

Knowledge Sector Initiative

Kajian Diagnostik Perkembangan Terbaru mengenai Hambatan dalam Lingkungan Pendukung Penyediaan Pengetahuan di Pemerintahan Eksekutif dan Legislatif

Ditulis oleh:
Stephen Sherlock dan Luky Djani

Januari 2015



Knowledge Sector Initiative

Kajian Diagnostik

Perkembangan Terbaru mengenai Hambatan dalam Lingkungan Pendukung Penyediaan Pengetahuan di Pemerintahan Eksekutif dan Legislatif

Ditulis oleh:
Stephen Sherlock dan Luky Djani

January 2015

Kajian ini dikerjakan oleh Knowledge Sector Initiative (KSI). Pandangan yang diutarakan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis semata. Sponsor tidak menanggung beban hukum dari materi yang terkandung dalam laporan ini.



DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	1
Pendahuluan	4
Latar Belakang	7
1 Lingkungan Pasca-Pemilihan Anggota DPR dan Pemilihan Presiden	9
2 Diberlakukannya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang Baru	11
Peraturan Pelaksanaan yang Sedang Ditulis	12
Potensi Dampak UU Baru Terhadap Lingkungan Pendukung	12
Potensi Resiko	13
Prospek Keterlibatan KSI	13
3 Implementasi Tunjangan Kinerja	15
Prospek Keterlibatan KSI	16
4 Peraturan Pengadaan Baru Tidak Berpengaruh pada Pasar Pengetahuan	17
Prospek Keterlibatan KSI	18
5 Penetapan Jabatan Analis Kebijakan Memiliki Potensi	19
Prospek Keterlibatan KSI	21
6 Reformasi Staf Pengetahuan di DPR adalah Penting, Namun Dampaknya Belum Jelas	22
Prospek Keterlibatan KSI	24
7 Dampak UU Ormas Terbatas	25
8 Universitas Masih Terhambat oleh Lingkungan Pendukung	26
Prospek Keterlibatan KSI	28
9 Kesimpulan	29
Lampiran 1: Daftar Isu Legislasi & Regulasi dan Lembaga yang Terlibat	30



DAFTAR ISTILAH

AIPEG	Australia-Indonesia Partnership for Economic Governance (Kemitraan Australia-Indonesia di bidang Tata Kelola Ekonomi)
AIPD	Australia-Indonesia Partnership for Decentralisation (Kemitraan Australia-Indonesia di bidang Desentralisasi)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASN Law	UU tentang Aparatur Sipil Negara
Balitbang	Badan Penelitian dan Pengembangan
BKD	Badan Keahlian DPR
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	Badan Pusat Statistik
BRA	Bureaucratic Reform Allowance
CSOs	Organisasi masyarakat sipil
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade
Dirjen	Direktorat Jenderal
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
FISIP	Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia
ICMI	Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia
ISEI	Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia
JPT	Jabatan Pimpinan Tinggi
KASN	Komisi Aparatur Sipil Negara
KemenDagri	Kementerian Dalam Negeri
KemenKumHAM	Kementerian Hukum & Hak Asasi Manusia
KemenKes	Kementerian Kesehatan
KemenPAN-RB	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi
K/L	Kementerian/Lembaga
Korpri	Korps Pegawai Negeri
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KSI	Knowledge Sector Initiative
LAN	Lembaga Administrasi Negara
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
NGOs	Organisasi Non-Pemerintah
Ormas	Organisasi kemasyarakatan
MD3	UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
MenRistek	Kementerian Riset dan Teknologi
MOU	Memorandum Nota Kesepahaman
Permen	Peraturan Menteri

Perpres	Peraturan Presiden
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Peraturan Pemerintah
P3DI	Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi
PPPI	Pusat Penelitian dan Pelayanan Informasi
PT	Perusahaan Terbatas
PTN-BH	Perguruan Tinggi Negara-Badan Hukum
P3K	Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RtR-C	Reform the Reformers – Continuation (Program Reformasi Birokasi dengan dukungan Australia)
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SetNeg	Sekretariat Negara
SOP	Prosedur Operasional Standar
UGM	Universitas Gadjah Mada
ULP	Unit Layanan Pengadaan

Ringkasan Eksekutif

Perkembangan Terbaru Mengenai Hambatan dalam Lingkungan Pendukung Penyediaan Pengetahuan di Pemerintahan Eksekutif dan Legislatif

Laporan ini mengetengahkan perkembangan terbaru terhadap laporan mengenai hambatan dalam lingkungan pendukung yang dibuat oleh Stephen Sherlock pada tahun 2010. Laporan tersebut mengkaji isu-isu terkait regulasi mengenai sumber daya manusia dan pengadaan barang dan jasa yang menghambat pembuatan dan penyediaan pengetahuan untuk kebijakan. Laporan ini bertujuan untuk mengidentifikasi seberapa besar perubahan yang telah terjadi di sektor pemerintahan eksekutif dan legislatif sejak 2010, dan apakah lingkungan yang ada saat ini lebih kondusif untuk keterlibatan KSI.

Laporan ini menemukan bahwa sejak 2010, tidak banyak perubahan yang terjadi di bawah pemerintahan SBY, perkembangan terkait reformasi cara kerja pemerintah mengecewakan. Namun situasi politik saat ini lebih memberikan harapan. Presiden Jokowi memiliki reputasi untuk mendorong birokrasi dan telah berjanji untuk melakukan reformasi terhadap cara kerja pemerintah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) berpotensi membawa kepemimpinan dan keahlian baru ke dalam jajaran aparatur sipil negara; jabatan fungsional Analis Kebijakan berpotensi memperkuat kualitas pembuatan kebijakan; perubahan terhadap manajemen staf non-PNS di DPR dapat membawa perubahan yang berarti; dan nantinya setelah diperinci lebih lanjut, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang baru dibentuk berpotensi untuk berperan sangat penting bagi sektor pengetahuan.

UU ASN bertujuan untuk menciptakan jajaran Pegawai Negeri Sipil yang profesional dan apolitis, bebas korupsi dan nepotisme, dan melayani masyarakat. UU tersebut menetapkan adanya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk menjaga netralitas aparatur sipil negara dan memonitor penerapan prinsip kecakapan dalam penunjukan pejabat senior. UU ASN memberikan mandat untuk menciptakan suatu jabatan yang disebut Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) untuk memperkenalkan kepemimpinan dan manajemen baru, serta merekrut pegawai publik dengan basis kontrak atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K), untuk meningkatkan fleksibilitas dalam perekrutan dan membawa lebih banyak keahlian khusus ke dalam jajaran aparatur sipil negara. Tapi UU tersebut tidak menghilangkan pembagian antara staf administratif dan staf fungsional, yang merupakan hambatan besar dalam penggunaan pengetahuan untuk kebijakan. Dampak positif yang dapat ditimbulkan UU ASN adalah aparatur sipil negara yang lebih profesional sehingga memperbaiki proses pembuatan kebijakan, yang berpotensi meningkatkan permintaan akan pengetahuan, meningkatkan pendanaan untuk penelitian dan pengelolaan penelitian yang lebih baik. Ini kemudian akan menghasilkan peluang bagi organisasi di sisi penyedia pengetahuan, membuat kontrak pemerintah menjadi lebih menarik, dan menciptakan kesempatan untuk

melakukan lobi untuk mereformasi peraturan pengadaan barang dan jasa. Resiko terbesarnya adalah ketidakjelasan peraturan pelaksanaan dapat menjadikan upaya ini terbatas pada retorika reformis, sementara “bisnis berjalan seperti biasa”. Keberhasilan akan bergantung pada masuknya pejabat dan ahli kebijakan yang berkualitas di posisi JPT dan P3K yang mampu melakukan tugas mereka dengan efektif. Perubahan yang diperkenalkan dalam UU ASN ini memberikan peluang terbaik untuk keterlibatan KSI sejak proyek ini didesain. KSI hendaknya mencari cara untuk mendukung KASN yang baru dibentuk, dan memberikan bantuan terhadap pengembangan struktur dan prosedur untuk JPT dan P3K, terutama sistem perekrutan dan manajemen SDM. Keterlibatan di tingkat strategis dan bantuan teknis dalam penilaian penyusunan kebijakan dan prosedur dapat digabungkan dengan pelatihan untuk pegawai baru.

Tunjangan Kinerja merupakan bagian dari program Reformasi Birokrasi, dan dirancang untuk menciptakan insentif bagi lembaga pemerintah untuk mereformasi prosedur dan bagi para staf untuk meningkatkan kualitas kinerja mereka. Secara konsep hal ini baik, namun penafsiran dan penerapannya kurang sempurna. Kriteria untuk dapat menerima tunjangan kinerja seringkali tidak relevan dengan misi badan tersebut dan/atau tidak memberikan insentif yang tepat bagi staf. Terdapat peluang bagi KSI untuk bekerja sama dengan MenPAN-RB, sebagai badan penanggung jawab, untuk memperkuat ini dan aspek lain dari Reformasi Birokrasi, dan dengan Kementerian/Lembaga lainnya untuk mendukung penerapan program tersebut.

Berbagai reformasi terhadap peraturan pengadaan barang dan jasa telah dilakukan sejak tahun 2010, tapi tidak ada yang berhasil meningkatkan situasi pengadaan pengetahuan oleh pemerintah. Peraturan masih dirancang untuk kontrak besar barang dan jasa, dan membuatnya sulit bagi pemasok pengetahuan, seperti universitas, *think tank*, dan konsultan, untuk bekerja sama dengan pemerintah. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) menganggap prosedur swakelola sudah tepat untuk kontrak penelitian. Sepertinya LKPP tertarik untuk bekerja sama dengan KSI, tapi tidak dalam hal reformasi peraturan. Mungkin terdapat lebih banyak peluang untuk bekerja sama dengan Organisasi Masyarakat Sipil yang berminat melakukan lobi untuk terciptanya perubahan.

Pembentukan jabatan fungsional Analis Kebijakan, yang dilakukan oleh LAN, merupakan perkembangan penting yang dapat meningkatkan permintaan akan pengetahuan dari pemerintah. Pembentukan kader baru staf kebijakan yang terlatih dengan baik dapat meningkatkan penggunaan bukti ke dalam pembuatan kebijakan. Namun, efektivitasnya dapat terhalang oleh permasalahan insentif yang tidak tepat, yang timbul dari pembagian antara staf administratif dan staf fungsional, dimana pembagian tersebut diidentifikasi sebagai salah satu hambatan utama terkait penggunaan pengetahuan dalam kebijakan di Laporan tahun 2010. Terdapat peluang bagi KSI untuk terlibat (selain bantuan teknis terhadap pelatihan analis kebijakan yang saat ini sedang dikembangkan), baik dengan LAN maupun Kementerian/Lembaga, terkait metode penilaian Analis Kebijakan dan integrasinya ke dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan di dalam lembaga mereka masing-masing.

Badan legislatif pemerintah (DPR dan DPD) secara bertahap telah memperkuat kapasitasnya untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan dalam beberapa tahun terakhir dan meningkatkan jumlah staf spesialis, baik staf fungsional PNS dan staf kontrak yang bekerja untuk komisi, fraksi, dan anggota dewan. Selain itu terdapat perkembangan baru, yaitu reorganisasi seluruh staf fungsional DPR ke dalam satu unit (BKD), yang dirancang untuk mengatasi tersebarnya staf fungsional di berbagai bagian dari DPR, dan untuk memperbaiki manajemen staf-staf tersebut. BKD ini dimandatkan dalam undang-undang lima tahun lalu, tapi Sekretariat DPR masih mengalami kesulitan untuk membentuk unit tersebut. Muncul pertanyaan tentang bagaimana struktur BKD dan hubungannya dengan Sekretariat, serta keraguan mengenai efektivitasnya dalam mencapai tujuannya untuk mengelola staf spesialis dengan lebih baik. Terdapat peluang yang penting

bagi KSI untuk terlibat dengan badan legislatif untuk melatih PNS dan staf kontrak terkait isu-isu penelitian dan pengetahuan untuk kebijakan, termasuk meningkatkan hubungan kerja antar staf. KSI sebaiknya juga mencari peluang untuk bekerja sama dengan Sekretariat DPR mengenai struktur dan fungsi dari BKD.

UU No. 17/2013 tentang Organisasi Masyarakat Sipil (UU Ormas) telah memunculkan ketidakpastian di antara Ormas lokal terkait dampaknya terhadap kemandirian mereka dan di antara organisasi internasional terkait kapasitas mereka untuk mendukung Ormas lokal. Sebagian besar ketentuan yang tercantum di dalam UU ini tidak jelas, dan masih terdapat keraguan tentang dampak yang akan ditimbulkannya. Namun banyak Ormas meyakini bahwa UU ini tidak efektif dan tidak akan menimbulkan dampak signifikan terhadap kegiatan mereka. Kemungkinan tidak ada cakupan untuk keterlibatan KSI pada isu ini.

Ada beberapa perubahan dalam lingkungan pendukung yang berdampak positif terhadap kapasitas universitas untuk bekerja sama dengan pemerintah terkait kebijakan. Penciptaan status Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) bagi universitas telah memberikan otonomi manajemen yang lebih luas bagi sejumlah institusi ternama, namun dampaknya lebih dirasakan dalam hal penerimaan mahasiswa baru dan manajemen pengajaran. Tidak jelas apakah reformasi tersebut telah meningkatkan total output penelitian atau kerjasama dengan pemerintah. Pembentukan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi berpotensi menjadi sesuatu yang penting, tapi masih terlalu dini untuk membuat penilaian tersebut. KSI hendaknya memprioritaskan dialog dan kerjasama dengan individu dan institusi yang terlibat dalam reformasi ini.



Pendahuluan

Di akhir tahun 2009, selama tahap analisis Knowledge Sector Initiative (KSI), sejumlah kajian diagnostik untuk berbagai aspek dari sektor pengetahuan di Indonesia telah ditugaskan oleh AusAID (sekarang *Department of Foreign Affairs and Trade* – DFAT). Salah satu tema dari kajian tersebut adalah hambatan dari segi regulasi terhadap penyediaan pengetahuan ke dalam proses pembuatan kebijakan. Kajian ini diselesaikan oleh Dr. Stephen Sherlock, yang menyerahkan versi akhir laporan kajian tersebut di pertengahan tahun 2010. Laporan tersebut selanjutnya akan disebut “Laporan Tahun 2010”.

Laporan Tahun 2010 menelaah isu-isu terkait peraturan mengenai sumber daya manusia dan pengadaan yang menciptakan hambatan terhadap penyediaan pengetahuan ke dalam proses pembuatan kebijakan. Fokusnya adalah bagaimana regulasi tersebut menghambat perkembangan pasar pengetahuan, baik dari sisi permintaan maupun suplai.

Dari sisi permintaan, Laporan Tahun 2010 menemukan adanya kekosongan dalam hal perencanaan dan koordinasi penelitian oleh pemerintah dan kurangnya koordinasi antar lembaga. Peraturan mengenai pengelolaan dan penilaian pegawai negeri sipil menyatakan bahwa tenaga ahli yang seharusnya berada di pusat perumusan kebijakan malah tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan dan hanya diberikan sedikit insentif untuk menghasilkan pekerjaan yang berguna bagi pemerintah. Di sisi lain, staf yang berwenang untuk membuat kebijakan seringkali tidak memiliki latar belakang pendidikan di bidang kebijakan yang mereka buat tersebut. Kebijakan dan sistem manajemen sumber daya manusia tidak memberikan penghargaan atas kinerja yang baik, tetapi menekankan senioritas, kesetiaan kepada atasan, dan kepatuhan pada peraturan untuk kepentingan mereka sendiri dan bukan berorientasi pada hasil. Peraturan seringkali dimanipulasi demi keuntungan pribadi para pejabat. Akibatnya pemerintah berkali-kali gagal mengartikulasi kebutuhan mereka akan pengetahuan.

Permintaan akan pengetahuan datang dari pemerintah dengan cara yang tidak terorganisir dan tidak terkoordinir, dan bergantung pada koneksi personal, bukan kelembagaan. Sinyal adanya permintaan akan pengetahuan yang diterima pasar di luar menjadi membingungkan dan terdistorsi. Dari sisi pasokan, Laporan Tahun 2010 menyimpulkan bahwa kegiatan dari universitas, jaringan pemikir (*think tank*), dan LSM dibentuk sebagai tanggapan atas sinyal-sinyal dari pemerintah. Penelitian terkait kebijakan dari universitas biasanya diserahkan atas dasar hubungan personal antara akademisi yang berpengaruh dan peneliti dengan upah rendah yang bekerja melalui konsultasi dan perusahaan yang terkait dengan akademisi tersebut. Organisasi yang menghasilkan penelitian terkait kebijakan tidak dianggap layak untuk menerima pembiayaan berbasis kontrak pemerintah dan karenanya sangat bergantung pada pendanaan dari donor.

Peraturan mengenai pengadaan adalah unsur penting dari situasi yang dijelaskan di atas. Pembatasan pengajuan penawaran oleh pihak lain untuk kontrak yang dilelang bagi entitas komersial membuat universitas dan sebagian besar lembaga non-pemerintah kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendanaan dalam jumlah besar dari pemerintah. Persyaratan yang menyebutkan bahwa kontrak lebih dari 50 juta rupiah harus dilelangkan semakin mempersempit peluang tersebut. Tingkat kompleksitas dan ambiguitas peraturan-peraturan yang ada, disertai fakta bahwa semua peraturan tersebut dapat ditafsirkan dan diterapkan dengan berbagai cara oleh berbagai lembaga pemerintah yang berbeda, membuat sebagian besar organisasi tidak tertarik mengikuti lelang yang kompetitif.

Namun, peraturan-peraturan tersebut hanya salah satu bagian dari cerita ini. Peraturan membentuk latar belakang hukum yang mendasari terjadinya permasalahan yang ada, tapi hal tersebut bukanlah satu-satunya penyebab. Peraturan dibiarkan menghambat dan bukan memfasilitasi pengadaan pemerintah karena adanya budaya birokrasi untuk mematuhi secara literal apa yang ada dalam undang-undang, kurangnya pelatihan staf, tekanan pada pegawai negeri untuk mengikuti praktik yang sudah ada dalam kementerian mereka masing-masing, dan mematuhi atasan mereka. Ketakutan akan tuduhan korupsi lebih memperlambat pengambilan keputusan. Peran “penjaga pintu” juga merupakan cara agar pejabat korup dapat menyalahgunakan jabatan mereka untuk kepentingan pribadi. Peraturan itu sendiri tidak menyebabkan perilaku korup, tapi tingkat kompleksitasnya yang tinggi membiarkan mereka yang memiliki pengetahuan dalam dapat memanipulasi sistem, terutama sistem yang transparansi dan penegakan akuntabilitasnya lemah. Laporan Tahun 2010 menyimpulkan bahwa peraturan mengenai manajemen sumber daya manusia dan pengadaan yang ditelaah dalam laporan ikut andil dalam munculnya kelemahan di pasar pengetahuan terkait kebijakan serta penting bagi sektor pengetahuan secara keseluruhan. Peraturan tersebut perlu diperbarui, dan tujuan tersebut hendaknya menjadi bagian dari agenda untuk merevitalisasi sektor pengetahuan di Indonesia. Namun demikian, Laporan Tahun 2010 juga menyimpulkan bahwa mengubah peraturan saja tidak akan memberikan perlawanan berarti terhadap perilaku buruk atau melemahkan kekuatan kepentingan pribadi dari mereka yang memperoleh keuntungan dari peraturan yang ada. Undang-undang dan peraturan yang memberikan dasar bagi seluruh struktur pemerintahan perlu ditulis ulang secara sistematis. Tapi hal ini pun harus disertai dengan penguatan sistem transparansi dan akuntabilitas internal di kalangan aparat sipil negara dan institusi pengawasan dan penegakan peraturan, seperti Komisi Aparatur Sipil Negara.

Sejak Laporan Tahun 2010 diserahkan, tingkat perubahan dalam lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan menjadi terbatas. Terdapat pengakuan luas di kalangan pemerintah dan di antara para ahli administrasi publik tentang mendesaknya keharusan untuk melakukan reformasi. Akan tetapi kemajuan di sepuluh tahun kepemimpinan SBY dianggap sangat mengecewakan. Upaya besar yang telah dilakukan Indonesia dalam hal infrastruktur konstitusional dan institusional dari pemerintahan yang demokratis, seperti pemilu yang bebas dan penguatan mekanisme akuntabilitas dengan melakukan reformasi terhadap Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Ombudsman, tidak diikuti dengan reformasi terhadap jalannya mesin pemerintah. Permasalahan struktural dasar dalam birokrasi tetap ada.

Meski demikian, dari sisi positifnya, telah terdapat sejumlah perubahan dalam administrasi pemerintah eksekutif, dan situasi politik setelah pemilihan presiden dan anggota DPR kini sangat berbeda. Reformasi penting yang akan dibahas dalam laporan perkembangan ini mencakup dikeluarkannya undang-undang baru mengenai aparat sipil negara dan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara menurut undang-undang tersebut, ditambah dengan beberapa inisiatif yang berpotensi seperti Inisiatif Reformasi Birokrasi (*Bureaucracy Reform Initiative*) dan penciptaan kader-kader pegawai negeri sipil yang menghasilkan pengetahuan, serta penciptaan jabatan Analis

Kebijakan (Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan). Dalam cabang legislatif pemerintah, terdapat tren yang terus berlanjut dari awal abad ini hingga sekarang, yaitu bertambahnya jumlah staf yang dilibatkan dalam produksi dan manajemen pengetahuan seiring dengan berkembangnya peran dan status DPR di Indonesia. Bahkan jumlah staf yang kian bertambah ini membuat DPR mencoba (dan tidak terlalu berhasil) untuk merestrukturisasi manajemen tenaga ahlinya. Sebagian dari perkembangan ini membuka kemungkinan untuk mengubah beberapa fitur dari lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan di Indonesia.

Dalam konteks pertanyaan terkait perubahan dalam lingkungan pendukung sejak 2010, di pertengahan 2014, KSI menugaskan sebuah kajian tentang perkembangan lingkungan pendukung sejak 2009-2010, dengan fokus khusus pada isu-isu regulasi seperti yang dibahas dalam Laporan Tahun 2010. KSI melibatkan Dr. Stephen Sherlock sebagai peneliti utama dan penulis kajian perkembangan terbaru tersebut, dan kemudian juga mengikutsertakan Dr. Luky Djani untuk mengerjakan laporan tersebut.



Latar Belakang

Setidaknya sejak era Orde Baru, ilmuwan dan akademisi selalu dilibatkan dalam perumusan kebijakan publik dan perancangan program pemerintah. Tujuannya adalah untuk melegitimasi kebijakan-kebijakan pemerintah Orde Baru, sekaligus memaparkan bahwa kebijakan tersebut dibuat berdasarkan bukti ilmiah dan obyektif. Kaum intelektual saling terhubung melalui berbagai ikatan atau asosiasi, seperti Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) atau Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Asosiasi ini seringkali dipimpin oleh pejabat tinggi negara yang bukan hanya termasuk kaum intelektual, tapi juga teknokrat atau terhubung dengan aparat politik. Contoh yang paling terkenal adalah BJ Habibie, Menteri Riset dan Teknologi dan orang dekat Presiden Soeharto. Keterlibatan ahli ekonomi yang dilatih di AS (Mafia Berkeley) untuk mendukung kebijakan-kebijakan ekonomi pertama di pemerintahan Soeharto dan fokus Orde Baru ke pembangunan ekonomi sangat dikenal luas. Di sisi lain, penelitian tentang ilmu politik atau sosiologi diawasi dengan ketat dan tidak dapat (secara terbuka) mengkritik pemerintah atau menyentuh topik-topik sensitif. Izin melakukan penelitian menjadi instrumen untuk mengendalikan dan mendisiplinkan penelitian di bidang ilmu sosial.

Pada era pasca-Soeharto, Indonesia mengalami keterbukaan politik yang lebih besar dan bersedia mempertimbangkan ide-ide baru di pemerintah, setidaknya sampai titik tertentu. Pemerintah telah kehilangan pengaruh hegemoninya dan mulai terbuka terhadap organisasi non-pemerintah dan sektor swasta dalam perumusan kebijakan, pembuatan undang-undang, dan perancangan program. Pemerintah pusat dan daerah sepertinya lebih menyadari kekurangan mereka dalam membuat kebijakan berdasarkan pengetahuan, mengelola data, monitoring dan evaluasi, dan pelatihan/pembangunan kapasitas untuk staf. Berbagai informan untuk kajian ini mengutarakan pandangan bahwa “sekarang adalah waktu yang tepat untuk bekerja sama dengan pemerintah”. Namun ada juga pendapat luas yang mengatakan bahwa kualitas masukan dari pihak luar harus diperkuat: “bagaimana pemerintah percaya kepada kita kalau yang kita lakukan hanya bicara?”. Tetapi kesediaan bekerja sama belum tentu berarti terjadi kerja sama yang lancar antara pemerintah dan organisasi non-pemerintah, termasuk akademisi, *think*

tank, dan LSM. Banyak organisasi yang tetap ragu-ragu menerima dana dari pemerintah karena ingin mempertahankan kemandirian lembaga mereka, tidak ingin terseret masuk ke dalam proses birokrasi yang kompleks dan/atau menghindari pembayaran yang korup kepada para pejabat. Ada kekecewaan yang luas terkait kemajuan reformasi jalannya mesin pemerintahan di bawah pemerintahan SBY, dan karenanya pemerintahan baru yang terpilih di tahun 2014 mengemban ekspektasi yang tinggi.

Lingkungan Pasca-Pemilihan Anggota DPR dan Pemilihan Presiden

Situasi politik di Indonesia pasca berlangsungnya pemilihan anggota DPR dan pemilihan presiden berpotensi menimbulkan dampak positif terhadap lingkungan pendukung penyediaan pengetahuan untuk pemerintahan eksekutif dan legislatif di Indonesia. Presiden yang baru dilantik (Joko Widodo atau Jokowi) dikenal mempunyai reputasi bersedia melawan kepentingan pribadi dalam birokrasi dan bereksperimen dengan metode dan pendekatan baru. Ini mencakup hal yang berkaitan dengan jalannya mesin dan struktur pemerintahan, pengembangan kebijakan, penerbitan izin, pelaksanaan pelayanan dan karakter hubungan antar pejabat negara (baik yang dipilih maupun ditunjuk) dan masyarakat.

Salah satu kunci dalam profil politik dan daya tarik elektoral Jokowi adalah persepsi pemilih akan keberhasilannya sebagai Walikota Solo dan Gubernur Jakarta dalam memperluas jangkauan pelayanan sosial dasar, meningkatkan akses terhadap instrumen pemerintah, menyerang korupsi dan inefisiensi di pemerintahan dan meruntuhkan tembok antara pemerintah dan rakyatnya. Salah satu poin kunci yang menurutnya sangat penting untuk mencapai sasaran tersebut adalah peningkatan kualitas birokrasi. Namun hanya ada sedikit indikasi bahwa Jokowi atau para penasihatnya telah memikirkan penyerapan pengetahuan oleh pemerintah atau kebijakan berbasis fakta sebagai salah satu aspek reformasi birokrasi. Dokumen visi dan misinya yang dipaparkan sebelum pemilihan presiden menyebutkan “peningkatan kompetensi aparat Negara” sebagai salah satu tujuan dalam mengembangkan “pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya”,¹ tapi tidak ada penjabaran lebih lanjut dari hal tersebut. Dokumen itu juga menyebutkan bahwa pemerintahan yang baru akan “memprioritaskan kegiatan penelitian yang berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi”², tapi dalam konteks pendidikan tinggi dan bukan pengembangan kebijakan secara umum.

Jajaran kabinet Presiden Joko Widodo secara umum diterima dengan baik oleh masyarakat, meskipun tak dapat dipungkiri ada kekecewaan terhadap penunjukan menteri-menteri tertentu. Penunjukan dua menteri mempunyai relevansi dengan kegiatan KSI dalam lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan. Pertama adalah penunjukan Yuddy Chrisnandi, fungsionaris Partai Hanura, sebagai Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB). Beberapa komentator telah mengutarakan kecemasan bahwa penunjukan seorang pejabat partai politik, dan bukan teknokrat, tidak mengirimkan sinyal yang tepat mengenai keseriusan pemerintahan baru dalam melakukan reformasi di bidang yang dianggap sebagai prioritas tinggi, bahkan oleh Presiden sendiri. Pertanyaan yang biasanya muncul terkait pengetahuan teknis dan komitmen untuk melaksanakan reformasi dari mereka yang ditunjuk secara politis. Di sisi lain,

¹ *Jalan perubahan untuk Indonesia yang berdaulat, mandiri and berkepribadian: Visi, misi dan program aksi Joko Widodo dan Jusuf Kalla, Jakarta, May 2014, p.7. kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf*

² *Ibid, hal.11.*

seringkali dikatakan bahwa seorang politisi partai memiliki pengaruh politik yang kuat, sehingga dapat melaksanakan agenda kebijakan Presiden dan memastikan segala resistensi terhadap perubahan dari unsur aparatur sipil negara akan dapat diatasi. Portofolio menteri sangatlah penting dalam lingkungan pendukung, dan agenda serta pendekatannya dapat menjadi faktor utama dalam membentuk kegiatan KSI di masa mendatang.

Penunjukan lain yang menarik minat KSI adalah Muhammad Nasir sebagai Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang baru. Secara umum, penunjukan ini memicu komentar yang positif. Ia dan Menteri Kebudayaan dan Pendidikan Dasar dan Menengah yang baru, Anies Baswedan, merupakan figur yang dihormati, karena keduanya telah mengembangkan agenda ide-ide kebijakan. Konsekuensinya, menteri teknokrat, dalam pandangan beberapa analis, seringkali kurang memiliki kecakapan politik dan koneksi sebagaimana yang dimiliki seorang politisi partai. Kemungkinan implikasi dari penggabungan Kementerian Riset dan Pendidikan Tinggi akan dibahas di bawah ini.

Diberlakukannya UU Aparatur Sipil Negara yang baru sebelum pemilihan anggota DPR dan pemilihan presiden merupakan elemen positif yang penting bagi lingkungan politik yang baru. Pemerintahan baru mewarisi undang-undang baru yang mereka sama sekali tidak andil dalam menuliskannya, dan hal ini memiliki aspek negatif dan positif. Kelemahannya adalah pemerintah harus berurusan dengan kebijakan dan struktur baru yang bukan pilihan mereka, dan yang mungkin tidak cocok dengan tujuan dan pendekatan kebijakan mereka. Mengubah undang-undang mengandung resiko politik yang cukup besar, mengundang oposisi dari dalam DPR, dan berpotensi menunda reformasi. Namun, sisi positifnya adalah, pertarungan politik yang sulit demi menghasilkan undang-undang baru telah dilakukan dan dimenangkan, serta prinsip-prinsip aparatur sipil negara berbasis kinerja, yang diawasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara, telah dicantumkan di dalam UU tersebut. Muncul kritik yang mengatakan bahwa undang-undang ini telah diubah dari versi aslinya, namun, terlepas dari segala keterbatasannya, UU ini tetaplah sebuah alat penting bagi pemerintahan yang reformis. Menteri yang baru berada dalam posisi yang dapat

bergerak cepat untuk melakukan reformasi yang dimandatkan dalam undang-undang. Bahkan mungkin saja pemerintahan baru berada dalam posisi ideal, di mana mereka diuntungkan oleh pekerjaan politik yang telah diselesaikan pada pemerintahan sebelumnya, tetapi masih dapat memengaruhi isi dari peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang, yang pada saat UU dibuat belum ditulis dengan lengkap. Isu ini dibahas lebih rinci di bawah ini.

Diberlakukannya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang Baru

Boleh jadi perubahan yang paling penting dalam lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan di Indonesia sejak tahun 2010 adalah disetujuinya UU Aparatur Sipil Negara yang baru oleh DPR (UU 5/2014). UU ASN telah memperkenalkan beberapa perubahan yang berpotensi penting untuk mengubah lingkungan legislatif dan regulator dengan memberikan kerangka hukum untuk meningkatkan kualitas aparatur sipil negara dan orientasi mereka terhadap akuisisi pengetahuan. Sebagaimana telah disebutkan di atas, diberlakukannya UU ini sebelum pemerintahan Jokowi terpilih, dan sebelum peraturan pelaksanaan diterbitkan, menciptakan kemungkinan bahwa UU ini akan menjadi instrumen kunci reformasi.

Fitur-fitur terpenting dari UU ASN dari sudut pandang sektor pengetahuan adalah sebagai berikut:

- UU ini secara eksplisit mengatur dukungan legislatif untuk sejumlah prinsip dan konsep kunci. Hal ini meliputi tujuan aparatur sipil negara yang profesional, bebas politisasi, bebas korupsi serta nepotisme, dan melayani masyarakat (Pembukaan poin a), tujuan reformasi birokrasi, dan prinsip bahwa kinerja aparatur sipil negara harus dapat dipertanggungjawabkan dan penerapan prinsip kecakapan dalam proses manajemen (Pembukaan poin b).
- UU ini mengatur pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). KASN berfungsi untuk menjaga netralitas aparatur sipil negara, memonitor manajemen dan pengembangan aparatur sipil negara, terutama penerapan prinsip kecakapan dan memonitor setiap tahapan penunjukan staf menjadi Jabatan Pimpinan Tinggi. KASN melaporkan temuannya kepada badan pemerintah yang relevan dan dapat membuat rekomendasi kepada Presiden agar menjatuhkan sanksi kepada badan yang tidak patuh. (31,32) KASN ditunjuk oleh Presiden dan terdiri dari tujuh komisioner dari latar belakang pemerintah dan non-pemerintah. Komisioner lalu memilih seorang Ketua dan Wakil Ketua.
- UU ini menciptakan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) untuk menggantikan jabatan Eselon I dan II serta menciptakan kader kepemimpinan baru dan pendekatan baru terhadap manajemen sektor publik di tingkat senior. Prinsip-prinsip untuk jabatan baru ini menekankan pada pelaporan dalam hal keahlian profesional, kebijakan dan manajemen, rekrutmen terbuka berdasarkan kecakapan, kerja sama antar badan pemerintah, dan melayani publik (Pasal 19).
- UU ini mengatur rekrutmen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K). Tujuannya adalah untuk memfasilitasi staf baru dengan pengalaman yang tinggi dan keahlian khusus untuk masuk ke dalam jajaran aparatur sipil negara, dan oleh karenanya mengatasi kekakuan sistem yang ada sekarang, di mana rekrutmen hanya dapat dilakukan dari jabatan paling rendah. Pemberian perjanjian kerja dirancang untuk memperbolehkan perpindahan staf untuk keluar masuk jajaran aparatur sipil negara, terutama dari sektor universitas, untuk memberikan masukan terspesialisasi ke dalam kebijakan dan manajemen jika dibutuhkan. Sementara P3K digolongkan sebagai "Pegawai ASN", istilah sebelumnya, yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) di UU sebelumnya (UU 43/1999) tetap berlaku, tapi hanya untuk pegawai tetap. Jadi UU ASN menggolongkan Pegawai ASN sebagai PNS atau P3K (Pasal 6).
- PNS dibagi menjadi tiga kategori: Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional atau Spesialis (Pasal 13). Pembagian antara Jabatan Administrasi dan Jabatan Spesialis terkandung dalam UU 43/1999, yang diidentifikasi dalam kajian diagnostik KSI yang dilakukan

Sherlock pada tahun 2010 sebagai hambatan besar untuk menggunakan pengetahuan berbasis fakta dalam proses pembuatan kebijakan, tetap dipertahankan di UU yang baru.

Peraturan pelaksanaan yang sedang disusun

Sebagaimana telah disebutkan di bagian pertama laporan ini, peraturan pelaksanaan untuk UU 5/2014 masih dalam proses finalisasi dan persetujuan. Awalnya terdapat 19 peraturan, tapi kini telah dikurangi menjadi 6. Sebelum pemilihan presiden, draf 19 peraturan awal telah selesai dibuat, tanpa konsultasi publik, dan dikirimkan ke MenPAN-RB untuk ditandatangani Presiden. Penulis laporan ini diberitahu dalam sebuah wawancara bahwa draf tersebut dikembalikan oleh MenPAN-RB disertai permintaan agar dikurangi menjadi enam Peraturan Pemerintah, beserta tiga Peraturan Presiden. Ada kemungkinan pejabat yang terlibat dalam proses penyusunan draf di awal ingin peraturan tersebut disusun secepat mungkin agar pemerintahan yang baru tidak mempunyai peluang untuk memberikan masukan tentang isinya.

Penundaan penyelesaian penyusunan draf ini telah memberikan peluang untuk melakukan perbaikan dengan melakukan konsultasi publik, serta menunggu masukan dari pemerintahan presiden yang baru. Penulis diberitahu bahwa isi dari sebagian draf aslinya akan meminimalkan dampak UU tersebut dengan memberikan diskresi luas kepada pemerintah sekarang untuk dengan leluasa mendefinisikan keadaan-keadaan untuk menerapkan aspek-aspek tertentu dari UU tersebut. Contohnya, draf awal tentang rekrutmen JPT menyatakan bahwa proses rekrutmen terbuka bagi staf di luar lembaga apabila staf yang sudah ada di lembaga tersebut tidak memiliki keahlian yang akan dicari lewat proses rekrutmen tersebut. Penafsiran ini akan memberdayakan staf yang ada untuk secara efektif menghapus tujuan UU untuk melakukan rekrutmen terbuka untuk jabatan manajemen senior.

Keenam Peraturan Pemerintah tersebut adalah mengenai:

- Manajemen PNS
- Manajemen P3K
- Penilaian Kinerja dan Disiplin

- Gaji dan Tunjangan
- Dana dan Skema Pensiun
- Korpri (Korps Pegawai Negeri)

Sedangkan tiga Peraturan Presiden yang dibuat berkaitan dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Kepegawaian Nasional (BKN), dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Potensi dampak UU baru terhadap lingkungan pendukung

Diberlakukannya UU ASN baru yang mengandung sejumlah inisiatif penting, dalam konteks pemerintahan baru terpilih yang menyatakan komitmen untuk mengubah karakter dan kualitas administrasi pemerintahan, merupakan perkembangan yang baik bagi lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan. Sebagaimana disebutkan di atas, proses pemberlakuan UU ini masih dalam tahap awal dan penafsirannya dalam peraturan pelaksanaan belum jelas. Meski demikian, berbagai hal yang belum diketahui ini menciptakan peluang bagi KSI untuk terlibat dan memberikan dukungannya.

Beberapa dampak positif dari undang-undang yang baru terhadap sektor pengetahuan adalah sebagai berikut:

- Aparatur Sipil Negara yang lebih profesional, berorientasi pada hasil, dan akuntabel akan meningkatkan permintaan akan pengetahuan dari pemerintah, baik dari pengelola maupun penghasil pengetahuan dalam pemerintahan, serta dari sumber pengetahuan luar. Hal ini akan terjadi apabila Komisi Aparatur Sipil Negara berhasil meningkatkan kualitas perekrutan staf senior dan menciptakan Jabatan Pimpinan Tinggi, yang sangat meningkatkan kualitas pegawai tingkat senior. Selain itu, apabila terdapat aliran staf perjanjian kerja berkualitas yang masuk, mereka akan memberikan sumber daya penting bagi kepemimpinan aparatur sipil negara yang baru untuk meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijakan.
- Kebijakan berbasis fakta yang semakin meningkat akan memerlukan lebih banyak bukti. Hal ini dapat diperoleh melalui peningkatan alokasi pendanaan untuk melakukan penelitian di dalam lembaga dan kontrak luar, atau melalui pengakhiran praktik terkini yang terutama terfokus pada "menggerakkan uang" melalui sistem untuk keuntungan pejabat korup dan

lingkaran kontak luar terpilih mereka. Idealnya, kedua perubahan ini hendaknya bisa terjadi.

- Peningkatan permintaan akan bukti berpotensi mengubah lingkungan tempat universitas, *think tank*, LSM, dan sektor swasta beroperasi terkait kontrak pemerintah untuk melakukan penelitian. Peningkatan alokasi dana penelitian, dan/atau penggunaan pendanaan yang ada secara lebih efektif akan memberikan lebih banyak peluang untuk mendapatkan kontrak pemerintah dan membuat pemerintah lebih menarik bagi organisasi yang saat ini tidak ingin terlibat dengan pemerintah.
- Meskipun peningkatan dana saja tidak akan mengatasi permasalahan seperti proses pengadaan yang rumit, hal itu akan meningkatkan tekanan politik untuk melakukan reformasi dari pemerintah dan pihak eksternal. UU dan lingkungan politik yang baru menciptakan peluang bagi universitas, sektor non-pemerintah, dan sektor swasta untuk melobi agar reformasi dilakukan. Kesempatan seperti itu akan meningkat apabila terdapat aliran staf manajerial dan penyedia pengetahuan yang masuk ke dalam jajaran aparatur sipil negara.

Potensi resiko

Resiko yang paling menonjol dalam proses reformasi aparatur sipil negara dari UU ASN adalah penyusunan draf peraturan pelaksanaan yang saat ini tengah dilakukan. Penyimpangan tujuan dari suatu undang-undang melalui manipulasi peraturan (termasuk dengan sengaja menciptakan ambiguitas dan diskresi penafsiran oleh pejabat) merupakan hal yang sangat terkenal dari pemerintah Indonesia, dan kita masih menunggu bagaimana proses ini akan terjadi di bawah pemerintahan Jokowi. Resiko kunci terletak di penafsiran kekuasaan KASN dan proses penunjukan Jabatan Pimpinan Tinggi. KASN yang lemah, pengawasan JPT yang lemah, dan prosedur penunjukan JPT dan P3K yang tidak jelas dapat membuat kepentingan kuat yang masih ada dalam kementerian dan badan pemerintah melanjutkan “bisnis seperti biasa”, dengan hanya melakukan penyesuaian simbolis dan retorik atas nama reformasi.

Resiko besar kedua adalah kegagalan mengatasi permasalahan pembagian jabatan administratif dan spesialis (fungsional). Laporan Tahun 2010

menunjukkan bagaimana pembagian artifisial ini secara konsep lemah, dan diterapkan sedemikian rupa sehingga membuang begitu banyak sumber daya manusia yang secara teori ditugaskan untuk menghasilkan pengetahuan untuk kebijakan. Bahkan pimpinan tinggi ASN yang baru dan kuat akan menemui masalah manakala ingin memanfaatkan staf fungsional yang ada karena struktur insentif yang buruk, dan para staf ini harus mengejar karir mereka dalam struktur tersebut. Pengelola JPT yang baru akan tergoda untuk menciptakan kapasitas penelitian baru dengan menunjuk kader staf P3K yang baru, dan bukan berusaha mereformasi praktik kerja staf fungsional yang ada. Dengan skenario ini, staf fungsional akan terus digunakan secara tidak efektif dan akan terus menggunakan (dan membuang) sumber daya yang langka.

Prospek keterlibatan KSI

Perubahan yang diperkenalkan oleh ASN mewakili beberapa peluang terbaik untuk keterlibatan KSI sejak Inisiatif ini dibentuk. Sekarang waktu yang tepat karena iklim politik yang baru tampaknya memberikan kemauan politik yang seringkali hilang dalam upaya reformasi. Pembentukan KASN, JPT, dan P3K tidak hanya mengindikasikan penciptaan struktur baru (atau kotak lain dalam struktur organisasi), tapi berpotensi memunculkan kepemimpinan manajemen dan keahlian tentang kebijakan baru yang berkualitas. Keberhasilan mereka dalam berkontribusi terhadap reformasi aparatur sipil negara tergantung dari:

- Kualitas pegawai baru, yang membutuhkan prosedur perekrutan dan sistem SDM lain yang dipikirkan dengan baik, dirancang dengan baik, dan diterapkan dengan efektif, bebas korupsi dan nepotisme.
- Integrasi pegawai di KASN (baik komisioner maupun staf), JPT, dan P3K ke dalam sistem yang ada, sehingga mereka dapat memiliki wewenang untuk mengambil keputusan. Untuk dapat melakukan hal ini, mereka tidak boleh dipinggirkan atau ditangkep oleh kepentingan yang masih ada di dalam hierarki aparatur sipil negara.

Sifat dasar dari reformasi ini mengindikasikan bahwa KSI sebaiknya mencari cara untuk terlibat di tingkat badan tertinggi, seperti MenPAN-RB, BKN, LAN, SetNeg dan Mendagri (serta Kantor Presiden, apabila kantor tersebut terlibat langsung). Ini

sebaiknya termasuk mengejar peluang untuk memengaruhi kebijakan dasar, karena reformasi tersebut masih berada pada tahap formatif. Idealnya, hal ini dapat membuka peluang untuk memengaruhi cara penafsiran dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut di setiap tahapan secara berurutan dan bagaimana kebijakan itu diubah menjadi Prosedur Operasi Standard atau *Standard Operating Procedures* (SOP), peraturan, pedoman, dll. Contoh yang bagus adalah hubungan antara Pemerintah Indonesia dan Komisi Pelayanan Publik Australia atau *Australian Public Service Commission*, yang akhirnya menyebabkan pihak Australia memberikan pengaruh yang cukup besar bagi pembuatan konsep dan rancangan untuk KASN dan JPT. Hubungan ini dapat menjadi model untuk keterlibatan KSI, dan menjadikan KASN dan JPT sebagai mitra strategis. Masih banyak pemikiran dan rancangan yang harus dicapai untuk membuat reformasi UU ASN bekerja dalam praktiknya – contohnya, bagaimana transisi dari jabatan Eselon I dan II yang lama ke JPT akan berlangsung, peran persis JPT dan bagaimana JPT di setiap kementerian akan berkoordinasi dengan aparatur sipil negara untuk menghilangkan pengkotak-kotakan kementerian (*ministerial silo*) saat ini – yang semuanya memberikan peluang bagi KSI untuk terlibat.

Keterlibatan strategis di tingkat yang lebih tinggi untuk mendukung upaya dasar perancangan kembali yang sedang dilakukan Pemerintah Indonesia tidak melarang pencarian peluang untuk menggunakan pendekatan donor yang lebih konvensional untuk memperkuat aspek kelembagaan, seperti pelatihan. Malah pelatihan yang disponsori KSI kini dapat menghindari permasalahan yang terus menghantui begitu banyak skema pelatihan donor internasional – yaitu kekecewaan ketika staf yang baru dilatih dan antusias kembali ke lembaga mereka, namun tidak dapat menerapkan ide baru yang segar karena resistensi dari struktur yang sudah mengakar dan pihak pemegang kuasa. Untungnya, pada situasi terkini pelatihan untuk staf di KASN, JPT, dan P3K akan melengkapi pekerjaan yang berfokus pada kebijakan dasar, struktural, dan urusan prosedural. Contohnya, pelatihan keterampilan untuk staf P3K berkaitan dengan tugas-tugas mereka (seperti analisis kebijakan, metode penelitian, analisis resiko, dll.) akan sangat efektif ketika staf dengan perjanjian kerja yang terlibat

dapat langsung menerapkan pelatihan ini dalam lingkungan kerja baru apabila reformasi internal di dalam lembaga mereka terkait masalah peran, hubungan kerja, deskripsi kerja, standar kompetensi, dan evaluasi kinerja dan insentif telah terjadi dan memungkinkan keterampilan staf dengan perjanjian kerja tersebut untuk digunakan secara efektif. Tentu saja isi dan format “pelatihan” akan sangat bervariasi tergantung dari senioritas dan peran dari personil yang terlibat. Dalam kasus Komisioner KASN dan JPT yang lebih tinggi, misalnya, bentuk pelatihan dapat berupa penilaian sejawat untuk kebijakan, pertukaran informasi dan dialog dengan rekan sejawat di negara lain, dll., sementara pendekatan pelatihan yang lebih konvensional mungkin dapat dilakukan untuk P3K tingkat menengah dan junior.

Strategi yang bertujuan untuk menggabungkan keterlibatan di tingkat kebijakan yang lebih tinggi dan kegiatan pelatihan tradisional yang disarankan di atas terkait reformasi yang dimandatkan dalam UU ASN juga diusulkan dalam bagian lain di Laporan ini, seperti jabatan Analisis Kebijakan yang baru (lihat hal. 19-21).

Implementasi Tunjangan Kinerja

Program Reformasi Birokrasi (RB) beroperasi di bawah kewenangan Peraturan Presiden 81/2010 tentang Desain Besar Reformasi Birokrasi dan merupakan tanggung jawab dari MenPAN-RB. Program tersebut telah dilaksanakan secara bertahap dan sejumlah unsurnya telah diperkenalkan di sejumlah kementerian dan lembaga negara lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Konsep dan pendekatan di balik inisiatif ini telah dipelopori oleh Kementerian Keuangan dari tahun 2006, di bawah menteri reformis Sri Mulyani, dan merupakan topik dari sebuah studi kasus dalam Laporan Tahun 2010. Kemajuan implementasi inisiatif ini berpotensi menjadi bagian yang penting dari perubahan pada lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan sejak tahun 2010. Unsur lain dari kerangka peraturan untuk Reformasi Birokrasi adalah Peraturan MenPAN 20/2010 tentang Peta Jalan (Road Map) Reformasi Birokrasi, bersama dengan berbagai pedoman teknis dalam Peraturan MenPAN no 7 – 15/2011.

Salah satu unsur kunci adalah diperkenalkannya Tunjangan Kinerja untuk badan-badan yang berhasil menerapkan serangkaian reformasi ke dalam aspek operasional dan manajemen mereka. Tunjangan Kinerja digunakan untuk meningkatkan gaji bersih dan memberikan insentif pada staf atas peningkatan kinerja mereka. Tunjangan ini merupakan insentif kelembagaan untuk badan-badan secara keseluruhan dan insentif personal untuk masing-masing anggota staf mereka. Sistem tersebut pertama kali diperkenalkan di Kementerian Keuangan, BPK, dan Mahkamah Agung. Setelah itu, sistem ini telah diperkenalkan di 12 badan dan secara bertahap sedang dilaksanakan di seluruh kementerian dan badan lainnya. Tunjangan Kinerja berpotensi untuk mendorong evaluasi kinerja oleh badan dan, melalui proses ini, meningkatkan kualitas dan kinerja staf, termasuk orientasi mereka terhadap kebijakan berbasis fakta dan kemauan serta kapasitas untuk melibatkan sumber pengetahuan, baik dari dalam maupun dari sumber eksternal.

Temuan utama dari kajian ini adalah: meskipun ada kemajuan dalam memperluas jumlah badan dan pegawai negeri sipil yang terlibat dalam penerapan Tunjangan Kinerja, proses tersebut tidak dilaksanakan dengan baik, dan secara umum belum mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu peningkatan kinerja aparatur sipil negara.

Tunjangan Kinerja dirancang untuk menjadi alat reformasi untuk aparatur sipil negara yang lebih luas dengan memberikan pendanaan tambahan untuk kementerian yang dapat menunjukkan bahwa mereka telah melakukan reformasi dalam sembilan komponen berikut ini:

1. Manajemen perubahan
2. Pengembangan regulasi dan legislasi
3. Pengembangan organisasi
4. Pengembangan proses bisnis
5. Pengembangan sistem manajemen SDM
6. Penguatan pengawasan internal
7. Penguatan akuntabilitas kinerja
8. Penguatan kualitas pelayanan publik
9. Monitoring, evaluasi dan pelaporan

Badan-badan menerima persentase Tunjangan Kinerja tertentu menurut nilai yang mereka dapat pada setiap komponen. Contohnya, pada tahun 2012 Kementerian Perdagangan menerima 73 persen dari Tunjangan Kinerja dan Kementerian Kesehatan menerima sekitar 40 persen.

Meskipun konsep dari Tunjangan Kinerja ini sangat baik, kelemahan dalam sistem tersebut adalah penafsiran, pelaksanaan, dan monitoring dalam badan atau lembaga-lembaga yang menerimanya. Kementerian telah memperkenalkan kriteria yang mendorong agar prosedur diikuti dan peraturan ditegakkan, bukan berorientasi pada pencapaian hasil. Fokusnya ditujukan untuk proses dan bukan hasilnya, dengan sebagian besar hal-hal yang diukur adalah input ke dalam kegiatan. Contohnya, kajian menyatakan bahwa Kementerian Perdagangan mengembangkan deskripsi kerja untuk jabatan staf karena hal ini merupakan salah satu persyaratan yang dikeluarkan MenPAN-RB, tetapi mereka tidak mempunyai konsep yang jelas bagaimana kegiatan tersebut dapat meningkatkan kinerja. Kegiatan ini menghasilkan hasil yang diperlukan, tapi deskripsi kerja yang dihasilkan tidak dibuat berdasarkan penilaian kebutuhan kementerian dan apakah tugas-tugas staf memenuhi kebutuhan tersebut.

Contoh yang paling ekstrim dari penekanan pada proses dan penegakan peraturan untuk diri mereka sendiri adalah diterapkannya waktu kedatangan wajib pukul 7:30 pagi bagi staf di beberapa lembaga (misalnya Kementerian Kesehatan), dimana staf harus menggunakan sidik jari untuk mencatat kedatangannya di tempat kerja. Pertanyaan yang sudah jelas, yaitu apakah staf menjadi produktif, atau bahkan masih berada di kantor setelah memasukkan sidik jari mereka, sepertinya tidak dipertimbangkan. Kriteria lainnya memperkuat permasalahan yang diciptakan oleh pembagian organisasi antara jabatan administratif dan spesialis, yang dalam Laporan Tahun 2010 ditekankan sebagai hambatan besar terhadap penciptaan dan perpindahan pengetahuan di kalangan aparatur sipil negara. Di Kementerian Kesehatan misalnya, para peneliti di Bagian Balitbang (Badan Penelitian dan Pengembangan) diberikan angka kredit dalam penilaian kinerja mereka sesuai dengan kriteria yang mendorong produksi publikasi akademis di jurnal internasional dan bukan sesuai dengan analisis data yang dibutuhkan untuk kebijakan dan program di

sektor kesehatan, atau analisis dan pembahasan mengenai pilihan kebijakan.

Prospek keterlibatan KSI

Terdapat cakupan bagi KSI untuk bekerja sama dengan MenPAN-RB, BKN dan LAN sebagai badan yang bertanggung jawab, terkait dengan penyempurnaan dan modifikasi Reformasi Birokrasi yang terus digulirkan ketika muncul isu dan permasalahan dengan program, serta dengan sejumlah Kementerian/Lembaga (K/L) terpilih untuk mendukung implementasi program. Kedua komponen ini dapat dilaksanakan melalui kerja sama dengan program DFAT lainnya, seperti Mereformasi para Reformis - Lanjutan atau *Reform the Reformers Continuation* (RtR-C), AIPEG dan AIPD di dalam lembaga di mana program ini sudah beroperasi. Para informan telah menyebutkan bahwa terdapat kebutuhan khusus untuk mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi untuk mengukur efektivitas inisiatif RB. Ini merupakan pra-kondisi untuk membuat penyesuaian yang diperlukan untuk menghilangkan kelemahan yang dibahas di atas, serta untuk mengumpulkan informasi mengenai berbagai cara menafsirkan dan melaksanakan RB di setiap lembaga atau badan yang terlibat. Seluruh komponen RB yang disebutkan diatas, yang menjadi ukuran pencapaian reformasi lembaga atau badan, merupakan bidang-bidang yang membutuhkan pengetahuan teknis, dan dapat menjadi peluang penting untuk masuknya bantuan KSI.

Peraturan Pengadaan Baru Tidak Berpengaruh Pada Pasar Pengetahuan

Laporan Tahun 2010 menekankan bahwa peraturan pengadaan yang ada, dan cara pejabat pengadaan menafsirkannya, merupakan hambatan besar untuk pengadaan pengetahuan oleh pemerintah dari sumber-sumber luar. Singkatnya, laporan tersebut menemukan bahwa kerangka regulasi dibuat hampir seluruhnya untuk pembelian barang dan jasa untuk tujuan seperti pekerjaan umum, proyek pengembangan, dan pelaksanaan pelayanan di bidang-bidang seperti kesehatan dan pendidikan. Ambang batas dimana kontrak harus dilelang secara kompetitif sangatlah rendah (Rp. 50 juta di tahun 2010). Artinya, semua proyek penelitian yang signifikan harus melalui proses lelang atau tender. Karena sejumlah alasan yang didokumentasikan dalam Laporan Tahun 2010, terutama terkait dengan kompleksitas prosedur dan korupsi, penyedia penelitian berkualitas yang potensial enggan mengikuti proses lelang. Karena itu mayoritas kontrak penelitian dengan pemerintah pada umumnya dibiayai dengan dana donor internasional, atau bekerja sama dengan proyek donor.

Sejak awal 2010, dua peraturan pengadaan baru telah diperkenalkan: Perpres 54/2010 dan Perpres 70/2012. Badan yang mengelola pengadaan barang dan jasa pemerintah, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP), telah menjadi pendukung reformasi dalam proses pengadaan, termasuk upaya untuk meningkatkan transparansi, mengurangi kompleksitas administrasi, dan membuka proses lelang ke penawar potensial yang lebih luas. Reformasi yang diperkenalkan karena hadirnya Perpres 54/2010 meliputi:

- Diperkenalkannya pengadaan elektronik (*e-procurement*), yang telah membuat proses lelang lebih umum dan transparan, serta meningkatkan jumlah partisipan di pasar dengan memberikan akses terhadap informasi yang sebelumnya mungkin hanya terbatas untuk penawar dengan jaringan orang dalam. *E-procurement* merupakan prioritas pemerintahan Jokowi dan suatu fitur perubahan yang dibuat selama pemerintahan Jokowi di Solo dan DKI.
- Perubahan organisasi dalam badan pemerintah, yang diterapkan oleh LKPP, dirancang untuk meningkatkan *check and balance* dan menghindari benturan kepentingan yang cenderung muncul dalam pengaturan sebelumnya. Sebelumnya, pelaksana proyek dalam badan-badan, Pimpinan Proyek, juga mempunyai fungsi ganda selain melaksanakan proyek, yaitu memutuskan pemilihan vendor. Tetapi menurut sistem yang baru, kedua tahapan pelaksanaan proyek tersebut dipisahkan: PP memiliki kewenangan untuk mengawasi spesifikasi teknis suatu kontrak, tapi pemilihan vendor diawasi oleh badan yang berbeda, yaitu Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Menurut sistem lama, PP berwenang menunjuk Panitia Layanan untuk setiap tender dan menyediakan staf untuk duduk di kursi panitia tersebut.

Perubahan kecil lainnya adalah ambang batas wajib lelang publik telah dinaikkan. Perpres 70/2012 menaikkan batas tersebut menjadi Rp. 200 juta. Ini masih batas yang rendah, dan artinya hanya proyek yang sangat kecil yang dapat dilaksanakan melalui kontrak langsung dengan vendor. Mungkin yang lebih penting untuk masa mendatang, persyaratan bahwa ambang batas harus ditentukan dengan instrumen hukum tingkat tinggi seperti Perpres berarti membatasi fleksibilitas untuk memiliki ambang batas yang bervariasi sebagai tanggapan atas kondisi pasar.

Perubahan regulasi ini signifikan bagi keseluruhan lingkungan untuk pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah, tapi tidak membuat perbedaan signifikan terhadap pengadaan pengetahuan. Mereka yang berada di sektor pengetahuan berulang kali mengamati (baik untuk mengeluh atau melihat kenyataan) bahwa peraturan pengadaan yang ada masih dirancang terutama untuk barang, dan kemudian jasa untuk proyek pengembangan besar dan program pemerintah, bukan untuk besaran kontrak yang tepat untuk kegiatan penelitian. Bahkan pandangan ini diperkuat oleh perwakilan LKPP itu sendiri, yang menganggap proyek penelitian sebagai bidangnya universitas, yang tunduk pada berbagai regulasi yang berbeda-beda dan terlibat dalam kontrak swakelola.

Meskipun kontrak untuk penyediaan pengetahuan tidak secara eksplisit dikeluarkan dari peraturan pengadaan, pada sebagian besar kasus sistem tersebut membuat penyediaan pengetahuan tidak praktis. Walau berbagai reformasi telah dilakukan belakangan ini, proses lelang yang tetap panjang dan kompleks, dan kurangnya keseragaman implementasinya di berbagai badan yang berbeda, yang ditulis dalam Laporan Tahun 2010, masih menjadi kenyataannya. Banyak organisasi yang diwawancarai untuk kajian ini tidak tahu bahwa ada perubahan pada peraturan pengadaan, karena mengikuti lelang untuk memperoleh kontrak dengan pemerintah berada di luar budaya dan praktik organisasi mereka. Penawar potensial untuk kontrak penelitian (seperti universitas dan LSM) menyatakan bahwa koneksi politik dan pribadi, bersama dengan pembayaran imbalan, masih merupakan hal yang penting untuk berpartisipasi dalam penawaran lelang. Universitas tidak dapat menawar kontrak kecuali melalui entitas komersial (Perseroan Terbatas, PT), baik yang dimiliki oleh universitas, atau bekerja sama dengan perusahaan di luar universitas. Sebagian besar departemen di universitas, LSM, atau *think tank* sangat ragu untuk terlibat dalam kontrak penelitian langsung dengan pemerintah, menyatakan memiliki kebijakan untuk tidak melakukan itu, atau sudah lama berhenti memikirkan kemungkinan itu.

Prospek keterlibatan KSI

Para pejabat di dalam LKPP telah mengutarakan minat untuk terlibat dengan KSI, dan hal ini sebaiknya ditindaklanjuti sesegera mungkin.

Namun, belum ada kesempatan untuk menindaklanjuti minat ini untuk mengidentifikasi bidang-bidang dimana LKPP membutuhkan dukungan. Seperti disebutkan di atas, LKPP sepertinya tidak yakin bahwa diperlukan reformasi peraturan untuk memfasilitasi penerimaan pengetahuan berbasis penelitian oleh badan pemerintah, selain melalui prosedur swakelola. Akan tetapi, mungkin terdapat bidang pekerjaan lain yang bermanfaat yang dapat diidentifikasi melalui dialog dengan LKPP. Sementara itu, mungkin terdapat lebih banyak cakupan untuk bekerja sama dengan LSM yang berminat melakukan lobi untuk mengubah peraturan pengadaan.

Penetapan Jabatan Analis Kebijakan Memiliki Potensi

Argumen utama di Laporan Tahun 2010 adalah adanya dua staf terpisah dalam susunan aparatur sipil negara; satu untuk melaksanakan tugas administratif dan manajerial, dan satu lagi untuk keahlian spesialis. Hal ini merupakan faktor utama kurangnya penggunaan bukti dan pengetahuan spesialis dalam proses pembuatan kebijakan. Seperti dijelaskan dalam Laporan ini, masalah struktur tetap ada, bahkan berlanjut di dalam UU ASN yang baru, yang mempertahankan konsep pemisahan antara produksi pengetahuan dan penerapannya dalam kebijakan.

Meskipun demikian, jajaran aparatur sipil negara tingkat senior mengakui adanya kebutuhan mendesak untuk meningkatkan kualitas pembuatan kebijakan dan perlunya staf kebijakan. Seorang pejabat senior di LAN mengatakan bahwa, “sebagian besar kebijakan tidak dibuat melalui proses yang serius dan tidak berdasarkan fakta atau bukti”. Pejabat tersebut mengamati bahwa “kebijakan dibuat oleh staf yang tidak mempunyai kapabilitas” untuk melaksanakan fungsi tersebut, sebuah fakta yang mungkin merupakan penyebab dan dampak dari permasalahan ini. Ia juga mengungkapkan bahwa staf kebijakan tidak hanya harus mempunyai pengetahuan spesifik bidang mereka, tapi juga kemampuan menganalisis dan kecakapan politik untuk mengadvokasi pilihan kebijakan dan solusi. Untuk menanggapi pengakuan ini, dari 2011 hingga 2013, KemenPAN-RB memperkenalkan kategori staf baru, yaitu Jabatan Fungsional Analis Kebijakan, dengan pelatihan khusus di bidang analisis kebijakan dan proses pembuatan kebijakan.

Peraturan untuk kategori staf baru tersebut dibuat menjadi Peraturan Menteri PAN-RB 45/2013. Di Peraturan ini, dinyatakan bahwa tugas Analis Kebijakan adalah “melaksanakan kajian dan analisis kebijakan.” Sebagian besar isi peraturan tersebut adalah mengenai:

- Prosedur penilaian kinerja untuk Analis Kebijakan melalui pemberian poin untuk berbagai pekerjaan, dengan cara yang sama seperti kategori staf fungsional yang lain, seperti peneliti, dokter, guru, dan lain-lain.
- Tingkatan jabatan Analis Kebijakan dan prosedur perekrutan, kualifikasi, dan kenaikan pangkat mereka.

Perekrutan Analis Kebijakan tahap pertama dimulai pada tahun 2014, dengan 20 Analis menempati jabatan tersebut di berbagai kementerian. Rencananya, 300 Analis akan ditempatkan di kantor pemerintah pusat dan daerah pada akhir 2015. Analis Kebijakan direkrut oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), tapi calon Analis Kebijakan dinominasikan oleh masing-masing kementerian, untuk kemudian seleksi tahap akhir dilaksanakan oleh LAN. Setelah diseleksi oleh LAN, para rekrutan ini harus melalui pelatihan dan wajib lulus ujian sebelum ditugaskan di kementerian yang menominasikan mereka. Pelatihan mencakup keterampilan menulis, analisis kebijakan, dan advokasi kebijakan. Rencananya Analis Kebijakan akan ditempatkan di posisi yang terkait erat dengan proses kebijakan, seperti di kantor menteri, sekretariat jenderal, dan direktorat jenderal, serta biro hukum dan perundangan.

Pembiayaan untuk skema ini adalah kombinasi dana dari LAN, Kementerian Keuangan, dan donor. Penulis kajian ini mendapat informasi bahwa pihak kementerian menanggapi positif skema tersebut, dan banyak kandidat berkualitas yang telah dinominasikan. Pada praktiknya, karena

Analisis Kebijakan tidak dibiayai oleh anggaran kementerian, ia menjadi “barang gratis” untuk kementerian. Karena kebutuhan untuk ini sangat besar dan ada ambisi untuk menempatkan Analisis Kebijakan di ketiga tingkat pemerintahan, ada rencana untuk mencari donor pendanaan tambahan untuk skema ini, terutama untuk pelatihan Analisis Kebijakan dan pelatihan untuk pelatih.

Sementara Kerangka Acuan Kerja bantuan KSI untuk LAN untuk pelatihan Analisis Kebijakan dibuat: Patut dicatat bahwa jabatan analisis kebijakan diharapkan mencakup bidang keahlian berikut ini: identifikasi masalah, prediksi, rekomendasi kebijakan, pengawasan, dan desain evaluasi kebijakan untuk proses pembuatan kebijakan. Karena jabatan ini adalah kunci dalam sistem dan proses Pengetahuan untuk Kebijakan atau *Knowledge to Policy* (K2P).³

Seberapa efektif skema Analisis Kebijakan? Ada sejumlah isu yang perlu dipertimbangkan terkait konsep dasar jabatan tersebut dan bagaimana hal itu akan dikelola oleh LAN dan badan pemerintah lain yang berpartisipasi.

Poin penting yang juga patut dicatat adalah, seperti staf jabatan fungsional lainnya, kinerja Analisis Kebijakan dinilai berdasarkan alokasi angka kredit untuk beberapa jenis pekerjaan tertentu, dan penilaian mereka ini diawasi oleh badan dari luar, bukan oleh kementerian tempat mereka bekerja. Dalam kasus Analisis Kebijakan, badan pengawasnya adalah LAN. Inisiatif Analisis Kebijakan tidak konsep pembedaan antara pekerjaan administratif dan spesialis (atau antara produksi pengetahuan dan penerapannya) dan bagaimana pekerjaan ini dilakukan oleh kader staf berbeda yang dikelola secara terpisah dan dinilai berdasarkan kriteria yang berbeda. Karena itu, inisiatif ini rentan terhadap permasalahan seputar pembagian antara staf jabatan administratif dan staf jabatan fungsional, seperti yang telah dibahas di Laporan Tahun 2010.

Penting bagi KSI untuk memonitor secara seksama pelaksanaan skema tersebut di seluruh badan

pemerintah untuk menentukan seberapa besar permasalahan yang ada dengan kategori jabatan fungsional lain di kementerian tertentu. Analisis Kebijakan harus terintegrasi secara penuh dalam pengambilan keputusan proses pembuatan kebijakan. Ia juga sebaiknya tidak ditarik ke dalam Balitbang atau terpinggirkan dalam pengumpulan data atau kegiatan penelitian utama. Oleh sebab itu, keberhasilan skema ini pada akhirnya bergantung pada kualitas manajemen sumber daya manusia di kementerian Analisis Kebijakan masing-masing.

Sebagai badan pelaksana skema ini, LAN dapat mengendalikan kualitas aspek kunci seperti seleksi calon Analisis Kebijakan, pelatihan untuk Analisis Kebijakan baru dan penilaian kinerja mereka selama pelatihan. Tetapi setelah staf baru ditugaskan ke kementerian mereka, LAN akan memiliki kendali yang sedikit tentang bagaimana mereka akan dikelola dan seberapa baik keterampilan para Analisis digunakan. LAN masih memiliki peran, terutama sebagai lembaga yang mengawasi penerapan kriteria penilaian kinerja Analisis Kebijakan. Tantangan bagi LAN adalah untuk memobilisasi sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk memastikan peran ini tidak menjadi sekedar fungsi pro-forma (“memberi tanda centang pada kotak”) seperti di LIPI, Perpustakaan Nasional, ketika lembaga-lembaga tersebut melaksanakan fungsi yang sama untuk tenaga ahli lainnya.

Ada pertanda menggembirakan dalam hal kriteria penilaian kinerja untuk Analisis Kebijakan, yang menunjukkan beberapa penekanan pada produksi materi yang berkaitan langsung dengan kebijakan, seperti makalah kebijakan (*policy papers*), analisis dan rekomendasi kebijakan (*policy briefs*), dan konsultasi dan diskusi kebijakan, serta pada kriteria yang sangat akademik seperti publikasi di jurnal internasional (Permen 45/2013, Lampiran 1). Meskipun demikian, masih terdapat banyak bobot yang condong ke arah kualifikasi gelar formal dan publikasi buku dan jurnal. Sebagaimana disebutkan dalam Laporan Tahun 2010, orientasi kegiatan akademis ini menciptakan insentif yang sangat timpang, sehingga orang lebih memilih untuk mengejar karir semi-akademis daripada sebagai

³ Australian Aid, *Knowledge Sector Initiative, Kerangka Acuan Kerja atau Terms of Reference (TOR), Bantuan Teknis untuk Lembaga Administrasi Negara (LAN) untuk Pelatihan Analisis Kebijakan, Jakarta, 15/12/2014, hal.2.*

pembuat kebijakan dan/atau advokat kebijakan. Staf fungsional yang berkonsentrasi untuk menghasilkan materi yang lebih berhubungan langsung dengan kebutuhan lembaga mereka malah tertinggal dari kolega mereka yang mengejar kegiatan akademis yang menawarkan imbalan yang tinggi. Mereka dapat menghabiskan waktu dan tenaga di luar pekerjaan terkait kebijakan untuk mencari jalur-jalur publikasi, karena gaji dan kenaikan karir mereka tergantung pada hal tersebut. Seorang manajer senior LAN mengatakan bahwa LAN akan bekerja bersama kementerian untuk memastikan kebutuhan kementerian akan pengetahuan diprioritaskan di atas pekerjaan akademis individu mengindikasikan adanya kesadaran akan isu ini di dalam LAN. Tapi masih harus dilihat apakah LAN mampu mengatasi masalah insentif kelembagaan untuk publikasi eksternal dan gelar yang tertulis di dalam regulasi, dan bersedia dan mampu mengalokasikan staf yang memadai untuk melakukan tugas terkait pengetahuan untuk kebijakan tersebut.

Penciptaan Analisis Kebijakan sebagai kategori baru merupakan perkembangan positif. Karena, hal tersebut menunjukkan tingkat kesadaran di dalam aparatur sipil negara tentang perlunya meningkatkan kualitas kebijakan melalui peningkatan kualitas staf pembuatan kebijakan, terutama dengan menggabungkan pengetahuan spesialis dengan keterampilan mengelola proses pembuatan kebijakan dan pemahaman konteks politik kebijakan. Adanya pengakuan LAN bahwa inisiatif ini diterima dengan baik memang menggembirakan, apabila hal tersebut bukan semata antusiasme karena menerima “barang gratis” berupa staf baru tanpa implikasi terhadap anggaran mereka. Keberhasilan skema ini akan membantu meningkatkan kontribusi terhadap peningkatan penerapan pengetahuan untuk kebijakan. Hal ini juga membantu mendorong permintaan akan pengetahuan dari pemerintah secara keseluruhan. Menurut kesimpulan Laporan Tahun 2010, hal inilah yang sangat penting bagi penciptaan pasar pengetahuan di Indonesia.

Prospek keterlibatan KSI

Penciptaan kader staf baru ini merupakan perkembangan signifikan yang berpotensi berkontribusi terhadap peningkatan kualitas input ke dalam pembuatan kebijakan di kalangan aparatur sipil negara. Hal ini jelas merupakan hal

yang sangat menarik bagi KSI, dan pelaksanaannya harus diamati dengan seksama. KSI saat ini bekerjasama dengan LAN, dengan tujuan untuk memberikan penilaian sejawat/bantuan teknis (*peer review*) terhadap kurikulum pelatihan Analisis Kebijakan dan mendukung produksi materi pelatihan. Keterbukaan LAN ini harus menjadi pertimbangan KSI untuk memperluas kerja sama ini. Pendekatan strategis untuk keterlibatan terkait dengan reformasi tingkat tinggi yang diambil dari UU ASN (pasal 8-11) dapat juga diterapkan terkait Analisis Kebijakan. Hal ini berarti ada keterlibatan rekan sejawat dalam kebijakan, prosedur, dan desain dengan LAN, sebagai lembaga pelaksana skema, dan lembaga yang berpartisipasi, sebagai organisasi yang akan menggunakan keterampilan para Analisis Kebijakan. KSI dapat bekerja sama dengan MenPAN-RB dan LAN untuk membantu menjelaskan tentang standar kompetensi dan tugas/peran dari Analisis Kebijakan untuk menetapkan standar pada pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan, dan untuk menjabarkan secara jelas peran mereka di dalam proses pembuatan kebijakan. Saat ini, tampaknya fokus adalah pada proses administratif, yaitu perekrutan dan penilaian kinerja, dan bukan pada substansi, yaitu peran dari Analisis Kebijakan. Sebagaimana dibahas di atas, akan menjadi pencapaian besar apabila skema Analisis Kebijakan dapat meningkatkan insentif kinerja untuk kategori staf fungsional ini.

Keberhasilan mengeksploitasi keahlian para Analisis tersebut juga tergantung pada seberapa baik mereka terintegrasi ke dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan dalam lembaga mereka masing-masing, meskipun ada pembagian antara staf fungsional dan administratif. Ini membutuhkan keterlibatan lembaga terkait dalam skema, baik secara individu maupun kelembagaan. Kegiatan ini membantu mengidentifikasi kebutuhan pelatihan yang paling dibutuhkan bagi Analisis Kebijakan dan atasan mereka. Proses ini membantu memastikan pelatihan sesuai kebutuhan. Perhatian khusus harus diberikan pada peran Analisis Kebijakan dalam koordinasi pengembangan kebijakan ke seluruh lembaga untuk membantu menghilangkan masalah tumpang tindih kebijakan dan peraturan. KSI dapat mendukung LAN dalam perancangan dan pelaksanaan program pengembangan kebijakan antar lembaga, sehingga dapat memanfaatkan isu kebijakan dalam pembelajaran berbasis aksi.



6

Reformasi Staf Pengetahuan di DPR adalah Penting, Namun Dampaknya Belum Jelas

Pemberlakuan undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) (UU 17/2014) pada Juli 2014, dalam situasi kontroversial terkait isu-isu seperti pemilihan pimpinan DPR, menutupi fakta bahwa UU MD3 berisi ketentuan yang berpotensi berdampak signifikan terhadap sektor pengetahuan di cabang legislatif pemerintah.

Perubahan yang pertama adalah bertambahnya jumlah staf pribadi yang disediakan untuk setiap anggota DPR, dari dua menjadi lima orang. Staf ini dibiayai oleh APBN, tapi direkrut dan dikelola oleh anggota DPR itu sendiri. Meski pengaturan ini menjadi obyek kritik media dan LSM karena penunjukan yang tidak transparan, merupakan praktik umum di antara anggota legislatif demokratis di seluruh dunia. Staf-staf tersebut memberikan dukungan administratif dan spesialis terkait kebijakan dan politik para pembuat undang-undang dengan syarat yang sejalan dengan tujuan politik dari masing-masing pembuat undang-undang tersebut. Dengan beban kerja legislator yang semakin meningkat, dunia internasional mengakui bahwa anggota parlemen tidak dapat bekerja tanpa didukung tim yang berada di bawah pengelolaannya sendiri. Mereka melengkapi staf parlemen lainnya yang dipekerjakan sesuai persyaratan aparatur sipil negara, dan idealnya membina hubungan baik dengan staf-staf tersebut.

Peningkatan jumlah staf pribadi di bawah UU MD3 berpotensi meningkatkan kualitas pembuatan undang-undang dan pelaksanaan peran DPR yang lain melalui dukungan input analisis dan penelitian ke dalam pekerjaan anggota DPR. Apabila anggota DPR menggunakan staf pribadi secara efektif untuk tujuan kebijakan dan politik, staf tersebut dapat meningkatkan permintaan akan pengetahuan dari cabang legislatif pemerintah. Staf pendukung politik yang efektif haruslah terhubung dengan baik dengan jaringan sumber pengetahuan dari luar. Keterlibatan dengan kontak ini berpotensi memunculkan hubungan kontraktual dengan pihak-pihak lain. Tentu saja keberhasilan pencapaian potensi tersebut tergantung dari bagaimana anggota DPR mengelola stafnya, termasuk merekrut profesional dengan kualitas terbaik dan mengawasi mereka secara efektif, terutama dalam hal penyelesaian tugas.

Peningkatan jumlah staf pribadi ini merupakan bagian tren jangka panjang sejak 1998 mengenai peningkatan sumber daya manusia yang mendukung DPR dan semakin berkembangnya spesialisasi untuk staf. Pada era Soeharto, ketika DPR tidak banyak berperan, bentuk dukungan utama dari staf bersifat administratif. Terdapat unit penelitian kecil yang didirikan pada tahun 1990 (dengan 16 peneliti), yang bersama-sama dengan staf perpustakaan, arsip, dan TI (semua berstatus pegawai negeri sipil dalam jabatan fungsional), menjadi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Ketika peran, wewenang, dan rasa asertif DPR meningkat, terdapat peningkatan bertahap dalam hal sumber daya manusia untuk memenuhi besarnya kebutuhan akan pengetahuan. Hal ini menyebabkan peningkatan jumlah peneliti menjadi total 80 orang, dan peningkatan tenaga ahli lainnya dalam P3DI yang diubah namanya menjadi Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi (P3DI). Staf fungsional lainnya telah ditunjuk ke divisi lain di Sekretariat DPR, termasuk sebagai penyusun draf undang-undang, analis anggaran, dan auditor rekening publik. Perubahan

Kategori staf	Jumlah
Pimpinan DPR (Pembicara & Wakil Pembicara)	21
Komisi DPR. 7 staf per Komis	77
Organ DPR lain (Dewan Legislasi, Dewan Urusan DPR, Dewan Kerja Sama antar Parlemen, dll.) 7 organ dengan jumlah staf yang berbeda-beda	57
Fraksi partai. 9 Fraksi dengan jumlah staf sesuai dengan besarnya fraksi	77
Staf pribadi anggota DPR (2 per anggota)	1120
TOTAL	1352

besar selanjutnya yang diperkenalkan dalam UU MD3 dapat dengan cepat menarik minat KSI. Undang-undang tersebut mengatur penciptaan organisasi terpisah menjadi suatu badan yang memayungi dan mengelola kegiatan seluruh kategori staf fungsional yang berbeda-beda (mereka yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil, bukan tenaga ahli yang disebutkan di atas) dalam DPR yaitu Badan Keahlian DPR (BKD). BKD bertujuan menyatukan seluruh staf DPR tanpa kontrak, yang merupakan pengelola dan penghasil pengetahuan, ke dalam satu unit. Ini tidak hanya mencakup peneliti, tetapi juga pustakawan, penyusun draf undang-undang, pengarsip, staf TI, analis anggaran, dan auditor rekening publik. Badan ini akan secara efektif menempatkan seluruh staf fungsional ke dalam satu organisasi.

Dasar dari ide pembentukan BKD sepertinya terdiri dari dua bagian: pertama, persepsi bahwa pengaturan sebelumnya membuat staf fungsional tersebar di banyak divisi di Sekretariat DPR dan ini menciptakan duplikasi⁴ dan kedua, pengaturan itu juga menempatkan staf fungsional, dengan spesialisasi dan keahlian teknis mereka, di bawah kewenangan manajerial dari staf administratif yang tidak memahami karakter dan kompleksitas pekerjaan seorang ahli. Jadi, BKD akan menempatkan staf fungsional di bawah satu struktur yang dikelola oleh staf fungsional, bukan staf administratif.

Namun demikian, terdapat pertanyaan serius: apakah BKD yang diusulkan dapat diterapkan dalam bentuk yang dijelaskan di undang-undang? Pemerintah dalam undang-undang untuk menciptakan BKD bukanlah hal baru: hal ini juga merupakan ketentuan dalam UU tahun 2009 tentang pembuat undang-undang, namun dalam lima tahun, Sekretariat DPR gagal menyelesaikan restrukturisasi administrasi DPR yang dibutuhkan untuk membentuk unit baru tersebut. Upaya penulis untuk memperoleh rencana draf struktur BKD dan hubungannya dengan Sekretariat belum berhasil. Salah satu hambatan terbesar dalam membentuk BKD adalah bagaimana memberi bentuk pada struktur administratif dan hubungan yang dijelaskan dalam undang-undang. Undang-undang secara implisit menyebutkan bahwa secara struktur BKD akan terpisah dari Sekretariat DPR, dengan Peraturan Presidennya sendiri (Pasal 413 (1) dan (2)). Tapi hal ini dibuat rumit dengan ketentuan bahwa BKD akan "secara fungsional bertanggung jawab kepada DPR dan secara administratif berdiri di bawah Sekretariat Jenderal DPR" (Pasal 413 (3)). Kesulitan membuat pengaturan tersebut berhasil diperparah dengan ketidaksepakatan antara staf senior dalam hal munculnya struktur yang melibatkan distribusi ulang kewenangan dan sumber daya birokrasi.

Apabila BKD berhasil dibentuk, tetap ada keraguan apakah BKD benar-benar mampu meningkatkan

⁴ <http://www.dpr.go.id/id/reformasi-birokrasi/area/3#>

penyediaan pengetahuan yang efektif kepada DPR. Seperti yang disebutkan dalam Laporan Tahun 2010, struktur sebelumnya memang membagi berbagai staf fungsional yang berbeda dengan cara yang melemahkan efektivitas, dan pengelolaan staf fungsional oleh staf administratif juga memiliki kekurangan yang signifikan. Tapi cukup meragukan apakah penempatan staf fungsional di unit terpisah akan mengatasi masalah pemisahan mereka dari staf administratif, atau malah memperparah masalah. Ini memunculkan hambatan baru dalam mengintegrasikan peran administratif dan spesialis dan membatasi perpindahan staf antara dua kategori tersebut. Selain itu, tidak jelas mengapa penempatan seluruh staf fungsional dalam satu unit akan meningkatkan kerja sama sesama staf. Struktur yang ada sekarang misalnya, menempatkan peneliti dan pustakawan di bawah Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Meski kedua jenis staf ini tugasnya sangat berkaitan, mereka tidak mempunyai hubungan kerja yang kooperatif. Konsep lama yang menganggap perpustakaan hanya sebagai gudang buku merupakan hambatan yang jauh lebih besar terhadap mobilitas pustakawan sebagai penyedia jasa informasi dibanding isu tentang tempat perpustakaan di bagan struktur organisasi.

Prospek keterlibatan KSI

Apapun permasalahan terkait dengan BKD, staf senior di DPR sedang berusaha mewujudkan arahan di UU MD3. Tidak jelas berapa lama proses ini akan berlangsung, dan apa dampak praktisnya. Saat ini masih sulit memperoleh informasi tentang perencanaan pembentukan BKD karena unsur pimpinan di DPR – Pimpinan DPR (Ketua dan Wakil Ketua), Sekretaris Jenderal dan manajemen senior lainnya – belum menyampaikan kepada publik tentang pendekatan yang mereka gunakan. Bahkan staf fungsional senior mengatakan pada penulis bahwa mereka tidak tahu adanya diskusi perencanaan ini. Tapi sebagai restrukturisasi besar dalam sistem penyediaan pengetahuan di cabang legislatif pemerintah, perkembangan ini sangat menarik minat KSI. KSI harus siap untuk merespon peluang keterlibatan di masa datang yang hanya mungkin dilakukan jika KSI bisa membina hubungan baik dengan politisi dan pejabat senior DPR.

Ketika informasi usulan struktur untuk BKD, termasuk hubungannya dengan Sekretariat,

tersedia, pendekatan yang disarankan untuk reformasi dalam UU ASN (pasal 11) sebaiknya digunakan juga untuk kasus ini. Dengan kata lain, peluang untuk terlibat di tingkat senior terkait isu konseptual dan kebijakan sebaiknya dirundingkan, terutama ketika pengembangan berada di tahap formatif. Upaya untuk memfasilitasi keterlibatan di tingkat yang lebih operasional, seperti melalui pelatihan staf, akan lebih efektif karena lebih terhubung ke pemahaman yang menyeluruh tentang kebutuhan struktur dan sistem yang baru.



7

Dampak UU Ormas Terbatas

UU 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) menimbulkan ketidakpastian di antara ormas nasional terkait dampaknya terhadap kemandirian mereka dari pemerintah dan di antara organisasi internal terkait kapasitas mereka untuk mendukung ormas lokal. Sebagian besar ketentuan di UU tersebut tidak jelas dan membingungkan, dan masih terdapat keraguan atas dampak yang akan ditimbulkan. Namun, banyak Ormas atau CSO yakin bahwa UU tersebut tidak efektif dan tidak akan menimbulkan dampak yang signifikan terhadap operasional mereka. Kemungkinan tidak ada cakupan untuk keterlibatan KSI di isu ini.

8

Universitas Masih Terhambat oleh Lingkungan Pendukung

Tidak banyak yang berubah di lingkungan pendukung untuk sektor pendidikan tinggi sejak 2010. Penulis terkejut dengan kesamaan isu yang diungkapkan narasumber dari universitas antara tahun 2010 dan 2014. Satu-satunya perubahan signifikan adalah diperkenalkannya peraturan yang memperbolehkan beberapa universitas memperoleh otonomi manajemen lebih besar melalui status Perguruan Tinggi Negeri – Badan Hukum (PTN-BH). Perubahan yang berpotensi menjadi penting lain adalah penunjukan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang baru dan pengumuman bahwa akan dibentuk kementerian baru yang menggabungkan fungsi pendidikan tinggi dengan penelitian dan teknologi. Saat penelitian untuk laporan ini selesai, rencana penggabungan tersebut masih berupa konsep.

Apabila dirangkum, hambatan umum dalam memberikan input penelitian kepada pemerintah yang dicatat oleh narasumber dalam kajian ini di tahun 2010 dan 2014 adalah sebagai berikut:

- Secara internal, struktur dalam universitas, terutama sistem sumber daya manusia, membuat orang sulit menghasilkan penelitian. Staf akademik memiliki tiga tugas (Tri Dharma) yaitu mengajar, melakukan penelitian, dan memberikan pelayanan masyarakat. Tetapi, menurut dosen senior dan dekan FISIP Universitas Parahiyangan, Mangadar Situmorang, sebagian besar waktu mereka habis untuk mengajar dan memberikan nilai. Banyak dosen universitas lain yang diwawancarai mengatakan bahwa kemampuan mereka untuk melakukan penelitian dibatasi oleh beban mengajar dan memberikan nilai, selain tugas administratif lainnya. Insentif berupa remunerasi sebagian besar diberikan untuk mengajar, sementara penelitian hanya menerima imbalan yang sedikit.
- Secara eksternal, isu-isu terkait peraturan pengadaan yang dibahas dalam Laporan Tahun 2010 masih memengaruhi universitas. Bagian yang membahas pengadaan di atas (hal. 17-18) menunjukkan bahwa, perubahan terhadap regulasi belakangan ini, tidak terlalu berpengaruh mendorong aliran pengetahuan dari universitas ke pemerintah melalui pengaturan kontraktual. Seperti telah disebutkan, universitas tidak dapat mengajukan penawaran untuk ikut tender kecuali institusi tersebut membentuk tangan komersial (PT). Sebagian besar kontrak antara akademisi dan lembaga pemerintah adalah untuk jumlah yang sangat kecil dan dikelola menurut ketentuan swakelola dalam peraturan pengadaan (Perpres 70/2012, Bab 5, Bagian 26-33), atau di bawah pengaturan yang akademisinya dibayar sebagai konsultan, atau ke pihak ketiga yang memiliki kontrak dengan pemerintah. Salah satu metode untuk menjalin hubungan antara universitas dan entitas pemerintah seperti pemerintah provinsi, Bappenas, atau LIPI adalah dengan kedua pihak menandatangani nota kesepahaman atau Memorandum of Understanding (MoU). Ini adalah payung untuk kerja sama umum, tapi juga dapat ditandatangani untuk penelitian tertentu, seperti evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)⁵ tingkat provinsi.

⁵ Lihat contoh <http://unram.ac.id/kerjasama/dokumen-mou-kerjasama-unram/> untuk memperoleh daftar MOU yang ditandatangani oleh Universitas Mataram di kurun waktu 2010-14.

- Prosedur terkini berdampak pada kedekatan hubungan antara akademisi dan pemerintah, serta memperkuat budaya kesepakatan khusus dan hubungan patron klien antara pemerintah dan akademisi serta di dalam universitas itu sendiri, terutama antara akademisi senior dengan jaringan luas dan peneliti juniornya. Pejabat pemerintah mengembangkan koneksi individu dengan kelompok kecil akademisi untuk menyalurkan uang bagi proyek penelitian, mengatur adanya imbalan. Pekerjaan dilakukan oleh staf junior, seringkali dengan kualitas buruk atau berisi materi “daur ulang” yang sudah digunakan di proyek lain. Permasalahan ini telah terdokumentasi dengan baik di kajian KSI sebelumnya,⁶ dan narasumber untuk kajian ini telah memastikan bahwa informasi mereka masih berlaku.
- Donor internasional masih berperan penting dalam penelitian universitas untuk kebijakan, bahkan jika ada keterlibatan lembaga pemerintah Indonesia sekalipun. Narasumber menyebutkan berbagai peran yang diemban donor dalam memfasilitasi hubungan antara universitas dan lembaga pemerintah, dan tanpa dukungan ini, penelitian yang berkualitas mungkin tidak akan terjadi. Contohnya, donor dapat menyediakan seluruh anggaran untuk input eksternal ke dalam program pemerintah atau dapat secara langsung mengkontrak universitas atau akademisi untuk program donor, bekerja sama dengan lembaga pemerintah. Dalam kasus lain yang dikutip seseorang narasumber, Kementerian Kesehatan mengkontrak sebuah unit penelitian universitas, hanya karena mereka telah menjalin hubungan dengan Badan Kesehatan Dunia atau *World Health Organisation* (WHO). Narasumber tersebut berpendapat pihak kementerian tidak akan mempercayai akademisi lokal tanpa adanya rekomendasi dari WHO.

Diperkenalkannya status PTN-BH untuk universitas telah memulai periode reformasi yang fundamental bagi sektor pendidikan tinggi. Namun, sejauh ini hal tersebut hanya memengaruhi sejumlah kecil institusi. Ini bukanlah reformasi

yang berlaku umum, tapi sebuah pilihan yang dapat diambil universitas apabila pengelolanya menginginkannya. Pada saat penulisan kajian ini, sebelas universitas telah mengadopsi status baru tersebut: kebanyakan adalah institusi yang besar dan mapan seperti Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada (UGM), dan Institut Teknologi Bandung. Tujuan utama status PTN-BH adalah memberikan pengendalian lebih besar terhadap anggaran mereka sendiri, termasuk kekuasaan mengalokasikan dana ke dalam mata kuliah dan kegiatan lain tanpa meminta izin dari Kementerian Pendidikan. Lebih penting lagi, status tersebut memperbolehkan universitas mencari sumber pendanaan dari luar selain alokasi dari APBN, termasuk menetapkan biaya sendiri untuk mata kuliah tertentu.

Sebagian besar narasumber secara umum mendukung pengaturan baru ini, karena adanya kebebasan dari sisi birokrasi. Tetapi hanya terdapat sedikit bukti yang menunjukkan status baru ini memiliki dampak yang seragam terhadap total keluaran penelitian oleh universitas atau apakah hal ini telah meningkatkan penelitian untuk pemerintah. Hal ini sebagian karena pengaturan yang sangat baru dan institusi yang terlibat masih mencari cara sendiri untuk mengelola otonomi yang meningkat, termasuk menangani beban tanggung jawab pengambilan keputusan yang lebih besar, yang sebelumnya diserahkan kepada Kementerian. Salah satu narasumber dari UGM mengamati bahwa ini merupakan “transisi yang rumit” dan permasalahan besarnya belum diatasi. Permasalahan ini diperburuk dengan fakta bahwa kebijakan dan peraturan pemerintah mengalami sejumlah perubahan besar sejak 1999, ketika upaya awal untuk memberikan otonomi yang lebih besar pada universitas baru dimulai. Konsep keseluruhannya dianggap sangat kontroversial – terutama karena ketakutan bahwa biaya akan meningkat dan merugikan mahasiswa dari latar belakang kurang mampu – dan UU tahun 1999 ditentang (dan tidak berhasil) di Mahkamah Konstitusi. Perubahan pada lingkungan peraturan telah menimbulkan banyak ketidakpastian, terutama karena penulisan kembali prosedur

⁶ Lihat studi diagnostik KSI oleh McCarthy & Ibrahim (2010), Suryadarma, Pomeroy & Tanuwidjaja (2011), Datta, et.al. (2011) dan Sumarto (2011).

manajemen yang berulang-ulang. Isu-isu politik dan legislatif yang tampaknya telah diselesaikan semoga mengindikasikan bahwa peraturan terkini akan tetap ada untuk jangka waktu panjang. . Namun, butuh waktu agar dampaknya terasa.

Pembentukan kementerian gabungan baru yang mencakup pendidikan tinggi dan penelitian berpotensi berdampak besar terhadap sektor pengetahuan. Ini merupakan salah satu dari sedikit perubahan dalam struktur dasar aparatur pemerintah yang diperkenalkan oleh Presiden Jokowi dan mencerminkan komitmen untuk mengubah pendekatan Indonesia terhadap pendidikan dan pengetahuan, yang diuraikan dalam pernyataan visi dan misi beliau selama kampanye pemilihan presiden. Tetapi pada saat penulisan ini, masih belum jelas apa dampak dari hal tersebut. Seorang narasumber yang terlibat di tingkat tertinggi pengelolaan pembentukan kementerian baru ini berpendapat hal ini adalah "penyatuan yang sangat menantang" dari dua "dunia yang berbeda". Dengan kata lain, penyatuan dua dunia kelembagaan yang berbeda, yaitu pendidikan tinggi dan penelitian, yang sebelumnya hampir tak pernah berinteraksi dan memiliki sejarah dan kultur internal yang sangat berbeda. Sebagai gambaran, ia menyatakan bahwa pendidikan tinggi memiliki anggaran mendekati Rp. 70 triliun, sementara alokasi untuk riset penelitian dan teknologi sekitar Rp. 800 miliar. Jika pendidikan tinggi selalu dipandang sebagai fungsi dasar pemerintah, anggaran untuk riset penelitian dan teknologi selalu menjadi sandera dari kewenangan individu dan visi seorang menteri. Menteri Riset dan Teknologi pertama, B.J. Habibie, punya hubungan sangat erat dengan Presiden Soeharto dan mempunyai dorongan yang kuat untuk mengembangkan beberapa jenis teknologi di Indonesia (terutama pesawat terbang). Tapi menteri-menteri selanjutnya tidak selalu berada dalam posisi yang menguntungkan seperti beliau.

Prospek keterlibatan KSI

Efek terhadap sektor universitas terkait dua perubahan besar setelah 2010 yang dibahas di bagian ini – status PTN-BH bagi universitas dan pembentukan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, masih belum jelas. Prioritas pertama sebaiknya adalah mempertahankan pengawasan yang ketat terhadap perkembangan yang terjadi. Dalam tahap awal ini, keterlibatan KSI

pada isu-isu ini sebaiknya fokus pada dialog dan membina hubungan dengan individu dan institusi kunci yang terlibat dalam memberikan dampak bagi pengaturan baru. Terdapat peluang untuk melakukan penilaian sejawat terkait kebijakan, usulan struktur dan prosedur, kajian tentang praktik terbaik internasional dan pertukaran pengetahuan antara lembaga Indonesia dan mitra asing.

Terkait dengan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, isu kunci yang sebaiknya KSI amati dan berharap dapat terlibat meliputi:

- Apakah struktur Kementerian yang baru adalah hasil dari penyatuan sederhana dari Direktorat Jenderal (Dirjen) Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dengan Dirjen dari KemenRistek yang, lalu memproduksi kembali pembagian tanggung jawab, bersama dengan "pengkotak-kotakan" mereka dan pra-konsepsi kebijakan yang berlaku? Atau ada pemikiran dari kementerian dan sasaran kebijakan keseluruhan dari pemerintah untuk mencari struktur yang paling tepat untuk kementerian baru ini demi memenuhi sasaran tersebut?
- Karena pemerintah baru tidak ingin setiap kementerian memiliki pernyataan visi-misi mereka sendiri, melainkan dipandu oleh satu pernyataan pemerintah, bagaimana tujuan dari kementerian dapat dikembangkan? Akankah ada konsultasi antarlembaga dan konsultasi publik, atautkah proses ini dipandang sebagai peran eksklusif manajemen senior kementerian itu sendiri di bawah arahan Presiden?
- Karena pernyataan misi Jokowi-JK sebelum pemilu presiden memberikan kesan bahwa penelitian dipandang dari segi pengembangan teknologi, tanpa adanya referensi ke kemanusiaan, di manakah posisi penelitian non-teknologi dalam kementerian?
- Akankah kementerian memberikan perhatian kepada pengembangan peran dalam penelitian untuk kebijakan?
- Akankah kementerian diberikan peran dalam mengkoordinasikan produksi penelitian dan/atau manajemen pengetahuan untuk pemerintah secara keseluruhan? Jika demikian, akan seperti apa hubungannya dengan organisasi yang sudah ada, seperti LIPI?

Kesimpulan

Sejak tahun 2010, hanya terjadi perkembangan yang terbatas dalam lingkungan pendukung untuk sektor pengetahuan di pemerintah eksekutif dan legislatif. Masa pemerintahan SBY cukup mengecewakan dalam hal reformasi pemerintahan. Tapi, ada optimisme bahwa kita sekarang berpotensi berada di awal periode sebuah perubahan besar. Hal ini disebabkan oleh terpilihnya pemerintahan yang dikepalai seorang presiden yang nampak berkomitmen untuk mengubah etos kerja administrasi publik dan pelaksanaan layanan pemerintah. Dan pemerintahan baru ini telah mewarisi undang-undang baru yang mengatur instrumen untuk melaksanakan perubahan besar dalam aparatur sipil negara, sekaligus masih mempunyai peluang untuk menyusun sendiri peraturan pelaksanaannya.

Namun, perlu ditekankan bahwa masih belum jelas seberapa baik implementasi perubahan tersebut. Meskipun lingkungan makro cukup menjanjikan, proses ini baru dimulai. Di sisi suplai, reformasi dalam pemerintah belum mencapai lingkungan dimana universitas, *think tank*, LSM, dan sektor swasta beroperasi. Sebagian besar penyedia pengetahuan yang potensial belum mengubah pandangan mereka bahwa terlibat dengan pemerintah sebagai penyedia pengetahuan untuk proses kebijakan adalah tidak produktif dan membuat frustrasi serta berpotensi melibatkan praktik-praktik yang tidak etis. Tanpa pendanaan donor, sedikit sekali pemain di sisi suplai yang memiliki kontrak dengan lembaga pemerintah. Kajian ini tidak menemukan bukti apapun yang mengindikasikan praktik yang telah ada sejak lama di dalam aparatur sipil negara yang melibatkan pengeluaran dana penelitian untuk keuntungan pejabat itu sendiri telah berubah secara substansial.

Permasalahan besar yang dibahas secara rinci di Laporan Tahun 2010 yang masih belum tersentuh adalah dampak dari pembagian pegawai negeri sipil menjadi kategori administratif dan spesialis (fungsional). Hambatan terhadap penyediaan pengetahuan untuk kebijakan yang berasal dari kebijakan ini akan mengalir ke banyak inisiatif dan pengembangan yang telah dibahas di laporan perkembangan terbaru ini, dan dapat membahayakan efektivitas inisiatif tersebut. Undang-undang aparatur sipil negara yang baru dapat menyuplai kepemimpinan profesional yang lebih segar ke dalam administrasi publik dan ketentuan untuk staf dengan perjanjian kerja dapat meningkatkan keahlian kebijakan. Tetapi, pimpinan yang baru dapat merasa usaha mereka dikerdilkan oleh prosedur manajemen sumber daya manusia yang belum direformasi secara memadai. Hal ini terjadi dengan aspek-aspek dari program Reformasi Birokrasi, dimana ide-ide baru yang radikal telah diterapkan di dalam paradigma dan struktur lama, sehingga menjadi tidak efektif. Terdapat pula kekhawatiran bahwa niat baik di balik penerimaan kader Analisis Kebijakan baru ke dalam aparatur sipil negara akan sia-sia karena fakta bahwa staf baru tersebut akan beroperasi dalam sistem insentif yang timpang dari struktur staf administratif-fungsional yang ada. Terakhir, reformasi yang dimandatkan dalam dua undang-undang terkait struktur institusi legislatif yang dimaksudkan untuk mengarusutamakan penyediaan pengetahuan ke dalam proses legislatif malah dapat memperburuk permasalahan di cabang legislatif pemerintah. Kebutuhan akan perubahan telah diciptakan oleh pemisahan pengelola dan penghasil pengetahuan dari keputusan terkait kebijakan dan pembuatan undang-undang dalam DPR, tapi usulan yang ada tampaknya akan memperdalam dan bukan mengatasi pemisahan tersebut.

Lampiran 1: Daftar Isu Legislasi & Regulasi dan Lembaga yang Terlibat

Isu	Peraturan yang memerlukan tindakan	Lembaga yang bertanggung jawab
Pembagian staf struktural (administratif) & fungsional (spesialis): harus menjabarkan pembagian organisasional dan pekerjaan antara kedua kategori tersebut.	Undang-Undang 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara, (khususnya Bab V, Pasal 13-20)	KemenPAN-RB, BKN & LAN
Evaluasi staf fungsional: diperlukan peraturan penilaian kinerja yang memberikan insentif bagi staf fungsional untuk menghasilkan penelitian yang relevan	Keputusan Bersama MenHakHAM & BKN M.390-KP.04.10/2002 & 1/2002 tentang Perancang Peraturan Perundang-undangan	BKN, KemenHakHAM & Kemendagri
	Keputusan Bersama LIPI & BKN 3719/D/2004 & 60/2004 tentang Peneliti	BKN, LIPI & Kemendagri
	Peraturan MenPAN-RB 45/2013 tentang Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan dan Angka Kreditnya (termasuk Lampiran I, II & III)	KemenPAN-RB & LAN
	Peraturan Bersama Arsip Nasional & BKN 18/2009 & 21/2009 tentang Arsiparis	BKN, Arsip Nasional & Kemendagri
	Keputusan Bersama MenKes & BKN 1738/Menkes/SKB/XII/2003 & 52/2003 tentang Dokter	
	Keputusan Bersama MenKes & BKN 733/Menkes/SKB/VI/2002 & 10/2002 tentang Perawat	BKN, KemenKes & Kemendagri
	Keputusan Bersama BPS & BKN 002/BPS-SKB/II/2004 & 4/2004 tentang Pranata Komputer	BKN, MenKes & Kemendagri
Memperkuat peran Analisis Kebijakan dalam penyediaan pengetahuan untuk kebijakan	Peraturan MenPAN-RB 45/2013 tentang Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan dan Angka Kreditnya (termasuk Lampiran I, II & III)	KemenPAN-RB & LAN



Isu	Peraturan yang memerlukan tindakan	Lembaga yang bertanggung jawab
Reformasi struktur administratif DPR untuk membentuk Badan Keahlian DPR (BKD)	Undang-undang 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD	BKN, BPS & Kemendagri
Prosedur pengadaan rumit, tidak jelas, & diterapkan dengan cara yang berbeda-beda di pemerintah. Proses tender menyingkirkan universitas dan organisasi non-pemerintah dari pasar pengetahuan	Perpres 54/2010 Perpres 70/2012 Ketentuan tentang swakelola, Bab 5, Pasal 26-33	LKPP
Pembatasan kegiatan dan sumber pendanaan organisasi non-pemerintah & ambiguitas status hukum mereka	UU 17/2013 tentang Organisasi Masyarakat	KemenkumHAM





The Knowledge Sector Initiative (KSI) adalah program bersama antara pemerintah Indonesia dan Australia yang berupaya meningkatkan hidup masyarakat Indonesia melalui kebijakan publik yang lebih berkualitas yang lebih banyak menggunakan penelitian, analisis, dan bukti.

KSI adalah sebuah konsorsium yang dipimpin oleh RTI International, dengan bermitra dengan Australian National University (ANU), Nossal Institute for Global Health, dan Overseas Development Institute (ODI).

