimilikinya. Diakui atau tidak, pernyataan Wamen PAN dan RB harus menyadarkan kita betapa organisasi yang kaya struktur (gemuk) cenderung tidak sehat (fit) apalagi dengan

Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas di Tengah Gelombang Globalisme

tugas pokok dan fungsi yang cukup luas ruang lingkungannya. Sumber inefisiennya terjadi pada organisasi yang demikian. Pencapaian tujuan dan sasaran organisasi pun juga tidak akan efektif. Struktur organisasi yang demikian juga membuka peluang bagi para pejabat 'politik' seperti menteri yang berasal dari jalur partai politik, para gubernur atau bupati/walikota melakukan "politik dagang sapi" dengan menawari beberapa jabatan tertentu. Artinya, struktur organisasi yang gemuk membuka peluang korupsi yang sangat lebar. Reformasi birokrasi harus berani menutup ruang terbuka secara rapat.

Kedua, hukum dan peraturan perundang-undangan yang saling kontradiktif dan ambigu. Sampai saat ini kita juga masih melihat banyak produk hukum kita yang masih bersifat kontradiktif dan ambigu, baik secara horizontal maupun vertical. Menurut Wamen PAN dan RB, misalnya di bidang pertanahan masih terdapat 12 peraturan perundang-undangan yang kontradiktif dengan peraturan di bawahnya. Terhadap kondisi ini, yang dirugikan bukan hanya pemerintah, namun juga pemerintah daerah. Jika hal ini menyangkut investasi, maka berapa banyak daerah yang dirugikan akibat kondisi produk hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Reformasi harus mampu menuntaskan persoalan ini.

Ketiga, sumberdaya aparatur yang *overstaffed* dan *understaffed* serta bermasalah integritasnya. Jumlah PNS di Indonesia tergolong cukup besar, 4,7 juta. Sayangnya jumlah sebanyak itu tidak dibarengi dengan kapasitas dan kompetensi yang dimilikinya. Apa yang selalu disampaikan Menpan dan

RB dalam berbagai kesempatan, bahwa jumlah PNS yang memiliki kompetensi hanya 5%. Sekalipun data yang disampaikan Menpan dan RB ini menimbulkan polemik, karena jumlah tersebut belum dilakukan kajian mendalam, namun keadaan ini bisa dijadikan asumsi awal bahwa keadaan PNS tidak jauh berbeda dari anggapan Menpan dan RB.

Bisa dibayangkan jika sebuah organisasi pemerintah dengan jumlah pegawainya sebanyak itu tidak memiliki kompetensi, bagaimana target *output* atau *outcomes* yang ditetapkan bisa tercapai. Secara teori, cepat atau lambat, organisasi seperti ini akan bangkrut.

Keempat, sistem pelayanan publik yang selalu mencerminkan ketidakpastian dalam proses, biaya dan waktu, serta tidak berkualitas dan memiliki celah yang sangat terbuka dalam korupsi.

Dan *kelima*, birokrasi dengan *mind-set* dan *culture-set* yang tidak inovatif serta tidak memiliki semangat perubahan. Persoalan lain, masih terkait dengan sumberdaya aparatur, adalah masalah integritas.

Pelayanan publik yang buruk, *mid-set* dan *culture-set* sangat terkait dengan integritas. Menurut KPK, integritas dimaknai sebagai keselarasan antara apa yang diucapkan dan apa yang dilakukan oleh seseorang. Tindakannya sesuai dengan tuntutan moral dan prinsip-prinsip etika, dan juga sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan tidak mendzalimi kepentingan umum. Juga mencerminkan ketepatan dalam hal tuntutan waktu, cara melakukan, dan kualitas/mutu pekerjaannya.

Bagaimana dengan potret

Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas di Tengah Gelombang Globalisme

integritas sumberdaya aparatur kita? KPK (Muqaddas, 2012) menyajikan data terbaru yang cukup mengagetkan kita : pengadaan barang dan jasa dan penyuaipan termasuk dua jenis perkara yang paling banyak ditangani KPK masing-masing sebanyak 96 kasus atau 41 persen dan 82 kasus atau 35 persen (Muqaddas, 2012). Sisanya adalah penyalahgunaan anggaran sebanyak 35 kasus (15 persen), pungutan sebanyak 12 kasus (5,1 persen) dan perizinan sebanyak 10 kasus (4,3 persen). Tidak hanya itu, laporan gratifikasi ke KPK hingga tahun 2011 mencapai 1369 kasus. DKI Jakarta merupakan daerah dengan laporan gratifikasi terbanyak dengan 1002 kasus atau 73,2 persen. Disusul kemudian provinsi Jawa Barat dengan 238 kasus atau 17,4 persen, provinsi Jawa Tengah dengan 25 kasus atau 2 persen dan provinsi Sulawesi Selatan sebanyak 22 laporan atau 2 persen. Sementara itu, jika dilihat dari potret pengaduan masyarakat, antara tahun 2014-2011 KPK telah menerima pengaduan masyarakat sebanyak 51.540 pengaduan. Dari fenomena tersebut, terlihat betapa integritas belum sepenuhnya ada dalam diri setiap individu aparatur pemerintah daerah.

Apa makna dibalik berbagai persoalan birokrasi tersebut? *Pertama*, reformasi menghadapi rintangan yang tidak mudah. *Kedua*, membutuhkan proses, biaya dan waktu yang tidak sedikit. *Ketiga*, memerlukan strategi dan komitmen bersama untuk melaksanakan berbagai sasaran strategi reformasi birokrasi tersebut.

Rintangan akan selalu ada dalam setiap tahapan kehidupan, baik dalam kehidupan satu individu,

kelompok atau organisasi apapun, tak terkecuali organisasi pemerintah dengan dinamika kehidupan yang sangat tinggi. Namun, optimisme adalah sebuah keniscayaan atau *sunnatullah* yang tetap harus ada dalam setiap bait kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Optimisme yang dimaksud adalah optimisme yang disertai dengan landasan gerak atas berbagai nilai yang diusung dalam setiap kebijakan terkait dengan reformasi birokrasi. Semua kita tahu bahwa tidak ada celah sedikitpun terhadap kebijakan reformasi birokrasi. Yang ada adalah hilangnya semangat untuk mengimplementasikan, semangat untuk melaksanakannya. Berbagai fenomena di atas menjadi petunjuk betapa kita kehilangan daya dorong untuk menggerakkan program reformasi birokrasi di instansi kita.

Faktor kepemimpinan menjadi krusial untuk menggerakkan sumberdaya aparatur yang ada di masing-masing satuan kerjanya. Saat ini, kita membutuhkan kepemimpinan integratif, yang tidak sekedar kepemimpinan transaksional tetapi juga transformasional. Kepemimpinan di saat kritis seperti sekarang, dimana target-target pencapaian sasaran reformasi birokrasi serba muskil, kita membutuhkan kepemimpinan yang tidak sekedar pandai memotivasi bawahannya melalui penentuan sasaran dengan menjelaskan peran dan persyaratan tugas serta memberikan penghargaan dan hukuman yang tepat saja (B.M. Bass, 1985). Sekaligus, kita juga membutuhkan seorang pemimpin dimana para bawahannya selalu merasakan adanya kepercayaan, kekaguman, kesetiaan, dan rasa hormat

Dari Sudut Tepian Mahakam

Catatan Tentang Dinamika Isu-Isu Lokalitas di Tengah Gelombang Globalisme

terhadap pemimpinnya, dan bawahan selalu termotivasi untuk melakukan lebih daripada apa yang diharapkan darinya semula (Rachmany, 2006).

Kepemimpinan transformasional selalu melihat dirinya sebagai agen perubahan, pemimpin adalah *visionary* yang memiliki level kepercayaan yang tinggi bagi institusinya; pemimpin adalah pengambil resiko, memiliki kapasitas mengartikulasikan nilai-nilai inti organisasi, memiliki keterampilan kognitif dan mampu menunjukkan sensitifitas terhadap kebutuhan orang, fleksibel dan terbuka untuk belajar dengan pengalaman (Lussier & Achua, 2001).

Mungkin inilah yang menjadi dasar kenapa faktor kepemimpinan menjadi faktor pengungkit (*key leverage*), yang diharapkan dapat mendorong setiap sumberdaya aparatur untuk menjadi penggerak utama percepatan reformasi birokrasi. Kepemimpinan yang akhirnya mampu menggerakkan dan mengelola keuangan dan sumberdaya lainnya untuk pencapaian sasaran reformasi birokrasinya : meningkatnya kualitas pelayanan publik, penguatan akuntabilitas kinerja dan menjamin sistem pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Apapun targetnya, *Insyah Allah* akan tercapai. *Wallahu a'lamu bishawab!** (Mariman Darto)

