

UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS *COGNITIVE MAP* SRI MULYANI INDRAWATI DALAM
PERUMUSAN KEBIJAKAN
REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN KEUANGAN**

TESIS

**NAMA : JUJUN RUSMIJATI
NPM : 0906589570**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS *COGNITIVE MAP* SRI MULYANI INDRAWATI DALAM
PERUMUSAN KEBIJAKAN
REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN KEUANGAN**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi (M.A)**

**NAMA : JUJUN RUSMIJATI
NPM : 0906589570**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA**

Beribu alasan bisadicarisebagaipembenaransuatu kegagalan,
tapihanyaadasatu alasan untuksuatu keberhasilan..... "tetap mencoba"
(pembelajarandari pembuatantesi yang berliku-liku)

untukBapak, Mama, danparapenyejukhati(Mas Wowon, TetehAthiadanDedeAila)



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Jujun Rusmijati

NPM : 0906589570

Tanda Tangan :



Tanggal : Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Jujun Rusmijati
NPM : 0906589570
Departemen : Ilmu Administrasi
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : *Analisa Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati Dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi (M.A) pada Program Pascasarjana, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Eko Sakapurnama, S.Psi., MBA (.....)

Pembimbing : Prof. Drs. Azhar Kasim, MPA, Ph. D (.....)

Penguji : Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc. Sc (.....)

Sekretaris Sidang: Drs. Achmad Lutfi, MSi (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 10 Juli 2012

ABSTRAK

Nama : Jujun Rusmijati
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul : *Analisa Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati Dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Kementerian Keuangan dibawah kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati menjadi pilot project Reformasi Birokrasi. Tesis ini bertujuan mendeskripsikan *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, pada tahun 2007 sampai dengan tahun 2009. Analisis data menggunakan teknik *cognitive map* dengan panduan dari Ackermann, dkk., kemudian dikonversi melalui metode NUMBER yang diperkenalkan Kim Dong-Hwan, sehingga menjadi *system dynamics* dengan bantuan *software* Vensim. Untuk menunjang penelitian, teori yang digunakan untuk menganalisis yaitu teori reformasi administrasi, kepemimpinan, kebijakan publik, dan *cognitive map*.

Hasil dari penelitian ini berupa *belief, value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan. Kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan berawal dari persepsi Sri Mulyani Indrawati tentang kondisi yang mengharuskan dibuatnya suatu upaya percepatan pelaksanaan *good governance*. Upaya ini disebut reformasi birokrasi. Sri Mulyani Indrawati mencanangkan program dan strategi untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Program-program utamanya adalah penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, dan peningkatan manajemen SDM. Pencapaian tujuan reformasi birokrasi pun diupayakan dengan penyusunan peta strategi Kementerian Keuangan dan penerapan sistem remunerasi. Sri Mulyani Indrawati pun berpendapat bahwa hal yang paling penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi adalah perubahan *mindset* dari pegawai Kementerian Keuangan. Sri Mulyani Indrawati memperhatikan atas upaya peningkatan kinerja. Terdapat pula kondisi yang diharapkan akan dicapai dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu aparatur negara yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas, serta *building public trust*. Sri Mulyani Indrawati pun telah menggunakan kelima praktik kepemimpinan teladan, yaitu *model the way, inspire for shared value, challenge the process, enable others to act, encourage the heart*.

Kata Kunci:

reformasi birokrasi, kepemimpinan, *cognitive map*, metode NUMBER

ABSTRACT

Name : JujunRusmijati
Study Program : Administrative and Public Policy
Title : Sri MulyaniIndrawati's Cognitive Map Analysis in Formulating the Bureaucratic reform in Ministry of Finance

Ministry of Finance, under the leadership of Sri MulyaniIndrawati, becomes the pilot project of Bureaucratic Reforms. This thesis aims to describe the Sri MulyaniIndrawati's Cognitive Map in the formulation of the Ministry of Finance's Bureaucratic Reform policy, in 2007 until 2009. The data analysis using the Ackermann, et al. cognitive map techniques, then converted by the NUMBER method which was introduced Dong-Hwan Kim. It becomes a system dynamics with the help of Vensim software. To support the research, the theory used to analyze are the theory of administrative reform, leadership, public policy, and the cognitive map.

The result of this study is the Sri MulyaniIndrawati's belief, value and expertise in formulated the bureaucratic reform policy at the Ministry of Finance. Sri MulyaniIndrawati's cognitive map includes things that she considered as the cause why an effort to accelerate the implementation of good governance is needed, in this case is bureaucratic reform. Sri MulyaniIndrawati launched programs and strategies to implement the bureaucratic reform. In addition, Sri MulyaniIndrawati perceive that the core of the bureaucratic reform is a change in mindset of the Ministry of Finance's officials. Sri MulyaniIndrawati's attention on the performance improvement. Concepts that also emerge in the Sri MulyaniIndrawati's cognitive map are the conditions that she hope will be achieved by implementing bureaucratic reform. As a leader, Sri MulyaniIndrawati has used the five practices of exemplary leadership, those were the model the way, inspire for shared value, challenge the process, enable others to act, encourage the heart.

Keywords:

Administrative reform, leadership, cognitive map, NUMBER method

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT atas segala kenikmatan anugrah-Nya yang tiada terkira, sehingga penulis bisa menyelesaikan proses penyusunan tesis ini sebagai syarat untuk menyelesaikan pendidikan tingkat pascasarjana pada Program Studi Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.

Selama proses penyusunan tesis ini, penulis banyak mendapatkan bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Roy V. Salomo, M.Soc. Sc, Kepala Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI yang telah membantu penulis menyelesaikan studi.
2. Prof . Drs. Azhar Kasim, MPA. Ph.D, selaku pembimbing atas segala bimbingan, saran dan dukungan yang begitu besar selama proses penulisan tesis ini.
3. Seluruh dosen Program Studi Ilmu Administrasi UI atas segenap pengetahuan, bantuan dan bimbingan selama penulis menjadi mahasiswa, dan staf Sekretariat (terutama Mas Deny dan Mba Niniek) atas bantuan selama ini; Mas Pri atas bantuan buku-buku dan jurnal dari perpustakaan.
4. Ibu Sri Mulyani Indrawati, selaku objek penelitian, yang diantara kesibukannya di World Bank, masih menyempatkan diri untuk membalas email-email penulis dan menjawab kuesioner.
5. Ibu Humaniati, selaku Kepala Bagian Pengembangan SDM, yang mengizinkan penulis untuk kuliah, dan mendorong serta memotivasi agar segera menyelesaikan tesis.
6. Rekan-rekan di Bagian Pengembangan SDM, Bu Y dan Bu O yang selalu menjadi supporter jempolan, gank AC yang membiarkan ketua gank nya membenamkan diri diantara pidato-pidato SMI, Haris yang selalu menyediakan diri sebagai transleter, dan Trisno, Rizki serta Farid, adik-adikku yang “nakal” tapi sangat penolong.
7. Rekan-rekan Administrasi dan Kebijakan Publik Angkatan 18, Pakde Satya “teman bertengkar sejati”, Safira, Ita Prihantika “si ahli CM dan NUMBER”, Engkas Sukaesih, Diyan, Ita “Lurah”, Pak Umar, Rahman “kamu kemana?”, Iffan, Fathir, Erickson Sidjabat, dan lainnya, atas semangat belajar yang ditularkan dan saling mendukung dalam penyelesaian tesis.

8. Orang tua penulis di Bandung, Momo Sanapi dan TjitjihUnasih, atasajaran, doadankasihsayangyang tidakpernahputus; Serta AaUus, Oki danOkeatassegala cinta dan dukungannya.
9. Mas Wowon, atas segenap cinta, perhatian, dukungan, pengertiannya; juga untuk teteh Athia, dede Aila, para bintang dan penyejuk hatiku, yang sering “diabaikan” dengan alasan kuliah dan tesis.

Kiranya Allah SWT berkenan membalas kebaikan semua pihak yang membantu penyelesaian penulisan tesis ini. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, Juli 2012

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Jujun Rusmijati
NPM : 0906589570
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demi kepentingan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusve Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“*Analisa Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati Dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir ini selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta
10 Juli 2012
Yang menyatakan



(Jujun Rusmijati)

DAFTAR ISI

Halaman Pernyataan Orisinalitas	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Halaman Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk Keperluan Akademis	v
Abstrak	vi
Abstract	vii
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	x
Daftar Gambar	xi
Daftar Lampiran	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah Penelitian	5
1.3 Pertanyaan Penelitian	8
1.4 Tujuan Penelitian	8
1.5 Manfaat Penelitian	8
1.6 Batasan Penelitian	9
1.7 Kerangka Penelitian	10
1.8 Sistematika Penulisan	12
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Reformasi Administrasi	13
2.1.1 Pengertian Reformasi Administrasi	13
2.1.2 Strategi Reformasi Administrasi	19
2.1.3 Pelaku Reformasi Administrasi (<i>Reformer</i>)	20
2.2 Kepemimpinan	22
2.2.1 Pengertian Kepemimpinan	23
2.2.2 Peran Kepemimpinan Dalam Perubahan	24
2.3 Kebijakan Publik	27
2.3.1 Definisi Kebijakan Publik	27
2.3.2 Perumusan Kebijakan Publik	28
2.3.3 Peran Kepemimpinan Dalam Kebijakan Publik	28

2.4	<i>Cognitive Map</i>	29
2.5	Penelitian Sebelumnya	34
2.6	Kerangka Pemikiran Penelitian	37
BAB 3	METODE PENELITIAN	39
3.1	Paradigma Penelitian	39
3.2	Jenis Penelitian	39
3.3	Peran Peneliti	39
3.4	Objek Penelitian	40
3.5	Teknik Pengumpulan Data	40
3.6	Teknis Pengolahan Data	40
BAB 4	REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN KEUANGAN	48
4.1	Gambaran Umum Kementerian Keuangan	48
4.2	Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan	50
	4.2.1 Penyusunan <i>Blue Print</i> Reformasi Birokrasi 2007-2009	50
	4.2.2 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2007	52
	4.2.3 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2008	54
	4.2.4 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2009	56
	4.2.5 Survei yang terkait Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan	56
	4.2.6 <i>Quality Assurance</i> Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan	57
4.3	Profil Sri Mulyani Indrawati	58
BAB 5	ANALISA COGNITIVE MAP SRI MULYANI INDRAWATI	61
5.1	Cognitive Map Sri Mulyani Indrawati dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan	61
5.2	System Dynamics Model melalui Metode NUMBER	88
5.3	Kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati	90
5.4	<i>Grand Design</i> Reformasi Birokrasi	99
BAB 6	KESIMPULAN DAN SARAN	102
6.1	Kesimpulan	102
6.2	Saran	106
DAFTAR REFERENSI		107
LAMPIRAN		110

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Penelitian Ini dengan Penelitian Terdahulu
Tabel 3.1	Operasi Hitung Yang Aman yang akan Memenuhi Batasan 0 sampai 1
Tabel 4.1	Jumlah Pegawai Kementerian Keuangan Per Unit Eselon I
Tabel 4.2	Matrik <i>Action Plan</i> 2007 - 2009
Tabel 4.3	Hasil <i>Survey</i> Opini Kepuasan Pelanggan
Tabel 4.4	Hasil Quality Assurance Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan Tahun 2011
Tabel 5.1	Perbandingan antara <i>Action Plan</i> dan Pelaksanaan Program Penataan Organisasi tahun 2007-2009
Tabel 5.2	Perbandingan Jumlah Jabatan pada Tahun 2007-2009 (per eselonering)
Tabel 5.3	Perbandingan antara <i>Action Plan</i> dan Pelaksanaan Program Penyempurnaan Proses Bisnis tahun 2007-2009
Tabel 5.4	Hasil <i>Survey</i> Opini Kepuasan Pelanggan
Tabel 5.5	Perbandingan antara <i>Action Plan</i> dan Pelaksanaan Program Peningkatan Manajemen SDM Tahun 2007-2009
Tabel 5.6	Program Reformasi Birokrasi
Tabel 6.1	Perbandingan antara Pendapat Caiden dan Praktek Sri Mulyani Indrawati dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1.1 Kerangka Penelitian
- Gambar 2.1 Peranan Pimpinan dalam Kebijakan Publik
- Gambar 2.2 Struktur Peta Kebijakan
- Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian
- Gambar 3.1 Hubungan Elementer antara *Level Variable* dan *Rate Variable*
- Gambar 5.1 *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dalam Merumuskan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan
- Gambar 5.2 Persepsi pada Penyebab (*Causes*) Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan
- Gambar 5.3 *Feedback Loops* Sri Mulyani Indrawati
- Gambar 5.4 Konversi *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dengan metode *NUMBER*
- Gambar 5.5 PerananPerananPimpinandalamkebijakanpublik

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Elektronik terhadap Sri Mulyani Indrawati
2. Balasan Surat Elektronik dari Sri Mulyani Indrawati
3. Biodata Mahasiswa



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan laporan *Doing Business in 2011* yang disusun *International Finance Corporation* (IFC) dan Bank Dunia (*World Bank*), kemudahan berbisnis Indonesia berada pada urutan ke-121 padahal tahun sebelumnya berada pada urutan ke-115.¹ Nampaknya sejak awal krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997 hingga sekarang, bangsa Indonesia belum memiliki dasar yang kuat untuk menghadapi perubahan-perubahan global. Berbagai tekanan yang datang dari dalam dan luar negeri menghasilkan perubahan ke arah yang belum mengembirakan dalam kinerja ekonomi, struktur sosial masyarakat, dan struktur politik bangsa.² Kesulitan pemerintah dalam menghadapi krisis tersebut mendorong gaung reformasi diberbagai aspek kehidupan. Selain reformasi dibidang politik dan hukum, yang tidak kalah penting adalah tuntutan reformasi di dalam tubuh birokrasi, yang memang menjalankan roda pemerintahan ini.³

Hal ini diperkuat pula dengan hasil survei yang dilaksanakan oleh 17 lembaga internasional terhadap sektor publik di 183 negara, yaitu pada tahun 2011 Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia, dari rentang 0 sampai dengan 10, adalah 3,0. Dengan IPK tersebut Indonesia masih berada di jajaran bawah negara-negara yang terbelenggu korupsi. Bersama Indonesia terdapat 11 negara lain yang mendapat skor 3,0 yaitu Argentina, Benin, Burkina, Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Sao Tome & Principe, Suriname dan Tanzania. Indonesia dan negara-negara tersebut menduduki posisi 100 dari 183 negara yang diukur. Di kawasan ASEAN, skor Indonesia berada di bawah Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand. Atas hasil tersebut, *Transparency International Indonesia* memberikan saran antara lain agar pemerintah melakukan reformasi briokrasi

¹ The World Bank (2011). *Doing Business in 2011*.

² Hardjapamungkas, Erry Riyana (2003), *Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang*. (diunduh pada tanggal 10 Februari 2011).

³ Reformasi Birokrasi Sudah Mendesak, <http://www.detiknews.com> (diunduh pada tanggal 25 September 2011)

yang menyeluruh dan komprehensif untuk menutup peluang korupsi dalam proses perijinan usaha, pajak dan bea cukai.⁴

Bila berbicara mengenai birokrasi Indonesia, yang akan terbayang adalah proses yang berbelit-belit, SOP yang tidak jelas dan mahal, serta dikelola oleh sumber daya yang tidak kompeten. Sebenarnya birokrasi dapat diartikan sebagai organisasi besar dengan staf yang bekerja penuh waktu yang memiliki sistem penilaian standar dan hasil kerjanya tidak dapat dinilai secara langsung di pasar eksternal.⁵ Sedangkan Sedarmayanti (2010) mengungkapkan bahwa birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan perundang-undangan.⁶

Terkait pengertian reformasi, dalam buku yang sama Sedarmayanti (2010) mengungkapkan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu dan komprehensif yang ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik. Dengan mereformasi birokrasi diharapkan reformasi-reformasi di bidang lainnya, seperti politik dan hukum, akan lebih dapat diimplementasikan. Namun demikian sejak reformasi tahun 1998 sampai sekarang masih banyak agenda reformasi yang belum terwujud secara maksimal.⁷

Perlunya pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia antara lain diejawantahkan dengan penerbitan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/13/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, yang menjadi pedoman bagi seluruh kementerian/lembaga/pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Selanjutnya pada tahun 2010 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional yang dipimpin oleh Wakil Presiden Boediono dengan anggota Menteri Koordinator Polhukam, Menteri Koordinator Kesra, Menteri Koordinator Perekonomian, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Unit Kerja Presiden Pengawasan

⁴ Transparency International Indonesia, Siaran Press tanggal 1 Desember 2011.

⁵ Riyana, *Op. Cit.*

⁶ Sedarmayanti (2010). Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung: PT Refika Aditama, halaman 67.

⁷ Pemerintah Harus Tuntaskan Agenda Reformasi, <http://www.Review of Indonesian and Malaysian Affairs new.com> (diunduh pada tanggal 25 September 2011).

dan Pengendalian Pembangunan (UKP4)⁸. Melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 telah ditetapkan *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Dan sebagai tindaklanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Namun demikian sebelum *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi ditetapkan, pada tahun 2007 bersama dengan Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung, Kementerian Keuangan menjadi *pilot project* reformasi birokrasi. Sebagai instansi yang mengelola keuangan negara, Kementerian Keuangan dikenal sebagai instansi yang sering mendapat sorotan negatif, dalam arti dinilai sebagai tempat dimana praktek-praktek KKN sering berlangsung, sehingga kepercayaan publik kepada kredibilitas Kementerian Keuangan dalam mengelola keuangan negara pun rendah.⁹ Namun disisi lain, sebagai instansi yang mengelola keuangan negara, baik dalam hal membuat kebijakan maupun memberikan pelayanan kepada masyarakat, tuntutan atas kinerja yang baik dari Kementerian Keuangan tentunya tinggi. Kedua hal inilah yang menjadi pertimbangan dalam perlu segeranya dilaksanakannya reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan.

Reformasi birokrasi yang dilakukan Kementerian Keuangan merupakan kelanjutan dari Reformasi Keuangan Negara yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Amanah tiga undang-undang tersebut merupakan faktor pendorong untuk melanjutkan langkah perbaikan kinerja birokrasi yang telah dimulai secara parsial oleh unit-unit eselon I dilingkungan Kementerian Keuangan.¹⁰ Dengan tujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatkan pelayanan dan kepercayaan publik, berbagai perbaikan dilaksanakan di Kementerian

⁸ <http://AntaraNews.com> tanggal 12 Mei 2010 (diunduh pada tanggal 19 September 2011).

⁹, Kompilasi Pidato Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati 2009, Menjawab Tantangan Global Melalui Reformasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, 2010, halaman 263-264.

¹⁰ Profil Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan (2008), Humas Depkeu.

Keuangan. Program utama reformasi birokrasi pada tahun 2007 mencakup penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, peningkatan manajemen sumber daya manusia, dan perbaikan remunerasi.

Program-program reformasi birokrasi yang telah ditetapkan tersebut menjadikan perubahan yang berkelanjutan di Kementerian Keuangan, satu upaya perbaikan mengakibatkan kebutuhan untuk melakukan perbaikan yang lain. Walaupun keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan masih banyak yang mempertanyakan namun berbagai perubahan dalam rangka reformasi birokrasi telah terjadi di Kementerian Keuangan. Mengelola perubahan-perubahan tersebut tentulah tidak mudah, apalagi disuatu organisasi yang besar dan strategis sehingga diperlukan peran pimpinan yang kuat. Yukl menyatakan bahwa memimpin perubahan adalah salah satu tanggung jawab kepemimpinan yang paling penting dan sulit.¹¹ Sebagai organisasi publik, perubahan-perubahan yang dilakukan tentunya bertujuan untuk memenuhi harapan publik untuk memperoleh pelayanan yang baik. Berdasarkan hasil survei opini pelanggan yang dilakukan pada tahun 2007 yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan bekerja sama dengan Universitas Indonesia, diperoleh hasil bahwa 64% dari 781 responden yang diwawancarai menyatakan puas dan hampir 30% menyatakan cukup puas atas jasa layanan yang diberikan oleh unit pemberi jasa Kementerian Keuangan.¹² Sedangkan berdasarkan hasil survei opini yang dilaksanakan pada tahun 2008 oleh konsultan independen, diperoleh hasil responden yang merasa puas terhadap pelayanan Kementerian Keuangan sebanyak 74.4%.¹³ Dan berdasarkan hasil survei yang dilaksanakan pada tahun 2011 oleh Kementerian Keuangan bekerja sama dengan Institut Pertanian Bogor, responden yang merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Kementerian Keuangan sebesar 65,74%.¹⁴

Pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi prioritas program kerja Kementerian Keuangan ketika dipimpin oleh Sri Mulyani Indrawati. Sri Mulyani

¹¹ Gary Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi* (Edisi Indonesia, Indeks, 2009), hal 328

¹² Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2007.

¹³ Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2008.

¹⁴ Laporan Survey Opini Stakeholde Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan dan Institut Pertanian Bogor, 2011.

Indrawati menjadi Menteri Keuangan sejak tahun 2005 sampai dengan 2010, pada tahun 2007 mencanangkan pelaksanaan reformasi birokrasi di keseluruhan Kementerian Keuangan. Hal ini dilakukan dengan pembentukan tim *ad-hoc*.¹⁵ Program-program reformasi birokrasi dipersiapkan oleh Pelaksana Harian, Sub Tim, dan Sekretariat Tim Reformasi Birokrasi Pusat (TRBP). Setelah program-program tersebut disetujui, selanjutnya Tim Reformasi Birokrasi Unit (TRBU) melaksanakannya di setiap unit eselon I. Pelaksanaan program-program reformasi birokrasi di setiap unit eselon I dimonitor oleh Tim Monitoring, sehingga dapat diketahui aktual pelaksanaan di lapangan, beserta faktor penghambat atau pun pendukung pelaksanaan program-program tersebut.

Sebagai pemimpin tertinggi di Kementerian Keuangan, Sri Mulyani Indrawati berupaya menggerakkan seluruh unsur di kementerian tersebut untuk melaksanakan reformasi birokrasi ini. Tidak jarang Sri Mulyani Indrawati terlibat langsung dalam pembahasan program reformasi birokrasi, serta meminta komitmen para pejabat Eselon I untuk melaksanakan dan mendukung pelaksanaan program tersebut. Hal ini dilaksanakan antara lain dengan menyelenggarakan pertemuan khusus setiap bulan, yang disebut Forum Staf Ahli (FORSA) atau pun rapat pimpinan, dengan para pejabat eselon I untuk membahas pelaksanaan reformasi birokrasi. Pada tahun 2007, telah dilaksanakan FORSA dan rapat pimpinan untuk membahas program reformasi birokrasi sebanyak 44 kali. Sedangkan dalam upaya meyakinkan pihak luar atas komitmen Kementerian Keuangan dalam melaksanakan reformasi birokrasi, pada tahun 2007 telah dilaksanakan pertemuan antara pihak Kementerian Keuangan dengan pihak Dewan Perwakilan Rakyat sebanyak 12 kali.

1.2. Perumusan Masalah Penelitian

Yukl mengungkapkan bahwa memimpin perubahan adalah salah satu tanggung jawab kepemimpinan yang paling penting dan sulit.¹⁶ Dengan demikian dibutuhkan kepemimpinan yang efektif untuk merevitalisasi sebuah organisasi dan memudahkan adaptasi terhadap lingkungan yang berubah. Dalam buku yang

¹⁵ Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2007.

¹⁶ Gary Yukl, 2009, hal 328

sama Yukl pun mengungkapkan bahwa peran inti manajemen puncak sehubungan dengan perubahan adalah memformulasikan dan mengintegrasikan visi dan strategi umum, membangun sebuah koalisi dari para pendukung yang mengesahkan strategi itu, kemudian memandu dan mengkoordinasikan proses dimana strategi itu akan diterapkan. Selanjutnya para manajer tingkat rendah dan menengah lah yang melaksanakan perubahan sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan. Sedangkan, Senge dan Sterman (1992) dalam Markham mengungkapkan bahwa organisasi dapat terjatuh dalam situasi yang kompleks karena kecerdasan yang rendah dari para managernya.¹⁷ Dengan demikian jatuh atau banggunya suatu organisasi akan ditentukan oleh kemampuan dari para manajernya dalam memahami masalah yang dihadapi dan keputusan yang diambilnya.

Sebelum ditetapkan pelaksanaannya pada tahun 2007, *blue print* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan telah dibuat pada tahun 2006, yang berbentuk *action plan* reformasi birokrasi tahun 2007-2009. *Blue print* dan *action plan* tersebut disusun oleh Tim Reformasi Birokrasi (TRB) dan Tim perumus. Namun demikian dalam pelaksanaannya Sri Mulyani Indrawati sebagai pimpinan tertinggi lah yang berperan sebagai penentu akhir konkretisasi, target atau pun prioritas perbaikan-perbaikan yang ingin dilakukan di Kementerian Keuangan, sehingga pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dapat berbeda dengan yang telah direncanakan dalam *blue print* dan *action plan* tersebut di atas.

Hal ini dapat terlihat dalam pelaksanaan program penataan organisasi, pada *action plan* disebutkan bahwa pada tahun 2007 akan dilakukan penataan organisasi pada unit-unit eselon I BKF, DJA, DJP, DJBC, DJPbn, DJKN, Bapepam & LK, SETJEN (Biro Kepegawaian, Biro Hukum), ITJEN, namun demikian pada tahun tersebut unit eselon I yang melaksanakan penataan organisasi hanyalah DJP, DJBC, DJPB dan Biro SDM. Sedangkan penataan organisasi pada unit eselon I yang lain dilaksanakan pada tahun-tahun berikutnya. Contoh yang lain adalah dalam pembentukan unit eselon I baru. Pada *action plan* tidak disebutkan akan dibentuk unit eselon I baru yang akan menangani

¹⁷ Markham, Jason Y., *Measuring System Thinking Using Cognitive Mapping* (Victoria University of Wellington, New Zealand)

pengelolaan utang, namun pada tahun 2008 telah dibentuk unit Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU).

Perbedaan antara *action plan* dan pelaksanaan nampak pula pada program penyempurnaan proses bisnis. Pada *action plan* telah direncanakan akan dilakukan penyusunan *Key Performance Indicator* pada tahun 2007, namun demikian pelaksanaan kegiatan ini baru dilaksanakan pada tahun 2008. Sedangkan pada program peningkatan manajemen SDM, perbedaan tersebut antara lain terlihat pada pelaksanaan kegiatan penataan pegawai. Pada *action plan*, kegiatan ini akan dilaksanakan pada tahun 2007, namun sampai dengan tahun 2009 kegiatan penataan pegawai tidak dilaksanakan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu direktur jenderal di Kementerian Keuangan, yang ketika Sri Mulyani Indrawati memimpin pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi salah satu Ketua Pelaksana Harian, diperoleh informasi bahwa hal tersebut terjadi terhadap penerapan sistem remunerasi. TRB dan Tim Perumus hanya mengkonsepkan besaran tambahan penghasil yang tidak terlalu besar, namun Sri Mulyani Indrawati ternyata mengganti besarannya menjadi berbeda cukup signifikan dengan konsep awal dan berhasil menyakinkan pihak DPR akan besaran tersebut.

Sejalan dengan yang diungkapkan oleh Senge dan Sterman (1992) tersebut di atas, keberhasilan Kementerian Keuangan dalam melakukan perubahan salah satunya ditentukan oleh kecerdasan Sri Mulyani Indrawati dalam memahami kekuatan dan kelemahan yang dimiliki Kementerian Keuangan dan tuntutan perbaikan dari publik. Selanjutnya hal ini akan menentukan pembuatan keputusan tentang rencana program reformasi birokrasi yang dianggap perlu dilaksanakan. Namun demikian belum diketahui pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan demikian dapat dilakukan analisis terhadap dokumen-dokumen yang terkait program reformasi birokrasi Kementerian Keuangan. Sehingga *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati terkait perumusan kebijakan Reformasi Birokrasi menjadi menarik untuk dipelajari. Melalui *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati

akan diperoleh data tentang *belief*, *values* dan *expertise* yang bersangkutan dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi.¹⁸

Sebagai personal Sri Mulyani Indrawati telah menerima beberapa penghargaan antara lain Wanita Paling Berpengaruh ke 65 di Dunia dari Majalah Forbes (2011), Penerima Bung Hatta Anti-Corruption Awards (2008), Menteri Keuangan Terbaik Asia dari Emerging Market (2008), Menteri Keuangan Terbaik Asia dari Emerging Market (2007), Menteri Keuangan Terbaik dari Majalah Euromoney (2006). Sebagai seorang akademisi, Sri Mulyani pun banyak terlibat dalam penelitian-penelitian, antara lain pada Research Demand for Housing, World Bank Project (1986) dan Fiscal Reform in Indonesia : History and Perspective (1995). Sedangkan karya ilmiah yang pernah dibuatnya antara lain adalah Teori Moneter, Lembaga Penerbitan UI (1986), Measuring the Labour Supply effect of Income Taxation Using a Life Cycle Labour Supply Model : A Case of Indonesia (Disertasi) (1992), dan A Dynamic Labour Supply Model for Developing Country : Consequences for Tax Policy (co author : Jane Leuthold) BEBR – University of Illinois Urbana-Champaign, U.S.A.(1992).

1.3. Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini akan menjawab pertanyaan penelitian “Bagaimana *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan pada tahun 2007 sampai dengan 2009?”

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan pada tahun 2007 sampai dengan 2009.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan pada tahun

¹⁸ Ackermann, Fran. Eden, Colin. Dan Cropper, Seve. *Getting Started With Cognitive Mapping.7th Young OR Conference, University of Warwick, 13th-15th. April 1992.*

2007 sampai dengan 2009 ini memiliki beberapa manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat akademik penelitian ini adalah memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam merancang kebijakan reformasi birokrasi dalam suatu organisasi publik. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang *belief*, *value* dan *experti* seseorang pemimpin yang berhasil menggerakkan organisasi yang dipimpinnya untuk melakukan perubahan yang cukup mendasar.
2. Manfaat praktis penelitian ini adalah memberikan gambaran mengenai apa yang perlu diperhatikan oleh seorang pemimpin untuk dapat menggerakkan organisasi yang dipimpinnya dalam melakukan reformasi birokrasi serta dapat menjadi masukan untuk meneruskan proses perbaikan di Kementerian Keuangan .

1.6. Batasan Penelitian

Penelitian ini hanya akan melakukan analisis terhadap *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan berdasarkan pada pidato-pidato Sri Mulyani Indrawati pada tahun 2007 sampai dengan 2009. Hal ini dengan pertimbangan bahwa *blue print* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan yang disusun pada tahun 2006, hanya mencakup *action plan* pelaksanaan reformasi birokrasi dari tahun 2007 sampai dengan 2009 dan kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati sebagai Menteri Keuangan pun berakhir pada pertengahan tahun 2010.

Penelitian ini hanya akan membuat *cognitive map* berdasarkan data sekunder, berupa pidato, karena Sri Mulyani Indrawati tidak memberikan tanggapan atas *cognitive map* yang disusun. Sedangkan hasil wawancara terhadap Sri Mulyani Indrawati yang dilakukan melalui surat elektronik, akan menjadi pelengkap dalam pembahasan *cognitive map*. Namun demikian wawancara tersebut hanya berhasil dilakukan satu kali, dimana Sri Mulyani Indrawati menjawab beberapa pertanyaan yang dikirimkan melalui surat elektronik. Begitu pula atas hasil wawancara terhadap salah satu direktur jenderal di Kementerian Keuangan, yang pada saat Sri Mulyani Indrawati memimpin reformasi birokrasi

Universitas Indonesia

menjadi salah satu Ketua Tim Pelaksana Harian, sehingga penulis nilai sering berdiskusi langsung dengan Sri Mulyani Indrawati mengenai reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan

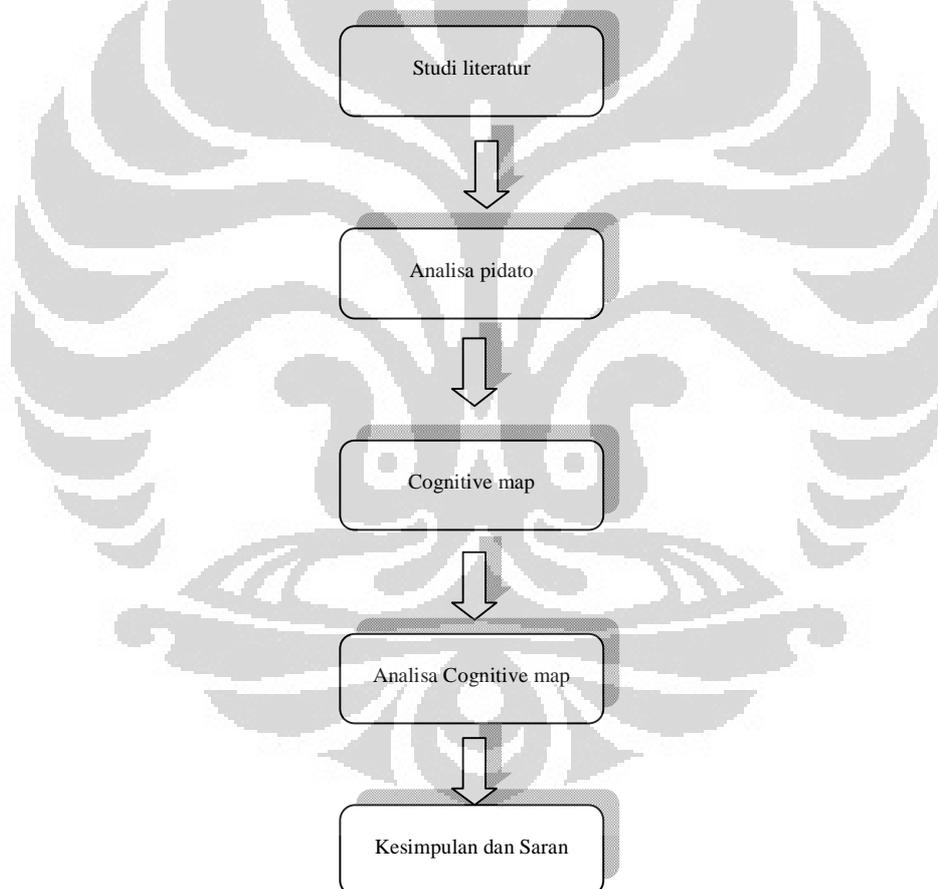
1.7. Kerangka Penelitian

Kerangka penelitian yang disajikan dalam gambar berikut ini menggambarkan alur pemikiran peneliti dalam melaksanakan penelitian dalam tesis ini. Dimulai dengan studi literatur mengenai *cognitive map*, reformasi birokrasi dan kepemimpinan. Berdasarkan studi literatur tersebut, diperoleh informasi bahwa *cognitive map* para pemimpin telah digambarkan dengan cara yang bermacam-macam, terdapat *cognitive map* yang berisi pertimbangan penyebab suatu kebijakan dibuat dan isi kebijakan seperti *cognitive map* Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung dan Perdana Menteri Mahathir Muhammad. Namun terdapat pula *cognitive map* yang berisi pertimbangan penyebab suatu kebijakan dibuat, isi kebijakan dan hasil yang diharapkan dari kebijakan tersebut, seperti *cognitive map* Presiden Korea Lee dan Walikota Solo Joko Widodo. Dalam upaya memahami konsep reformasi birokrasi telah dilakukan studi literatur dan diskusi dengan pembimbing, sebagai hasilnya diperoleh kesimpulan bahwa konsep reformasi birokrasi digunakan oleh para birokrasi Indonesia untuk menterjemahkan konsep reformasi administrasi yang terdapat pada berbagai literatur. Dengan demikian sebagai landasan teori akan digunakan konsep-konsep reformasi administrasi. Selanjutnya dipelajari dokumen-dokumen pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, antara lain berupa laporan pelaksanaan reformasi birokrasi tahun 2007 sampai dengan 2009, dan pemberitaan di berbagai media mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan ataupun reformasi birokrasi di Indonesia. Telah dipelajari pula ketentuan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur reformasi birokrasi. Sedangkan konsep kepemimpinan dipelajari dalam kaitannya terhadap pemilik *cognitive map*, yang merupakan pemimpin suatu organisasi. Dipelajari pengertian kepemimpinan, peran pemimpin dalam pembuatan suatu kebijakan serta dalam suatu perubahan. Dilakukan pula studi literatur terhadap beberapa penelitian terdahulu yang terkait reformasi birokrasi dan *cognitive map*.

Universitas Indonesia

Tahap berikutnya adalah menganalisa pidato-pidato Sri Mulyani Indrawati pada tahun 2007 sampai 2009 yang terkait reformasi birokrasi. Dipilah-pilah konsep-konsep yang menjadi pemikiran Sri Mulyani Indrawati serta hubungan antara konsep-konsep tersebut. Selanjutnya dibuat gambar *cognitive map* dengan menggunakan software vensim. Kemudian dengan menggunakan metode NUMBER diperoleh sistem dinamis dari *cognitive map* dimaksud. Berdasarkan *cognitive map* yang diperoleh dilakukan analisa dengan dikaitkan dengan konsep-konsep teoritis tersebut di atas dan diperoleh beberapa kesimpulan dan saran.

Kerangka penelitian tersebut digambarkan sebagai berikut:



1.8. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dalam enam Bab, dibagi menjadi beberapa Sub Bab, dimana antar Bab dan atau Sub Bab lainnya merupakan satu kesatuan dan saling terkait, dengan perincian sebagai berikut:

Bab pertama berupa pendahuluan, menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, sistematika penulisan dan kerangka penelitian.

Bab 2 tinjauan pustaka menjelaskan kajian kepustakaan yang menjadi landasan teori penelitian tesis ini. Teori dan konsep yang digunakan adalah reformasi birokrasi, kepemimpinan, kebijakan publik dan *cognitive map*.

Bab 3 metode penelitian menguraikan mengenai pendekatan dan jenis penelitian, peran peneliti, objek penelitian serta teknis pengolahan data.

Bab 4 gambaran umum Kementerian Keuangan yang berisi profil Kementerian Keuangan, reformasi birokrasi Kementerian Keuangan tahun 2007 sampai dengan 2009 dan sekilas tentang profil Sri Mulyani Indrawati.

Bab 5 *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan pada tahun 2007 sampai dengan 2009.

Bab 6 penutup menguraikan kesimpulan dan saran penelitian, baik secara akademis dan praktis bagi para pihak yang berkepentingan.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Reformasi Administrasi

Sebagaimana telah diungkapkan pada BAB Pendahuluan, untuk membahas konsep reformasi birokrasi akan digunakan konsep reformasi administrasi. Pada BAB Tinjauan Pustaka ini penggunaan kata reformasi birokrasi akan digunakan secara bergantian dengan kata reformasi administrasi.

2.1.1 Pengertian Reformasi Adminisrasi

Tuntutan untuk melakukan reformasi pada organisasi publik sudah tidak dapat ditawar lagi, tujuan akhirnya adalah perbaikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Salomo (2006) bahwa belum ada definisi umum yang ajeg tentang *administrative reform* yang bersifat universal.¹⁹ Sedangkan Caiden (1969, H. 43) mengungkapkan bahwa:

“The study of administrative reform is handicapped by the absence of a universally accepted definition. The indiscriminate use of the term has led do confusion in setting parameters for research and theorizing.”

Caiden (1969, H. 65) pun mengungkapkan bahwa kebutuhan akan reformasi administrasi muncul karena adanya fungsi yang salah dari proses perubahan administrasi yang alamiah. Gerakan reformasi berawal dari dorongan untuk memindahkan halangan atau untuk meningkatkan hasil dari perubahan tersebut. Dalam buku tersebut Caiden (1969, H.8) menyatakan bahwa:

“administrative reform is the artificial inducement of administrative transformation against resistance”

Berdasarkan hal tersebut, definisi di atas mengandung beberapa makna atau pengertian. Makna yang pertama bahwa reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat secara sengaja, direncanakan, dan tidak bersifat alamiah.

¹⁹ Salomo, Roy Valiant. Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025. Disertasi. Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Administrasi Program Pascasarjana. Disertasi. 2006

Makna berikutnya bahwa reformasi administrasi merupakan suatu rangsangan karena mengandung kegiatan persuasi/bujukan, argumen, dan ancaman sanksi. Makna selanjutnya adalah bahwa reformasi administrasi merupakan proses yang tidak dapat diubah, hal ini mempunyai konotasi moral, yaitu selalu berusaha percaya bahwa hasil akhir dari proses ini akan selalu lebih baik daripada *status quo* sehingga usaha tersebut sebanding dengan penanggulangan perlawanan/resistensi. Ketiga ciri-ciri tersebut – tujuan moral, transformasi buatan, dan perlawanan/resistensi administratif – membuat reformasi administratif berbeda dari yang lain. Penjelasan atas ketiga hal tersebut adalah sebagai berikut:²⁰

1. Tujuan moral

Tujuan reformasi administratif adalah untuk memperbaiki *status quo* dengan menghilangkan kerusakan, kemalangan, dan salah jalan, serta memperbaiki kesalahan administratif. Hal tersebut bersifat subjektif dan evaluatif. Berusaha mencapai standar kinerja yang lebih tinggi secara progresif, tidak hanya pergerakan ke sembarang arah. Tujuan tersembunyinya berada pada nilai-nilai moral sesuai dengan moralitas yang sudah ada. Berlawanan dengan revolusioner yang menentang moralitas yang sudah ada. Kesadaran moral para *reformer* tidak mengizinkan mereka untuk berpangku tangan ketika moral utamanya akan diubah. Mereka harus bertindak untuk menghadapinya dengan penuh semangat. Lebih dari itu, mereka mungkin memproyeksikan ambisi pribadi sebagai kebaikan umum.

2. Transformasi buatan

Reformasi adalah pertentangan prinsip yang terukur dari keputusan/tindakan yang berbahaya. Semua tidak akan menjadi seperti sedia kala meskipun reformasi tersebut gagal. Proses tersebut lebih dari sekedar rangkaian perubahan atau penyesuaian kecil, meskipun proses tersebut dapat bermula dari “akumulasi perubahan-perubahan kecil yang secara periodik menciptakan persyaratan bagi upaya komprehensif dan sistematis” (Martin 1965, H.133). Reformasi pada keseluruhannya merupakan proses radikal, mengandung

²⁰ Caiden, Gerald E (1969). *Administrative Reform*. Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company, halaman 65-67.

resiko dan ketidakpastian yang lebih tinggi. Proses tersebut merupakan sebuah bentuk dari perusakan yang kreatif dimana tata tertib lama dirusak untuk membuka jalan bagi tata tertib baru.

3. Perlawanan administratif

Perlawanan (resistensi) membedakan reformasi dari sekedar perubahan. Dengan adanya resistensi, maka reformasi perlu didukung oleh kekuasaan, baik melalui jalur yang sudah ada atau dengan perampasan kekuasaan. Ini merupakan proses politik. *Reformer* merupakan seorang politisi yang mempunyai misi. Sebagai elit reformasi, mereka dapat mencari leadership, menggunakan (atau memaksakan) pola kekuasaan tradisional ataupun normal.

Pada buku yang lain, Caiden (1991, H.13) menyatakan bahwa reformasi administrasi secara umum merupakan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor publik, baik dari aspek ekonomi, produktivitas, efisiensi dan efektivitas organisasi publik. Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, dapat disimpulkan pelaksanaan reformasi administrasi berbeda-beda, baik dari strategi maupun hasilnya.²¹ Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, reformasi administrasi merupakan suatu proses yang direncanakan atau dirancang untuk melakukan perbaikan-perbaikan kinerja sektor publik dengan cara yang disesuaikan dengan kondisi yang ada dan untuk melakukannya memerlukan dukungan kekuasaan.

Pemahaman mengenai reformasi birokrasi dapat pula dilakukan dari sisi pengertian birokrasi. Dalam kehidupan sehari-hari setiap mendengar kata "birokrasi" maka yang terbayang adalah suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal. Sedangkan menurut Weber, sebagaimana digambarkan oleh Warham dalam Qodri (2007, H.10), gambaran ideal tentang birokrasi adalah

"a clearly defined hierarchy where office holder have very specific functions and apply universalistic rules in a spirit of formalistic impersonality."

²¹ Caiden, Gerald E (1991). *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: New York: de Gruyter, halaman 13.

Namun demikian birokrasi yang kita kenal saat ini sudah mengalami banyak pergeseran dari konsep Max Weber dan sudah jauh dari yang seharusnya, oleh karena itu muncul usulan perbaikan dari para praktisi dan teoritis. Hal ini nampak dari berbagai paradigma dalam administrasi negara.

Paradigma dalam administrasi negara dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration* (OPA), *The New Public Management* (NPM) dan *The New Public Service* (NPS). Menurut Denhardt dan Denhardt, paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam menelaah persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS.²² Dengan demikian administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi. Pejabat pada level atas (*top-management*) diminta untuk mengontrol bawahan dengan otoritas-birokratik secara *top-down*.

Paradigma OPA dikritik oleh paradigma NPM. NPM melihat bahwa OPA kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Secara umum NPM dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektifitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003: H. 812).²³ Salah satu pendekatan yang dikelompokkan dalam paradigma ini adalah *reinventing government* yang disampaikan oleh Osborne dan T. Gaebler (1992). Dalam paradigma NPM ini, pemerintah diajak untuk:²⁴

1. meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja;

²² Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt (2000), *The New Public Service: Service Rather than Steering*, *Public Administration Review* 60 (6), halaman 549-559.

²³ Yeremias T. Keban (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*, Yogyakarta: Gava Media, halaman 94.

²⁴ *Ibid*, halaman 95.

2. melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel;
3. menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas;
4. staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral;
5. fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta;
6. fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Dengan demikian NPM memusatkan perhatiannya pada hasil dan bukan pada proses lagi.

Selanjutnya paradigma NPM ini dikritik oleh paradigma NPS, yang menyebutkan bahwa NPM telah melupakan masyarakat yang seharusnya dilayani dan diberdayakan. Dilihat dari teori yang mendasari munculnya NPS, nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM.

Menurut Denhardt dan Denhardt (2003), NPS mengajak pemerintah untuk:²⁵

1. melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan;
2. mengutamakan kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung-jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik;
3. lebih menghargai warganegara daripada kewirausahaan;
4. berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik;

²⁵ Ibid, halaman 35.

5. menyadari kompleksitas akuntabilitas; pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat;
6. melayani bukan mengarahkan; fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan.
7. Menghargai orang, bukan produktivitas semata; kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

Dengan demikian pemahaman mengenai reformasi birokrasi, dapat pula diartikan sebagai perubahan-perubahan yang terkait upaya memberikan pelayanan yang lebih baik terhadap masyarakat yang pada dasarnya merupakan pemilik suatu negara. Upaya-upaya percepatan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus pula memperhatikan pelayanan yang terbaik kepada publik.

Sedarmayanti (2010, H.71) mengungkapkan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien dan akuntabilitas.²⁶ Reformasi birokrasi berarti:

1. Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak);
2. Perubahan pengusaha menjadi pelayan;
3. Mendahulukan peranan dari wewenang;
4. Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir;
5. Perubahan manajemen kinerja.

Sedarmayanti pun (2010, H.71) mengungkapkan bahwa reformasi birokrasi dengan tujuan mewujudkan pemerintah yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dilaksanakan dengan cara:

1. Penataan kelembagaan, struktur organisasi ramping dan flat tidak banyak jenjang hierarki dan struktur organisasi lebih dominan pemegang jabatan profesional/fungsional dari pada jabatan struktural.

²⁶ Sedarmayanti (2009). Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: (mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemimpinan yang baik). Bandung: PT. Refika Aditama.

2. Penataan ketatalaksanaan, mekanisme, sistem dan prosedur sederhana/ringkas, simple, mudah dan akurat melalui optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi serta memiliki kantor, sarana dan prasarana kerja memadai.
3. Penataan sumber daya manusia aparatur, agar bersih sesuai kebutuhan organisasi dari segi kuantitas dan kualitas (profesional, kompeten, beretika, berkinerja tinggi dan sejahtera).
4. Akuntabilitas, kinerja berkualitas, efektif, efisien, dan kondusif.
5. Pelayanan dan kualitas pelayanan, pelayanan prima (cepat, tepat, adil, konsisten, transparan, dan lain-lain), memuaskan pelanggan dan mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik).

2.1.2 Strategi Reformasi Administrasi

Caiden (1969, H. 203) mengungkapkan bahwa reformasi tidak disebabkan oleh pemikiran atau diagnosis mendalam saja. Reformasi memerlukan tindakan nyata yang berhubungan dengan substansi administrasi, tidak hanya bentuknya saja. Selanjutnya, *reformer* perlu memilih solusi yang tepat dan telah siap, menanggapi reaksi masyarakat terhadap kesalahan birokrasi, kebiasaan dan kepercayaan mereka, formulir yang dapat diubah, dan pola perilaku.

Beberapa kaidah yang perlu diperhatikan antara lain:

1. tidak boleh mencoba semuanya sekaligus;
2. harus menghindari dari sifat perfeksionis;
3. tidak melewati tahap perantara yang penting;
4. menghindari *blind imitation*;
5. menggunakan institusi yang ada secara maksimal; dan lain-lain.

Kaidah-kaidah tersebut masih bersifat normatif, yang merupakan petunjuk yang bermanfaat namun tidak dapat dipergunakan dalam segala situasi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Langrod (1966, H.65) dalam Caiden (1969, H.206) bahwa:

What must be done is to go ahead with partial alterations, carrying out reform at several levels at once, on whatever seems especially harmful or out of date, by a pre-established order of priority..... Nothing will undergo lasting reform unless a

complex of modern, active, energetic and competent administrations is quickly brought onto action.

Dalam buku yang lain, Caiden (1991, H. 13) mengungkapkan bahwa:

A different world requires different kinds of reform, different reform strategies, and different reform outcomes.

Caiden dalam buku tersebut pun mengungkapkan bahwa dalam melakukan reformasi administrasi, pasti akan ada tindakan yang berkesinambungan yang akan diambil, yang akan mempengaruhi banyak hal.

Dengan demikian tidak ada strategi khusus untuk melakukan reformasi administrasi. Hal ini dapat dilakukan sebagaimana melakukan suatu perubahan, yang cara-caranya harus disesuaikan dengan hal-hal yang akan diubah dan tempat akan dilaksanakan perubahan tersebut. Perubahan pada satu bidang akan menimbulkan kebutuhan akan perubahan pada bidang yang lain. Namun yang paling penting adalah komitmen untuk terus melakukan perubahan, karenanya reformasi administrasi merupakan suatu proses yang berkelanjutan dan bukan kegiatan yang bersifat sementara.

2.1.3 Pelaku Reformasi Administrasi (*Reformer*)

Terkait para *reformer*, Caiden (1969, H. 67) mengungkapkan bahwa para *reformer* yang memberikan solusi tersebut tidak ingin menyebut diri mereka sendiri sebagai *reformer* kecuali jika dipaksa, bahkan mereka lebih memilih disebut pengambil keputusan/penasehat ahli/konsultan rahasia. Sebaliknya, para *reformer* profesional sangat paham akan perannya sebagai kritikus, pendiagnosis, dan penasehat. *Reformer* juga sadar akan resiko pribadi yang dapat menimpanya, seperti ejekan terhadap ide yang dianggap tidak praktis dan dianggap sebagai penghayal, kesalahpahaman dan distorsi terhadap apa yang dikatakannya, atau kurangnya apresiasi atas apa yang sedang dilakukannya. Kesehatan mentalnya sering diuji dengan kefrustrasian dari rencana-rencananya, komitmen terhadap kepentingan awal, serta penghianatan dari para pembelot. *Reformer* harus menjaga diri agar tidak terlalu menekankan pada keadaannya, memunculkan harapan yang salah, melawan musuh yang telah menyerah, berkonsentrasi pada

Universitas Indonesia

permasalahan dipermukaan dan mengabaikan akar permasalahan, dan menyelesaikan permasalahan administratif dengan konsekuensi dapat memperburuk permasalahan yang lain. Biografi dari *reformer* yang sukses memperlihatkan kualitas pribadi mereka sendiri – kekuatan moral, energi yang besar, keuletan, kreativitas, menguasai seni politik – tapi beberapa juga tidak mau menerima inovasi dari orang lain.

Caiden (1991; H. 5) mengungkapkan bahwa *reformer* selalu percaya bahwa mereka dapat melakukan sesuatu yang berbeda. Seorang reformer harus membuat keputusan yang fundamental tentang:²⁷

(a) Waktu

Sebuah simposium para ahli reformasi administrasi yang diselenggarakan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) pada tahun 1979 telah mengingatkan bahwa tidak ada waktu yang spesifik untuk melakukan reformasi, seringkali krisis datang pada saat siap atau tidak siap. Seorang *reformer* harus memastikan bahwa program reformasi mendapat perhatian lebih daripada program yang lainnya

(b) Lingkup

Tak dapat dielakkan lagi bahwa reformasi administratif akan juga menciptakan reformasi politik, ekonomi dan sosial. Salah satu kelemahan utama dari para *reformer* administratif adalah mereka tidak memahami batasan dari maksud mereka sendiri dan mereka melakukan perubahan dalam aspek-aspek yang sangat mirip (Leemans, 1976, 132). *Reformer* harus menentukan batasan yang tepat, mereka sebaiknya tidak membuat batasan yang terlalu luas sehingga mereka tidak dapat mengelolanya atau batasan yang terlalu sempit sehingga mereka terlalu mudah dihalangi.

(c) Prioritas.

Suatu sistem administrasi mungkin tidak mampu menghadapi semua area penting dari reformasi administrasi secara bersamaan. Pilihan harus dibuat terhadap area mana yang paling penting, dimana perubahan akan memberikan dampak yang paling besar. Tidak ada formula yang universal. Yang paling

²⁷ Caiden, Gerald E (1991). *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: New York: de Gruyter, halaman 133-136.

baik adalah segera melakukan sesuatu dengan perlahan dan bereksperimen di lingkup yang kecil terlebih dahulu. Simposium OECD memberi saran untuk mencari area yang mempunyai hasil potensial terbesar atau kesempatan berhasil yang paling besar.

(d) Peran serta.

Seseorang harus mengevaluasi apa yang disarankan oleh ahli dan menentukan suatu tindakan. Politisi penting dan administrator senior harus diikutsertakan, meskipun mereka menolak. Akan lebih menguntungkan jika semua orang yang harus dan dapat turut serta mau untuk benar-benar berpartisipasi. Akan tetapi hal seperti ini jarang terjadi. Politisi jarang tertarik dalam permasalahan administratif. Administrator senior juga cenderung menghindar kecuali secara personal mereka mendapatkan banyak hal dari hasil reformasi tersebut.

(e) Dorongan Situasi.

Peluang untuk mereformasi biasanya muncul secara tiba-tiba. Setiap reformasi membutuhkan keputusan yang sulit terkait bagaimana melanjutkannya. Tujuannya harus diklarifikasi. Proses reformasi ditentukan oleh pilihan berikut:

- Tujuan : legitimasi, penyederhanaan, ekonomi, produktifitas, efisiensi;
- Perspektif : dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, berpusat pada kontrol atau pilihan, berpusat pada prosedur atau hasil, jangka pendek atau jangka panjang;
- Fokus : komprehensif atau sempit, makro atau mikro, keseluruhan atau sebagian, hasil atau cara;
- Perhatian : fakta atau opini, investasi kecil atau tinggi, resiko rendah atau tinggi, instrumen yang sudah ada atau baru.

Pilihan ini menentukan apakah *reformer* akan mereformasi dari luar atau merevitalisasi dari dalam dan sejauh mana mereka akan melakukannya. Seringkali, urgensi situasi menentukan pilihan yang akan diambil.

2.2 Kepemimpinan (Leadership)

Sebagaimana diungkapkan oleh Caiden (1969, H. 66) bahwa dengan adanya resistensi, reformasi administrasi perlu didukung oleh kekuasaan. Bila

Universitas Indonesia

membicarakan kekuasaan, tidak akan lepas dari konsep kepemimpinan. Dilain pihak bila membicarakan reformasi birokrasi, tidak akan terlepas pula dari konsep perubahan. Berbagai perubahan besar di dunia, baik di tingkat kelompok masyarakat sampai ketinggian negara, selalu dikaitkan dengan pemimpinnya. Pemikiran mengenai kepemimpinan telah berkembang sedemikian rupa sehingga menimbulkan berbagai ragam konsep dan istilah.

2.2.1 Pengertian Kepemimpinan

Peneliti biasanya mendefinisikan kepemimpinan sesuai dengan perspektif individualnya dan aspek gejala yang paling menarik perhatiannya. Stogdill (1974) dalam Yukl (2009, H.3) menyimpulkan bahwa terdapat banyak definisi kepemimpinan yang banyaknya sama dengan jumlah orang yang mendefinisikan konsep ini.

Yukl pun (2009, H.3) mengungkapkan bahwa sebagian besar definisi kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan berkaitan dengan proses yang disengaja dari seseorang untuk menekankan pengaruhnya yang kuat terhadap orang lain untuk membimbing, membuat struktur, memfasilitasi aktivitas dan hubungan di dalam kelompok atau organisasi. Sedangkan definisi-definisi yang lain menunjukkan perbedaan dalam berbagai hal, termasuk dalam siapa yang menanamkan pengaruh, maksud, cara dan hasil dari pengaruh tersebut. Beberapa definisi kepemimpinan tersebut adalah:

1. Bass dalam Miner (1992, H.228):

Leadership is an interaction between two or more members of a group that often involves a structuring or restructuring of the situation and the perceptions and expectation of the members. Leaders are agent of change, persons whose acts affect them. Leadership occurs when one groups member modifies the motivation or competencies of the others in the group.

2. Burn dalam Yukl (2009, H.4):

Kepemimpinan dilaksanakan ketika seseorang memobilisasi sumber daya institusional politis, psikologis, dan sumber-sumber lainnya untuk membangkitkan, melibatkan dan memenuhi motivasi pengikutnya.

3. Edhar H. Schein (1997, H.2):

Leadership now is the ability to step outside the culture that created the leader and to start evolutionary change processes that are more adaptive.

Dengan demikian walaupun kepemimpinan telah didefinisikan dalam banyak cara, tetapi sebagian besar definisi berasumsi bahwa kepemimpinan melibatkan proses pengaruh yang bertujuan untuk mempermudah kinerja tugas kolektif.

2.2.2 Peran Kepimpinan Dalam Perubahan

Walaupun kepemimpinan sulit untuk didefinisikan namun demikian intinya pemimpin adalah agen perubahan yang memodifikasi motivasi atau kompetensi anggota kelompok. Yukl (2009, H.328) menyatakan bahwa memimpin perubahan adalah salah satu tanggung jawab kepemimpinan yang paling penting dan sulit. Bagi beberapa ahli teori, ini merupakan inti dari kepemimpinan dan segala hal lainnya adalah hal sekunder. Upaya untuk menerapkan perubahan dalam suatu organisasi akan lebih mungkin berhasil jika seorang pemimpin memahami alasan atas perlawanan untuk perubahan, rangkaian tahapan dalam proses perubahan, dan strategi berbeda dari perubahan.

Perlawanan untuk perubahan adalah fenomena umum bagi orang dan organisasi. Yukl (2009, H.330) mengungkapkan bahwa perlawanan terhadap perubahan bukan hanya hasil dari pengabaian atau infleksibilitas, ini merupakan sebuah reaksi alami oleh orang-orang yang ingin melindungi kepentingan pribadi mereka dan rasa penentuan diri. Perlawanan ini dapat dipandang juga sebagai energi yang dapat diarahkan untuk memperkuat perubahan.

Salah satu teori proses perubahan yang paling awal adalah model-gaya dari Lewin (1951). Ia mengusulkan bahwa proses perubahan dapat dibagi dalam tiga tahap, yaitu mencairkan, mengubah dan membekukan kembali. Dalam tahap mencairkan, orang menyadari bahwa cara lama tidak lagi memadai. Pada tahap perubahan, orang mencari cara baru yang lebih menjanjikan. Dalam tahap membekukan kembali, pendekatan baru diterapkan dan didirikan. Ketiga tahapan tersebut memiliki peran yang penting dalam keberhasilan pelaksanaan perubahan.

Sebagaimana diungkapkan oleh Yukl (2009, H. 346) bahwa berlawanan dengan asumsi umum, proses perubahan dalam suatu organisasi tidak selalu dimulai oleh manajemen puncak dan mungkin mereka tidak terlibat hingga proses itu berjalan dengan baik (Beer, 1988; Belgard, Fisher & Rayner, 1988). Namun demikian peran inti dari manajemen puncak adalah memformulasikan dan mengintegrasikan visi dan strategi umum, membangun sebuah koalisi dari para pendukung yang mengesahkan strategi itu, kemudian memandu dan mengkoordinasikan proses dimana strategi itu akan diterapkan.

Pada buku yang sama Yukl (2009, H.346) mengungkapkan pula bahwa untuk mengimplementasikan perubahan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan:

1. Tindakan politis atau organisatoris

Tindakan yang dapat dilakukan oleh seorang pimpinan dalam mengimplementasikan perubahan dapat dilakukan dengan cara:

- a. Menentukan siapa yang dapat melawan atau memudahkan perubahan;
- b. Membangun sebuah koalisi untuk mendukung perubahan
- c. Mengisi posisi penting dengan agen-agen perubahan yang kompeten
- d. Menggunakan satuan tugas untuk memandu implementasi
- e. Membuat perubahan dramatis dan simbolis yang mempengaruhi pekerjaan itu
- f. Jika diperlukan, mulailah dengan skala kecil
- g. Mengubah aspek relevan dari struktur organisasi
- h. Mengawasi kemajuan perubahan itu.

2. Tindakan yang berorientasi manusia

Bagian penting dari proses penerapan perubahan melibatkan pemberian motivasi, mendukung, dan memandu orang. Tindakan yang berorientasi pada manusia dalam mengimplementasikan perubahan adalah:

- a. Menciptakan perasaan mendesak mengenai kebutuhan untuk perubahan
- b. Menyiapkan orang untuk menyesuaikan diri dengan perubahan
- c. Membantu orang untuk menghadapi beratnya perubahan
- d. Membantu orang untuk menghadapi beratnya perubahan
- e. Memberikan kesempatan untuk keberhasilan awal

- f. Tetap memberikan informasi mengenai kemajuan perubahan kepada orang-orang
- g. Memperlihatkan komitmen berkelanjutan terhadap perubahan
- h. Memberikan kewenangan kepada orang untuk menerapkan perubahan.

Dengan demikian seorang pimpinan dapat melakukan banyak hal untuk memudahkan implementasi perubahan. Sebagai salah satu tanggung jawab kepemimpinan yang paling penting dan paling sulit, memandu dan mengelola perubahan akan menuntut pemimpin yang kuat, yang dapat menjadi teladan bagi para pengikutnya, sehingga perubahan yang telah dicanangkan tidak hanya menjadi rencana di atas kertas.

Kouzes & Posner (2004. H. 13) mengungkapkan terdapat lima praktik kepemimpinan teladan. Pertama adalah *model the way* (mencontohkan cara), dimana pemimpin teladan tahu bahwa jika mereka memegang teguh komitmen dan ingin mencapai standar tertinggi, mereka harus menjadi model dari perilaku yang mereka harapkan dari orang lain. Para pemimpin mencontohkan caranya. Praktik kedua adalah *inspire for shared value* (menginspirasi visi bersama), dimana para pemimpin memiliki visi dan mimpi mengenai apa yang dapat terjadi serta meniupkannya kedalam harapan dan mimpi para pengikutnya, dan mengkomunikasikannya dengan bahasa yang jelas dan gaya yang ekspresif. Ketiga adalah *challenge the process* (menantang proses), dimana pemimpin teladan adalah orang yang memimpin orang lain menuju pencarian akan kemasyuran dan menerima tantangan. Mereka mencari peluang untuk melakukan inovasi, tumbuh dan melakukan perbaikan. Praktik keempat adalah *enable others to act* (memungkinkan orang lain bertindak), dimana pemimpin teladan memungkinkan orang lain untuk bertindak dan mengerjakan pekerjaan dengan baik. Pemimpin dengan bangga menyebutkan kerja tim, kepercayaan dan pemberdayaan sebagai elemen-elemen penting dari usaha mereka. Praktik kelima adalah *encourage the heart* (menyemangati jiwa), dimana pemimpin teladan akan menyemangati jiwa para pengikutnya untuk terus melangkah.²⁸

²⁸ Kouzes & Posner (2004). *Leadership the Challenge* (edisi bahasa Indonesia). Jakarta: Penerbit Erlangga.

2.3 Kebijakan Publik

Salah satu komponen utama yang mencirikan keberadaan suatu negara adalah kebijakan publik, yang menjadi aturan main hidup bersama negara tersebut.²⁹

2.3.1 Definisi Kebijakan Publik

Telah banyak tokoh yang menyusun definisi kebijakan publik, Nugroho (2009, H. 83-86) menyajikan beberapa definisi tersebut, yaitu:

1. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970,71):
..... adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.
2. Carl I. Friedcick (1963, 79)
..... adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu
3. Steven A. Peterson
..... *is government action to address some problem.*
4. David Easton (1965, 212)
..... adalah akibat aktivitas pemerintah
5. Thomas R. Dye
..... adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan pemerintah.

Sedangkan Nugroho sendiri (2009, H.85) memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan. Serta menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik. Dengan demikian, terkait suatu organisasi publik, secara umum kebijakan publik merupakan strategi yang dibuat untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan mempertimbangkan ancaman dan peluang yang ada.

²⁹ Nugroho, Riant (2009). Public Policy. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

2.3.2 Perumusan Kebijakan Publik

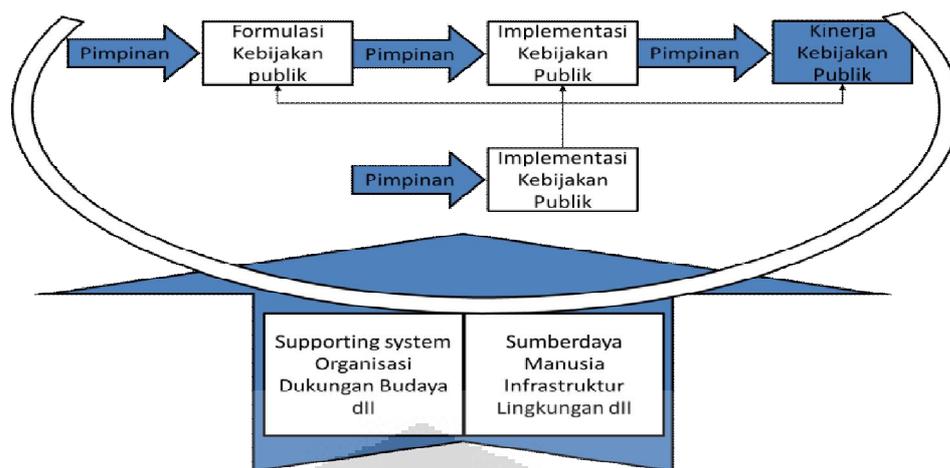
Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu. Nugroho (2009, H.396) menyatakan bahwa terdapat 13 macam model perumusan kebijakan, yang secara umum berorientasi pada masalah (*problem approach*), hal ini karena hampir seluruh tugas pemerintahan adalah menyelesaikan masalah. Namun ada model perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented*). Kebijakan ini dapat diibaratkan sebagai kebijakan yang dibuat oleh *entrepreneurs*, sementara kebijakan yang *problem approach* adalah kebijakan yang dibuat oleh manajer.

Perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan dapat dirinci dalam kegiatan sebagai berikut:

1. Tetapkan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu;
2. Periksa kecukupan sumber daya tersedia, khususnya waktu, manusia, sistem dan dana;
3. Susunlah kebijakan yang mendukung pengelolaan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan.

2.3.3 Peran Kepemimpinan Dalam Kebijakan Publik

Nugroho (2009, H. 648-658) mengungkapkan bahwa terdapat perbedaan antara manajer dan pemimpin. Manajer adalah individu yang mengelola aset agar menjadi bernilai tambah, tetapi pemimpin menjadikan sesuatu menjadi terwujud. Pemimpin hadir untuk membuat keputusan bersama. Kebijakan publik adalah kebijakan untuk mengatur kehidupan bersama. Konstelasi kepemimpinan dalam kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.1 Peranan Pimpinan dalam kebijakan publik

Sumber: Nugroho, Riant (2009).

Dari gambar di atas, tampak bahwa peran pimpinan dalam kebijakan publik teramat vital karena hanya pemimpin-lah yang mempunyai tugas pokok memastikan perumusan kebijakan dibuat sesuai dengan yang seharusnya. Demikian pula dalam implementasi dan evaluasi kebijakan tersebut.

2.4 Cognitive Map

Karel MIs (2004) menyatakan bahwa *cognitive map* yang diperkenalkan oleh Tolman pada tahun 1948 telah menjadi dasar dalam penelitian psikologi kognitif. *Cognitive map*, pada penelitian psikologi kognitif, merupakan skema yang dinamis dalam pikiran manusia. Hal ini merupakan refleksi dari dunia fisik dan berperan dalam pembuatan keputusan dan pembentukan/perubahan sikap manusia. *Cognitive map* tidak hanya berperan sebagai “*mental mirror*” yang menjadi bagian dari pikiran manusia tapi juga sebagai alat yang aktif untuk memodifikasi perasaan (*feeling*) dan pemahaman (*idea*) terhadap dunia.³⁰

Aplikasi praktis pertama atas *cognitive map* berasal dari Axelrod (1976), yang telah menggunakannya sebagai *modelling tool* pada dunia politik, yaitu menunjukkan bagaimana keputusan politik dibuat dengan skema struktur

³⁰ Karel MIs (2004).. From Concept Mapping To Qualitative Research in Cognitive. Research. Universitas of Hradec Kralove, Czech republic.

keputusan politik. Axelrod (Madjid & Yalaoui, 2004) menyatakan bahwa *cognitive map* adalah ³¹

..... designed to capture the structure of causal assertions of a person with respect to a particular policy domain, and generate consequences that follow this structure

Dengan demikian *cognitive map* merupakan sistem yang terdiri dari kelompok konsep dan kelompok kausal.

Madjid dan Yalaoui pun (2004) mengungkapkan bahwa secara umum:

cognitive map is a graphical representation of mental beliefs of an underlined entity by an expert following a set of discursive representations from his own cognitive representation on a particular subject to help him to think about the presented reality

Hal ini merupakan kumpulan *node* yang dihubungkan oleh beberapa busur atau tepi. *Node* merupakan konsep atau variabel yang relevan ke domain tertentu. Link sebab akibat antara konsep-konsep ini diwakili oleh tepi (*edges*). Semua ujungnya diarahkan untuk menunjukkan arah pengaruh.

Sedangkan Situngkir (2004) mengungkapkan bahwa *cognitive map* adalah sebuah skema yang menggambarkan interaksi antar faktor-faktor yang diperhitungkan dalam membedah sebuah permasalahan sosial. Hal ini dilakukan dengan menggambarkan relasi-relasi antara berbagai variabel sistem sosial yang diyakini memiliki kaitan dengan permasalahan yang hendak dibedah. Jadi *cognitive map* yang dimaksud di sini adalah abstraksi permasalahan yang ditemui oleh pengamat yang kemudian dapat digambarkan dalam model peta diagram kausal (*causal loop diagram*). Sedangkan yang dimaksud dengan peta diagram kausal adalah skema graf berarah yang menggambarkan hubungan/relasi sebab-akibat antara variabel-variabel permasalahan yang diamati berdasarkan keyakinan dari pengamat. Dalam konstruksi diagram kausal ini, kita dituntut untuk tidak memandang sistem yang hendak diamati sebagai sistem yang statik.³²

³¹ Madjid, Dahmade & Yalaaoui, Bilal (2004). Cognitive Map Model in Argumentation Theory. Research Center on Scientific and Technical Informatio, Rue des Trois Freres Aissou, Ben Aknoun, Algeria, Algeria dan Universitas of Science and Technology Houari Boumediene, Algeria, Algeria.

³² Situngkir, Hokky. Penggunaan Fuzzy Cognitive Mapping Dalam Konstruksi Analisis Sosial. Bandung Fe Institute. 2004.

Sebagai suatu teknik analisa, *cognitive map* telah digunakan dalam waktu yang cukup lama dan digunakan untuk *operasional research* pada beberapa penelitian, seperti membantu menyusun data yang kompleks untuk pemecahan masalah, membantu proses interview dengan meningkatkan pemahaman dan menganalisis agenda, dan menata data kualitatif yang besar. Para analis telah menggunakan teknik *cognitive map* untuk memperoleh data tentang *belief*, *values* dan *expertise* para pembuat keputusan terhadap suatu isu, dimana data tersebut diperoleh melalui interview atau analisa dokumen-dokumen.³³ Sebagaimana yang diungkapkan oleh Eden (2004) bahwa *cognitive map* merupakan suatu teknik grafikal yang terstruktur untuk mencatat konsep seseorang terhadap suatu masalah.³⁴ Beberapa keuntungan dari teknik ini adalah kemampuannya untuk menstrukturkan wawasan, menata informasi dan mengkomunikasikan secara jelas ide-ide kepada orang lain (Ahmad & Ali, 2003). Selain itu *cognitive map* pun cukup nyaman dan ringkas sehingga penelitian dapat disajikan dalam format yang mudah ditelusuri (Markham, Jason Y.).

Beberapa tokoh memberikan pengertian mengenai *belief*, *value* dan *expertise*, sebagai berikut:

1. *Belief*

Belief refer to person's subjective probability of relation between the object of the belief and some other object, value, concept or attribute (Fishbein & Ajzen. 1975;H. 131)

2. *Value*

.....fundamental beliefs that an individual considers to be important, that are relatively stable over time and that have an impact on attitudes and behavior (Richaer L. Draft. 2000: H. 133)

3. *Expertise*

..... is mechanism underlying the superior achievement of expert, "one who has acquired special skill in or knowledge of a particular subject through professional training and practical experience (Webster's Dictionary. 1976: H. 800)

³³ Ackermann, Fran. Eden, Colin. & Cropper, Seven (1992). Getting Started With Cognitive Mapping. 7th Young OR Conference, University of Warwick, 13th-15th.

³⁴ Markham, Jason Y. Measuring Systems Thinking using Cognitive Mapping, Victoria University of Wellington, New Zealand.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa *belief*, *value* dan *expertise* merupakan faktor internal seseorang yang akan mempengaruhi seseorang dalam berespon terhadap suatu objek, yang dapat berupa keyakinan akan baik dan buruk, hal-hal yang dianggap penting untuk dijadikan tujuan, bagaimana cara mencapai suatu tujuan dll. Ketiganya merupakan hasil dari proses belajar, ketika orang tersebut berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya. Terkait dengan seorang pemimpin, *belief*, *value* dan *expertise* ini akan mempengaruhi cara orang tersebut dalam mengelola organisasi yang dipimpinnya, sehingga cara kepemimpinannya dapat berbeda dengan yang lain

Beberapa penggunaan *cognitive map* lainnya adalah:

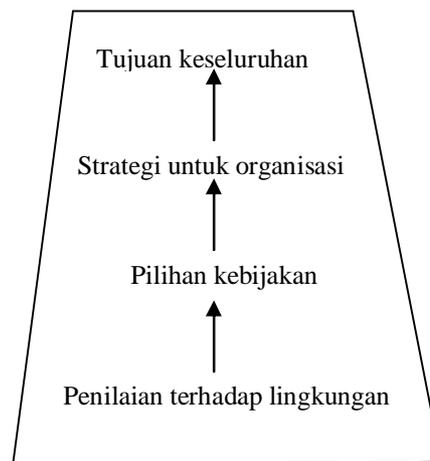
1. Untuk memahami permasalahan organisasi dengan fokus pada strategi managerial. Beberapa contoh penggunaannya adalah analisis terhadap persepsi CEO dari industri multi nasional oleh Calori, Johnson dan Samin pada tahun 1994, penelitian terhadap tim pembuatan kebijakan atas manajemen penjara Inggris oleh Eden dan Ackerman pada tahun 2003, Sistem manajemen penilaian kinerja sektor publik di Malaysia oleh Ahmad dan Ali pada tahun 2003 dan lain-lain.
2. Untuk menrepresentasikan “peta mental” dan strategi para pembuat keputusan (Kim, 2000). Kim pada tahun 2000 memperkenalkan metode simulasi dari *cognitive map* dalam disiplin *system dynamics*, yang dikenal dengan metode NUMBER (Normal Unit Modelling By Element Relationship).

Kim menyatakan bahwa dalam konteks politik dan manajemen, pernyataan seorang pemimpin biasanya diinterpretasikan sebagai kebijakan dan *belief* pemimpin tersebut. Dan *cognitive map* seorang pemimpin dapat memberikan indikasi atas arah dan landasan kebijakannya. Dalam pengertian ini, *cognitive maps* seorang pemimpin politis dapat mencerminkan kecenderungan politik pemimpin tersebut. *Cognitive maps* biasanya terdiri dari beberapa variabel dan hubungan kausalitas antar variabel-variabel tersebut. Hubungan antar variabel tersebut digambarkan dengan tanda panah. Tanda pada kepala panah menunjukkan polaritas dari hubungan kausalitas tersebut. Tanda ‘+’ atau ‘-’, menunjukkan kenaikan atau penurunan variabel asal panah akan menyebabkan

kenaikan atau penurunan variabel kepala panah. Dengan variabel-variabel dan hubungan kausalitas yang ada pada *cognitive map*, dapat dilihat struktur persepsi pemilik *cognitive map*. Struktur persepsi tersebut dapat dianalisa untuk mengidentifikasi persepsi yang mendasari langkah-langkah kebijakan yang diadopsi seorang pemimpin.³⁵

Pada jurnal yang sama, Kim mengungkapkan bahwa seorang pembuat kebijakan mendefinisikan masalah kebijakan dan menyusun langkah-langkah penyelesaiannya berdasarkan persepsinya terhadap dunia nyata. Dalam hal ini, *cognitive map* berhubungan langsung dengan aspek kognitif dari pembuatan kebijakan. Variabel pada *cognitive map* mengindikasikan konsep-konsep penting yang dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan. Hubungan kausalitas pada *cognitive map* merepresentasikan persepsi pembuat kebijakan atas faktor-faktor yang mereka pertimbangkan dan persepsi mereka atas cara mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Walaupun *cognitive map* tidak memberikan informasi mengenai dunia objektif, tapi hal tersebut dapat memberikan informasi bagaimana seorang pembuat kebijakan mempersepsi dunia nyata. Dengan demikian seseorang menyelesaikan suatu masalah sesuai persepsi mereka atas masalah tersebut. Hal ini sejalan dengan yang diungkap oleh Ackerman (2002) yang mengungkapkan bahwa persepsi terhadap lingkungan sekitar akan berimplikasi pada pilihan kebijakan, yang akan menjadi strategi organisasi dalam pencapaian tujuan, seperti yang tercermin pada gambar berikut:

³⁵ Kim, Dong-Hwan & Rai, V.K. Cognitive Maps of Policy Makers on Financial Crises of South Korea and Malaysia: A Comparative study.



Gambar 2.2 Struktur peta kebijakan

Sumber: Ackermann (2002) (diolah kembali)

2.5 Penelitian Sebelumnya

Dalam melakukan penelitian terhadap *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan tahun 2007 sampai dengan 2009, telah dilakukan peninjauan terhadap penelitian sebelumnya yang pokok bahasannya terkait reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, reformasi birokrasi secara umum dan menggunakan metode analisis *cognitive map*. Analisis terhadap *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan memang belum pernah dilakukan.

Penelitian terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan pun lebih banyak yang bersifat sektoral, dalam arti terbatas pada unit eselon I tertentu. Sedangkan analisis terhadap strategi reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dalam lingkup kementerian telah dilakukan oleh Yulia Indraswari (2008). Dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Strategi Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan Republik Indonesia, Yulia Indraswari melakukan penelitian dengan fokus pada implementasi dari strategi reformasi birokrasi dan kesesuaiannya dengan *road map* yang ada. Hasil penelitian tersebut antara lain bahwa Kementerian Keuangan menerapkan 3 prioritas agenda reformasi untuk 2 sampai 3 tahun ke depan, yaitu penataan organisasi, perbaikan proses bisnis dan peningkatan manajemen SDM. Ketiga program tersebut dilaksanakan secara bersamaan dan simultan karena dalam pelaksanaannya saling berkaitan satu sama lain. Selain itu juga karena komitmen pimpinan, Sri Mulyani

Universitas Indonesia

Indrawati, berperan sangat penting bagi pelaksanaan reformasi birokrasi, apabila agenda reformasi birokrasi dilaksanakan secara bertahap akan memakan waktu yang lama sedangkan periode jabatan Sri Mulyani Indrawati ada batas waktunya. Walaupun tidak ada program yang lebih diprioritaskan namun demikian setiap unit eselon I mempunyai layanan unggulan terutama yang langsung berhubungan dengan pemberian pelayanan kepada publik. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan rencana penelitian ini. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Yulia Indraswari, fokus penelitiannya pada analisis strategi reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, sedangkan penelitian ini mencoba mendeskripsikan *belief*, *value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan dengan cara menganalisa pidato-pidato Sri Mulyani Indrawati dalam kurun tahun 2007 sampai dengan 2009.

Penelitian lain mengenai reformasi birokrasi antara lain telah dilakukan oleh Roy Valiant Salomo (2006). Dalam disertasinya yang berjudul *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*, Roy Valiant Salomo melakukan penelitian dengan menggunakan *scenario planning* dalam membangun strategi reformasi administrasi pemerintah subnasional. Dengan fokus penelitian pada tiga pokok permasalahan yaitu bagaimana potret administrasi publik pemerintah subnasional di Indonesia saat ini?, bagaimana deskripsi skenario lingkungan administrasi publik (aspek sosial-politik dan ekonomi) pemerintah subnasional pada tahun 2025?, bagaimana *grand strategy* reformasi administrasi publik pemerintah subnasional sampai tahun 2025? Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa birokrasi pemerintah subnasional masih berorientasi pada model Sala, bersifat formalism dan ekonomi *bazaar-canteen* dari Riggs dan perlu segera direformasi dengan pendekatan yang komprehensif. Sedangkan implikasi teoritis dari disertasi ini adalah bahwa reformasi administrasi publik di negara berkembang seperti Indonesia dengan administrasi publik yang masih lemah di banyak aspek hanya dapat efektif jika dilakukan dengan pendekatan komprehensif. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan rencana penelitian ini. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Roy Valiant Salomo, fokus penelitiannya pada penggunaan *scenario planning* dalam membangun strategi reformasi administrasi pemerintah

Universitas Indonesia

daerah, sedangkan penelitian ini mencoba mendeskripsikan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di tingkat kementerian.

Sedangkan penelitian yang memfokuskan pada upaya pemetaan pemikiran seorang pimpinan dalam merumuskan suatu kebijakan telah dilakukan oleh Ita Prihantika pada tahun 2011 dalam tesisnya yang berjudul *Causal Map* Kepemimpinan Daerah: Studi Kasus Walikota Joko Widodo dalam Merumuskan Kebijakan Daya Saing Daerah di Kota Solo. Dalam tesisnya tersebut Ita Prihantika melakukan penelitian untuk mendeskripsikan *causal map* kepemimpinan Joko Widodo dalam merumuskan kebijakan daya saing daerah kota Solo. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan teknik *cognitive maps* dengan panduan dari Ackerman, dkk, kemudian dikonversi melalui metode NUMBER yang diperkenalkan oleh Kim Dong-Hwan, sehingga menjadi *system dynamics* dengan bantuan software Vensim.

Berikut perbedaaan rencana penelitian ini terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki tema yang serupa, yaitu:

Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian ini dengan Penelitian Terdahulu

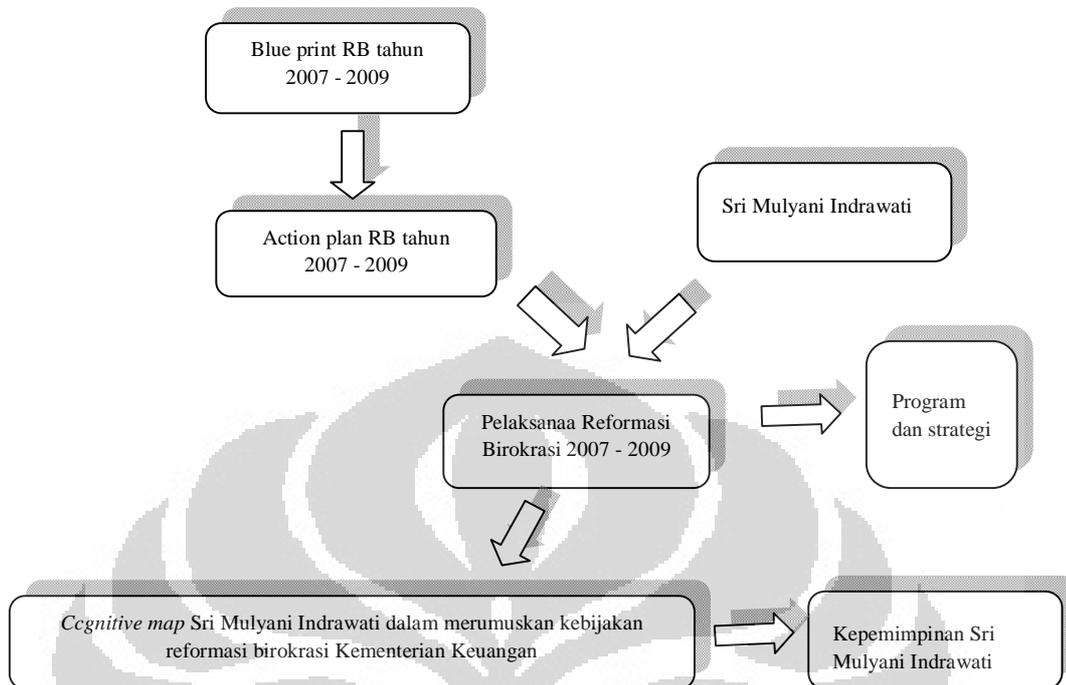
No	Peneliti	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan penelitian ini	Persamaan dengan penelitian ini
1	Yulia Indraswari	implementasi dari strategi reformasi birokrasi dan kesesuaiannya dengan <i>road map</i> yang ada	mendeskripsikan program-program reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan sedangkan penelitian ini mendeskripsikan <i>belief, value dan expertise</i> Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan	memiliki locus penelitian yang sama yaitu reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan

No	Peneliti	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan penelitian ini	Persamaan dengan penelitian ini
2	Roy Valiant Salomo	bagaimana potret administrasi publik pemerintah subnasional di Indonesia saat ini?, bagaimana deskripsi skenario lingkungan administrasi publik (aspek sosial-politik dan ekonomi) pemerintah subnasional pada tahun 2025?, bagaimana grand strategy reformasi administrasi publik pemerintah subnasional sampai tahun 2025?	menfokuskan penelitian pada reformasi administrasi pemerintahan subnasional sedangkan penelitian ini pada reformasi birokrasi kementerian/lembaga.	memiliki tema penelitian yang sama yaitu tentang reformasi administrasi
3	Ita Prihantika	<i>causal map</i> kepemimpinan Joko Widodo dalam merumuskan kebijakan daya saing daerah kota Solo	mendeskripsikan proses perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemimpin berbeda dan agenda kebijakan yang berbeda pula.	memiliki tema penelitian yang sama yaitu pemetaan pemikiran seorang pimpinan dalam merumuskan suatu kebijakan.

2.6 Kerangka Pemikiran Penelitian

Berdasarkan studi pustaka terhadap berbagai literatur teoritis dan dokumen-dokumen reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, disusun kerangka pemikiran dalam penelitian ini, sebagaimana gambar di bawah ini:

Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian



Pada tahun 2006 Tim Reformasi Birokrasi dan Tim Perumus menyusun *blue print* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, berupa *action plan* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan tahun 2007 sampai dengan 2009, yang mencakup rencana program yang akan dilaksanakan untuk mereformasi Kementerian Keuangan. Setelah dipresentasikan kepada Sri Mulyani Indrawati, selaku Menteri Keuangan, rencana program yang telah disusun pada *blue print* mengalami beberapa perubahan, sehingga pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan tidak sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan program yang telah dirancang. Sri Mulyani Indrawati menjadi penentu akhir realisasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam menilai kondisi-kondisi yang perlu diperbaiki, program dan strategi untuk melakukan perbaikan di Kementerian Keuangan akan diuraikan dengan menggunakan metode *cognitive map*, sehingga dapat diketahui *belief*, *values* dan *expertise* yang bersangkutan dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Paradigma Penelitian

Dengan tujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian “Bagaimana *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan tahun 2007 sampai dengan 2009?” mengacu pada Mackenzie (2006), yang menyatakan terdapat empat aliran paradigma penelitian, yaitu positivis/positivis, konstruktivis/interpretatif, advokasi/partisipatori/transformatif dan pragmatis, penelitian ini menggunakan paradigma pragmatis. Didasarkan pada alasan aliran paragmatis tidak terikat pada sistem filosofi atau realitas tertentu. Aliran pragmatis berfokus pada masalah penelitian dan menggunakan seluruh bentuk pendekatan untuk memahami masalah itu. Oleh karena itu peneliti pragmatis bebas memilih metode, teknik, dan prosedur penelitian yang paling sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya.³⁶

3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menyajikan satu gambar yang terperinci tentang satu situasi khusus, seting sosial, atau hubungan.³⁷ Dengan demikian tesis ini bertujuan untuk menggambarkan secara cermat bagaimana *belief*, *value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan tahun 2007 sampai dengan 2009.

3.3 Peran Peneliti

Peran peneliti adalah sebagai perencana, pelaksana pengumpul data, analisis penafsir data, dan pelapor hasil. Sudah barang tentu pula, kehadiran peneliti dalam

³⁶ Mackenzie, N. & Knipe, S. (2006). Research Dilemmas: Paradigms, Methods and Methodology. *Issues In Educational Research*, Vol 16, halaman 193-205.

³⁷ Silalahi, Ulber (2010), Metode Penelitian Sosial (Cetakan Kedua), PT Refika Aditama, Bandung.

penelitian ini adalah sebagai mahasiswa Program Pascasarjana yang mengamati peran pemimpin dalam mengelola perubahan suatu organisasi.

Peneliti mengambil jarak dan berada diluar objek penelitian, kontak dengan objek penelitian dilakukan melalui surat elektronik dalam rangka meminta konfirmasi atas *cognitive map* yang dibuat. Walaupun peneliti bekerja di Kementerian Keuangan namun jabatan Sri Mulyani Indrawati pada saat dilakukan penelitian ini sudah bukan Menteri Keuangan memudahkan peneliti untuk menjaga objektivitasnya.

3.4 Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Sri Mulyani Indrawati sebagai Menteri Keuangan, yang dijabatnya sejak tahun 2005 sampai dengan 2010. Sri Mulyani Indrawati dipilih sebagai objek penelitian karena kemampuannya dalam memimpin Kementerian Keuangan untuk menjadi pelopor pelaksanaan reformasi birokrasi di kementerian/lembaga pemerintah.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur terhadap arsip atau dokumen terkait ide, pemikiran dan pernyataan objek penelitian. Arsip atau dokumen tersebut berupa kumpulan pidato yang disampaikan oleh objek penelitian terkait pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dalam kurun waktu 2007 sampai dengan 2009. Sebagai data tambahan akan dilakukan wawancara melalui surat elektronik kepada objek penelitian, untuk mengkonfirmasi atas *cognitive map* yang telah disusun dan memperoleh gambaran atas harapan yang bersangkutan atas kondisi Kementerian Keuangan yang ingin dicapainya dengan dilaksanakannya reformasi birokrasi.

3.6 Teknis Pengolahan Data

Data-data sekunder yang terkumpul akan dianalisis melalui 2 cara, yaitu secara manual (dengan panduan dari Fran Ackermann) dkk dan selanjutnya akan

dikuantifikasi melalui metode NUMBER (Normalized Unit Modeling By Elementary Relationship) yang diperkenalkan oleh Kim Dong-Hwan (2000). Teknik manual dari Ackermann, dkk akan menghasilkan *cognitive map* selanjutnya dengan menambahkan simulasi abstrak dan dengan bantuan metode NUMBER akan dikonversikan menjadi *system dynamics* yang dicirikan dengan adanya *feedback loops* dalam sistem yang telah terbangun.

3.6.1 Teknik Manual Cognitive Map

Fran Ackermann, Colin Eden dan Steve Cropper (1992)³⁸ telah menyusun panduan cara pembuatan *cognitive map*, panduan ini dapat digunakan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. penjelasan tentang suatu masalah dibagi menjadi elemen-elemen penyusunnya - biasanya dalam frasa yang berbeda yang terdiri dari 10-12 kata. Frasa ini diperlakukan sebagai konsep yang berbeda yang kemudian dihubungkan kembali untuk mewakili "*account*" dalam format grafis. Ini mengungkapkan pola pemikiran tentang suatu masalah yang dengan cara linear teks tidak bisa dilakukan.
- b. sepasang frasa mungkin bersatu dalam satu konsep dimana yang satu memberikan kontras yang berarti untuk yang lain. Kontras ini memungkinkan pengguna untuk membuat dan mempertahankan makna yang lebih baik dari yang lain. Frasa ini menjadi *constructs*: dengan demikian makna dipertahankan melalui kontras.
- c. frasa yang berbeda dihubungkan, masing-masing dikaitkan dengan yang lain, untuk membentuk suatu hirarki sarana dan tujuan. Hal ini termasuk menentukan status hubungan satu konsep terhadap yang lain. Ada sejumlah kategori atau tingkat didefinisikan dalam hirarki nasional yang membantu pengguna untuk membuat keputusan tersebut. Arti dipertahankan melalui konteks.

³⁸ Ackermann, Frank, et all (April 1992). Getting Started with Cognitive Mapping. 7th Young OR Conference, University of Warwick, 13-15 April 1992. Dapat diakses pada www.banxia.com .

Suatu hal yang perlu diperhatikan juga adalah bahwa model “*account*” dari masalah yang dihasilkan oleh individu yang berbeda akan berbeda sesuai dengan interpretasi data yang dibuat oleh masing-masing individu pengguna. Pemetaan adalah sebuah ilmu non-eksak. *Cognitive map* dan panduan di bawah ini hanya bentuk alat untuk interpretasi individu dari data yang mereka miliki.

Panduan untuk menyusun *cognitive map* tersebut adalah:

1. Memisahkan kalimat menjadi frasa yang berbeda.

Pemetaan yang paling efektif adalah ketika *mapper* memiliki cara menyortir konsep ke dalam jenis konsep - gagasan dengan menggunakan lapisan dalam hirarki untuk mengurutkan konsep. Lapisan yang sering digunakan adalah *goals* (tujuan) yang berada di paling atas, *strategic direction* (arah strategis), *potential options* (pilihan potensial).

2. Membangun hirarki untuk mendapatkan struktur model yang tepat.

Hal ini dilakukan dengan menempatkan tujuan pada bagian atas hirarki, kemudian didukung oleh konsep-konsep, sebagai arah strategis dan yang paling bawah adalah pilihan potensial. Tujuan adalah hal-hal yang dianggap “baik” oleh objek penelitian. Tujuan sering terlihat dari bahasa non-verbal objek penelitian, seperti intonasi dan bahasa tubuh, contoh objek penelitian lebih tegas dan menyatakan tidak ada diskusi tentang 'kebaikan' mereka. Tujuan ini relatif sulit untuk ditemukan saat bekerja dengan teks. Tujuan adalah berguna untuk *mapper* karena bertindak sebagai titik integrasi dan diferensiasi, yang menjadi titik acuan dalam memberikan struktur pada *cognitive map* yang sedang dibangun.

3. Pengidentifikasian tujuan yang akan menjadi akhir dari puncak hirarki.

Tujuan ini merupakan konsep yang paling tinggi, yang biasanya didukung oleh arah strategis.

4. Perhatikan potensi arah strategis dengan mencatat konsep-konsep yang memiliki beberapa atau semua karakteristik sebagai berikut: implikasi jangka panjang, biaya tinggi, irreversible/tak dapat diulang, memerlukan tindakan untuk portofolio untuk melaksanakannya, mungkin memerlukan perubahan budaya. Terkadang hirarki antara *strategic direction* berbentuk datar, namun selalu memiliki hubungan dengan *goals* ataupun *potential option*.

Universitas Indonesia

5. Carilah kutub yang berlawanan.
Hal ini akan memperjelas makna konsep. Dalam kasus di mana arti dari sebuah konsep tidak jelas, coba tempatkan kata 'tidak' di depan kutub yang disodorkan.
6. Tambahkan makna kepada konsep dengan menempatkan konsep-konsep dalam bentuk imperatif dan mana yang mungkin termasuk aktor dan tindakan. Melalui perspektif ini aksi model menjadi lebih dinamis. Hal penting adalah untuk menyingkat konstruksi sesedikit mungkin. Secara khusus, jangan biarkan nama kelompok, orang atau organisasi yang bertanggung jawab atau terpengaruh oleh pilihan. Hal ini tidak hanya mengurangi kesalahpahaman tetapi juga meningkatkan kepemilikan pemilik masalah tentang peta dengan menggunakan bahasa alami mereka.
7. Mempertahankan kepemilikan dengan tidak menyingkat kata-kata dan frasa yang digunakan oleh masalah pemilik. Setelah ditangkap konsep pertama, secara bipolar dan menggunakan orientasi aksi, mari kita mengembangkan peta lebih lanjut.
8. Identifikasi pilihan dan hasil dalam setiap pasangan konsep.
Hal ini dengan cara menambahkan arah dari panah yang menghubungkan konsep-konsep. Atau memikirkan konsep-konsep sebagai 'cara' yang mengarah ke 'akhir yang diinginkan'. Perhatikan bahwa setiap konsep sehingga dapat dilihat sebagai pilihan yang mengarah ke konsep superordinat yang pada gilirannya merupakan hasil yang diinginkan dari konsep bawahannya. Ketika *coding*, penting untuk mencoba menghindari frase diawali dengan 'kebutuhan ...', 'harusnya ...', 'harus ...' atau 'ingin ...'.
9. Pastikan bahwa bahwa konsep yang lebih umum berada pada posisi superordinat terhadap konsep-konsep yang membentuknya. Konsep yang lebih umum ditandai dengan lebih dari satu cara untuk mencapainya.
10. Secara umum, menandai ide utama dari objek penelitian dilakukan dengan memperhatikan titik awal kalimat awal dari objek. Kutub pertama dari sebuah konsep adalah sesuatu yang cenderung untuk menonjol ketika membaca peta. Konsekuensinya bisa saja hubungan yang terbentuk dengan konsep lain

menjadi positif, meskipun dimungkinkan untuk mengubahnya menjadi negatif.

11. Merapikan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik lebih lengkap untuk masalah dan memastikan alasan mengisolasi sebuah konsep dan memilih untuk tidak menghubungkannya dengan bagian utama dari peta.

3.6.2 Metode NUMBER

Selanjutnya *cognitive map* yang diperoleh dikonversi dengan metode NUMBER (Normalized Unit Modeling By Elementary Relationship) yang diperkenalkan oleh Kim Dong-Hwan (2000). Metode NUMBER akan mengubah *cognitive map* menjadi *system dynamics*.

Kim (2000) mengungkapkan bahwa *cognitive map* umumnya digunakan untuk merepresentasikan peta mental dan strategi seorang pengambil keputusan. Namun, analisis *cognitive map* umumnya dibatasi hanya pada analisis statis dan sulit untuk mengeksplorasi sifat dinamis peta mental dari pengambil keputusan tersebut. Sehubungan dengan itu digunakan konsep simulasi abstrak untuk membangun simulasi *cognitive map* sehingga dapat melihat perilaku dinamis tanpa mendistorsi/mengganggu perilaku tersebut.³⁹

Metode NUMBER memiliki tiga langkah untuk mengkonversi *cognitive map* menjadi *system dynamics*, yaitu:

1. Beberapa variabel pada *cognitive map* dipilih sebagai *variable level* (stok) berdasarkan peran mereka dalam peta;
2. Semua variabel dinormalkan antara 0 sampai 1;
3. Variabel dihubungkan oleh hubungan elementer yang dibuat untuk menjaga nilai variabel berada pada kisaran antara 0 dan 1. Khususnya, *variable level* dihubungkan dengan *rate variable* yang secara otomatis ditambahkan dengan hubungan yang telah ditetapkan.

Metode NUMBER memiliki dua asumsi utama, yaitu:

1. Nilai dari semua variabel dapat ditunjukkan dengan nilai di antara 0 dan 1.

³⁹ Kim, Dong-Hwan (2000). A Simulation Method of Cognitive Maps. *1st International Conference on System Thinking in Management*, Deakin University, Australia.

Ini bukan berarti bahwa semua variabel harus tetap bernilai antara 0 sampai 1. Beberapa variabel seperti jarak dan gap dapat memiliki nilai minus. Namun bahkan nilai minus pun harus tetap berada di kisaran 0 sampai -1. Batasan ini akan membuat variabel tersebut berada di kisaran nilai yang dapat diterima dan mencegah mereka mempengaruhi variabel lain dalam tingkatan yang ekstrim. Berikut daftar operasi hitung yang dapat digunakan untuk menjaga variabel tetap berada pada diantara nilai 0 dan 1, yaitu:

Tabel 3. 1 Operasi hitung yang aman yang akan memenuhi batasan 0 sampai 1

Formula aman	Penjelasan
$A = 1-B$	B mempengaruhi A secara tidak proporsional
$A = 0+B$	B mempengaruhi A secara proporsional
$A = 0,5+B/5$	B mempengaruhi A secara proporsional melebihi 0,5
$A = (B+C)/2$	B dan C mempengaruhi A secara proporsional
$A = (B-C)/2$	B mempengaruhi A secara proporsional dan C mempengaruhi A secara tidak proporsional
$A = B*C$	B dan C meningkatkan A
$A = B*(1-C)$	B meningkatkan A namun C menurunkan A
$A = (1-B)*(1-C)$	B dan C menurunkan A

Sumber: Kim (2000) (telah diolah kembali)

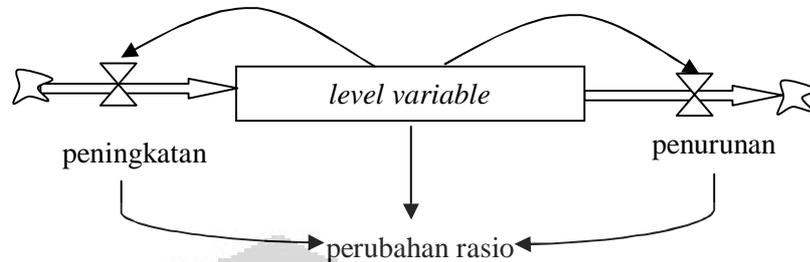
2. Hubungan elementer untuk *level variable* yang akan secara otomatis memaksa *level variable* berada dalam batasan tersebut.

Gambar 3.1 menunjukkan hubungan elementer antara *level variable* dan *rate variable*, dimana *level variable* mempengaruhi peningkatan dan penurunan *rate variable* nya secara langsung dan tidak langsung. *Feedback loop* dari *level variable* terhubung dengan variabel perubahan rasio yang menunjukkan variabel yang memengaruhi pada *feedback loop*.

$Level\ variable = INTEG\ (peningkatan\ rate - penurunan\ rate)$

$Peningkatan\ rate = (1 - level\ variable) * perubahan\ rasio$

$Penurunan\ rate = (level\ variable) * perubahan\ rasio$



Gambar 3.1 Hubungan elementer antara *level variable* dan *rate variable*

Sumber: Kim (2000) (telah diolah kembali)

Gambar 3.1 menunjukkan persamaan yang akan menjaga nilai dari *level variable* pada kisaran 0 sampai 1. Untuk memastikannya, *rate* yang meningkat dipastikan berpusat mendekati 0 ketika *level variable* mendekati 1. Ini dapat dilakukan dengan mengalikan $(1 - level\ variable)$ dengan persamaan *rate variable*. Di sisi lain, kita memastikan *rate* yang menurun untuk menuju 0 saat nilai *level variable* mendekati 0. Ini dapat dilakukan dengan cara mengalikan *level variable* dengan persamaan dari variabel yang menurun nilainya. Sehingga nilai dari *level variable* akan berhenti meningkat ketika mencapai 1 dan berhenti menurun ketika bergerak ke 0. Dengan cara ini, *level variable* akan tetap berada dalam kisaran 0 sampai 1.

Asumsi dasar pada metode NUMBER adalah bahwa semua variabel konseptual memiliki kecenderungan untuk tetap berada pada titik keseimbangan mereka. Asumsi stabilitas ini dapat dibenarkan dengan dasar bahwa semua variabel konseptual harusnya dapat mempertahankan nilainya selama tidak ada hal yang membuatnya berubah. Maka, jika ada kekuatan lain yang mempengaruhi *level variable*, hal ini akan mengubah nilai dari *level variable* menjadi keluar dari titik keseimbangannya. Lebih lanjut, titik keseimbangan ini akan dipengaruhi oleh variabel dan *feedback loop* lainnya. Jika *feedback loop* lainnya dominan terhadap hubungan elementer, *level variable* akan menjauh dari titik keseimbangan dan menunjukkan perilaku yang berbeda seperti misalnya berfluktuasi, meningkat, dan

meluruh. Karena *feedback loop* dari hubungan elementer akan mendapatkan pertambahan *loop* yang paling kuat hanya pada titik ekstrim *level variable* yang mendekati 0 dan 1, *feedback loop* lain dapat mendominasi dinamika dari *level variable* pada waktu normal dengan mudah.

Berdasarkan penjelasan di atas, dengan NUMBER, seseorang dapat mengubah *causal map* dan *cognitive map* menjadi model *system dynamics* dengan memasukkan hanya beberapa *rate variables* untuk membangun hubungan elementer dari *level variable*. Muhammadi (2001:3) mengungkapkan bahwa sistem adalah keseluruhan interaksi antar unsur dari sebuah objek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan. Pengertian keseluruhan lebih dari sekedar penjumlahan atau susunan (*aggregate*) yaitu terletak dari kekuatan yang dihasilkan oleh keseluruhan yang lebih dari penjumlahan atau susunan. Pengertian interaksi adalah pengikat atau penghubung antar unsur yang memberi bentuk/struktur kepada obyek., membedakan dengan objek lain dan mempengaruhi perilaku dari objek. Pengertian unsur adalah benda, baik konkrit atau abstrak yang menyusun objek sistem. Unjuk kerja dari sistem ditentukan oleh fungsi unsur. Sedangkan pengertian objek adalah sistem yang menjadi perhatian dalam batas tertentu sehingga dapat dibedakan antara sistem dengan lingkungan sistem. Syarat awal untuk memulai berpikir sistemik adalah adanya kesadaran untuk mengapresiasi dan memikirkan suatu kejadian sebagai sebuah sistem (*system approach*). Kejadian apa pun baik fisik maupun non-fisik, dipikirkan sebagai unjuk kerja atau dapat berkaitan dengan unjuk kerja dari keseluruhan interaksi antar unsur sistem dalam batas lingkungan tertentu.

BAB 4

REFORMASI BIROKRASI KEMENTERIAN KEUANGAN

4.1 Gambaran Umum Kementerian Keuangan

Kementerian Keuangan merupakan kementerian yang menangani kebijakan yang berhubungan dengan hampir seluruh aspek perekonomian negara. Tugas Kementerian Keuangan adalah menyelenggarakan urusan di bidang keuangan dan kekayaan negara dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut Kementerian Keuangan memiliki fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan dan kekayaan negara, pengelolaan Barang Milik/Kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Keuangan, pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Keuangan, pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Keuangan di daerah, pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional; dan pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Menjadi pengelola keuangan dan kekayaan negara yang dipercaya dan akuntabel untuk mewujudkan Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan adalah visi Kementerian Keuangan. Untuk dapat mewujudkan visi tersebut, Kementerian Keuangan memiliki 4 (empat) misi yaitu misi fiskal, kekayaan negara, pasar modal dan lembaga keuangan, serta penguatan kelembagaan. Misi fiskal adalah mengembangkan kebijakan fiskal yang sehat, berkelanjutan, hati-hati (Prudent), dan bertanggungjawab. Misi kekayaan negara, yaitu mewujudkan pengelolaan kekayaan negara yang optimal sesuai dengan asas fungsional, kepastian hukum, transparan, efisien, dan bertanggungjawab. Misi pasar modal dan lembaga keuangan, yaitu mewujudkan industri pasar modal dan lembaga keuangan non bank sebagai penggerak dan penguat perekonomian nasional yang tangguh dan berdaya saing global. Misi penguatan kelembagaan terdiri dari membangun dan mengembangkan organisasi berlandaskan administrasi publik sesuai dengan tuntutan masyarakat, dan membangun dan mengembangkan SDM yang amanah, profesional, berintegritas tinggi dan

Universitas Indonesia

bertanggung jawab, serta membangun dan mengembangkan teknologi informasi keuangan yang modern dan terintegrasi serta sarana dan prasarana

Tugas mengelola perekonomian negara tersebut dilaksanakan oleh 12 unit eselon I. Dengan struktur yang bersifat *holding type organization* masing-masing unit eselon I memiliki tugas dan fungsi yang berbeda satu dengan yang lain. Unit eselon I tersebut adalah Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Perimbangan dan Keuangan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Negara, Badan Kebijakan Fiskal, Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan .

Pelayanan kepada publik dilaksanakan oleh kantor pusat di Jakarta dan kantor-kantor vertikal yang tersebar di seluruh Indonesia dengan keseluruhan pegawainya yang berjumlah sekitar 63.000 orang, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel 4.1. Jumlah Pegawai Kementerian Keuangan per unit eselon I
(data per Maret 2012)

NO.	Unit Organisasi	Jumlah
1.	Badan Kebijakan Fiskal	453
2.	Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan	1227
3.	Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan	1046
4.	Direktorat Jenderal Anggaran	1097
5.	Direktorat Jenderal Bea dan Cukai	10600
6.	Direktorat Jenderal Kekayaan Negara	3596
7.	Direktorat Jenderal Pajak	32144
8.	Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang	328
9.	Direktorat Jenderal Perbendaharaan	8986
10.	Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan	442
11.	Inspektorat Jenderal	575
12.	Sekretariat Jenderal	2293
	Jumlah	62787

Sumber: Biro Sumber Daya Manusia (telah diolah kembali)

4.2 Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Reformasi Birokrasi yang dilakukan Kementerian Keuangan merupakan kelanjutan dari Reformasi Keuangan Negara yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Amanah tiga undang-undang tersebut merupakan faktor pendorong yang penting untuk melanjutkan langkah perbaikan kinerja birokrasi yang telah dimulai secara parsial oleh unit-unit Eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan.

4.2.1 Penyusunan *Blue Print* Reformasi Birokrasi 2007-2009

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan diawali dengan adanya konsep Penataan Pegawai dalam rangka efisiensi PNS di lingkungan Kementerian Keuangan pada bulan Juli 2006, yang bertujuan untuk menyesuaikan jumlah dan komposisi pegawai sesuai jenis keahliannya dengan tugas, fungsi, dan beban kerja sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing unit eselon I dapat berjalan secara efektif dan efisien. Konsep tersebut disusun pada bulan September 2006 yang kemudian berkembang menjadi Penataan dan Remunerasi PNS di lingkungan Kementerian Keuangan.

Dalam perkembangannya disadari bahwa perubahan yang diinginkan tidak bisa hanya diperoleh melalui penataan dan perbaikan remunerasi PNS sehingga diputuskan untuk menyusun program yang lebih komprehensif melalui reformasi birokrasi. Dalam rangka persiapan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan dibentuk Tim Reformasi Birokrasi (TRB) dengan pengarah Menteri Keuangan dan beranggotakan seluruh pimpinan unit Eselon I. Tugas dan wewenang Tim Reformasi Birokrasi ini adalah mengarahkan, mengawasi dan menetapkan kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk melaksanakan reformasi birokrasi. TRB dibantu oleh Tim Perumus yang beranggotakan para pejabat Eselon II di lingkungan Kementerian Keuangan. Disamping itu dibentuk pula Tim Sekretariat yang bertugas untuk mendukung pelaksanaan tugas TRB.

Program-program reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan, dijabarkan dalam *Blue Print* Reformasi Birokrasi 2007-2009 yang berupa *Matriks Action Plan* 2007-2009. Selanjutnya dilaksanakan *Retreat* pada tanggal 5-6 Desember 2006, dengan narasumber pembicara internasional dan nasional. *Retreat* dibuka oleh Menteri Keuangan dan peserta yang hadir dalam *retreat* tersebut adalah Ketua dan anggota Tim Perumus. Sebagai hasilnya, disepakati bahwa reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan pada tahun 2007 akan dilaksanakan melalui:

- Penataan Organisasi;
- Penyempurnaan Bisnis Proses;
- Penyempurnaan Manajemen Sumber Daya Manusia;
- Penyusunan Remunerasi berbasis pekerjaan (*job based*), kompetensi (*competency based*) dan kinerja (*performance based*).

Sedangkan matrik *action plan* nya adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2 Matrik *Action Plan* 2007 – 2009

NO	PROGRAM	KEGIATAN
I	Penataan Organisasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penataan organisasi, Januari s.d. Pebruari 2007: BKF, DJA, DJP, DJBC, DJPbn, DJKN, Bapepam & LK, SETJEN (Biro Kepegawaian, Biro Hukum), ITJEN; 2. Beberapa penyempurnaan sesuai dengan Perpres 94-95/2006; 3. Evaluasi hasil penataan organisasi, Januari 2008 s.d. Desember 2009.
II	Penyempurnaan Bisnis Proses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyusunan Pedoman Analisis dan Evaluasi Jabatan, Pedoman Analisis Beban Kerja dilaksanakan pada Januari s.d. Pebruari 2007; 2. Penyusunan Pedoman <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP), Pedoman Peningkatan kualitas pelayanan publik, serta Pedoman <i>Key Performance Indicators</i> (KPI) dilaksanakan pada Januari s.d. Maret 2007; 3. Pelaksanaan Analisis dan Evaluasi Jabatan serta Analisis Beban Kerja dilaksanakan pada Maret s.d. April 2007; 4. Pelaksanaan peningkatan kualitas pelayanan publik dilaksanakan pada April s.d. Desember 2007; 5. Penyusunan KPI pada unit Eselon I di lingkungan Departemen Keuangan dilaksanakan pada April s.d. Desember 2007; 6. Penerapan manajemen berbasis kinerja (KPI) pada unit-unit yang telah menerima TKT pada Januari 2007; 7. Penyusunan Pedoman Jabatan Fungsional dimulai tahun 2007.

III	Penyempurnaan Manajemen Sumber Daya Manusia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penataan PNS, dilaksanakan melalui: <ul style="list-style-type: none"> – Penilaian kompetensi untuk Pejabat Eselon II, III , & IV → Mei s.d. Desember 2007; – Membandingkan formasi dengan bezeting berdasarkan hasil analisa beban kerja untuk Eselon V/Koordinator Pelaksana dan Pelaksana → Mei s.d. Desember 2007. 2. Pembangunan <i>Assessment Center</i> dalam rangka seleksi dan penempatan pejabat Eselon II, III, dan IV → Mei 2007 s.d. Mei 2008; 3. Penyusunan Pola Mutasi sebagai pendukung <i>Assessment Center</i> → Mei s.d. Agustus 2007; 4. Perbaikan Sistem Rekrutmen Golongan II → Januari s.d. Mei 2007; 5. Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) → Tahun 2006 s.d. 2009; 6. Penyusunan Pedoman Peningkatan Disiplin PNS → Januari 2007; 7. Pendidikan dan Pelatihan → Januari 2007.
IV	Penyusunan Remunerasi berbasis pekerjaan, kompetensi dan kinerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai langkah awal, remunerasi akan disusun berdasarkan peringkat jabatan dan kompetensi jabatan (<i>job based and competency based</i>) → <i>timeline</i>: Mei 2007; 2. Untuk selanjutnya, remunerasi akan memasukkan unsur kinerja individu (<i>performance based</i>) → <i>timeline</i>: Januari 2008 untuk unit-unit yang sudah menerima TKT.

Sumber: Laporan Reformasi Birokrasi Tahun 2007

4.2.2 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2007

Dengan bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif serta aparatur negara yang bersih, profesional, dan bertanggungjawab, sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang prima, melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 30/KMK.01/2007 ditetapkan program-program Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan pada tahun 2007 yang mencakup:

- 1) Penataan organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal;
- 2) Penyempurnaan Proses Bisnis;
 - a. Penyusunan pedoman dan pelaksanaan Analisis dan Evaluasi Jabatan;
 - b. Penyusunan pedoman dan pelaksanaan penyusunan Standar Prosedur Operasi;
 - c. Penyusunan pedoman dan pelaksanaan Analisis Beban Kerja.
- 3) Peningkatan Manajemen Sumber Daya Manusia:
 - a. Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian;
 - b. Penyusunan pedoman dan penetapan Pola Mutasi;
 - c. Pembangunan *Assessment Center*;
 - d. Penyusunan pedoman Rekrutmen;

Universitas Indonesia

e. Peningkatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

4) Perbaiki remunerasi.

Program-program tersebut telah mengalami penyesuaian sehingga ada beberapa program yang sudah disepakati dalam *retreat* pada tahun 2006 yaitu Penataan PNS serta Pendidikan dan Pelatihan tidak dimasukkan dalam program Reformasi Birokrasi pada tahun 2007.

Sebagai pelaksana program-program tersebut di atas, dibentuk tim ad-hoc yang bernama Tim Reformasi Birokrasi Pusat (TRBP) yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 31/KMK.01/2007 tanggal 16 Januari 2007 dengan dibantu oleh Tim Sekretariat, Tim Pengadaan Barang dan Jasa, Pelaksana Harian dan Tim *Monitoring*. Dalam melaksanakan tugasnya Pelaksana Harian dibantu oleh Sub Tim yang dibentuk sesuai dengan program-program yang akan dilaksanakan dalam reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, yaitu:

1. Sub Tim Analisis dan Evaluasi Jabatan;
2. Sub Tim Penyusunan Standar Prosedur Operasi;
3. Sub Tim Analisis Beban Kerja;
4. Sub Tim Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian;
5. Sub Tim Penyusunan Pedoman Pola Mutasi;
6. Sub Tim Pembangunan *Assessment Center*;
7. Sub Tim Penyusunan Pedoman Rekrutmen;
8. Sub Tim Peningkatan Disiplin.

Secara umum tugas masing-masing sub tim adalah menyusun konsep dan pedoman pelaksanaan program reformasi birokrasi yang menjadi fokus sub tim. Selanjutnya konsep dan pedoman tersebut menjadi acuan setiap unit eselon I dalam melaksanakan program reformasi birokrasi di unitnya masing-masing. Pelaksanaan program reformasi birokrasi di unit eselon I tersebut dilaksanakan oleh Tim Reformasi Birokrasi Unit (TRBU). Sedangkan tugas memonitor pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing unit eselon I dilaksanakan oleh Tim Monitoring.

Pada tahun 2007 juga dilaksanakan studi banding terhadap program reformasi birokrasi yang dilaksanakan pada lembaga pemerintah dan non-

Universitas Indonesia

pemerintah di sektor jasa keuangan baik di dalam maupun luar negeri dengan tujuan untuk melihat penerapan sistem remunerasi berdasarkan peringkat jabatan dan *balance scorecard*. Dalam rangka memperoleh dukungan terhadap program reformasi birokrasi, Menteri Keuangan secara aktif melakukan koordinasi baik dengan pihak internal maupun eksternal Kementerian Keuangan. Koordinasi dengan pihak internal Kementerian Keuangan dilaksanakan antara lain dengan melakukan 244 kali rapat bersama tim maupun sub tim reformasi birokrasi, 44 kali rapat pimpinan dan atau rapat/forum Staf Ahli. Sedangkan koordinasi dengan pihak eksternal antara lain dengan melakukan 12 kali pertemuan dengan anggota DPR, kunjungan dan diskusi dengan lembaga/kementerian lain, seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Komisi Pemberantas Korupsi, serta membuat website Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan yang memuat seluruh kegiatan yang dilakukan Kementerian Keuangan dalam kaitannya dengan reformasi birokrasi.

Upaya penyebaran informasi program-program reformasi birokrasi kepada seluruh pegawai dilaksanakan melalui kegiatan sosialisasi selama 1 hari di Jakarta dan 12 kota, dengan total peserta kurang lebih berjumlah 2000 orang pegawai.

4.2.3 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2008

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap program Reformasi Birokrasi tahun 2007 dan memperhatikan masukan dari masyarakat, pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dilanjutkan pada tahun 2008. Komitmen tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 24/KMK.01/2008.

Program Reformasi Birokrasi tahun 2008 difokuskan pada program-program tahun 2007 yang memerlukan penyempurnaan dan pengembangan, yaitu penataan organisasi, analisis dan evaluasi jabatan, penyempurnaan SOP, analisis beban kerja, *assessment center*, penyusunan pedoman pola mutasi, pembangunan SIMPEGTM, pengembangan Indikator Kinerja Utama, komunikasi publik, serta monitoring dan evaluasi. Sedangkan program penegakan disiplin dan penyusunan pedoman rekrutmen tidak lagi menjadi program reformasi birokrasi pada tahun 2008, karena hasil kedua program ini telah masuk ke dalam sistem Kementerian Keuangan.

Pada tahun 2008 juga dilakukan inisiasi program baru yang diperlukan dalam mendukung keberhasilan Reformasi Birokrasi, yaitu pelaksanaan diklat berbasis kompetensi, dan pendataan ulang PNS Kementerian Keuangan. Pelaksanaan diklat berbasis kompetensi merupakan tindak lanjut dari program *assessment center*, sementara pendataan ulang PNS sangat diperlukan untuk menunjang database kepegawaian yang akurat sehingga dapat mendukung pembangunan SIMPEGTM. Sebagaimana pelaksanaan program reformasi birokrasi tahun 2007, pelaksana reformasi birokrasi Kementerian Keuangan pada tahun 2008 pun dilaksanakan oleh tim ad-hoc, yaitu TRBP dengan dibantu oleh Tim Sekretariat, Panitia Pengadaan Barang dan Jasa, Pelaksana Harian, dan Tim Monitoring dan Evaluasi serta TRBU.

Dengan tujuan agar pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilaksanakan optimal dan berkesinambungan, Kementerian Keuangan melakukan hubungan yang intens dengan kementerian/lembaga yang bersama-sama dan secara konsisten melaksanakan reformasi birokrasi. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai kementerian yang berwenang melakukan pembinaan aparatur, senantiasa memberikan dukungan dan secara timbal balik Kementerian Keuangan selalu menyampaikan laporan perkembangan atas pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan, dengan pengawasan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Begitu pula dengan Dewan Perwakilan Rakyat secara berkala memberikan masukan dan sekaligus pengawasan terhadap reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, baik pada Rapat Komisi IX maupun di Komisi XI. Selain itu bersama dengan Mahkamah Agung, Kementerian PAN dan BPK, Kementerian Keuangan secara bergantian saling menyampaikan pemaparan terkait reformasi di instansi masing-masing termasuk perkembangannya. Dalam setiap kegiatan koordinasi tersebut, KPK hadir untuk berbagi pengalaman. Selain itu, Kementerian Keuangan pun membagi pengalaman kepada kementerian/lembaga yang akan dan sedang melaksanakan reformasi birokrasi.

Sedangkan upaya penginformasian kegiatan reformasi birokrasi kepada para pegawai di internal Kementerian Keuangan dilakukan dengan sosialisasi. Pada tahun 2008 ini, sosialisasi dilaksanakan di lingkungan kantor pusat maupun

Universitas Indonesia

di kantor-kantor yang berada di daerah secara berkesinambungan. Hal ini bertujuan untuk menyampaikan informasi perkembangan reformasi birokrasi dan menggugah semangat akan pentingnya memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

4.2.4 Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2009

Program reformasi birokrasi merupakan program yang berkesinambungan dan dilaksanakan dalam jangka panjang, dengan pertimbangan tersebut program reformasi birokrasi yang sudah dilaksanakan pada tahun 2008 dan 2007 dilanjutkan pada tahun 2009. Program yang berkesinambungan tersebut adalah Penataan Organisasi, Analisis dan Evaluasi Jabatan, SOP Layanan Unggulan, Analisis beban kerja, Assessment Center, Pendidikan dan Pelatihan Berbasis Kompetensi, Pola mutasi, Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian, dan Indikator Kinerja Utama.

4.2.5 Survei yang dilaksanakan terkait Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Sejak reformasi birokrasi dilaksanakan di Kementerian Keuangan pada tahun 2007, dalam upaya mengetahui respon dari pengguna jasa terhadap perbaikan-perbaikan yang dilakukan, setiap tahun dilaksanakan survey opini kepuasan pelanggan. Secara singkat hasilnya sebagai berikut:

Tabel 4.3. Hasil Survei Opini Kepuasan Pelanggan



Sumber: Kementerian Keuangan

Universitas Indonesia

4.2.6 *Quality Assurance* Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Pada tahun 2011, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) telah melakukan *quality assurance* pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan dengan tempat uji petik adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Dengan tujuan untuk melakukan penjaminan kualitas reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan terhadap 8 area perubahan pada *Grand Design* reformasi birokrasi, dilakukan penilaian atas program reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan sejak tahun 2007. Delapan area perubahan yang menjadi acuan pelaksanaan *quality assurance* tersebut adalah pola pikir dan budaya kerja (manajemen perubahan), penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM Aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Sejak 5 Oktober 2011 BPKP telah mengirimkan anggota Tim *Quality Assurance*-nya untuk melakukan penilaian atas program dan hasil pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan. Kemudian pada tanggal 22 Nopember 2011, dengan dipimpin langsung oleh ketua Tim *Quality Assurance* Nasional hasil *quality assurance* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Nilai yang diperoleh oleh Kementerian Keuangan adalah sangat baik.⁴⁰ Hasil *quality assurance* tersebut adalah sebagai berikut:

⁴⁰ Situs Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, diunduh pada tanggal 17 Juni 2012.

Tabel 4.4 Hasil *Quality Assurance* Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan Tahun 2011

No	AREA PERUBAHAN	Nilai	Bobot	TOTAL
1	Pola Pikir dan Budaya Kerja	9,48	10%	9,48
2	Penataan Peraturan Perundang-undangan	8,88	10%	8,88
3	Penataan dan Penguatan Organisasi	9	10%	9
4	Penataan Tatalaksana	9,05	10%	9,05
5	Penataan Sistem SDM Aparatur	9,69	20%	19,38
6	Penguatan Pengawasan	8,8	10%	8,8
7	Penguatan Akuntabilitas Kinerja	8,62	10%	8,62
8	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	9	20%	18
Jumlah			100%	91,21

Sumber: Kementerian Keuangan (diolah kembali)

4.3 Profil Sri Mulyani Indrawati

Bila membahas reformasi birokrasi Kementerian Keuangan maka tidak akan lepas dari tokoh Sri Mulyani Indrawati yang merupakan pemimpin yang berhasil menggerakkan 12 unit eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Sri Mulyani Indrawati lahir di Bandar Lampung, 26 Agustus 1962. Pendidikan formal yang berhasil diselesaikannya adalah Sarjana Ekonomi di Universitas Indonesia Jakarta pada tahun 1981 sampai dengan 1986. Selanjutnya Sri Mulyani Indrawati menyelesaikan program Master of Science in Policy Economics di University of Illinois Urbana Champaign, USA, pada tahun 1988 sampai dengan 1990. Pendidikan jenjang S3 dengan gelar Ph.D in Economics di University of Illinois Urbana-Champaign, USA diperoleh Sri Mulyani Indrawati pada tahun 1992.

Sri Mulyani Indrawati menjadi Menteri Keuangan sejak 2005 sampai dengan 2010. Dan sejak 1 Juni 2010, Sri Mulyani Indrawati menjadi Direktur Pelaksana Bank Dunia. Beberapa jabatan yang pernah diembannya juga antara lain adalah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Kepala Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas

Universitas Indonesia

Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FE UI), dan Pelaksana Tugas Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

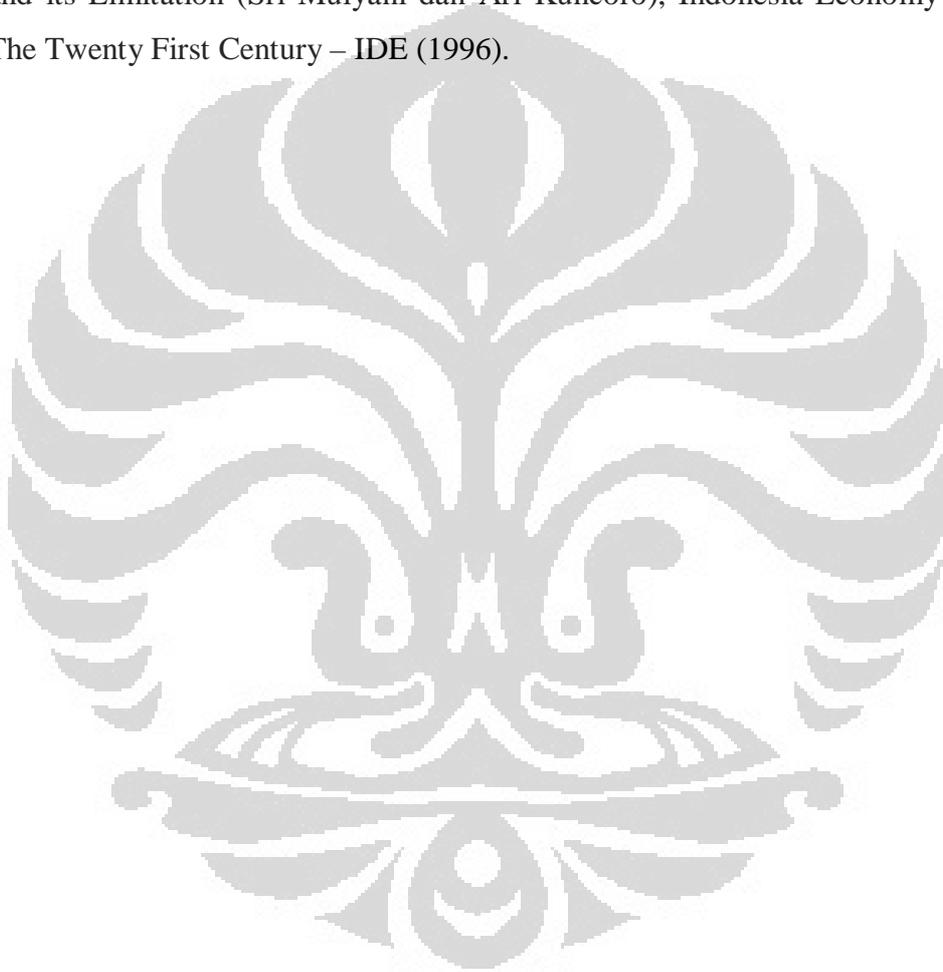
Sedangkan penghargaan-penghargaan yang telah diterima oleh Sri Mulyani Indrawati antara lain adalah Bintang Mahaputra Adipradana dari Pemerintah Republik Indonesia (2011), Wanita Paling Berpengaruh ke 65 di Dunia dari Majalah Forbes (2011), Tiga Wanita Paling Berpengaruh di Asia dari CNN (2010), Wanita Paling Berpengaruh ke 71 di Dunia dari Majalah Forbes (2009), Wanita Paling Berpengaruh ke 23 di Dunia dari Majalah Forbes (2008), Wanita Paling Berpengaruh ke 2 di Indonesia dari Majalah Globe Asia (2007), Penerima Bung Hatta Anti-Corruption Awards (2008), Menteri Keuangan Terbaik Asia dari Emerging Market (2008), Menteri Keuangan Terbaik Asia dari Emerging Market (2007), Menteri Keuangan Terbaik dari Majalah Euromoney (2006).

Sebagai seorang akademisi, Sri Mulyani pun banyak terlibat dalam penelitian-penelitian, antara lain pada Research Demand for Housing, World Bank Project (1986), Study on Effects on Long-term Overseas Training on Indonesia Participant Trainees. OTO Bappenas – LPEM FEUI (1998), Penyusunan Study Dampak Ekonomi Sosial Kehutanan Indonesia . Departemen Kehutanan – LPEM FEUI (1992), Restrukturisasi Anggaran Daerah. Departemen Dalam Negeri – LPEM FEUI, 1995, The Evaluation of Degree and non degree training – OTO Bappenas (1995), Fiscal Reform in Indonesia : History and Perspective (1995), Interregional Input-Output (JICA Stage III) (1996), Studi Kesiapan Industri Dalam Negeri Memasuki Era Perdagangan Bebas, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, LPEM FEUI (1997), Penyusunan Rancangan Repelita VII. Departemen Perindustrian dan Perdagangan (1997), Indonesia Economic Outlook 1998/1999. Indonesia Forum 1998, Country Economic Review for Indonesia. Asian Development Bank, 1999.

Sedangkan karya ilmiah yang pernah dibuatnya antara lain adalah Teori Moneter, Lembaga Penerbitan UI (1986), Measuring the Labour Supply effect of Income Taxation Using a Life Cycle Labour Supply Model : A Case of Indonesia (Disertasi) (1992), A Dynamic Labour Supply Model for Developing Country : Consequences for Tax Policy (co author : Jane Leuthold) BEBR – University of

Universitas Indonesia

Illinois Urbana-Champaign, U.S.A.(1992), The Cohort Approach of a life Cycle Labour Supply, EKI, (1993), Tantangan Ekspor non Migas Indonesia , DPE (1994), Prospek Ekonomi, Gramedia, (1995), "Liberalisasi dan Pemerataan dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan, Tiara Wacana, 1995, Performace of Indonesia State owned Enterprises, Seminar World Bank (April 1995), "Ability to Pay minimum wage and Workers Condition in Indonesia", Seminar World Bank Seminar (1995), Consistent Macroeconomic Development and its Limitation (Sri Mulyani dan Ari Kuncoro), Indonesia Economy Toward The Twenty First Century – IDE (1996).



BAB 5

ANALISA COGNITIVE MAP SRI MULYANI INDRAWATI

5.1 *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Berdasarkan data-data sekunder yang diperoleh dari dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati selama tahun 2007 sampai dengan 2009, disusun *cognitive map* Sri Mulyani Indarwati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan. Tujuan menyusun *cognitive map* ini adalah untuk memperoleh gambaran tentang *belief*, *values* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi yang dilaksanakan di Kementerian Keuangan. *Cognitive map* disusun menggunakan panduan dari Ackermann, dkk (1992), yang terdiri dari 11 tahap. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, tahapan tersebut tidak dapat berdiri secara mandiri karena beberapa tahap dilaksanakan secara bersamaan dengan tahap sebelum atau sesudahnya. Pada tahap awal, peneliti mengelompokkan konsep-konsep, yang diperoleh dari dokumentasi pidato, menjadi lapisan-lapisan *goal* (tujuan), *strategic direction* (arah strategis) dan *potential options* (pilihan potensial).

Goal adalah konsep yang dianggap baik atau penting oleh objek penelitian. Berdasarkan dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati diperoleh data bahwa diperlukan suatu kegiatan percepatan pelaksanaan *good governance* di Kementerian Keuangan, sehingga konsep yang ditetapkan menjadi *goal* adalah reformasi birokrasi yang merupakan suatu kegiatan percepatan pelaksanaan *good governance* di Kementerian Keuangan.

Sedangkan *strategic direction* merupakan konsep yang memiliki karakteristik antara lain berimplikasi jangka panjang, biaya tinggi atau memerlukan perubahan budaya. Dalam hal ini *strategic direction* adalah program-program dan strategi reformasi birokrasi yang dijalankan di Kementerian Keuangan.

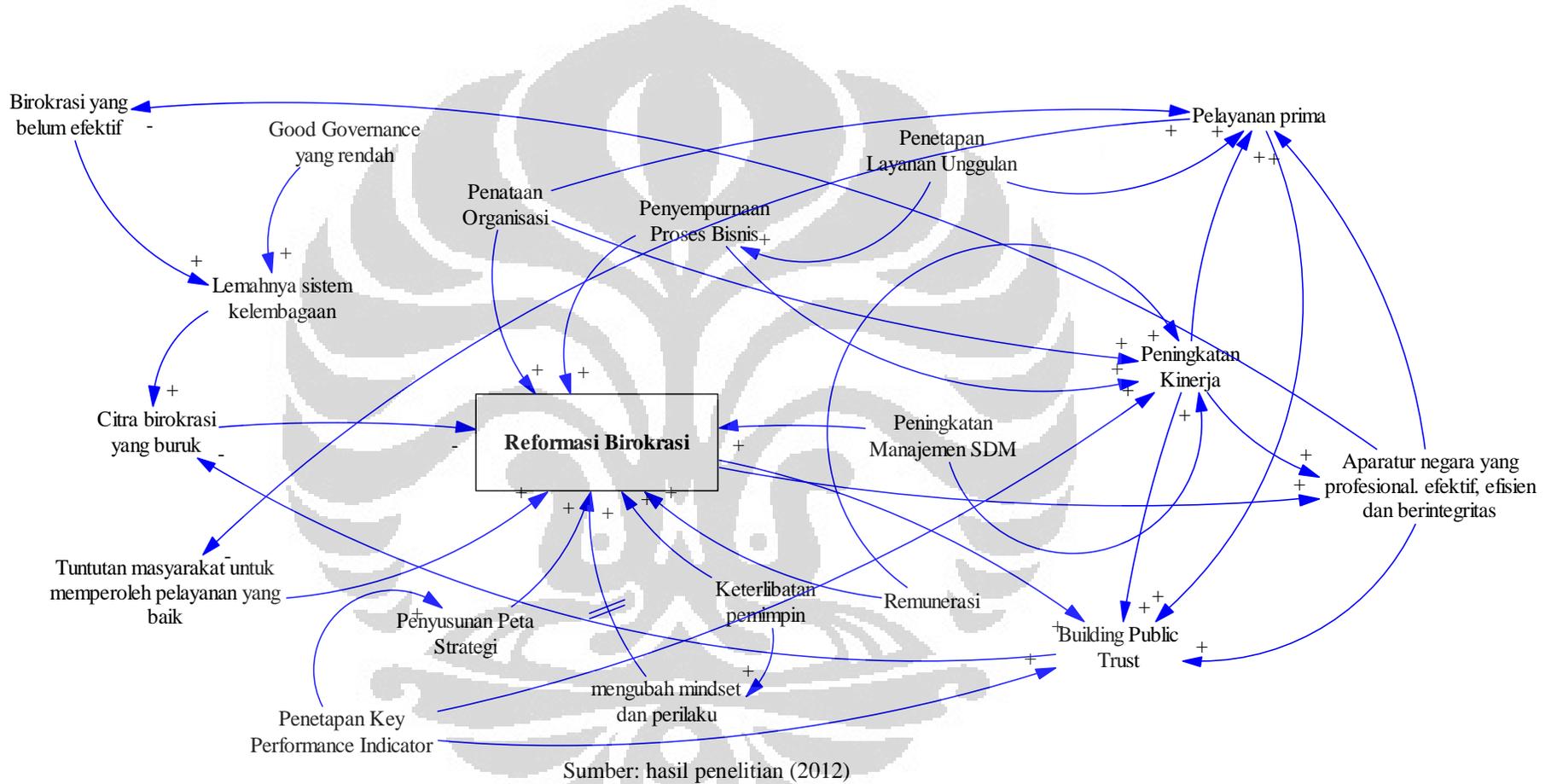
Sedangkan *potential option* yang biasanya adalah konsep yang merupakan program-program yang lebih teknis atau khusus kurang nampak dalam

dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati. Namun demikian diperoleh pula data atau konsep yang dapat dikategorikan menjadi pertimbangan penyebab perlunya dilaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan dan harapan-harapan Sri Mulyani Indrawati atas kondisi yang ingin dicapainya setelah pelaksanaan reformasi birokrasi. Konsep-konsep ini lah yang juga peneliti letakkan dibagian yang lebih luar dari *Goal*.

Selanjutnya setelah mengkategorikan dan menyusun hirarki yang terdiri dari *goals dan strategic direction*, langkah berikutnya dibuatlah *cognitive map*. Konsep-konsep yang memiliki hubungan dihubungkan dengan tanda panah, untuk menunjukkan hubungan kausalitas antar konsep tersebut. Kemudian tanda panah tersebut diberi tanda '+' (*increase*) dan '-' (*decrease*). Tanda '+' atau '-', menunjukkan kenaikan atau penurunan variabel asal panah akan menyebabkan kenaikan atau penurunan variabel kepala panah. Setelah tahapan-tahapan ini dilaksanakan terbangunlah *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, yang mencakup variabel-variabel yang dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan serta hubungan kausalitas antar variabel tersebut.

Gambar 5.1 merupakan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, dengan reformasi birokrasi sebagai *goal* diletakkan di tengah *map*. Sedangkan *strategic direction* serta konsep-konsep yang dapat dikategorikan menjadi pertimbangan penyebab perlunya dilaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, hal-hal yang dianggap penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dan harapan-harapan Sri Mulyani Indrawati atas kondisi yang ingin dicapainya setelah pelaksanaan reformasi birokrasi, berada disekelilingnya.

Gambar 5.1 *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan



Berdasarkan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan berawal dari persepsi Sri Mulyani atas kondisi dan tuntutan dalam lingkungan birokrasi Indonesia. Hal ini antara lain disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam acara Launching Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama dan Kantor Pelayanan Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) di Lingkungan Kanwil DJP Jawa Barat I, Jawa Barat II dan Banten, sebagai berikut:

“ Bapak dan Ibu yang saya hormati. Salah satu permasalahan besar yang sedang dihadapi oleh bangsa saat ini adalah lemahnya sistem kelembagaan kita. Belum berjalannya *good governance* dan belum efektifnya birokrasi merupakan kontributor utama lemahnya sistem kelembagaan tersebut. Birokrasi masih sering dicerminkan sebagai penghambat dan bukan sebagai regulator yang menjembatani hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan masyarakat. Tingginya harapan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik dihadapkan pada “buruknya citra” yang melekat pada institusi-institusi pemerintah, sehingga mengharuskan kita untuk selalu terus mendorong percepatan pelaksanaan *good governance*.”⁴¹

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Eden dan Ackermann (2002) bahwa persepsi terhadap tuntutan lingkungan akan memunculkan kebutuhan untuk membuat kebijakan yang dirancang untuk memenuhi tuntutan lingkungan tersebut.⁴² Dalam upaya memenuhi tuntutan masyarakat untuk mendapat pelayanan yang terbaik namun disisi lain birokrasi memiliki citra yang buruk, Sri Mulyani Indrawati memutuskan untuk melaksanakan percepatan pelaksanaan *good governance* di organisasi yang dipimpinnya, yang disebut reformasi birokrasi.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Caiden (1969, H. 65) bahwa kebutuhan akan reformasi administrasi muncul karena adanya fungsi yang salah dari proses perubahan administrasi yang alamiah. Dengan demikian keputusan untuk melakukan reformasi birokrasi di keseluruhan Kementerian Keuangan didasari oleh kebutuhan untuk “mempercepat” perbaikan-perbaikan di lingkungan

⁴¹ , Era Baru Reformasi Birokrasi, Himpunan Naskah Pidato Dr. Sri Mulyani Indrawati Menteri Keuangan Republik Indonesia, Pusat Analisis dan Harmonisasi Kebijakan Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan, 2009, halaman 4.

⁴² Eden, Colin & Ackermann. Cognitive Mapping Expert Views for Policy Analysis in the Public Sector. European Journal of Operational Research. 2002. www.sciencedirect.com.

Kementerian Keuangan, dan perbaikan tersebut tidak dapat mengandalkan perubahan alamiah dalam arti tanpa perencanaan dan dikendalikan. Sedangkan mengenai reformasi birokrasi Sri Mulyani Indrawati memberikan definisi sebagaimana yang disampaikannya pada Dies Natalis Ke-63 PTIK dan Wisuda Sarjana Ilmu Kepolisian “Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Kepolisian Sekarang”, yaitu:

“Reformasi birokrasi menyarankan suatu gagasan tentang dan kehendak untuk perubahan dan perbaikan dalam birokrasi negara. Saran yang dipancarkan tentang perubahan dan perbaikan tentu didahului dengan pengakuan dan kesadaran akan keadaan yang perlu diubah dan diperbaiki. Sebelum berangkat meluncurkan suatu usaha reformasi, kita dituntut untuk tahu persis mengenai kegagalan, keburukan dan kesalahan apa saja yang perlu dibetulkan, dan kekurangan apa yang perlu disempurnakan. Kesadaran ini telah dipunyai oleh pemerintah yang terbukti dari munculnya program reformasi birokrasi sebagai salah satu program pemerintah yang utama, kalaulah bukan yang terpenting, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009.

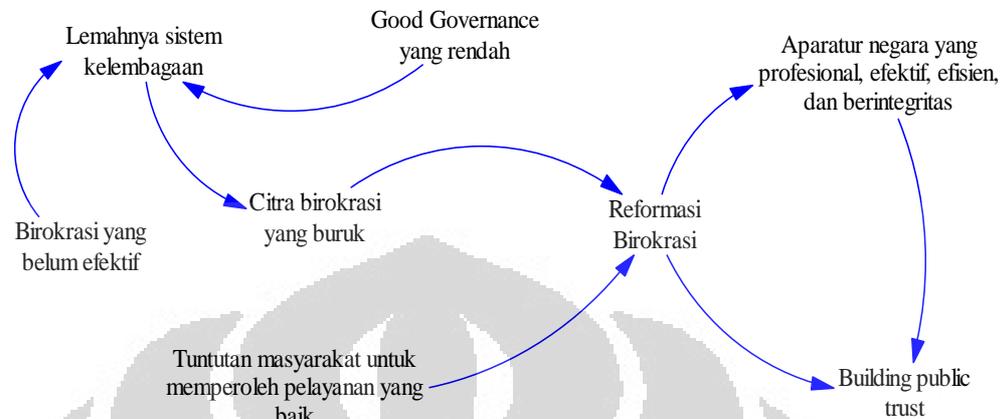
.....
 Tujuan reformasi tersebut mencakup segalanya. Artinya reformasi birokrasi/institusi harus dimulai dengan pengakuan bahwa kita berangkat dari keadaan aparatur negara yang masih kotor, belum profesional, dan kurang bertanggungjawab, sehingga menyebabkan birokrasi yang inefisien dan tidak efektif serta pelayanan publik yang dihasilkan buruk.”⁴³

Bila dikaitkan dengan tugas dan fungsi Kementerian Keuangan, sebagai lembaga yang menangani kebijakan yang berhubungan dengan hampir seluruh aspek perekonomian negara, melakukan perbaikan di lembaga ini tentunya akan berpengaruh pula pada perbaikan pembiayaan pelaksanaan pemerintahan secara keseluruhan. Dengan demikian reformasi di birokrasi Kementerian Keuangan merupakan hal yang tidak dapat ditunda lagi. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam wawancara melalui surat elektronik dan diperkuat dengan pernyataan salah satu direktur jenderal Kementerian Keuangan.

Berdasarkan dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati, kondisi-kondisi yang dipersepsi oleh Sri Mulyani sebagai dasar munculnya kebutuhan melakukan

⁴³ Era Baru, Op.Cit, halaman 364.

reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 5.2 Persepsi pada Penyebab (*Causes*) Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Sumber: hasil penelitian (2012)

Sedangkan berdasarkan hasil wawancara melalui surat elektronik, Sri Mulyani Indrawati menambahkan penyebab dibuatnya kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan pada saat itu adalah dengan telah ditetapkannya 3 paket undang-undang terkait keuangan negara, dimana berdasarkan undang-undang tersebut diamanatkan pengelolaan keuangan negara yang terbuka, baik, bersih dan kompeten sedangkan birokrasi Kementerian Keuangan belum memenuhi kondisi dan kompetensi yang dibutuhkan. Kondisi yang juga disebutkannya sebagai penyebab dibuatnya kebijakan reformasi birokrasi adalah peranan Kementerian Keuangan sangat strategis dalam pengelolaan ekonomi dan dalam menentukan kemajuan kesejahteraan rakyat serta dalam menciptakan keadilan sosial, baik dari segi penerimaan negara dari pajak dan bukan pajak maupun dalam merancang belanja negara untuk menciptakan kesejahteraan sosial dan menunjang kegiatan ekonomi. Hal-hal ini sejalan dengan pernyataan salah satu direktur jenderal Kementerian Keuangan, yang menjadi salah satu Ketua Pelaksana Harian pada saat Sri Mulyani Indrawati memimpin reformasi birokrasi, bahwa penetapan 3 paket Undang-Undang Keuangan Negara dan peran strategis Kementerian Keuangan pun menjadi pendorong Sri Mulyani

Universitas Indonesia

Indrawati untuk membuat kebijakan reformasi birokrasi. Selain itu diperoleh informasi bahwa kriteria Kementerian/Lembaga (K/L) yang menjadi *pilot project* reformasi birokrasi di Indonesia pada tahun 2007 adalah K/L yang menangani keuangan, pengawasan dan peradilan, oleh karena itu Kementerian Keuangan menjadi salah satunya.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Caiden (1969, H.8) bahwa “*administrative reform is the artificial inducement of administrative transformation against resistance*”, dengan demikian reformasi administrasi merupakan perubahan yang dibuat secara sengaja, direncanakan, dan tidak bersifat alamiah. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan Sri Mulyani Indrawati dalam acara Dies Natalis Ke-63 PTIK dan Wisuda Sarjana Ilmu Kepolisian “Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Kepolisian Sekarang”, yaitu:

“Kehendak untuk menjalankan transparansi dan akuntabilitas serta reformasi birokrasi pada umumnya, masih harus diwujudkan secara nyata. Cara untuk konkretisasi ialah dengan menyusun program khusus untuk itu. Melaksanakan reformasi benar-benar merupakan sebuah langkah besar. Tidak mungkin rasanya untuk melaksanakan program reformasi hanya dengan pidato dan retorika yang baik disertai dengan “*trick*” *public relation* atau *image building* saja melalui iklan ke masyarakat. Reformasi itu tidak dapat dilakukan secara apa adanya, sebagai kegiatan sampingan dan sekedar menyerahkan kepada unit-unit fungsional yang sudah ada.”⁴⁴

Dalam rangka mengkonkretkan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan yang memiliki 12 (dua belas) unit eselon I dan memiliki kantor vertikal yang tersebar di seluruh Indonesia, Sri Mulyani Indrawati mencanangkan berbagai program dan strategi untuk melaksanakan reformasi birokrasi.

Pada tahun 2007, Sri Mulyani Indrawati mencanangkan pelaksanaan reformasi birokrasi yang berlaku di keseluruhan Kementerian Keuangan. Pada dasarnya reformasi birokrasi ini merupakan kelanjutan dari berbagai perbaikan atau reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan di beberapa unit eselon I, seperti Direktorat Jenderal Pajak⁴⁵ dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan.⁴⁶ Sejalan

⁴⁴ Era Baru, Op.Cit., halaman 371.

⁴⁵, Kompilasi Pidato Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati, 2009, Menjawab Tantangan Global melalui Reformasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, 2010, halaman 40.

⁴⁶ Era Baru, Op.Cit., halaman 265.

dengan pengungkapannya di atas, upaya konkretisasi pelaksanaan reformasi birokrasi dilaksanakan dengan membuat program-program yang sering disebut tiga pilar utama, yaitu penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, dan peningkatan manajemen SDM, sebagaimana yang disampaikan pada acara Seminar Internasional “Reformasi Birokrasi yang efektif dan efisien di Indonesia (Kementerian PAN, World Bank, GTZ, Ausaid, EC dan Kedubes Belanda), yaitu:

“Reformasi birokrasi di Departemen Keuangan diprioritaskan pada tiga hal utama, yaitu penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, dan peningkatan sumber daya manusia.”⁴⁷

Program penataan organisasi meliputi pemisahan, penggabungan, dan penajaman fungsi serta modernisasi. Penataan organisasi ditujukan untuk menciptakan struktur organisasi yang mampu menghasilkan kebijakan yang lebih baik, responsif dan terjadinya *check and balance* serta *self correction* yang efektif. Program penataan organisasi ini berorientasi pada aspirasi publik dan bersifat *self-reinventing* yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk merespon dan mengantisipasi dinamika kebutuhan masyarakat.⁴⁸ Berikut adalah perbandingan antara *action plan* dan kegiatan yang termasuk dalam program penataan organisasi selama tahun 2007- 2009.

Tabel 5.1. Perbandingan antara *Action Plan* dan Pelaksanaan Program Penataan Organisasi tahun 2007-2009

<i>Action Plan</i>	Pelaksanaan Program Penataan Organisasi		
	2007	2008	2009
1. Penataan organisasi, Januari s.d. Pebruari 2007: BKF, DJA, DJP, DJBC, DJPbn, DJKN, Bapepam & LK, SETJEN (Biro Kepegawaian, Biro Hukum), ITJEN; 2. Beberapa penyempurnaan sesuai dengan Perpres 94-95/2006; 3. Evaluasi hasil penataan organisasi,	Penataan organisasi di unit: 1. DJP; 2. DJBC; 3. DJPB; 4. Biro SDM	Penataan organisasi di unit: 1. Setjen; 2. DJA; 3. DJP; 4. DJBC; 5. DJKN; 6. DJPK; 7. DJPB;	Penataan organisasi di unit: 1. DJP; 2. DJBC; 3. Bapepam-LK 4. Kantor vertikal dari

⁴⁷ Era Baru, Op.Cit., halaman 327-328.

⁴⁸ Era Baru, Op.Cit. halaman 328.

Action Plan	Pelaksanaan Program Penataan Organisasi		
	2007	2008	2009
Januari 2008 s.d. Desember 2009.		8. DJPU; 9. Itjen; 10. BKF; 11. Bapepam_LK; 12. BPPK; 13. Kantor vertikal dari DJP, DJPN, DJKN.	DJP, BJBC dan BPPK

Sumber: Kementerian Keuangan (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel perbandingan di atas, terlihat bahwa sejak tahun 2007 sampai 2009, dalam upaya membentuk organisasi yang berorientasi pada aspirasi publik dan mampu mengantisipasi dinamika kebutuhan masyarakat, penataan organisasi terus berlangsung di tubuh Kementerian Keuangan. Tabel di bawah ini menggambarkan perubahan jumlah jabatan di Kementerian Keuangan selama tahun 2007 sampai dengan 2009.

Tabel 5.2. Perbandingan Jumlah Jabatan pada tahun 2007-2009 (per eselonering)

Tahun	Eselon										Jumlah	%
	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%		
2007	17		209		1737		8837		1980		12780	
2008	17	0	212	1,44	1686	-2,94	8997	1,81	1878	-5,15	12790	0,08
2009	17	0	220	3,77	1662	-1,42	8980	-0,19	2002	6,60	12881	0,71

Keterangan:

% : Persentase selisih jumlah jabatan pada tahun berjalan dengan jumlah jabatan pada tahun sebelumnya

Sumber: Kementerian Keuangan (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel 5.2. dapat dilihat bahwa seiring dengan kegiatan penataan organisasi, yang merupakan salah satu program reformasi birokrasi, secara keseluruhan jumlah jabatan di Kementerian Keuangan bertambah, dari tahun 2007 ke tahun 2008 bertambah sebanyak 0.08 % dan dari tahun 2008 ke tahun 2009 bertambah sebanyak 0,71%. Eselonering jabatan yang terus bertambah adalah jabatan eselon II, yang naik sebanyak 1,44% dan 3,77%. Sedangkan untuk

Universitas Indonesia

eselonering yang selalu berkurang adalah jabatan eselon III, yaitu sebanyak 2,94% dan 1,42%, Jabatan eselon IV, pada tahun 2008 bertambah sebanyak 1,81% dari tahun sebelumnya namun demikian pada tahun 2009 berkurang sebanyak 0,19% dari tahun sebelumnya. Untuk jabatan eselon V, setelah pada tahun 2008 berkurang sebanyak 5,15% dari tahun sebelumnya namun pada tahun 2009 bertambah dengan cukup signifikan sebanyak 6,60% dibandingkan tahun 2008. Dengan demikian program penataan organisasi ini, yang berorientasi pada aspirasi publik dan bersifat *self-reinventing* dan dilakukan secara terus menerus serta berkesinambungan untuk merespon dan mengantisipasi dinamika kebutuhan masyarakat, menjadikan organisasi Kementerian Keuangan menjadi lebih “gemuk” dibandingkan tahun sebelumnya, hal ini terjadi karena apabila dinilai diperlukan suatu fungsi baru maka apabila tidak dapat ditampung oleh jabatan yang telah ada, akan dibuat suatu kotak baru, dalam arti jabatan struktural baru. Apalagi kegiatan Analisa Beban Kerja yang terukur pun baru dilaksanakan bersamaan dengan program penataan organisasi ini, sehingga belum dapat dijadikan sebagai acuan melakukan penataan organisasi pada tahun 2007 sampai dengan 2009.

Sebagai organisasi yang pro publik, program penyempurnaan proses bisnis diarahkan untuk menghasilkan proses bisnis yang akuntabel dan transparan serta mempunyai kinerja yang cepat dan ringkas. Upaya penyempurnaan proses bisnis ini lebih difokuskan pada penyederhanaan dan standarisasi pekerjaan, termasuk prosedur, persyaratan dan formulir yang dipakai. Tujuannya adalah memberikan pelayanan yang terbaik sekaligus kepastian pelayanan untuk masyarakat.⁴⁹ Berikut adalah perbandingan antara *action plan* dan kegiatan yang termasuk dalam program penyempurnaan proses bisnis selama tahun 2007- 2009.

⁴⁹ Era Baru, Op.Cit., halaman 328.

Tabel 5.3. Perbandingan antara *Action Plan* dan Pelaksanaan Program Penyempurnaan Proses Bisnis tahun 2007-2009

<i>Action Plan</i>	Pelaksanaan Program Penyempurnaan Proses Bisnis		
	2007	2008	2009
<p>1. Penyusunan Pedoman Analisis dan Evaluasi Jabatan, Pedoman Analisis Beban Kerja dilaksanakan pada Januari s.d. Pebruari 2007;</p> <p>2. Penyusunan Pedoman Standard Operating Procedures (SOP), Pedoman Peningkatan kualitas pelayanan publik, serta Pedoman Key Performance Indicators (KPI) dilaksanakan pada Januari s.d. Maret 2007;</p> <p>3. Pelaksanaan Analisis dan Evaluasi Jabatan serta Analisis Beban Kerja dilaksanakan pada Maret s.d. April 2007;</p>	<p>1. Analisa dan Evaluasi Jabatan, terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penyempurnaan pedoman analisis dan evaluasi jabatan; - Analisis Jabatan dan penyusunan uraian jabatan - Evaluasi jabatan dengan menghasilkan peringkat jabatan. <p>2. Penyusunan SOP, terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan Pedoman penyusunan SOP; - Penyusunan SOP - Penentuan SOP Layanan Unggulan <p>3. Analisis Beban Kerja</p> <p>4. Pengisian kuesioner Managerial Style Inventory</p>	<p>1. Analisis dan Evaluasi Jabatan, terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisis Jabatan; - Evaluasi jabatan bagi jabatan baru; - Penyempurnaan remunerasi <p>2. Penyempurnaan SOP (termasuk SOP Layanan Unggulan)</p> <p>3. Pengembangan dan pelaksanaan ABK</p>	<p>1. Analisis dan Evaluasi jabatan bagi organisasi yang mengalami reorganisasi dan evaluasi pelaksanaan penilaian grading pelaksana;</p> <p>2. Identifikasi SOP Layanan Unggulan baru dan evaluasi SOP yang telah ada;</p> <p>3. ABK pada unit yang tidak memiliki kantor vertikal dan yang memiliki kantor vertikal</p>

<i>Action Plan</i>	Pelaksanaan Program Penyempurnaan Proses Bisnis		
	2007	2008	2009
4. Pelaksanaan peningkatan kualitas pelayanan publik dilaksanakan pada April s.d. Desember 2007;			
5. Penyusunan KPI pada unit Eselon I di lingkungan Departemen Keuangan dilaksanakan pada April s.d. Desember 2007;			
6. Penerapan manajemen berbasis kinerja (KPI) pada unit-unit yang telah menerima TKT pada Januari 2007;			
7. Penyusunan Pedoman Jabatan Fungsional dimulai tahun 2007.			

Sumber: Kementerian Keuangan (telah diolah kembali)

Bila memperhatikan tabel di atas dapat dilihat bahwa program penyempurnaan proses bisnis Kementerian Keuangan dilaksanakan secara terus-menerus sejak tahun 2007 sampai 2009 dalam upaya memberikan pelayanan yang terbaik sekaligus kepastian pelayanan untuk masyarakat. Berikut perbandingan hasil survei kepuasan

pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan oleh instansi Kementerian Keuangan.

Tabel 5.4. Hasil Survei Opini Kepuasan Pelanggan



Sumber: Kementerian Keuangan

Bila memperhatikan tabel di atas nampak bahwa persentase pelanggan yang merasa puas atas pelayanan Kementerian Keuangan mengalami kenaikan pada tahun 2008, yaitu dari 63% pada tahun 2007 menjadi 74,4%. Sedangkan pada tahun 2009 mengalami penurunan dari 74,4% pada tahun 2008 menjadi 71,4%. Hal ini dapat menunjukkan bahwa upaya perbaikan pelayanan yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan belum bisa menjaga stabilitas jumlah para pengguna yang merasa puas. Dengan demikian upaya perbaikan tersebut perlu tetap ditingkatkan dan disesuaikan dengan tuntutan para pengguna jasa.

Program peningkatan manajemen SDM dalam reformasi birokrasi dinyatakan oleh Sri Mulyani Indrawati sebagai bidang yang memiliki tantangan besar bagi suatu proses reformasi karena dihadapkan pada masalah warisan (kualitas dan kuantitas), keterbatasan manajerial dan skill dan langkanya inisiatif yang produktif dan kepemimpinan yang efektif.⁵⁰ Kegiatan yang termasuk dalam program peningkatan manajemen SDM adalah peningkatan diklat berbasis kompetensi, pembangunan *Assessment Center*, penyempurnaan pola mutasi, penegakan disiplin, pengintegrasian SIMPEG (sistem informasi kepegawaian).

⁵⁰ Era Baru, Op.Cit., halaman 337.

Berikut adalah perbandingan antara *action plan* dan kegiatan yang termasuk dalam program peningkatan manajemen SDM selama tahun 2007- 2009.

Tabel 5.5 Perbandingan antara *Action Plan* dan Pelaksanaan Program Peningkatan Manajemen SDM tahun 2007-2009

<i>Action Plan</i>	Pelaksanaan Program Peningkatan Manajemen SDM		
	2007	2008	2009
<p>1. Penataan PNS, dilaksanakan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penilaian kompetensi untuk Pejabat Eselon II, III, & IV → Mei s.d. Desember 2007; - Membandingkan formasi dengan bezeting berdasarkan hasil analisa beban kerja untuk Eselon V/Koordinator Pelaksana dan Pelaksana → Mei s.d. Desember 2007. <p>2. Pembangunan Assessment Center dalam rangka seleksi dan penempatan pejabat Eselon II, III, dan IV → Mei 2007 s.d. Mei 2008;</p> <p>3. Penyusunan Pola Mutasi sebagai pendukung</p>	<p>1. Pengintegrasian Sistem Informasi Kepegawaian (SIMPEG)</p> <p>2. Penyusunan pedoman pola mutasi;</p> <p>3. Pembangunan <i>Assessment Center</i>;</p> <p>4. Penyusunan Pedoman Rekrutmen;</p> <p>5. Peningkatan Disiplin PNS.</p>	<p>1. Pengembangan <i>Assessment Center</i>;</p> <p>2. Penyelenggaraan diklat berbasis kompetensi;</p> <p>3. Penyusunan Pola Mutasi;</p> <p>4. Pengembangan SIMPEG.</p>	<p>1. Pengembangan <i>Assessment Center</i>;</p> <p>2. Penyelenggaraan diklat berbasis kompetensi;</p> <p>3. Penyusunan Pola Mutasi unit eselon I;</p> <p>4. Pengembangan SIMPEG.</p>

Action Plan	Pelaksanaan Program Peningkatan Manajemen SDM		
	2007	2008	2009
Assessment Center → Mei s.d. Agustus 2007; 4. Perbaiki Sistem Rekrutmen Golongan II → Januari s.d. Mei 2007; 5. Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) → Tahun 2006 s.d. 2009; 6. Penyusunan Pedoman Peningkatan Disiplin PNS → Januari 2007; 7. Pendidikan dan Pelatihan → Januari 2007.			

Sumber: Kementerian Keuangan (telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa manajemen SDM Kementerian Keuangan terus ditingkatkan selama tahun 2007 sampai dengan 2009. Hanya saja, rencana penataan PNS baru dilaksanakan pada tahap penilaian kompetensi pejabat struktural dan belum ditindaklanjuti dengan membandingkan antara kebutuhan pejabat (formasi) dan aktual pejabat yang ada (*bezeting*), yang awalnya direncanakan akan dilaksanakan pada tahun 2007. Selain itu belum nampak program yang secara khusus menangani masalah perencanaan SDM, hal ini bisa menjadikan program-program yang ada kurang mengantisipasi kebutuhan jangka panjang Kementerian Keuangan terkait SDM yang dibutuhkannya untuk mewujudkan visi dan misi yang dimilikinya.

Selain kegiatan-kegiatan yang dikelompokkan dalam tiga bidang tersebut di atas, pencapaian tujuan reformasi birokrasi diupayakan dengan program penyusunan peta strategi Kementerian Keuangan dan penerapan sistem

Universitas Indonesia

remunerasi. Penyusunan peta strategi ini merupakan strategi untuk mempercepat perwujudan visi dan *roadmap* Kementerian Keuangan yang disesuaikan dengan proses reformasi birokrasi yang sedang berjalan. Visi tersebut diterjemahkan kedalam peta strategi yang lebih spesifik yang kemudian dikonkretkan dengan cara mengembangkan pengukuran kinerja dengan *Key Performance Indicator* (KPI). Keseluruhan peta strategis pada setiap tema pengelolaan APBN di Kementerian Keuangan (Kemenkeu-wide) juga telah diturunkan pada sasaran strategis dan KPI masing-masing pejabat eselon I dan eselon II.⁵¹ Penyusunan KPI ini pada *action plan* reformasi birokrasi direncanakan akan dilaksanakan pada tahun 2007 dan berada pada program penyempurnaan proses bisnis, namun hal ini baru dapat dilaksanakan pada tahun 2008 dan menjadi program yang mandiri terlepas dari program penyempurnaan proses bisnis.⁵²

Program remunerasi, yang merupakan pemberian tunjangan berdasarkan sistem peringkat jabatan dilaksanakan mulai tahun 2007. Hal ini sejalan dengan *action plan* reformasi birokrasi yang merencanakan pelaksanaannya pada tahun 2007. Walaupun dilaksanakan pada tahun 2007, namun Sri Mulyani Indrawati menyatakan bahwa hal ini sebetulnya merupakan bagian akhir dari program reformasi birokrasi yang sebelumnya didahului dengan perbaikan di berbagai bidang yang dapat meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas sistem manajemen sumber daya manusia. Seperti yang diungkapkannya pada acara Launcing Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama dan Kantor Pelayanan Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) di Lingkungan Kanwil DJP Jawa Barat I, Jawa Barat II, dan Banten, yaitu:

“.....Dapat dilihat bahwa perbaikan remunerasi hanyalah salah satu bagian akhir dari program reformasi birokrasi yang sebelumnya didahului dengan perbaikan di berbagai bidang yang dapat meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas sistem manajemen sumber daya manusia.⁵³

Pada *action plan* reformasi birokrasi 2007 – 2009, telah tercantum program penyusunan remunerasi berbasis pekerjaan, kompetensi dan kinerja yang akan

⁵¹ Era Baru, Op.Cit., halaman 329

⁵² Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun 2008.

⁵³ Era Baru, Op.Cit.,halaman 8.

dilaksanakan pada tahun 2007, dengan tahap awal pemberiannya berdasarkan pada peringkat dan kompetensi jabatan.⁵⁴ Pemberian remunerasi ini dijadikan Sri Mulyani Indrawati sebagai “alat” untuk menagih perbaikan kinerja dari para bawahannya, seperti yang disampaikannya dalam acara sosialisasi tugas Inspektorat Jenderal tentang Reformasi dan Birokrasi, yaitu:

“..... Departemen Keuangan yang semua orang tahu. Sekarang sudah punya *image* yang bagus, reform remunerasi. Tapi didalam paketa nya yang pertama adalah reformasi, yang R yang ini yang harus kita *delivered* karena remunerasi sudah saya bayar. R yang kedua masak saya sudah bayar kalau seperti anda pergi ke Mc tik tik kalau anda gak dapatkan burger dalam waktu tiga menit maka anda mendapatkan *burger* kedua gratis gitu kan? Nah saya sudah bayar, ini berapa menit nih? Tik tik enam bulan anda gak *delivered*, saya ambil remunerasi. Iya dong..... Anda berhutang pada publik sekarang.....”⁵⁵

Sebagaimana terlihat pada gambar 5.1., sampai tahun 2009 belum terlihat kaitan antara pemberian remunerasi dengan kinerja, baik kinerja pegawai maupun kinerja organisasi, dalam arti belum tersedia program yang mengakomodir peningkatan remunerasi karena adanya peningkatan kinerja. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu direktur jenderal Kementerian Keuangan, diperoleh informasi bahwa program pemberian remunerasi ini merupakan betul-betul ide original Sri Mulyani Indrawati, dalam arti bahwa konsep awal Tim Perumus dan TRB hanya mengkonsepkan besaran tambahan penghasilan yang tidak berjumlah sebanyak yang kemudian diajukan oleh Sri Mulyani Indrawati kepada DPR. Selain itu Sri Mulyani Indrawati pun betul-betul terjun secara pribadi dalam rangka memperoleh persetujuan pihak DPR atas besaran remunerasi tersebut.

Berdasarkan dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati, diperoleh data bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi untuk mencapai tujuan pelaksanaan *good governance* di lingkungan Kementerian Keuangan ini tidak dapat dilaksanakan tanpa keterlibatan para pemimpin. Hal ini seringkali disampaikan Sri Mulyani Indrawati ketika memberikan pengarahan kepada para bawahannya. Seperti yang disampaikannya pada acara Pencanaan Reformasi Perpajakan Jilid Kedua berikut ini:

⁵⁴ Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun 2007.

⁵⁵, Kebijakan dan Arahan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indarwati Tahun 2008, Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan, 2009, halaman 46.

“Didalam reformasi, fungsi dari Dirjen dan Menteri menjadi sangat penting untuk mengisi peranan kepemimpinan. *Leading the way*, menciptakan perubahan dengan mengharuskan adanya pencapaian, *me-motivate*, melindungi pada saat anak buah menghadapi dilema dan berbagai kesulitan, dan terus mengajak dan menjaga agar proses reform ini tidak berhenti.”⁵⁶

Begitu pula pada acara penandatanganan kontrak kinerja Menteri Keuangan dan pejabat eselon I, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Saya benar-benar ingin titip kepada eselon I, karena yang paling sulit diubah bukan teman-teman yang duduk di meja pertama ini. Tapi di eselon II tiap unit *gap*-terasa. Kalau masing-masing eselon I bisa men-*secure* perasaan *urgency* yang selama ini dirasakan ke eselon II dan III, Saya yakin akarnya pasti sudah lebih dalam. Kalau cuma dari saya ke eselon I, itu *very easy*. Tapi jika *it goes given* kepada eselon II dan III, Saya kira *suistanability* dari *effort* kita akan jauh lebih banyak.....Jadi saya titip IKU yang tadi ditandatangani. Tolong Bapak Ibu sekalian sampaikan pemikiran, sikap dan perubahan dari tingkah laku kita kepada eselon II dan eselon III. Sikap itu penting untuk terus menerus kita tanamkan pada eselon II dan III.”⁵⁷

Sedangkan dalam Dies Natalis Ke-63 PTIK dan Wisuda Sarjana Ilmu Kepolisian, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Keberhasilan suatu reformasi sangat tergantung pada kepemimpinan-*leadership* dan rasa memiliki dari jajaran-jajaran utama.....Dari riwayat gerakan reformasi yang masih pendek, fakta empirik menunjukkan tanpa pemimpin kuat - dalam hal ini pemimpin tertinggi di masing-masing satuan-satuan- reformasi tidak bisa berkelanjutan, bahkan mungkin tidak pernah akan bisa dimulai.”⁵⁸

Berdasarkan hasil wawancara melalui surat elektronik, Sri Mulyani Indrawati mengungkapkan bahwa para bawahannya memiliki antusiasme yang tinggi dan baik. Selain itu terungkap pula bahwa diantara para bawahannya, para pejabat eselon I sangat penting untuk diyakinkan dan dijadikan sebagai pelaku dan penanggung jawab program reformasi. Dan para pejabat eselon I dianggapnya cukup responsif meskipun cenderung hati-hati dan penuh pertimbangan. Sedangkan bawahan yang dianggapnya paling sulit untuk digerakkan adalah

⁵⁶ Kompilasi Pidato Menteri Keuangan, Op.Cit., halaman 96.

⁵⁷ Kompilasi Pidato Menteri Keuangan, Op.Cit., halaman 40.

⁵⁸ Era Baru, Op.Cit., halaman 368.

pejabat eselon III yang memang jarang atau tidak langsung berhubungan dengan Menteri, sehingga sulit untuk dijadikan motor reformasi birokrasi.

Dalam dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati pun diperoleh data bahwa hal yang paling penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi agar mencapai tujuan pelaksanaan *good governance* di lingkungan Kementerian Keuangan adalah perubahan *mindset* dari para pegawai Kementerian Keuangan. Perubahan *mindset* tersebut memerlukan waktu yang lama dan bukan suatu usaha yang mudah. Seperti yang disampaikannya pada acara Pencanaan Reformasi Perpajakan Jilid Kedua berikut ini:

“Tbu dan Bapak sekalian jangan menganggap reformasi ini indah dan gampang.....Semua itu dilakukan sebetulnya untuk menumbuhkan sikap baru. *Reform is about mind set. Reformasi is about behaviour* yang berubah menjadi lebih baik.”⁵⁹

Sedangkan pada seminar internasional “Reformasi Birokrasi yang Efektif dan Efisien di Indonesia” (Kementerian PAN, World Bank, GTZ, AUSAID, EC dan Kedubes Belanda) Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Dari *best practise* di berbagai negara yang menjadi akar reformasi birokrasi adalah perubahan *mindset* semua pihak yang terlibat. Perubahan *mindset* ini harus muncul secara sukarela dari individu-individu yang ada didalamnya. Upaya paksa dan kontrol yang ketat hanya akan dapat diterapkan pada langkah awal, selanjutnya keberhasilannya akan sangat ditentukan oleh perubahan *mindset* tersebut.”⁶⁰

Berdasarkan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dapat pula terlihat perhatian Sri Mulyani Indrawati terhadap arti penting kinerja. Program dan strategi reformasi birokrasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja pegawai dan kinerja organisasi Kementerian Keuangan. Hal ini antara lain dapat terlihat dari pengungkapan Sri Mulyani Indrawati dalam beberapa kesempatan, antara lain:

- dalam acara Pelantikan Pejabat Eselon II Direktorat Jenderal Bea dan Cukai:

“Perubahan dalam susunan organisasi ini diharapkan dapat memberikan dampak pada peningkatan efisiensi dan efektifitas kinerja. Sejatinya, itulah maksud dan tujuan utama dari perubahan itu sendiri. Munculnya semangat dan gairah baru dalam bekerja, serta

⁵⁹ Kompilasi Pidato....., Op.Cit., halaman 98.

⁶⁰ Era Baru, Op. Cit., halaman 327.

datangnya pejabat baru yang menggantikan pejabat lama menjadi bentuk penyegaran yang dibutuhkan para pegawai untuk meningkatkan kinerjanya”⁶¹

- dalam acara Peringatan Hari Kebangkitan Nasional di lingkungan Departemen Keuangan:

“Sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan masyarakat terhadap kinerja pemerintah, Departemen Keuangan melalui program reformasi birokrasi melalui.....”⁶²

- dalam acara Rapat Teknis Inspektorat Jenderal tahun 2009:

“Dalam hal reformasi birokrasi saya meminta Saudara sekalian benar-benar dapat mengawal agar arah reformasi kita tidak melenceng dari rel yang telah kita buat. Saya menginginkan Saudara segera mengevaluasi apakah program-program reformasi birokrasi telah benar-benar dapat meningkatkan kinerja organisasi dan kinerja individu sehingga remunerasi yang telah diberikan memang layak untuk terus diberikan. Saya tidak ingin remunerasi tersebut tidak dibarengi dengan peningkatan kinerja.”⁶³

Sejalan pengungkapan Caiden (1969, H. 203) bahwa reformasi tidak disebabkan oleh pemikiran atau diagnosis mendalam saja, reformasi memerlukan tindakan nyata yang berhubungan dengan substansi administrasi, tidak hanya bentuknya saja. Sri Mulyani Indrawati dalam acara Dies Natalis Ke-63 PTIK dan Wisuda Sarjana Ilmu Kepolisian “Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Kepolisian Sekarang”, memberikan pernyataan sebagai berikut:

“Kehendak untuk menjalankan transparansi dan akuntabilitas serta reformasi birokrasi pada umumnya, masih harus diwujudkan secara nyata. Cara untuk konkretisasi ialah dengan menyusun program khusus untuk itu. Melaksanakan reformasi benar-benar merupakan sebuah langkah besar. Tidak mungkin rasanya untuk melaksanakan program reformasi hanya dengan pidato dan retorika yang baik disertai dengan “*trick*” *public relation* atau *image building* saja melalui iklan ke masyarakat. Reformasi itu tidak dapat dilakukan secara apa adanya, sebagai kegiatan sampingan dan sekedar menyerahkan kepada unit-unit fungsional yang sudah ada.”⁶⁴

⁶¹ Era Baru, Op. Cit.,, halaman 350.

⁶² Era Baru, Op. Cit.,,halaman 357.

⁶³ Era Baru, Op. Cit.,, halaman 378.

⁶⁴ Era Baru, Op. Cit.,, halaman 371.

Sedangkan Kim menyampaikan bahwa seorang pembuat kebijakan mendefinisikan permasalahan dan langkah penyelesaiannya berdasarkan persepsinya terhadap dunia nyata.⁶⁵ Sejalan dengan hal tersebut pun, berdasarkan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dapat dilihat bahwa setelah yang bersangkutan mempersepsi adanya kondisi-kondisi yang memicu kebutuhan dilakukannya reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, Sri Mulyani Indrawati merancang berbagai program dan strategi untuk mengkonkretkan ide reformasi birokrasi tersebut. Dalam pelaksanaannya Sri Mulyani Indrawati berusaha memaksimalkan institusi yang ada, hal ini dapat dilihat dalam pernyataannya ketika acara penancangan reformasi perpajakan jilid kedua berikut ini:

“Dalam proses ini ada presentasi dari *Ernst & Young*. Tetapi saya tekankan kepada Anda semua, konsultan tidak menggantikan pekerjaan kita untuk *me-reform*. Konsultan hanya memberikan ilmu dan teknik mengenai.....Tapi yang melakukan reformasi adalah kita sendiri. Saya selalu menekankan kepada teman-teman Departemen Keuangan. Malah sebetulnya selama ini reform kita tidak pernah menggunakan konsultan. Dulu kami pernah ditanya oleh salah satu anggota DPR “Siapa konsultannya?” Kami tidak perlu konsultan, wong itu sesuatu yang rasional. Kita pikirkan sendiri kok”⁶⁶

Hal ini sejalan yang disampaikan oleh Caiden (1969, H. 203) bahwa salah satu kaidah yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan reformasi birokrasi adalah menggunakan institusi yang ada secara maksimal.

Konsep-konsep yang juga muncul dalam *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi adalah kondisi-kondisi yang diharapkan akan dicapai dengan pelaksanaan reformasi birokrasi. Kondisi tersebut adalah aparatur negara yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas, serta *building public trust*. Tujuan yang ingin dicapai oleh Sri Mulyani Indrawati dengan melaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan tersebut dapat dilihat pada pernyataannya pada acara Penancangan Reformasi Birokrasi Jilid Dua Direktorat Jenderal Pajak, yaitu:

⁶⁵ Kim, Dong-Hwan & Rai, V.K. *Cognitive Maps of Policy Makers on Financial Crises of South Korea and Malaysia: A Comparative study*.

⁶⁶ *Kompilasi Pidato*, Op. Cit., halaman 102.

“Reformasi birokrasi di Departemen Keuangan dilaksanakan mencakup tiga hal utama, Ketiganya diharapkan mampu menciptakan aparatur negara dan birokrasi yang profesional, efektif serta efisien dan berintegritas baik sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang prima.”⁶⁷

Sedangkan pada acara Peluncuran Indeks Persepsi Korupsi, Sri Mulyani Indrawati memberikan pernyataan:

“Bekerja di dalam institusi yang dipersepsi tidak dapat dipercaya, sebetulnya menyiksa saya. Apalagi tadinya saya seorang pengamat dari universitas yang selalu diminta mengamati secara objektif. Ketika kemudian menjadi kelapa suku dari sebuah departemen yang dicurigai, rasanya tidak enak betul.

Menjadi pengamat enak, bisa berbicara tanpa ada konsekuensi. Dalam artian pembicaraannya adalah hasil pengamatan dan rekomendasi. Tetapi tidak ada konsekuensi pada program, kegiatan, keputusan pelik yang kemudian bisa berhubungan dengan *interest-interest* tertentu. Oleh karena itu, secara sadar saya sampaikan kepada seluruh jajaran Departemen bahwa yang menjadi prioritas saya adalah membangun publik *trust* terhadap institusi Departemen Keuangan.

Sebetulnya Departemen Keuangan sudah memiliki visi yang bagus, panjang dan lebar. Tapi saya hanya ingin ketika orang melihat Depkeu, mereka pikir lembaga ini bisa dipercaya., *as simple as that*. Gimana caranya? Mari kita pikirkan bersama apa yang menjadi sumber ketidakpercayaan publik kepada kita. Kemudian mulai lihat satu persatu. Apakah *it's about the policy, about oknum, about business process, about bureucracy*, atau hal lainnya.....

Nah, kebetulan Departemen Keuangan memiliki undang-undang baru mengenai Keuangan Negara, yang merupakan suatu *frame work* yang sama sekali berbeda dengan pengelolaan keuangan negara sebelumnya. Undang-undang baru tersebut mengamanatkan pengelolaan keuangan negara dengan cara kerja, *mindset*, akuntabilitas, dan *business process* yang berbeda sama sekali. Undang-undan itu sendiri sebetulnya sudah revolusioner.....

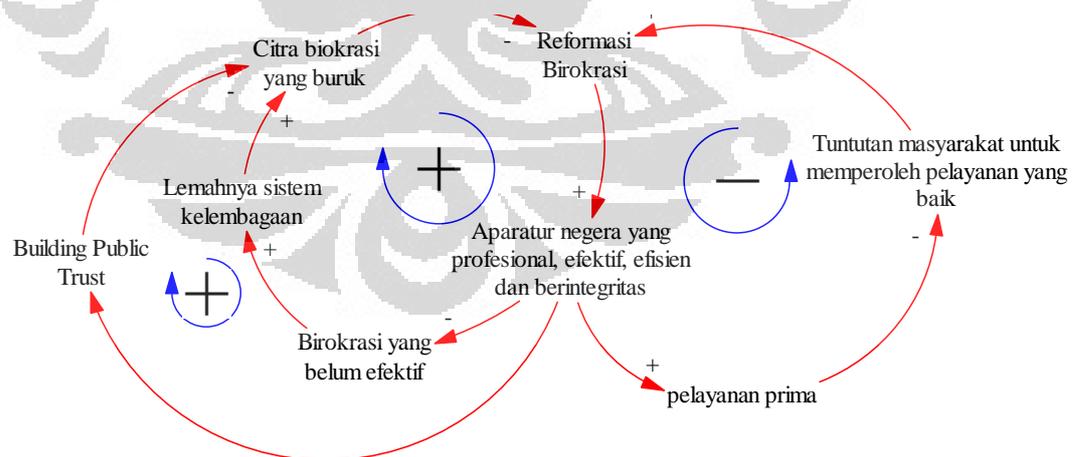
Dalam perbaikannya, mungkin sudah banyak buku yang menjelaskan mengenai metodologi reformasi birokrasi Departemen Keuangan. Mulai dari perbaikan undang-undang, struktur, organisasi, *business process*, sampai perbaikan SDM termasuk integriti dan remunerasinya.”⁶⁸

⁶⁷ Era Baru, Op. Cit., halaman 22.

⁶⁸ Kompilasi Pidato, Op.Cit., halaman 263-264.

Sedangkan melalui wawancara melalui surat elektronik, Sri Mulyani Indrawati menyatakan bahwa kondisi-kondisi yang diharapkannya sebagai hasil dari pelaksanaan reformasi birokrasi adalah terbangunnya kepercayaan rakyat kepada birokrasi, terciptanya Kementerian Keuangan yang bersih, kompeten, efektif disiplin dan efisien sehingga bisa menjadi fondasi perekonomian Indonesia yang kokoh, sejahtera dan berkeadilan. Tujuan yang dicapainya juga adalah menciptakan rasa bangga di jajaran staf Kemenrian Keuangan berdasarkan kinerja dan integritas. Hal ini pun sejalan dengan pengungkapan salah satu direktur jenderal Kementerian Keuangan bahwa kondisi yang ingin dicapai oleh Sri Mulyani Indrawati dengan pelaksanaan reformasi birokrasi adalah penciptaan aparatur yang profesional dan berintegritas serta untuk membangun kepercayaan publik kepada Kementerian Keuangan. Kondisi-kondisi yang ingin dicapai oleh Sri Mulyani Indrawati sebagai hasil reformasi birokrasi di atas sejalan dengan yang disampaikan oleh Caiden (1991, H.13) yang menyatakan bahwa reformasi administrasi secara umum merupakan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor publik, baik dari aspek ekonomi, produktivitas, efisiensi dan efektivitas organisasi publik.

Berdasarkan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati pada gambar 5.1., disimpulkan tiga *feedback loops* sebagaimana berikut:



Gambar 5.3. *Feedback Loops* Sri Mulyani Indrawati

Sumber: hasil penelitian (2012)

Sebagaimana disampaikan oleh Kim bahwa dalam pendekatan *system thinking*, sebuah *feedback loops* merupakan suatu faktor yang penting untuk

menganalisa suatu objek. Secara umum sebuah *negative feedback loops* akan membuat sistem stabil (*balancing*) sedangkan sebuah *positive feedback loops* akan membuat sistem berubah (*reinforcing*).⁶⁹ Pada *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati terdapat dua *positive feedback loops* dan satu *negative feedback loops*.

Berdasarkan *feedback loops* di atas terlihat bahwa Sri Mulyani Indrawati memiliki persepsi bahwa dengan melaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan akan mendorong pembentukan aparatur Kementerian Keuangan yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas sehingga kepercayaan publik pun terbentuk, hal ini akan memperbaiki citra birokrasi yang buruk. Hal ini sesuai dengan pernyataannya pada acara Pencanangan Reformasi Birokrasi Jilid Dua Direktorat Jenderal Pajak, yaitu:

“Reformasi birokrasi di Departemen Keuangan dilaksanakan mencakup tiga hal utama, Ketiganya diharapkan mampu menciptakan aparatur negara dan birokrasi yang profesional, efektif serta efisien dan berintegritas baik”⁷⁰

Sedangkan pada acara Peluncuran Indeks Persepsi Korupsi, Sri Mulyani Indrawati memberikan pernyataan:

“.....Oleh karena itu, secara sadar saya sampaikan kepada seluruh jajaran Departemen bahwa yang menjadi prioritas saya adalah membangun publik *trust* terhadap institusi Departemen Keuangan.

Sebetulnya Departemen Keuangan sudah memiliki visi yang bagus, panjang dan lebar. Tapi saya hanya ingin ketika orang melihat Depkeu, mereka pikir lembaga ini bisa dipercaya., *as simple as that*.....

Makanya ini harus menjadi suatu pertempuran *massive* oleh kita semua. Oleh karena itu, selain memberikan *reward* dalam bentuk *recognition*, saya juga mengundang transparansi internasional untuk silahkan mengenali kami karena goals terbesar dari Departemen Keuangan adalah *restoring* dan *building public trust*.

Kita berharap kerja sama dengan berbagai pihak bisa membantu kita untuk terus memperbaiki *governance* di Departemen Keuangan dan di seluruh pemerintahan Republik Indonesia”⁷¹

⁶⁹ Kim, Dong-Hwan. Lee, Eungkyu & An Jiyoun. Policy Agenda Setting Process and Cognitive Map Analysis: a case of the Green Growth in Korea.

⁷⁰ Era Baru, Op. Cit., halaman 22.

⁷¹ Kompilasi Pidato, Op.Cit., halaman 263-264-270.

Selain itu Sri Mulyani Indrawati pun memiliki persepsi bahwa aparaturnya Kementerian Keuangan yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas yang terbentuk karena pelaksanaan reformasi birokrasi ini dapat menurunkan persepsi masyarakat tentang birokrasi yang belum efektif. Dimana birokrasi yang belum efektif ini akan dapat memunculkan sistem kelembagaan yang lemah dan ini akan memperkuat citra birokrasi yang buruk sehingga akan mengganggu pelaksanaan reformasi birokrasi. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam acara Seminar Internasional “Reformasi Birokrasi yang Efektif dan Efisien di Indonesia” (Kementerian PAN, World Bank, GTZ, Ausaid, EC dan Kedubes Belanda), yaitu:

“Citra yang melekat terhadap birokrasi Indonesia selama ini bisa dikatakan mengecewakan. Ketidakjelasan prosedur, ketidaktepatan waktu dan layanan masyarakat yang tanpa standarisasi menjadi titik tolak antipati masyarakat kepada birokrasi Indonesia. Keberadaan Pegawai Negeri Sipil yang bersedia meng-*serve* publik dengan baik seolah menjadi barang yang langka. Minimnya dukungan masyarakat terhadap birokrasi menyebabkan berkurangnya dukungan mereka terhadap program-program pemerintah sehingga apa pun program yang kita lakukan hanya akan dipandang sebelah mata dan seolah hanya menjadi menara gading untuk publik atau upaya penghamburan uang negara”⁷²

Dilain pihak, pelayanan prima dari para pegawai Kementerian Keuangan diharapkan akan memenuhi tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik. Upaya memberikan pelayanan prima ini terlihat dari penetapan “layanan unggulan” pada beberapa pelayanan yang diberikan oleh Kementerian Keuangan kepada publik. Hal ini dilaksanakan dengan memberikan kepastian waktu, biaya dan persyaratan administrasi suatu layanan. Layanan unggulan ini pun dijadikan *quick win* dari pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan, sehingga publik dapat merasakan langsung suatu perubahan atau perbaikan yang diakibatkan adanya program reformasi birokrasi. Peningkatan kepercayaan publik terhadap Kementerian Keuangan dapat terlihat dari hasil pelaksanaan survei opini pelanggan yang dilaksanakan pada tahun 2007, dimana hasil studi menemukan 64% dari 781 responden yang diwawancarai menyatakan

⁷² Era Baru, Op. Cit., halaman 327.

puas dan hampir 30% menyatakan cukup puas atas jasa layanan yang diberikan oleh unit pemberi jasa Kementerian Keuangan. Terpenuhinya tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, terindikasi dari tingkat kepuasan yang cukup tinggi, dipersepsi oleh Sri Mulyani Indrawati akan mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, sebagaimana diungkapkannya pada acara Peresmian Gedung Keuangan Negara Banda Aceh, yaitu:

“.....Reformasi birokrasi yang telah kita canangkan beberapa waktu lalu mulai mendapat dukungan simpati dari berbagai kalangan. Hal ini semestinya membuat kita semua benar-benar bersemangat melanjutkan proses tersebut sesuai dengan design awal yang telah disusun. Melalui desain dan implementasi yang baik, serta penyempurnaan tak kenal henti setiap kali melampaui suatu tahapan, diharapkan apa yang telah kita lakukan bisa menjadi format yang ideal bagi segenap jajaran di Departemen Keuangan dan tidak meragukan apabila dijadikan pola atau acuan bagi jajaran birokrasi lain yang hendak melakukan perubahan.”⁷³

Bila memperhatikan paradigma administrasi negara, yang terdiri dari *The Old Public Administration* (OPA), *The New Public Management* (NPM) dan *The New Public Service* (NPS), kebijakan reformasi birokrasi yang disusun oleh Sri Mulyani Indrawati dapat dikelompokkan dalam paradigma NPS. Hal ini dengan memperhatikan fokus dari kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan ini adalah pada upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat atas pelayanan yang baik, sebagaimana yang disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam acara Seminar Internasional “Reformasi Birokrasi yang Efektif dan Efisien di Indonesia” (Kementerian PAN, World Bank, GTZ, Ausaid, EC dan Kedubes Belanda), yaitu:

“Penataan organisasi dilakukan untuk.....
Konsekuensinya, penataan organisasi ini akan berjalan terus menerus karena harus mampu merespon kebutuhan masyarakat. Untuk penyempurnaan proses bisnis, fokus lebih diarahkan pada peningkatan layanan publik. Peningkatan kapasitas SDM merupakan unsur penting di dalam upaya mendorong peningkatan kinerja aparat sehingga mampu meningkatkan pelayanan publik.”⁷⁴

⁷³ Era Baru, Op. Cit., halaman 251.

⁷⁴ Era Baru, Op. Cit., halaman 328-329.

Atau pada saat Peresmian Gedung Kanor Pelayanan Utama (KPU) Bea dan Cukai Tipe B Batam, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“.....Tuntutan masyarakat terhadap mutu dan kecepatan layanan makin tinggi harus dijawab dan dipenuhi tanpa penundaan”⁷⁵

Berdasarkan wawancara melalui surat elektronik, Sri Mulyani Indrawati menyatakan bahwa terdapat faktor pendukung pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan, yaitu sikap disiplin, bahan baku mental dan pendidikan yang relatif baik para pegawai Kementerian Keuangan. Sri Mulyani Indrawati percaya bahwa sebagian besar birokrat dan jajaran Kementerian Keuangan adalah orang-orang baik dan ingin berbuat baik untuk kemajuan negaranya. Selain itu kewenangan dan tanggung jawab yang besar membuat motivasi untuk perbaikan makin besar, karena kalau berhasil maka akan sangat menentukan perbaikan Indonesia secara keseluruhan. Begitu pula dengan dukungan publik yang sangat besar terhadap upaya perbaikan -- rakyat ingin melihat perbaikan birokrasi dan pemberantasan korupsi. Presiden pun memberikan kepercayaan dan kesempatan untuk menjalankan program perbaikan. Selain itu dunia usaha pun menginginkan birokrasi yang bersih dan efisien dan tidak mengganggu.

Sedangkan faktor yang dianggapnya sebagai penghambat adalah rasa tidak percaya diri di lingkungan birokrasi bahwa dapat melakukan perbaikan karena masalah dianggap sangat rumit dan sudah mengakar dalam. Masyarakat dan dunia luar juga memiliki sikap skeptis. Begitu pula dengan kelompok kepentingan yang masuk melalui pemerintahan, parlemen/partai politik, dan jalur lainnya yang selalu ingin mendapat pengecualian dan mendorong atau menekan agar birokrasi menyalahgunakan kesempatan. Selain itu sulit pula membangun kontrol internal, kultur birokrasi yang segan melakukan koreksi antar sesama jajaran, sikap toleran terhadap kesalahan atasan, bawahan, dan sesama jajaran karena sudah saling tahu sama tahu kelemahan bersama, maupun keseganan untuk membuat keributan.

Terkait keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi, Sri Mulyani Indrawati melalui surat elektronik menyatakan bahwa reformasi merupakan suatu proses

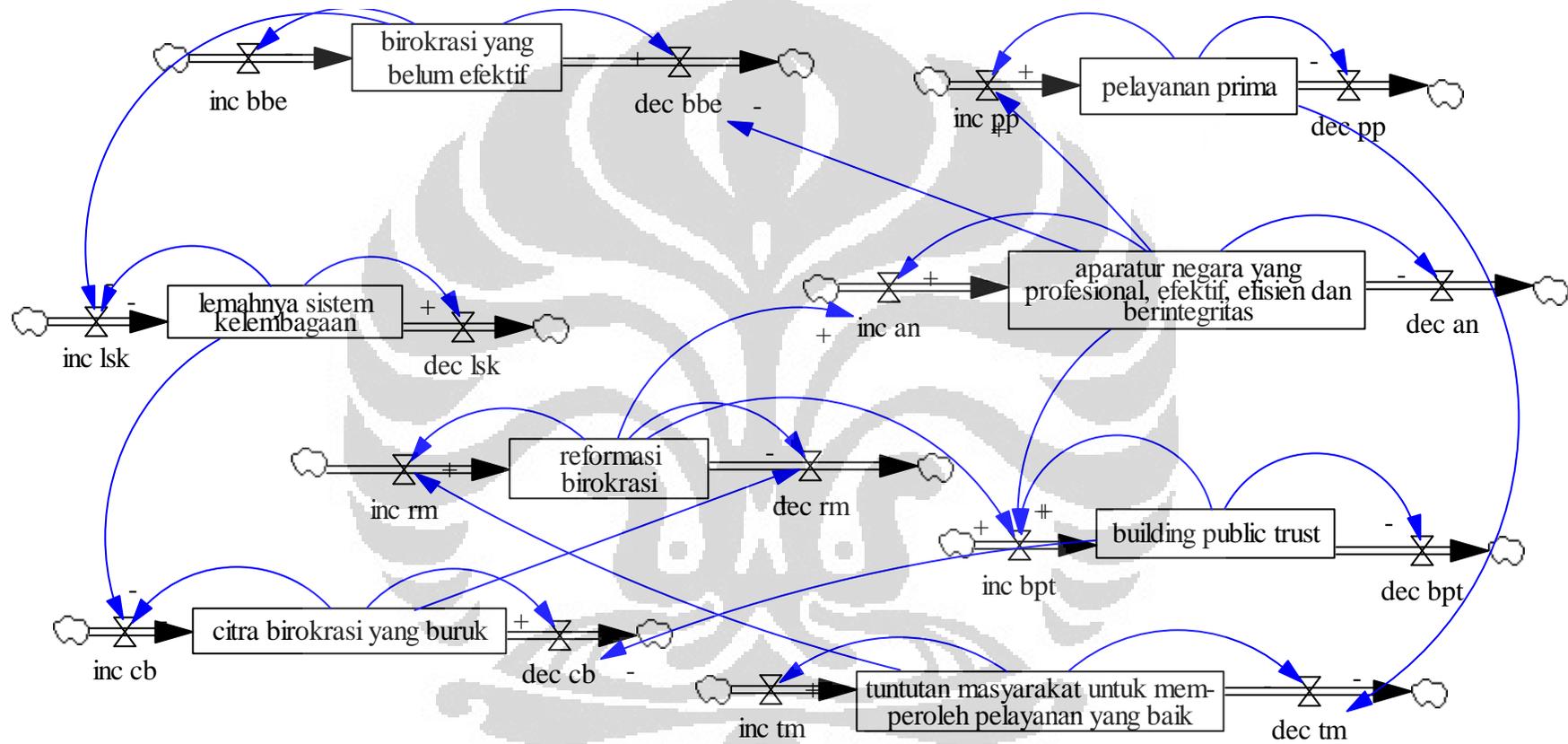
⁷⁵ Era Baru, Op. Cit., halaman 31.

perubahan jangka panjang, perubahan yang dapat dicapai dalam jangka pendek adalah dalam mengubah struktur organisasi dan penyempurnaan proses bisnis. Terhadap program-program tersebut Sri Mulyani Indrawati menilainya cukup berhasil. Namun demikian terhadap perubahan kultur dan cara berpikir atau mind set, serta membangun kapasitas SDM merupakan proses jangka panjang. Untuk program ini Sri Mulyani Indrawati menilai keberhasilannya masih sangat terbatas dan perlu untuk terus diperjuangkan dan dijaga momentum yang nampak mulai jenuh dan melemah.

5.2. System Dynamics Model melalui Metode NUMBER

Cognitive map yang telah disajikan pada gambar 5.1 diubah menjadi *system dynamics* dengan dikonversi menggunakan metode NUMBER yang diperkenalkan oleh Kim Dong-Hwan. *Cognitive map* Sri Mulyani Indrawati memiliki delapan *feedback loop* yaitu pada variabel birokrasi yang belum efektif, lemahnya sistem kelembagaan, citra birokrasi yang buruk, tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, pelaksanaan *good governance*, *building public trust*, pelayanan prima dan aparatur negara yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas. Kedelapan variabel tersebut menjadi *stock* (disebut juga *level*). Sedangkan *flow* (disebut juga *rate*) dibentuk oleh elemen-elemen di luar itu yang membentuk *feedback loops*. *Stock* merupakan elemen yang terakumulasi dan dapat habis seiring jalannya waktu. Sedangkan *flow* merupakan elemen yang mempengaruhi keberadaan *stock*. Pada gambar berikut disajikan hasil konversi *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati dengan metode NUMBER sehingga menjadi *system dynamics*.

Gambar 5.4. Konversi *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dengan metode NUMBER



Sumber: hasil penelitian (2012)

Melalui metode NUMBER ini, kebijakan reformasi birokrasi Kementerian Keuangan menjadi sistem yang lebih dinamis. Hubungan timbal balik antara satu variabel dengan variabel lain menjadi lebih terlihat dengan jelas, sehingga lebih terlihat bahwa variabel yang dianggap sebagai penyebab kebutuhan dilaksanakannya reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan terkait dengan harapan Sri Mulyani Indrawati atas kondisi yang ingin dicapainya dengan pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut. Mengingat keterbatasan data, metode NUMBER pada penelitian ini tidak menghasilkan *time behavior* dari kebijakan reformasi birokrasi, sehingga tidak dapat diketahui waktu pencapaian tujuan dari kebijakan ini.

5.3. Kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati

Sebagaimana diungkapkan oleh Caiden (1969, H. 66) bahwa dengan adanya resistensi, reformasi administrasi perlu didukung oleh kekuasaan. Bila membicarakan kekuasaan, tidak akan lepas dari konsep kepemimpinan. Dilain pihak bila membicarakan reformasi birokrasi, tidak akan terlepas pula dari konsep perubahan. Berbagai perubahan besar di dunia, baik di tingkat kelompok masyarakat sampai ketinggian negara, selalu dikaitkan dengan pemimpinnya. Yukl (2009, H.328) menyatakan bahwa memimpin perubahan adalah salah satu tanggung jawab kepemimpinan yang paling penting dan sulit. Bagi beberapa ahli teori, ini merupakan inti dari kepemimpinan dan segala hal lainnya adalah hal sekunder.

Dalam upaya memimpin perubahan di Kementerian Keuangan, Sri Mulyani Indrawati menggunakan strategi membentuk suatu tim ad-hoc, yang secara khusus bertugas merencanakan, melaksanakan dan memonitor pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim ad-hoc ini terdiri dari Tim Reformasi Birokrasi Pusat (TRBP), Pelaksana Harian, Tim Sekretariat, Tim Pengadaan Barang dan Jasa, dan Tim *Monitoring*. Dalam melaksanakan tugasnya Pelaksana Harian dibantu oleh Sub Tim yang dibentuk sesuai dengan program-program yang akan dilaksanakan dalam Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan, yaitu:

1. Sub Tim Analisis dan Evaluasi Jabatan;
2. Sub Tim Penyusunan Standar Prosedur Operasi;
3. Sub Tim Analisis Beban Kerja;

4. Sub Tim Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian;
5. Sub Tim Penyusunan Pedoman Pola Mutasi;
6. Sub Tim Pembangunan *Assessment Center*;
7. Sub Tim Penyusunan Pedoman Rekrutmen;
8. Sub Tim Peningkatan Disiplin.

Program-program reformasi birokrasi dipersiapkan oleh Pelaksana Harian, Sub Tim, dan Sekretariat TRBP. Selanjutnya Tim Reformasi Birokrasi Unit (TRBU) melaksanakan program-program tersebut di setiap unit eselon I. Pelaksanaan program-program reformasi birokrasi di setiap unit eselon I dimonitor oleh Tim Monitoring, sehingga dapat diketahui aktual pelaksanaan di lapangan, beserta faktor penghambat atau pun pendukung pelaksanaan program-program tersebut.

Para pegawai yang menjadi anggota tim ad-hoc tersebut di atas, merupakan pegawai-pegawai yang memiliki kedudukan formal yang memungkinkan “didengar” oleh para pegawai lainnya. Hal ini terjadi karena eseloneringnya yang tinggi atau karena mempunyai jabatan yang sesuai dengan program-program reformasi birokrasi. Seperti pada TRBP, tim ini diketuai oleh Sekretaris Jenderal, dengan wakil ketua Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Internasional dan beranggotakan 3 Staf Ahli Menteri Keuangan lainnya. Sedangkan yang menjadi sekretaris adalah Kepala Biro Kepegawaian, Kepala Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, serta Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan. Menteri Keuangan menjadi pengarah dan para pimpinan unit eselon I lain menjadi narasumber. Sedangkan Pelaksana Harian diketuai oleh Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengeluaran Negara, sekretaris adalah Kepala Biro Kepegawaian, Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan dan Kepala Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, dan yang menjadi anggota adalah Kepala Biro Hukum, Kepala Biro Bantuan Hukum, Kepala Biro Hubungan Masyarakat, Kepala Biro Perlengkapan, Kepala Biro Umum, Kepala Pusat Analisis dan Harmonisasi Kebijakan, dan Kepala Pusat Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan. Sedangkan Sekretariat yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan TRBP dalam kegiatan administratif, memiliki 2 orang ketua yaitu Kepala Biro Kepegawaian dan Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan, dengan Sekretaris I adalah Kepala Bagian Penganggaran, Biro Perencanaan dan

Keuangan, dan Sekretaris II adalah Kepala Bagian Pengembangan Pegawai, Biro Kepegawaian, sedangkan yang menjadi anggota adalah beberapa pejabat eselon IV dan pelaksana dari Biro Kepegawaian, Biro Perencanaan dan Keuangan, Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan, serta Biro Umum.⁷⁶ Begitu pula untuk tim-tim yang lain, termasuk TRBU, baik ketua maupun anggotanya merupakan pegawai-pegawai yang memiliki “*power*” untuk melaksanakan perbaikan-perbaikan di Kementerian Keuangan. Hal ini disampaikan oleh Sri Mulyani Indrawati dalam acara Dies Natalis ke-63 PTIK dan Wisuda Sarjana Ilmu Kepolisian “Transparansi dan Akuntabilitas dalam Kepolisian Sekarang”, yaitu:

“Selain program khusus, kesungguhan untuk menjalankan reformasi pertama-tama akan tercermin dari struktur organisasi Polri. Ini bisa diuji dengan memeriksa apakah misalnya sudah ada bagian yang sengaja didirikan untuk menyongsong tugas sebagai semacam pusat pengendalian reformasi? Kalau belum, maka suatu departemen, atau pusat, atau setidaknya tim yang berkedudukan cukup tinggi dengan wewenang yang juga cukup besar, perlu dibentuk secara khusus untuk jadi motor penggerak reformasi dalam Polri.

Dalam unit atau tim khusus reformasi disusun semua program yang merupakan peningkatan dari pemahaman tentang “apa” yang dimaksud dengan reformasi menjadi soal “bagaimana” menyelenggarakan reformasi itu. Rancangan tentangDisini juga disusun khususnya dalam rangka transparansi dan akuntabilitas, perbaikandan peraturan disiplin lainnya.

Membandingkan dengan program reformasi di Departemen Keuangan, tim khusus reformasi dibentuk dan dipimpin langsung oleh Menteri dengan jajaran yang melibatkan seluruh eselon tertinggi. Rancangan penataan organisasi, penyempurnaan proses tata kerja, manajemen sumber daya manusia, dan rancangan *reward and punishment* termasuk remunerasi melibatkan seluruh jajaran dari Menteri hingga tim pelaksana. Pertemuan untuk melaksanakan reformasi, memecahkan masalah yang timbul, dan melakukan monitoring, perkembangan dilakukan secara wajib hadir setiap bulan. Dengan demikian program menjadi “milik” bersama dan bukan menjadi program kosmetik menterinya.⁷⁷

Strategi pembentukan tim khusus yang menangani reformasi birokrasi ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Yukl (2009, H. 346) bahwa dalam proses perubahan peran inti dari manajemen puncak adalah memformulasikan dan

⁷⁶Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun 2007.

⁷⁷Era Baru, Op. Cit., halaman 371-372.

mengintegrasikan visi dan strategi umum, membangun sebuah koalisi dari para pendukung yang mengesahkan strategi itu, kemudian memandu dan mengkoordinasikan proses dimana strategi tersebut akan diterapkan.

Sejalan dengan pengungkapan Yukl (2009) tersebut di atas, strategi lain yang lain yang digunakan oleh Sri Mulyani Indrawati untuk “menularkan” ide-ide perubahan didalam organisasinya adalah dengan meminta para pejabat eselon I untuk “menularkan” ide-ide perubahan kepada pejabat eselon II, III dan seterusnya. Hal ini sebagaimana yang disampaikan Sri Mulyani Indrawati pada acara Penandatanganan Kontrak Kinerja Menteri Keuangan dan pejabat eselon I, yaitu:

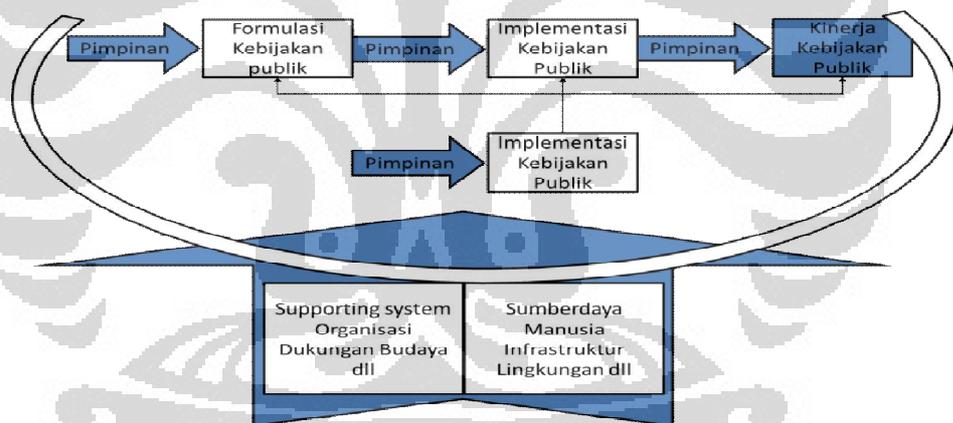
“Saya benar-benar ingin titip kepada eselon I, karena yang paling sulit diubah bukan teman-teman yang duduk di meja pertama ini. Tapi di eselon II tiap unit *gap*-terasa. Kalau masing-masing eselon I bisa men-*secure* perasaan *urgency* yang selama ini dirasakan ke eselon II dan III, Saya yakin akarnya pasti sudah lebih dalam. Kalau cuma dari saya ke eselon I, itu *very easy*. Tapi jika *it goes given* kepada eselon II dan III, Saya kira *sustainability* dari *effort* kita akan jauh lebih banyak.....Jadi saya titip IKU yang tadi ditandatangani. Tolong Bapak Ibu sekalian sampaikan pemikiran, sikap dan perubahan dari tingkah laku kita kepada eselon II dan eselon III. Sikap itu penting untuk terus menerus kita tanamkan pada eselon II dan III.”⁷⁸

Hal yang dilakukan juga oleh Sri Mulyani Indrawati dalam upayanya memimpin perubahan di organisasi yang dipimpinya adalah terlibat langsung dalam pembahasan konsep dan rencana yang dibuat atau pun pada saat meminta komitmen para pejabat Eselon I untuk melaksanakan dan mendukung pelaksanaan program tersebut. Hal ini dilaksanakan antara lain dengan menyelenggarakan pertemuan khusus setiap bulan, yang disebut Forum Staf Ahli (FORSA) atau pun rapat pimpinan, dengan para pejabat eselon I untuk membahas pelaksanaan reformasi birokrasi. Pada tahun 2007, telah dilaksanakan FORSA dan rapat pimpinan untuk membahas program reformasi birokrasi sebanyak 44 kali. Sedangkan dalam upaya meyakinkan pihak luar atas komitmen Kementerian Keuangan dalam melaksanakan reformasi birokrasi, pada tahun 2007 telah

⁷⁸ Kompilasi Pidato, Op.Cit., halaman 40.

dilaksanakan pertemuan antara pihak Kementerian Keuangan dengan pihak Dewan Perwakilan Rakyat sebanyak 12 kali.⁷⁹

Dalam wawancara melalui surat elektronik, Sri Mulyani Indrawati menambahkan bahwa strategi yang dilakukannya untuk menggerakkan seluruh kementerian untuk melakukan reformasi birokrasi adalah dengan cara membentuk pertemuan yang sifatnya wajib dihadiri oleh seluruh pejabat eselon I, melibatkan seluruh eselon I, dan menjadikan Staf Ahli sebagai motor penggerak dan penekan. Kemudian dibangun suatu sistem agar ide reformasi bisa diterjemahkan pada tingkat yang lebih konkret dan dibangun sistem pengawasan bersama agar semangat dan pelaksanaan reformasi terus terjaga. Juga dibangun keterbukaan antara unit di Kementerian Keuangan maupun dengan dunia luar (media masa, universitas, LSM) agar semua pihak dapat mengawasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Dengan demikian akan terbangun *team work* karena reformasi bukan “*one man show*”.



Gambar 5.5 Peranan Pimpinan dalam kebijakan publik

Sumber: Nugroho, Riant (2009).

Terkait dengan peranan pimpinan dalam kebijakan publik sebagaimana diterangkan dalam gambar di atas, dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi Sri Mulyani Indrawati, sebagai pimpinan organisasi publik, terlibat mulai dari tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja kebijakan reformasi birokrasi. Dalam tahap formulasi, Sri Mulyani Indrawati terlibat langsung dalam pembahasan konsep-konsep program reformasi birokrasi yang dilakukannya

⁷⁹ Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun 2007.

dalam pertemuan pimpinan maupun FORSA. Setiap konsep program diuji kesesuaiannya dengan kondisi dan kebutuhan Kementerian Keuangan, sehingga menjadi lebih siap untuk diimplementasikan. Pertemuan pimpinan dan FORSA pun digunakan Sri Mulyani Indrawati untuk “memaksa” para eselon I untuk bersedia menjalankan program-program reformasi birokrasi yang telah diujinya. Sri Mulyani Indrawati pun terlibat langsung dalam upaya Kementerian Keuangan untuk memperoleh persetujuan pihak DPR atas pelaksanaan reformasi birokrasi. Selanjutnya pada tahap evaluasi kinerja kebijakan reformasi birokrasi, Sri Mulyani Indrawati menggunakan forum rapat pimpinan dan FORSA untuk membahas hambatan dan hasil implementasi program, serta upaya-upaya perbaikan program.⁸⁰

Bila dikaitkan dengan konsep yang disampaikan oleh Kouzes & Posner (2004. H. 13) mengenai lima praktik kepemimpinan teladan, yaitu *model the way* (mencontohkan cara), *inspire for shared value* (menginspirasi visi bersama), *challenge the process* (menantang proses), *enable others to act* (memungkinkan orang lain bertindak), *encourage the heart* (menyemangati jiwa), nampak bahwa Sri Mulyani Indrawati menggunakan kelima praktik tersebut dalam upayanya melaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan. Sebagai *model the way* seorang pemimpin akan menjadi model dari perilaku yang mereka harapkan dari orang lain. Dalam upaya melakukan perubahan di organisasi yang dipimpinnnya, Sri Mulyani Indrawati mencontohkan langsung bagaimana seorang pemimpin seharusnya memimpin suatu perubahan, Sri Mulyani Indrawati terlibat langsung dalam proses pembahasan pembuatan rencana pelaksanaan reformasi birokrasi dan memantau perkembangannya. Hal ini dapat dilihat dari dibentuknya suatu pertemuan khusus setiap bulan, yang disebut Forum Staf Ahli (FORSA) atau pun rapat pimpinan, yang harus dihadiri oleh para pejabat eselon I untuk membahas pelaksanaan reformasi birokrasi. Pada tahun 2007 telah dilaksanakan FORSA dan rapat pimpinan untuk membahas program reformasi birokrasi sebanyak 44 kali.

Praktik kedua, yaitu *inspire for shared value*, dimana seorang pemimpin harus mampu menularkan visi dan misi yang ingin dicapainya dimasa depan

⁸⁰ Hasil observasi penulis sebagai salah satu anggota Sekretariat TRB Kementerian Keuangan.

kepada para bawahan, dilakukan oleh Sri Mulyani Indrawati dengan cara berulang-ulang menyampaikan harapan-harapan yang ingin dicapainya atau pun nilai-nilai yang dipegangnya kepada para bawahan, hal ini dapat terlihat salah satunya ketika memberikan pengarahan pada acara Orientasi CPNS Tingkat Sarjana Departemen Keuangan, yaitu:

“Kita sudah berusaha mereformasi Departemen Keuangan selama bertahun-tahun. Tetapi, dari 62.000 pegawai Departemen Keuangan saya yakin masih ada yang sikapnya tidak reformasi sepenuhnya. Anda boleh dan harus bisa mengatakan “tidak” kalau atasan Anda meminta Anda untuk berbuat tidak benar.

Saya tidak meminta Anda menjadi pemberontak karena kita terikat disiplin organisasi. Tapi kalau Anda melihat atau menemukan hal-hal yang tidak baik, Anda pantas bisa menyampaikannya melalui Inspektorat Jenderal. Saya minta juga jaga integritas Anda karena tidak ada bisa menjadi kecuali diri Anda sendiri. Bukan saya, bukan Pak Darmin, bukan seluruh eselon I yang lain, bukan Pak Sekjen, bukan Pak Itjen, bukan orang tua Anda, bukan mertua, bukan pacar, bukan suami, bukan istri. Yang bisa menjaga integritas adalah diri Anda sendiri sehingga Anda pensiun, Anda bisa dengan bangga mengatakan “Saya adaah pensiunan Pegawai Negeri Departemen Keuangan Republik Indonesia dengan integritas yang tidak ada cacatnya”. Saya ingin anda begitu.”⁸¹

Dalam menjalan praktik ketiga, yaitu *challenge the process*, dimana seorang pemimpin harus mampu yang memimpin orang lain untuk melakukan inovasi, tumbuh dan melakukan perbaikan, Sri Mulyani Indrawati melaksanakannya dengan cara mengajak para bawahannya untuk melakukan perbaikan dan membuat ukuran kinerja. Hal ini terlihat misalnya pada saat acara Pencanangan Reformasi Perpajakan Jilid Kedua, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Kami senang mengkritik diri sendiri karena Departemen Keuangan bukan departemen yang sempurna. Kami jauh dari sempurna. Oleh karena itu, selain menyampaikan akuntabilitas ke publik, pada tahap yang sama kami juga melihat ke dalam, apakah yang kami sampaikan kepada publik itu kredibel atau tidak. Apalagi kalau proses penyampaian ke publik itu di-organize oleh EO yang baik, biasanya penampilannya akan bagus. Oleh karena itu, *reform is about changing* yang harus di *deliver* secara kredibel.

.....Pajak memang makin rumit, makin *complicated*, makin *challenging* dan perlu ilmu-ilmu atau teknis tertentu. Oleh karena itu kadang-kadang kami harus menimba ilmu.

⁸¹ Kompilasi Pidato, Op. Cit., halaman 8.

.....Saya titip seluruh prestasi ini kepada anda. Semoga reformasi dapat menjadi semakin baik ke depan. Buktikan kepada wajib pajak bahwa apa pun yang terjadi merupakan suatu proses internal di Direktorat Jenderal Pajak yang kontinuitasnya bisa kita jaga bersama. Saya berharap bahwa reformasi jilid kedua ini akan membuat Direktorat Jendrel Pajak pada akhirnya bisa menjadi institusi yang bisa dipercaya, dibanggakan dan *the most reliable* di Republik Indonesia. Sekali lagi selamat bekerja kepada semua teman-teman Direktorat Jenderal Pajak⁸²

Pada acara Stakeholder Gathering Peringatan Ke-63 Hari Keuangan, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Untuk mengukur kinerja unit di Departemen Keuangan, kami telah menyampaikan kepada publik apa-apa saja yang menjadi indikator kinerja utama. Pada pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat kami ingat bahwa DPR menghendaki agar seluruh anggaran yang diberikan kepada Departemen Keuangan harus ada hubungannya dengan kinerja yang bisa diukur. Maka kami kemudian membangun, membentuk, serta menyampaikan kepada publik indikator kinerja utama (*Key Performance Indikator/KPI*) Departemen Keuangan (Depkeu wide) dan indikator kinerja utama di masing-masing unit eselon I. Pencapaian KPI dipublikasikan secara berkala. Masyarakat dapat menilai secara obyektif dan transparan kinerja dari unit-unit di Departemen Keuangan.”⁸³

Pada Rapat Teknis Tengah Tahun Inspektorat Jenderal Tahun 2009, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Saya merasa cukup lega bahwa setelah bertahun-tahun laporan keuangan kita di *disclaimer* oleh BPK, akhirnya untuk tahun anggaran 2008 kita dapat keluar dari jeratan *disclaimer* tersebut dan memperoleh opini *qualified*. Saya yakin pencapaian tersebut tidak lepas upaya seluruh jajaran Departemen Keuangan untuk melakukan perbaikan, termasuk upaya yang telah Saudara lakukan melalui serangkaian kegiatan rewiu, monitoring, dan pemberian asistensi bersama Sekretariat Jenderal.Namun demikian, kita tidak boleh berhenti pada kebanggaan pencapaian tersebut, karena masih ada beberapa hal yang harus dinilai Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion*).....”⁸⁴

Praktik keempat pemimpin teladan yaitu *enable others to act* (memungkinkan orang lain bertindak), dimana pemimpin memungkinkan orang lain untuk bertindak dan mengerjakan pekerjaan dengan baik, dimiliki pula oleh

⁸² Kompilasi Pidato, Op. Cit., halaman 93 dan 102.

⁸³ Kompilasi Pidato, Op. Cit., halaman 236.

⁸⁴ Kompilasi Pidato, Op. Cit., halaman 236.

Sri Mulyani Indrawati, hal ini dapat dilihat ketika memberikan pengarahan pada acara mewisuda lulusan terbaik STAN, yaitu:

“Para wisudawan yang terhormat, Bapak dan Ibu sekalian orang tua. Saya ingin mengatakan bahwa mengelola Republik Indonesia di bidang keuangan negara dengan potensi yang begitu besar akan memberikan jaminan kepada anda bahwa anda tidak akan miskin. Kalau saya mengatakan anda tidak boleh korupsi, saya tidak mengatakan berarti anda harus miskin itu salah juga.”⁸⁵

Pada Peresmian Gedung Kanor Pelayanan Utama (KPU) Bea dan Cukai Tipe B Batam, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“KPU Bea dan Cukai merupakan manifestasi dari perubahan yang dilakukan secara sistematis terhadap organisasi, sistem dan prosedur SDM, dan dukungan dari perbaikan kesejahteraan pegawai. Perubahan terhadap organisasi diarahkan kepada organisasi yang sederhana, menjamin kualitas pelaksanaan tugas pelayanan dan pengawasan, serta memberikan pelayanan yang terpadu kepada pengguna jasa. Sebelumnya terdapat 3 kantor pelayanan di Batam: KPPBC Batam, KPBC Batam Muka Kuning, dan KPBC Tanjung Uban, kemudian dilebur menjadi satu: KPU Batam. Peleburan ini diharapkan dapat menyederhanakan birokrasi, memberikan kewenangan dan otoritas khusus kepada KPU yang sebelumnya harus melalui kantor pusat atau kantor wilayah serta memberikan pelayanan satu atap (*one stop service*) kepada pengguna jasa.”⁸⁶

Pelaksanaan praktik kelima, yaitu *encourage the heart* (menyemangati jiwa), dimana pemimpin teladan akan menyemangati jiwa para pengikutnya untuk terus melangkah, Sri Mulyani Indrawati lakukan antara lain ketika memberikan pengarahan pada acara Pencanaan Reformasi Jilid Dua Direktorat Jenderal Pajak, yaitu:

“Saya yakin langkah-langkah modernisasi administrasi perpajakan dalam Reformasi Jilid Dua yang dilengkapi dengan program Reformasi Birokrasi akan dapat menghasilkan *output* dan *outcome* yang jauh lebih baik dan berkualitas, baik itu untuk masyarakat secara keseluruhan maupun untuk kelancaran pelaksanaan tugas pegawai. Pelayanan sekaligus pengawasan kepada wajib pajak akan dapat ditingkatkan karena dilakukan oleh para pegawai yang jauh lebih profesional dan didukung dengan sistem dan teknologi yang lebih *reliable*.....

Sebagai penutup, saya ingin menyampaikan 2 (dua) kata-kata bijak dari JFK mengenai perubahan, yaitu pertama “*Everything changes but*

⁸⁵ Kebijakan dan Arahan, Op. Cit., halaman 231.

⁸⁶ Era Baru, Op. Cit., halaman 32.

change it self” dan yang kedua, “*Change is the law of life, and those who look only to the past or present are certain to miss the future*”. Perubahan adalah suatu keniscayaan.”⁸⁷

Pada Peringatan Hari Jadi Keuangan ke-62, Sri Mulyani Indrawati menyampaikan:

“Meskipun kini kita memasuki masa-masa yang sulit dan penuh dengan ketidakpastian, saya sekali lagi mengajak kepada Saudara semua untuk tetap optimis.

Akhirnya kepada para pejabat dan staf di lingkungan Departemen Keuangan, saya mengucapkan terima kasih atas loyalitas, integritas dan kerja keras yang sudah Saudara-saudara darma baktikan kepada Departemen Keuangan. Mari kita tingkatkan kualitas hasil kerja dari waktu ke waktu agar Departemen Keuangan dapat menjadi institusi publik yang senantiasa dapat memenuhi tuntutan para stakeholder.”⁸⁸

5.4 *Grand Design* Reformasi Birokrasi

Ketika Kementerian Keuangan sedang melaksanakan reformasi birokrasi, yang dimulai sejak tahun 2007, pada tahun 2010 ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2015, yang merupakan acuan bagi kementerian/lembaga/pemerintah daerah dalam melakukan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik. Sebagai tindaklanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014. Tujuan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 ini adalah untuk memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi di kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah (Pemda) agar berjalan lancar secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga dan berkelanjutan.

Program-program reformasi birokrasi yang tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 dibagi menjadi dua tingkat pelaksanaan, yaitu nasional dan tingkat instansional. Pada tingkat nasional, pelaksanaan reformasi birokrasi dibagi ke dalam tingkat pelaksanaan makro dan meso. Tingkat pelaksanaan makro

⁸⁷ Era Baru, Op. Cit., halaman 26-27.

⁸⁸ Era Baru, Op. Cit., halaman 324-325.

menyangkut penyempurnaan regulasi nasional dalam upaya pelaksanaan reformasi birokrasi. Sementara tingkat pelaksanaan meso menjalankan fungsi manajerial, yaitu mendorong inovatif, menerjemahkan kebijakan makro, dan mengkoordinasikan (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L dan Pemda. Pada tingkat instansional (disebut tingkat pelaksanaan mikro) menyangkut implementasi kebijakan/program reformasi birokrasi sebagaimana digariskan secara nasional dan menjadi bagian dari upaya percepatan reformasi birokrasi pada masing-masing K/L dan Pemda. Berikut adalah program yang termasuk dalam tingkat makro, meso dan mikro.

Tabel 5.6 Program Reformasi Birokrasi

Tingkat Makro	Tingkat Meso	Tingkat Mikro
1. Penataan Organisasi	1. Manajemen perubahan	1. Manajemen perubahan
2. Penataan Tatalaksana	2. Konsultasi dan Asistensi	2. Penataan peraturan perundang-undangan
3. Penataan sistem manajemen SDM Aparatur	3. Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan	3. Penataan dan penguatan organisasi
4. Penguatan Pengawasan	4. Knowledge Management	4. Penataan Tatalaksana
5. Penguatan Akuntabilitas Kinerja		5. Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur
6. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik		6. Penguatan Pengawasan
		7. Penguatan Akuntabilitas Kinerja
		8. Penguatan Kualitas Pelayanan Publik
		9. Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan

Sumber: Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014

Dengan telah ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2015 dan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, maka terdapat perbedaan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi antara yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dengan yang dilaksanakan oleh K/L lain atau pun Pemda. Perbedaan ini adalah dalam perencanaan program-program reformasi birokrasi. Kementerian Keuangan, yang dipimpin oleh Sri Mulyani Indrawati, merancang

program reformasi birokrasi dengan berdasarkan pertimbangan kondisi-kondisi Kementerian Keuangan yang dinilai perlu diperbaiki, sehingga programnya terutama berfokus pada tiga area yaitu penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis dan peningkatan manajemen SDM. Sedangkan K/L/Pemda yang belum melaksanakan reformasi birokrasi sebelum ditetapkannya kedua peraturan di atas, maka program-programnya harus mengacu pada area perubahan yang telah ditetapkan pada tingkat mikro. Walaupun pelaksanaan kegiatan-kegiatan pada tingkat mikro ini dapat disesuaikan dengan karakteristik masing-masing K/L/Pemda sehingga masing-masing K/L/Pemda dapat menyusun *roadmap* pelaksanaan reformasinya masing-masing, namun tetap saja seluruh area perubahan yang ada harus dilaksanakan. Hal ini kurang sejalan dengan yang disampaikan oleh Caiden (1991, H.13) yang menyatakan bahwa reformasi administrasi secara umum merupakan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor publik, baik dari aspek ekonomi, produktivitas, efisiensi dan efektivitas organisasi publik. Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, dapat disimpulkan pelaksanaan reformasi administrasi berbeda-beda, baik dari strategi maupun hasilnya, sehingga perlu untuk memperhitungkan kekhasan masing-masing K/L/Pemda.

Baik Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2015 maupun Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014, merupakan dasar normatif pelaksanaan reformasi birokrasi yang saat ini berlaku di Indonesia, sedangkan *cognitive map* Sri Mulyani Indrawati merupakan bukti empiris atas pelaksanaan reformasi birokrasi suatu kementerian, yang ternyata memperoleh nilai sangat baik (91,21%) ketika dilakukan *quality assurance* oleh BPKP.

BAB 6

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan dokumentasi pidato Sri Mulyani Indrawati dalam periode tahun 2007 sampai dengan 2009, diperoleh gambaran mengenai *belief*, *value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan dan kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati dalam menggerakkan organisasi Kementerian Keuangan dalam melakukan reformasi birokrasi.

6.1.1 *Belief*, *value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan

Belief, *value* dan *expertise* merupakan faktor internal seseorang yang akan mempengaruhi orang tersebut dalam berespon terhadap suatu objek, khusus pada seorang pemimpin hal ini akan mempengaruhi cara yang bersangkutan dalam mengelola organisasi yang dipimpinnya, sehingga cara kepemimpinannya dapat berbeda dengan pemimpin yang lain. Pada Sri Mulyani Indrawati hal ini tercermin dari caranya dalam mengelola organisasi Kementerian Keuangan. Khusus dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi, *belief*, *value* dan *expertise* ini tercermin dalam persepsinya terhadap kondisi-kondisi pendorong perlunya melakukan perubahan/perbaikan di dalam organisasi Kementerian Keuangan, pilihan program dan strategi yang dijalankan, hal-hal yang dianggapnya penting dan kondisi-kondisi yang diharapkannya akan dicapai dengan pelaksanaan reformasi birokrasi ini.

Dengan demikian *belief*, *value* dan *expertise* Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi adalah:

1. Sebagai pimpinan tertinggi di suatu organisasi publik, Sri Mulyani Indrawati berusaha mendorong organisasi yang dipimpinnya untuk menjadi organisasi yang *good governance* dan berusaha untuk dapat memenuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan yang baik serta memperbaiki citra birokrasi yang buruk;

Universitas Indonesia

2. Untuk dapat menjadi organisasi yang *good governance* Sri Mulyani menilai perlu dilakukan perbaikan-perbaikan di dalam Kementerian Keuangan, yang dinamakannya reformasi birokrasi. Perbaikan ini mencakup program penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis dan peningkatan manajemen SDM, penggunaan sistem remunerasi berbasis kinerja dan penyusunan peta strategi sebagai dasar penyusunan Key Performance Indicator (KPI);
3. Upaya perbaikan-perbaikan tersebut akan dapat dilaksanakan apabila para pimpinan di Kementerian Keuangan terlibat secara aktif dalam pelaksanaan reformasi birokrasi termasuk dalam meneruskan ide-ide perubahan ke organisasi yang ada di bawahnya;
4. Inti dari reformasi birokrasi adalah perubahan *mind set* dari para pegawai yang bukan merupakan hal yang mudah serta memerlukan waktu yang panjang untuk dapat melakukannya;
5. Perbaikan-perbaikan yang dilakukan bertujuan untuk melakukan perbaikan kinerja organisasi dan kinerja pegawai Kementerian Keuangan;
6. Kondisi-kondisi yang dianggapnya penting untuk dicapai dengan perbaikan-perbaikan yang dilakukan adalah penciptaan aparatur negara yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas sehingga dapat memberikan pelayanan yang prima. Perbaikan-perbaikan ini pun diharapkan akan menciptakan kepercayaan publik terhadap Kementerian Keuangan.

6.1.2 Kepemimpinan Sri Mulyani Indrawati dalam perumusan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan

Sebagai seorang pemimpin yang melakukan perubahan yang cukup mendasar di organisasi yang dipimpinnya, Sri Mulyani Indrawati menggunakan strategi:

1. Membentuk tim *ad-hoc* yang secara khusus bertugas merencanakan, melaksanakan dan memonitor pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim inilah yang menjadi “mesin” reformasi birokrasi Kementerian Keuangan. Tim *ad-hoc* ini beranggotakan para pegawai yang memiliki jabatan yang cukup tinggi atau memiliki tugas terkait dengan program reformasi birokrasi. Tim dibuat di level kementerian dan di level unit eselon I.

2. Meminta para pimpinan Kementerian Keuangan untuk “menularkan” ide-ide perubahan kepada para bawahannya.
3. Terlibat langsung dalam pembahasan konsep dan rencana yang dibuat atau pun pada saat meminta komitmen para pejabat Eselon I untuk melaksanakan dan mendukung pelaksanaan program tersebut.

Dalam upaya melaksanakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan Sri Mulyani Indrawati telah melaksanakan lima praktik kepemimpinan teladan, yaitu *model the way* (mencontohkan cara), *inspire for shared value* (menginspirasi visi bersama), *challenge the process* (menantang proses), *enable others to act* (memungkinkan orang lain bertindak), dan *encourage the heart* (menyemangati jiwa).

Dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan, Sri Mulyani Indrawati (SMI) menggunakan berbagai program dan strategi. Bila dikaitkan dengan pendapat Gerald E. Caiden dalam buku *Administrative Reform* (196) dan *Administrative Reform Comes of Age* (1991), terdapat kesesuaian antara pandangan teoritis dengan praktek yang dilakukan oleh Sri Mulyani Indrawati, antara lain:

Tabel 6.1 Perbandingan antara Pendapat Caiden dan Praktek Sri Mulyani Indrawati dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi

No.	Aspek	Pendapat Caiden	Praktek SMI
1.	Penyebab munculnya reformasi birokrasi	Adanya fungsi yang salah dari proses perubahan administrasi yang alamiah	Adanya kebutuhan untuk mempercepat pelaksanaan <i>good governance</i>
2.	Pengertian reformasi birokrasi	Merupakan suatu perubahan yang dibuat secara sengaja, direncanakan dan tidak bersifat alamiah	Merupakan sebuah langkah besar, tidak mungkin dengan hanya berpidato, tidak dapat dilakukan apa adanya sebagai kegiatan sampingan dan perlu dikonkretkan melalui program dan strategi.
3.	Upaya untuk melaksanakan reformasi birokrasi	Tidak disebabkan oleh pemikiran dan diagnosis mendalam saja namun memerlukan tindakan nyata.	Tidak dapat dilakukan secara apa adanya sebagai kegiatan sampingan dan meyerahkan kepada fungsi-fungsi yang sudah ada.

No.	Aspek	Pendapat Caiden	Praktek SMI
4.	Kaidah untuk melaksanakan reformasi	Menggunakan institusi yang ada secara maksimal	Tidak menggunakan konsultan, dipikirkan sendiri. Konsultan hanya sebagai pembanding tentang <i>best practice</i> .
5.	Tujuan reformasi birokrasi	Merupakan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor publik, baik dari aspek ekonomi, produktivitas, efisiensi dan efektivitas organisasi publik.	Aparatur yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas dan membangun kepercayaan publik.
6.	Perlunya kepemimpinan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi	Dengan adanya resistensi maka reformasi birokrasi perlu didukung oleh kekuasaan.	Sebagai pimpinan tertinggi di Kementerian Keuangan terlibat secara langsung dalam perencanaan dan pelaksanaan reformasi birokrasi dan meminta para pimpinan di bawahnya untuk meneruskan ide perubahan kepada para bawahannya.

Sumber: Hasil Penelitian (2012)

Pelaksanaan reformasi birokrasi telah dilaksanakan di Kementerian Keuangan sejak tahun 2007, namun demikian sejak tahun 2010, terungkap kasus-kasus korupsi besar yang melibatkan pegawai-pegawai kementerian ini, seperti pegawai dengan inisial GT yang dituduhkan menggelapkan uang sebanyak 25 M, pegawai dengan inisial DW dituduhkan menggelapkan uang 60M, pegawai dengan inisial TH yang tertangkap basah menerima suap sebesar 280 juta dll, hal ini menimbulkan banyak pertanyaan akan keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan. Walaupun tim *Quality Assurance* BPKP telah memberikan nilai sangat baik atas pelaksanaan reformasi birokrasi namun nampaknya tujuan yang ingin dicapai oleh Sri Mulyani Indrawati atas pelaksanaan reformasi birokrasi ini yaitu aparatur yang profesional, efektif, efisien dan berintegritas dan membangun kepercayaan publik belum bisa tercapai, sehingga perlu untuk dilaksanakan evaluasi atas perencanaan, program dan strategi reformasi birokrasi Kementerian Keuangan untuk kemudian

dilakukan perbaikan-perbaikan, antara lain dalam program-program yang menekankan pada perubahan *mind set* para pegawai sebagai pelayan publik.

6.2 *Saran*

Hasil dari penelitian ini menghasilkan beberapa saran baik bagi keberlanjutan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan maupun reformasi birokrasi yang sedang dan akan dilaksanakan oleh K/L/Pemda serta bagi studi lanjutan yang berkaitan dengan reformasi birokrasi. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, saran yang dapat dikemukakan antara lain:

1. Perancangan program dan strategi reformasi birokrasi perlu memberikan perhatian yang besar pada upaya perubahan *mind set* dari para pelaku birokrasi, hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip modifikasi perilaku.
2. Penelitian ini akan lebih komprehensif bila disertai dengan kegiatan evaluasi kebijakan reformasi birokrasi sehingga dapat diketahui efektifitas program dan strategi reformasi birokrasi yang telah digunakan oleh Sri Mulyani Indrawati dan perlu pula untuk ditambahkan data-data aktual atas pelaksanaan reformasi birokrasi yang ada serta dilakukan analisa penyebab penyimpangan yang terjadi.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Caiden, Gerald E. (1969). *Administrative Reform*. London: Allen Lane Penguin Press.
- Caiden, Gerald (1991). *Administrative Reform comes of Age*, Berlin: New York: de Guyter.
- Gary Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi* (Edisi Indonesia, 2009), Jakarta: PT. Indeks
- Kouzes & Posner (2004). *Leadership the Challenge* (edisi bahasa Indonesia). Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nugroho, Riant (2009). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Robert B. Derhardt dan Janet V. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering (Expanded Edition)*, M.E. Sharpe, New York.
- Schein, Edgar H. (1992). *Organization Culture and Leadership (2nd Ed)*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Sedarmayanti (2009). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: (mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemimpinan yang baik)*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Silalahi, Ulber (2010), *Metode Penelitian Sosial* (Cetakan Kedua), Bandung: PT Refika Aditama.
- World Bank (2011). *Doing Business in Indonesia 2011*. Washington: World Bank.
- Yeremias T. Keban (2004), *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu* (Edisi Pertama), Gava Media, Yogyakarta.

JURNAL

- Ackermann, Frank, et all (April 1992). *Getting Started with Cognitive mapping*. 7th Young OR Conference, University of Warwick, 13-15 April 1992.
- Eden, Colin, dan Ackermann, Fran (2004). *Cognitive mapping Expert Views for Policy Analysis in the Public Sector*. *European Journal of Operational Research* (152), h. 615-630.
- Karel Mls. (2004). *From Concept Mapping To Qualitative Qualitative Research in Cognitive Research*. Universitas of Hradec Kralove, Czech Republic.

- Kim, Dong-Hwan (November 2000). A Simulation Method of *Cognitive maps*. 1st *International Conference on System Thinking in Management*, Deakin University, Australia.
- Kim, Dong-Hwan & Rai, V.K. *Cognitive maps of Policy Makers on Financial Crises of South Korea and Malaysia: A Comparative Study*.
- Kim, Dong-Hwan. Lee, Eungkyu & An Jiyoung. *Policy Agenda Setting Process and Cognitive Map Analysis: a case of the Green Growth in Korea*.
- Kim, Dong-Hwan. *A Method for Direct Conversion of Causal Maps into SD Models: Abstract Simulation with NUMBER*. Chung –Ang University, School of Public Affair.
- Mackenzie, N. & Knipe, S. (2006). *Research Dilemmas: Paradigms, Methods and Methodology*. *Issues In Educational Research*, Vol 16, 193-205.
- Madjid, Dahmade & Yalaaoui, Bilal (2004). *Cognitive Map Model in Argumentation Theory*. Research Center on Scientific and Technical Informatio, Rue des Trois Freres Aissou, Ben Aknoun, Algeries, Algeria dan Universitas of Science and Technology Houari Boumediene, Algeries, Algeria
- Markham, Jason Y. *Measuring Systems Thinking using Cognitive Mapping*, Victoria University of Wellington, New Zealand.
- Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt (2000). *The New Public Service: Service Rather than Steering*, *Public Administration Review* 60.
- Situngkir, Hokky (2004). *Penggunaan Fuzzy Cognitive mapping dalam Konstruksi Analisis Sosial*. Working Papper, Bandung Fe Institute.

KARYA AKADEMIS NON CETAK

- Prihantika, Ita (2011). *Causal Map Kepemimpinan Kepala Daerah: Studi Kasus Walikota Joko Widodo Dalam Merumuskan Kebijakan Daya Saing Daerah di Kota Solo*. Program Ilmu Administrasi. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia. Jakarta (Tesis tidak diterbitkan).
- Indraswari, Yulia (2008). *Analisis Strategi Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan Republik Indonesia*. Program Ilmu Administasi. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia. Jakarta (Skripsi tidak diterbitkan).
- Salomo, Roy Valiant (2006). *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*. Program Ilmu Administrasi. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia. Jakarta (Disertasi tidak diterbitkan).

DOKUMEN DAN MAKALAH/BERITA ELEKTRONIK

“Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang”, 2003, Erry Riyana Hardjapamungkas, diunduh pada tanggal 10 Februari 2011.

“Reformasi Birokrasi Sudah Mendesak”, 2007, detiknews.com, diunduh pada tanggal 25 September 2011.

“Pemerintah Harus Tuntaskan Agenda Reformasi, Review of Indonesian and Malaysian Affairs new.com, diunduh pada tanggal 25 September 2011

AntaraNews.com tanggal 12 Mei 2010 diunduh pada tanggal 19 September 2011

Profil Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan (2008), Humas Departemen Keuangan

Transparency International Indonesia, Siaran Press tanggal 1 Desember 2011

Tim Reformasi Birokrasi. Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2007. Departemen Keuangan

Tim Reformasi Birokrasi. Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2008. Departemen Keuangan

Tim Reformasi Birokrasi. Laporan Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan Tahun Anggaran 2009. Departemen Keuangan

Kementerian Keuangan dan Institut Pertanian Bogor (2011).Laporan Survey Opini Stakeholder Kementerian Keuangan.

<http://AntaraNews.com> tanggal 12 Mei 2010 (diunduh pada tanggal 19 September 2011).

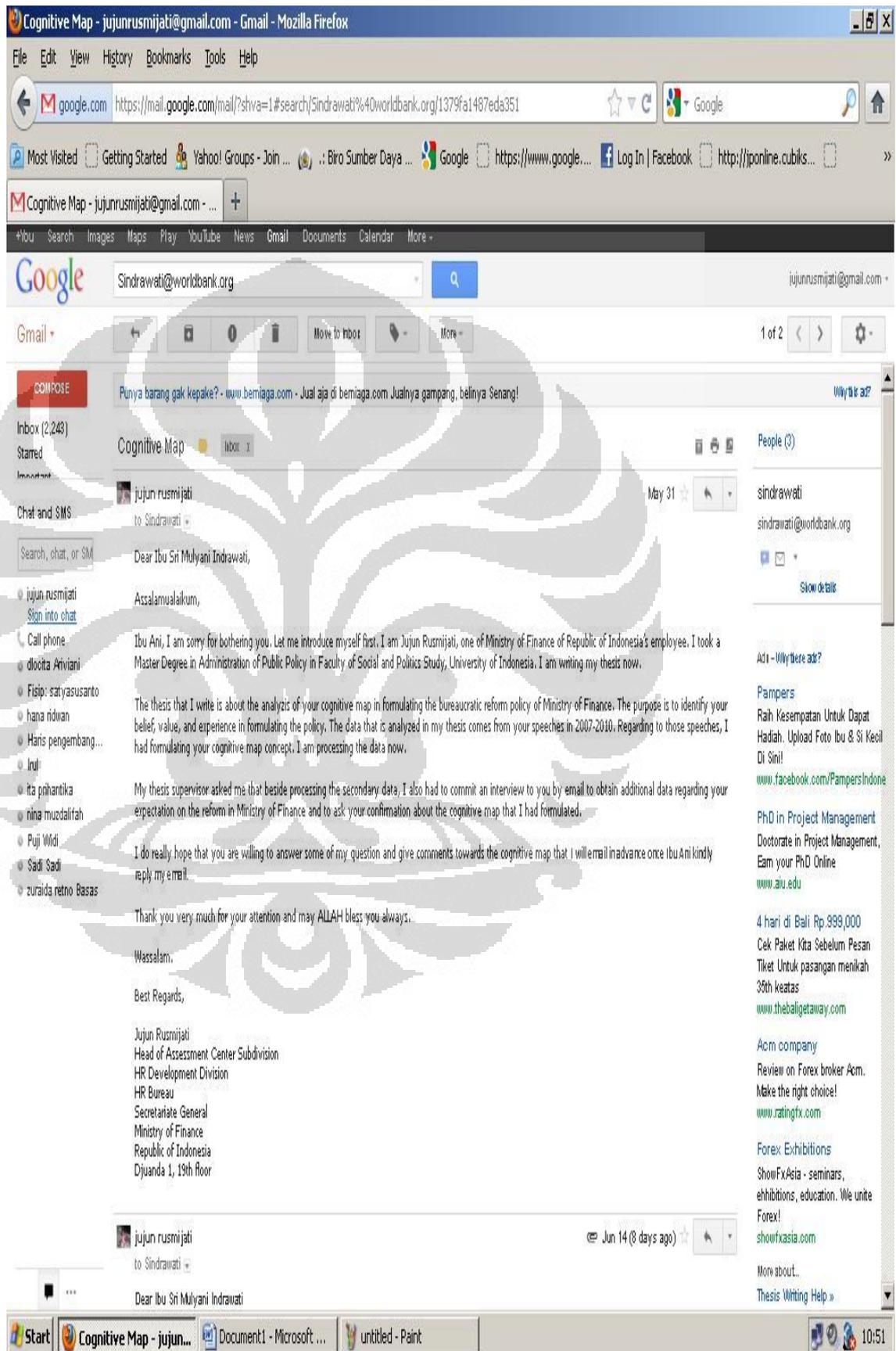
....., Kompilasi Pidato Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati 2009, Menjawab Tantangan Global Melalui Reformasi , Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, 2010.

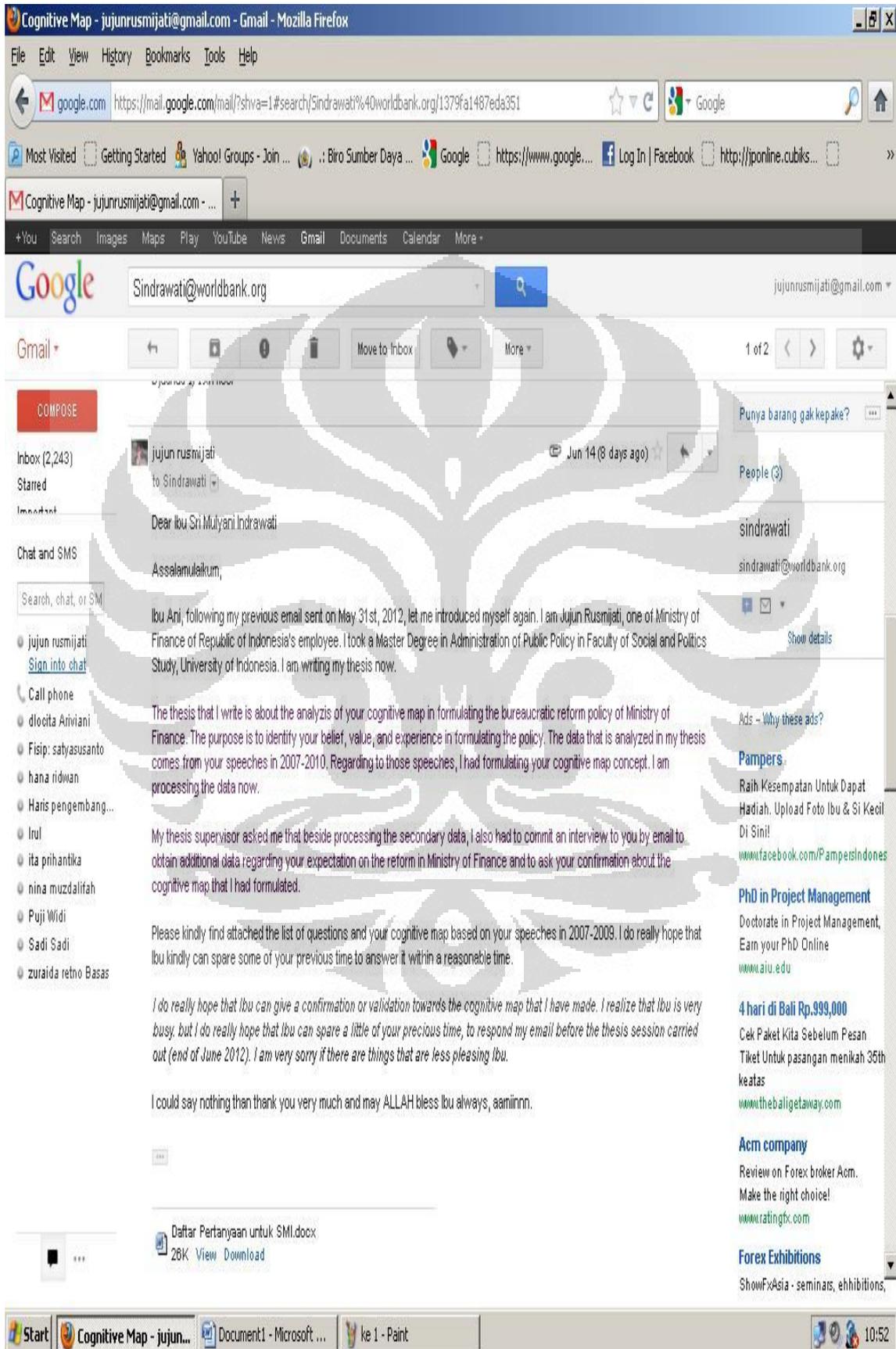
....., Era Baru Reformasi Birokrasi, Himpunan Naskah Pidato Dr. Sri Mulyani Indrawati Menteri Keuangan Republik Indonesia, Pusat Analisis dan Harmonisasi Kebijakan Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan, 2009.

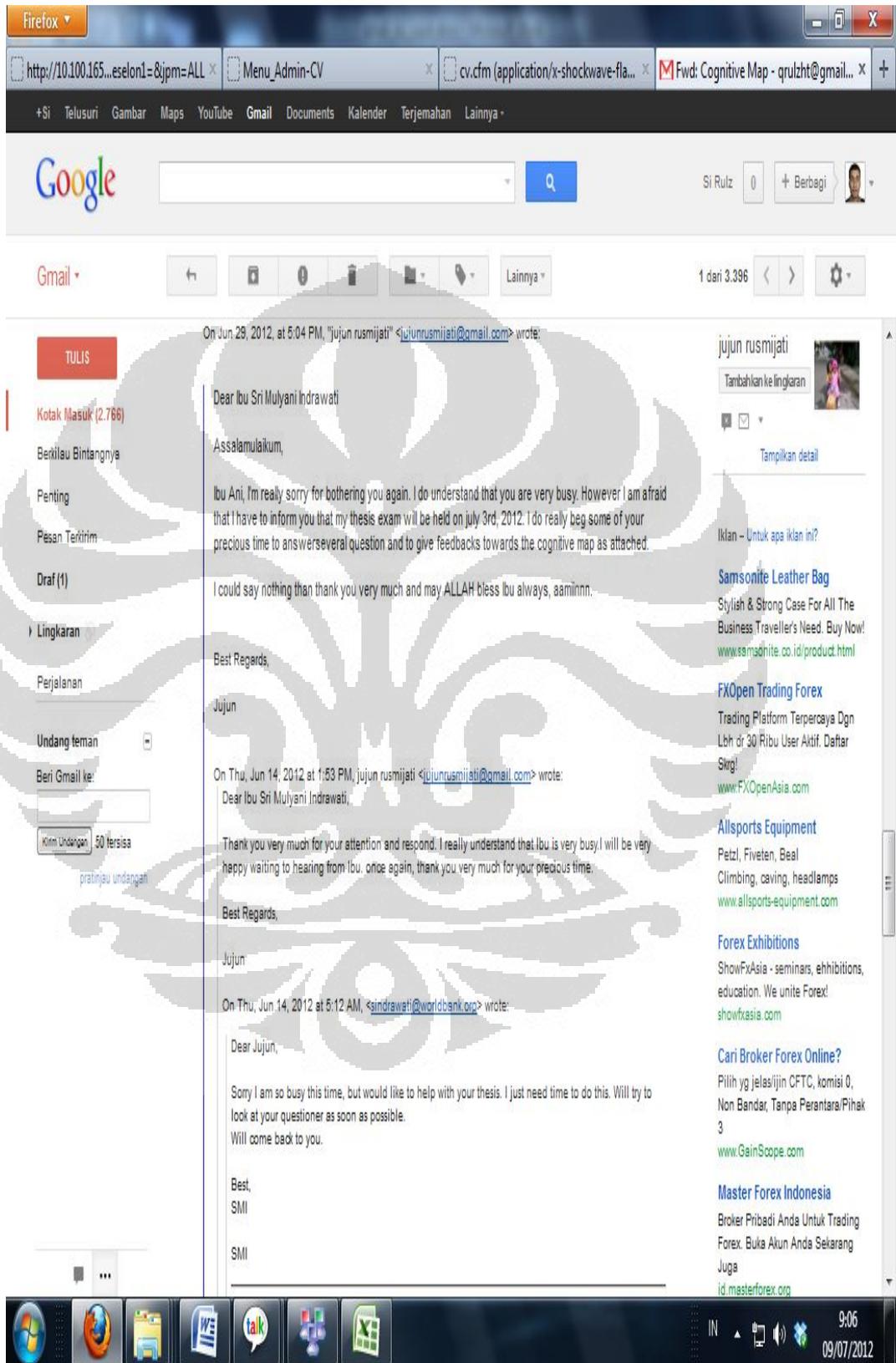
....., Kompilasi Pidato Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati 2009, Menjawab Tantangan Global Melalui Reformasi , Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, 2010.

The image features a large, light gray watermark of the Universitas Indonesia logo, which is a stylized, symmetrical emblem with intricate patterns. Overlaid on this watermark is the text "Lampiran 1 Surat Elektronik terhadap Sri Mulyani Indrawati" in a black serif font.

Lampiran 1 Surat Elektronik terhadap Sri Mulyani Indrawati

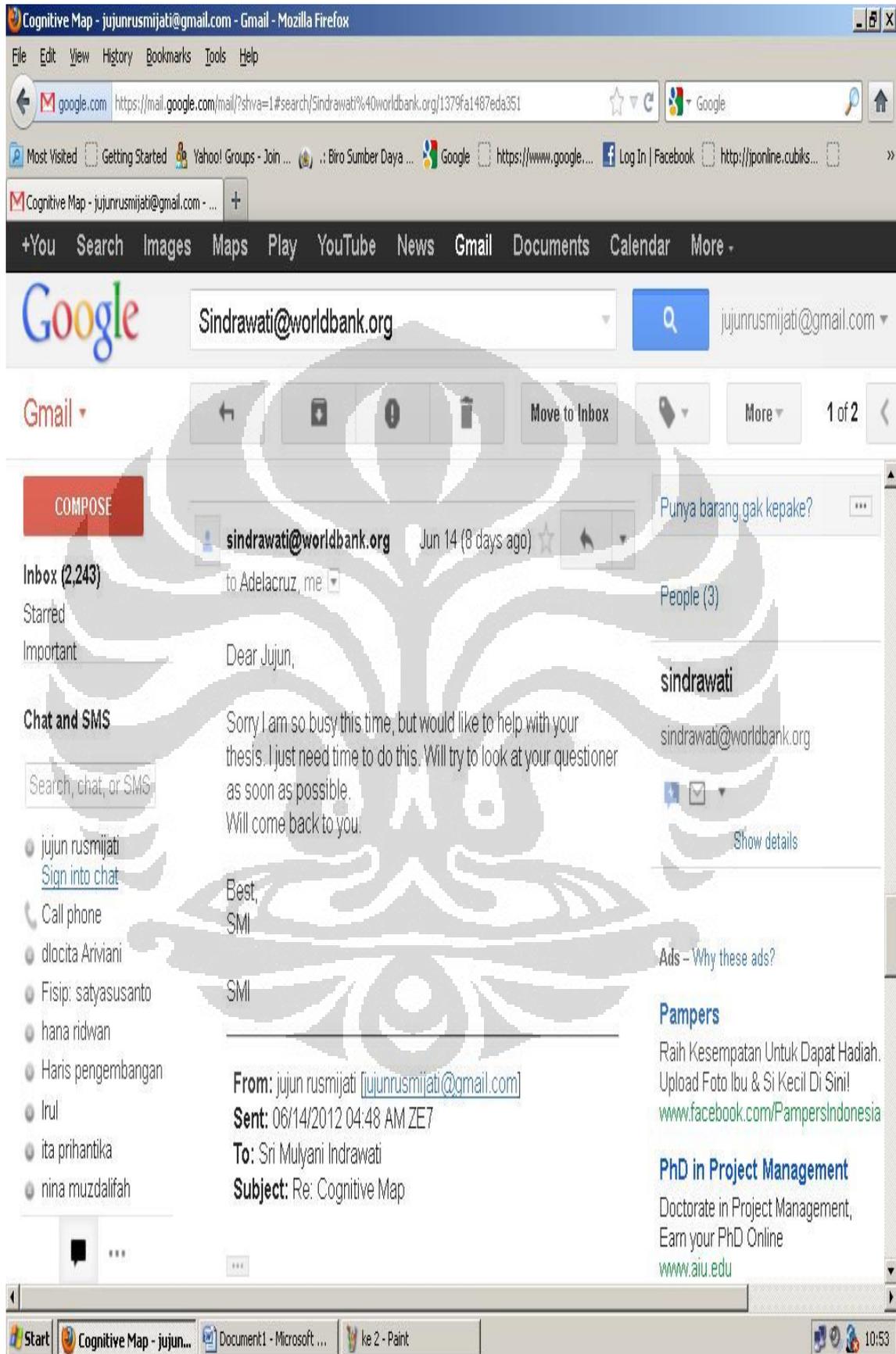


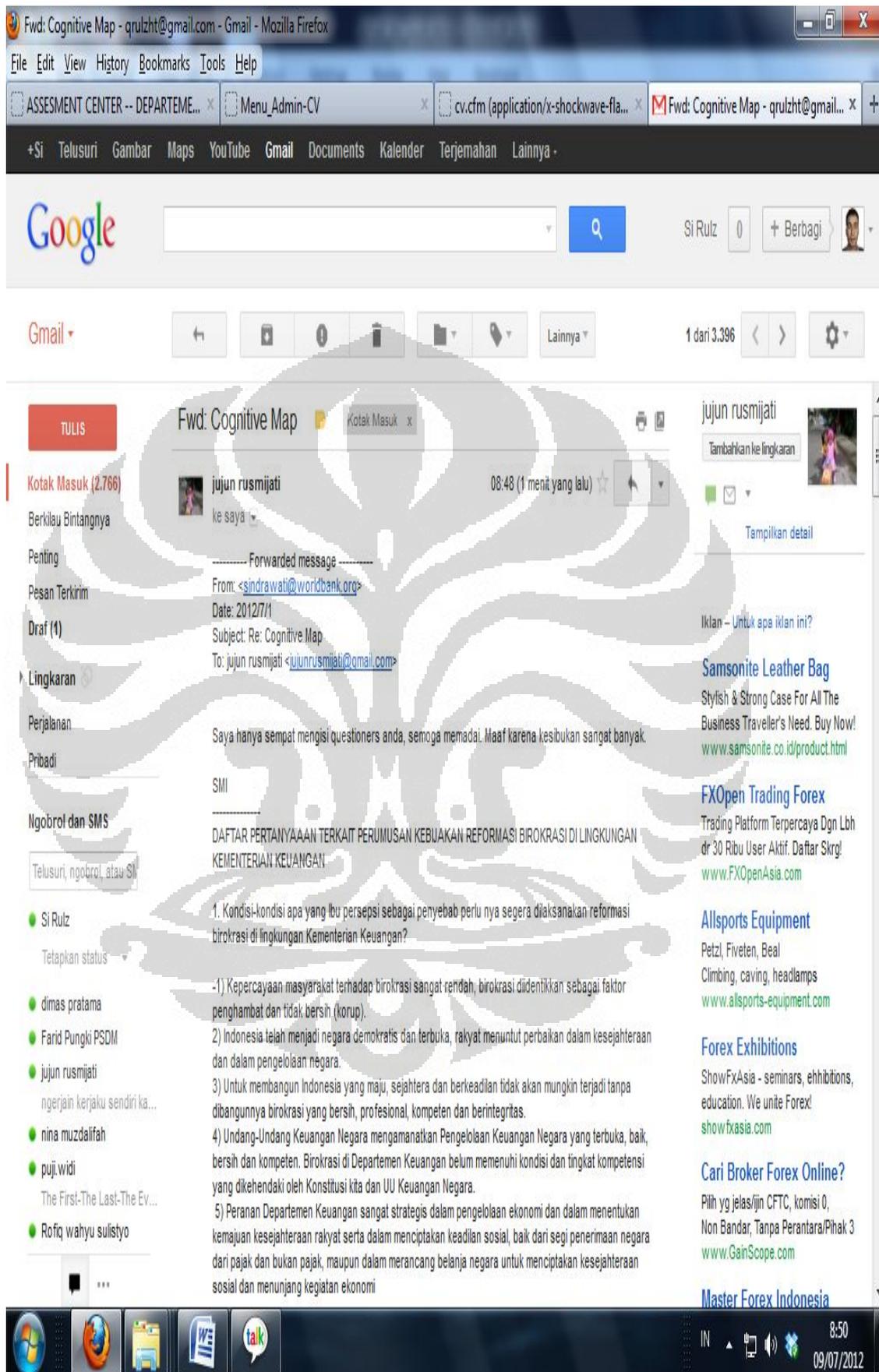






Lampiran 2 Balasan Surat Elektronik dari Sri Mulyani Indrawati





Fwd: Cognitive Map - qzulzht@gmail.com - Gmail - Mozilla Firefox

File Edit View History Bookmarks Tools Help

http://10.100.165...eselon1=&jpm=ALL Menu_Admin-CV cv.cfm (application/x-shockwave-fla... Fwd: Cognitive Map - qzulzht@gmail...

+Si Telusuri Gambar Maps YouTube Gmail Documents Kalender Terjemahan Lainnya -

Google

Si Rulz 0 + Berbagi

Gmail 1 dari 3.396

TULIS

Kotak Masuk (2.766)

Berkilau Bintangnya

Penting

Pesan Terkirim

Draf (1)

Lingkaran

Perjalanan

Pribadi

Selengkapnya

Undang teman

Beri Gmail ke:

Kirim Undangan 50 tersisa

pratinjau undangan

2. Kementerian Keuangan merupakan organisasi yang besar dan memiliki tugas, fungsi, budaya yang berbeda satu sama lain, bagaimana strategi yang ibu lakukan untuk dapat menggerakkan seluruh unit yang ada di Kementerian Keuangan untuk terlibat dalam proses tersebut?

Reformasi dilakukan dengan proses yang inklusif. Kita (Menteri dan jajaran pimpinan eselon 1) memulai dengan membahas secara bebas apa yang menjadi masalah Departemen Keuangan, mengapa kepercayaan masyarakat sangat rendah terhadap kita. Mengapa perekonomian Indonesia kalah maju dibandingkan negara tetangga. Diadakan pertemuan yang sifatnya wajib dihadiri, sehingga kebersamaan bisa dibangun. Semua eselon satu memiliki peranan, termasuk staf ahli dijadikan motor penggerak dan penekan. Dibangun sistem agar ide reformasi bisa diterjemakan pada tingkat yang kongkret, seperti perbaikan pelayanan dengan mengurangi proses dan waktu pelayanan, mengurangi korupsi, meningkatkan penerimaan-negara, dll. sehingga mudah dimonitor dan diawasi bersama. Dibangun sistem pengawasan bersama melalui dash-board, sehingga semangat dan pelaksanaan informasi terus terjaga. Juga dibangun keterbukaan antara unit di Depkeu maupun dengan dunia luar (media masa, universitas, LSM) agar turut mengawasi reformasi dari luar.

Artinya, dibangun team work (manusia atau pelakunya), reformasi bukan "one man/women show, but a team work", dibangun sistem (utuk menopang gerakan reformasi), dibangun sistem informasi untuk mengukur perkembangan, dibangun sistem pengawasan, dibuat mekanisme untuk membahas perkembangan dan melakukan koreksi, dan dibangun transparansi di tingkat internal dan kepada pihak eksternal agar proses perubahan dan hasil dapat diawasi bersama.

3. Apa yang ibu persepsi sebagai faktor pendukung pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan?

Birokrasi Kememtrian Keuangan memiliki disiplin dan bahan baku mental dan pendidikan yang relatif baik. Saya percaya sebagian besar birokrat dan jajaran Kememtrian adalah orang-orang yang baik, dan ingin berbuat baik untuk kemajuan negaranya. Kewenangan dan tanggung jawab yang besar membuat motivasi untuk perbaikan makin besar, karena kalau berhasil maka akan sangat menentukan perbaikan Indonesia secara keseluruhan.

Dukungan publik yang sangat besar terhadap upaya perbaikan -- rakyat ingin melihat perbaikan birokrasi dan pemberantasan korupsi. Kepercayaan dan kesempatan yang diberikan oleh Presiden untuk menjalankan program perbaikan. Dunia usaha menginginkan birokrasi yang bersih dan eisisen dan tidak mengganggu.

jujun rummijati

Tambahkan ke lingkaran

Tampilkan detail

Iklan - Untuk apa iklan ini?

Samsonite Leather Bag
Stylish & Strong Case For All The Business Traveller's Need. Buy Now!
www.samsonite.co.id/product.html

FXOpen Trading Forex
Trading Platform Terpercaya Dgn Lbh dr 30 Ribu User Aktif. Daftar Skrg!
www.FXOpenAsia.com

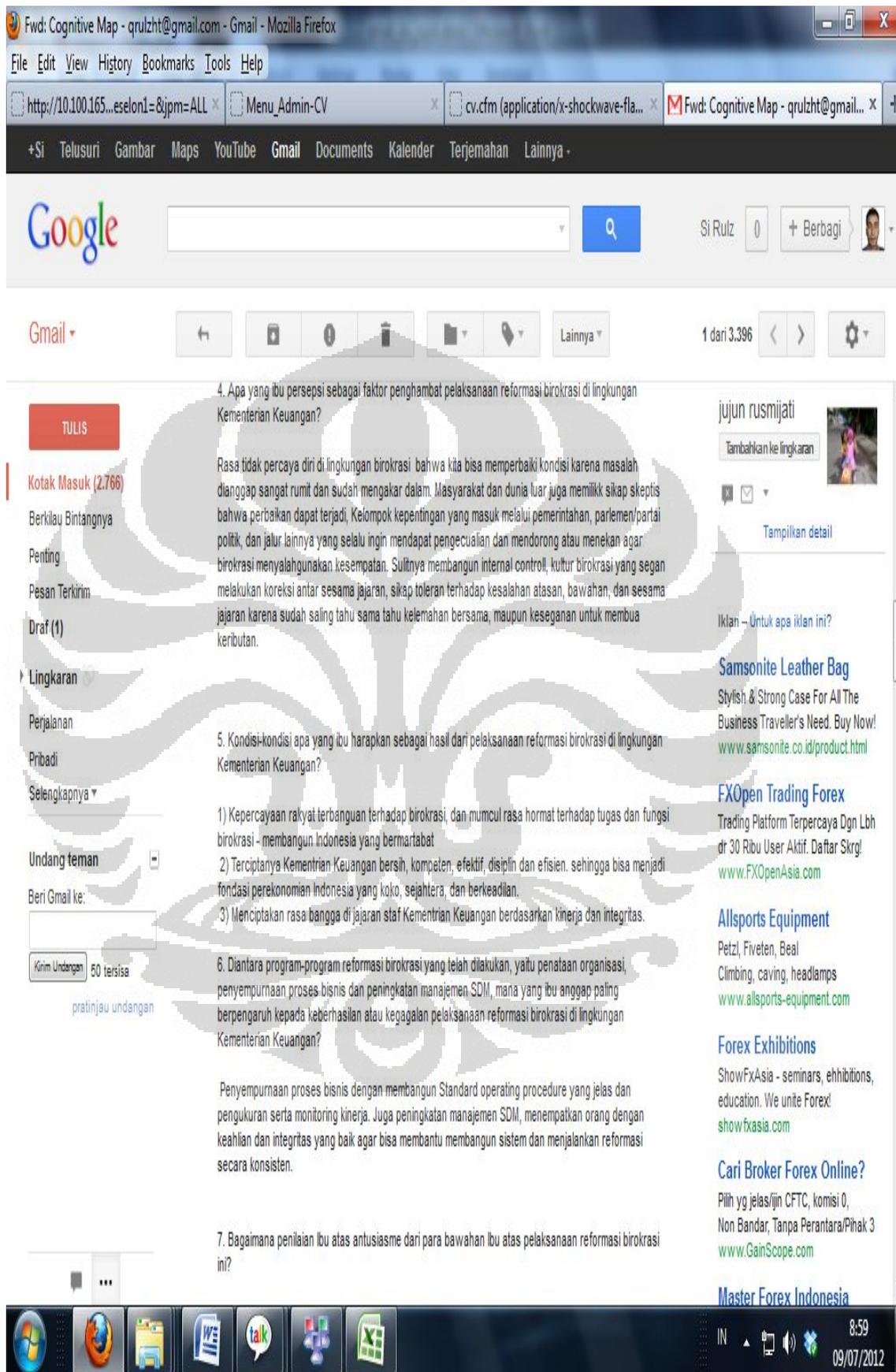
Allsports Equipment
Petzi, Fiveten, Beal
Climbing, caving, headlamps
www.allsports-equipment.com

Forex Exhibitions
ShowFxAsia - seminars, exhibitions, education. We unite Forex!
showfxasia.com

Cari Broker Forex Online?
Pilih yg jelas/jin CFTC, komisi 0, Non Bandar, Tanpa Perantara/Pihak 3
www.GainScope.com

Master Forex Indonesia

107 Universitas Indonesia



Fwd: Cognitive Map - qruzht@gmail.com - Gmail - Mozilla Firefox

File Edit View History Bookmarks Tools Help

http://10.100.165...eselon1=&jpm=ALL Menu_Admin-CV cv.cfm (application/x-shockwave-fla... Fwd: Cognitive Map - qruzht@gmail... x

+Si Telusuri Gambar Maps YouTube Gmail Documents Kalender Terjemahan Lainnya -

Google

Si Rulz 0 + Berbagi

Gmail 1 dari 3.396

TULIS

Kotak Masuk (2.766)

Berkilau Bintangnya

Penting

Pesan Terkirim

Draf (1)

Lingkaran

Perjalanan

Pribadi

Selengkapnya

Undang teman

Beri Gmail ke:

Kirim Undangan 50 tersisa

pratinjau undangan

7. Bagaimana penilaian Ibu atas antusiasme dari para bawahan Ibu atas pelaksanaan reformasi birokrasi ini?

Antusiasme sangat tinggi dan sangat baik.

8. Pada level eselon berapa yang menurut Ibu merupakan bawahan yang paling mudah untuk digerakkan agar melaksanakan reformasi birokrasi?

Dalam kultur birokrasi Indonesia, atasan memiliki peranan sangat penting. Oleh karena itu untuk bisa menjalankan dan meneruskan reformasi birokrasi, sangat penting untuk menyakinkan dan menjadikan eselon satu sebagai pelaku, pelaksana dan sekaligus penanggung jawab program reformasi. Mereka cukup responsif meski selalu cenderung hati-hati dan penuh pertimbangan. Namun akhirnya mereka dapat menjadi andalan reformasi.

9. Pada level eselon berapa yang menurut Ibu merupakan bawahan yang paling sulit untuk digerakkan agar melaksanakan reformasi birokrasi?

Eselon tiga yang jarang atau tidak langsung berhubungan dengan Menteri, dan sebagai motor pekerja birokrasi mungkin yang paling sulit. Namun tidak bisa digeneralisir, saya merasa ada saja pada eselon satu sikap yang tidak selalu sama antusiasmenya dalam menjalankan reformasi, demikian juga eselon 2, ada yang semangat, ada yang biasa saja.

10. Bagaimana penilaian Ibu atas reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan? Apakah berhasil atau kah gagal?

Reformasi merupakan suatu proses perubahan jangka panjang, perubahan yang dapat dicapai dalam jangka pendek adalah dalam mengubah struktur organisasi, penyempurnaan proses bisnis. Dalam bidang ini saya dapat mengatakan reformasi cukup berhasil. Sedangkan hal yang menyangkut perubahan kultur dan cara berpikir atau mind set, serta membangun kapasitas SDM merupakan proses jangka panjang. Untuk bidang ini keberhasilan masih sangat terbatas dan perlu untuk terus diperjuangkan dan dijaga momentum yang nampak mulai jenuh dan melemah.

jujun rummijati

Tambahkan ke lingkaran

Tampilkan detail

Iklan - Untuk apa iklan ini?

Samsonite Leather Bag

Stylish & Strong Case For All The Business Traveller's Need. Buy Now! www.samsonite.co.id/product.html

FXOpen Trading Forex

Trading Platform Terpercaya Dgn Lbh dr 30 Ribu User Aktif. Daftar Skrg! www.FXOpenAsia.com

Allsports Equipment

Petzl, Fiveten, Beal
Climbing, caving, headlamps www.allsports-equipment.com

Forex Exhibitions

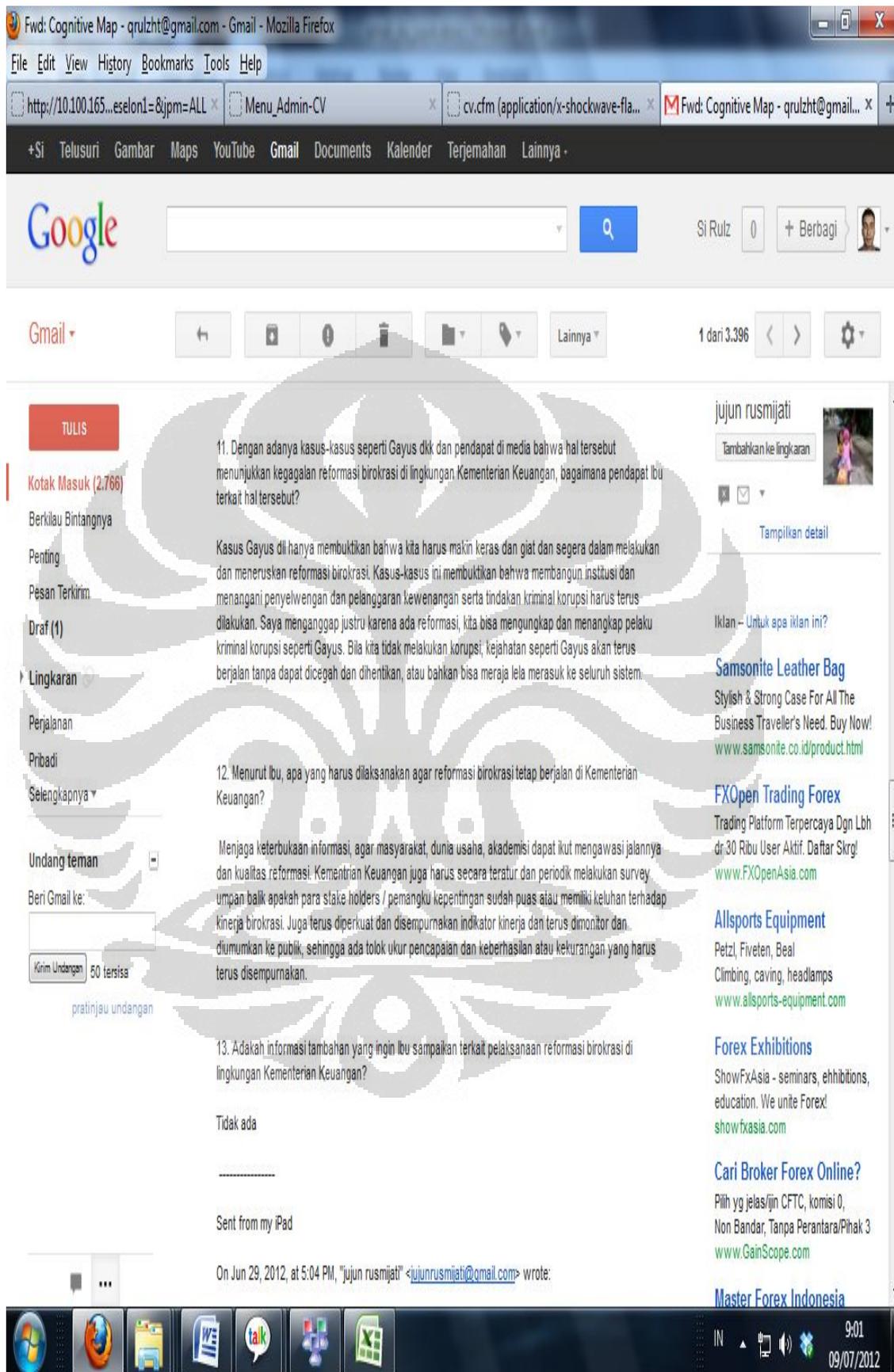
ShowFxAsia - seminars, ehibitions, education. We unite Forex! showfxasia.com

Cari Broker Forex Online?

Pilih yg jelas/ijin CFTC, komisi 0, Non Bandar, Tanpa Perantara/Pihak 3 www.GainScope.com

Master Forex Indonesia

9:00 09/07/2012



Lampiran 3 Biodata Mahasiswa

Nama Jujun Rusmijati, S.Psi
Tempat Tanggal Lahir Bandung, 15 Februari 1972
Alamat E-mail jujunrusmijati@gmail.com
Alamat Rumah Blok F 1 No 17 Taman Flora Puri Permata Tangerang
No HP 08129351254
Status Menikah
Judul Tesis Analisa *Cognitive Map* Sri Mulyani Indrawati dalam Perumusan Kebijakan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan

Keluarga

Orang Tua Momo Sanapi dan Tjitjih Unasih
Anak ke kedua (empat bersaudara)
Suami Boedi Wahjoewono, S.E

Pendidikan

- SD Santo Yusup (1978-1984)
- SMP Negeri 2 Bandung (1984-1987)
- SMA Negeri 8 Bandung (1987-1990)
- S1 Fakultas Psikologi Universitas Padjadjaran (1990-1996)
- S2 Administrasi dan Kebijakan Publik FISIP Universitas Indonesia (2009-2012)

Pengalaman Kerja

Pegawai Negeri Sipil Kementerian Keuangan mulai tahun 1998 - sekarang