

**PEMBANGUNAN KAPASITAS ORGANISASI
DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEEFEKTIFAN
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK**

Studi pada Kantor Staf Presiden Republik Indonesia (KSP-RI)

DISERTASI



Oleh

**Roy Tumpal E.M. Pakpahan
NIM. 157030102112003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
MINAT ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**

DAFTAR ISI

| | Hal. |
|---|-------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | ii |
| IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI | iii |
| PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI | iv |
| MOTTO | v |
| PERSEMBAHAN..... | vi |
| RIWAYAT HIDUP PENULIS..... | vii |
| UCAPAN TERIMA KASIH..... | viii |
| RINGKASAN | ix |
| SUMMARY | xi |
| KATA PENGANTAR | xiii |
| DAFTAR ISI..... | xv |
| DAFTAR TABEL | xix |
| DAFTAR GAMBAR | xxii |
| DAFTAR ISTILAH | xxiii |
| Bab | |
| I. PENDAHULUAN..... | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah Penelitian | 24 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 25 |
| 1.4 Manfaat Penelitian.. | 26 |
| II. KAJIAN TEORI | 28 |
| 2.1 Deskripsi Hasil Penelitian Terdahulu | 28 |
| 2.2 Pembangunan Kapasitas (<i>Capacity Building</i>) | 32 |
| 2.2.1 Makna Pembangunan Kapasitas (<i>Capacity Building</i>).. | 32 |
| 2.2.2 Dimensi Pembangunan Kapasitas .. | 34 |
| 2.2.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembangunan Kapasitas | 38 |
| 2.2.4 Faktor Penghambat Pembangunan Kapasitas | 40 |
| 2.3 Kebijakan Publik | 42 |
| 2.3.1 Arti Kebijakan Publik..... | 42 |
| 2.3.2 Ciri dan Kategori Kebijakan Publik | 48 |
| 2.3.3 Proses Kebijakan Publik..... | 50 |
| 2.3.4 Perumusan Kebijakan Publik | 55 |
| 2.4 Konsep Relasi Politik dalam Kebijakan Publik | 64 |
| 2.5 Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Kebijakan Publik | 70 |
| 2.6 Peran Birokrasi dalam Proses Penyusunan Kebijakan Publik | 72 |
| 2.7 Kerangka Konseptual Penelitian | 84 |
| III. METODE PENELITIAN | 90 |
| 3.1 Desain Penelitian..... | 90 |

| | |
|---|-----|
| 3.2 Fokus Penelitian | 94 |
| 3.3 Sumber Data..... | 94 |
| 3.4 Pengumpulan Data..... | 97 |
| 3.5 Uji Keabsahan Data..... | 103 |
| 3.6 Lokasi dan Situs Penelitian | 105 |
| 3.7 Analisis Data..... | 106 |
| IV. PROFIL KANTOR STAF PRESIDEN | 111 |
| 4.1 Landasan Hukum, Tugas dan Fungsi | 111 |
| 4.2 Susunan Organisasi | 112 |
| 4.3 Staf Khusus dan Sekretariat | 118 |
| 4.4 Kepegawaian: Pengangkatan dan Pemberhentian | 125 |
| 4.5 Hak Keuangan dan Fasilitas | 127 |
| V. HASIL PENELITIAN..... | 130 |
| 5.1 Upaya Pembangunan Kapasitas yang Dilakukan Pada Kantor Staf Presiden (KSP)..... | 130 |
| 5.1.1 Upaya Penentuan Secara Jelas Visi dan Misi Organisasi | 132 |
| 5.1.2 Upaya Perbaikan Sistem Kebijakan..... | 141 |
| 5.1.3 Upaya Perbaikan Struktur Organisasi yang Tepat ukuran | 154 |
| 5.1.4 Upaya Perbaikan Kemampuan Manajerial dan Kepemimpinan..... | 164 |
| 5.1.5 Upaya Pengembangan Sistem Akuntabilitas Internal dan Eksternal | 182 |
| 5.1.6 Upaya Pengembangan Sumberdaya Manusia..... | 204 |
| 5.1.7 Upaya Pengembangan Sistem Jaringan (<i>Networking</i>).. | 212 |
| 5.2 Dampak Pembangunan Kapasitas Terhadap Keefektifan Proses Penyusunan Kebijakan Publik yang Dilakukan Kantor Staf Presiden..... | 223 |
| 5.2.1 Kebijakan Publik yang Telah Dirumuskan..... | 223 |
| 5.2.2 Kebijakan Publik yang Sedang Dirumuskan | 237 |
| 5.3 Faktor-faktor Internal yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden dalam Upaya Pembangunan Kapasitas dalam Rangka Penyusunan Produk Kebijakan Publik..... | 239 |
| 5.4 Faktor-faktor Eksternal yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden Dalam Upaya Pembangunan Kapasitas Dalam Rangka Penyusunan Produk Kebijakan Publik..... | 246 |
| 5.5 Model Eksisting Pembangunan Kapasitas KSP untuk Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik..... | 253 |
| VI. ANALISIS DAN PEMBAHASAN..... | 256 |
| 6.1 Upaya Pembangunan Kapasitas Yang Dilakukan pada Kantor Staf Presiden..... | 256 |
| 6.1.1 Upaya Penentuan Secara Jelas Visi dan Misi Organisasi | 256 |
| 6.1.2 Upaya Perbaikan Sistem Kebijakan..... | 290 |
| 6.1.3 Upaya Perbaikan Struktur Organisasi yang Tepat Ukuran | 293 |
| 6.1.4 Upaya Perbaikan Kemampuan Manajerial dan | |

| | |
|--|-----|
| Kepemimpinan..... | 297 |
| 6.1.5 Upaya Pengembangan Sistem Akuntabilitas Internal dan Eksternal..... | 301 |
| 6.1.6 Upaya Pengembangan Sumberdaya Manusia | 308 |
| 6.1.7 Upaya Pengembangan Sistem Jaringan (Networking).. | 311 |
| 6.2 Dampak Pembangunan Kapasitas Terhadap Keefektifan Proses Penyusunan Kebijakan Publik yang Dilakukan Kantor Staf Presiden..... | 314 |
| 6.3 Faktor-faktor yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden dalam Upaya Pembangunan Kapasitas | 317 |
| 6.4 Model Rekomendasi Pembangunan Kapasitas Kantor Staf Presiden yang Dapat Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik..... | 323 |
| VII. KESIMPULAN DAN SARAN | 331 |
| 7.1 Kesimpulan..... | 331 |
| 7.2 Saran..... | 339 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 341 |

DAFTAR TABEL

| No. | Judul Tabel | Hal. |
|-----|---|------|
| 2.1 | Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu dan Perbedaan dengan Penelitian Ini | 27 |
| 2.2 | Dimensi dan Tipe dalam <i>Capacity Building</i> | 35 |
| 2.3 | Proses Kebijakan Publik oleh Dunn | 51 |
| 2.4 | Tahapan Proses Kebijakan Menurut Dye | 53 |
| 5.1 | Seratus Kegiatan Prioritas Pantauan Kantor Staf Presiden Tahun 2017 | 165 |
| 5.2 | Sistem Teknologi dan Informasi yang Dikelola dan Dikembangkan Oleh Kedeputian I | 172 |
| 5.3 | Persinggungan Tugas dan Fungsi Antara Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden Berdasarkan Peraturan Presiden | 199 |
| 5.4 | Tata Kerja Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden | 208 |
| 5.5 | Wewenang Sekretariat Kabinet pada Deputi Bidang Perekonomian Berdasarkan Peraturan Sekretaris Kabinet RI No 4 Tahun 2015 dan Tugas Deputi I KSP | 210 |
| 5.6 | Nama Lembaga dan Tugas yang Tumpang Tindih | 241 |

DAFTAR GAMBAR

| No. | Judul Gambar | Hal. |
|-----|--|------|
| 2.1 | Proses Kebijakan menurut Effendi | 54 |
| 2.2 | Kerangka Konseptual Penelitian | 89 |
| 3.1 | Component of Data Analysis: Interactive Model | 110 |
| 4.1 | Struktur Organisasi Sekretariat Kantor Staf Presiden | 125 |
| 5.1 | Hubungan Kerja Antara Deputi I dan II dalam Organisasi KSP | 172 |
| 5.2 | Model Existing Pembangunan Kapasitas KSP untuk Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik | 256 |
| 6.1 | Model Rekomendasi Pembangunan Kapasitas KSP Dalam Rangka Meningkatkan Efektivitas Perumusan Kebijakan Publik | 330 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu tahapan di dalam proses kebijakan publik adalah perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan. Perumusan kebijakan adalah suatu proses penyusunan kebijakan yang dimulai dari penyusunan agenda pemerintah sampai dengan disusunnya suatu kebijakan. Tahapan ini merupakan inti dari kebijakan publik karena dalam proses ini ditentukan batas-batas suatu kebijakan. Kebijakan publik yang telah dirumuskan akan menentukan proses implementasi kebijakan dan selanjutnya menentukan kinerja kebijakan. Menurut Santosa, tahapan formulasi kebijakan berkorelasi dengan keefektifan implementasi kebijakan. Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan dan bagaimana asal-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu serta bagaimana suatu usul kebijakan tertentu dipilih di antara begitu banyak pilihan. (Santosa, 1993).

Mengacu pada proses kebijakan publik yang dikembangkan oleh Randall B. Ripley, Indiahono (2009) menyebutkan bahwa tahapan perumusan kebijakan publik terdiri dari: (1) penyusunan agenda pemerintah; (2) agenda pemerintah; (3) formulasi dan legitimasi kebijakan; dan (4) kebijakan. Tahapan penyusunan agenda pemerintah mencakup tiga aspek, yaitu: (a) persepsi masalah publik, yaitu mencakup bagaimana isu atau masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, apakah dipandang sebagai sesuatu yang penting atau biasa-biasa saja; (b) pendefinisian masalah, yaitu pembatasan dan identifikasi masalah

publik; dan (c) mobilisasi dukungan untuk masuknya masalah publik menjadi agenda pemerintah.

Setelah masalah publik menjadi agenda pemerintah, maka tahapan selanjutnya adalah proses politik, yaitu pembahasan pada lembaga legislatif, yang juga melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Tahapan ini disebut sebagai formulasi dan legitimasi kebijakan, yang mencakup kegiatan-kegiatan:

- (a) mendisain tujuan dan program yang dapat diterima untuk menyelesaikan masalah publik;
- (b) menganalisis berbagai macam informasi, biasanya dilakukan oleh para ahli dalam bidangnya, sehingga dapat menghasilkan rumusan kebijakan publik yang berkualitas;
- (c) merancang berbagai alternatif kebijakan yang memiliki kemungkinan paling rasional dan visibel dalam memecahkan masalah publik;
- (d) advokasi dan membangun koalisi dalam rangka upaya mengembangkan dan memasukkan alternatif kebijakan yang memenuhi harapan “kelompoknya”, sehingga dalam kegiatan ini nampak ada “persaingan” antar-kelompok kepentingan agar kepentingannya terwakili dalam alternatif kebijakan;
- (e) kompromi, negosiasi dan keputusan, merupakan langkah terakhir dalam proses perumusan kebijakan publik, dimana masing-masing pihak saling “menerima” dan “memberi” sehingga terjadi kompromi untuk suatu keputusan yang melahirkan kebijakan publik terbaik.

Proses perumusan kebijakan yang panjang, sebagaimana dijelaskan di atas sudah barang tentu membutuhkan kapasitas sumberdaya yang memadai, sehingga output dari proses tersebut dapat menghasilkan kebijakan publik yang terbaik. Oleh karena itu, sangatlah penting untuk melaksanakan pengembangan

kapasitas organisasi, terutama jika organisasi tersebut memiliki tugas khusus merumuskan kebijakan publik, dan atau memberikan masukan dalam proses perumusan kebijakan publik, sebagaimana yang dilakukan oleh Kantor Staf Presiden.

Pembangunan kapasitas (*capacity building*) pada hakekatnya adalah upaya penggunaan strategi dan metode untuk pengembangan kemampuan organisasi dari kondisi sebelumnya menjadi suatu kondisi yang lebih baik. Kondisi yang lebih baik tersebut adalah meningkatnya kinerja organisasi yang ditandai oleh adanya peningkatan efisiensi, keefektifan dan responsivitas organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sebagaimana dikatakan oleh Grindle, "*capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*". (Grindle, 1997:6).

Adanya hubungan antara kapasitas dengan kinerja organisasi juga dapat ditemui dalam pernyataan Brown, yang menyatakan bahwa "*common to all characterizations of capacity building is the assumption that capacity is linked to performance. A need for capacity building is often identified when performance is inadequate or falters. Moreover, capacity building is only perceived as effective if it contributes to better performance*". (Brown, 2001:10). Jadi jelas bahwa karakteristik umum dari konsep pembangunan kapasitas adalah bahwa konsep tersebut berhubungan erat dengan kinerja organisasi. Pembangunan kapasitas dibutuhkan pada saat kinerja organisasi atau individu menurun atau melemah. Dengan demikian, pengukuran pembangunan kapasitas dapat dilihat dari sejauh mana keefektifannya dalam meningkatkan kinerja organisasi.

Mengutip pendapat Sensions, Soeprapto menyebut pembangunan kapasitas sebagai alat (*mean*) untuk membantu pemerintah, komunitas dan individu untuk mengembangkan kemampuan dan pengetahuannya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi (Soeprapto, 2003). Pendapat ini selaras dengan yang dikatakan Rubenstein, bahwa pembangunan kapasitas merupakan upaya untuk menggunakan kemampuan dan tindakan untuk memperkuat kemampuan organisasi dalam mencapai visi dan misinya. (Rubenstein, 2008).

Luasnya tujuan yang ingin dicapai dan perkembangan organisasi modern yang sangat dinamis, maka pembangunan kapasitas (*capacity building*) dalam organisasi juga mencakup aspek yang luas dan menyeluruh. Sebagaimana dinyatakan oleh World Bank, pembangunan kapasitas mencakup:

- (a) pengembangan sumber daya manusia, yang meliputi: pelatihan, rekrutmen dan pemutusan pegawai profesional, manajerial dan teknis;
- (b) keorganisasian, yang meliputi: pengaturan struktur, proses, sumber daya dan gaya manajemen;
- (c) jaringan kerja (*network*), yang meliputi: koordinasi, aktivitas organisasi, fungsi network, serta interaksi formal dan informal;
- (d) lingkungan organisasi, yang meliputi: aturan dan undang-undang yang mengatur pelayanan publik, tanggung jawab dan kekuasaan antar-lembaga, kebijakan yang menjadi hambatan bagi development task, serta dukungan anggaran;
- (e) lingkungan kegiatan lainnya yang lebih luas, meliputi: faktor-faktor politik, ekonomi dan situasi serta kondisi yang mempengaruhi kinerja organisasi. (Edralin, 1997:148).

Grindle (1977) juga menjelaskan hal yang relatif sama, bahwa pembangunan kapasitas memiliki tiga dimensi, yaitu: *pertama*, pengembangan sumberdaya manusia (*human resource development*), yang berfokus pada penyediaan tenaga teknis dan profesional, yang dapat dicapai melalui kegiatan-kegiatan pendidikan dan pelatihan, pemberian gaji atau insentif yang memadai, perbaikan kondisi kerja, dan rekrutmen. *Kedua*, penguatan organisasi (*organizational strengthening*), yang berfokus pada sistem manajemen untuk meningkat kinerja dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi, yang dapat dicapai melalui kegiatan-kegiatan pengaturan sistem insentif, penggunaan tenaga kerja, kepemimpinan yang kondusif, penciptaan budaya organisasi, komunikasi dan struktur manajerial yang kuat. *Ketiga*, reformasi kelembagaan (*institutional reform*), yang berfokus pada penataan ulang sistem dan kelembagaan, serta struktur makro organisasi, yang dapat dicapai melalui pelaksanaan kegiatan penegakan berbagai aturan dalam bidang politik dan ekonomi, perubahan kebijakan, dan reformasi konstitusional.

Luasnya cakupan konsep pembangunan kapasitas juga dapat dipelajari dari pendapat Indrajit, yang menyebutkan adanya sembilan elemen dalam pembangunan kapasitas, yaitu: (1) penentuan secara jelas visi dan misi lembaga; (2) perbaikan sistem kebijakan publik; (3) perbaikan struktur organisasi; (4) perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan; (5) pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal; (6) perbaikan budaya organisasi; (7) pengembangan sumberdaya manusia (SDM) organisasi; (8) pengembangan sistem jaringan (*networking*); dan (9) pengembangan, pemanfaatan dan penyesuaian lingkungan. (Indrajit, 2002:4).

Penelitian ini akan mencakup beberapa dari elemen tersebut, tergantung dari data lapangan yang berhasil dikumpulkan, dengan fokus studi pengembangan kapasitas pada organisasi Kantor Staf Presiden (KSP) dalam rangka meningkatkan keefektifan, efisiensi dan responsivitas organisasi tersebut dalam perumusan kebijakan publik. Sebagaimana dalam berbagai kutipan tentang pendapat tersebut bahwa pembangunan kapasitas memiliki kaitan erat dengan pencapaian kinerja organisasi, yang salah satunya adalah keefektifan dalam pencapaian tujuan. Dalam konteks penelitian ini, pembangunan kapasitas organisasi KSP, yang mencakup antara lain: pengembangan SDM, pengaturan struktur organisasi, pengembangan jaringan kerja dan sebagainya; dipandang memiliki dampak terhadap keefektifan perumusan kebijakan publik.

Adanya dampak dari pembangunan kapasitas, khususnya berkaitan dengan keterbatasan sumber daya terhadap keefektifan perumusan kebijakan publik, dijelaskan oleh Nugroho (2014) melalui lima keterbatasan sumber daya yang berdampak pada kebijakan publik yang disusun, yaitu: *pertama*, sumber daya waktu, bahwa pemerintahan memiliki batas waktu menjalankan pemerintahannya secara efektif, dan oleh karena itu kebijakan publik yang disusun haruslah dapat diimplementasikan dalam kurun waktu tersebut. *Kedua*, kemampuan sumber daya manusia. Banyak kebijakan publik yang disusun dengan baik, namun karena kurangnya ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kapasitas dalam mengimplementasikannya, akhirnya tidak terimplementasikan dengan baik. *Ketiga*, keterbatasan kapasitas kelembagaan, yaitu sejauh mana kualitas praktek manajemen profesional di dalam organisasi pemerintah. *Keempat*, ketersediaan dana atau anggaran. Kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan efektif jika tidak tersedia anggaran yang memadai dalam

pelaksanaannya. *Kelima*, kapasitas teknis yang dimiliki organisasi, yaitu kemampuan teknis dalam menyusun kebijakan. Individu yang menjadi pimpinan dan staf dalam organisasi haruslah memiliki kecakapan teknis dan menguasai prosedur tentang tata cara penyusunan kebijakan, agar kebijakan yang dirumuskan memiliki visibilitas untuk diimplementasikan.

Dengan demikian jelas bahwa keberhasilan upaya pembangunan kapasitas dalam organisasi membawa dampak terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan oleh organisasi tersebut. Jika sumber daya yang dimiliki memiliki kapasitas dan tersedia dalam jumlah yang memadai, maka kinerja organisasi dalam menyusun kebijakan publik akan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Dalam konteks penelitian ini, pembangunan kapasitas organisasi Kantor Staf Presiden (KSP) memiliki dampak terhadap kinerja proses penyusunan kebijakan yang menjadi tugas pokok dan fungsi organisasi tersebut.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa dalam struktur Kabinet Presiden Republik Indonesia periode 2014-2019, Presiden Joko Widodo telah membentuk lembaga baru setingkat menteri, yaitu Kantor Staf Presiden (KSP). KSP yang langsung berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala Kantor Staf Presiden. Kantor Staf Presiden sebelumnya bernama Unit Staf Kepresidenan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 190 Tahun 2014 tentang Unit Kerja Kepresidenan. Selanjutnya dengan adanya perluasan fungsi dan peran Kepala Staf Kepresidenan, Unit Staf Kepresidenan berganti nama menjadi Kantor Staf Presiden.

Dasar hukum pergantian nama tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 26 tahun 2015 tentang Unit Staf Presiden yang disahkan Presiden pada tanggal 23 Februari 2015. Kantor Staf Presiden memiliki tugas

dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden.

Sebelum terbentuknya KSP, kondisi eksisting Kantor Kepresidenan terdiri dari Sekretariat Negara (Setneg) dan Sekretariat Kabinet (Setkab). Kedua lembaga ini dipimpin oleh dua pejabat yang berbeda, yaitu: Menteri Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet. Dalam pelaksanaannya, menurut hasil kajian akademik terhadap Kantor Kepresidenan (Naskah Akademik, 2014), pembedaan dan pemisahan kedua lembaga tersebut telah menimbulkan masalah organisasi dan kelembagaan serta masalah sumberdaya manusia (SDM). Permasalahan tersebut terkait dengan pelaksanaan tugas kedua lembaga tersebut, yaitu keterpisahan penyiapan dan penyelesaian suatu rancangan peraturan perundang-undangan, penambahan mekanisme birokrasi dalam penyusunan Peraturan Presiden, tumpang tindih (*overlapping*) atau duplikasi tugas dan fungsi, ketidakberesan manajemen administrasi pemerintahan, dan koordinasi yang lemah antar lembaga serta antar satuan kerja di Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet.

Selain permasalahan tersebut, terdapat pula masalah kepegawaian dan keuangan, serta kekhawatiran terhadap keefektifan organisasi kantor kepresidenan yang sangat besar (*gemuk*) sehingga memperlambat proses perumusan kebijakan yang dibutuhkan oleh Presiden. Masalah SDM ini terjadi karena selain organisasi Setneg dan Setkab, di lingkungan kantor kepresidenan terdapat pula Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretariat Presiden (Setpres),

Sekretariat Militer (Setmil), Penasihat Presiden, Staf Khusus Presiden dan lain-lain.

Kehadiran KSP langsung mendapat sorotan luas dan tanggapan beragam dari publik, karena selain dinilai kewenangannya terlalu luas dan tidak terbatas, juga dinilai bisa tumpang tindih dan berbenturan tugas, fungsi dan kewenangan birokrasi dan administrasi dengan kantor staf Wakil Presiden dan juga dengan lembaga lain yang sudah lebih dulu eksis sebagai lembaga yang bertugas mendukung tugas Presiden di istana negara, yaitu: Sekretariat Negara (Sekneg), Sekretariat Kabinet (Setkab), Sekretariat Presiden (Setpres), Sekretariat Militer (Setmil), Penasihat Presiden, Staf Khusus Presiden dan menteri terkait yang bersinggungan dengan tugas KSP, yaitu para Menteri Koordinator dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB).

Pengamat Hukum Tata Negara, Irman Putra Sidin, sebagaimana dikutip *Kompas* tanggal 8 Maret 2015, mengatakan walaupun Presiden memiliki hak membentuk lembaga baru guna menunjang kinerja pemerintahan, tetapi akan timbul pertanyaan jika Kantor Staf Kepresidenan memiliki kewenangan yang seharusnya bisa diakomodasi Wakil Presiden. Dalam pemerintahan, Wakil Presiden memiliki peran utama sebagai Pembantu Presiden. Jika hanya untuk mengevaluasi kinerja kementerian atau koordinasi dengan lembaga lain, tidak perlu adanya Kantor Staf Presiden. Fungsi tersebut bisa dilaksanakan oleh Wakil Presiden dan juga Kantor MenPan-RB.

Irman mengatakan sejak zaman reformasi, pembentukan lembaga pembantu presiden kerap dijadikan sebagai bagi-bagi kekuasaan dan kepentingan politik tanpa memperhatikan ketaatan asas dari pembentukan lembaga tersebut sesuai peraturan perundang-undangan dan konstitusi atau

tidak. Pembentukan lembaga ini tidak otomatis 'haram' karena kebutuhan politik, bisa saja 'halal' karena kepentingan politik, asal tidak bertentangan dengan konstitusi.

Sementara itu, Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam *Kompas* 9 Maret 2015, mengatakan wewenang Kepala Staf Presiden untuk mengoordinasikan kementerian dikhawatirkan menimbulkan koordinasi berlebihan dan berbenturan dengan tugas Wapres dan Menteri Koordinator. Sejumlah koalisi masyarakat sipil juga mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung RI untuk membatalkan Perpres Nomor 26 tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden. Koalisi menjelaskan, Perpres 26/2015 tidak efektif dan efisien. Perpres itu dapat mengganggu kinerja Wakil Presiden dan tugas kewenangan Menteri terkait.

Perpres tersebut dinilai membuat tugas dan wewenang kementerian di kabinet kerja berpotensi menjadi tumpang tindih dan melanggar hukum tata negara. Sebab dalam konstitusi dan UU No. 39 tahun 2008, jelas disebutkan kementerian hanya dibatasi hingga 34 kementerian. Adanya kantor staf kepresidenan ini membuat kementerian tidak lagi berjumlah 34, tetapi menjadi 35 kementerian. Dalam Perpres tersebut tugas dan wewenang Kepala Staf Presiden menjadi setara dengan tugas kementerian yang bersifat struktural. Hal ini yang dinilai melanggar konstitusi dan sistem tata administrasi pemerintahan dan kementerian.

Dalam Perpres 26/2015, Kantor Staf Presiden menyelenggarakan fungsi: *pertama*, pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi presiden, yang terdiri dari: (a) penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas

nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan; dan (b) percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional.

Kedua, pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional, yang terdiri dari: (a) pengelolaan isu-isu strategis; (b) pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi; (c) penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan; (d) pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan (e) pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden.

Dari fungsi tugas tersebut jelas tergambar bahwa kewenangan dan tugas KSP sangat luas dan tidak terbatas pada urusan teknis saja. Artinya, sepanjang Presiden memberikan fungsi penugasan, maka KSP bisa melakukan tugas dan kewenangan apapun. Tugas yang tanpa batas seperti ini bisa membahayakan sistem birokrasi dan tata administrasi pemerintahan yang sangat terikat dengan manajemen birokrasi dan tertib administrasi struktural yang sudah baku. Sebagai contoh, selama ini tugas mengevaluasi dan menertibkan aparatur sipil negara secara struktural administratif adalah tugas kewenangan Menteri PAN RB. Tetapi dengan penugasan dari Presiden, walau KSP secara struktural administratif tidak punya tugas untuk hal tersebut, juga bisa mengevaluasi dan memanggil aparatur negara yang dinilai tidak menjalankan tugas dengan baik.

Secara hukum administrasi negara, keberadaan KSP juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam sistem dan tata birokrasi. Sebab selama ini hanya ada satu pemangku birokrasi kementerian dalam hal menertibkan aparatur sipil Negara, yaitu kementerian PAN-RB. Tetapi dengan adanya KSP, terjadi dualisme pemangku kepentingan dalam tugas menertibkan

aparatur sipil negara. Dualisme ini sangat berpotensi menimbulkan masalah gugatan hukum administrasi negara di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Secara politik kekuasaan, keberadaan KSP menimbulkan kesan adanya usaha bagi-bagi kekuasaan kepada para pendukung Presiden Joko Widodo, yang telah mendukungnya dalam pemilihan presiden lalu. Dua orang pemimpin KSP, Luhut Panjaitan dan Teten Masduki adalah orang-orang terdekat dan “ring 1 Presiden”. Kesan publik, keduanya mendapat jatah jabatan tersebut sebagai “balas budi politik” dari Presiden Jokowi.

Mantan Kepala Staf Presiden, Luhut Panjaitan, sebagaimana dikutip *Kompas.com* tanggal 7 Maret 2015, mengatakan bahwa ide pembentukan KSP adalah mencermati lembaga serupa yang ada di Istana Presiden “Gedung Putih” (*west wing*) Amerika Serikat. Presiden Amerika Serikat sebelumnya dan yang sekarang Barack Obama, dalam struktur kabinetnya membentuk Kepala Staf Gedung Putih yang tugasnya hampir sama dengan tugas Mensesneg dan Setkab di pemerintahan Presiden Indonesia. Untuk membantu tugas kepresidenannya, Presiden Amerika Serikat sejak dahulu dan sampai periode sekarang, memang selalu membentuk Kepala Staf Gedung Putih karena di dalam kabinetnya tidak ada Mensesneg dan Setkab.

Adapun benturan kewenangan birokrasi dan administratif dari adanya KSP bisa terjadi dalam dua aspek, yaitu benturan di internal lembaga yang ada di istana kepresidenan dan benturan di internal kabinet Presiden. Di internal lembaga istana kepresidenan, secara organisasi terdapat beberapa organisasi yang langsung berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang berada di lingkungan istana, yaitu Kementerian Sekretaris Negara (Kemsetneg), Sekretariat Kabinet (Setkab), Sekretariat Presiden (Setpres), Sekretariat Militer

(Sekmil) dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Juga ada Staf Khusus Presiden dan Dewan Pertimbangan dan Penasehat Presiden.

Di bawah ketiga lembaga tersebut terdapat pula satuan kerja yang sangat beragam. Dalam organisasi Kementerian Setneg yang berada di bawah Mensesneg setidaknya terdapat satuan kerja berupa Sekretariat Kementerian, Sekretariat Presiden, Sekretariat Wakil Presiden, Sekretariat Militer Presiden, para Deputy, Staf Ahli dan Staf Khusus. Sedangkan di bawah Sekretaris Kabinet terdapat Wakil Sekretaris Kabinet, para Deputy, Staf Ahli, Staf Khusus, Inspektorat, Pusat Data dan Teknologi Informasi. Sedangkan di bawah KSP terdapat para Deputy, Staf Khusus, Tenaga Ahli dan tenaga profesional.

Semua lembaga tersebut memiliki tugas pokok dan fungsi organisasi yang terkait satu sama lain. Kemsetneg memiliki tugas menyelenggarakan dukungan teknis dan administrasi serta analisis urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Pasal 2 Perpres No.24 Tahun 2015). Setkab memiliki tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 2 Perpres No.25 Tahun 2015).

Kemudian Setpres memiliki tugas mendukung dan mengatur kegiatan acara Presiden. KSP memiliki tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Kemudian Staf Khusus dan Dewan Pertimbangan/Penasehat Presiden memberikan bantuan khusus sesuai bidangnya dan nasehat kepada presiden dalam mengambil suatu kebijakan dan keputusan.

Secara gramatikal, formulasi semua lembaga tersebut terlihat berbeda, namun bila ditelusuri secara substansi antara KSP dan Sekretaris Kabinet terutama bila dianalisis lebih jauh mengenai sistem tata administrasi dan birokrasi kelembagaan yang ada di Setkab, akan terlihat potensi benturan tugas dan fungsi dari organisasi kedua lembaga tersebut. Pertama, berdasarkan konsideran menimbang Perpres No.25 Tahun 2015, Setkab dibentuk dengan pertimbangan dalam rangka peningkatan keefektifan pemberian dukungan staf, analisis, dan pemikiran kepada Presiden dan Wapres dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya, organisasi Setkab terdiri atas para Deputi, di antaranya Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Deputi Bidang Perekonomian, Deputi Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Deputi Bidang Kemaritiman. Para Deputi tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perpres No.25 Tahun 2015, antara lain bertugas melakukan: (a) perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman; (b) penyiapan pendapat atau pandangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman; dan (c) pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.

Pertanyaan yang muncul adalah apa perbedaannya dengan KSP yang dibentuk dalam rangka meningkatkan kelancaran pengendalian program-program prioritas nasional, penyelenggaraan komunikasi politik kepresidenan dan

pengelolaan isu strategis (Pasal 2 Perpres 26 Tahun 2015). Setkab dengan tugas sebagaimana diatur Perpres No.25 Tahun 2015 sejatinya selama ini juga sudah melakukan tugas KSP itu. Kemudian apa dasar suatu program ditetapkan menjadi prioritas nasional dan kebijakan strategis sehingga hanya boleh menjadi tugas dan kewenangan KSP.

Berdasarkan kewenangan dalam Perpres No.25 Tahun 2015, secara paripurna, Setkab pun mampu melakukan pengendalian program-program baik terkait program prioritas ataupun kebijakan strategis. Jelas terlihat tumpang tindih kewenangan, tugas dan fungsi antara KSP dan Setkab. Apakah untuk melakukan pengelolaan isu strategis diperlukan suatu lembaga setingkat menteri dan selevel Lembaga Struktural. Apakah untuk komunikasi politik kepresidenan perlu dibuat KSP, padahal sudah ada juru bicara Presiden. Berdasarkan perspektif tata administrasi dan birokrasi, tugas dan fungsi tersebut selama ini dapat diselesaikan di level Eselon I yang telah tersebar di Setkab, Setneg, Setpres dan Staf Khusus Presiden.

Belum lagi apabila eksistensi KSP dibenturkan secara internal di dalam lembaga kabinet presiden dengan keberadaan dan tugas kewenangan Kementerian-kementerian Koordinator. Sesuai Pasal 14 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara bahwa kementerian koordinator dibentuk oleh Presiden untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian. Secara regulasi dan praktik, kementerian koordinator pun telah memiliki fungsi pengendalian sebagaimana misalnya diatur dalam Pasal 2 Perpres No.8 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, yaitu "Kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan

pemerintahan di bidang perekonomian". Artinya, keberadaan KSP pun mendegradasi fungsi kantor kementerian koordinator yang dapat ditafsirkan secara hirarki dan dasar Hukum Tata Negara, bahwa level kementerian lebih tinggi dibandingkan KSP, karena pembentukan kementerian koordinator berdasarkan UU No.39 Tahun 2008, sedangkan KSP hanya berdasarkan Peraturan Presiden.

Walaupun KSP baru berusia dua tahun saat penelitian ini dimulai, bisa dilihat apa-apa saja yang sudah dikerjakan dan menjadi kebijakan lembaga baru ini. Kantor Staf Presiden memiliki tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden. KSP merupakan lembaga non struktural dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Struktur organisasi KSP dipimpin oleh seorang Kepala Staf Presiden, yang dibantu oleh pejabat eselon satu, 5 (lima) orang Deputi dan 2 (dua) orang Staf Khusus serta 1 (satu) orang Kepala Sekretariat. Para Deputi meliputi: bidang pengendalian pembangunan program prioritas, bidang kajian dan pengelolaan program prioritas, bidang manajemen isu strategis, bidang komunikasi politik dan diseminasi informasi, bidang analisis data dan informasi strategis. Para deputi ini dibantu staf tenaga profesional yang berasal dari PNS dan non-PNS.

Adapun beberapa program kerja utama KSP dan sekaligus merupakan produk kebijakan KSP, adalah sebagai berikut:

- (1) mengendalikan 100 program pantauan dan kegiatan prioritas nasional tahun 2015;
- (2) pembuatan *situation room* presiden sebagai pusat kendali dalam menjalankan pemerintahan dan pengendalian prioritas nasional;
- (3) pembuatan *One Data* adalah sebuah program inisiatif Pemerintah untuk meningkatkan berbagi pakai dan pemanfaatan data pemerintah baik internal maupun publik sebagai upaya pembenahan atas arus data pemerintah;
- (4) pembentukan Tim Evaluasi dan Pengawasan Realisasi Anggaran (TEPRA), yang bertugas menerima, memonitor, mengevaluasi, dan mengkonsolidasikan laporan realisasi anggaran belanja dan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- (5) pengadaan Pelayanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR) sebagai sebuah sarana aspirasi dan pengaduan berbasis media sosial yang mudah diakses melalui www.lapor.go.id, SMS ke 1708, atau mobile apps yang terpadu dengan 81 Kementerian/Lembaga, 5 Pemerintah Daerah, serta 48 BUMN;
- (6) pembentukan Partisipasi Nasional untuk Pembangunan (PANTAU) yang merupakan salah satu *tools* untuk membantu monitoring dan evaluasi program prioritas nasional.

Dari analisis peneliti beberapa program ini ada yang *misleading* dan pengulangan. Sebagai contoh: program kerja PANTAU dan 100 program pantauan dan prioritas nasional tidak jauh berbeda karena model dan operasional kerjanya relatif sama. Beberapa program seperti TEPRA, LAPOR, PANTAU adalah *cloning* dari program sejenis yang sudah pernah dilakukan

lembaga di era Presiden SBY, yakni di lembaga Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

Dari pantauan website KSP yang memonitor kinerja dan output TEPRRA dan LAPOR, tidak jelas seperti apa mekanisme dari kelanjutan suatu temuan di lapangan berkaitan dengan laporan realisasi anggaran dan pelayanan pengaduan rakyat. Misalnya, apabila ada pelanggaran dalam realisasi anggaran, maka mekanisme kebijakan apa yang akan diambil dan lembaga mana yang berhak mengeksekusi kebijakan tersebut. Sudah dua tahun KSP berjalan, tetapi belum ada evaluasi resmi tahunan yang dilakukan oleh KSP terhadap semua kementerian dan lembaga pemerintah terkait, baik di pusat maupun di daerah, sebagaimana yang dilakukan oleh lembaga UKP4 di era Presiden SBY yang bisa mengevaluasi kinerja para pembantu Presiden dan lembaga pemerintah terkait di pusat dan di daerah.

Demikian pula dengan program TEPRRA sebenarnya adalah program yang sudah dijalankan lembaga lain dan KSP hanya sebagai fungsi koordinasi laporan saja. Sebab semua perangkat kerja dan operasionalnya sudah ada di tangan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Hal yang sama juga terjadi dengan *overlap* fungsi dan tugas dengan kantor staf Sekretariat Kabinet dimana deputi Setkab bidang politik dan komunikasi hampir sama tugas dan fungsinya dengan Deputi KSP bidang komunikasi politik dan diseminasi informasi. Sebagai suatu lembaga publik yang baru dengan konsep manajemen publik yang juga baru, tentu peran pemimpin dan pengambil kebijakan utama di KSP adalah kunci bagaimana reputasi dan implementasi dari kinerja lembaga tersebut. Saat pertama kali KSP dibentuk, Presiden Jokowi memilih Jenderal (Purn.) Luhut Panjaitan sebagai Kepala Kantor Staf Presiden. Namun baru 6

bulan menjabat, Luhut dipindahkan menjadi Menko Polkam dan diganti dengan Teten Masduki.

Selain memiliki dan melaksanakan program kerja sebagaimana dijelaskan di atas, KSP juga mengeluarkan produk kebijakan yang merupakan anjuran atau merekomendasikan kebijakan kepada kementerian terkait. Salah satu anjuran kebijakan dimaksud, adalah pada bulan Maret 2017, KSP memberikan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan bukan membubarkannya. Rekomendasi ini disampaikan kepada Kantor Menpan RB supaya fokus menyelesaikan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang dimandatkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan memperhatikan usulan DPR terkait penyelesaian masalah tenaga honorer. Pemerintah diminta segera menerbitkan RPP Manajemen ASN dan memerintahkan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mempercepat proses pembahasan RPP Manajemen pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK), dan RPP Kinerja Pegawai ASN dan KASN. Sementara itu, terkait promosi jabatan terbuka, KSP memberi rekomendasi kepada Presiden agar dibuat 'talent pool' demi mendapatkan pejabat publik yang berkualitas.

Kepala Staf Kepresidenan merekomendasikan bahwa tuntutan untuk membubarkan Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) tidaklah beralasan. Tetapi memang perlu ada evaluasi KASN, supaya efektivitas kinerjanya agar lebih optimal. Adapun keberadaan KASN sangat penting dalam pengawasan sistem merit untuk menutup celah jual beli jabatan. Teten mengatakan, KASN patut dipertahankan, tinggal dilakukan perbaikan terhadap mekanisme kerja KASN dalam pengawasan yang melibatkan sistem informasi transparan sehingga bisa

bergerak lebih cepat dan dapat diakses publik. Kantor Staf Presiden dalam rekomendasi kebijakan penguatan kelembagaan KASN dengan tugas mengawal penerapan sistem merit dan mencegah terjadinya rente jabatan di pusat dan daerah. KSP juga memberi rekomendasi kebijakan agar Presiden Jokowi memerintahkan Menteri PAN dan RB untuk melakukan *exercise* dan merancang kebijakan *rightsizing* organisasi serta redistribusi ASN secara cermat, dengan terlebih dahulu mempertimbangkan analisis kebutuhan di daerah, ruang fiskal, juga disesuaikan dengan program prioritas pembangunan.

Walaupun banyak produk kebijakan dan anjuran atau rekomendasi kebijakan yang dikeluarkan oleh KSP, namun terdapat sejumlah problematika empirik terkait keefektifan kebijakan dan atau anjuran kebijakan yang dikeluarkan, yaitu: *pertama*, karena begitu luasnya dan tidak terbatasnya tugas, kewenangan dan domain wilayah kerja KSP, sehingga dalam proses perumusan kebijakan yang sedang dibuat, akan membutuhkan waktu yang panjang dan harus melibatkan banyak pihak yang terkait. *Kedua*, KSP seharusnya menjadi lembaga yang hanya bisa memberikan rekomendasi perumusan kebijakan atau pengambil kebijakan atas nama sebagai pembantu Presiden untuk tugas-tugas khusus yang diminta langsung oleh Presiden. *Ketiga*, tidak jelas dimensi perumusan kebijakan seperti apa yang bisa dan tidak bisa dibuat KSP, karena tidak ada standar yang baku tentang hal tersebut.

Permasalahan tersebut tidak lepas dari gaya kepemimpinan yang dianut dan model kepemimpinan yang diadopsi KSP. Di era kepemimpinan Luhut Binsar Panjaitan, terasa bahwa kehadiran KSP menjadi suatu lembaga super, seperti keberadaan Kepala Staf Presiden di Gedung Putih, Kepresidenan Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, memang peranan seorang Kepala Staf Presiden,

adalah sangat strategis dan memegang posisi kunci. Setiap kebijakan dan keputusan apapun yang diambil oleh Presiden Amerika Serikat pasti melibatkan peran dan masukan strategis dari Kepala Staf Presiden.

Model lembaga, kebijakan, dan kepemimpinan pada KSP Amerika Serikat inilah yang bisa saja diadopsi oleh Presiden Jokowi dan Luhut. Walaupun keduanya tidak secara resmi mengatakan mengacu kepada lembaga KSP yang ada di Amerika Serikat. Di masa awal kehadiran KSP, memang figur Luhut sebagai pemimpin dan pengambil kebijakan KSP memang sangat dominan dan dekat dengan Presiden Jokowi. Karena begitu dekatnya, sampai pers menyebut Luhut sebagai “tukang bisik” Presiden yang paling dominan dan setia.

Di era Luhut kita bisa membaca di media, beberapa kali Luhut memanggil menteri dan memimpin rapat yang menghasilkan kebijakan publik dan keputusan penting yang setelah dilaporkan kepada Presiden langsung bisa dieksekusi. Hal ini menunjukkan memang wibawa dan segudang pengalaman Luhut sebagai pemimpin baik di instansi sipil dan militer, mampu memberi pengaruh kepada jaringan kerja para pemimpin, staf dan aparat pemerintah terkait lainnya. Dengan kata lain, Luhut sudah bertindak sebagai *tangan kanan* Presiden Jokowi yang terpercaya.

Namun di era Luhut ini, karena pengaruhnya yang kuat dan terus mendapat liputan media, sehingga Luhut lupa untuk lebih memperkuat KSP dalam hal konsolidasi manajemen kerja dan organisasi, birokrasi dan tata kelola administrasi publik yang baik, efisien dan responsif terhadap aspirasi publik. Sebagai lembaga publik baru yang aktif melakukan terobosan dan reformasi kebijakan publik, maka sudah seharusnya lembaga KSP sebagai lembaga non struktural, harus lebih ramping dan efisien dalam struktur organisasi dan tata

administrasi. Saat ini dengan format struktur pejabat 5 Deputi dan 2 Staf Khusus, berarti ada 7 pejabat Eselon 1 di KSP. Jika ditambah setiap Deputi diperbolehkan mengangkat maksimal 5 orang tenaga ahli utama (setara eselon 1.b) maka total bisa ada 32 pejabat setara eselon 1. Jelaslah ini memberatkan anggaran belanja Negara dan tidak efisien. Jumlah pejabat eselon 1 sebanyak itu, jauh berbeda dengan jumlah pejabat Eselon 1 di Setneg dan Setkab, yang justru adalah lembaga/pejabat struktural. Padahal KSP bukan lembaga struktural dan non-kementerian. Fakta ini jelas membuat sistem dan kinerja birokrasi jadi lebih gemuk dan otomatis menghabiskan anggaran belanja lebih banyak.

Sedangkan di era kepemimpinan Teten Masduki, terasa jauh berbeda dengan Luhut. Dari data yang diperoleh penulis sampai awal penelitian ini dibuat, Teten yang berlatar belakang aktivis LSM ICW, belum pernah secara resmi memanggil menteri dan melakukan rapat bersama yang hasil rapat tersebut bisa menghasilkan keputusan atau kebijakan konkret yang langsung dieksekusi, seperti yang dilakukan Luhut. Teten sadar bahwa kapasitas, kapabilitas dan kompetensinya yang berbeda dengan Luhut, membuat Teten jarang berbicara kepada publik dan lebih berkonsentrasi memperkuat struktur organisasi dan tata kelola administrasi dan sinergi kerja dengan lembaga terkait yang fungsi dan peranannya bersinergi dengan KSP.

Akhirnya dari evaluasi sementara dari keberadaan KSP, secara singkat berdasarkan *cost benefit analysis of birocracy*, keberadaan KSP sangat berpotensi menimbulkan benturan kebijakan, tugas kewenangan dan inefisiensi birokrasi, daripada kemanfaatannya bagi aparat pemerintah terkait, yang pada akhirnya akan menimbulkan pemborosan dana negara. Apalagi KSP tentu memerlukan dukungan pendanaan APBN dalam melaksanakan program-

programnya dan membayar gaji sumber daya manusia yang sistem penggajiannya berbeda dengan sistem penggajian PNS yang ada di Setkab, Setneg dan Setpres. Hal ini di sisi lain bisa menimbulkan potensi kecemburuan sosial sesama aparatur sipil negara.

Selain itu, pemerintah saat ini sedang melakukan kajian untuk melakukan penataan atas keberadaan lembaga nonstruktural (LNS) yang dianggap tidak efisien dan efektif, termasuk KSP. Berdasarkan data dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi terdapat sekitar 22 LNS yang dipertimbangkan untuk dibubarkan. Semangat penataan tersebut perlu didukung kerana penataan kelembagaan merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan organisasi pemerintahan yang belum tepat guna dan tepat ukuran (*right sizing*) dan sekaligus membangun kapasitas KSP sebagai suatu kelembagaan yang kuat di Istana Kepresidenan.

Evaluasi dari keberadaan KSP ini, bila tidak ditangani secara cepat dan tepat maka potensi pemborosan anggaran dan inefisiensi sumber daya manusia, serta tumpang tindih kewenangan antar lembaga dan potensi benturan administrasi birokrasi akan bisa terjadi. Potensi kegaduhan antar lembaga di Istana Presiden dan di kabinet bisa berdampak ke instansi dan aparat struktural di bawah sebagai pelaksana kebijakan, yang bisa bingung karena ada dua komando yang berbeda. Pembangunan kapasitas yang bertujuan untuk menguatkan KSP yang termasuk di dalam lembaga Istana Kepresidenan harus dilakukan secara cepat dan segera, agar tercipta sistem manajemen rantai birokrasi yang efektif dan efisien serta melahirkan kebijakan/keputusan pemerintah yang tepat dan segera bisa dieksekusi untuk kepentingan publik.

Keberadaan lembaga KSP yang baru berusia dua tahun, perlu dievaluasi secara obyektif apakah kinerja dan keberadaannya memang sangat dibutuhkan atau justru menambah persoalan kebijakan, struktural dan birokrasi baru. Karena itu perlu diteliti dan ada diskursus analisis secara mendalam apakah reformasi kebijakan publik yang dibuat Jokowi dalam konteks pendirian lembaga KSP sudah tepat atau justru menambah beban inefisiensi birokrasi serta bisa berbenturan baik secara administratif maupun kebijakan dengan lembaga kementerian atau pemerintahan yang sudah lebih dulu ada, yang tugas dan kewenangannya relatif sama dengan KSP.

Keberadaan KSP jelas merupakan kebijakan Presiden yang berupaya melakukan perubahan dan inovasi kebijakan melalui keputusan melahirkan lembaga baru untuk menjawab harapan publik terhadap bentuk dan hasil kinerja kabinet pemerintahannya. Dalam konteks ini Jokowi mengacu pada konsep *Thomas Dye* dalam buku *Understanding Public Policy* (1995), yang mendeskripsikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).

Definisi tersebut memang dirasa terlalu sempit untuk mendeskripsikan mengenai kebijakan publik. Ada dua makna yang bisa diambil dari definisi Thomas Dye tersebut. *Pertama*, bahwa kebijakan publik itu hanya bisa dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta. *Kedua*, bahwa kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal tersebut, pilihan yang diambil oleh pemerintah (Joko Widodo) merupakan sebuah kesengajaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pokok masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah upaya-upaya apakah yang dilakukan untuk penguatan kapasitas kelembagaan Kantor Staf Presiden sehingga dapat menghasilkan suatu produk kebijakan yang efektif untuk meningkatkan kinerja Presiden. Oleh karena itulah maka peneliti memilih judul penelitian Pembangunan Kapasitas Organisasi dan Dampaknya Terhadap Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik; Studi Pada Kantor Staf Presiden Republik Indonesia (KSP-RI).

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian ini akan membahas permasalahan pokok dengan mengacu pada fokus pertanyaan *capacity building* pada lembaga Kantor Staf Presiden sebagai lembaga yang berperan dalam perumusan suatu produk kebijakan publik. Adapun rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden?
- (2) Bagaimanakah dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan Kantor Staf Presiden?
- (3) Apakah faktor-faktor yang dapat memperkuat dan memperlemah Kantor Staf Presiden dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik?
- (4) Bagaimanakah model pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden yang dapat meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Relevan dengan rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif dan mendalam tentang:

- (1) upaya pembangunan kapasitas pada Kantor Staf Presiden;
- (2) dampak pembangunan kapasitas terhadap proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan Kantor Staf Presiden;
- (3) faktor-faktor yang dapat memperkuat dan memperlemah pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden dalam rangka penyusunan kebijakan publik;
- (4) model pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden sehingga dapat direkomendasi suatu model “ideal” pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden yang dapat meningkatkan keefektifan proses penyusunan kebijakan publik.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoretis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengayaan teori administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan teori-teori pembangunan kapasitas (*capacity building*) dalam aspek perumusan kebijakan publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam hal penyusunan model pembangunan kapasitas pada organisasi publik (Kantor Staf Presiden), sehingga dapat menjadi acuan bagi para peneliti lain yang akan mengkaji masalah pembangunan kapasitas organisasi publik.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk: (a) memperkuat struktur pemerintahan dan sistem birokrasi yang sudah ada,

khususnya dalam lingkaran lembaga-lembaga di Istana Negara; (b) mengevaluasi keberadaan dan kinerja Kantor Staf Presiden; (c) menjadi masukan dan referensi bagi seluruh *stakeholder* pemerintahan dan lembaga publik terkait, khususnya dalam proses perumusan kebijakan publik.

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Deskripsi Hasil Penelitian Terdahulu

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab Pendahuluan, bahwa masalah yang dikaji dalam penelitian ini terkait dengan pembangunan kapasitas suatu lembaga baru pemerintah/publik yang keberadaannya sangat strategis dalam proses penyusunan kebijakan. Namun lembaga tersebut berpotensi menimbulkan benturan dan atau tumpang tindih dengan lembaga pemerintah sejenis. Oleh karena itu sudah selayaknyalah penelitian ini memanfaatkan hasil penelitian yang relevan dengan topik ini, yang sudah pernah dilakukan sebelumnya. Khususnya hasil penelitian untuk memahami fenomena beberapa hal yang berkaitan dengan *capacity building* (pembangunan kapasitas) dan proses penyusunan implementasi kebijakan publik.

Tabel 2.1 Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu dan Perbedaan dengan Penelitian Ini

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|---|---|--|---|
| 1. | Heather M.Stewart Wherry (2012) <i>Autentic Leadership and Organization</i> | Penelitian ini mengkaji bahwa penentu kebijakan harus memiliki kapasitas manajemen dan kepemimpinan yang kuat dengan kinerja dan efisiensi lembaga secara baik. | Pendekatan dalam penelitian ini lebih pada peran pemimpin dan memperkuat kelembagaan secara baik dalam bekerja | Jika di kaitkan dengan penelitian ini maka Heater akan memperkuat studi teori dan contoh-contoh terkait dalam kesuksesan kepemimpinan dalam merumuskan kebijakan. |
| 2. | Merilee S.Grindle (2007) <i>Pembangunan kapasitas bagi</i> | Fokus penelitian pada capacity building dan pelaksanaannya | Penelitian ini mengkaji dimensi penting dalam pembangunan | Dalam penelitian ini akan diperkuat secara teori oleh teori Grindle tentang capacity |

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|--|---|---|---|
| | <i>sektor publik di Afrika, Maroko, Ghana, Bolivia, Thailand, dan Sri Lanka</i> | | kapasitas diantaranya (1) lingkungan tindakan; (2) konteks institusional dari sektor publik; (3) dimensi jaringan tugas; (4) dimensi organisasi; (5) dimensi sumberdaya manusia. | building. |
| 3. | Kate Cooney (2007), Administration & Society. Fields, Organizations and Agency; Toward a Multilevel Theory of Institutionalization in Action | Fokus penelitian pada kinerja dan motivasi pegawai dalam menentukan hasil kinerja | Kajian ini merupakan pemahaman atas motivasi kerja dan kinerja pegawai dalam pelayanan publik dalam kontribusi independen dari tugas, misi, dan pelayanan. Pentingnya misi organisasi meningkatkan motivasi kerja pegawai dalam membuat pekerjaan menjadi lebih penting, bahkan setelah pengawasan bagi dampak kinerja berhubungan dengan imbalan ekstrinsik. | Jika dikaitkan dengan penelitian ini, maka studi Kate memberi penegasan bahwa kelembagaan baru harus di dorong untuk bekerja secara maksimal. |
| 4. | Leslie A (2007) "Best Practices in Management" | Fokus dalam penelitian ini adalah manajemen dalam pengelolaan kelembagaan. | Penelitian ini menunjukkan bahwa administrasi publik dalam prakteknya telah berhasil menjadi dasar dalam proses kebijakan dan pertanggungjawaban. Administrasi public telah mengawal tata pemerintahan, kelembagaan, kepemimpinan di suatu negara | Dalam penelitian ini akan memperkuat teori analisis kelembagaan dalam perumusan kebijakan. |
| 5. | Marcel Fafchamps | Fokus penelitian ini adalah | Penelitian ini menemukan bahwa | Dalam penelitian ini akan mendasarkan |

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|---|--|--|---|
| | (2007) dalam <i>journal of development studies development and social capital</i> | pembangunan dan pengembangan kelembagaan | pengembangan dalam organisasi capital menekankan pada aspek redistribusi dan distribusi penguatan kelembagaan. Dalam pengembangan tersebut penentu keberhasilan adalah sejauhmana social capital hadir untuk bekerja dalam lingkup yang lebih luas. Faktor sumberdaya manusia dapat menjalankan dan menentukan proses untuk dekat dengan tujuan kelembagaan. | pada kelembagaan dan pengembangannya yang dapat dikaitkan dengan proses perumusan kebijakan. |
| 6. | Elizabeth Drake, <i>et al.</i> (2012) <i>Good Governance and The World Bank</i> | Fokus dalam penelitian ini adalah tata kelembagaan yang baik harus di dukung dengan sumberdaya yang berkualitas. | Peningkatan kapasitas sebagai proses individu, kelompok, organisasi institusi dan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan untuk (1) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; (2) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dan berkelanjutan | Dalam penelitian ini akan mempertegas bahwa kelembagaan yang baik harus didukung dengan tenaga dan sumberdaya yang berkualitas dalam konteks good governance. |
| 7. | Mohammad Shafiqul Islam | Fokus dalam penelitian ini | Dalam penelitian ini menegaskan bahwa | Penelitian ini akan memperkuat teori dan |

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|--|--|--|--|
| | (2008) <i>“Challenges of policy formulation and implementation of primary education in Bangladesh”</i> | adalah isu publik dan perumusan kebijakan | isu yang berkembang di ranah publik perlu mendapat perhatian dalam ranah formulasi kebijakan dan implementasi secara cepat. | analisis dalam proses perumusan kebijakan |
| 8. | Xanthe Golenko, et al., (2012) yang berjudul <i>“ A thematic analysis of the role the organization in building allied health research capacity: a senior managers perspective”</i> | Fokus dalam penelitian ini adalah analisis pembangunan kapasitas dan proses kebijakan menjadi penting dalam tatanan lembaga public | Penguatan kelembagaan dan tata kelola dalam organisasi publik menekankan pada ketergantungan penentu kebijakan yang mempunyai unsur penguat yaitu organisasi, sumberdaya manusia dan reformasi kelembagaan.. Dalam hal ini di tentukan pada data dan analisis melalui capacity building berkelanjutan. | Penelitian ini akan memperkuat analisis dari sisi organisasi, kelembagaan dan sumberdaya manusia |
| 9. | Badru Bukenya, et al., (2013). <i>“Building state capacity for inclusive development: the politics of public sector reform”</i> | Fokus penelitian pada pengembangan dan penguatan pembangunan kapasitas | Penelitian ini menegaskan bahwa penguatan pembangunan kapasitas yang menekankan pada pengembangan jangka panjang harus didukung pada kebijakan yang kuat dan adanya kemauan politik. | Penelitian ini akan memperkuat teori dan penguasaan pengembangan kelembagaan baru. |
| 10. | ICAO Jurnal (2015) <i>A frame Work For Aviation Security Capacity Building</i> | Fokus penelitian ini adalah tentang konsep dan prinsip-prinsip capacity building | Penelitian ini menegaskan bahwa dalam pembangunan kapasitas akan berjalan apabila prinsip-prinsip dalam capacity building dilaksanakan secara konsisten dan | Dalam penelitian ini akan memperkuat konsep dan prinsip-prinsip capacity building |

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|--|--|---|---|
| | | | kontinyu. Di samping itu, keefektifan pembangunan kapasitas juga ditentukan oleh perbaikan pada sistem kebijakannya dan kemampuan organisasi membangun jaringan kerja. | |
| 11 | Barkah, Reza Rachmat and W aryenti, Deli dan Suryaningsih, Thesis, Universitas Bengkulu (2017) <i>"Peranan Bakamla dalam penegakan hukum di wilayah laut berdasarkan UU no 32 tahun 2014 tentang Kelautan"</i> | Tumpang tindihnya tugas dan kewenangan pelaksanaan penegakan hukum di wilayah laut, dengan dibentuknya Badan Keamanan Laut (Bakamla) dengan institusi kelembagaan dan aparat pelaksana lainnya yang sudah lebih dulu ada. | Penelitian ini menunjukkan bahwa BAKAMLA dibentuk guna melakukan penegakan hukum terhadap semua jenis pelanggaran yang ada di laut dan fakta di lapangan sering terjadi benturan kepentingan, tugas dan wewenang dengan TNI-AI, Polisi Air, Ditjen Bea Cukai, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perhubungan dan aparat pemerintah daerah. | Penelitian ini memperkuat bagaimana pentingnya melakukan tugas koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dengan instansi dan aparat yang tugasnya hampir sama, agar ada kepastian hukum dan penguatan kapasitas kelembagaan |
| 12 | M. Sahid, Jurnal Ilmu Pendidikan PKn-Sosial Budaya (2015) <i>"Tumpang Tindih Kewenangan Penyidikan Badan Narkotika Nasional (BNN) Dengan Kewenangan Penyidikan Polri"</i> | Benturan Kewenangan kelembagaan yang melakukan penyidikan tindak pidana narkotika didalam Pasal 81 UU Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika menyebut Kewenangan penyidikan diberikan kepada BNN dan Polri. Dengan adanya dua | Penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan mengenai kelembagaan dan kewenangan penyidikan tindak pidana narkotika harus diperjelas dan diberi batasan tegas, sehingga dalam praktek penegakan hukum tidak terjadi benturan kelembagaan dan kewenangan antara | Penelitian ini semakin mempertegas pentingnya membangun kapasitas kelembagaan yang tugas dan kewenangnya tidak berbenturan dengan lembaga yang sudah lebih dulu ada. |

| No. | Nama Peneliti dan Judul Penelitian | Masalah atau Fokus Penelitian | Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian | Perbedaan dengan Penelitian Ini |
|-----|------------------------------------|---|--|---------------------------------|
| | | lembaga dalam prakteknya terjadi tumpang tindih dan multi tafsir terhadap implementasi Pasal 81 itu | BNN dan Polri. | |

Di samping hasil penelitian yang telah dideskripsikan di atas, terdapat juga hasil penelitian lain yang terkait dengan pembangunan kapasitas, yaitu penelitian Santoso H. (2011) tentang Pembangunan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Menyelenggarakan Urusan Kesehatan di Kota Malang. Salah satu masalah yang diteliti adalah tentang pembangunan kapasitas pemerintah daerah dalam dimensi penguatan organisasi. Dalam penelitian ini ditemukan ada ketidaksesuaian antara pengisian jabatan dengan kualifikasi atau kompetensi yang diperlukan. Selain itu ditemukan juga bahwa jabatan struktural kurang diminati dibandingkan dengan jabatan fungsional, karena jabatan fungsional lebih menguntungkan dilihat dari aspek tunjangan dan karir serta beban kerja jabatan fungsional yang lebih sedikit dibandingkan dengan jabatan struktural.

Pada tahun 2003, UNDP (United Nations Development Program) telah melakukan pengkajian terhadap reformasi administrasi publik pada 112 negara berkembang (mencakup 380 proyek), termasuk Indonesia, yang merangkum berbagai aspek yang terkait dengan *public administration reform*, termasuk reformasi dalam bidang organisasi dan kepegawaian. Hasil penelitian UNDP menyimpulkan bahwa pengurangan biaya kepegawaian dapat dikurangi melalui restrukturisasi kepegawaian dan birokrasi. Menurut UNDP, restrukturisasi birokrasi dan pembangunan kapasitas sumber daya manusia pada negara

berkembang diperlukan, karena: (a) buruknya manajemen kinerja bidang kepegawaian; (b) sistem pengangkatan dan promosi jabatan yang kurang memperhatikan kondisi keuangan negara dan beban kerja yang bernuansa politik; (c) politisasi jabatan dalam pengangkatan kepegawaian negara sehingga menimbulkan overlapping tugas dan fungsi; dan (d) rendahnya kinerja dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, menurut UNDP dalam upaya reformasi birokrasi dan pembangunan kapasitas organisasi dibutuhkan manajemen berbasis kinerja, sistem merit dalam rekrutmen dan promosi pegawai.

2.2 Pembangunan Kapasitas (*Capacity Building*)

2.2.1 Makna Pembangunan Kapasitas (*Capacity Building*)

Konsep pembangunan kapasitas (*capacity building*) telah banyak digagas oleh para ilmuwan. Diantaranya Brown (2001:25), mendefinisikan sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan. Sedangkan Morison (2001:42) melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada.

Menurut Eade (1997) konsep pembangunan kapasitas mencakup tiga hal penting yaitu: individu, organisasi dan *net work* atau jaringan kerja. Individu berkenaan dengan keahlian, wawasan dan potensi semata, tetapi juga upaya individu dalam melaksanakan tujuan organisasi, selain aspek kepribadian dalam bekerja. Aspek organisasi dimaknai sebagai peningkatan kinerja dan bagaimana

organisasi melakukan secara ideal peran dan fungsinya. Sedangkan aspek *network* lebih didasari pada pengembangan individu dan organisasi tidak terlepas dari lingkungan bahkan agar dapat bertahan dan berkembang suatu organisasi harus berinteraksi dengan lingkungan yang lebih luas.

Keban (2000) menyatakan bahwa dalam upaya memperkuat kelembagaan sebagai lembaga maupun sebagai individu aparatur dapat mengacu pada pengembangan kemampuan yang meliputi: (1) penyusunan rencana strategis dan formulasi kebijakan; (2) desain organisasi; (3) pendekatan manajemen; (4) moral dan etos kerja; dan (5) akuntabilitas. Sedangkan pengembangan individu meliputi: (1) kemampuan melakukan pekerjaan sesuai tuntutan pekerjaan; (2) kemampuan menghadapi masa depan; (3) pembinaan motif bekerja sesuai tuntutan pekerjaan; dan (4) pembinaan kepribadian dalam bekerja.

UNDP dan *Canadian International Development Agency* (CIDA), sebagaimana dikutip oleh Milen (2006), memberikan pengertian pembangunan kapasitas sebagai suatu proses individu, kelompok, organisasi institusi dan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan untuk: (1) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; (2) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dan berkelanjutan.

Konsep tersebut sejalan dengan pendapat Grindle (2007), yang menyatakan bahwa pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu aneka ragam strategi untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan responsivitas kinerja pemerintah yang

baik dan benar. Aspek efisiensi berkaitan dengan manajemen waktu dan sumberdaya yang dibutuhkan guna mencapai suatu tujuan; keefektifan berupa kepatantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk mencapai tujuan.

Pembangunan kapasitas selalu terkait dengan tujuan organisasi untuk meningkatkan keefektifan, efisiensi dan responsivitas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sebagaimana dikatakan oleh Brown (2007), bahwa aspek yang sama dari keseluruhan karakteristik dari berbagai definisi tentang pembangunan kapasitas adalah bahwa pembangunan kapasitas selalu berkaitan dengan kinerja organisasi, sebagaimana dalam kutipan di bawah ini.

“common to all characterizations of capacity buliding is the asumption that capacity is linked to performance. A need for capacity building is often identified when performance is inadequate or falters. Moreover, capacity building is only perceived as effective if it contributes to better performace”. (Brown, 2001:10).

Dalam konteks penelitian ini, pembangunan kapasitas dikaitkan dengan keefektifan dalam meningkatkan kinerja organisasi dalam proses penyusunan kebijakan publik.

2.2.2 Dimensi Pembangunan Kapasitas

Grindle (1997) berpendapat bahwa pembangunan kapasitas mempunyai dimensi, fokus dan tipe kegiatan, diantaranya:

- (1) pengembangan sumberdaya manusia, dengan fokus: personel yang profesional dan kemampuan teknis, dengan tipe kegiatan antara lain: pelatihan, praktek langsung, kondisi iklim kerja dan rekrutmen;

- (2) dimensi penguatan organisasi, dengan fokus pada tata-kelola untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, dengan tipe kegiatan antara lain: sistem insentif, perlengkapan personil;
- (3) reformasi kelembagaan, dengan fokus pada kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan antara lain: aturan main ekonomi politik, perubahan kebijakan dan regulasi serta reformasi konstitusi.

Apabila pembangunan kapasitas menjadi serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan dan responsivitas, maka pembangunan kapasitas tersebut harus memusatkan perhatian pada dimensi pengembangan sumberdaya manusia, dimensi penguatan organisasi dan dimensi reformasi kelembagaan. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagaimana disajikan di bawah ini;

Tabel 2.2 **Dimensi dan Tipe dalam *Capacity Building***

| Dimensi | Fokus | Kegiatan |
|--------------------|--|---|
| Sumberdaya manusia | <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalisme • Kemampuan Individu | <ul style="list-style-type: none"> • Diklat • Insentif • Disiplin Kerja • Rekrutmen |
| Organisasi | <ul style="list-style-type: none"> • Sistem Organisasi • Dasar Organisasi | <ul style="list-style-type: none"> • Struktur • Budaya Organisasi • Aturan • Kepemimpinan • Komunikasi |
| Kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> • Sistem Kelembagaan • Aturan Dasar Lembaga | <ul style="list-style-type: none"> • Hubungan Politik dan Ekonomi • Kebijakan dan Perubahan • Perubahan UU |

Sumber: Grindle (1997:9)

Hasil studi Grindle (1997) tentang pembangunan kapasitas di lembaga-lembaga organisasi publik di negara-negara berkembang, antara lain: Maroko,

Afrika, Ghana, Bolivia, Thailand, dan Sri Lanka yang menemukan dimensi faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan lembaga publik (negara), yaitu:

- (1) Lingkungan tindakan (*The Action Environment*) yang mendasarkan pada kondisi perkembangan ekonomi, politik, dan sosial dimana pemerintah melaksanakan kegiatan. Upaya peningkatan kinerja dipengaruhi kondisi tindakan, yaitu: struktur ekonomi, politik, legitimasi pemerintah, serta sumberdaya manusia di satu lembaga pemerintah;
- (2) Konteks lembaga publik (*Public Sector Institutional Context*). Faktor ini meliputi aturan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah, bidang sumberdaya manusia harus melaksanakan dan bertanggungjawab atas kinerja pemerintah serta melaksanakan tugas secara optimal;
- (3) Jaringan Tugas (*Task Network Dimension*). Dalam hal ini, organisasi yang terlibat untuk meningkatkan kinerja membutuhkan jaringan antar lembaga. Peningkatan kinerja dipengaruhi oleh jaringan yang ada dan koordinasi antar lembaga yang terlibat di dalamnya. Jaringan terdiri dari pihak-pihak terkait yang mempunyai tujuan dan tingkat kinerja yang sama;
- (4) Dimensi organisasi (*Organizational Dimension*). Hal ini merujuk pada perkembangan organisasi dan permasalahan yang berkembang untuk segera ditangani. Dimensi ini meliputi: tujuan, struktur, proses, sumberdaya, dan gaya kepemimpinan yang dapat dijadikan pegangan dalam mencapai tujuan. Faktor ini secara umum mempengaruhi *output* organisasi dan membentuk perilaku orang-orang yang bekerja di dalamnya;
- (5) Dimensi sumberdaya manusia (*Human Resources Dimension*). Dimensi ini memfokuskan pada kualitas sumberdaya manusia, baik dari pengalaman, pendidikan secara individu maupun kelembagaan. Dalam hal ini sumberdaya

manusia dituntut mempunyai kemampuan dalam menajerial, profesional, cepat dan tanggap atas pekerjaan yang menjadi tugasnya.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Milen (2006), yang menyatakan bahwa dalam pembangunan kapasitas pada umumnya terdapat tiga tingkatan yang menjadi fokus analisis, yaitu: (1) tingkatan sistem dan kebijakan; (2) tingkatan organisasi dan lembaga; (3) tingkatan individu dan sumberdaya manusia. Pada tingkatan organisasi, yang paling penting diperhatikan adalah aspek reorganisasi atau pengaturan kembali organisasi sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan pelaksanaan tugas dalam organisasi.

Menurut Siagian (2007), reorganisasi merupakan bagian dari kegiatan pengembangan organisasi. Terdapat tiga pendekatan dasar dalam pengembangan organisasi, yaitu: intervensi struktural, intervensi teknikal, dan intervensi yang terfokus pada manusia. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan intervensi struktural sangat relevan untuk dibahas. Menurut pendekatan ini, organisasi yang diinginkan untuk masa depan adalah organisasi yang bersifat organik dan egalitarian, dan bukan organisasi yang piramidal dan hirarkis. Terdapat tiga output penting yang dapat dihasilkan melalui penggunaan pendekatan ini, yaitu: reorganisasi atau restrukturisasi, sistem imbalan yang baru dan perubahan kultur organisasi.

Untuk memperoleh ketiga jenis manfaat tersebut, Siagian (2007) menyatakan bahwa manajemen harus mengubah struktur organisasinya, dengan alasan: *pertama*, alasan ekonomi, yang berarti bahwa jika struktur organisasi makin datar, rentang kendali makin lebar, yang berarti bahwa jumlah bawahan yang dapat diawasi oleh seorang atasan semakin banyak, sehingga pada

gilirannya mengurangi beban biaya administratif karena manajer yang harus digaji semakin berkurang. *Kedua*, melalui pengurangan tingkat hirarki dalam organisasi, maka proses komunikasi dan koordinasi dalam organisasi akan berjalan lancar; dan *ketiga*, dengan rentang kendali yang melebar maka kelompok kerja akan memiliki otonomi yang lebih besar karena tidak mungkin lagi seorang manajer mengendalikan semua bawahannya.

Melalui reorganisasi akan tercipta organisasi yang bersifat organik, yaitu organisasi yang tidak birokratis, dan dapat merespon dengan tepat dan segera terhadap setiap perubahan yang terjadi, baik di lingkungan organisasi maupun perubahan eksternal. Sebagaimana dikatakan oleh Gibson, *et al.* (1990), bahwa perubahan pada struktur organisasi akan berdampak pada perilaku individu dan kelompok dalam organisasi. Jika intervensi struktural yang dikatakan oleh Siagian, juga mengubah sistem imbalan, maka sudah dapat dipastikan bahwa reorganisasi juga akan meningkatkan kinerja individu dan sekaligus organisasi. Dengan demikian, kapasitas organisasi akan meningkat karena akan tercipta efisiensi dari segi anggaran dan sumberdaya manusia. Dengan kata lain, melalui reorganisasi berarti mengganti dan mengalihkan tugas orang-orang yang menduduki jabatan penting secara berkala tetapi terprogram.

2.2.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembangunan Kapasitas

Soeprapto (2003), menyebutkan adanya lima faktor yang mempengaruhi pembangunan kapasitas, yaitu: (1) komitmen bersama; (2) kepemimpinan; (3) reformasi peraturan; (4) reformasi kelembagaan; dan (5) pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan. Kelima faktor tersebut dijelaskan dalam deskripsi di bawah ini.

- (1) Komitmen bersama (*collective commitments*). Seluruh aktor yang terlibat dalam pembangunan kapasitas harus memiliki komitmen untuk mensukseskan semua program pembangunan kapasitas yang direncanakan oleh organisasi. Komitmen bersama merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dalam organisasi, mulai dari pimpinan level bawah sampai dengan *top management*.
- (2) Kepemimpinan yang kondusif (*conducive leadership*). Kesuksesan inisiasi program pembangunan kapasitas sangat dipengaruhi oleh adanya kepemimpinan yang kondusif dalam organisasi. Dinamika organisasi publik mengharuskan adanya mekanisme kepemimpinan yang dinamis, karena adanya keterbatasan sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun finansial. Kepemimpinan kondusif memberikan kesempatan yang seluas luasnya kepada setiap elemen dalam organisasi untuk menyelenggarakan pembangunan kapasitas, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien. Karakteristik kepemimpinan yang dipersyaratkan dalam pembangunan kapasitas, antara lain adalah: (a) keterbukaan (*openness*); (b) penerimaan terhadap ide-ide baru (*receptivity to new ideas*); (c) kejujuran (*honesty*); (d) perhatian (*caring*); dan (e) penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia (*dignity*).
- (3) Partisipasi (*participation*). Partisipasi tidak hanya dari level bawah atau staf, tetapi juga dari para pimpinan dalam organisasi. Partisipasi menjadi faktor penting, karena tanpa partisipasi tidak mungkin pembangunan kapasitas dapat berhasil dengan efektif dan efisien. Inisiatif untuk berpartisipasi dalam program pembangunan kapasitas harus dibangun sejak awal sampai dengan pelaksanaan program. Dengan demikian, setiap program pembangunan

kapasitas yang direncanakan dan dilaksanakan akan mendapat dukungan penuh dari seluruh komponen yang ada dalam organisasi.

- (4) Inovasi (*inovation*). Melalui inovasi akan tercipta beragam metode dan strategi dalam proses pembangunan kapasitas. Oleh karena itu, pembangunan kapasitas haruslah memberi ruang bagi munculnya kreativitas dan inovasi dari para pegawai dalam organisasi, karena organisasi bukanlah sesuatu yang statis tetapi penuh dengan dinamika sesuai dengan tuntutan kebutuhan publik. Semakin berkembang inovasi dalam organisasi semakin berkembang pula kapasitas organisasi.
- (5) Pengakuan tentang kekuatan dan kelemahan. Identifikasi tentang adanya kekuatan dan kelemahan menjadi dasar bagi diselenggarakannya pembangunan kapasitas. Oleh karena itu, dalam tahap awal harus dilakukan analisis terhadap kekuatan dan kelemahan dari yang ada dan berlangsung selama ini, sehingga dapat diterapkan strategi yang efektif dalam pembangunan kapasitas. Tanpa pengetahuan awal tentang kekuatan dan kelemahan, organisasi akan sulit melakukan perencanaan pembangunan kapasitas yang efektif.

2.2.4 Faktor Penghambat Pembangunan Kapasitas

Menurut Soeprapto (2003), pelaksanaan pembangunan kapasitas sekurang-kurangnya menghadapi lima faktor penghambat, yaitu: (1) resistensi legal-prosedural; (2) resistensi dari pimpinan, khususnya supervisor; (3) resistensi dari staf; (4) resistensi konseptual; dan (5) mispersepsi tentang pembangunan kapasitas.

Resistensi legal prosedural bersumber dari para pihak yang kurang atau tidak mendukung program pembangunan kapasitas yang dijalankan oleh organisasi, dikarenakan berbagai alasan. Beberapa faktor penyebab utama kurangnya dukungan tersebut, antara lain adalah rendahnya motivasi untuk berinovasi, rendahnya kemampuan berkompetisi, dan ketidaksiapan menerima perubahan. Bagaimanapun, melalui pembangunan kapasitas akan terjadi perubahan dalam organisasi sebagai akibat dari diterapkannya ide dan teknologi baru, bahkan nilai-nilai baru dalam organisasi. Sehingga bagi staf yang tidak siap dengan perubahan akan cenderung menolak dilaksanakannya program pembangunan kapasitas.

Resistensi dari supervisor umumnya bersumber dari adanya “ketakutan” akan perubahan posisi kepemimpinan dalam organisasi sebagai akibat dari meningkatnya kemampuan dan keahlian staf. Bagi pimpinan yang tidak siap berkompetisi maka akan cenderung menolak rencana pembangunan kapasitas. Apalagi jika pembangunan kapasitas tersebut jelas-jelas diarahkan bagi terjadinya perubahan struktur dalam organisasi, yang berakibat pada “terancamnya” posisi mereka yang berusaha mempertahankan *status quo* dalam organisasi.

Resistensi atau penolakan bisa juga berasal dari staf sebagai akibat ketidakmampuan menanggung risiko perubahan yang terjadi sebagai akibat dilakukannya pembangunan kapasitas. Beberapa staf, misalnya menganggap bahwa ada beban kerja yang bertambah sebagai dampak dari adanya pembangunan kapasitas padahal penambahan beban tersebut tidak berkorelasi linier dengan penambahan upah atau insentif yang mereka terima. Akibatnya mereka bersikap menolak beban kerja yang diberikan, dan sudah barang tentu

hal ini menghambat pencapaian tujuan organisasi yang merupakan tujuan dari pembangunan kapasitas.

Mispersepsi tentang pembangunan kapasitas juga merupakan faktor penghambat pelaksanaan pembangunan kapasitas dalam organisasi. Pembangunan kapasitas dipandang akan menimbulkan *self capacity building*, yaitu dianggukannya kemampuan individu tanpa melihat aspek-aspek lainnya. Padahal kerjasama, koordinasi dan upaya membangun *team-working* dalam organisasi juga sangat menentukan keberhasilan program pembangunan kapasitas. Inilah persepsi keliru yang sering terjadi dalam organisasi dewasa ini, sehingga harus dibangun suatu pengertian yang benar tentang maksud dan tujuan pembangunan kapasitas, baik untuk memenuhi kebutuhan individu maupun pencapaian tujuan organisasi.

2.3 Kebijakan Publik

2.3.1 Arti Kebijakan Publik

Arti kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sejumlah aturan yang dibuat oleh pemerintah, dimana dalam kata *policy* sering dibedakan antara kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebajikan (*virtues*). Menurut pendapat Winarno (2005) dan Abdul Wahab (2004), yang sepakat bahwa istilah 'kebijakan' ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *policy makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan (*policy*). Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula. Menurut Ealau dan Kenneth Prewitt yang dikutip Jones (1970), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang mentaatinya (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*).

Dye (1995), mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. Dye juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini dianggap terlalu sederhana karena unsur-unsur yang dikemukakannya sangat terbatas. Definisi ini hanya mempunyai dua unsur, yakni: (a) pemerintah; dan (b) memilih berbuat atau tidak berbuat. Dengan demikian, tidak jelas tentang: (1) apa

yang mendorong pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat; (2) dalam hal apa saja pemerintah harus memilih berbuat atau tidak berbuat; dan (3) untuk apa pemerintah itu harus berbuat.

Untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana evaluasi keberadaan lembaga KSP dalam konteks reformasi kebijakan publik dan problem reformasi birokrasi yang dihadapinya, maka ada beberapa pilihan tentang pengertian kebijakan publik yang bisa digunakan dalam penelitian ini, sebagaimana dijelaskan dalam deskripsi di bawah ini.

- (1) Teori kebijakan publik menurut *James E. Anderson* dalam *Abdul Wahab* (2004) yang mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Kebijakan publik dapat pula diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang saling berhubungan beserta segenap konsekuensinya. Kemahiran pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan sosial. Adanya kebijakan yang dibuat akibat adanya aktor tertentu dan pengaruh dari faktor eksternal.
- (2) Teori kebijakan publik menurut *Richard Rose* (dikutip oleh *Winarno*, 2008), menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang saling berhubungan beserta segenap konsekuensinya.
- (3) Teori kebijakan publik menurut *William Jenkins* dalam *Abdul Wahab* (2004) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu.
- (4) Teori kebijakan publik menurut *Robert Eastone*, dalam *Howlett* (1995), adalah hubungan aktivitas satu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya

pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton tersebut dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli, secara umum, kebijakan publik adalah segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, yang dampaknya menjangkau atau dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Mengapa pemerintah yang harus melakukannya, karena mereka yang memiliki otoritas, yakni kekuasaan yang secara sah didapatkan untuk mengatur nilai yang ada dalam masyarakat. Tapi tidak berarti pemerintah dapat bertindak semaunya. Melalui kebijakan yang diambil diharapkan terciptanya reformasi kebijakan publik, yang melahirkan struktur birokrasi yang lebih efisien, pelayanan publik semakin baik dengan mengedepankan *clean government* dan *good governance*.

Berdasarkan hal tersebut, Winarno (2005) menganggap definisi dari James Anderson yang mirip dengan definisi Friedrich sebagai yang lebih tepat. Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang

diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*) sebagai pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Berdasarkan diskursus di atas, maka dapat dirumuskan definisi kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik --melalui kekuasaan pemerintah-- terhadap masalah-masalah masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan pemerintah guna memecahkan masalah publik. Keputusan itu bisa berimplikasi pada tindakan maupun bukan-tindakan. Kata 'publik' dapat berarti masyarakat dan perusahaan, bisa juga berarti negara –sistem politik serta administrasi. Sementara 'pemerintah' adalah orang atau sekelompok orang yang diberi mandat oleh seluruh anggota suatu sistem politik untuk melakukan pengaturan terhadap keseluruhan sistem bisa RT, RW, desa, kabupaten, provinsi hingga suatu negara.

Abdul Wahab mengajukan definisi dari W.I Jenkis yang merumuskan kebijakan publik sebagai *“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut), (Abdul Wahab, 2004).

Pandangan yang lain dari Santosa (1993) yang mengkomparasikan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam

kebijakan publik, menyatakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.

Pandangan kedua menurut Santosa, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori atau kelompok ini terbagi ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang dapat diramalkan. Para ahli yang termasuk ke dalam kubu ini yang pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni: perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kelompok atau kubu ini, kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Sedangkan kubu yang kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu atau kelompok kedua ini diwakili oleh *Presman* dan *Widavsky* (dikutip oleh Santoso, 1993), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang dapat diramalkan. Dari berbagai definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan para ahli, pandangan yang dikemukakan Anderson

dianggap cukup tepat. Dengan mengikuti pandangan Anderson, kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan dengan hal ini, aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentunya dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

2.3.2 Ciri dan Kategori Kebijakan Publik

Abdul Wahab (2004) mengungkapkan ciri-ciri dari kebijakan publik, yaitu: (1) merupakan rangkain dari kegiatan politik; (2) melibatkan seorang aktor politik dan atau kelompok yang lain; (3) sebagai proses pemilihan tujuan dan sarana untuk mencapainya; (4) berlangsung dalam situasi tertentu; dan (5) ada dalam lingkup atau batas-batas kekuasaan para aktor. Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing.

Anderson (1979), menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan

yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan kebijakan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.
- e. *Private Good Policies*; suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu/perorangan di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu;
- f. Kebijakan barang layanan publik, yaitu apabila barang atau jasa tersebut termasuk kategori *private goods* tetapi merupakan bagian dari jasa-jasa publik, maka disebut *Publicly Provided Private Goods*, artinya barang-barang *private* yang disediakan oleh negara.

Kerangka kerja kebijakan publik menurut Subarsono (2005), ditentukan oleh enam variabel, yaitu: tujuan yang akan dicapai; preferensi nilai; sumberdaya yang mendukung; kemampuan aktor; lingkungan; dan strategi yang digunakan. Keenam variabel tersebut dijelaskan secara satu per satu sebagai berikut:

- (1) tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai, apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit

mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah;

- (2) preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai;
- (3) sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya;
- (4) kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya;
- (5) lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan;
- (6) strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis.

2.3.3 Proses Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi

kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Berikut adalah tabel yang menyajikan proses kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2003), sebagaimana tercantum di bawah ini;

Tabel 2.3 Proses Kebijakan Publik

| Fase Karakteristik Ilustrasi | Karakteristik | Ilustrasi |
|-------------------------------------|---|---|
| Penyusunan Agenda | Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara yang lain ditunda untuk waktu lama | Legislator Negara dan co-sponsornya menyiapkan rancangan undang-undang, mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui |
| Formulasi Kebijakan | Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif | Peradilan Negara Bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas |
| Adopsi Kebijakan | Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga atau keputusan peradilan | Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus Roe versus Wade tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi |
| Implementasi Kebijakan | Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia | Bagian Keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak |
| Penilaian Kebijakan | Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan eksekutif, legislatif dan peradilan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan | Kantor akuntansi publik memantau program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi |

Sumber: Dunn (2003).

Sedangkan proses kebijakan publik menurut konsep Patton & Sawicky dalam Kellyand Meier (2007) disajikan bentuk skema *policy action*, yaitu: diawali dengan menemukan problem -> determinasi problem dengan pola *criteria* -> identifikasi *alternative policy* -> evaluasi alternatif kebijakan -> memilih dan merekomendasikan kebijakan yang paling baik -> implementasi *the preferred policy*.

Dalam tahap penyusunan agenda kebijakan publik menurut Subarsono (2005), terdapat empat kegiatan yang perlu dilaksanakan, yaitu:

- a. membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Hal ini penting karena bisa jadi suatu gejala yang oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lainnya atau bahkan oleh para elite politik bukan dianggap sebagai suatu masalah;
- b. membuat batasan masalah. Tidak semua masalah harus masuk dalam penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi, sehingga perlu dilakukan pembatasan terhadap masalah-masalah tersebut;
- c. memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya;
- d. tahap formulasi dan legitimasi kebijakan. Pada tahap ini analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan

alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Proses kebijakan menurut William N.Dunn, sebagaimana disajikan di atas, mirip dengan proses kebijakan yang dikembangkan oleh Thomas Dye yang terdiri dari enam tahapan, yaitu: *problem identification*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy legitimation*, *policy implementation*, dan *policy evaluation* (Nugroho, 2014). Adapun kegiatan yang dilaksanakan dalam setiap tahapan dan partisipannya adalah sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.4 Tahapan Proses Kebijakan Menurut Dye

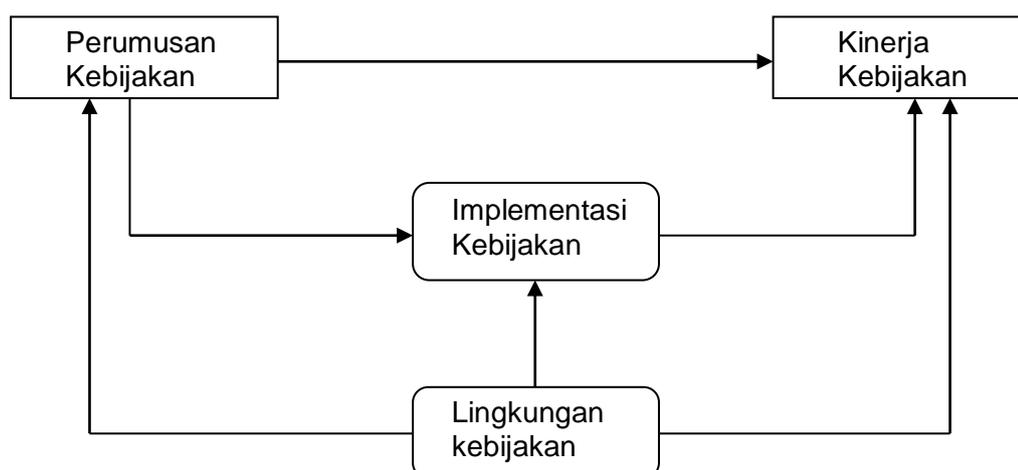
| No. | Process | Activity | Participants |
|-----|------------------------|--|---|
| 1. | Problem Identification | Publicizing societal problems; Expressing demands for government action | Mass media; Interest groups; Citizen initiatives; public opinion |
| 2. | Agenda Setting | Deciding what issues will be decided, what problems will be addressed by government | Elites, including President, Congress |
| 3. | Policy Formulation | Developing policy proposals to revolve issues and ameliorate problems | Think tanks; President and executive office; Congressional committess; Interest groups |
| 4. | Policy Legitimation | Selecting proposal; Developing political support for it; Enacting it into law; Deciding on its constitutinality | Interest groups; President; Congress; Courts |
| 5. | Policy Implementation | Organizing departments and agencies; Providing payments or services; Levying taxes | President and White House staff; Executive departments and agencies |
| 6. | Policy Evaluation | Reporting ouputs of government programs; Evaluating impacts of policies on target and non-target groups; Proposing changes and "reforms" | Executive departments and agencies; Congressional ovesight; Committees; Mass media; Think tanks |

Sumber: Nugroho (2014:518).

Berdasarkan tahapan proses kebijakan yang disajikan dalam tabel tersebut, jelas bahwa tahapan formulasi atau perumusan kebijakan didahului oleh identifikasi masalah (*problems identification*) dan penyusunan agenda

(*agenda setting*) terlebih dahulu. Proses ini sama dengan proses kebijakan yang dikembangkan oleh William N. Dunn. Kemudian dalam proses formulasi kebijakan, dengan jelas Dye mencantumkan partisipannya Presiden dan Kantor Pemerintah, yang dalam penelitian ini adalah Kantor Staf Presiden, selain partisipan lainnya.

Model proses kebijakan yang dikembangkan oleh ilmuwan kebijakan publik, sebagaimana disajikan di atas, menurut Nugroho memiliki satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. (Nugroho, 2014). Namun demikian, para ilmuwan tersebut tidak memasukkan “kinerja kebijakan”, tetapi langsung pada tahapan evaluasi kebijakan. Salah satu kemungkinan penyebabnya, menurut Nugroho (2014) adalah para ilmuwan menilai bahwa kinerja kebijakan adalah proses yang pasti terjadi atau *it goes without saying*, di dalam kehidupan publik. Akademisi yang memberikan lokus “kinerja kebijakan” adalah Sofian Effendi, sebagaimana yang disajikan dalam gambar di bawah ini.



Gambar 2.1 **Proses Kebijakan Menurut Effendi**
Sumber: Nugroho (2014:522).

Berdasarkan beberapa model proses kebijakan, Nugroho menyatakan bahwa: “model formal proses kebijakan terdiri dari: gagasan kebijakan atau yang biasa disebut dengan isu kebijakan atau agenda kebijakan; formalisasi dan legalisasi kebijakan; implementasi kebijakan dan baru kemudian menuju kinerja kebijakan yang diperoleh setelah dilakukan evaluasi kebijakan”. (Nugroho, 2014).

2.3.4 Perumusan Kebijakan Publik

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa salah satu tahapan di dalam proses kebijakan publik adalah perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan. Perumusan kebijakan adalah suatu proses penyusunan kebijakan yang dimulai dari penyusunan agenda pemerintah sampai dengan disusunnya suatu kebijakan. Tahapan ini merupakan inti dari kebijakan publik karena dalam proses ini ditentukan batas-batas suatu kebijakan. Kebijakan publik yang telah dirumuskan akan menentukan proses implementasi kebijakan dan selanjutnya menentukan kinerja kebijakan. Menurut Santosa, tahapan formulasi kebijakan berkorelasi dengan keefektifan implementasi kebijakan. Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan dan bagaimana asal-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu serta bagaimana sesuatu usul kebijakan tertentu dipilih di antara begitu banyak pilihan. (Santosa, 1993).

Mengacu pada proses kebijakan publik yang dikembangkan oleh Randall B. Ripley, Indiahono (2009) menyebutkan bahwa tahapan perumusan kebijakan publik terdiri dari: (1) penyusunan agenda pemerintah; (2) agenda pemerintah;

(3) formulasi dan legitimasi kebijakan; dan (4) kebijakan. Tahapan penyusunan agenda pemerintah mencakup tiga aspek, yaitu: (a) persepsi masalah publik, yaitu mencakup bagaimana isu atau masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, apakah dipandang sebagai sesuatu yang penting atau biasa-biasa saja; (b) pendefinisian masalah, yaitu pembatasan dan identifikasi masalah publik; dan (c) mobilisasi dukungan untuk masuknya masalah publik menjadi agenda pemerintah.

Setelah masalah publik menjadi agenda pemerintah, maka tahapan selanjutnya adalah proses politik, yaitu pembahasan pada lembaga legislatif, yang juga melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Tahapan ini disebut sebagai formulasi dan legitimasi kebijakan, yang mencakup kegiatan-kegiatan:

- (a) mendisain tujuan dan program yang dapat diterima untuk menyelesaikan masalah publik;
- (b) menganalisis berbagai macam informasi, biasanya dilakukan oleh para ahli dalam bidangnya, sehingga dapat menghasilkan rumusan kebijakan publik yang berkualitas;
- (c) merancang berbagai alternatif kebijakan yang memiliki kemungkinan paling rasional dan visibel dalam memecahkan masalah publik;
- (d) advokasi dan membangun koalisi dalam rangka upaya mengembangkan dan memasukkan alternatif kebijakan yang memenuhi harapan “kelompoknya”, sehingga dalam kegiatan ini nampak ada “persaingan” antar-kelompok kepentingan agar kepentingannya terwakili dalam alternatif kebijakan;
- (e) kompromi, negosiasi dan keputusan, merupakan langkah terakhir dalam proses perumusan kebijakan publik, dimana masing-masing pihak saling

“menerima” dan “memberi” sehingga terjadi kompromi untuk suatu keputusan yang melahirkan kebijakan publik terbaik.

Walaupun terdapat berbagai macam model proses kebijakan namun khusus untuk tahapan perumusan atau formulasi kebijakan terdapat berbagai model yang dapat digunakan dalam proses perumusannya. Nugroho (2014) mengidentifikasi adanya 14 model perumusan kebijakan, yang terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu: *pertama*, kelompok model yang dipengaruhi oleh kontinentalis atau yang disebut juga sebagai “model elit”, yang terdiri dari: model kelembagaan (*institutional*); model proses (*process*); model kelompok (*group*); model teori elit (*elite theory*); model rasional (*rational*); model inkremental (*incremental*); dan model pengamatan terpadu (*mixed scanning*). Kedua, model yang dipengaruhi oleh anglosaxonis atau yang sering disebut “model pluralis”, yang terdiri dari: model teori permainan (*game theory*); model pilihan publik (*public choice*); model sistem (*system*); model demokratis (*democratic*); model strategis (*strategic*); model deliberatif (*deliberative*); dan model tong sampah (*garbage can*). Keempatbelas model ini dijelaskan secara satu per satu dalam deskripsi di bawah ini.

(1) Model Kelembagaan

Formulasi kebijakan publik di dalam model ini bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana dalam formulasi kebijakan publik. Model kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan pada struktur daripada proses atau perilaku politik. Sehingga salah satu kelemahan model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan itu diterapkan.

(2) Model Proses

Dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Model ini memberi tahu kepada kita tentang bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada.

(3) Model Teori Kelompok

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti gagasannya adalah bahwa interaksi dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah hal yang terbaik. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi baik secara formal maupun informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Peran sistem politik adalah untuk memanejemeni konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui cara-cara berikut: (a) merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan; (b) menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan; (c) memungkinkan terbentuknya kompromi dalam kebijakan publik (yang akan dibuat); dan (d) memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

(4) Model Teori Elit

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu: pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apa pun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan karena pada

akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

(5) Model Rasional

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maksimum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini merupakan model yang paling banyak dipilih dalam merumuskan kebijakan publik di seluruh dunia. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan berikut ini: (a) mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya; (b) menemukan pilihan-pilihan; (c) menilai konsekuensi masing-masing pilihan; (d) menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan; dan (e) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

(6) Model Inkremental

Model ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan kebijakan masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis atau praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu, pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan modifikasi

seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga.

(7) Model Pengamatan Terpadu

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

(8) Model Teori Permainan

Gagasan pokok kebijakan dalam model permainan adalah: *pertama*, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif; dan *kedua*, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan pada formulasi kebijakan rasional umum dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan namun juga aktor-aktor lain. Konsep kunci dari model ini adalah strategi, bukanlah yang paling optimum melainkan yang paling aman dari serangan lawan. Jadi, pada dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservatifitas yang tinggi, karena pada intinya merupakan strategi defensif. Model ini dapat dikembangkan sebagai strategi ofensif apabila yang bersangkutan berada dalam posisi superior.

(9) Model Pilihan Publik

Inti dari model ini adalah melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan publik yang mengandaikan bahwa manusia memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Model ini banyak dikritik karena memanfaatkan ketidaktahuan publik untuk menetapkan kebijakan.

(10) Model Sistem

Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen, yaitu: input, proses dan output. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model ini mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil dari sistem politik. Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meskipun tidak memadai sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik. Salah satu kelemahan model sistem ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan oleh pemerintah.

(11) Model Demokratis

Model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan sebanyak-banyaknya dalam pengambilan keputusan. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintah yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasikan keberadaannya.

(12) Model Strategis

Inti dari model strategis adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtut dari perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Proses perumusan strategis sendiri disusun dalam langkah-langkah sebagai

berikut: (a) memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis; (b) memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal; (c) merumuskan panduan proses; (d) memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi; (e) menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman, yang melibatkan kegiatan-kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan, analisis SWOT, proses penilaian, dan panduan proses penilaian itu sendiri; (f) mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi, yang melibatkan kegiatan-kegiatan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, mendeskripsikan isu-isu strategis; dan (g) merumuskan strategi untuk mengelola isu.

(13) Model Deliberatif

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan publik yang menjadi pengguna. Dengan demikian, proses formulasi kebijakan publik melibatkan kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang luas pada kepada publik untuk berkontribusi pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil kebijakan/keputusan. Model deliberatif atau model jejaring atau musyawarah pada perumusan kebijakan dapat dilihat pada bagian analisis kebijakan. Proses analisis kebijakan publik model musyawarah ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran dari analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri.

(14) Model Tong Sampah

Proses pembuatan keputusan atau kebijakan berjalan pada tiga rel yang terpisah satu sama lain yaitu rel permasalahan kebijakan, rel kebijakan dan rel politik. Pemikiran tentang model ini, didasarkan pada keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu anarki yang terorganisir yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan lagi, khususnya model rasional komprehensif dan inkremental.

Berdasarkan berbagai model perumusan kebijakan sebagaimana disajikan di atas, Nugroho (2014) mengembangkan suatu proses ideal perumusan kebijakan yang terdiri dari 10 tahapan, sebagai berikut:

- (1) *Menetapkan isu kebijakan.* Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat atau negara yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup yang luas, dan memerlukan pengaturan pemerintah;
- (2) *Membentuk Tim Perumus.* Tim tersebut terdiri dari pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik;
- (3) *Proses Pra-kebijakan.* Tim Perumus Kebijakan menyusun naskah akademik kebijakan dan draft nol kebijakan. Naskah akademik berisi antara lain: justifikasi pembuatan kebijakan, tujuan dan target kebijakan, dan arah umum kebijakan. Sedangkan draf nol kebijakan memuat hal-hal yang diatur dalam kebijakan dan konsekuensi-konsekuensinya, atau pengaturan dalam bentuk pasal-pasal;
- (4) *Proses Publik Pertama.* Mendiskusikan rumusan draf nol kebijakan dengan para pakar kebijakan, lembaga pemerintah, dan para pihak yang terkait langsung atau menjadi target kebijakan;

- (5) *Rumusan Draf 1*. Menyusun draf kebijakan atau draf perundangan berdasarkan hasil diskusi publik pertama;
- (6) *Proses Publik Kedua*. Rumusan draf 1 kebijakan didiskusikan kembali dengan pihak-pihak yang terlibat dalam diskusi pada proses publik pertama ditambah dengan tokoh-tokoh masyarakat;
- (7) *Rumusan Draf 2*. Hasil diskusi dalam proses publik kedua kemudian menjadi materi dalam perumusan pasal-pasal kebijakan yang selanjutnya akan dikerjakan oleh Tim Perumus;
- (8) *Focused Group Discussion (FGD) Khusus*. Pada tahap ini Tim Perumus didampingi oleh pakar kebijakan dan ahli hukum untuk memproses Draf 2 menjadi Draf Final;
- (9) *Draf Final*. Hasil FGD khusus berupa draf final menjadi naskah akhir untuk diserahkan kepada lembaga pemerintah terkait;
- (10) *Pengesahan Kebijakan*. Draft final diajukan kepada pimpinan instansi pemerintah terkait. Jika draf ini terkait dengan Rancangan Undang-undang (RUU), maka dilanjutkan pembahasan dengan pihak legislatif, yaitu masuk proses legislasi. Sedangkan jika berada pada ruang lingkup eksekutif maka dapat dilanjutkan ke proses implementasi.

2.4. Konsep Relasi Politik dalam Kebijakan Publik

Pemeringkatan klasifikasi politik kebijakan nasional terkait dengan tingkatan kewenangan dalam menetapkan suatu kebijakan, yang terbagi menjadi lima tingkatan, sebagai berikut:

- (1) Tingkatan Penentu Kebijakan Puncak, ada dua macam kebijakan, yang terdiri dari:

- (a) Tingkat penentu kebijakan puncak meliputi kebijakan tertinggi yang menyeluruh secara nasional, dan mencakup penentuan UUD, penggarisan masalah makro politik, bangsa dan negara untuk merumuskan idaman nasional (*national goods*) berdasarkan falsafah Pancasila dan UUD 1945, Amandamen Ke-IV. Kebijakan Tingkat Puncak ini dilakukan oleh MPR (DPR dan DPD), dengan Hasil rumusannya GBHN dan TAP MPR.
 - (b) Dalam hal dan keadaan yang menyangkut kekuasaan Kepala Negara, tingkat penentu kebijakan publik ini juga mencakup kewenangan presiden sebagai Kepala Negara, bentuk hukum dari kebijakan nasional yang ditentukan oleh Kepala Negara dapat berupa dekrit, peraturan atau piagam Kepala Negara.
- (2) Tingkat Penentu Kebijakan Umum, yaitu tingkat penentu kebijakan di bawah tingkat kebijakan puncak, yang lingkungannya juga menyeluruh nasional dan berupa penggarisan mengenai masalah-masalah makro strategis guna mencapai idaman nasional, dalam situasi dan kondisi tertentu. Hasil-hasilnya dapat berbentuk:
- (a) Undang-Undang/UU, yang kekuasaan pembentukannya terletak ditangan Presiden dengan persetujuan DPR, atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa;
 - (b) Peraturan Pemerintah/PP, untuk mengatur pelaksanaan Undang-Undang, yang wewenang penerbitannya berada ditangan Presiden;

- (c) Keputusan Presiden/Keppres, atau Instruksi Presiden/Inpres, yang berisi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang wewenang pengeluarannya berada ditangan Presiden; dan
 - (d) Maklumat Presiden, dalam keadaan tertentu Presiden dapat mengeluarkan Maklumat Presiden.
- (3) Tingkat Penentu Kebijakan Khusus, merupakan penggarisan terhadap suatu bidang utama (*major area*) pemerintahan. Kebijakan ini adalah penjabaran kebijakan umum guna merumuskan strategi, administrasi, sistem dan prosedur dalam bidang utama tersebut. Wewenang kebijakan khusus berada ditangan Menteri berdasarkan kebijakan pada tingkat atasnya. Hasilnya dirumuskan dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri atau Instruksi Menteri, dalam bidang pemerintahan yang dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam keadaan tertentu Menteri juga dapat mengeluarkan Surat Edaran Menteri.
- (4) Tingkat Penentu Kebijakan Teknis, yang meliputi penggarisan dalam satu sektor dari bidang utama diatas dalam bentuk prosedur serta teknik untuk mengimplementasikan rencana, program dan kegiatan. Wewenang, pengeluaran kebijakan teknis ini terletak ditangan pimpinan eselon pertama departemen pemerintahan dan pimpinan lembaga-lembaga non departemen. Hasil penentuan kebijakan dirumuskan dalam bentuk peraturan, keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal dalam masing-masing sektor administrasi yang dipertanggungjawabkan kepadanya.
- Isi dan jiwa dari kebijakan teknis ini harus sesuai dengan kebijakan diatasnya dan sudah bersifat pengaturan pelaksanaan secara teknis dan

administratif. Peraturan, Keputusan, Instruksi Pimpinan Lembaga Non Departemen atau Instruksi Direktur Jenderal lazimnya merupakan pedoman pelaksanaannya.

Didalam tata laksana pemerintahan, Sekretaris Jenderal sebagai Pembantu Utama Menteri, bertugas mempersiapkan dan merumuskan kebijakan khusus menteri dan pemimpin rumah tangga departemen. Selain itu Inspektur Jenderal dalam suatu departemen berkedudukan sebagai pembantu utama menteri dalam penyelenggaraan pengendalian dan pengawasan departemen. Mereka juga mempunyai wewenang untuk membantu mempersiapkan kebijakan khusus Menteri.

- (5) Tingkat Penentu Kebijakan Daerah, ada dua macam kebijakan dalam pembuatan peraturan di daerah:
 - (a) Wewenang penentuan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat di daerah, terletak di tangan Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang yuridiksinya masing-masing (daerah provinsi). Wewenang itu berada di tangan Gubernur. Untuk daerah kota/kabupaten, wewenang itu berada di tangan Bupati/Walikota. Perumusan hasil kebijakan tersebut dikeluarkan dalam Keputusan atau Instruksi Gubernur untuk wilayah provinsi dan Keputusan/Instruksi Walikota/ Bupati untuk wilayah kota/kabupaten.
 - (b) Kepala Daerah berwenang mengeluarkan kebijakan pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD. Perumusan hasil kebijakan tersebut dikeluarkan/diterbitkan sebagai kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah/Perda Provinsi, Keputusan dan Instruksi Kepala Daerah Provinsi untuk wilayah provinsi, dan dalam bentuk Peraturan

Daerah/Perda Kota/Kabupaten, Keputusan dan Instruksi Kepala Daerah Kota/Kabupaten untuk wilayah kota/kabupaten.

Selanjutnya agar dapat disusun Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang efektif dalam memecahkan masalah, maka diperlukan penelitian yang mendalam untuk mengenali akar masalahnya untuk kemudian disusun dalam bentuk Naskah Akademik. Berdasarkan Naskah Akademik inilah kemudian disusun Rancangan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Naskah Akademik secara umum memuat berbagai tinjauan, baik dari aspek filosofis, aspek sosiologi (politis) dan aspek yuridis. Tinjauan filosofi mempersoalkan tentang alasan mengapa sesuatu urusan perlu diatur, tinjauan sosiologis (politis) mempersoalkan tentang kadar penerimaan/penolakan masyarakat atas suatu aturan yang akan dikeluarkan dan alasan yuridis mempersoalkan tentang bagaimana suatu urusan diatur. UU dan PP akan efektif dalam tingkat pelaksanaannya, apabila sebelumnya didahului dengan Naskah Akademis, karena disadari atau tidak, keefektifan suatu undang-undang dan peraturan tidak semata mata ditentukan oleh kualitas UU dan PP itu sendiri, melainkan juga ditentukan oleh sejauh mana kemampuan para pelaksana eksekutor dan partisipasi masyarakat di wilayah tersebut.

Sebagaimana diketahui, jika pembentukan suatu lembaga pemerintah atau publik yang hanya berdasarkan aturan hukum Peraturan Presiden (Perpres) dan Keputusan Presiden (Kepres) bisa menimbulkan pro-kontra dan kontroversi. Hal ini boleh jadi disebabkan kehadiran aturan tersebut tidak didahului oleh Naskah Akademik yang disusun berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian yang mendalam mengenai berbagai sebab yang menimbulkan terjadinya suatu masalah. Sementara telah menjadi pengetahuan umum bahwa suatu masalah

hanya akan dapat dipecahkan apabila kebijakan yang dibuat untuk memecahkan masalah tersebut berakar pada masalahnya. Atas dasar hal tersebut maka kebijakan yang dibuat haruslah benar dan semata-mata berorientasi pada terpecahkannya suatu masalah.

Hal inilah yang terjadi dalam konteks lahirnya lembaga Kantor Staf Presiden. Lembaga setingkat menteri ini lahir berdasarkan Perpres dan tanpa didahului kajian naskah akademis, sehingga akhirnya menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Dalam menyusun kebijakan, termasuk membentuk lembaga apalagi setingkat menteri, tidak boleh ada kepentingan lain yang ikut membonceng didalamnya, kecuali semata-mata kepentingan masyarakat yang menjadi target atau sasaran dari kebijakan itu sendiri. Jika suatu kebijakan sudah benar (strategis), maka persoalannya tinggal bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan juga dengan benar (taktis), sebab kebijakan yang benar dengan implementasi yang salah juga tidak akan memecahkan masalah, bahkan akan melahirkan masalah baru yang tidak kita perkirakan sebelumnya. Apabila Kebijakan yang diambil sudah benar maka tanggungjawab telah beralih kepada para pelaksana kebijakan. Dengan demikian, antara proses perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan terkait antara satu dengan yang lainnya. Kedua proses tersebut, perumusan dan implementasi haruslah berjalan dengan benar dan sinkron. Dalam kasus pembentukan KSP, jelas menimbulkan masalah dualisme tugas dan kewenangan organisasi kementerian yang membantu tugas Presiden di istana Negara dan di kabinet pemerintahan antara KSP dengan lembaga yang sudah *establish* seperti Setkab, Setneg, Setpres, MenpanRB dan Menteri Koordinator.

2.5. Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Kebijakan Publik

Esensi demokrasi kebijakan publik (Arief, 2006), sebenarnya salah satu dari sekian banyak jalan yang ditempuh untuk mencapai kompetensi keberpihakan negara terhadap rakyat. Dalam konteks demokrasi, pembuatan kebijakan publik oleh negara melalui berbagai macam kebijakan publik dan dilaksanakan mulai dari tingkat pusat-daerah atau disebut stratifikasi politik kebijakan nasional, yang dibuat mencerminkan kepentingan dan kebutuhan pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah sendiri secara alami mempunyai peran dan fungsi pengemban hajat hidup masyarakat. Oleh karena itu setiap kebijakan yang dibuat, harus benar-benar menyerap seluruh kepentingan dan kebutuhan birokrat pemerintah maupun masyarakat sendiri sehingga dapat menyelesaikan problem real maupun laten dari bangsa.

Dalam membuat kebijakan publik pemerintah mengupayakan untuk tetap demokratis (mengedepankan cara-cara demokrasi), untuk menghindari tuntutan masyarakat akan hak-haknya, yang di masa lalu tidak pernah diperolehnya. Dalam praktek demokratisasi, suatu kebijakan publik tantangannya sangat multidimensional, mulai dari tingkat suprastruktur *policy maker* (para pengambil kebijakan seperti lembaga eksekutif, yudikatif maupun lembaga legislatif) bersama sama dengan sumberdaya birokrasi lainnya, berhadapan dengan partisipasi publik, juga terkait dengan sistem politik yang lebih luas. Dimana di tingkat infrastruktur, *policy influencer* (para penerima pengaruh kebijakan publik, seperti partai politik, kalangan mahasiswa, asosiasi, para tokoh publik, mass media) berfungsi dan sudah memosisikan diri sebagai kontrol kebijakan publik.

Menurut Abdul Wahab (2002), perkembangan mutakhir kebijakan publik mengarah pada mengedepankan nilai-nilai demokrasi, dikarenakan banyak

kelemahan-kelemahan kebijakan publik tradisional yang positivistik. Terdahulunya sedikit sekali nilai-nilai demokrasi yang dijadikan acuan, namun pada masa kini pada kebijakan publik yang mutakhir lebih banyak dimasukkan nilai-nilai demokrasi di dalamnya. Menurutnya, kelemahan-kelemahan kebijakan publik tradisional itu setidaknya tidaknya ada empat hal sebagai berikut:

- (a) Seperti dikatakan Dryzek, bahwa kebijakan publik tradisional terkesan hanya diabdikan untuk kepentingan tirani semata, sehingga tidak nampak adanya keberpihakan pada rakyat banyak;
- (b) Kebijakan publik yang tradisional yang hanya didominasi oleh para pakar dan elit menyebabkan bahasa kebijakannya sangat elitis dan tidak dimengerti oleh rakyat banyak;
- (c) Secara teoritis kebijakan publik tradisional itu tidak memiliki basis teori yang solid dan kohesif, sebab sangat miskin aspek multidisiplinernya. Hal ini terjadi karena pada saat membuatnya tidak melibatkan pakar dari ilmu lainnya; dan
- (d) Secara praktek kebijakan publik tradisional gagal mengantisipasi dampak-dampak yang tidak diinginkan dan lemah dalam penerapan, sehingga jarang dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan.

Keempat kelemahan tersebut membuat perkembangan mutakhir kebijakan publik, menekankan pada nilai-nilai demokrasi, karena hanya dengan begitu semua kelemahan dapat diatasi. Adapun keunggulan dari kebijakan publik yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi adalah kebijakan publik yang dihasilkan itu akan memiliki basis legitimasi yang kuat, karena mampu mengakomodasikan semua kepentingan dan preferensi dalam masyarakat. Elit birokrasi yang masih menggunakan pola berpikir lama/tradisional, harus didorong

untuk memiliki *sense of crisis* dan mau menanggalkan semua kepentingan individu dan kelompok dan menjadikan kepentingan publik sebagai tujuan utama dalam sebuah kebijakan publik yang demokratis.

Dalam mendorong demokratisasi kebijakan publik, maka diupayakan untuk menciptakan kebijakan yang bersifat *problem solving*, artinya suatu kebijakan dapat memecahkan berbagai masalah masyarakat bukan sebaliknya dimana kebijakan yang dibuat justru menimbulkan masalah baru (*causedproblem*). Oleh karena itu diperlukan aksi untuk menggalang suatu konsensus bersama dalam rangka mendisiplinkan pelaksanaan kebijakan publik. Dengan demikian akan benar-benar terwujud kebijakan negara yang pro rakyat, karena sekarang ini rakyat tidak lagi menjadi obyek pembangunan namun bersama sama pemerintah menjadi subyek pembangunan itu sendiri.

Mengacu pada prinsip demokrasi kebijakan publik tersebut, maka walaupun Presiden Joko Widodo berhak membentuk lembaga baru pemerintah seperti KSP, namun Presiden tetap harus mendengar suara publik yang kontra dengan kehadiran lembaga tersebut. Termasuk dengan adanya desakan audit menyeluruh dan perlunya kajian naskah akademis yang valid dan obyektif terhadap urgensi perlu tidaknya keberadaan KSP. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan benturan fungsi di antara sesama lembaga pemerintah yang membantu tugas-tugas Presiden.

2.6. Peran Birokrasi dalam Proses Penyusunan Kebijakan Publik

Esensi Birokrasi berasal dari kata *bureucracy* (bahasa Inggris *bureau* dan *cracy*), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah daripada di

tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer (www.wikipedia.com/2014). Birokrasi dapat didefinisikan sebagai suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, yang bertujuan untuk mengkoordinasikan dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Birokrasi memiliki beberapa karakteristik, yaitu pembagian kerja dan spesialisasi kerja, prinsip hirarkhi, peraturan-peraturan, *impersonality*, kualifikasi teknis, dokumen-dokumen tertulis dan kelangsungan kerja dalam organisasi.

Birokrasi merupakan keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik. Birokrasi juga bisa diartikan sebagai organisasi berskala besar. Ini merupakan definisi birokrasi yang bebas, yakni birokrasi tidak dilihat dari penilaian baik atau buruk *value* (nilai). Dalam ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism*; badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*) dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*) baik itu pejabat tingkat tinggi ataupun rendah, namun karakteristik umum yang melekat pada birokrasi dari ketiga makna tersebut adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk eksekutif.

Adapun Shafritz dan Hyde (1997), merumuskan birokrasi sebagai berikut:

- a. Semua kantor pemerintah; semua kantor yang melaksanakan fungsi publik yang dijalankan oleh pemerintah.
- b. Semua Pegawai Pemerintah; semua pegawai pemerintah dari tingkatan terendah hingga tertinggi, yang dipilih maupun yang diangkat.

- c. Karakteristik Negatif; segala sesuatu yang menunjukkan karakteristik negatif birokrasi seperti korupsi, kaku, prosedural, berbelit-belit dan inefisiensi.
- d. Karakteristik struktural menurut Max Weber; birokrasi identik dengan karakteristik struktural, seperti; adanya pembagian tugas yang jelas, prinsip hierarki, spesialisasi dan formalisme.

Sedangkan menurut Turner (2007), birokrasi sama dengan administrasi negara, yaitu dengan melihat aspek-aspek unik dalam administrasi negara seperti keterkaitan administrasi negara dengan pemerintah atau negara, keterkaitan dengan hukum dan adanya aspek akuntabilitas publik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia; birokrasi didefinisikan sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya dan sebagainya.

Definisi Birokrasi ini mengalami revisi, dimana birokrasi selanjutnya didefinisikan sebagai berikut:

- a. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat;
- b. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai.

Ciri-ciri tipe ideal birokrasi menurut Weber (1978), sebagaimana dikutip Albrow (1996), adalah sebagai berikut:

- a. Pejabat secara rasional bebas, tetapi dibatasi oleh jabatannya;
- b. Jabatan disusun oleh tingkat hierarki dari atas kebawah dan kesamping dengan konsekuensinya berupa perbedaan kekuasaan;

- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain;
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dilaksanakan;
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya;
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun;
- g. Terdapat struktur perkembangan karier yang jelas; dan
- h. Setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan jabatannya untuk kepentingan pribadi.

Menurut Almond dan Powel (1966) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005), menyatakan bahwa: "*The government bureaucracy is a group formally organized office and duties, linked in complex grading subordinates to the formal role makers*". Fritz Morstein Marx yang dikutip oleh Albrow (1996) mendefinisikan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang sifat spesialisasi dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah. Ferrel Headi yang mengutip rumusan Thompson menyatakan bahwa birokrasi disusun sebagai suatu hierarki otorita yang begitu terperinci yang mengatasi pembagian kerja dan juga dirinci.

Menurut Weber sebagaimana dikutip oleh Thoha (2004) menjelaskan bahwa tipe ideal birokrasi adalah suatu birokrasi atau administrasi yang mempunyai suatu bentuk yang pasti di mana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian. Menurut Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

- (1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya;
- (2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil;
- (3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya;
- (4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan, Uraian tugas (*job discription*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak;
- (5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif;
- (6) Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu;
- (7) Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan sistem merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif;
- (8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya;

(9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Selanjutnya Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen tersebut adalah: *pertama*, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*inherent tendency*); *kedua*, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut; *ketiga*, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikuler.

Sekarang ini masa depan birokrasi memiliki makna reformasi birokrasi yang bekerja sesuai tingkat modernitas publik dan kualitas harapan pelayanan publik sebagai mesin organisasi yang menghasilkan kebijakan publik yang sangat penting, progresif dan pro pelayanan publik. Sayangnya, birokrasi sendiri sering tidak bekerja dengan efektif. Isu tentang kapasitas administrasi merupakan fenomena umum yang dialami oleh negara-negara berkembang. Cheema (2005:141-146) mengidentifikasi beberapa isu kritis terkait dengan kapasitas manajemen sektor publik; (a) *Civil Service Reforms*, yang terkait dengan sistem remunerasi, kualitas aparat, penilaian kinerja dan sistem rekrutmen dan pengembangannya; (b) *Leadership and Vision*, yang merupakan bentuk kepemimpinan transformatif sebagai prasyarat untuk menjamin kualitas pelayanan publik; (c) *Strategic Management*, yakni tentang visi dan misi yang harus diterjemahkan ke dalam kebijakan dan program dalam rangka mencapai tujuan organisasi, (d) *Human Resource Management and Training*, yang selama

ini cenderung lebih banyak mengurus administrasi dan aturan kepegawaian daripada mengembangkan kinerja SDM.

Oleh sebab itu, Effendi dalam tulisannya yang berjudul "Reformasi Aparatur Negara Guna Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka", mencoba menyentuh persoalan yang sangat mendasar, yakni civil service reform di bidang SDM aparatur negara. Effendi mengusulkan beberapa prinsip pengaturan aparatur yang menyangkut integrasi ketentuan perangkat daerah dan kepegawaian daerah, penerapan *merit-based personnel management system*, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara jabatan politik dan jabatan profesional, netralitas aparatur negara, sistem remunerasi dengan memberikan kewenangan kepada daerah, pemisahan fungsi regulasi dan pengawasan aparatur negara.

Persoalan menyuntikkan energi positif, responsif, solutif dan budaya kerja meningkatkan pelayanan publik dalam birokrasi juga menjadi perhatian Joko Widodo saat menjadi Walikota Solo dan Gubernur DKI Jakarta. Joko Widodo dalam bukunya: "Pengalaman Memimpin Kota Solo (2008)", mengatakan untuk membangun *Good Governance* di sektor publik, birokrasi harus membuat terobosan dan berani mengambil resiko kerja. Joko Widodo menunjukkan pengalaman dirinya sendiri sebagai walikota dan gubernur, bahwa birokrasi pemerintahan sering berjalan lamban dan sangat berbeda dengan birokrasi perusahaan swasta. Joko Widodo memberikan resep perbaikannya melalui perubahan *mindset* dan budaya kerja, yakni dengan mengubah pola pikir yang lebih bersifat melayani dan *entrepreneurial*, membangun landasan untuk memotivasi pegawai, dan menata sistem organisasi pemerintah daerah agar lebih lincah, responsif dan fleksibel.

Reformasi melalui perombakan struktur sangat penting, dan selama ini, pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan di bidang restrukturisasi seperti penataan kelembagaan, mengembangkan ICT dalam rangka penyederhanaan proses, dan lain-lain. Akan tetapi, berdasarkan pengalaman, reformasi struktur saja tidak cukup untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Hal yang dirasakan sangat berat tetapi juga jarang dilakukan dalam reformasi adalah bagaimana merombak *mindset* para birokrat. Dalam manajemen, transformasi perubahan kultur (nilai-nilai dan perilaku) jauh lebih penting dan mendasar ketimbang perubahan teknikal.

Berbagai riset menunjukkan bahwa ada kaitan erat antara budaya atau nilai dengan kinerja demokrasi dan birokrasi. Untuk membangun birokrasi dan demokrasi yang baik diperlukan sebuah prasyarat budaya. Etos kerja, budaya hierarki atasan-bawahan, nilai terhadap prestasi dan lain-lain akan berpengaruh kepada bekerjanya sistem birokrasi dan demokrasi. Tulisan dan tesis Huntington (1993) tentang hubungan antara *confucianism* dan demokrasi barat, merupakan bukti adanya relasi antara budaya dan kinerja *democratic governance*.

Hal yang menjadi perhatian banyak pengamat dan penulis adalah bagaimana membangun budaya kerja birokrasi agar *output* kinerjanya meningkat? Perlunya memperhatikan dimensi budaya dalam reformasi birokrasi. Hal ini perlu ditekankan karena selama ini reformasi birokrasi lebih menitikberatkan pada perubahan struktur dan mekanisme kerja birokrasi, akan tetapi melupakan dimensi budaya yang menjadi ruh dari reformasi birokrasi itu sendiri. Thoha (2004) mendiskusikan perlunya "Membangun Budaya Birokrasi Pemerintah". Pembahasan budaya birokrasi yang diangkat oleh Miftah Thoha berkaitan dengan pola hubungan antara pejabat politik sebagai penguasa dan

pejabat birokrasi sebagai pelaksana kebijakan. Tjiptoherijanto mengangkat sebuah topik berjudul "Peningkatan *Trust* dalam pemerintahan; Kasus Indonesia". Penulisnya mengungkapkan bahwa perlu ada paradigma dari *bureaucratic* paradigma ke arah *minimal state* dan akhirnya *reinventing government*.

Pengamat birokrasi, Pramusinto, *et al.* (2009) menulis makalah yang berjudul "Membangun Budaya Kepemimpinan Birokrasi di Indonesia". Dalam makalah tersebut, penulis berargumen bahwa kepemimpinan merupakan elemen penting bagi pencapaian tujuan organisasi. Akan tetapi, fokus pembicaraan selama ini hanya terkait dengan kepemimpinan politik di tingkat bupati, gubernur atau presiden. Sejauh ini, kepemimpinan yang waktunya hanya 4-5 tahunan tidak berjalan efektif selama birokrat yang berada di setiap tingkatan tidak memiliki budaya kepemimpinan. Pramusinto mengusulkan agar dibangun budaya kepemimpinan melalui pola rekrutmen yang tepat sehingga terseleksi SDM birokrasi yang terbaik. Pramusinto, menyadari perlunya penggunaan teknologi informasi dan bagaimana resistensi terjadi dalam birokrasi, menghindari korupsi dan merubah perilaku birokrasi dari hierarkhis dan kaku menjadi lebih flat dan fleksibel. Sayangnya dalam menerapkan ICT, birokrasi sering terhambat oleh beberapa kendala seperti gagap teknologi, masalah ekonomi, budaya birokrasi dan kepribadian birokrat.

Birokrasi yang profesional, efisien dan peningkatan layanan publik, adalah hal terpenting dalam reformasi tata pemerintahan yang telah dan terus dilakukan oleh Pemerintah. Menurut Dwiyanto (2011:214-216) dalam bukunya "Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi", mengemukakan bahwa mekanisme dan institusi birokrasi dapat menciptakan

peluang bagi adanya pertukaran antara penggunaan kewenangan birokrasi dan uang, fasilitas, serta sumber kenikmatan lainnya. Para pemangku kepentingan yang membutuhkan *privileges* dari pemerintah dan birokrasinya, berupa perizinan, kekuasaan dan pelayanan, kebanyakan bersedia membeli dan menukarkannya dengan uang, fasilitas, dan sumber kenikmatan lainnya yang dibutuhkan oleh pemburu rente di birokrasi dan agen-agen kekuasaan lainnya.

Birokrasi yang buruk dapat mendorong perilaku koruptif melalui terciptanya peluang bagi aktor-aktor yang ada di dalam ataupun di luar birokrasi untuk memburu rente (Dwiyanto, 2006). Prosedur dan proses kerja birokrasi yang buruk, tidak transparan, dan penuh ketidakpastian menciptakan peluang bagi aktor-aktor di dalam dan di luar birokrasi untuk memburu rente melalui mempertukarkan *privileges* dengan uang, fasilitas, dan sumber kenikmatan lainnya. Para pemburu rente di birokrasi yang melihat *privileges* tertentu, seperti kewenangan, pelayanan dan fasilitas yang bernilai tinggi bagi warga akan menjadikan *privileges* tersebut sebagai peluang untuk mencari rente. Sebaliknya, warga dan pemangku kepentingan yang melalui proses untuk memperoleh *privileges* tersebut secara wajar lebih sulit dan penuh dengan ketidakpastian, cenderung lebih memilih untuk membayar rente daripada membiarkan dirinya terlibat dalam ketidakpastian. Dalam kondisi yang demikian birokrasi yang buruk menciptakan atau bahkan menjadi pasar bagi berlangsungnya mala administrasi pelayanan publik, yang pada ujungnya akan menimbulkan transaksi korupsi.

Dari perspektif, ini maka mereformasi total birokrasi pemerintah adalah keniscayaan bagi peningkatan dan perbaikan pelayanan publik dan sistem administrasi publik di Indonesia. Masalah yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia sangat kompleks, multidimensional, dan tidak hanya terkait dengan

masalah internal birokrasi, tetapi terkait juga dengan lingkungan yang lebih luas, seperti sistem politik, hukum dan budaya yang koruptif (Dwiyanto, 2006). Dari perspektif internal birokrasi, masalah yang menonjol diantaranya adalah struktur kelembagaan birokrasi yang masih sangat weberian, tercermin dari strukturnya yang sangat hierarkis.

Salah satu sumber kelemahan birokrasi pemerintah yang sering mendorong terjadinya benturan organisasi birokrasi dan tumpang tindih kewenangan birokrasi adalah karena adanya struktur kelembagaan birokrasi yang salah dan tidak tepat sasaran atau ukuran. Seperti dalam pembentukan lembaga birokrasi baru Kantor Staf Presiden (KSP), yang peran dan fungsinya selama ini sebenarnya sudah dijalankan Sekretaris Kabinet, Sekretaris Negara, Sekretaris Presiden, Jubir dan Staf Khusus Presiden, Menteri Koordinator dan Menteri PAN RB. Hal seperti ini bisa terjadi karena struktur birokrasi Weberian sering menghalangi interaksi yang mudah dan sederhana. Proses kerja dalam birokrasi pemerintah menjadi sangat kompleks dan panjang. Struktur birokrasi harus diubah menjadi matriks karena model organisasi matriks mengendorkan sekat-sekat birokrasi yang kompleks. Pola hubungan yang selama ini hanya bersifat vertikal dapat diperkaya dengan pola hubungan yang bersifat horizontal. Kapasitas atasan sangat menentukan apakah birokrasi pemerintahan itu pada akhirnya akan akuntabel pada warga dan pemangku kepentingannya ataukah tidak. Hal ini yang mendasari mengapa birokrasi Weberian cenderung menggunakan pengawasan melekat, sebagai instrumen untuk mewujudkan akuntabilitas aparatnya (Albrow, 1996).

Dalam konteks keberadaan lembaga birokrasi baru KSP, maka kewenangan dan program kerja yang dibuat KSP harus menjamin tidak adanya

benturan dan tumpang tindih kewenangan dengan lembaga pemerintah lainnya dan adanya keefektifan serta efisiensi hasil kerjanya yang memang dibutuhkan publik. Hanya dengan itu kekuasaan KSP akan menjadi semakin mudah untuk dikontrol publik karena warga akan lebih mudah untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan pengambilan keputusan. Warga juga akan menjadi semakin mudah untuk mengendalikan dan mengawasi praktik penggunaan kekuasaan karena penggunaan kekuasaan menjadi lebih mudah diamati dan dikritisi ketika dinilai tidak sesuai dengan harapan warga atau norma-norma yang berlaku. Ternyata tanpa adanya transparansi, asumsi-asumsi tersebut di atas cenderung tidak berlaku, apa yang terjadi di daerah membuktikan bahwa desentralisasi tidak akan mampu menekan praktik korupsi di daerah tanpa adanya transparansi. Dengan demikian transparansi merupakan isu penting dalam mencegah birokrasi agar tidak menyalahgunakan wewenang dan bisa berfungsi maksimal, sehingga tidak terjadi persaingan tidak sehat dan berbenturan kerja dengan sesama lembaga birokrasi publik.

Pentingnya birokrasi dalam perumusan kebijakan menekankan akuntabilitas dalam birokrasi di antara sesama lembaga birokrasi publik yang tugas dan kewenangannya relatif sama, seperti lembaga KSP dan Setkab, Setneg, Setpres, Menteri Koordinator dan MenpanRB. Untuk itu selain harus ada akuntabilitas tanggung-renteng yang tidak hanya berbasis individual melainkan tetapi juga kelompok, termasuk antara KSP dan Setkab/Setneg/Setpres/Menko/MenpanRB harus bisa bersinergi dan membuktikan bahwa tidak terjadi tumpang tindih birokrasi dan benturan tugas dan kewenangan diantara sesama lembaga pemerintah. Sehingga proses dan perumusan kebijakan akan cepat, tepat dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

2.7 Kerangka Konseptual Penelitian

Pembangunan kapasitas (*capacity building*) pada hakekatnya adalah upaya penggunaan strategi dan metode untuk pengembangan kemampuan organisasi dari kondisi sebelumnya menjadi suatu kondisi yang lebih baik. Kondisi yang lebih baik tersebut adalah meningkatnya kinerja organisasi yang ditandai oleh adanya peningkatan efisiensi, keefektifan dan responsivitas organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sebagaimana dikatakan oleh Grindle, "*capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*". (Grindle, 1997:6).

Brown (2001:25), mendefinisikan sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan. Sedangkan Morison (2001:42) melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada.

Jelas bahwa ada hubungan antara pembangunan kapasitas dengan kinerja organisasi. Adanya hubungan antara kapasitas dengan kinerja organisasi juga dapat ditemui dalam pernyataan Brown, yang menyatakan bahwa "*common to all characterizations of capacity buliding is the assumption that capacity is linked to performance. A need for capacity building is often identified when performance is inadequate or falters. Moreover, capacity building is only perceived as effective if it contributes to better performace*". (Brown, 2001:10). Jadi jelas

bahwa karakteristik umum dari konsep pembangunan kapasitas adalah bahwa konsep tersebut berhubungan erat dengan kinerja organisasi. Pembangunan kapasitas dibutuhkan pada saat kinerja organisasi atau individu menurun atau melemah. Dengan demikian, pengukuran pembangunan kapasitas dapat dilihat dari sejauh mana keefektifannya dalam meningkatkan kinerja organisasi.

Menurut Eade (1997) konsep pembangunan kapasitas mencakup tiga hal penting yaitu: individu, organisasi dan *network* atau jaringan kerja. Individu berkenaan dengan keahlian, wawasan dan potensi semata, tetapi juga upaya individu dalam melaksanakan tujuan organisasi, selain aspek kepribadian dalam bekerja. Aspek organisasi dimaknai sebagai peningkatan kinerja dan bagaimana organisasi melakukan secara ideal peran dan fungsinya. Sedangkan aspek *network* lebih didasari pada pengembangan individu dan organisasi tidak terlepas dari lingkungan bahkan agar dapat bertahan dan berkembang suatu organisasi berinteraksi dengan lingkungan yang lebih luas.

Salah satu kinerja yang ingin dicapai melalui pembangunan kapasitas adalah keefektifan organisasi dalam perumusan kebijakan publik. Perumusan kebijakan adalah suatu proses penyusunan kebijakan yang dimulai dari penyusunan agenda pemerintah sampai dengan disusunnya suatu kebijakan. Tahapan ini merupakan inti dari kebijakan publik karena dalam proses ini ditentukan batas-batas suatu kebijakan. Kebijakan publik yang telah dirumuskan akan menentukan proses implementasi kebijakan dan selanjutnya menentukan kinerja kebijakan. Menurut Santosa, tahapan formulasi kebijakan berkorelasi dengan keefektifan implementasi kebijakan. Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan dan bagaimana asal-usul kebijakan dirumuskan untuk

menanggapi masalah-masalah tertentu serta bagaimana suatu usul kebijakan tertentu dipilih di antara begitu banyak pilihan. (Santosa, 1993).

Masalah-masalah publik yang terjadi dan dipilih, kemudian menjadi agenda pemerintah untuk selanjutnya dirumuskan menjadi kebijakan publik. Menurut Indiahono (2009), tahapan penyusunan agenda pemerintah mencakup tiga aspek, yaitu: (a) persepsi masalah publik, yaitu mencakup bagaimana isu atau masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, apakah dipandang sebagai sesuatu yang penting atau biasa-biasa saja; (b) pendefinisian masalah, yaitu pembatasan dan identifikasi masalah publik; dan (c) mobilisasi dukungan untuk masuknya masalah publik menjadi agenda pemerintah.

Setelah masalah publik menjadi agenda pemerintah, maka tahapan selanjutnya adalah proses politik, yaitu pembahasan pada lembaga legislatif, yang juga melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Tahapan ini disebut sebagai formulasi dan legitimasi kebijakan, yang mencakup kegiatan-kegiatan:

- (a) mendisain tujuan dan program yang dapat diterima untuk menyelesaikan masalah publik;
- (b) menganalisis berbagai macam informasi, biasanya dilakukan oleh para ahli dalam bidangnya, sehingga dapat menghasilkan rumusan kebijakan publik yang berkualitas;
- (c) merancang berbagai alternatif kebijakan yang memiliki kemungkinan paling rasional dan visibel dalam memecahkan masalah publik;
- (d) advokasi dan membangun koalisi dalam rangka upaya mengembangkan dan memasukkan alternatif kebijakan yang memenuhi harapan “kelompoknya”, sehingga dalam kegiatan ini nampak ada “persaingan” antar-kelompok kepentingan agar kepentingannya terwakili dalam alternatif kebijakan;

(e) kompromi, negosiasi dan keputusan, merupakan langkah terakhir dalam proses perumusan kebijakan publik, dimana masing-masing pihak saling “menerima” dan “memberi” sehingga terjadi kompromi untuk suatu keputusan yang melahirkan kebijakan publik terbaik.

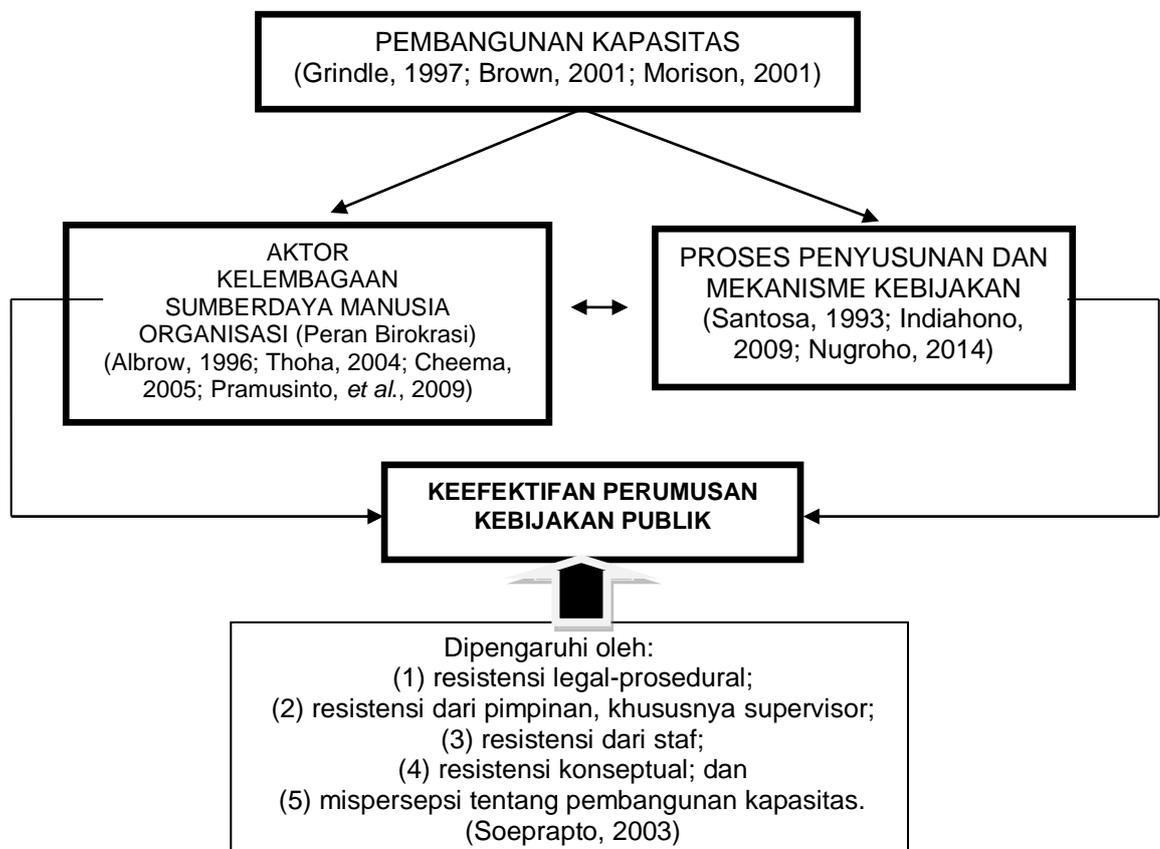
Proses perumusan kebijakan yang panjang, sebagaimana dijelaskan di atas sudah barang tentu membutuhkan kapasitas sumberdaya yang memadai, sehingga output dari proses tersebut dapat menghasilkan kebijakan publik yang terbaik. Oleh karena itu, sangatlah penting untuk melaksanakan pengembangan kapasitas organisasi, terutama jika organisasi tersebut memiliki tugas khusus merumuskan kebijakan publik, dan atau memberikan masukan dalam proses perumusan kebijakan publik, sebagaimana yang dilakukan oleh Kantor Staf Presiden.

Menurut Soeprapto (2003), pelaksanaan pembangunan kapasitas sekurang-kurangnya menghadapi lima faktor penghambat, yaitu: (1) resistensi legal-prosedural; (2) resistensi dari pimpinan, khususnya supervisor; (3) resistensi dari staf; (4) resistensi konseptual; dan (5) mispersepsi tentang pembangunan kapasitas. Resistensi legal prosedural bersumber dari para pihak yang kurang atau tidak mendukung program pembangunan kapasitas yang dijalankan oleh organisasi, dikarenakan berbagai alasan. Beberapa faktor penyebab utama kurangnya dukungan tersebut, antara lain adalah rendahnya motivasi untuk berinovasi, rendahnya kemampuan berkompetisi, dan ketidaksiapan menerima perubahan. Bagaimanapun, melalui pembangunan kapasitas akan terjadi perubahan dalam organisasi sebagai akibat dari diterapkannya ide dan teknologi baru, bahkan nilai-nilai baru dalam organisasi. Sehingga bagi staf yang tidak siap dengan perubahan akan cenderung menolak

dilaksanakannya program pembangunan kapasitas. Resistensi dari supervisor umumnya bersumber dari adanya “ketakutan” akan perubahan posisi kepemimpinan dalam organisasi sebagai akibat dari meningkatnya kemampuan dan keahlian staf. Bagi pimpinan yang tidak siap berkompetisi maka akan cenderung menolak rencana pembangunan kapasitas. Apalagi jika pembangunan kapasitas tersebut jelas-jelas diarahkan bagi terjadinya perubahan struktur dalam organisasi, yang berakibat pada “terancamnya” posisi mereka yang berusaha mempertahankan *status quo* dalam organisasi. Resistensi atau penolakan bisa juga berasal dari staf sebagai akibat ketidakmampuan menanggung risiko perubahan yang terjadi yang timbul sebagai akibat dilakukannya pembangunan kapasitas. Beberapa staf, misalnya menganggap bahwa ada beban kerja yang bertambah sebagai dampak dari adanya pembangunan kapasitas padahal penambahan beban tersebut tidak berkorelasi linier dengan penambahan upah atau insentif yang mereka terima. Akibatnya mereka bersikap menolak beban kerja yang diberikan, dan sudah barang tentu hal ini menghambat pencapaian tujuan organisasi yang merupakan tujuan dari pembangunan kapasitas. Mispersepsi tentang pembangunan kapasitas juga merupakan faktor penghambat pelaksanaan pembangunan kapasitas dalam organisasi. Pembangunan kapasitas dipandang akan menimbulkan *self capacity building*, yaitu diagungkannya kemampuan individu tanpa melihat aspek-aspek lainnya. Padahal kerjasama, koordinasi dan upaya membangun *team-working* dalam organisasi juga sangat menentukan keberhasilan program pembangunan kapasitas. Inilah persepsi keliru yang sering terjadi dalam organisasi dewasa ini, sehingga harus dibangun suatu pengertian yang benar tentang maksud dan

tujuan pembangunan kapasitas, baik untuk memenuhi kebutuhan individu maupun pencapaian tujuan organisasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat digambarkan kerangka konseptual penelitian ini sebagaimana disajikan di bawah ini.



Gambar 2.2. Kerangka Konseptual Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif yang hendak menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis tentang *capacity building* pada Kantor Staf Presiden dalam suatu proses perumusan kebijakan. Fokus penelitian ini lebih pada studi pelaksanaan pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden, dan dampaknya terhadap keefektifan proses perumusan kebijakan publik dan faktor-faktor yang dapat memperkuat dan memperlemah proses tersebut pada Kantor Staf Presiden.

Adapun beberapa pertimbangan yang mendasari mengapa penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, adalah sebagaimana dinyatakan oleh Usman dan Setiady (2006:47), yaitu: (1) jenis penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang lengkap dan komprehensif dalam menganalisis suatu fenomena; (2) penelitian kualitatif lebih peka menangkap arus informasi kualitatif deskriptif, dengan cara tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek penelitian. Dengan kata lain semua data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus akan dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi dan terangkai sebagai satu kesatuan. Penelitian dengan jenis kualitatif berupaya mengembangkan ranah penelitian dengan terus menerus memperluas rasa ingin tahu dengan beragam pertanyaan penelitian dan bahkan bisa saja memunculkan pemikiran dan hipotesis baru serta isu baru bagi penelitian terkait dan penelitian selanjutnya. Hal ini dikarenakan prinsip dasar dari jenis penelitian kualitatif ini

adalah penelitian naturalistik yang sangat mementingkan kesesuaian, keteraturan dan konsistensi.

Dalam konteks penelitian disertasi ini, penggunaan jenis penelitian kualitatif didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut:

- (1) Studi mengenai *capacity building* Kantor Staf Presiden dalam dinamika relasi kerjanya dengan lembaga pemerintah lainnya di Istana Kepresidenan dan di kabinet pemerintahan, melibatkan unsur *stakeholders* yang relatif banyak dan variatif. Oleh karena itu proses tersebut tidak hanya dilakukan oleh sekelompok aktor pengambil kebijakan tertentu saja, tetapi juga menyangkut aspek perilaku dan kultural dari para pejabat terkait, yang bidang tugasnya relatif sama dengan KSP.
- (2) Tujuan penelitian ini ditandai oleh adanya dinamika interaksi di antara realitas yang ada. Untuk memaknai kegiatan interaktif ini peneliti berinteraksi langsung dengan para informan dan sumber data, antara lain dengan menginterview dan mengobservasi dalam suasana natural, yaitu dalam proses kegiatan kerja dan hasil kebijakan dari staf KSP dan staf lembaga pemerintah terkait, baik di Istana Presiden dan di kabinet pemerintahan. Hal ini agar peneliti memperoleh pemahaman yang utuh (menurut persepsi mereka sebagai sumber informasi dan bukan persepsi peneliti) tentang kredibilitas, tujuan, dan latar belakang untuk mencapai tujuan itu.
- (3) Dibaca dari judulnya, penelitian ini adalah suatu studi kasus yang termasuk dalam salah satu metode penelitian kualitatif. Studi kasus diambil, karena penelitian ini terbatas pada kantor lembaga KSP, unit kerja yang ada di Istana Kepresidenan dan kabinet pemerintahan yang relasi kerjanya berhubungan dengan KSP. Di samping itu, penelitian ini merupakan

penelitian komprehensif dan terinci tentang suatu unit sosial yang ada selama kurun waktu tertentu.

- (4) Studi kasus seperti yang dikutip dari Bungin (2003), mempunyai keunggulan sebagai berikut: (a) dapat memberikan informasi penting mengenai hubungan antara faktor-faktor yang ada serta proses-proses yang memerlukan penjelasan dan pemahaman yang lebih luas; (b) memberikan kesempatan untuk memperoleh wawasan mengenai konsep dasar perilaku manusia, khususnya tentang sikap dan perilaku pejabat daerah sehubungan dengan fenomena pencegahan keterlibatan pejabat daerah dalam tindak pidana korupsi. Melalui penyelidikan intensif, peneliti dapat menemukan karakteristik dan hubungan-hubungan yang mungkin tidak diduga sebelumnya; (c) dapat menyajikan data dan temuan yang sangat berguna sebagai dasar untuk membangun latar permasalahan bagi perencanaan penelitian yang lebih besar dan mendalam dalam rangka pengembangan ilmu sosial. Di samping itu, studi kasus memiliki keunggulan spesifik lainnya, sebagaimana diungkapkan oleh Black dan Champion (1992), sebagaimana dikutip Bungin (2003), yakni: (1) bersifat luwes berkenaan dengan metode pengumpulan data yang digunakan; (2) keluwesan studi kasus menjangkau dimensi yang sesungguhnya dari topik yang diselidiki; (3) dapat dilaksanakan secara praktis di dalam banyak lingkungan sosial; (4) studi kasus menawarkan kesempatan membangun teori berbasis data yang diperoleh di lapangan; (5) studi kasus bisa sangat murah, bergantung pada jangkauan penyelidikan dan tipe teknik pengumpulan data yang digunakan.

Walaupun banyak keunggulan yang ditawarkan oleh model studi kasus, ternyata juga mengandung sejumlah kelemahan yang harus disadari oleh

peneliti, yaitu: *pertama*, studi kasus kurang memberikan dasar yang kuat untuk melakukan suatu generalisasi secara ilmiah. *Kedua*, kedalaman studi yang dilakukan tanpa banyak disadari ternyata justru mengorbankan tingkat keluasan yang seharusnya dilakukan, sehingga sulit digeneralisasikan pada keadaan yang berlaku umum. *Ketiga*, ada kecenderungan studi kasus kurang mampu mengendalikan pengaruh bias subyektivitas peneliti. Kasus yang dipilih untuk diteliti, misalnya cenderung lebih karena sifat dramatisnya, bukan karena sifat khas yang dimilikinya. Dengan demikian subyektivitas peneliti dikhawatirkan terlalu jauh mendominasi dan mencampuri proses dan hasil penelitian. Untuk mengatasi hal tersebut perlu ada terobosan alternatif agar model studi kasus ini bisa lebih obyektif, yaitu dengan cara: *Pertama*, studi kasus harus signifikan. Artinya, kasus yang diangkat mengisyaratkan sebuah keunikan yang betul-betul khas serta menyangkut kepentingan publik atau masyarakat umum dan bukan sifat dramatis atau ego peneliti belaka. *Kedua*, studi kasus harus lengkap, yang dicirikan oleh tiga hal, yaitu: (1) kasus yang diteliti memiliki batas-batas yang jelas (ada perbedaan yang tegas antara fenomena dengan konteksnya); (2) tersedianya bukti-bukti relevan yang kuat dan meyakinkan; dan (3) berusaha mempermasalahkan ketiadaan kondisi buatan tertentu. Dengan kata lain, meski menghadapi berbagai keterbatasan, fakta kasus yang diteliti haruslah diselesaikan dengan tuntas. *Ketiga*, studi kasus mempertimbangkan adanya alternatif perspektif. Bahwa kemungkinan munculnya bukti-bukti dan/atau jawaban yang berbeda harus dapat diantisipasi dengan baik dan menjadi tantangan ujian bagi peneliti untuk menuntaskannya.

3.2 Fokus Penelitian

Sesuai relevansi dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, maka fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

- (1) upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden, yang dilihat dari: (a) upaya penentuan secara jelas visi dan misi organisasi; (b) upaya perbaikan sistem kebijakan; (c) upaya perbaikan struktur organisasi; (d) upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan; (e) upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal; (f) upaya pengembangan sumberdaya manusia; dan (g) upaya pengembangan sistem jaringan (*networking*);
- (2) dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan Kantor Staf Presiden, yang dilihat dari: jumlah kebijakan publik yang telah dan sedang dirumuskan;
- (3) faktor-faktor yang memperkuat dan memperlemah Kantor Staf Presiden dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik, yang dilihat dari faktor internal dan eksternal.
- (4) model pembangunan kapasitas Kantor Staf Presiden yang dapat meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik, yang akan disajikan dalam dua model, yaitu model existing yang sedang diterapkan, dan model yang direkomendasikan setelah dianalisis kekuatan dan kelemahan dari model existing.

3.3 Sumber Data

Kegiatan pengumpulan data dalam proposal penelitian ini dilakukan pada beberapa narasumber, yaitu: informan, fenomena atau peristiwa, dan

dokumen. Proses pengumpulan data pada setiap sumber informasi menggunakan “arahan” fokus penelitian, sehingga dapat dipisahkan antara data yang betul-betul dibutuhkan dan relevan (memenuhi kriteria inklusi) dan data yang harus disisihkan karena tidak relevan (memenuhi kriteria eksklusi).

(a) Informan

Pada penelitian ini, informan kunci ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, yaitu penentuan jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan adalah penguasaan informasi dan data yang diperlukan. Pemilihan informan ini didasarkan atas subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan bersedia memberikan informasi. Berdasarkan kriteria ini maka peneliti memilih subyek utama penelitian adalah pimpinan dan staf lembaga KSP, yaitu para Deputi dan Staf Ahli Deputi; Koordinator satgas Penataan Kelembagaan dan SDM KSP; kemudian pimpinan dan staf di lembaga di kantor kepresidenan seperti Setneg, Setkab, Setpres serta di kabinet yaitu staf pada Menteri Koordinator dan Kementerian PAN RB, Asdep Asesmen dan Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan Kelembagaan dan Tata Laksana Kantor Menpan RB; Sekretaris Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB).

Informan selanjutnya dipilih berdasarkan teknik *snowball sampling*, berdasarkan informasi tentang sumber data yang diberikan oleh informan kunci. Misalnya, informan kunci penelitian ini, adalah pucuk pimpinan lembaga terkait di Istana Kepresidenan dan di kementerian kabinet yang

selama ini dinilai sangat kritis dalam menyikapi keberadaan dan tugas kewenangan lembaga baru KSP. Proses *snowball sampling* berhenti pada saat peneliti merasa bahwa informasi yang diperoleh sudah memadai yang ditandai dengan adanya kejenuhan data, yaitu kondisi dimana tidak ada lagi variasi data dan kedalaman informasi yang bisa diberikan oleh informan kunci.

(b) Peristiwa

Adapun sumber informasi lain dalam penelitian ini adalah peristiwa yang mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan aktivitas proses penyusunan kebijakan publik dan program kerja lembaga KSP. Peristiwa yang diobservasi, antara lain: presentasi program, pelaksanaan program, evaluasi program, pelaksanaan rapat, kegiatan lapangan, pemantauan jaringan kerja dan sebagainya.

(c) Dokumen

Adapun sumber informasi ketiga dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen dan data sah yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui aparat pada lembaga KSP, Setneg, Setkab, Setpres, Menteri Koordinator, Menteri PAN RB, yang terdiri dari: dokumen perjanjian kinerja tahun 2016; Peraturan Kepada Staf Kepresidenan No.1 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Staf Presiden; Peraturan Menteri Sekretaris Negara RI No.2 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Kantor Staf Presiden; Peraturan Presiden RI No.26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Kepresidenan; Rencana Pencapaian Sasaran Strategis pada Kementerian Negara/Lembaga Tahun Anggaran 2016; Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Sekretariat Kantor Staf

Kepresidenan; dan Naskah Akademik tentang Kantor Kepresidenan Tahun 2014.

3.4 Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan penelusuran dokumen. Pada proses pengumpulan data, pendekatan manusiawi antara peneliti dan sumber data (*informan*) menjadi instrumen utama dalam penelitian ini. Dengan menggunakan informan sebagai fokus subyek penelitian maka dalam pengumpulan data mengacu pada anggapan bahwa sumber data dapat memberikan respon berupa tanda responsif, penyesuaian, dan respon terhadap lingkungan. Oleh karena itu informan memiliki fleksibilitas yang tinggi dalam proses pengumpulan data di lapangan, maka komponen berikut yang menjadi perhatian selama penelitian adalah sebagai berikut:

- (1) Subyek/informan penelitian ini dipandang sebagai satu keutuhan, dimana perhatian terhadap subyek/informan mencakup daya imajinasi dan kreativitas. Konteks keutuhan pendapat dan pandangan subyek/informan, direkonstruksi dari segala macam signal yang dikeluarkan subyek/informan;
- (2) Perluasan penelitian ini dilakukan dengan mengembangkan cara penggalian yang lebih intensif pada subyek/informan yang diteliti;
- (3) Pemrosesan data dilakukan secepatnya, sejalan dengan perkembangan hasil temuan di lapangan untuk mendukung dugaan akan perilaku data;
- (4) Klasifikasi dan klarifikasi data dan tanggapan dilakukan langsung pada subyek/informan, sedemikian rupa sehingga keutuhan dari informasi yang

ditangkap baik secara langsung atau tidak langsung dapat dikonfirmasi secara langsung.

Untuk keperluan pengumpulan data selama penelitian di lapangan, diterapkan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

(1) Pengamatan (Observasi)

Menurut Rock (dikutip Atkinson, *et.al*, (eds.); 2001:32) penelitian kualitatif dalam upaya memperoleh data bergantung pada observasi partisipan. Melalui observasi partisipan, peneliti berusaha memasuki dunia kehidupan sehingga dapat memastikan logika subyektif pada apa yang dirasakan, didengar, dan dilihat tentang kehidupan sosial dari subyek penelitian. Sebagai seorang pengamat, peneliti berusaha berada di "luar" subyek penelitian sambil sesekali mengajukan pertanyaan yang relevan, dan menganalisisnya. Salim (2006), menyebut dua prinsip pokok yang mencirikan teknik observasi dalam tradisi kualitatif; (1) observer kualitatif tidak boleh mencampuri urusan subyek penelitian; (2) observer kualitatif harus menjaga sisi alamiah dari subyek penelitian. Macam macam teknik observasi menurut Sugiyono (2005) adalah: *pertama*, Observasi partisipatif, yaitu peneliti terlibat dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian. Sambil melakukan pengamatan, peneliti ikut melakukan apa yang dikerjakan sumber data, dan ikut merasakan suka dukanya. Dengan observasi partisipan ini, maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, tajam, dan sampai mengetahui pada tingkat mana dari setiap perilaku yang tampak. Dalam suatu organisasi pemerintah peneliti dapat berperan sebagai karyawan, ia dapat mengamati bagaimana perilaku karyawan dalam bekerja, bagaimana semangat

kerjanya, bagaimana hubungan satu karyawan dengan karyawan lainnya, hubungan karyawan dengan supervisor dan pimpinan, keluhan dalam melaksanakan pekerjaan dan lain-lain. Observasi partisipatif ini terbagi kedalam empat macam: (1) Partisipasi pasif. Peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut; (2) Partisipasi moderat. Dalam observasi ini terdapat keseimbangan antara peneliti menjadi orang dalam dengan orang luar. Peneliti dalam mengumpulkan data peneliti ikut dalam beberapa kegiatan tapi tidak semuanya; (3) Partisipasi aktif. Dalam observasi ini peneliti ikut melakukan apa yang dilakukan oleh nara sumber tetapi belum sepenuhnya lengkap; (4) Partisipasi lengkap. Dalam melakukan pengumpulan data, peneliti sudah terlibat sepenuhnya terhadap apa yang dilakukan sumber data. Jadi suasananya sudah natural, peneliti seolah-olah tidak terlihat bahwa ia sedang melakukan penelitian. Hal ini merupakan keterlibatan peneliti yang tertinggi terhadap aktivitas kehidupan yang diteliti. *Kedua*, Observasi terus terang atau tersamar. Dalam hal ini peneliti dalam mengumpulkan data menyatakan terus terang kepada sumber data, bahwa ia sedang melakukan penelitian. Jadi mereka yang diteliti mengetahui sejak awal sampai akhir tentang aktivitas peneliti. Tetapi dalam suatu saat peneliti juga tidak terus terang atau tersamar dalam observasi, hal ini untuk menghindari kalau suatu data yang dicari merupakan data yang masih dirahasiakan. *Ketiga*, Observasi tak berstruktur. Observasi dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan tidak berstruktur, karena fokus penelitian belum jelas. Fokus observasi akan berkembang selama kegiatan observasi berlangsung. Kalau masalah penelitian sudah jelas seperti dalam penelitian

kualitatif, maka observasi dapat dilakukan secara berstruktur dengan menggunakan pedoman observasi. Observasi tidak berstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis tentang apa yang akan diobservasi. Hal ini dilakukan karena peneliti tidak tahu secara pasti tentang apa yang akan diamati. Dalam melakukan pengamatan peneliti tidak menggunakan instrumen yang telah baku, tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan.

Menurut Sugiono (2005), manfaat observasi adalah sebagai berikut: (1) peneliti akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan dapat diperoleh pandangan yang holistik atau menyeluruh; (2) akan diperoleh pengalaman langsung, sehingga memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya. Pendekatan induktif membuka kemungkinan melakukan penemuan atau *discovery*; (3) peneliti dapat melihat hal-hal yang kurang atau tidak diamati orang lain, khususnya orang yang berada dalam lingkungan itu, karena telah dianggap biasa dan karena itu tidak akan terungkap dalam wawancara; (4) peneliti dapat menemukan hal-hal yang sedianya tidak akan terungkap oleh informan dalam wawancara, karena bersifat sensitif atau ingin ditutupi karena dapat merugikan nama lembaga atau individu, dsb.; (5) peneliti dapat menemukan hal-hal yang di luar persepsi informan, sehingga peneliti memperoleh gambaran yang lebih komprehensif; (6) melalui pengamatan di lapangan, peneliti tidak hanya mengumpulkan data yang kaya, tetapi juga memperoleh kesan-kesan pribadi, dan merasakan suasana situasi sosial yang diteliti. Obyek observasi dalam penelitian kualitatif ialah: (a) Tempat (*place*), dimana

interaksi dalam situasi sosial sedang berlangsung; (b) *Actor* (pelaku), atau orang-orang yang sedang memainkan peranan tertentu; (c) *Activity* atau kegiatan yang dilakukan aktor dalam situasi sosial yang sedang berlangsung. Sedangkan tahapan observasi dapat dilakukan sebagai berikut (1) Observasi deskriptif, dilakukan peneliti pada saat memasuki situasi sosial tertentu sebagai obyek penelitian; (2) Observasi terfokus, yaitu observasi yang dilakukan peneliti dengan mempersempit observasi yang difokuskan pada suatu aspek tertentu. Di sini sudah dilakukan analisis taksonomi sehingga dapat ditemukan fokus; (3) Observasi terseleksi. Pada tahap ini peneliti telah menguraikan fokus yang ditemukan sehingga datanya lebih rinci. Dengan melakukan analisis komponensial terhadap fokus, maka pada tahap ini peneliti telah menemukan karakteristik, kontras-kontras atau perbedaan dan kesamaan antara satu kategori dengan kategori lainnya. Pada tahap ini diharapkan peneliti telah dapat menemukan pemahaman yang mendalam atau hipotesis. Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan observasi lengkap dan kontiniu, karena posisi peneliti sebagai orang yang selama ini sangat sering berinteraksi langsung dengan staf dan pimpinan lembaga KSP.

(2) Wawancara

Teknik lain dalam mengumpulkan data penelitian adalah melalui serangkaian kegiatan wawancara. Proses ini dilakukan untuk mendapatkan data lapangan yang tidak bisa diakses melalui kegiatan observasi. Wawancara ini juga dimaksudkan untuk memperdalam pengetahuan atau pemahaman tentang obyek yang diobservasi. Langkah ini ditempuh untuk menghindari atau meminimalisir kesalahan dalam menginterpretasikan tentang makna

simbol-simbol atau kegiatan subyek penelitian yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dengan menggunakan teknik ini, diharapkan pengumpulan data lebih mendalam, lengkap, dan akurat, sehingga dapat membantu usaha menganalisis permasalahan secara lebih tajam. Data wawancara ini akan diperoleh melalui keterangan nara sumber yang menjadi informan penelitian, terutama mereka yang dianggap *well informed* terhadap berbagai hal yang relevan dengan permasalahan penelitian. Penentuan subyek informan pada penelitian ini sudah dilakukan sejak melakukan observasi, sehingga tidak terjadi salah-pilih. Sementara wawancara mendalam dilakukan terhadap informan untuk memberikan keleluasaan untuk menjelaskan dan menguraikan pendapatnya secara bebas, tidak dibatasi oleh pilih-pilih jawaban sebagaimana pada wawancara terstruktur. Pada penelitian ini wawancara dilakukan secara mendalam yaitu wawancara tidak terstruktur. Wawancara dimulai dari *key informan*, yaitu para Deputi dan Staf Ahli Deputi, kemudian dilanjutkan dengan informan lainnya berdasarkan referensi dari informan kunci (*snowball sampling*).

(3) Dokumentasi

Data dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data sekunder yang digali dari berbagai variasi dokumen-dokumen, monografi, arsip, kliping, data statistik, dan bahan-bahan lain dari sumber yang relevan selama penelitian ini berlangsung. Data dokumentasi yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi, "diuji" validitasnya, agar diperoleh data yang tepat dan akurat, sebelum disajikan dalam laporan penelitian.

3.5 Uji Keabsahan Data

Untuk memastikan bahwa data dari hasil penelitian telah sesuai sebagaimana yang diinformasikan oleh berbagai informan dalam wawancara, saat observasi maupun data saat FGD (*Focussed Group Discussion*, Kelompok Diskusi Terarah), maka dilakukan triangulasi. Sebagaimana dikatakan oleh Denzin (1978), bahwa pelaksanaan triangulasi perlu dilakukan untuk menguji keabsahan data dengan memanfaatkan sumber, metode, penyidik, dan teori yang digunakan. Dalam penelitian ini triangulasi dilakukan terhadap sumber data (informan) dan metode pengumpulan data dengan menggunakan langkah-langkah: (1) hasil wawancara dan observasi ditriangulasi melalui FGD untuk membandingkan kebenaran hasil wawancara dan observasi; (2) hasil-hasil wawancara dan observasi yang sudah dibahas dalam FGD kemudian ditunjukkan beberapa orang peserta FGD yang dianggap menguasai masalah penelitian ini untuk diminta mengkritisi dan mengoreksi atas kesalahan dan ketidaksesuaian; (3) hasil penelitian secara keseluruhan diseminarkan dalam tim kecil yang terdiri dari para ahli dan juga dari birokrasi yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik dalam program kerja lembaga KSP.

Uji keabsahan data dalam penelitian kualitatif adalah menyangkut validitas dan reliabilitas data penelitian. Validitas (kesahihan) dalam penelitian kualitatif ialah data tersebut dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada obyek yang diteliti. Di dalam penelitian kualitatif ini ada dua macam validitas, yaitu: (1) Validitas internal berkaitan dengan derajat akurasi desain penelitian dengan hasil yang dicapai; (2) Validitas eksternal berkenaan dengan derajat akurasi apakah hasil penelitian dapat digeneralisasikan atau diterapkan pada populasi dimana

sampel tersebut diambil (Sugiyono,2005). Reliabilitas (keterandalan) ialah konsistensi pengukuran suatu obyek secara berulang-ulang dan hasilnya dari pengukuran pertama sampai pengukuran terakhir haruslah tidak jauh berbeda.

Keabsahan data (*truthworthiness*) yang dikumpulkan dilihat dari kriteria derajat kepercayaan (*credibility*) dengan menggunakan teknik: perpanjangan keikutsertaan (*prolonged engagement*), ketekunan pengamatan (*persistent observation*), dan triangulasi (*triangulation*). Melalui perpanjangan pengamatan peneliti memiliki cukup banyak waktu untuk mempelajari “kebudayaan”, dapat melakukan pengujian terhadap distorsi data, dan juga untuk membangun kepercayaan subyek terhadap peneliti. Kemudian dengan ketekunan pengamatan dimaksudkan untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang menonjol dari setiap fokus yang diamati, untuk selanjutnya peneliti memusatkan diri pada ciri atau unsur tersebut. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data dengan cara mengkonfirmasi data tersebut kepada informan lain (triangulasi sumber), sehingga jawaban mereka dapat dibandingkan satu dengan yang lainnya. Triangulasi ini dilakukan terhadap lebih dari satu sumber untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran data penelitian.

Keabsahan data juga diuji melalui kriteria keteralihan (*transferability*). Untuk memenuhi kriteria ini maka peneliti berusaha untuk menyajikan hasil penelitian ini dengan memperkaya wacana ilmiah serta membandingkan dengan penelitian yang sejenis atau yang sudah ada. Kemudian pembuatan kesimpulan merupakan akhir dari hasil kondensasi data dan penyajian data. Pembuatan kesimpulan dapat dilakukan berdasarkan hasil lengkap penelitian yang sudah semuanya bisa diperoleh.

Pengujian *dependability* dilakukan dengan melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Jika peneliti tidak mempunyai dan tidak dapat menunjukkan “jejak aktivitas lapangannya”, maka *dependabilitas* penelitiannya patut diragukan. Dalam praktiknya di lapangan, peneliti menelusuri kembali kesesuaian catatan lapangan (*field notes*) dengan hasil wawancara dengan informan, apakah catatan yang ada sudah sesuai dengan yang dimaksud oleh informan. Demikian pula dengan foto-foto dokumentasi yang disajikan dicek kembali. Untuk memenuhi kriteria uji *dependability* maka peneliti berusaha untuk menyajikan hasil penelitian ini dengan memperkaya wacana ilmiah serta membandingkan dengan penelitian yang sejenis atau yang relevan dengan fokus penelitian ini.

Langkah yang terakhir menggunakan kriteria kepastian (*confirmability*), dan untuk mewujudkan kepastian atas hasil penelitian ini maka peneliti mendiskusikan dengan promotor dan ko-promotor. Setiap tahap dalam penulisan disertasi atau pun konsep yang dihasilkan dari lapangan dikonsultasikan dengan promotor dan ko-promotor serta para penelaah ahli (Tim Penguji Disertasi). Dengan demikian diperoleh masukan untuk menambah kepastian dari hasil penelitian.

3.6 Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi utama tempat penelitian ini adalah Kantor Staf Presiden yang berlokasi di Istana Kepresidenan, Jalan Veteran, Jakarta Pusat. Di Istana ini juga berkantor lembaga Setneg, Setkab dan Setpres. Juga kantor Menpan RB di jalan Jenderal Sudirman, Jakarta Selatan. Ada juga beberapa kantor lembaga

pemerintah terkait yang menjadi mitra kerja KSP, yaitu kantor Menteri Koordinator terkait dengan tugas dan program kerja KSP.

Di samping karena banyaknya organisasi yang terkait dengan pekerjaan KSP sebagai penyusun draft kebijakan, alasan lain memilih KSP adalah karena tugas organisasi ini yang relatif kompleks, yaitu memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden. Tugas-tugas ini akan melahirkan kebijakan yang memiliki dampak terhadap kinerja Presiden dan kabinetnya. Sehingga penting untuk diketahui upaya-upaya apa yang dilakukan dalam rangka membangun kapasitas organisasi ini (KSP) sehingga produk-produk kebijakan yang dihasilkan dapat efektif meningkatkan kinerja Presiden dan juga Wakil Presiden.

Sedangkan situs penelitian ini adalah tempat-tempat khusus yang direncanakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian, baik melalui wawancara maupun observasi. Tempat-tempat dimaksud antara lain adalah: ruangan kantor staf dan pimpinan lembaga KSP, Setneg, Setkab, Menpan RB, ruangan pejabat terkait dengan implementator kebijakan publik, ruangan data dan evaluasi, dan lain-lain.

3.7 Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data Model Interaktif dari Miles, Huberman, dan Saldana (2014:31-33), yakni metode analisis yang digunakan untuk proses analisis terhadap data yang

diperoleh di lapangan dan bergerak timbal balik secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Pada pelaksanaannya, cara yang digunakan adalah dengan memadukan secara interaktif dan sirkuler antara *data collection* (pengumpulan data), *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), dan selanjutnya menarik kesimpulan dan verifikasi (*drawing/verification*).

Penyajian data merupakan susunan sekumpulan informasi yang memungkinkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan serta membantu dalam memahami apa yang terjadi dan untuk melakukan sesuatu, termasuk analisis yang lebih mendalam atau mengambil aksi berdasarkan pemahaman. Apabila data yang telah disajikan, diverifikasi dan disimpulkan masih dirasakan ada kejanggalan, duplikasi serta ketidaksinkronan antara satu dengan yang lainnya, maka akan kembali dilakukan tahapan kondensasi data. Dalam penelitian ini data yang disajikan disinkronkan atau disesuaikan dengan masalah penelitian, dan untuk menjamin agar data tersebut koheren maka dirinci dalam fokus penelitian.

Kondensasi data adalah bentuk analisis yang mempertajam, memperhatikan, memfokuskan, membuang, dan mengatur data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dirumuskan dan diverifikasi. Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, memfokuskan, menyederhanakan, abstrak, dan/atau mengubah data yang muncul dari catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan-bahan empiris lainnya. Dengan kondensasi, kita membuat data kuat. Data kondensasi terjadi terus-menerus sepanjang pelaksanaan penelitian lapangan. Langkah selanjutnya dari kondensasi data adalah: menulis ringkasan, coding, mengembangkan tema,

membuat kategori, dan menulis catatan analisis. Kondensasi data merupakan proses transformasi yang terus dilanjutkan sampai penelitian lapangan berakhir, yaitu laporan akhir selesai ditulis. Oleh karena itu, dalam penelitian ini jika ditemukan kategori-kategori baru di lapangan penelitian maka fokus penelitian akan diubah atau disesuaikan.

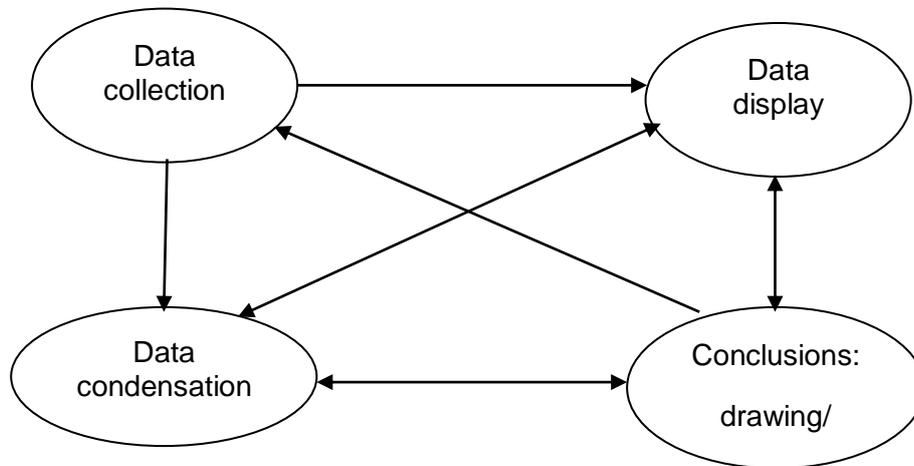
Langkah kedua dari kegiatan analisis ini adalah tampilan data. Secara umum, tampilan harus diorganisir dan informasi, harus dikelola sehingga dapat menghasilkan gambaran kesimpulan dan tindakan. Berdasarkan hal tersebut, peneliti dapat memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan, baik dalam hal menganalisis lebih lanjut atau mengambil tindakan berdasarkan pemahaman yang telah diperoleh. Seperti halnya kondensasi data, membuat dan menggunakan tampilan data merupakan kegiatan yang tidak dapat terpisahkan dari analisis dan merupakan bagian dari analisis. Merancang tampilan data, membuat baris dan kolom dari suatu matriks atau tabel untuk data kualitatif, dan memutuskan data mana yang harus dimasukkan kedalam tabel-tabel merupakan kegiatan analisis. Dalam penelitian ini, hasil wawancara yang relevan dengan fokus dipilih untuk disajikan dengan melihat variasi sumber, artinya tidak hanya dari aktor perencana yang ada di Kantor KSP, tetapi juga dari aktor lainnya dari Kantor Setkab, Setneg, dan aktor lainnya yang terkait dengan proses pembangunan kapasitas KSP. Demikian pula, peneliti telah memilih data sekunder yang relevan yang diperoleh dari dokumen-dokumen laporan kegiatan di KSP, maupun data sekunder yang telah diolah terlebih dahulu (dipilah dan disederhanakan), sehingga mudah dipahami dalam penyajiannya.

Sirkulasi selanjutnya dari kegiatan analisis ini adalah menggambarkan dan memverifikasi. Mulai dari koleksi data, peneliti kualitatif menafsirkan hal-hal

yang terjadi dengan mencatat pola, menjelaskan, mencari penyebab dan merumuskan proposisi. Kesimpulan akhir mungkin tidak akan muncul hingga pengumpulan data selesai, tergantung pada besarnya ukuran catatan lapangan, pengkodean, penyimpanan, metode yang dipakai, kepiawaian peneliti dan batas waktu yang diperlukan untuk dipenuhi.

Tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data tersebut merupakan proses siklus interaktif. Peneliti terus bergerak di antara empat kegiatan ini, yaitu selama pengumpulan data dan kemudian dilanjutkan antara kondensasi, menampilkan, dan penarikan kesimpulan/verifikasi pada akhir waktu penelitian. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti mencari arti interaksi yang terjadi, mencatat keteraturan penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi. Kesimpulan-kesimpulan "final" mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan, dan metode pencarian ulang yang digunakan, ketersediaan waktu peneliti, dan ketersediaan dana. Coding data, misalnya (data kondensasi), membuat ide-ide baru tentang apa yang harus dilakukan sampai ke matriks data (tampilan data). Memasukkan data memerlukan data kondensasi. Sebagaimana pengisian matriks, pembuatan kesimpulan awal, peneliti juga mengambil keputusan, misalnya, untuk menambahkan kolom pada matriks untuk menguji kesimpulan.

Analisis data kualitatif pada intinya adalah terus menerus dan selalu berulang. Pembahasan tentang kondensasi data, tampilan, dan penarikan kesimpulan/verifikasi berturut-turut sebagai langkah analisis data yang saling mengikuti satu sama lain. Model interaktif dalam analisis data dapat ditunjukkan dalam Gambar 3.1 di bawah ini;



Gambar 3.1 **Components of Data Analysis: Interactive Model**

Sumber: Matthew B. Miles, *et al.*, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Singapore: SAGE Publications Inc., 2014:33.

BAB IV

PROFIL KANTOR STAF PRESIDEN

4.1 Landasan Hukum, Tugas dan Fungsi

Kantor Staf Presiden (KSP) didirikan berdasarkan Peraturan Presiden RI No.26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 34). Dalam peraturan ini disebutkan bawah dasar pertimbangan pendirian KSP adalah untuk memperkuat tugas dan fungsi Unit Staf Kepresidenan, dalam lebih meningkatkan kelancaran pengendalian program-program prioritas nasional dan penyelenggaraan komunikasi politik kepresidenan serta pengelolaan isu-isu strategis.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, terdapat tiga tugas pokok yang diharapkan dari KSP, yaitu: (a) memperlancar pengendalian program prioritas nasional; (b) penyelenggaraan komunikasi politik kepresidenan; dan pengelolaan isu-isu strategis. Hal ini sesuai dengan yang dinyatakan dalam Pasal 2 Perpres No.26 Tahun 2015, yang menyebutkan: "Kantor Staf Presiden mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis".

Ketiga tugas tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam fungsi KSP, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 PerPres No.26 Tahun 2015, sebagai berikut:

- (a) pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi Presiden;

- (b) penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan;
- (c) percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (d) pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (e) pengelolaan isu-isu strategis;
- (f) pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- (g) penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan;
- (h) pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan
- (i) pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden.

4.2 Susunan Organisasi

Kantor Staf Presiden (KSP) merupakan lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. KSP dipimpin oleh Kepala Staf Kepresidenan, dengan susunan organisasi terdiri dari: (a) Kepala Staf Kepresidenan; (b) Deputi; dan (c) Tenaga Profesional.

Kepala Staf Kepresidenan mempunyai tugas memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi KSP. Di bawah Kepala Staf terdapat jabatan Deputi, yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan. Deputi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas KSP sesuai dengan bidangnya. Berdasarkan Peraturan Kepala Staf KSP Nomor 1 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja KSP, saat ini KSP memiliki lima Deputi, dengan tugas dan fungsi masing-masing sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

- (1) Deputi I mempunyai tugas membantu Kepala Staf KSP dalam bidang perencanaan, kajian serta monitoring dan evaluasi program prioritas nasional. Untuk melaksanakan tugas ini, Deputi I mempunyai fungsi:
- a. pemastian janji Presiden dan Wakil Presiden terjabarkan dalam program Pemerintah;
 - b. pelaksanaan koordinasi dan pengendalian dalam rangkaian rencana aksi, penetapan sasaran, dan pencapaian program prioritas nasional;
 - c. pelaksanaan koordinasi dengan Kementerian serta Lembaga terkait dalam menentukan rencana aksi dan melakukan penajaman target-target program prioritas nasional;
 - d. pelaksanaan koordinasi dengan para pemangku kepentingan terkait dengan pengendalian pembangunan program prioritas nasional;
 - e. pelaksanaan koordinasi dan menemukan hambatan dalam pelaksanaan program prioritas nasional serta cara mengatasinya;
 - f. penyiapan rekomendasi yang terkait dengan pengendalian program prioritas nasional;
 - g. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka proses pengambilan keputusan;
 - h. pelaksanaan laporan berkala atau sewaktu-waktu kepada Kepala Staf KSP tentang program/target/perkembangan/rencana aksi dari Kementerian dan Lembaga;
 - i. pengaturan pemeliharaan data dan informasi serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi ruang kendali (*situation room*) Presiden; dan
 - j. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Staf KSP.

- (2) Deputi II, mempunyai tugas membantu Kepala Staf KSP dalam bidang kajian dan pengelolaan isu-isu nasional, budaya dan ekologi strategis. Adapun fungsi Deputi II adalah sebagai berikut:
- a. pelaksanaan identifikasi, analisis, kajian dan penyiapan rekomendasi pemecahan atas isu-isu sosial, budaya dan ekologi strategis;
 - b. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka proses pengambilan keputusan;
 - c. pelaksanaan koordinasi dengan para pemangku kepentingan terkait dengan pengelolaan isu-isu sosial, budaya dan ekologi strategis;
 - d. pengembangan dan pemeliharaan sistem peringatan dini secara berkala atas situasi sosial, budaya dan ekologi terkini;
 - e. pemeliharaan database sosial, budaya dan ekologi yang terintegrasi dengan *situation room* Presiden, termasuk yang diperoleh melalui kerjasama dengan Kementerian/Lembaga dan lembaga penelitian; dan
 - f. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Staf KSP.
- (3) Deputi III, mempunyai tugas membantu Kepala Staf KSP dalam bidang kajian dan pengelolaan isu-isu ekonomi strategis. Adapun fungsi Deputi III adalah sebagai berikut:
- a. pelaksanaan identifikasi, analisis, kajian dan penyiapan rekomendasi pemecahan atas isu-isu ekonomi strategis;
 - b. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka proses pengambilan keputusan;
 - c. pelaksanaan koordinasi dengan para pemangku kepentingan terkait dengan pengelolaan isu-isu ekonomi strategis;

- d. pengembangan dan pemeliharaan sistem peringatan dini secara berkala atas situasi ekonomi terkini;
 - e. pemeliharaan database ekonomi yang terintegrasi dengan *situation room* Presiden, termasuk yang diperoleh melalui kerjasama dengan Kementerian/Lembaga dan lembaga penelitian; dan
 - f. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Staf KSP.
- (4) Deputi IV, mempunyai tugas membantu Kepala Staf KSP dalam bidang komunikasi politik dan diseminasi informasi. Adapun fungsi Deputi IV adalah sebagai berikut:
- a. pemetaan pemangku kepentingan yang mencakup Kementerian dan Lembaga, Pemerintah Daerah, masyarakat dan pihak-pihak yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan Presiden;
 - b. pembangunan strategi komunikasi atas capaian pembangunan dengan melibatkan Kementerian dan Lembaga;
 - c. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka proses pengambilan keputusan;
 - d. pengelolaan komunikasi dengan pihak-pihak yang berpengaruh terhadap kebijakan Presiden;
 - e. pelaksanaan diseminasi informasi berdasarkan data-data program prioritas Presiden dan isu-isu strategis;
 - f. pengelolaan situs resmi Presiden dan situs resmi KSP; dan
 - g. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Staf KSP.
- (5) Deputi V, mempunyai tugas membantu Kepala Staf KSP dalam bidang kajian dan pengelolaan isu-isu politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan hak asasi manusia strategis. Adapun fungsi Deputi V adalah sebagai berikut:

- a. pelaksanaan identifikasi, analisis, kajian dan penyiapan rekomendasi pemecahan atas isu-isu politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan hak asasi manusia strategis;
- b. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka proses pengambilan keputusan;
- c. pelaksanaan koordinasi dengan para pemangku kepentingan terkait dengan pengelolaan isu-isu politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan hak asasi manusia strategis;
- d. pengembangan dan pemeliharaan sistem peringatan dini secara berkala atas situasi politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan hak asasi manusia strategis terkini;
- e. pemeliharaan database politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan hak asasi manusia strategis yang terintegrasi dengan *situation room* Presiden, termasuk yang diperoleh melalui kerjasama dengan Kementerian/Lembaga dan lembaga penelitian; dan
- f. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Staf KSP.

Setelah Deputi, unsur ketiga dalam susunan organisasi KSP adalah Tenaga Profesional, yang terdiri dari: (a) Tenaga Ahli Utama; (b) Tenaga Ahli Madya; (c) Tenaga Ahli Muda; dan (d) Tenaga Terampil. Komposisi Tenaga Profesional untuk Tenaga Ahli Utama paling banyak 20 orang; Tenaga Ahli Madya paling banyak 40 orang; Tenaga Ahli Muda dan Tenaga Terampil paling banyak 65 orang. Keseluruhan Tenaga Ahli dan Tenaga Terampil berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Deputi.

Tenaga Ahli Utama mempunyai tugas membantu Deputi dalam melaksanakan kajian atas suatu masalah tertentu, pemantauan program

prioritas, analisis dan penyampaian hasil analisis, serta saran penyelesaian.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Tenaga Ahli Utama memiliki fungsi:

- (a) pemantauan, kajian dan analisis atas berbagai masalah sesuai bidang tugas dan/atau keahliannya;
- (b) pemantauan kemajuan atas program pembangunan dan/atau prioritas pembangunan; dan
- (c) pelaksanaan tugas-tugas lainnya yang diberikan oleh Deputi.

Tenaga Ahli Madya mempunyai tugas membantu Deputi dalam melaksanakan kajian atas suatu masalah tertentu, pemantauan program prioritas, serta saran penyelesaian. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Tenaga Ahli Madya memiliki fungsi menyelenggarakan fungsi pemberian dukungan teknis sesuai dengan bidang keahliannya kepada Deputi yang membawahnya.

Tenaga Ahli Muda dan Tenaga Terampil mempunyai tugas membantu para Deputi dalam melaksanakan kajian atas suatu masalah tertentu, pemantauan program prioritas, serta saran penyelesaian. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Tenaga Ahli Madya memiliki fungsi menyelenggarakan fungsi pemberian dukungan teknis sesuai dengan bidang keahliannya kepada Deputi yang membawahnya.

Demikian demikian, secara tertulis tidak ada perbedaan prinsip antara tugas dan fungsi antara Tenaga Ahli Madya dengan Tenaga Ahli Muda dan Tenaga Terampil. Perbedaannya ada pada tugas masing-masing Deputi yang membawahnya. Jika Tenaga Ahli Madya, Tenaga Ahli Muda dan Tenaga Terampil berada di bawah Deputi yang menangani bidang kajian dan pengelolaan isu sosial, ekologi dan budaya strategis, maka dukungan teknis yang diberikan haruslah sesuai dengan pembedaan tersebut. Demikian pula,

jika mereka berada di bawah Deputi yang membidangi masalah pengelolaan dan pengendalian program prioritas, bentuk dukungan teknis yang diberikan oleh tenaga ahli tersebut haruslah berkaitan dengan bidang tersebut, sehingga tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan antara satu tenaga ahli dengan tenaga ahli lainnya dalam KSP.

Selain tiga komponen tersebut, menurut ketentuan Pasal 9 Perpres No.26 Tahun 2015, dalam susunan organisasi KSP, Kepala Staf Kepresidenan yang memimpin KSP dapat membentuk tim khusus dan gugus tugas lintas kementerian dan/atau lembaga terkait untuk penanganan masalah tertentu. Di samping itu KSP juga dapat menggunakan jasa konsultan dari luar pemerintahan sepanjang diperlukan dan tidak merugikan kepentingan negara, serta dapat dipertanggung jawabkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tim Khusus dan Gugus Tugas bekerja untuk waktu tertentu dan bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan dan di bawah koordinasi Deputi. Tim Khusus dan Gugus Tugas mempunyai tugas membantu Kepala Staf Kepresidenan dalam melaksanakan telaah, pengkajian dan penyampaian hasil analisis, serta saran dalam bidang tertentu berdasarkan tugas dan waktu yang telah ditetapkan. Tim Khusus dan Gugus Tugas bersifat *ad hoc*, karena hanya bekerja dalam waktu tertentu.

4.3 Staf Khusus dan Sekretariat

Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja KSP, khususnya Bab II Pasal 3, bahwa susunan organisasi KSP tidak hanya terdiri dari jabatan Deputi dan Tenaga Profesional,

tetapi juga dilengkapi dengan Staf Khusus dan Sekretariat. Staf Khusus berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan, dengan tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Staf Kepresidenan sesuai penugasan dari Kepala Staf Kepresidenan.

Sekretariat KSP diatur dalam Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 2 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Kantor Staf Presiden. Sekretariat ini dibentuk dengan maksud untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi KSP dan berada di bawah serta bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan. Menurut ketentuan Pasal 10 (2) Perpres No.26 Tahun 2015, secara administratif kegiatan Sekretariat KSP dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretarian negara (Menteri Sekretaris Negara).

Sekretariat KSP mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Kantor Staf Presiden. Dalam melaksanakan tugas dimaksud Sekretariat Kantor Staf Presiden menyelenggarakan fungsi:

- (a) penyusunan rencana, program, dan anggaran;
- (b) pelaksanaan urusan keuangan;
- (c) pelaksanaan evaluasi dan penyusunan pelaporan kinerja, serta ketatalaksanaan;
- (d) pelaksanaan urusan kepegawaian;
- (e) pelaksanaan urusan ketatausahaan, arsip dan dokumentasi, serta keprotokolan;
- (f) pelaksanaan urusan kerumahtanggaan;
- (g) pengelolaan barang milik/ kekayaan negara dan layanan pengadaan barang/jasa;

- (h) pengelolaan data, teknologi informasi dan komunikasi, keamanan informasi, serta Ruang Kendali Operasi Presiden; dan
- (i) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Staf Kepresidenan.

Berdasarkan tugas dan fungsi tersebut, susunan organisasi Sekretariat KSP terdiri atas empat bagian dan satu kelompok jabatan fungsional, yaitu: (a) Bagian Perencanaan, Keuangan, dan Ketatalaksanaan; (b) Bagian Umum; (c) Bagian Pengelolaan Informasi dan Komunikasi; dan (d) Kelompok Jabatan Fungsional. Adapun tugas dan fungsi dan masing-masing bagian dan jabatan fungsional, dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

(1) Tugas dan Fungsi Bagian Perencanaan, Keuangan, dan Ketatalaksanaan

Bagian ini mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana, program, dan anggaran, urusan keuangan, ketatalaksanaan, serta evaluasi dan penyusunan pelaporan kinerja Sekretariat Kantor Staf Presiden.

Dalam melaksanakan tugas dimaksud bagian ini menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan rencana, program, dan anggaran;
- b. pelaksanaan urusan administrasi keuangan;
- c. pengelolaan organisasi dan tata laksana; dan
- d. penyusunan Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Evaluasi Kinerja.

Bagian Perencanaan, Keuangan, dan Ketatalaksanaan terdiri atas: Subbagian Perencanaan; Subbagian Keuangan; dan Subbagian Ketatalaksanaan dan Manajemen Kinerja.

(2) Tugas dan Fungsi Bagian Umum

Bagian Umum mempunyai tugas melaksanakan urusan kepegawaian, ketatausahaan, kearsipan dan dokumentasi, keprotokolan,

kerumahtanggaan, serta pengelolaan barang milik kekayaan negara dan layanan pengadaan barang dan jasa di lingkungan Kantor Staf Presiden.

Dalam melaksanakan tugas dimaksud, Bagian Umum menyelenggarakan fungsi:

- a. pelaksanaan administrasi kepegawaian;
- b. pelaksanaan urusan ketatausahaan, kearsipan dan dokumentasi;
- c. pelayanan keprotokolan;
- d. pelaksanaan urusan kerumahtanggaan; dan
- e. pengelolaan barang milik/ kekayaan negara dan layanan pengadaan barang dan jasa.

Bagian Umum terdiri atas: Subbagian Kepegawaian; Subbagian Tata Usaha; dan Subbagian Perlengkapan dan Kerumahtanggaan.

(3) Tugas dan Fungsi Bagian Pengelolaan Informasi dan Komunikasi

Bagian ini mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan data, aplikasi, keamanan informasi, infrastruktur dan dukungan teknologi informasi, serta Ruang Kendali Operasi Presiden di lingkungan Kantor Staf Presiden.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Pengelolaan Informasi dan Komunikasi menyelenggarakan fungsi:

- a. pengumpulan, pengolahan, dan penyajian data dan informasi;
- b. pengelolaan aplikasi sistem informasi;
- c. pelaksanaan persandian dan keamanan informasi;
- d. pengelolaan kebijakan dan prosedur sistem informasi, serta pelaksanaan audit dan kepatuhan keamanan informasi;
- e. pengelolaan resiko dan insiden keamanan informasi, serta keberlangsungan bisnis proses;

- f. pengelolaan infrastruktur teknologi informasi;
- g. pemberian layanan dan dukungan teknis teknologi informasi;
- h. penyiapan dan pelaksanaan penyelenggaraan video audio conference; dan
- i. pengelolaan Ruang Kendali Operasi Presiden.

Bagian Pengelolaan Informasi dan Komunikasi terdiri atas: Subbagian Pengelolaan Data dan Informasi; Subbagian Pengelolaan Infrastruktur Teknologi Informasi; dan c. Subbagian Pengelolaan Keamanan Informasi.

- (4) Kelompok Jabatan Fungsional Tertentu di lingkungan Sekretariat Kantor Staf Presiden mempunyai tugas melakukan kegiatan sesuai dengan jabatan fungsional masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kelompok Jabatan Fungsional terdiri dari sejumlah jabatan fungsional yang terbagi dalam berbagai kelompok sesuai dengan bidang keahliannya. Setiap Kelompok Jabatan Fungsional dikoordinasikan oleh pejabat fungsional senior yang ditunjuk oleh Kepala Sekretariat. Jumlah jabatan fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan dan beban kerja. Sedangkan jenis dan jenjang jabatan fungsional diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tata kerja Sekretariat KSP telah diatur secara rinci dalam Bab V Permen Sekneg Nomor 2 Tahun 2015, yang meliputi dua belas butir yang harus diperhatikan oleh setiap unit kerja di lingkungan KSP. Dua belas butir tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Sekretariat KSP dalam melaksanakan tugas dan fungsi, harus menyusun peta bisnis proses yang menggambarkan tata hubungan kerja yang efektif dan efisien antara bagian pada Sekretariat Kantor Staf Presiden;

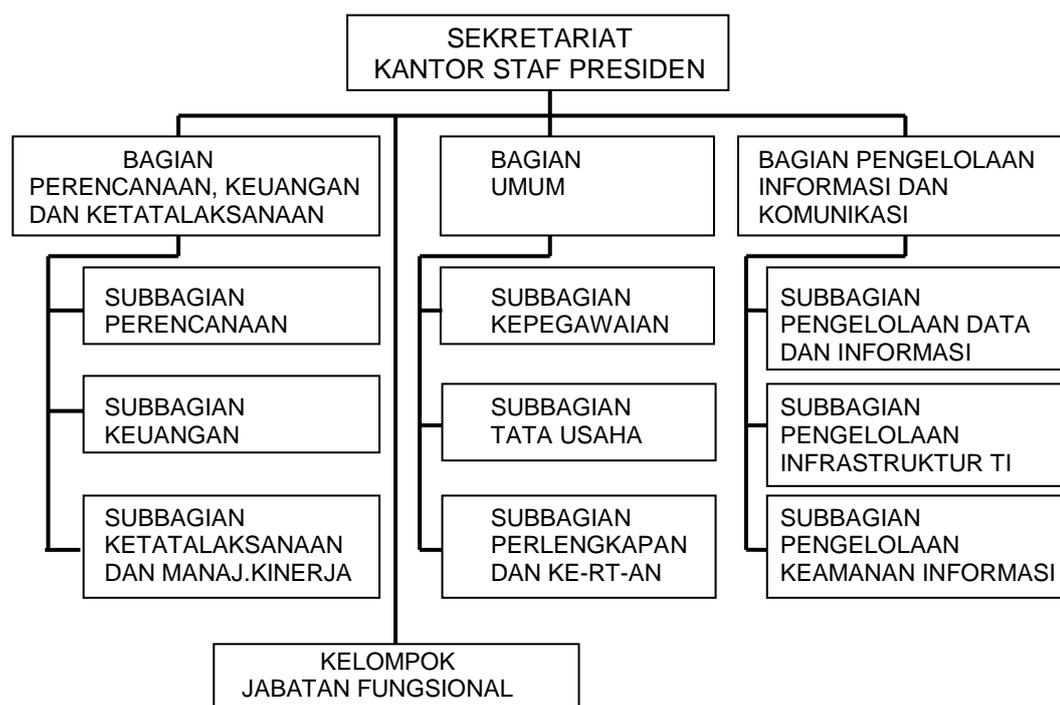
- (2) Kepala Sekretariat dalam melaksanakan tugas dan fungsi harus menerapkan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah;
- (3) Kepala Sekretariat menyampaikan laporan kepada Kepala Staf Kepresidenan mengenai hasil pelaksanaan dalam memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada Kantor Staf Presiden secara berkala atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan;
- (4) Sekretariat Kantor Staf Presiden harus menyusun analisis jabatan, peta jabatan, analisis beban kerja, dan uraian tugas terhadap seluruh jabatan di lingkungan Sekretariat Kantor Staf Presiden;
- (5) Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Sekretariat, Kepala Bagian dan Kepala Subbagian, wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik di lingkungan Sekretariat Kantor Staf Presiden, maupun dengan unit organisasi di lingkungan Kementerian Sekretariat Negara dan instansi lainnya;
- (6) Kepala Sekretariat Kantor Staf Presiden harus menerapkan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan masing-masing untuk mewujudkan terlaksananya mekanisme akuntabilitas publik melalui penyusunan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan kinerja yang terintegrasi;
- (7) Kepala Sekretariat harus menerapkan sistem pengendalian intern pemerintah untuk mewujudkan terlaksananya mekanisme akuntabilitas publik melalui penyusunan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan kinerja yang terintegrasi;

- (8) setiap pimpinan unit kerja bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahan masing-masing dan memberikan pengarahan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahan;
- (9) setiap pimpinan unit kerja wajib mengawasi pelaksanaan tugas bawahan masing-masing dan apabila terjadi penyimpangan wajib mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (10) setiap pimpinan unit kerja wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk serta bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan kinerja secara berkala tepat pada waktunya;
- (11) dalam melaksanakan tugas, setiap pimpinan unit kerja harus melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap unit kerja di bawahnya;
- (12) dalam keadaan tertentu karena sifat pekerjaan yang memerlukan kecepatan atau memerlukan kerahasiaan, Kepala Sekretariat dapat langsung menugaskan pejabat atau pegawai tertentu untuk membantunya dalam menyelesaikan suatu tugas, dan pejabat atau pegawai yang ditugaskan Kepala Sekretariat melaporkan hasil pelaksanaannya kepada pejabat yang menjadi atasan dalam satuan kerjanya.

Selain ketentuan tentang tata kerja, dalam Permen Sekneg Nomor 2 Tahun 2015 juga diatur tentang eselon, pengangkatan dan pemberhentian pejabat dan pegawai di lingkungan Sekretariat KSP. Pengaturan tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

- (1) Kepala Sekretariat adalah jabatan struktural eselon II. a. atau Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Kepala Bagian adalah jabatan struktural eselon III.

- a. atau Jabatan Administrator. Kepala Subbagian adalah jabatan struktural eselon IV. a. atau Jabatan Pengawas;
- (2) Kepala Sekretariat, Kepala Bagian, dan Kepala Subbagian diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Sekretaris Negara atas usul Kepala Staf Kepresidenan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (3) Pejabat Fungsional Sekretariat Kantor Staf Presiden diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Sekretaris Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.



Gambar 4.1 **Struktur Organisasi Sekretariat Kantor Staf Presiden**

Sumber: Lampiran Pemen Sekneg Nomor 2 Tahun 2015.

4.4 Kepegawaian: Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 15, Perpres No.26 Tahun 2015 disebutkan bahwa Kepala Staf Kepresidenan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Deputi diangkat dan

diberhentikan oleh Presiden atas usul Kepala Staf Kepresidenan. Sedangkan Tenaga Profesional diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Staf Kepresidenan.

Masa jabatan Kepala Staf Kepresidenan paling lama sama dengan masa bakti Presiden. Masa jabatan Deputy dan Tenaga Profesional paling lama sama dengan masa jabatan Kepala Staf Kepresidenan. Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau bukan Pegawai Negeri Sipil. Jika seorang Pegawai Negeri Sipil diangkat menjadi Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional, maka PNS yang bersangkutan diberhentikan dari jabatan organiknya selama menduduki jabatan dimaksud tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selanjutnya diatur pula beberapa ketentuan tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat dalam jabatan Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional, sebagai berikut: (1) kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan sebagai Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) Pegawai Negeri Sipil yang berhenti atau telah berakhir masa jabatannya sebagai Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional, diaktifkan kembali dalam jabatan organik sesuai formasi yang tersedia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Kepala Staf Kepresidenan, Deputy, dan Tenaga Profesional yang telah mencapai batas usia pensiun diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dan diberikan hak-hak kepegawaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Sekretariat adalah jabatan struktural eselon II.a atau Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Kepala Bagian adalah jabatan struktural eselon III.a

atau Jabatan Administrator. Sedangkan Kepala Subbagian adalah jabatan struktural eselon IV.a atau Jabatan Pengawas. Pejabat eselon II, eselon III, dan eselon IV pada Sekretariat Kantor Staf Presiden diangkat dan diberhentikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atas usul Kepala Staf Kepresidenan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4.5 Hak Keuangan dan Fasilitas

Hak keuangan dan fasilitas para pejabat pada Kantor Staf Presiden diberikan sesuai dengan jabatannya, sebagai berikut:

- (1) Kepala Staf Kepresidenan diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan Menteri;
- (2) Deputi diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat struktural eselon I.a. atau Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
- (3) Tenaga Ahli Utama diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat eselon I.b. atau Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
- (4) Tenaga Ahli Madya diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat eselon II.a. atau Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.
- (4) Tenaga Ahli Muda dan Tenaga Terampil diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setinggi-tingginya setingkat dengan pejabat eselon III.a. atau Jabatan Administrator.

Kepala Staf Kepresidenan, Deputi, dan Tenaga Profesional, yang bukan berasal dari Pegawai Negeri Sipil, apabila berhenti atau telah berakhir masa jabatannya, tidak diberikan pensiun dan/atau pesangon.

Struktur organisasi Sekretariat KSP tidak mengatur adanya jabatan Staf Khusus, namun demikian dalam Perpres No.26 Tahun 2015, jabatan Staf Khusus diatur secara spesifik dalam Bab VI tentang Staf Khusus. Dalam Pasal 25 disebutkan bahwa di lingkungan Kantor Staf Presiden dapat diangkat paling banyak 3 (tiga) orang Staf Khusus. Staf Khusus bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan. Staf Khusus mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Staf Kepresidenan sesuai penugasan Kepala Staf Kepresidenan. Staf Khusus dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang baik dengan unit organisasi di lingkungan Kantor Staf Presiden.

Tata kerja Staf Khusus diatur oleh Kepala Staf Kepresidenan, dengan beberapa ketentuan tentang pengangkatan dan pemberhentiannya sebagai berikut:

- (1) Staf Khusus diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Staf Kepresidenan;
- (2) Staf Khusus dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau bukan Pegawai Negeri Sipil;
- (3) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Staf Khusus diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Staf Khusus tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- (4) Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Staf Khusus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (5) Pegawai Negeri Sipil yang berhenti atau telah berakhir masa jabatannya sebagai Staf Khusus, diaktifkan kembali dalam jabatan organik sesuai formasi yang tersedia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- (6) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Staf Khusus yang telah mencapai batas usia pensiun diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dan diberikan hak-hak kepegawaiannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (7) Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Staf Khusus diberikan setingkat dengan jabatan struktural eselon I.b. atau Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;
- (8) Masa jabatan Staf Khusus paling lama sama dengan masa jabatan Kepala Staf Kepresidenan;
- (9) Staf Khusus apabila berhenti atau telah berakhir masa baktinya tidak diberikan pensiun dan/atau uang pesangon.

BAB V

HASIL PENELITIAN

5.1 Upaya Pembangunan Kapasitas yang Dilakukan pada Kantor Staf Presiden (KSP)

Pembangunan kapasitas mencakup tiga hal penting yaitu: individu, organisasi dan *net work* atau jaringan kerja, Individu berkenaan dengan keahlian, wawasan dan potensi semata, tetapi juga upaya individu dalam melaksanakan tujuan organisasi, selain aspek kepribadian dalam bekerja. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Deputi I, Kantor Staf Presiden (KSP), sebagai berikut:

“....pembangunan kapasitas kelembagaan secara konseptual dan empirik adalah hal yang terbukti dalam pengembangan organisasi... aspek organisasi dan jaringan sangat penting di dalamnya.... aspek organisasi dimaknai sebagai peningkatan kinerja dan bagaimana organisasi melakukan secara ideal peran dan fungsinya.... sedangkan aspek *network* lebih didasari pada pengembangan individu dan organisasi tidak terlepas dari lingkungan bahkan agar dapat bertahan dan berkembang suatu organisasi berinteraksi dengan lingkungan yang lebih luas....dalam upaya memperkuat kelembagaan sebagai lembaga maupun sebagai individu aparatur dapat mengacu pada pengembangan kemampuan yang meliputi: (1) penyusunan rencana strategis dan formulasi kebijakan; (2) desain organisasi; (3) pendekatan manajemen; (4) moral dan etos kerja; dan (5) akuntabilitas. Sedangkan pengembangan individu meliputi: (1) kemampuan melakukan pekerjaan sesuai tuntutan pekerjaan; (2) kemampuan menghadapi masa depan; (3) pembinaan motivasi bekerja sesuai tuntutan pekerjaan; dan (4) pembinaan kepribadian dalam bekerja”. (Wawancara, Januari 2017).

Pembangunan kapasitas dalam temuan penelitian ini melingkupi proses individu, kelompok, organisasi institusi dan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan untuk: (1) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; (2) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dan berkelanjutan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Deputi I KSP tersebut, sebagai berikut:

"Pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu aneka ragam strategi untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan responsivitas kinerja pemerintah yang baik dan benar. Aspek efisiensi berkaitan dengan manajemen waktu dan sumberdaya yang dibutuhkan guna mencapai suatu tujuan; keefektifan berupa kepatasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk mencapai tujuan". (Wawancara, Januari 2017).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden terdiri dari upaya penentuan visi dan misi organisasi yang jelas; upaya perbaikan sistem kebijakan; upaya perbaikan struktur organisasi; upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan; upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal; upaya pengembangan sumberdaya manusia; dan upaya pengembangan sistem jaringan (*networking*).

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang deputi dari Kantor Sekretaris Kabinet (Seskab), diketahui bahwa upaya pembangunan kapasitas organisasi Kantor Staf Presiden agar menjadi organisasi yang efektif dalam membantu proses penyusunan kebijakan publik sudah dilakukan pada masa awal transisi pemerintahan dari Presiden SBY ke Presiden Jokowi, sebagaimana dalam hasil wawancara dengan Deputi Bidang Hukum Seskab, sebagai berikut:

"Kajian ilmiah terhadap KSP sudah pernah dilakukan, ... P-nya bukan presiden tetapi Kepresidenan, itu dua hal yang berbeda signifikan. Kajian itu dibuat sebelum pemilu 2014, atau setahun sebelum SBY mengakhiri masa jabatannya. Maksud kajian itu adalah untuk peningkatan kapasitas dan keefektifan kelembagaan dari berbagai lembaga yang ada di lingkungan Kantor Staf Presiden dan istana negara. Kajian itu melibatkan 5 kampus dengan 3 narasumber utama dan 15 narasumber tambahan. Kajian berjalan selama setahun". (Wawancara, Desember 2017).

Kajian ilmiah tersebut menghasilkan suatu naskah akademik, yang membedakan antara istilah Kantor Staf Presiden yang ada saat ini dengan

Kantor Kepresidenan yang disarankan dalam naskah akademik tersebut. Melalui konsep Kantor Kepresidenan, maka lembaga Sekretariat Negara (Setneg), Sekretariat Kabinet (Setkab) dan Sekretariat Presiden (Setpres) dilebur Menjadi Satu Dalam Kantor Kepresidenan yang mirip dengan *Westwing* Kantor Staf Presiden Gedung Putih di Amerika Serikat. Namun dalam perkembangannya, hasil kajian ilmiah tersebut tidak digunakan sebagai akibat tarik menarik “kekuasaan” dari partai pendukung pemerintah saat itu. Oleh karena itu, fokus kajian riset disertasi ini ada pada Kantor Staf Presiden, sebagaimana adanya sekarang.

5.1.1 Upaya Penentuan Secara Jelas Visi dan Misi Organisasi

Untuk mewujudkan visi dan misi organisasi akan tercapai apabila di dalamnya terisi pegawai yang produktif, yaitu pegawai yang bersedia melakukan sesuatu untuk mencapai tujuan itu. Produktivitas pegawai dapat dicapai melalui peningkatan keefektifan maupun efisiensi pegawai. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang Deputi Kantor Menpan RB, sebagai berikut:

“Organisasi yang produktif, pengaturan dan pemberdayaan sumberdaya manusia secara efektif dan efisien menjadi sangat penting untuk dilakukan.... pencapaian tujuan organisasi merupakan fokus utama dibentuknya organisasi, baik organisasi bisnis maupun organisasi publik. Suatu organisasi akan berhasil mencapai tujuan dan program-programnya apabila orang-orang yang bekerja pada bidang tersebut dapat melaksanakan tugas dengan baik sesuai dengan bidang dan tanggung jawabnya masing-masing. Sumberdaya manusia mempunyai peran utama dalam setiap kegiatan organisasi..... walaupun didukung dengan sarana dan prasarana serta sumber dana yang berlebihan, tetapi tanpa dukungan sumberdaya manusia yang handal, maka kegiatan organisasi tidak akan terselesaikan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan yang baik dan professional merupakan suatu hal yang menjadi bagian dari siklus hidup organisasi dalam mencapai tujuannya dan sumberdaya manusia merupakan kunci pokok keberhasilan yang harus diperhatikan dengan segala kebutuhannya”. (Wawancara, Maret 2017).

Dengan demikian diketahui bahwa Kantor Staf Presiden (KSP) juga harus menentukan secara jelas visi dan misi organisasi. KSP merupakan lembaga yang dibentuk untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam meningkatkan kelancaran pengendalian Program-Program Prioritas Nasional dan penyelenggaraan Komunikasi Politik Kepresidenan serta Pengelolaan Isu Strategis, sehingga akhirnya Presiden telah membentuk Kantor Staf Presiden.

Kantor Staf Presiden merupakan Unit Staf Kepresidenan, yang dibentuk dengan Perpres No. 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, untuk memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam mengendalikan pelaksanaan tiga kegiatan strategis, yaitu: pelaksanaan Program-Program Prioritas Nasional, aktivitas terkait komunikasi politik kepresidenan, dan pengelolaan isu-isu strategis.

Kantor Staf Presiden merupakan lembaga non-struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan Sumberdaya Manusia yang dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil dan Non-PNS. Kantor Staf Presiden dalam pelaksanaan tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional.

Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan

pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan. Selain dari fungsi-fungsi tersebut diatas, Kantor Staf Presiden dapat melakukan tugas dan fungsi lain yang ditugaskan oleh Presiden. Dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Staf Presiden akan dibantu oleh beberapa Deputi dan Kesekretariatan yang tugas dan tanggung jawabnya dapat dilihat di Struktur Organisasi KSP.

Bentuk organisasi ini merupakan lembaga non-struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kantor Staf Presiden memiliki tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden.

Dengan posisi dan bentuk organisasi seperti ini menjadikan KSP tidak memiliki visi dan misi sendiri, karena ia adalah organisasi bentukan untuk tujuan tertentu sehingga visi dan misinya mengikuti unsur bentukannya yang dalam hal ini adalah Presiden RI. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Kepala Staf Presiden, Teten Masduki, sebagai berikut:

“... tugas dan fungsi KSP memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden....sehingga visi dan misi kami disini adalah mengikuti dan membantu mencapai visi dan misi Presiden”. (Wawancara, Maret 2017).

Tugas dan fungsi KSP tersebut dapat tercermin dari lima deputi yang ada dalam KSP yaitu: (a) Deputi I Bidang Pengelolaan dan Pengendalian Program Prioritas Nasional; (b) Deputi II Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Sosial,

Ekologi dan Budaya Strategis; (c) Deputi III Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Ekonomi Strategis; (d) Deputi IV Bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi; dan (e) Deputi V Bidang Kajian Politik dan Pengelolaan Isu-isu Hukum, Pertahanan, Keamanan dan HAM.

Rincian visi dan misi pada KSP selalu dijabarkan oleh unit-unit kerja pelaksana, karena hal tersebut menyangkut kepentingan lembaga untuk mengontrol pencapaian unit di bawah komando Presiden ini. Pemahaman terhadap tujuan KSP harus dikuasai oleh semua komunitas KSP. Terkadang belum semua menyadari bahwa program yang direncanakan dan dilaksanakan sebenarnya merupakan program yang dimaksudkan untuk membangun visi dan misi. Hal tersebut mungkin terjadi karena sosialisasi atau pemahaman terhadap pernyataan visi-misi kurang. Bahkan mungkin tidak memiliki komitmen bersama untuk melaksanakan visi dan misi itu. Pernyataan visi dan misi yang kurang jelas juga membuat KSP memberi makna berbeda. Akan tetapi dengan memberi beberapa pemahaman, sekalipun pernyataan visi-misi tidak dapat dihafalkan, namun tetap dapat memberi makna yang sama terhadap pernyataan tersebut. Melalui budaya kerja dan program kerja, visi-misi berusaha dijadikan cermin untuk aktivitas sehari-hari KSP. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh staf Deputi I KSP, sebagai berikut:

“KSP tidak memiliki visi dan misi sendiri, karena ia adalah organisasi bentukan untuk tujuan tertentu sehingga visi dan misinya mengikuti unsur bentukannya yang dalam hal ini adalah Presiden RI.... visi Presiden Jokowi adalah Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian berlandaskan Gotong Royong... dengan demikian visi ini menjadi visi KSP karena tugas kami di KSP adalah tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis, penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden”. (Wawancara, Maret 2017).

Berdasarkan data lapangan di atas maka dapat dikatakan bahwa visi dan misi KSP adalah sesuai dengan visi dan misi presiden karena tugas dan fungsinya memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden.

Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Deputi bidang Hukum Seskab, sebagai berikut:

“Pendirian KSP diharapkan tidak tumpang tindih tugasnya dengan lembaga lain yang sudah ada, yaitu Sekretariat Kabinet dan Sekretariat Negara ... maka diibuatlah hal-hal program prioritas Presiden yang dikerjakan oleh KSP ... program prioritas itu dari nawacita yang dijabarkan menjadi tugas pokok dan fungsinya KSP”. (Wawancara, Desember 2017).

Adapun visi, misi dan program pemerintahan Jokowi & JK 2014-2019 adalah sebagai berikut: Visi: “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”. Adapun rumusan misi, adalah sebagai berikut:

- (1) mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumberdaya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
- (2) mewujudkan masyarakat maju, berkesinambungan dan demokratis berlandaskan negara hukum;
- (3) mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;

- (4) mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera;
- (5) mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
- (6) mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
- (7) mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Selain rumusan visi dan misi, terdapat pula rumusan program dalam apa yang dikenal dengan nama “Nawacita”, sebagai berikut:

- (1) Kami akan menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga Negara, yang mencakup:
 - (a) politik luar negeri bebas-aktif; (b) melindungi hak dan keselamatan warga negara Indonesia di luar negeri, khususnya pekerja migrant; (c) kedaulatan maritim; (d) meningkatkan anggaran pertahanan 1,5 persen dari GDP dalam 5 tahun ke depan; (e) mengembangkan industri pertahanan nasional; dan (f) menjamin rasa aman warga negara dengan membangun Polri yang professional;
- (2) Kami akan membuat pemerintahan tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, yang mencakup:
 - (a) memulihkan kepercayaan publik melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu dan lembaga perwakilan; (b) meningkatkan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan; (c) memperkuat kantor kepresidenan untuk menjalankan tugas-tugas kepresidenan secara lebih efektif; (d) membangun transparansi tata kelola pemerintahan; (e) menjalankan reformasi birokrasi; dan (f) membuka partisipasi publik.

- (3) Kami akan membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan, yang meliputi:
 - (a) desentralisasi asimetris; (b) pemerataan pembangunan antar wilayah terutama desa, kawasan timur Indonesia dan kawasan perbatasan; (c) penataan daerah otonom baru untuk kesejahteraan rakyat; (d) implementasi Undang-Undang Desa;
- (4) Kami akan menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, yang meliputi:
 - (a) membangun politik legislasi yang kuat : pemberantasan korupsi, penegakan HAM, perlindungan lingkungan hidup dan reformasi lembaga penegak hukum; (b) memperkuat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); (c) memberantas mafia peradilan; (d) pemberantasan tindakan penembangan liar, perikanan liar dan penambangan liar; (e) pemberantasan narkoba dan psikotropika; (f) pemberantasan tindak kejahatan perbankan dan pencucian uang; (g) menjamin kepastian hukum dan kepemilikan tanah; (h) melindungi anak, perempuan dan kelompok masyarakat marjinal; (i) menghormati HAM dan penyelesaian secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM pada masa lalu; dan (j) membangun budaya hukum.
- (5) Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, yang mencakup:
 - (a) program “Indonesia Pintar” melalui wajib belajar 12 tahun bebas pungutan; (b) program kartu “Indonesia Sehat” melalui layanan kesehatan masyarakat; dan (c) program “Indonesia Kerja” dan “Indonesia Sejahtera” melalui reformasi agraria 9 juta hektar untuk rakyat tani dan buruh tani, rumah susun bersubsidi dan jaminan sosial;

- (6) Kami akan meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya, yang mencakup: (a) membangun infrastruktur jalan baru sepanjang sekurang-kurangnya 2.000 kilometer; (b) membangun sekurang-kurangnya 10 pelabuhan baru dan merenovasi yang lama; (c) membangun sekurang-kurangnya 10 bandara baru dan merenovasi yang lama; (d) membangun sekurang-kurangnya 10 kawasan industri baru berikut pengembangan untuk hunian buruhnya; (e) membangun sekurang-kurangnya 5.000 pasar tradisional di seluruh Indonesia dan memodernisasikan pasar tradisional yang telah ada; (f) menciptakan layanan satu atap untuk investasi, efisiensi perijinan bisnis menjadi maksimal 15 hari; (g) membangun sejumlah Science and Tecnopark di kawasan politeknik dan SMK-SMK dengan prasarana dan sarana dengan teknologi terkini;
- (7) Kami akan mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, yang mencakup: (a) membangun kedaulatan pangan; (b) mewujudkan kedaulatan energi; (c) mewujudkan kedaulatan keuangan; (d) mendirikan Bank Petani/ Nelayan dan UMKM termasuk gudang dengan fasilitas pengolahan paska panen di tiap sentra produksi tani/nelayan; (e) mewujudkan penguatan teknologi melalui kebijakan penciptaan sistem inovasi nasional;
- (8) Kami akan melakukan revolusi karakter bangsa, yang mencakup: (a) membangun pendidikan kewarganegaraan; (b) mengevaluasi model penyeragaman dalam sistem pendidikan nasional; (c) jaminan hidup yang memadai bagi para guru terutama bagi guru yang ditugaskan di daerah terpencil; (d) memperbesar akses warga miskin untuk mendapatkan

pendidikan tinggi; dan (e) memprioritaskan pembiayaan penelitian yang menunjang iptek;

- (9) Kami akan memperteguh ke-Bhineka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia, yang mencakup: (a) memperkuat pendidikan Kebhinekaan dan menciptakan ruang-ruang dialog antar warga; (b) restorasi sosial untuk mengembalikan ruh kerukunan antar warga; (c) membangun kembali gotong-royong sebagai modal sosial melalui rekonstruksi sosial; (d) mengembangkan insentif khusus untuk memperkenalkan dan mengangkat kebudayaan lokal; dan (e) meningkatkan proses pertukaran budaya untuk membangun kemajemukan sebagai kekuatan budaya.

Namun demikian, dalam prakteknya, upaya pencapaian visi dan misi yang penjabarannya dalam “Nawacita”, sering terjadi tumpang tindih tugas antara Setkab dengan KSP, sebagaimana dikatakan oleh Deputi bidang Hukum Seskab, sebagai berikut:

“Untuk tugas ... kita fokus pada arahan Presiden, arahan Presiden itu lahirnya di sidang kabinet paripurna maupun rapat terbatas ... yang hadir di situ kan memang dari Seskab Eselon 1, bergantung pada materi yang dibahas topiknya. Nah, itu adalah ranah Presiden, kemudian kita tindaklanjuti langsung dengan kementerian dan lembaga terkait. Namun demikian, kadang arahan Presiden itu sendiri sebenarnya sudah tumpang tindih, karena contohnya yang diminta atau disebutkan dalam rapat adalah Seskab dan bukan KSP ... disinilah mulai terjadi tumpang tindih. Karena Seskab juga nanti akan koordinasi dengan kementerian/lembaga terkait sehubungan dengan saran Presiden saat rapat kabinet”. (Wawancara, Desember 2017).

Menurut pendapat Tim Penyusun Kajian Harmonisasi Tugas dan Fungsi Sekretariat Kabinet dengan Satuan Kerja Terkait Lainnya dalam hal Menjalankan Tugas Manajemen Kabinet, yang dimuat dalam Naskah Akademik tentang Kantor Kepresidenan (Mei, 2014), bahwa selama ini kerangka berpikir atau paradigma yang digunakan dalam membagi tugas dan fungsi Sekretariat Negara

dan Sekretariat Kabinet selalu didasarkan pada pemisahan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Paradigma ini keliru jika diterapkan dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia. Oleh karena itu, paradigma penting yang perlu ditanamkan dalam rangka optimalisasi pelayanan kepada Presiden adalah konsolidasi internal dan penataan kelembagaan secara menyeluruh terhadap semua lembaga yang berada di lingkungan kantor kepresidenan.

5.1.2 Upaya Perbaikan Sistem Kebijakan

Kantor Staf Presiden (KSP) hampir sama dengan Sekretariat Negara, merupakan instansi pemerintahan yang keberadaannya penting di dalam suatu negara. Dipandang dari sudut pekerjaannya sehari-hari maka tugas kesekretariatan KSP (menulis, mengkonsep surat, mencatat, dan menyimpan segala arsip dan dokumen negara), dapat diketahui betapa penting fungsinya di dalam pekerjaan pemerintahan. Hal itu akan lebih dirasakan lagi apabila mengetahui bahwa Sekretariat KSP dapat memegang seluruh tugas kepemimpinan sebagai kepala kantor (Kepala Sekretariat). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Kesekretariatan KSP, sebagai berikut:

“Kantor Staf Presiden (KSP) hampir sama dengan sekretariat, ia merupakan instansi pemerintahan yang tidak kurang pentingnya di dalam suatu negara. Dipandang dari sudut pekerjaannya sehari-hari (menulis, mengkonsep, mencatat, dan menyimpan segala arsip dan dokumen negara), dapat diketahui betapa penting fungsinya di dalam pekerjaan pemerintahan. Hal itu akan lebih dirasakan lagi apabila mengetahui bahwa sekretaris dapat memegang seluruh tugas kepemimpinan sebagai kepala kantor (kepala sekretariat). Kedudukan KSP selain memiliki tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden. Untuk bisa melaksanakan tugas ini kebutuhan dokumentasi dan lainnya sangat

diperlukan untuk dapat membantu presiden dalam pengambilan kebijakan”. (Wawancara, April 2017).

Pada dasarnya pekerjaan Sekretariat merupakan perpanjangan dari pekerjaan yang dilakukan oleh pimpinan agar pimpinan dapat lebih mengkonsentrasikan diri dalam melakukan tugas manajerial suatu organisasi atau perusahaan. Bahkan seorang sekretaris dapat menggantikan peran manajerial suatu perusahaan dengan menjadi pemimpin dalam unit pekerjaannya (memimpin sekretariat). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Sekretaris KSP, sebagai berikut:

“Selain kedudukannya sebagai figur politik, kedudukan yang tidak kalah penting adalah sebagai pegawai tinggi. Dalam kedudukannya ini, sekretaris hanyalah mesin yang bergerak menurut perintah atasannya. Apapun bentuk pemerintahannya baik di pusat maupun di daerah, jabatan sekretaris tetap selamanya ada dan senantiasa mengabdikan kepada penguasa negara yang ada di atasnya....secara Yuridis atas dasar Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 maka Presiden berhak membentuk beberapa lembaga-lembaga Negara yang berada di bawah Presiden untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu (wewenang atribusi). Dalam ketentuan tersebut tidak dijelaskan secara implisit mengenai wewenang Presiden dalam membentuk lembaga negara, namun sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan maka Presiden berhak untuk membentuk lembaga negara sebagai upaya untuk membantu tugas Presiden dalam menjalankan tugasnya. Salah satu lembaga negara yang dibentuk oleh Presiden dengan mengeluarkan peraturan presiden adalah Sekretariat Kabinet, yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet....berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet...hal ini sama dengan Sekretariat Kabinet adalah lembaga pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. (Wawancara, April 2017).

Secara tersirat Sekretariat Kabinet dan KSP saat ini merupakan lembaga negara yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Artinya bahwa tugas-tugas yang melekat pada lembaga Sekretariat

tersebut merupakan tugas yang melekat pada Presiden secara umum yang kemudian tugas tersebut di distribusikan kepada Sekretariat Kabinet dan saat ini dipegang oleh KSP untuk membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam teknis pelaksanaannya. Selain itu secara kelembagaan Sekretariat Kabinet dan saat ini dipegang oleh KSP merupakan lembaga yang strukturnya berada di bawah Presiden secara langsung, yang nantinya tugas yang dimiliki oleh KSP tersebut dipertanggungjawabkan sepenuhnya kepada Presiden sebagai kepala tertinggi dalam pemerintahan.

Keberadaan Lembaga Sekretariat Kabinet dan saat ini dipegang oleh KSP dimaksudkan untuk memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan, sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet yang berbunyi “Sekretariat Kabinet mempunyai tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden”.

Oleh karena itu keberadaan Sekretariat Kabinet dan saat ini dipegang oleh KSP dalam ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet merupakan lembaga negara penunjang, dan perpanjangan tangan dari tugas Presiden berkaitan dengan membantu dalam pengelolaan kabinet. Konsekuensi dari keberadaan dan tugas kelembagaan Sekretariat Kabinet dan saat ini dipegang oleh KSP tersebut adalah bahwa setiap tugas yang diamanatkan terhadap Sekretariat Kabinet tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden.

Berdasarkan data dari Tim Antar-Kementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non-Struktural, secara umum kehadiran lembaga penunjang dapat

dilihat sebagai jalan keluar atas kondisi buruknya kinerja lembaga negara, tingginya beban kerja lembaga negara, tuntutan masyarakat sipil, penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan, perkembangan kewenangan karena kompleksitas permasalahan yang dihadapi negara dan masyarakat. Sebagaimana dinyatakan oleh Deputi Kantor Menpan RB, sebagai berikut:

“Dalam kedudukan KSP sebagai Lembaga baru, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga negara baru, yaitu.... tiadanya kredibilitas lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit diberantas;... tidak independennya lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya;... ketidakmampuan lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;... pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara;... tekanan lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter”. (Wawancara, April 2017).

Sesuai dengan Ketentuan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang dimaksud dengan Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. Sedangkan pengertian Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa Kantor Staf Presiden (KSP) dalam pelaksanaan tugasnya melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Tentang hal ini, Deputi I KSP menyatakan sebagai berikut:

“Kantor Staf Presiden (KSP) dalam pelaksanaan tugasnya melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategis, komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan KSP. Selain dari fungsi-fungsi tersebut diatas, Kantor Staf Presiden dapat melakukan tugas dan fungsi lain yang ditugaskan oleh Presiden. Dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Staf Kepresidenan akan dibantu oleh beberapa Deputi dan Kesekretariatan menurut tugas dan tanggung jawabnya”. (Wawancara, April 2017).

Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, maka KSP selalu melakukan upaya perbaikan sistem kebijakan. Perbaikan sistem yang dimaksud adalah berkaitan dengan upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan tugas KSP, termasuk di dalamnya adalah pelaksanaan urusan pemerintahan, sebagaimana yang dinyatakan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, sebagai berikut:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerian secara tegas disebutkan dalam UUD Tahun 1945, seperti urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan;
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional,

aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Upaya perbaikan sistem kebijakan juga penting dilakukan, karena menurut pendapat Tim Penyusun Kajian Harmonisasi Tugas dan Fungsi Sekretariat Kabinet dengan Satuan Kerja Terkait Lainnya dalam Hal Menjalankan Tugas Manajemen Kabinet, yang dimuat dalam Naskah Akademik tentang Kantor Kepresidenan (Mei, 2014), bahwa dalam bagan struktur organisasi di lingkungan Kantor Kepresidenan terdapat sangat banyak *supporting unit*.

“Banyaknya *supporting unit* dalam struktur organisasi di lingkungan Kantor Kepresidenan pada kondisi sebelum adanya KSP, telah menyulitkan pelaksanaan fungsi koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi penyampaian informasi dan laporan analisis yang dibuat dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Presiden. Seharusnya struktur *supporting unit* “miskin struktur tetapi kaya fungsi” karena pembedaan dan pemisahan hanya akan menciptakan inersia kelembagaan yaitu gejala hilangnya gairah atau kemampuan institusi untuk melaksanakan tugas dan fungsinya”. (Dokumen Naskah Akademik, 2014: 4)

Upaya perbaikan sistem kebijakan dilakukan terkait dengan bagaimana Lembaga Kepresidenan dalam menjalankan tugasnya dengan membuat Satuan Tugas, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet yang berbunyi: “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsinya, pada Sekretariat Kabinet dapat dibentuk Satuan Tugas, Gugus Tugas, Kelompok Kerja, dan/atau tim sejenis lainnya”. Dilanjutnya dengan ketentuan ayat (3) “Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, Satuan Tugas, Gugus Tugas, Kelompok Kerja, dan/atau Tim sejenis lainnya dapat melibatkan tenaga ahli/tenaga profesional”.

Kemudian ayat (4) “Tenaga ahli/tenaga professional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diangkat berdasarkan Keputusan Sekretaris Kabinet”.

Secara historis, perbaikan sistem kebijakan dalam konteks Sekretariat Kabinet dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah terjadi, dengan adanya pemisahan antara Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Sepanjang sejarah perkembangan Sekretariat Kabinet yang telah diuraikan, pemisahan antara Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet pernah terjadi dalam tiga periode pemerintahan, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, dan masa pemerintahan Joko Widodo. Ketika pemerintahan Presiden Soekarno pernah terjadi pemisahan penyelenggaraan administrasi negara antara Kantor Kabinet Presiden dan Kantor Kabinet Perdana Menteri, namun sebenarnya hal itu tidak mempresentasikan pemisahan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, karena kedua kantor tersebut memang dibentuk sebagai akibat dari kebutuhan untuk menunjang tugas Presiden dan Perdana Menteri dalam sistem pemerintahan parlementer. Untuk pertama kali di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid Sekretariat Negara dipecah menjadi lima sekretariat, yaitu: Sekretariat Presiden, Sekretariat Militer Presiden, Sekretariat Wakil Presiden, Sekretariat Kabinet, dan Sekretariat Pengendalian Pemerintahan. Sekretariat Negara dipecah karena sangat *powerful* sehingga menyebabkan birokrasi pemerintahan tidak efisien dan tidak efektif. Sebagaimana dikatakan oleh staf Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Upaya perbaikan sistem kebijakan juga berkaitan dengan bagaimana KSP hadir sebagai bagian dari perubahan kebijakan itu sendiri... inovasi kebijakan dalam pengelolaan Negara ini hadir ketika KSP dibentuk.... bahkan sejarahnya Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dipecah atas dasar konsep pertimbangan pemisahan fungsi jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Berdasarkan konsep

pertimbangan itulah maka dalam melaksanakan tugas dan kapasitasnya sebagai kepala negara, Presiden dibantu oleh Sekretariat Negara sedangkan dalam melaksanakan tugas dan kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan Presiden dibantu oleh Sekretariat Kabinet.” (Wawancara, Maret 2017).

Dasar pemecahan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet terlihat pada bagian Menimbang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2000 tentang Sekretariat Kabinet sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2000 tentang Sekretariat Kabinet. Pada ketentuan “Menimbang” Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara disebutkan:

“Menimbang: Bahwa dalam rangka memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara secara terpadu sehingga dalam pelaksanaan tugasnya dapat berjalan lancar, berdaya guna, dan berhasil guna, dipandang perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Sekretariat Negara”.

Kemudian, di dalam ketentuan Menimbang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2000 tentang Sekretariat Kabinet disebutkan:

“Menimbang: Bahwa dalam rangka memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara secara terpadu sehingga dalam pelaksanaan tugasnya dapat berjalan lancar, berdaya guna, dan berhasil guna, dipandang perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Sekretariat Negara”. Lalu, di dalam ketentuan Menimbang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2000 tentang Sekretariat Kabinet disebutkan: “Menimbang: Bahwa dalam rangka memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi secara lebih efisien dan efektif kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara sehingga dalam pelaksanaan tugasnya dapat

berjalan lancar, berdaya guna, dan berhasil guna, dipandang perlu menyempurnakan organisasi Sekretariat Kabinet dengan menetapkannya dalam Keputusan Presiden”.

Selanjutnya, di dalam Menimbang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 117 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara disebutkan:

“Menimbang: Bahwa dalam rangka memberikan dukungan staf dan pelayanan administrasi secara lebih efisien dan efektif kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara sehingga dalam pelaksanaan tugasnya dapat berjalan lancar, berdaya guna, dan berhasil guna, dipandang perlu menyempurnakan organisasi Sekretariat Negara dengan menetapkannya dalam Keputusan Presiden”.

Sementara, di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemisahan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan politik Presiden yang menginginkan agar jabatan Sekretariat Kabinet diisi oleh mereka yang “dapat bekerjasama dengan Presiden”. Kepentingan politik itu kemudian diakomodasi melalui pemisahan konsep penyelenggaraan kekuasaan negara dan kekuasaan pemerintahan yang pada hakikatnya sama dengan konsep kepala negara dan kepala pemerintahan. Konsep tersebut terlihat jelas bila memperhatikan konsideran dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 tentang Kementerian Sekretariat Negara, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2010 tentang Sekretariat Kabinet, sebagaimana dalam deskripsi di bawah ini.

“Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet disebutkan bahwa dalam rangka membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan negara dan pemerintahan, diperlukan

peningkatan pemberian dukungan teknis dan administrasi secara terpadu, efisien, dan efektif”.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 tentang Kementerian Sekretariat Negara disebutkan:

“Menimbang: Bahwa sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 47 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dan dalam rangka meningkatkan kualitas pemberian dukungan teknis dan administrasi, serta analisis kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan Negara, dipandang perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Kementerian Sekretariat Negara”.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2010 tentang Sekretariat Kabinet disebutkan:

“Menimbang: Bahwa dalam rangka meningkatkan dukungan staf, pelayanan administrasi, dan dukungan pemikiran kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengelolaan serta pengendalian kabinet dapat berjalan lancar, efisien, dan efektif, dipandang perlu menyempurnakan organisasi Sekretariat Kabinet dengan Peraturan Presiden”.

Selanjutnya, di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemisahan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dilakukan untuk membantu tugas Presiden dan Wakil Presiden dalam bidang Pemerintahan Negara dan Pemerintahan. Menurut Roby Arya Brata, Staf Setkab, pemisahan konsep pemerintahan negara dan pemerintahan, pada hakikatnya sama dengan konsep kepala negara dan kepala pemerintahan. Konsep tersebut dapat dilihat pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2015 tentang Kementerian Sekretariat Negara Pasal 2, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet Pasal 2. Ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2015 tentang Kementerian Sekretariat Negara Pasal 2 disebutkan: “Kementerian Sekretariat

Negara mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan teknis dan administrasi serta analisis urusan pemerintahan di bidang Kesekretariatan Negara untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet disebutkan pada pasal 2 bahwa "Sekretariat Kabinet mempunyai tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan". Istilah yang digunakan pada bagian konsideran maupun bunyi pasal peraturan tersebut, baik di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo, untuk menyebut entitas jabatan Presiden tersebut bervariasi. Ada yang digabung dalam satu rangkaian kata tanpa kata penghubung, contohnya "kekuasaan pemerintahan negara"; ada yang digabung dalam satu rangkaian kata dengan kata penghubung, contohnya "kekuasaan negara dan pemerintahan", atau "kekuasaan pemerintahan dan negara", dan "penyelenggaraan pemerintahan negara", atau "penyelenggaraan pemerintahan". Ada pula yang dipisah menjadi rangkaian kata yang berdiri sendiri, misalnya: "kekuasaan pemerintahan" dan "kekuasaan negara"; dan ada yang disebut berdasarkan kapasitas jabatan, contohnya "kepala negara" dan "kepala pemerintahan". Setelah UUD Tahun 1945 diubah, tidak ada satu pasal pun yang menyatakan secara tegas mengenai kepemilikan jabatan Presiden sebagai kepala negara.

Berdasarkan hasil penelusuran dokumen, diketahui bahwa pada UUD Tahun 1945 ternyata tidak menegaskan apakah kekuasaan Presiden itu merupakan satu-kesatuan yang tidak terpisah-pisah atau kekuasaan Presiden itu

merupakan jabatan yang terpisah secara tegas satu dengan yang lainnya. Setelah UUD Tahun 1945 diubah sebanyak empat kali, istilah yang dinyatakan secara tegas dalam UUD Tahun 1945 adalah istilah “kekuasaan pemerintahan”, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebagai berikut: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Sesungguhnya dalam UUD Tahun 1945 (Batang Tubuh), sebagaimana dalam konstitusi negara dengan sistem pemerintahan presidensiil, sebagaimana halnya di Amerika Serikat, pemisahan kekuasaan atau penyebutan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidak dinyatakan secara tegas atau implisit. Tidak seperti sistem pemerintahan parlementer, di dalam sistem pemerintahan presidensiil sebenarnya tidak dikenal pemisahan kekuasaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Berdasarkan temuan-temuan di atas semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya perbaikan sistem kebijakan yaitu dilakukan melalui:

- a. menegaskan kembali kedudukan KSP selain memiliki tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden;
- b. memperjelas posisi KSP dimaksudkan untuk memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan;

- c. memperjelas tugas KSP, tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- d. memperjelas Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan. Selain dari fungsi-fungsi tersebut diatas, Kantor Staf Presiden dapat melakukan tugas dan fungsi lain yang ditugaskan oleh Presiden;
- e. perbaikan sistem yang dimaksud adalah berkaitan dengan upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan tugas KSP. Termasuk di dalamnya adalah urusan pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- f. Upaya perbaikan sistem kebijakan juga dilakukan terkait dengan bagaimana KSP dalam menjalankan tugasnya dengan membuat Satuan Tugas, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet;
- g. Perbaikan sistem kebijakan ini berkaitan dengan KSP atau jika dalam konteks Sekretariat Kabinet dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi

sangat penting ketika terjadinya pemisahan antara Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet;

- h. KSP bertugas untuk mengakomodasi kepentingan politik Presiden yang menginginkan agar jabatan Sekretariat Kabinet diisi oleh kolega terdekatnya. Kepentingan politik itu kemudian diakomodasi melalui pemisahan konsep penyelenggaraan kekuasaan negara dan kekuasaan pemerintahan yang pada hakikatnya sama dengan konsep kepala negara dan kepala pemerintahan.

5.1.3 Upaya Perbaikan Struktur Organisasi yang Tepat Ukuran

Kantor Staf Presiden (KSP) melakukan upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP yaitu salah satunya adalah melalui upaya perbaikan struktur organisasi yang tepat ukuran sesuai dengan kebutuhan organisasi KSP. Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorang staf pada Deputi I KSP, sebagai berikut:

“.... Kantor Staf Presiden (KSP) melakukan upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP, salah satunya adalah melalui upaya perbaikan struktur organisasi... ini bisa ditelusuri dan dikaji sesuai dengan kedudukan dan wewenang KSP”. (Wawancara, April 2017).

Temuan lapangan didapatkan bahwa kedudukan Kantor Staf Presiden (KSP) terjadi dikarenakan perlunya pembentukan kantor staf khusus Presiden yang dipandang sebagai bagian dari wewenang prerogatif Presiden yang bersifat mandiri. Presiden dalam melaksanakan wewenang tersebut senantiasa berhadapan dengan beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus. Akan tetapi, UUD Tahun 1945 tidak mengatur secara rinci mengenai beban kerja

kantor staf khusus Presiden tersebut. Hal ini seperti disampaikan oleh Staf Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Presiden-lah yang menilai seberapa berat beban kerja sehingga memerlukan pengangkatan Kantor Staf Khusus. Begitu pula jika beban kerja dianggap sudah tidak memerlukan Kantor Staf Khusus, Presiden berwenang juga memberhentikan pejabat di Kantor Staf Khusus tersebut. Berkembangnya masyarakat baik dari sudut pertambahan penduduk, ekonomi, pendidikan, kesehatan di satu pihak dan kemampuan negara untuk memenuhi harapan masyarakat terutama di bidang ekonomi serta keamanan di lain pihak akan menimbulkan ledakan harapan masyarakat dan kebutuhan masyarakat sendiri. Misalnya di bidang ekonomi semakin meningkatnya daya beli rakyat untuk membeli mobil semakin diperlukan infrastruktur jalan yang memadai untuk berkendara secara nyaman. Jika harapan tersebut tidak terpenuhi maka hal ini akan menimbulkan frustrasi masyarakat dan akan menjadi beban negara yang akan membahayakan posisi politis pemerintah. Padahal kecepatan memenuhi harapan masyarakat oleh negara seringkali tidak sebanding dengan pertumbuhan harapan masyarakat untuk dipenuhi kebutuhannya. Keadaan ekonomi dunia menunjukkan bahwa negara-negara maju (seperti Eropa dan Amerika Serikat) saat ini menghadapi resesi ekonomi yang sangat mungkin mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Krisis minyak yang dialami Indonesia dapat menambah beban hutang negara untuk menutup defisit anggaran belanja negara. Oleh sebab itu, kewenangan Presiden mengangkat pejabat Kantor Staf Khusus dalam rangka menangani beban kerja yang semakin berat tidak bertentangan dengan konstitusi jika dipandang dari sudut pengutamaan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatigheid*) atau nilai kemanfaatan dalam rangka memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat”. (Wawancara, Mei 2017).

Presiden dalam kedudukan sebagai pelaksana pemerintahan selain didukung oleh Staf Khusus Presiden juga dibantu oleh lembaga pembantu Presiden lainnya, seperti Kantor Staf Presiden. Kantor Staf Presiden muncul sebagai suatu lembaga negara nonstruktural yang masuk dalam ranah eksekutif yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*). Hal ini seperti disampaikan oleh staf pada Deputi III KSP, sebagai berikut:

“Presiden dalam kedudukan sebagai pelaksana pemerintahan selain didukung oleh Staf Khusus Presiden juga dibantu oleh lembaga pembantu Presiden lainnya, seperti Kantor Staf Presiden. Kantor Staf Presiden muncul sebagai suatu lembaga negara nonstruktural yang masuk dalam ranah eksekutif yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*).... lembaga nonstruktural dapat diartikan sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya”. (Wawancara, Mei 2017)

Lembaga nonstruktural diartikan juga sebagai lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*). Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (selanjutnya disebut sebagai LPND) yang setelah ditetapkannya undang-undang tentang kementerian negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian. Namun atas inisiatif beberapa kementerian, ada pula istilah lain yang diperkenalkan yaitu lembaga nonstruktural.

Adapun lembaga-lembaga nonstruktural tersebut memiliki format dan bentuk yang beranekaragam. Mulai dari format kelembagaan dalam bentuk badan, komite, dewan, unit kerja, Komisi serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan keberadaannya. Hal yang sama juga terjadi dalam rangka pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya. Ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang, ada juga yang didasarkan pada regulasi setingkat peraturan pemerintah dan bahkan setingkat peraturan presiden maupun keputusan presiden. Hal ini seperti disampaikan oleh Staf pada Deputi III KSP, sebagai berikut:

“Lembaga-lembaga nonstruktural tersebut memiliki format dan bentuk yang beranekaragam. Mulai dari format kelembagaan dalam bentuk badan, komite, dewan, unit kerja, Komisi serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan keberadaannya. Hal yang sama juga terjadi dalam rangka pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya. Ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang, ada juga yang didasarkan pada regulasi setingkat peraturan pemerintah dan bahkan setingkat peraturan presiden maupun keputusan presiden”. (Wawancara, Mei 2017).

Temuan lapangan menunjukkan bahwa secara struktur, Kantor Staf Presiden dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, Kantor Staf Presiden adalah Lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai lembaga negara yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, maka tugas-tugas yang melekat pada lembaga Kantor Staf Presiden tersebut merupakan tugas yang melekat pada Presiden secara umum yang kemudian tugas tersebut di distribusikan kepada Kantor Staf Presiden untuk membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam teknis pelaksanaannya. Selain itu secara kelembagaan Kantor Staf Presiden merupakan lembaga yang strukturnya berada di bawah Presiden secara langsung, dimana Kantor Staf Presiden merupakan perpanjangan tangan dari tugas Presiden berkaitan dengan membantu dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Hal ini seperti disampaikan oleh Staf Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Sebagai lembaga negara yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, maka tugas-tugas yang melekat pada lembaga Kantor Staf Presiden tersebut merupakan tugas yang melekat pada Presiden secara umum yang kemudian tugas tersebut di distribusikan kepada Kantor Staf Presiden untuk membantu baik secara langsung

maupun tidak langsung dalam teknis pelaksanaannya”. (Wawancara, Mei 2017)

Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden (KSP) melalui perbaikan struktur organisasi adalah dengan menegaskan konsekuensi dari keberadaan dan tugas kelembagaan Kantor Staf Presiden tersebut bahwa setiap tugas yang diamanatkan terhadap Kantor Staf Presiden tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Apabila dilihat dari sumber legitimasinya, seperti penjelasan di atas lembaga Kantor Staf Presiden merupakan lembaga negara tingkat ketiga karena sumber kewenangannya murni ditentukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid Presiden (presidential policy)*. Artinya pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung pada kebijakan Presiden, bahkan pengangkatan anggotanya pun (Kantor Staf Presiden) dilakukan dengan keputusan presiden yang bersifat *beschikking*. Seperti halnya dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, “Kepala Staf Kepresidenan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden (KSP) melalui perbaikan struktur organisasi adalah dengan menegaskan tugas kelembagaan Kantor Staf Presiden tersebut bahwa setiap tugas yang diamanatkan terhadap Kantor Staf Presiden tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden”. (Wawancara, Mei 2017)

Secara normatif ini penegasan perbaikan struktur ini terlihat pada penegasan tugas KSP pada Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, Kantor Staf Presiden

mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden menjelaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Kantor Staf Presiden menyelenggarakan fungsi:

- (a) Pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi Presiden;
- (b) Penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan;
- (c) Percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (d) Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (e) Pengelolaan isu-isu strategis;
- (f) Pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- (g) Penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan;
- (h) Pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan
- (i) Pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden.

Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Karena kami bertanggung jawab langsung pada presiden jadi hanya presiden yang memiliki wewenang langsung untuk melakukan perbaikan struktur jika dibutuhkan, indikatornya secara normatif dilihat dari aturan yang tertulis dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden ... jadi upaya perbaikan ini sesuai dengan struktur KSP yang ada....hanya tinggal tinggal bagaimana kami distruktur melaksanakan tugas dan fungsi kami sebaik mungkin”. (Wawancara, Mei 2017).

Konsekuensi Kantor Staf Presiden berada di lembaga kepresidenan adalah bahwa Kantor Staf Presiden hanya bisa di bentuk, diubah, atau dibubarkan oleh Presiden melalui sebuah Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden. Selain itu jabatan Kepala Staf Kepresidenan hanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden saja melalui sebuah keputusan presiden.

Kantor Staf Presiden dipimpin oleh Kepala Staf Kepresidenan (Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden), yang saat itu dijabat oleh Teten Masduki. Kepala Staf Kepresidenan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas kewenangan Presiden. Kepala Staf Kepresidenan diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan menteri. Sehingga Kepala Staf Kepresidenan merupakan pejabat setingkat menteri sekaligus merupakan pejabat Negara (Pasal 122 huruf j Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara).

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, susunan organisasi Kantor Staf Presiden terdiri atas: (a) Kepala Staf Kepresidenan; (b) Deputi; dan (c) Tenaga Profesional. Kepala Staf Kepresidenan, Deputi, dan Tenaga Profesional dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau bukan Pegawai Negeri Sipil. Dimana untuk Kepala Staf Kepresidenan mendapatkan hak keuangan dan fasilitas lainnya adalah setingkat Menteri. Untuk deputi diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat struktural eselon I.a atau jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan tenaga ahli utama diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat eselon I.b atau jabatan pimpinan tinggi madya. Tenaga ahli madya diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat dengan pejabat eselon II.a atau jabatan pimpinan tinggi pratama. Tenaga ahli

muda dan tenaga terampil diberi hak keuangan dan fasilitas lainnya setinggi-tingginya setingkat dengan pejabat eselon III.a atau jabatan administrator.

Kantor Staf Presiden dapat menggunakan jasa konsultan dari luar pemerintahan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden yang berbunyi “Kantor Staf Presiden dapat menggunakan jasa konsultan dari luar pemerintahan sepanjang diperlukan dan tidak merugikan kepentingan Negara, serta dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”. Selain itu pada Pasal 10 ayat (1) juga dijelaskan “Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsinya, pada Kantor Staf Presiden dibentuk Sekretariat Kantor Staf Presiden”. Sekretariat Kantor Staf Presiden mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Kantor Staf Presiden.

Berdasarkan temuan-temuan di atas semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya perbaikan struktur organisasi yaitu dilakukan melalui:

- a. Kantor Staf Presiden (KSP) melakukan upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP yaitu salah satunya adalah melalui upaya perbaikan struktur organisasi, hal ini bisa ditelusuri dan dikaji sesuai dengan kedudukan dan wewenang KSP.
- b. Temuan lapangan didapatkan bahwa kedudukan Kantor Staf Presiden (KSP) terjadi dikarenakan pembentukan staf khusus Presiden yang dipandang sebagai bagian dari wewenang Presiden yang bersifat mandiri. Presiden dalam melaksanakan wewenang tersebut akan senantiasa berhadapan dengan beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus. Akan tetapi,

UUD Tahun 1945 tidak mengatur secara rinci mengenai beban kerja Presiden tersebut.

- c. Presiden yang menilai seberapa berat beban kerja sehingga memerlukan pengangkatan Staf Khusus. Begitu pula jika beban kerja dianggap sudah tidak memerlukan Staf Khusus, Presiden berwenang juga memberhentikan Staf Khusus tersebut. Berkembangnya masyarakat baik dari sudut pertambahan penduduk, ekonomi, pendidikan, kesehatan di satu pihak dan kemampuan negara untuk memenuhi harapan masyarakat terutama di bidang ekonomi serta keamanan di lain pihak akan menimbulkan ledakan harapan masyarakat dan kebutuhan masyarakat sendiri.
- d. Adapun lembaga-lembaga nonstruktural tersebut memiliki format dan bentuk yang beranekaragam. Mulai dari format kelembagaan dalam bentuk badan, komite, dewan, unit kerja, Komisi serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan keberadaannya. Hal yang sama juga terjadi dalam rangka pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya.
- e. Temuan lapangan menunjukkan bahwa secara struktur, Kantor Staf Presiden dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, Kantor Staf Presiden adalah Lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai lembaga negara yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, maka tugas-tugas yang melekat pada lembaga Kantor Staf Presiden tersebut merupakan tugas yang melekat pada Presiden secara

umum yang kemudian tugas tersebut di distribusikan kepada Kantor Staf Presiden untuk membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam teknis pelaksanaannya.

- f. Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden (KSP) melalui perbaikan struktur organisasi adalah dengan menegaskan konsekuensi dari keberadaan dan tugas kelembagaan Kantor Staf Presiden tersebut bahwa setiap tugas yang diamanatkan terhadap Kantor Staf Presiden tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden.
- g. Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden (KSP) melalui perbaikan struktur organisasi adalah dengan menegaskan tugas kelembagaan Kantor Staf Presiden tersebut bahwa setiap tugas yang diamanatkan terhadap Kantor Staf Presiden tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden.
- h. Secara normatif penegasan perbaikan struktur ini terlihat pada penegasan tugas KSP pada Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden. Bahwa Kantor Staf Presiden mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.
- i. KSP bertanggung jawab langsung pada Presiden, jadi hanya Presiden yang memiliki wewenang langsung untuk melakukan perbaikan struktur jika dibutuhkan, indikatornya secara normatif dilihat dari aturan yang tertulis dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

- j. Berdasarkan data lapangan, perbaikan struktur KSP karena merupakan Staf Presiden dan bagian dari lembaga negara kepresidenan. Konsekuensi Kantor Staf Presiden berada di lembaga kepresidenan adalah bahwa Kantor Staf Presiden hanya bisa dibentuk, diubah, atau dibubarkan oleh Presiden melalui sebuah Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden. Selain itu jabatan Kepala Staf Kepresidenan hanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden saja melalui sebuah Keputusan Presiden.

5.1.4 Upaya Perbaikan Kemampuan Manajerial dan Kepemimpinan

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP salah satunya adalah melalui upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan. Hal ini berkaitan langsung dengan Kantor Staf Presiden yang memiliki tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Staf Presiden, pemberian dukungan disini meliputi kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Secara garis besar yaitu untuk memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam mengendalikan pelaksanaan 3 kegiatan strategis yaitu pelaksanaan program- program prioritas nasional, aktivitas terkait komunikasi politik kepresidenan, dan pengelolaan isu strategis. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Staf Deputi IV Bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi, sebagai berikut:

“Kantor Staf Presiden dalam pelaksanaan tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional”. (Wawancara, April 2017).

Program prioritas nasional yang dipantau oleh Kantor Staf Presiden adalah kegiatan yang menjadi janji Presiden dan Wakil Presiden. Dimana nantinya akan terpilih seratus program prioritas nasional yang dibagi menjadi beberapa bidang seperti reformasi birokrasi, pendidikan, kesehatan, kemiskinan, pangan, energi, maritime dan infrastruktur.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan yang dilakukan pada KSP dapat diketahui hasilnya dari 100 kegiatan prioritas pantauan Kantor Staf Presiden berikut:

Tabel 5.1 Seratus Kegiatan Prioritas Pantauan Kantor Staf Presiden Tahun 2017

| Bidang | Kegiatan |
|---------------|---|
| Pangan | (a) Irigasi (pembangunan 1 juta ha dan rehabilitasi 3 juta ha) (b) Bendungan baru (33 bendungan) (c) Desa mandiri benih (1.000 desa) (d) Desa organik (1.000 desa) (e) Sawah baru (1 juta ha) (f) Lahan pertanian kering baru (1 juta ha) (g) Tata niaga impor pangan (5 kebijakan) |
| Energi | (a) Kilang minyak (2 unit masing-masing 300.000 barel) (b) Pembangkit listrik ((35.000 MW) (c) Jaringan gas kota (374.000 SR) (d) Produksi biofuel (7 juta kl) (e) Pembangunan listrik pedesaan (jaringan distribusi 178,6 MVA) (f) Pipa transmisi gas (6.332 km) (g) Unit penyimpanan gas (7 lokasi) (h) SPBG baru (118 lokasi) (i) Rasio realisasi terhadap rencana pengeboran komitmen pasti (meningkat 22 % dari rencana strategis) |
| Infrastruktur | (a) Jalan baru (2.650 km) |

| Bidang | Kegiatan |
|----------------|---|
| (transportasi) | (b) Bandara baru (15 lokasi) (c) Jalur kereta api (3.258 km sp) (d) Jalan tol baru (1.000 km) (e) Pengadaan Bus Rapid Transit/BRT |
| Maritim | (a) Memenuhi kekuatan pertahanan minimum (wilayah Natuna) (b) Peningkatan hari operasi 27 kapal (280 hari per kapal) (c) Pelelangan ikan terpadu (100 lokasi) (d) Rehabilitasi pesisir pantura Jawa (e) Pembangunan kapal perintis dan penumpang (f) Sertifikasi cara budidaya ikan yang baik/CBIB (14.000 unit) (g) Rute perintis (78 voyage) (h) Kapal perikanan > 30 Gt (125 unit) (i) Pengembangan kebun bibit rumput laut (133 sentra) (j) Jumlah perundingan perbatasan (12 perundingan) (k) Sinkronisasi data kawasan konservasi perairan (700 ha) (l) Pembangunan lapangan kontainer (10 lokasi pelabuhan) (m) Pengerukan Pelabuhan Belawan Medan |
| Kesehatan | (a) Kartu Indonesia Sehat (86,4 juta kartu) (b) Penetapan iuran baru Jaminan kesehatan Nasional (JKN) (c) Pelayanan puskesmas sesuai standar (6.000 puskesmas) (d) Nusantara sehat (480 tenaga kesehatan) (e) Pelayanan kesehatan bergerak (150 kab/kota) (f) Rumah sehat (50.000 unit) (g) Saluran Pembuangan Air Limbah (SPAL)/Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL) Terpusat dan Tempat pembuangan Akhir (TPA) Regional (4 SPAL/IPAL dan 2 TPA) (h) Sistem Penyediaan Air Minum/SPAM (regional 4 lokasi dan IKK 11 lokasi) (i) Persalinan di fasilitas kesehatan (j) Imunisasi dasar bayi < 1 tahun (91%) (k) Pengobatan kasus HIV (l) Eliminasi malaria (m) Sarana prasarana olahraga (68 fasilitas) |
| Pendidikan | (a) Data dan sistem informasi pendidikan di Kementerian Agama (b) Sistem informasi pendidikan berbasis spacial di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (c) Rehabilitasi sekolah (6.623 ruang SD, 3.079 ruang SMP, 131 paket SMA, 130 paket SMK) (d) Pembangunan Unit Sekolah Baru/USB (15 unit SD, 197 unit SMP, 60 unit SMA, 35 unit SMK) (e) Pembangunan ruang kelas baru (2.615 ruang SD, 2.151 ruang SMP, 1.858 ruang SMA, 3.100 ruang SMK) (f) Kartu Indonesia Pintar/KIP (18.485.270 kartu) (g) Beasiswa S-1 dalam negeri (257.308) (h) Kurikulum muatan lokal (130 buku pelajaran dan 9 model kurikulum) (i) Subsidi untuk ilmu pengetahuan dan teknologi unggulan (12.584 laporan hasil penelitian) (j) Tunjangan khusus kementerian Agama (3.943 guru) (k) Tunjangan khusus Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (52.375 guru pendidikan dasar, 7.116 guru pendidikan menengah, dan 1.900 guru Pendidikan Anak Usia Dini/PAUD) |
| Kemiskinan | (a) Rumah Kampung Deret (20.000 rumah swadaya) |

| Bidang | Kegiatan |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> (b) Penanganan kawasan pemukiman kumuh (56 kab/kota) (c) Rumah sejahtera (55.000 unit) (d) Pelatihan keterampilan gratis (100 kabupaten) (e) Subsidi pangan/raskin (15 kg per keluarga per bulan) (f) Jaminan sosial tenaga kerja (36.195.298 pekerja formal dan 3.600.000 pekerja nonformal) (g) Kartu Keluarga Sejahtera (16.340.897 kartu) (h) Jalan dan jalur air (122 kabupaten tertinggal) (i) Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral tentang Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat Sekitar Tambang (j) Redistribusi aset lahan (4,5 juta ha) (k) Legalisasi aset lahan (4,5 juta ha) |
| Reformasi Birokrasi | <ul style="list-style-type: none"> (a) Penyelesaian tata organisasi dan tata kerja (47 K/L dan lembaga non struktural) (b) Kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah tercapai (c) Diklat manajemen pembangunan, kependudukan, dan keuangan daerah (89 angkatan/2.670 orang) (d) Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) terhubung Sistem Pelayanan Informasi dan Perijinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE) dan tracking system (50 kab/kota) (e) Unit kerja instansi pemerintah dengan predikat Wilayah bebas Korupsi (WBK/Wilayah Birokrasi Bersih (WBB) (9 K/L) (f) Penyederhanaan proses perizinan pos, telekomunikasi, dan penyiaran (8 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika) (g) Government Public Relation/GPR (seluruh K/L/D) (h) Rekomendasi percepatan jangka waktu proses perizinan investasi (40 rekomendasi) |
| Industri | <ul style="list-style-type: none"> (a) Hasil pengembangan teknologi di industri (3 prototipe pada tahun 2017) (b) Revitalisasi industri pupuk (5 pabrik) (c) Restrukturisasi mesin peralatan (20 IKM di wilayah I dan 12 IKM di wilayah III) (d) Pembangunan rusunawa pekerja pada kawasan industri (5 tower block di 2 kawasan industri) (e) Pembangunan kawasan industri baru (5 kawasan di wilayah I dan 5 kawasan di wilayah III) |
| Pariwisata-perdagangan- desa wisata | <ul style="list-style-type: none"> (a) Peningkatan akses transportasi pariwisata (25 kawasan strategis pariwisata nasional) (b) Kemitraan pengelolaan jasa lingkungan wisata alam (100 unit) (c) Akses broadband internet (4.000 lokasi) Perdagangan (d) Pembangunan pasar tradisional (5.000 pasar) Desa (e) Redistribusi dana desa (50 kab/kota) |
| Hutan-hutan, teknologi | <ul style="list-style-type: none"> (a) Peningkatan populasi satwa yang terancam punah (meningkat 2 % dari data dasar tahun 2013) (b) Rehabilitasi hutan di kesatuan pengelolaan hutan dan lahan kritis di Daerah Aliran Sungai (DAS) prioritas (200.000 ha) (c) Penataan frekuensi (refarming) (d) Palapa ring (e) Pengintegrasian perpanjangan merk dan hak cipta dengan sistem informasi pendapatan negara bukan pajak online/simponi (f) Membangun science dan techno park (8 STP) |

| Bidang | Kegiatan |
|---|---|
| Anak perempuan-kaum marjinal-undang-undang-internasional-kawasan perbatasan | (a) Kegiatan komunikasi informasi dan edukasi tentang pencegahan kekerasan seksual pada anak dan Kaum marjinal (b) Rekomendasi sinkronisasi peraturan yang belum berperspektif Hak Asasi Manusia (HAM) kelompok rentan (16 rekomendasi) (c) Penetapan desa adat (50 desa di 5 provinsi) Undang-undang (d) Pemantauan isu krusial dalam pembentukan dan revisi peraturan perundang-undangan Internasional (e) Forum multilateral isu pembangunan ekonomi, keuangan, dan lingkungan hidup (85% posisi Indonesia diterima) Kawasan perbatasan (f) Pengembangan kawasan pos lintas batas Negara (PLBN) terpadu (7 kawasan) (g) Desa Broadband Terpadu (50 desa) |

Sumber: ksp.go.id (2017).

Berdasarkan data lapangan bahwa perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui program prioritas Kantor Staf Presiden sebagaimana yang disajikan dalam tabel di atas. Selain itu Kantor Staf Presiden juga melakukannya melalui komunikasi politik dengan Kementerian atau dengan lembaga lain. Seperti halnya dalam kegiatan bidang pangan, salah satu programnya yaitu pembangunan 1 juta ha dan rehabilitasi 3 juta ha. Untuk melakukan hal tersebut Kantor Staf Presiden bekerjasama dengan kementerian maupun lembaga seperti Kemenko Perekonomian, Bappenas, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, Kominfo, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi. Hal ini seperti dipaparkan Deputi III Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Ekonomi Strategis, sebagai berikut:

“Perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui program prioritas Kantor Staf Presiden.. seperti pada bidang pangan, energi, transportasi dll...selain itu Kantor Staf Presiden juga melakukannya melalui komunikasi politik dengan Kementerian atau dengan lembaga lain”. (Wawancara, April 2017).

Pelaksanaan komunikasi politik ini seperti tertera pada pasal 26 ayat (1) Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Organisasi

dan Tata Kerja Kantor Staf Presiden, yang berbunyi “semua elemen kerja dan pegawai di lingkungan Kantor Staf Presiden berikut unsur-unsurnya, dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya, wajib menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi, dan sinkronisasi”. Dilanjutkan dengan bunyi ayat selanjutnya yaitu ayat (3), “untuk mendukung kelancaran koordinasi kegiatan tersebut, dikembangkan sistem komunikasi terbuka, baik secara formal maupun informal”.

Komunikasi politik di sini dimaksudkan untuk melakukan hubungan komunikasi dengan kementerian maupun lembaga negara lainnya. Seperti halnya lembaga negara lainnya yang melakukan hubungan dengan lembaga lain dengan maksud untuk membangun komunikasi agar tidak terjadi kesalahpahaman dan dapat saling bekerjasama. Hal ini seperti dipaparkan oleh Staf Deputi KSP bidang Komunikasi, sebagai berikut:

“Komunikasi politik disini dimaksudkan untuk melakukan hubungan komunikasi dengan kementerian maupun lembaga negara lainnya. Seperti halnya lembaga negara lainnya yang melakukan hubungan dengan lembaga lain dengan maksud untuk membangun komunikasi agar tidak terjadi kesalahpahaman dan dapat saling bekerjasama”. (Wawancara, Mei 2017).

Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan. Mengenai manajemen isu strategis, Kantor Staf Presiden dalam hal ini Deputi III hanya mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Tugas tersebut antara lain pengendalian implementasi program nasional bidang ekonomi secara umum dan program prioritas nasional (infrastruktur, pangan, energi dan pariwisata) agar dapat berjalan sesuai dengan visi dan misi presiden. *Debottlenecking* berbagai permasalahan implementasi program nasional bidang ekonomi dan program prioritas nasional yang dilakukan secara komprehensif dilakukan guna mendukung percepatan pelaksanaan program-program dimaksud. Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program bidang ekonomi dan program prioritas nasional. Penyiapan analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi. Membangun dukungan sistem informasi dan data *real time* terkait bidang ekonomi makro (inflasi, APBN, penyerapan anggaran, realisasi pajak dll). Membangun *early warning system* terhadap implementasi program ekonomi dan prioritas nasional beserta pengelolaan isu-isu strategis yang melingkupinya, bekerja sama dengan kementerian- kementerian terkait sebagai salah satu alat untuk membantu dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan. Selain itu kedeputan III juga melaksanakan tugas-tugas khusus dari Presiden melalui Kepala Staf Presiden RI. Hal ini seperti dikatakan oleh Deputi III KSP, sebagai berikut:

“Peningkatan kapasitas manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui pelaksanaan program serta tugas dan kewajiban kami...misalnya penyiapan analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi. Membangun dukungan sistem informasi dan data *real time* terkait bidang ekonomi makro (inflasi, APBN, penyerapan anggaran, realisasi pajak dll). Membangun *early warning system* terhadap implementasi program ekonomi dan prioritas nasional beserta pengelolaan isu-isu strategis yang melingkupinya dengan bekerja sama dengan kementerian- kementerian terkait sebagai salah satu tools untuk membantu dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan”. (Wawancara, Mei 2017)

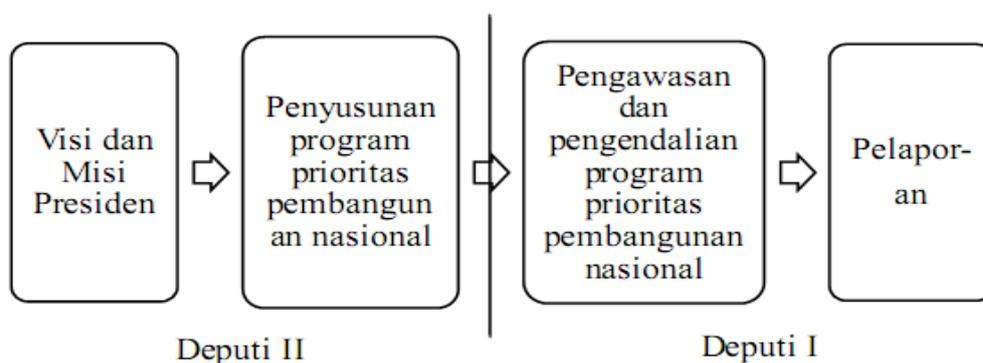
Untuk bisa menjalankan upaya perbaikan kemampuan manajemen dan kepemimpinan Kantor Staf Presiden yang dilakukan melalui pelaksanaan fungsi sebagai berikut:

- (a) Pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi Presiden;
- (b) Penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan;
- (c) Percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (d) Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (e) Pengelolaan isu-isu strategis;
- (f) Pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- (g) Penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan;
- (h) Pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan
- (i) Pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden.

Untuk menjalankan fungsi Kantor Staf Presiden di atas, Kantor Staf Presiden dibantu oleh beberapa organisasi yang terbagi dalam struktur organisasi Kantor Staf Presiden. Hal ini menunjukkan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dari KSP melalui struktur yang ada. Hal ini seperti dikatakan oleh Deputi I KSP, sebagai berikut:

“Untuk menjalankan fungsi Kantor Staf Presiden di atas, Kantor Staf Presiden dibantu oleh beberapa organisasi yang terbagi dalam struktur organisasi Kantor Staf Presiden hal ini menunjukkan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dari KSP melalui struktur yang ada. Artinya struktur di KSP telah memiliki kemampuan manajerial dan kepemimpinan yang sesuai dengan kebutuhannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya”. (Wawancara, Mei 2017)

Kapasitas manajerial internal juga dapat dilihat dari hubungan antar Kedeputan, misalnya Kedeputan I berhubungan sangat erat dengan Kedeputan II, sebagaimana pada gambar di bawah ini.



Gambar 5.1 Hubungan Kerja Antara Deputi I dan II dalam Organisasi KSP

Setelah Kedeputan II memastikan seluruh visi & misi dan janji-janji Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi program prioritas nasional masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah, selanjutnya Kedeputan I akan menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam hal pengawasan dan pengendalian atas program-program prioritas tersebut hanya dalam rangka memastikan program-program prioritas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran yakni sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Kedeputan I juga bertanggungjawab penuh dalam pengelolaan sistem informasi dan teknologi Kantor Staf Presiden. Sejumlah sistem teknologi dan informasi yang dikelola dan dikembangkan oleh Kedeputan I adalah sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.2 **Sistem Teknologi dan Informasi yang Dikelola dan Dikembangkan oleh Kedeputan I KSP**

| No. | Sistem Teknologi dan Informasi |
|-----|--|
| 1. | <i>Situation Room</i> Bina Graha Adalah Ruang Kendali Operasi yang |

| No. | Sistem Teknologi dan Informasi |
|-----|---|
| | dikhususkan bagi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, terletak di lantai 1 Gedung Bina Graha Jakarta dan saat ini dikelola oleh Kantor Staf Presiden sebagai pusat kendali dalam menjalankan pemerintahan dan pengendalian prioritas nasional. Mendukung proses pengambilan keputusan melalui penyediaan setiap informasi yang diperlukan secara cepat (real time), akurat dan aman, yang terhubung dengan 73 K/L, 34 pemerintah provinsi, 512 pemerintah kabupaten/kota, dan 132 KBRI/KJRI, yang didukung oleh aplikasi dan perangkat mutakhir. |
| 2. | Sistem Pengendalian Program Prioritas (SISPAN) Merupakan Monev KSP untuk program prioritas |
| 3. | Partisipasi Nasional untuk Pembangunan (PANTAU) Merupakan salah satu tools untuk membantu monitoring dan evaluasi program prioritas nasional. PANTAU dapat digunakan baik dalam bentuk aplikasi android atau dashboard website untuk memudahkan pemantau memasukkan data dari lapangan secara langsung, yang kemudian dapat di evaluasi secara cepat dan tepat. |
| 4. | Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Masyarakat (LAPOR) adalah sebuah sarana aspirasi dan pengaduan berbasis media sosial yang mudah diakses melalui www.lapor.go.id , SMS ke 1708, atau mobile apps yang terpadu dengan 81 Kementerian/Lembaga, 5 pemerintah daerah, serta 48 BUMN. LAPOR dikembangkan oleh Kantor Staf Presiden untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembangunan dan pelayanan publik di Indonesia. |
| 5. | One data Adalah sebuah program inisiatif pemerintah untuk meningkatkan berbagi pakai dan pemanfaatan data pemerintah baik internal maupun publik sebagai upaya Kantor Staf Presiden melakukan pembenahan atas arus data pemerintah. Data tersedia dalam format terbuka yang mudah digunakan kembali, dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, serta untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawal pembangunan. Data.go.id adalah portal resmi data terbuka Indonesia sebagai wujud operasionalisasi inisiatif One Data, yang tidak terbatas pada kementerian, lembaga pemerintahan, pemerintahan daerah, namun juga semua instansi lain yang terkait dan menghasilkan data yang berhubungan dengan Indonesia. |
| 6. | Sistem Monitoring TEPR Tim Evaluasi dan Pengawasan Realisasi Anggaran atau yang disebut TEPR bertugas menerima, memonitor, mengevaluasi, dan mengkonsolidasikan laporan realisasi anggaran dan program pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sekretariat TEPR merupakan tim gabungan dari Kantor Staf Presiden, Kemenkeu, LKPP, BPKP, BAPPENAS dan Kemendagri. |
| 7. | Media Monitoring |

Sumber: KSP (2017).

Sedangkan Kedeputian II bertanggungjawab memastikan seluruh janji Presiden dan Wakil Presiden terjabarkan dalam program pembangunan pemerintah yang bisa dilaksanakan (*actionable*). Hal ini dilakukan dengan cara memastikan agar melalui Kedeputian II, Kantor Staf Presiden bisa melaksanakan koordinasi dengan Bappenas, Kementerian dan Lembaga (K/L)

terkait, dalam menentukan kegiatan prioritas (rencana aksi) dan melakukan penajaman target-target program dan kegiatan prioritas nasional setiap tahun (2015-2019). Selain itu juga memastikan agar inisiatif strategis Presiden, baik nasional maupun internasional, terlaksana dengan baik. Misalnya keterlibatan Indonesia dalam penyusunan Agenda Pembangunan Paska-2015 (*Sustainable Development Goals/SDGs*), yaitu dengan memastikan keterlibatan aktif Indonesia dalam negosiasi penyusunan Agenda Pembangunan Pasca 2015, dan memastikan implementasinya di tingkat nasional.

Selain itu Kedeputian II juga menangani inisiatif strategis seperti:

- (a) Open Government Partnership (OGP) dan Open Government Indonesia (OGI).

Kedeputian II mengelola sekretariat nasional OGP/OGI bersama dengan Bappenas dan Kementerian Luar Negeri dan memastikan semua rencana-aksi OGP/OGI terlaksana. Kedeputian II juga bertindak selaku wakil Pemerintah Republik Indonesia menjadi *co-chair OECD for Open and Innovative Government in Southeast Asia* bersama dengan pemerintah Korea.

- (b) Green economy

Kedeputian II memastikan berjalannya inisiatif pengembangan ekonomi hijau/berkelanjutan di Indonesia yang melibatkan upaya lintas kementerian atau lembaga dan lintas negara. Inisiatif ini mencakup mendorong munculnya investasi hijau lewat pertemuan internasional *Tropical Landscape Summit* (TLS) dan ide pembentukan *Landscape Bond*.

- (c) Perundingan multilateral lain yang terkait kemajuan pencapaian program prioritas nasional.

Kedeputian II memastikan keterlibatan Indonesia dalam perundingan atau acara/program multilateral lainnya yang terkait dengan kemajuan pencapaian program prioritas nasional, seperti kehadiran Delegasi Indonesia dalam Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, kehadiran dan kesertaan Indonesia dalam Konferensi Perubahan Iklim/UNFCCC, dan lain-lain.

(d) Inisiatif strategis lain-lain

Kedeputian II memastikan agar inisiatif strategis lain yang menjadi prioritas/perhatian Presiden, baik nasional maupun internasional, tertangani dan tertindaklanjuti secara memadai.

Pengembangan kapasitas pada Deputi III dilakukan melalui pelaksanaan fungsi sebagai berikut:

- (a) Pengendalian implementasi program nasional bidang ekonomi secara umum dan program prioritas nasional (infrastruktur, pangan, energi dan pariwisata) agar dapat berjalan sesuai dengan visi dan misi presiden;
- (b) *Debottlenecking* berbagai permasalahan implementasi program nasional bidang ekonomi dan program prioritas nasional yang dilakukan secara komprehensif guna mendukung percepatan pelaksanaan program-program dimaksud;
- (c) Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program bidang ekonomi dan program prioritas nasional;
- (d) Penyiapan analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi;
- (e) Membangun dukungan sistem informasi dan data real time terkait bidang ekonomi makro (inflasi, APBN, penyerapan anggaran, realisasi pajak dll). ;

- (f) Membangun *early warning system* terhadap implementasi program ekonomi dan prioritas nasional beserta pengelolaan isu-isu strategis yang melingkupinya dengan bekerja sama dengan kementerian-kementerian terkait sebagai salah satu tools untuk membantu dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan.

Hal yang sama juga dilakukan pada Deputi IV, dimana pengembangan kapasitas dilakukan melalui pelaksanaan fungsinya, sesuai dengan yang ada dalam organisasi KSP. Kedeputian IV mempunyai fungsi utama untuk memastikan terjalannya komunikasi yang lancar dan berimbang di antara berbagai pemangku kepentingan baik yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan program-program prioritas Presiden. Tidak terbatas pada lembaga-lembaga negara, komunikasi dalam beragam bentuk pun harus dibangun dengan masyarakat sipil dan kelompok-kelompok strategis lainnya, termasuk kelompok masyarakat yang terpinggirkan atau kaum marjinal.

Terkait dengan program prioritas Presiden, Kedeputian IV pertama-tama mengidentifikasi segenap aspirasi para pemangku kepentingan. Bagian dari tugas ini adalah menyelenggarakan dialog agar terjadi saling pengertian dan sinergi di antara semua yang terlibat. Selain program-program prioritas, Kedeputian IV juga memiliki tugas lain untuk memantau berbagai perkembangan sosial politik terkini yang terjadi dengan pendekatan partisipatif kemudian merumuskan berbagai masukan kepada Kepala Staf Kepresidenan untuk diputuskan oleh Presiden. Jika dianggap perlu, Kedeputian IV bersama kedeputian lainnya atas perintah Presiden melalui Kepala Staf Kepresidenan dapat menginisiasi pembentukan Satuan Tugas lintas pemangku kepentingan

untuk menindaklanjuti isu tertentu yang sedang berkembang dan membutuhkan respon khusus dan cepat.

Dialog dan partisipasi merupakan dua kata kunci yang menjadi landasan kerja kedeputian IV. Oleh karena itu, dalam rangka membangun partisipasi publik yang lebih luas dan berkualitas terhadap program-program pembangunan pemerintah, Kedeputian IV juga mendorong terbentuknya berbagai kelompok kerja masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan, implementasi dan pemantauan serta evaluasi secara independen terhadap program-program prioritas pemerintah sejalan dengan prinsip-prinsip *participatory governance* dan *open government* yang menempatkan warga masyarakat sebagai subyek pembangunan, yang menjadi ciri dari sistem pemerintahan demokrasi modern.

Berkoordinasi dengan Kementerian Komunikasi dan Informasi, dengan menggunakan perspektif program-program prioritas serta hasil analisis informasi terkini yang berkembang dalam masyarakat, Kedeputian IV merumuskan strategi komunikasi dan diseminasi informasi dengan menggunakan beragam saluran penyampaian informasi termasuk melalui media massa maupun media sosial.

Deputi V berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Staf Kepresidenan. Deputi V mempunyai tugas membantu Kepala Staf Kepresidenan di bidang analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan. Deputi V merupakan kedeputian di bidang analisis data dan informasi strategis.

Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Staf Presiden, Deputi V mempunyai fungsi:

- (a) Melakukan pengumpulan dan menganalisis data serta informasi strategis yang diperlukan dalam mendukung pengambilan keputusan;
- (b) Menyiapkan rekomendasi konkrit terhadap hasil analisis data dan informasi. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, kedeputian V melakukan koordinasi dengan mitra kerja lembaga sipil dan strategis, yang menghasilkan analisis program Kantor Staf Presiden dan analisis *current issues* yang dilanjutkan dengan dua tahap langkah untuk menghasilkan saran dan rekomendasi kebijakan konkrit. Analisis dan prediksi kedeputian V didasarkan pada pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, khususnya terhadap 100 proyek strategis utama di bidang infrastruktur, ekonomi, kemaritiman, pariwisata, dan kedaulatan pangan. Tugas ini dilaksanakan dengan dukungan dari kementerian terkait, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Gubernur Lembaga Pertahanan Nasional, Sekretaris Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, Rektor Universitas Pertahanan, Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), dan Kepala Badan Intelijen Strategis (BAIS) dalam koordinasi dengan Deputi I, Deputi II, Deputi III, dan Deputi IV pada Kantor Staf Presiden.

Berdasarkan temuan-temuan di atas semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan yaitu dilakukan melalui:

- (a) Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP salah satunya adalah melalui upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan yaitu dengan pelaksanaan tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian

program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

- (b) Kantor Staf Presiden dalam pelaksanaan tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional.
- (c) Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan yang dilakukan pada KSP dapat diketahui hasilnya dari 100 kegiatan prioritas pantauan Kantor Staf Presiden.
- (d) Berdasarkan data lapangan bahwa perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui program prioritas Kantor Staf Presiden seperti yang dijelaskan tabel di atas.
- (e) Selain itu Kantor Staf Presiden juga melakukannya melalui komunikasi politik dengan Kementerian atau dengan lembaga lain. Seperti halnya dalam kegiatan bidang pangan, salah satu programnya yaitu pembangunan 1 juta ha dan rehabilitasi 3 juta ha. Untuk melakukan hal tersebut Kantor Staf Presiden bekerjasama dengan kementerian maupun lembaga seperti Kemenko Perekonomian, Bappenas, Kementerian Pertanian, BUMN, Kementerian Keuangan, Kominfo, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi.

- (f) Komunikasi politik disini dimaksudkan untuk melakukan hubungan komunikasi dengan kementerian maupun lembaga negara lainnya. Seperti halnya lembaga negara lainnya yang melakukan hubungan dengan lembaga lain.
- (g) Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan KSP. Mengenai manajemen isu strategis, Kantor Staf Presiden dalam hal ini Deputy III hanya mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.
- (h) kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui pelaksanaan program serta tugas dan kewajiban KSP. Misalnya penyiapan analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi. Membangun dukungan sistem informasi dan data *real time* terkait bidang ekonomi makro (inflasi, APBN, penyerapan anggaran, realisasi pajak dll). Membangun *early warning system* terhadap implementasi program ekonomi dan prioritas nasional beserta pengelolaan isu-isu strategis yang melingkupinya dengan bekerja sama dengan kementerian- kementerian terkait sebagai salah satu tools untuk membantu dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan ekonomi.
- (i) Untuk menjalankan fungsi Kantor Staf Presiden di atas, Kantor Staf Presiden dibantu oleh beberapa organisasi yang terbagi dalam struktur organisasi Kantor Staf Presiden dan hal ini menunjukkan kemampuan

manajerial dan kepemimpinan dari KSP melalui struktur yang ada. Artinya struktur di KSP telah memiliki kemampuan manajerial dan kepemimpinan yang sesuai dengan kebutuhannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

- (j) Kedeputian ini memiliki tanggung jawab penuh dalam memastikan seluruh program prioritas nasional yang merupakan pengejawantahan apa yang telah menjadi visi, misi dan janji-janji Presiden dan Wakil Presiden dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Hal ini menunjukkan kemampuan dan kepemimpinan yang lebih baik pada KSP.
- (k) Selain itu berdasarkan temuan lapangan kemampuan manajerial dan kepemimpinan KSP ini terlihat tidak hanya pada koordinasi dan pengendalian yang dilakukan dalam rangkaian rencana aksi, penetapan sasaran, dan pencapaian program prioritas.
- (l) Kemampuan manajerial KSP terlihat dari program prioritas nasional yang merupakan pengejawantahan apa yang telah menjadi visi dan misi dan janji-janji Presiden dan Wakil Presiden dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Hal ini menunjukkan kemampuan dan kepemimpinan yang lebih baik pada KSP.
- (m) Manajerial internal dilihat dari hubungan antar Kedeputian misal saja relasi kerja Kedeputian I berhubungan sangat erat dengan Kedeputian II.
- (n) Kantor Staf Presiden dalam menjalankan tugasnya memberikan pertimbangan-pertimbangan strategis, mencari sumbatan-sumbatan yang harus diselesaikan terutama untuk program-program prioritas Presiden dan membantu Presiden dalam komunikasi-komunikasi politik untuk memastikan program-program prioritas Presiden itu bisa berlangsung dengan baik. Semua ini terjadi karena kemampuan manajerial dan kepemimpinan dari

struktur yang ada memang telah tertata dan dilaksanakan dengan lumayan baik, walau memang belum maksimal.

5.1.5 Upaya Pengembangan Sistem Akuntabilitas Internal dan Eksternal

Sistem akuntabilitas ini terkait dengan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Untuk kebutuhan ini maka dapat dilihat dari sejauhmana struktur KSP dapat mencapai target kerja maupun pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dari KSP. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Tenaga Ahli Deputy I Kantor Staf Presiden (KSP), Bidang Infrastruktur dan Energi, dalam wawancara berikut.

“... upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal pada prinsipnya terkait dengan sistem akuntabilitas yang kami bangun di KSP... ini terkait dengan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Untuk kebutuhan ini maka dapat dilihat dari sejauhmana struktur KSP dapat mencapai target kerja maupun pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dari KSP. Ini sangat tergantung pada bagaimana distribusi wewenang yang ada di KSP, karena wewenang ini akan menentukan bagaimana pelaksanaan tugas dan tanggung jawab”. (Wawancara, Agustus 2017).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diketahui bahwa pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam tubuh KSP sudah dapat berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari capaian tiga tahun berjalannya pemerintahan Jokowi-JK yang merupakan wujud kongkrit dari tercapainya berbagai program yang direncanakan dan merupakan kontribusi dari KSP. Berikut adalah capaian tiga tahun pelaksanaan program KSP dalam

menjalankan tugasnya untuk mendukung Presiden. Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorangn Deputi KSP, sebagai berikut:

“Pada tahun ketiga, Pemerintah bergerak lebih maju lagi, fokus pada kebijakan pemerataan ekonomi yang berkeadilan. Tahun 2017 ini adalah tahun kerja bersama untuk pemerataan ekonomi yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia... fokus di tahun ketiga ini adalah kelanjutan dari fokus tahun pertama saat Pemerintah meletakkan fondasi pembangunan nasional yang kokoh melalui transformasi fundamental perekonomian dan meletakkan kembali paradigma Indonesia Sentris. Kemudian berlanjut fokus pada tahun kedua dengan Pemerintah mendorong percepatan pembangunan nasional, baik pembangunan infrastruktur fisik, mempercepat pembangunan sumberdaya manusia, serta meningkatkan daya saing untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain...pada tahun ketiga, Pemerintahan berfokus pada kebijakan pemerataan yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebab Pemerintah ingin seluruh rakyat Indonesia, di seluruh pelosok tanah air bisa merasakan manfaat dari pembangunan. Serta kita tidak ingin kesejahteraan hanya dinikmati oleh seseorang atau sekelompok orang”. (Wawancara, Agustus 2017)

Uraian di bawah ini mendeskripsikan capaian program tiga tahun oleh presiden Jokowi dengan bantuan dari KSP dalam pelaksanaannya, terutama dalam proses perumusan kebijakan.

1) Pembangunan Ekonomi dan Peningkatan Produktivitas

- (a) Dalam tiga tahun terakhir ini, Pemerintah fokus untuk memerangi kemiskinan, menekan ketimpangan, dan mengurangi pengangguran. berhasil menurunkan angka kemiskinan, ketimpangan pendapatan, dan tingkat pengangguran. Bahkan pertumbuhan ekonomi Indonesia tetap stabil dan inflasi terkendali.
- (b) Untuk terus menguatkan keberhasilan tersebut, maka didorong terjadinya Peningkatan Investasi, Pusat Pertumbuhan Ekonomi Baru, dan Peningkatan Produktivitas.
- (c) Peningkatan Investasi diperlukan sehingga APBN dapat lebih leluasa digunakan untuk kepentingan rakyat yang sama pentingnya seperti Kartu

Indonesia Pintar (KIP), Program Keluarga Harapan (PKH), Dana Desa, dan lainnya.

(d) Pusat Pertumbuhan Ekonomi Baru diperlukan untuk mewujudkan pembangunan yang Indonesia Sentris, sehingga terwujud pemerataan ekonomi yang berkeadilan.

(e) Peningkatan Produktivitas dilakukan melalui perbaikan kualitas Sumberdaya Manusia sehingga dapat bersaing di tingkat global.

2) Perbaikan Peringkat Investasi Ringankan APBN untuk Pembangunan Rakyat

Peningkatan investasi diperlukan sehingga APBN dapat lebih leluasa digunakan untuk kepentingan lain rakyat yang sama pentingnya seperti KIP, PKH, Dana Desa, dan lainnya. Untuk itu, dalam tiga tahun terakhir, Pemerintah terus membenahi fundamental perekonomian Indonesia. Termasuk melalui 15 paket kebijakan ekonomi. Berkat kerja keras berbagai pihak dalam melakukan perbaikan struktural, Indonesia telah mendapat status "layak investasi" dari tiga Lembaga Pemeringkat Internasional. Peningkatan realisasi investasi juga turut bersumbangsih pada penyerapan tenaga kerja. Melalui peningkatan investasi di berbagai sektor, diharapkan APBN dapat dialokasikan untuk belanja-belanja lain yang lebih produktif dan berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Peningkatan keterlibatan pihak swasta, baik dalam maupun luar negeri dalam berinvestasi akan menciptakan lapangan kerja baru dan dampak ekonomi yang lebih luas.

3) Membangun Pusat-Pusat Pertumbuhan Ekonomi Baru

Demi mempercepat pembangunan dan kesejahteraan, pemerintah mendorong munculnya berbagai pusat pertumbuhan ekonomi baru secara merata. Penyelenggaraan Asian Games 2018 di Jakarta dan Palembang turut

bersumbangsiah pada peningkatan ekonomi masyarakat setempat karena Indonesia akan menerima kunjungan kontingen dan wisatawan mancanegara.

Komitmen tersebut ditunjukkan dengan mendorong pembangunan infrastruktur di berbagai wilayah, Berbagai pusat kegiatan ekonomi yang didorong antara lain, sektor ekonomi maritim, ekonomi kreatif, serta pariwisata – khususnya destinasi wisata baru. Selain itu, perhatian pun diberikan bagi pengembangan ekonomi umat serta kawasan perbatasan dan 3T (terdepan, terluar dan tertinggal). Memastikan ketersediaan energi, serta menyiapkan sejumlah kawasan industri. Hal ini dapat meningkatkan efisiensi dan daya saing produk-produk barang dan jasa. Dengan cara itu, masyarakat sekitar dapat ikut menikmati sekaligus berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi produktif tersebut.

4) Peningkatan Produktivitas Melalui Perbaikan Kualitas Sumberdaya Manusia

Sumberdaya Manusia berkualitas diperlukan untuk meningkatkan produktivitas pada pusat- pusat pertumbuhan ekonomi. Pemerintah juga meningkatkan kualitas pekerja melalui penyempurnaan program- program pendidikan vokasi untuk menjamin ketersediaan tenaga kerja Indonesia yang terampil dan siap bekerja.

Modal terpenting dalam pembangunan ekonomi adalah sumberdaya manusia yang berkualitas. Produktivitas dalam pembangunan ekonomi pun sangat ditentukan oleh sumberdaya manusia yang berkualitas. Oleh karena itu, pengembangan sumberdaya manusia menjadi salah satu strategi yang penting untuk dijalankan. Tanpa memperhatikan faktor yang satu ini, kualitas pembangunan ekonomi tentu takkan mengalami peningkatan.

5) Membangun Poros Maritim Indonesia

Tujuan membangun Poros Maritim Indonesia adalah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Itulah mengapa Pemerintah membangun berbagai pelabuhan dan jalur tol laut. Sekaligus melindungi sumberdaya laut kita dengan penegakan hukum dan penegasan kedaulatan atas laut. Begitu juga berbagai potensi kelautan kita bangkitkan seperti industri pengolahan ikan, bioteknologi, pertambangan dan energi, wisata bahari, transportasi laut, jasa maritim, sumberdaya pulau-pulau kecil, dan hutan mangrove.

Kita membangun Poros Maritim Indonesia dengan pembangunan pelabuhan dan tol laut, untuk menurunkan harga-harga barang di jalur yang dilalui. Nelayan dilindungi dengan penyediaan asuransi nelayan. Sumberdaya maritim dilindungi dan kedaulatan atas laut ditegaskan.

6) Pengentasan Kemiskinan dan Kebijakan Afirmatif

(a) Manusia Indonesia Membangun

Pembangunan manusia Indonesia menunjukkan hasil dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kenaikan IPM tersebut tidak terlepas dari kerja bersama kita dalam meningkatkan cakupan Program Kartu Indonesia Sehat (KIS), Program Kartu Indonesia Pintar (KIP), Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), dan program Pemberian Makanan Tambahan (PMT) untuk anak balita dan ibu hamil.

Kesejajaran terus didorong agar pemerintah juga hadir di wilayah Papua dan Papua Barat, sembari partisipasi masyarakatnya ditingkatkan. Berbagai kebijakan dan program dihadirkan untuk menekan ketimpangan dan ketidakadilan yang sebelumnya terjadi. Sekaligus untuk mengentaskan kemiskinan di wilayah tersebut, pemerintah terus memastikan bahwa kebutuhan dasar seluruh warga negara dapat terpenuhi melalui peningkatan IPM dan

kualitas hidup masyarakat. Termasuk kelompok masyarakat yang selama ini belum turut merasakan hasil pembangunan secara adil. Kawasan-kawasan hutan diberdayakan untuk perbaikan ekonomi masyarakat sekitar. Perempuan dan anak juga turut disertakan dalam proses pembangunan agar dapat menikmati hasilnya.

(b) Pemenuhan Kebutuhan Dasar Adalah Jalan Mengatasi Kemiskinan

Pangan yang cukup, papan yang layak, dan pakaian yang pantas, adalah kebutuhan dasar yang harus tersedia bagi setiap masyarakat. Penyediaan air bersih dan air minum adalah salah satu penunjangnya. Pemerintah juga membangun fasilitas perumahan bagi masyarakat yang paling membutuhkan. Subsidi energi, terutama listrik, terus diperkuat dengan menghadirkan kebijakan subsidi yang tepat sasaran. Sementara masyarakat yang mengalami gangguan bencana dilindungi, sehingga memastikan kehadiran Negara bagi masyarakat yang paling memerlukan.

Harga-harga pangan dijaga dan sistem produksinya ditingkatkan dengan penyediaan infrastruktur yang tepat dan kebijakan yang berorientasi pada peningkatan produktivitas. Pendidikan dan kesehatan yang dapat dinikmati seluruh masyarakat, serta perhatian khusus bagi kelompok termiskin terus diperkuat. Pemerintah juga terus memperkuat pelaksanaan jaminan sosial dengan fokus utama menurunkan angka kematian ibu dan anak, melindungi generasi baru dengan vaksin yang terjangkau, dan meningkatkan ketersediaan sanitasi.

(c) Membangun Dari Desa

Membangun dari desa adalah salah satu komitmen Pemerintah untuk menghadirkan pemerataan ekonomi yang berkeadilan. Sebab itu jumlah Dana

Desa terus ditingkatkan setiap tahunnya. Masyarakat adat juga terus diperkuat dan diberikan akses terhadap kesejahteraan. Kemudian perekonomian di tingkat bawah digerakkan melalui penyediaan kredit dengan bunga rendah.

Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat adalah pendekatan baru dalam rangka memperkuat sistem sosial dalam masyarakat lokal. Distribusi Dana Desa dan penguatan kelembagaan desa, serta keterbukaan pengelolaan anggarannya terus disempurnakan. Pemerintah terus memastikan bahwa desa sebagai entitas terkecil mampu menjadi penopang utama pelayanan warga dan sekaligus penggerak perekonomian bangsa. Sementara, untuk menggerakkan perekonomian di tingkat mikro dan sekaligus membebaskan warga dari jeratan utang yang mencekik, program kredit untuk rakyat terus didorong dan diperluas cakupannya. Nilai pinjamannya diperbesar supaya dapat melajukan kegiatan ekonomi di tingkat bawah.

(d) Pemberdayaan dan Perlindungan Kelompok Rentan

Pemberdayaan berarti mengoptimalkan sesuai potensi yang dimiliki. Selain itu, ada unsur perlindungan sekaligus komitmen. Pemerintah merancang kebijakan dan program yang memastikan setiap objek atau kelompok menjadi lebih berdaya.

Selain itu, Pemerintah juga memastikan bahwa kelompok disabilitas juga mendapatkan perlindungan dan pemberdayaan. Langkah yang ditempuh adalah pembuatan payung hukum yang melindungi kelompok ini serta rencana pembentukan komite nasional yang memperjuangkan hak-hak kaum disabilitas. Legalisasi pertanahan, distribusi sertifikat tanah kepada masyarakat, dan optimalisasi lahan-lahan.

Kaum perempuan dan anak adalah salah satu kelompok yang paling memerlukan perlindungan dan pemberdayaan dalam konteks membangun dan bergerak maju secara sosial dan ekonomi. Sebagai bagian dari proses penguatan dan pemberdayaan masyarakat adat.

(e) Memberdayakan dan Menyetarakan Pembangunan di Papua dan Papua Barat

Pemerintah menjadikan pembangunan Papua dan Papua Barat menjadi prioritas nasional karena masih ada ketertinggalan di kedua wilayah. Kebijakan BBM satu harga adalah salah satu kebijakan utama untuk mengurangi ketimpangan harga-harga. Pembangunan infrastruktur jalan, bandara, dan pelabuhan dipercepat untuk membuka isolasi serta memperlancar konektivitas.

Visi Indonesia Sentris yang dicanangkan Pemerintah dilaksanakan di Papua dan Papua Barat, untuk mengurangi kesenjangan pembangunan antara Papua-Papua Barat dengan wilayah lainnya di Indonesia. Bidang prioritas itu meliputi: Kesehatan (fokus pada kesehatan Ibu dan Anak), Pendidikan (dasar hingga tinggi), dan Ekonomi. mempercepat pemerataan pembangunan beberapa bidang prioritas.

7) Menekan Ketimpangan Antar Wilayah

(a) Aceh Hingga Papua yang Kaya, Terhubung Secara Nyata

Sabang hingga Merauke, Miangas hingga Rote, memiliki kekayaan alam dan sumberdaya manusia yang berbeda-beda. Pembangunan yang berfokus pada pemerataan diarahkan untuk mewujudkan keseimbangan antara wilayah barat dan timur, Jawa dan luar Jawa, kawasan perkotaan dan pedesaan, daerah maju dan daerah tertinggal. Hal itu dilakukan dengan memacu pembangunan infrastruktur dan ekonomi untuk meningkatkan kesempatan kerja, serta

mengurangi kesenjangan kemiskinan dan antar wilayah, termasuk pembangunan di Papua dan Papua Barat.

Menjawab tantangan kewilayahan tersebut, program pembangunan dijalankan dalam dimensi pemerataan dan kewilayahan baik untuk wilayah pedesaan, perbatasan, tertinggal, dan perkotaan. Perbedaan dan karakter kewilayahan tersebut diarahkan dalam kerangka pembangunan. Perbedaan dihubungkan dan disatukan dalam penyediaan infrastruktur, baik di darat, laut, maupun udara, dengan memastikan setiap wilayah dari ujung barat hingga ujung timur republik memperoleh pelayanan dasar.

(b) Konektivitas yang Jangkau Semua Wilayah Nusantara dan Menghubungkan Setiap Jengkal Wilayah Nusantara

Kesinambungan antar wilayah adalah kunci untuk menggerakkan ekonomi. Setiap wilayah dengan setiap potensi yang berbeda-beda memerlukan sarana penghubung. Selain itu, ketersediaan infrastruktur juga diimbangi dengan penyediaan sarana pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat, terutama air minum dan air bersih.

Pergerakan barang dan manusia dari barat ke timur dan sebaliknya membutuhkan pembangunan jalan dan jalan tol, perawatan jalur lama dan pembukaan jalur baru kereta api, perluasan bandara lama dan pembuatan bandara baru, renovasi pelabuhan lama dan pembukaan pelabuhan baru, dilakukan oleh Pemerintah untuk memastikan bahwa lalu-lintas orang dan barang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi setiap warga. Jika antar titik dalam wilayah, antarwilayah dalam pulau, dan antarpulau sendiri tersambung dalam jaringan infrastruktur yang kokoh, setiap titik dan wilayah akan menjadi pusat-pusat ekonomi. Jika pusat-pusat ekonomi baru bermunculan, kue ekonomi akan tersebar lebih merata dan adil.

(c) Pembangunan Berkelanjutan Indonesia Sentris Berkelanjutan

Pemusatan pembangunan hanya Pulau Jawa tidak dibiarkan berlangsung terlalu lama. Wilayah-wilayah lain di luar Jawa tidak boleh ditinggalkan atau hanya menonton belaka. Dalam upaya mewujudkan ke arah sana, wilayah-wilayah di luar Pulau Jawa dibuat setara. Wilayah-wilayah yang selama ini tertidur, dibangkitkan. Warga yang selama ini terdiam, dibangunkan. Potensi-potensi yang tersembunyi digali dan dikaji, sehingga wilayah-wilayah tersebut menjadi daya tarik baru.

Indonesia terlalu kaya, sehingga memfokuskan pembangunan hanya di Pulau Jawa akan membuat bangsa ini seperti tak kenal diri dan potensi yang dimilikinya. Pemerintah membuka kawasan pariwisata, kawasan industri dan kawasan ekonomi khusus, perbaikan pos lintas batas negara, dan peningkatan investasi di luar Pulau Jawa. Langkah ini akan memastikan lahirnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di seluruh wilayah Indonesia.

(d) Merawat Bersama Alam Indonesia

Alam Indonesia perlu terus dirawat dan dijaga secara bersama. Sehingga makin banyak hasil seperti berkurangnya jumlah titik panas dan luas area kebakaran hutan yang terjadi dalam dua tahun ini. Lingkungan hidup yang merugikan negara dan warga masyarakat. Sanksi administratif, perdata, maupun pidana terhadap pelaku kerusakan lingkungan hidup terus dilakukan. Pemerintah meyakini bahwa menjaga lingkungan hidup adalah tantangan bersama yang memerlukan kolaborasi sekaligus partisipasi banyak pihak, tidak hanya dari satu atau dua pihak. Untuk itu diperlukan penguatan sinergi antara Pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan warga sekitar. Penegakan hukum

yang tegas menjadi instrumen penting untuk mengatasi berbagai persoalan hutan dan lingkungan hidup,

8) Stabilitas Politik dan Keamanan, Keadilan Hukum dan Pemajuan Kebudayaan

(a) Stabilitas Politik dan Terwujudnya Rasa Aman

Politik, hukum, keamanan, dan kebudayaan memiliki peran penting untuk mewujudkan pembangunan yang berkeadilan serta menghapus ketimpangan sosial dan ekonomi. Meskipun sedikit menurun, Indeks Demokrasi Indonesia 2016 menunjukkan bahwa ruang politik dan demokrasi di Indonesia berada dalam keadaan cukup baik. Penilaian serupa juga disampaikan oleh Freedom House yang memberikan nilai 61 dari 100.

Dibutuhkan kehadiran Negara dalam perlindungan kepada masyarakat dan memastikan penegakan hukum yang berkeadilan. Pemerintah juga berupaya melakukan pendekatan komprehensif untuk menangani radikalisme dan terorisme yang berkembang, termasuk melalui pendekatan lunak. Sejalan dengan itu, diplomasi internasional juga terus dilakukan untuk mendorong stabilitas kawasan. Untuk mewujudkan itu pemerintah berupaya melakukan pembaruan hukum dan reformasi birokrasi yang disertai upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.

(b) Hukum yang Adil dan Hadir di NKRI

Pemerataan membutuhkan sistem hukum yang adil bagi seluruh warga negara. Pemenuhan hak asasi manusia menjadi syarat utamanya. Pada sisi lain, sistem hukum terus diperbaiki melalui kehadiran Satgas Saber Pungli, pembentukan Satgas penyelundupan, menurunkan tingkat kriminalitas dan revitalisasi lembaga pemasyarakatan. Sementara pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) telah dijalankan pemerintah melalui berbagai

program jaminan sosial, Kartu Indonesia Sehat dan Kartu Indonesia Pintar, penyediaan perumahan yang layak dan sebagainya.

Pemenuhan hak-hak kebebasan sipil dan politik (sipol), sebagian besar dapat dilihat capaiannya. Tentu ada pekerjaan rumah yang belum selesai, seperti penyelesaian HAM masa lalu yang juga telah dilaporkan secara transparan dalam acara Universal Periodic Review di Dewan HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bulan Mei 2017. Dalam Indeks Demokrasi Indonesia terutama yang menyangkut kebebasan sipil, kebebasan berkumpul, hak-hak politik dan kebebasan dari diskriminasi.

(c) Pemerintahan yang Bersih dan Melayani Birokrasi

Keberhasilan program pembangunan, terutama pemerataan, sangat ditentukan oleh kualitas birokrasi yang bersih dan melayani. Pada akhirnya pencegahan dan pemberantasan korupsi, merupakan komitmen jangka panjang untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Penyempurnaan strategi dan sinergi dengan KPK dan pemangku kepentingan lainnya terus dilakukan agar kinerja anti-korupsi terus membaik.

Upaya pelayanan yang lebih baik menjadi salah satu fokus utama pemerintah dalam menjalankan Pembenahan sistem kerja birokrasi agar lebih efektif dan efisien adalah fokus berikutnya. Integrasi perencanaan dan penganggaran, transparansi dan akses informasi dan mekanisme komplain publik adalah sejumlah daftar program yang terus disempurnakan pemerintah. Hal ini juga ditentukan oleh sumberdaya manusia yang direkrut secara transparan dan ditingkatkan kapasitas dan kapabilitasnya.

(d) Membangun Stabilitas Politik Dan Keamanan

Stabilitas politik tercipta dari dinamika kebebasan yang tercermin dalam demokrasi dan ketegasan yang dijalankan ketika keamanan masyarakat mulai terganggu. Bagian dari upaya memelihara stabilitas ini adalah dengan memerankan kepemimpinan regional dan kawasan, baik dalam Indian-Ocean Rim Association (IORA), penanganan krisis dan bantuan kemanusiaan di Rakhine State di Myanmar dan dalam menjaga Laut Cina Selatan.

Penyelenggaraan pilkada yang aman dan demokratis menjadi salah satu faktor penting dalam menciptakan stabilitas politik dan keamanan. Tantangan yang lainnya adalah penanggulangan radikalisme dan terorisme, yang membutuhkan upaya komprehensif di dalam dan luar negeri.

(e) Penguatan Pendidikan Karakter dan Nilai Budaya yang Beragam

Modal terpenting dalam pemerataan pembangunan adalah manusia yang berbudaya, yang memiliki akal-budi serta berkomitmen pada nilai-nilai kebaikan bersama. Apresiasi terhadap budaya Indonesia yang beragam ini, menjadi faktor penting dalam menjaga persatuan nasional dan kerukunan antar umat beragama. Beruntung bahwa nilai-nilai utama Ke-Indonesia-an kita telah ada dan dapat dengan mudah digali dari warisan budaya bangsa. Salah satu yang terpenting adalah nilai kebinekaan yang telah menyatu dalam semboyan dan lambang negara Indonesia.

Revitalisasi budaya bangsa dilakukan melalui perluasan dan pemerataan akses terhadap berbagai kegiatan kebudayaan. Di antaranya dengan pendidikan karakter, pengembangan dan revitalisasi museum dan taman budaya, fasilitasi komunitas budaya dan revitalisasi desa adat, serta penyelenggaraan berbagai pameran, festival, pagelaran seni dan film, baik di dalam maupun luar negeri.

Guna mencapai akuntabilitas eksternal dan internal yang lebih baik, telah terjadi perubahan susunan organisasi di lingkungan kepresidenan sejak masa orde lama hingga masa reformasi, yang cenderung sangat bergantung pada kepentingan politik (*political interest*) Presiden. Namun sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, hanya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo yang membentuk staf khusus presiden yang selanjutnya menjadi unit kerja presiden yaitu Kantor Staf Presiden.

Masalah eksistensi Kantor Staf Presiden terkait dengan akuntabilitas eksternal dan internal dalam sistem pemerintahan Indonesia menjadi sangat penting dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai sebuah lembaga negara yang memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan lembaga negara tersebut dibentuk berdasarkan peraturan Presiden dan berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, akan mempengaruhi kuat tidaknya kedudukan lembaga negara tersebut dalam sistem pemerintahan. Hal ini seperti pemaparan oleh Deputi II Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Sosial, Ekologi dan Budaya Strategis KSP, dalam wawancara berikut.

“... masalah eksistensi Kantor Staf Presiden terkait dengan akuntabilitas eksternal dan internal dalam sistem pemerintahan Indonesia menjadi sangat penting dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai sebuah lembaga negara yang memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan lembaga negara tersebut dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden dan berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden akan mempengaruhi kuat tidaknya kedudukan lembaga negara tersebut dalam sistem pemerintahan”. (Wawancara, Agustus 2017).

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet, Sekretariat Kabinet mempunyai tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan

Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Kantor Staf Presiden berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

Berdasarkan data lapangan juga diketahui bahwa Kantor Staf Presiden tidak hanya bertindak sebagai kantor yang bertindak sebagai tempat untuk memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis, melainkan juga dalam hal melaksanakan pengendalian tersebut juga melakukan pemberian masukan untuk penyusunan kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Hal inilah yang menjadikan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam KSP dapat berjalan efektif, sebagaimana diungkapkan oleh Deputy II KSP, sebagai berikut:

“... Kantor Staf Presiden dalam hal melaksanakan pengendalian tersebut juga memberikan masukan untuk perumusan kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Hal inilah yang menjadikan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam KSP dapat berjalan efektif, karena sejak dari perumusan kebijakan sumberdaya KSP sudah dilibatkan”. (Wawancara, Mei 2017).

Untuk program prioritas nasional meliputi kegiatan yang menjadi janji Presiden dan Wakil Presiden, dimana akan terpilih seratus program prioritas nasional yang dibagi menjadi beberapa bidang, antara lain: reformasi birokrasi, pendidikan, kesehatan, kemiskinan, pangan, energi, maritim, infrastruktur.

Akuntabilitas internal dan eksternal KSP dapat dilihat dari bagaimana Kantor Staf Presiden juga melakukan komunikasi politik dengan kementerian atau dengan lembaga lain. Selain itu untuk isu strategis, Kantor Staf Presiden dalam hal ini Deputy III hanya mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Hal ini seperti diungkapkan Deputy III KSP, sebagai berikut:

“... akuntabilitas internal dan eksternal KSP dapat dilihat dari bagaimana Kantor Staf Presiden juga melakukan komunikasi politik dengan kementerian atau dengan lembaga lain. Selain itu untuk isu strategis, Kantor Staf Presiden dalam hal ini Deputy III hanya mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat...”. (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa formulasi kedua lembaga tersebut (Sekretariat Kabinet dan KSP) belum terlihat berbeda, dimana kedua lembaga tersebut sama-sama memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Hanya saja dalam hal Sekretariat Kabinet memberikan dukungan tersebut dalam hal manajemen kabinet sedangkan untuk Kantor Staf Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Namun secara tidak langsung dalam hal manajemen kabinet, Sekretariat Kabinet nantinya akan memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah, sehingga manajemen kabinet di sini meliputi semua bidang yang ada pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, seperti bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman. Sedangkan untuk Kantor Staf Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional,

komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis, tentunya tidak akan lepas dari bidang yang ada pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo dimana fungsi tersebut telah dilaksanakan oleh Sekretariat Kabinet dan secara tidak langsung program tersebut termasuk dalam program pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa akuntabilitas internal dan eksternal dari KSP memang lebih diandalkan mengingat fungsinya yang lebih luas dalam menangani masalah nasional terutama terkait dengan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

Namun demikian, dalam praktiknya laporan tentang hasil pemantauan, pengendalian program pembangunan juga masuk ke Sekretariat Kabinet dan Sekretariat Negara, selain masuk ke KSP, sebagaimana yang dikatakan oleh informan penelitian ini dari staf Kantor Menpan RB, sebagai berikut:

“Banyak laporan dari kementerian dan/atau lembaga yang masuk ke Presiden berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Laporan-laporan tersebut selain masuk ke KSP juga ke Sekretariat Kabinet dan Sekretariat Negara. Dampaknya, laporan-laporan tersebut dikelola oleh ketiga lembaga tersebut sehingga menimbulkan duplikasi pekerjaan, apalagi kurangnya koordinasi di antara ketigalembaga tersebut. Oleh karena itu dibutuhkan penyatuan secara kelembagaan untuk menghindari terjadinya duplikasi tugas”. (Wawancara, November 2017).

Penelitian ini pada akhirnya menemukan lebih lanjut bahwa tugas dan wewenang lembaga Sekretariat Kabinet dan KSP, dimana dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, tentunya keberadaan lembaga negara tersebut tidak boleh saling berbenturan dengan lembaga yang berada pada tingkat di atasnya atau yang sudah lebih dulu ada. Karena ini menunjukkan seberapa jauh akuntabilitas lembaga bentukan presiden termasuk KSP. Hal ini seperti diungkapkan oleh Deputi I KSP, sebagai berikut:

“.... semua lembaga bentukan Presiden diharapkan memiliki akuntabilitas yang baik secara internal maupun eksternal, termasuk KSP... pada

akhirnya menemukan lebih lanjut bahwa tugas dan wewenang lembaga Sekretariat Kabinet dan KSP, dimana dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, tentunya keberadaan lembaga negara tersebut tidak boleh saling berbenturan dengan lembaga yang berada pada tingkat di atasnya maupun di antara keduanya. Karena ini menunjukkan seberapa jauh akuntabilitas lembaga bentukan presiden termasuk KSP..”. (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan temuan lapangan diketahui bahwa koordinasi dan komunikasi yang cukup sangatlah diperlukan untuk menjalankan fungsi pemerintahan maupun fungsi dari lembaga tersebut. Sehingga dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia terjadi *cheks and balances* antar lembaga negara dan tidak terjadi pemusatan atas suatu lembaga negara. Oleh karena itu pengkajian diperlukan untuk mengetahui apakah Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden memiliki wewenang yang sama satu sama lainnya. Wewenang Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia yang mengatur kedua lembaga tersebut, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 5.3 Persinggungan Tugas dan Fungsi Antara Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden Berdasarkan Peraturan Presiden

| Tugas dan fungsi Sekretariat Kabinet berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet | Tugas dan fungsi Kantor Staf Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden |
|---|---|
| Pasal 2 Sekretariat Kabinet mempunyai tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. | Pasal 2 Kantor Staf Presiden mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. |
| Pasal 3 huruf a Perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman. | Pasal 3 huruf a Pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi Presiden. |

| Tugas dan fungsi Sekretariat Kabinet berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet | Tugas dan fungsi Kantor Staf Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden |
|--|--|
| | <p>Pasal 3 huruf e Pengelolaan isu-isu strategis.</p> <p>Pasal 3 huruf c Percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional.</p> |
| <p>Pasal 3 huruf b Penyiapan pendapat atau pandangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.</p> | <p>Pasal 3 huruf b Penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan.</p> <p>Pasal 3 huruf f Pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi.</p> <p>Pasal 3 huruf g Penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan.</p> |
| <p>Pasal 3 huruf c Pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.</p> | <p>Pasal 3 huruf d Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional.</p> |

Sumber: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Fungsi Kantor Staf Presiden berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden:

- a. Pengendalian dalam rangka memastikan program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi Presiden;
- b. Penyelesaian masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan;
- c. Percepatan pelaksanaan program-program prioritas nasional;

- d. Pemantauan kemajuan terhadap pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- e. Pengelolaan isu-isu strategis;
- f. Pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- g. Penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan;
- h. Pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan
- i. Pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden

Dari tabel di atas mengenai wewenang yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut, terdapat beberapa wewenang yang sama terlihat dari persinggungan fungsi yang dijalankan oleh kedua lembaga. Dari tabel di atas terlihat bahwa terjadi duplikasi kewenangan antara Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden, dimana kedua lembaga tersebut sama-sama melakukan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Urusan pemerintahan merupakan segala tugas yang melekat pada diri Presiden secara umum sebagai kepala pemerintahan, dimana seorang Presiden harus memastikan berjalannya suatu pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Temuan ini menegaskan bahwa secara kelembagaan presiden harus lebih mengerucutkan fungsi yang ada sehingga tidak terjadi kinerja Lembaga yang sia-sia. Akhirnya efektivitas fungsi kelembagaan kurang dapat maksima;.

Berdasarkan temuan-temuan di atas semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal yaitu dilakukan melalui:

- a. Upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal pada prinsipnya terkait dengan sistem akuntabilitas yang dibangun di KSP terkait dengan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.
- b. Untuk kebutuhan ini maka dapat dilihat dari sejauhmana struktur KSP dapat mencapai target kerja maupun pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dari KSP. Ini sangat tergantung pada bagaimana distribusi wewenang yang ada di KSP, karena wewenang ini akan menentukan bagaimana pelaksanaan tugas dan tanggung jawab.
- c. Pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam tubuh KSP sudah dapat berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari capaian 3 tahun berjalannya pemerintahan Jokowi-JK yang merupakan wujud konkrit dari tercapainya berbagai program yang direncanakan dan merupakan kontribusi dari KSP.
- d. Guna mencapai akuntabilitas eksternal dan internal yang lebih baik, telah terjadi perubahan susunan organisasi di lingkungan kepresidenan sejak masa orde lama hingga masa reformasi cenderung atau temporer dan sangat bergantung pada kepentingan politik (*political interest*) Presiden saat itu.
- e. Masalah eksistensi Kantor Staf Presiden terkait dengan akuntabilitas eksternal dan internal dalam sistem pemerintahan Indonesia menjadi sangat penting dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai sebuah lembaga negara yang memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan lembaga negara tersebut dibentuk berdasarkan

peraturan presiden dan berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang akan mempengaruhi kuat tidaknya kedudukan kedua lembaga negara tersebut dalam sistem pemerintahan.

- f. Sekretariat Kabinet akan memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah. Selain itu Sekretariat Kabinet juga melakukan hal seperti mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet, dan pengangkatan dan pemberhentian pejabat bereselon. Hal inilah yang menjadikan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam KSP dapat berjalan efektif.
- g. Kantor Staf Presiden dalam hal melaksanakan pengendalian tersebut juga melakukan pemberian kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. Hal inilah yang menjadikan sistem akuntabilitas internal dan eksternal dalam KSP dapat berjalan efektif.
- h. Akuntabilitas internal dan eksternal KSP dapat dilihat dari bagaimana Kantor Staf Presiden juga melakukan komunikasi politik dengan kementerian atau dengan lembaga lain. Selain itu untuk isu strategis, Kantor Staf Presiden dalam hal ini Deputi III hanya mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.
- i. Akuntabilitas internal dan eksternal dari KSP memang lebih diandalkan mengingat fungsinya yang lebih luas dalam menangani masalah nasional terutama terkait dengan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

- j. Penelitian ini pada akhirnya menemukan lebih lanjut bahwa tugas dan wewenang lembaga Sekretariat Kabinet dan KSP, dimana dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, tentunya keberadaan kedua lembaga negara tersebut tidak boleh saling berbenturan dengan lembaga yang berada pada tingkat di atasnya atau yang sudah lebih dulu ada. Karena ini menunjukkan seberapa besar akuntabilitas lembaga bentukan presiden termasuk KSP.
- k. Semua lembaga bentukan presiden diharapkan memiliki akuntabilitas yang baik secara internal maupun eksternal, termasuk KSP. Namun demikian, lembaga Sekretariat Kabinet dan KSP, dimana dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, tidak boleh saling berbenturan dengan lembaga yang berada pada tingkat di atasnya. Karena ini menunjukkan seberapa akuntabilitas lembaga bentukan Presiden termasuk KSP.

5.1.6 Upaya Pengembangan Sumber Daya Manusia

Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP salah satunya dengan melakukan pengembangan sumber daya manusia (SDM) berdasarkan data lapangan yang ditelaah dipaparkan pada bagian sebelumnya bahwa ini dapat dilihat dari kewenangan KSP. Jika temuan data sebelumnya diketahui telah terjadi duplikasi wewenang antara Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden, dimana kedua lembaga tersebut sama-sama melakukan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Urusan pemerintahan merupakan segala tugas yang melekat pada diri Presiden secara umum sebagai kepala pemerintahan, dimana seorang Presiden harus memastikan berjalannya suatu pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Termasuk di dalamnya adalah bagaimana presiden nantinya

mengupayakan pengembangan SDM dari KSP. Karena pengembangan SDM yang dilakukan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Misalnya, terkait dengan program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis, tentunya program tersebut termasuk dalam hal untuk mendukung menyelenggarakan pemerintahan. Dimulai dari perumusan dan analisis, penyiapan pendapat atau pandangan, dan pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah, dimana fungsi tersebut telah dilaksanakan oleh Sekretariat Kabinet dan secara tidak langsung program tersebut termasuk dalam program Sekretariat Kabinet. Untuk melaksanakan tugas ini maka SDM yang dibutuhkan adalah SDM yang memiliki kapasitas komunikasi, politik dan perencanaan program dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini dipaparkan oleh Deputi I KSP, sebagai berikut:

“... SDM yang ada di KSP kami ambil dan pilih dari PNS dan non PNS serta para profesional yang membantu KSP dalam melaksanakan visi, misi dan program presiden, otomatis SDM yang kami miliki adalah SDM pilihan dan kami sesuaikan dengan kebutuhan pencapaian tugas KSP”. (Wawancara, Mei 2017).

Adapun SDM yang dimiliki KSP dibagi dalam struktur dan fungsi sebagai berikut:

- a) Deputi I Bidang Pengelolaan dan Pengendalian Program Prioritas Nasional;
- b) Deputi II Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Sosial, Ekologi dan Budaya Strategis;
- c) Deputi III Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Ekonomi Strategis;
- d) Deputi IV Bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi;
- e) Deputi V Bidang Kajian Politik dan Pengelolaan Isu-isu Hukum, Pertahanan, Keamanan dan HAM.

SDM yang terbagi dalam kedeputian seperti di atas dalam tubuh KSP lalu akan melakukan tugas manajemen kabinet, yang dimulai dari kegiatan perumusan dan analisis, penyiapan pendapat atau pandangan, hingga pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah. Kegiatan tersebut dilakukan dalam bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.

Dalam melakukan kegiatan di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman, dibantu oleh Deputi dari masing-masing bidang tersebut seperti deputi bidang politik, hukum, dan keamanan, deputi bidang perekonomian, deputi bidang pembangunan manusia dan kebudayaan, deputi bidang kemaritiman, deputi bidang dukungan kerja kabinet, dan deputi bidang administrasi. Oleh karenanya SDM yang memenuhi bidang ini adalah mereka yang berkompeten dalam pelaksanaan tugas tersebut.

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa sesuai dengan Peraturan Sekretaris Kabinet Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Organisasi dan tata Kerja Sekretariat Kabinet, menjelaskan bahwa semua organisasi dilingkungan Sekretariat Kabinet berikut unsur-unsurnya dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya, wajib menerapkan prinsip koordinasi, Integrasi, dan sinkronisasi, baik di lingkungan Sekretariat Kabinet maupun dengan instansi lain. Koordinasi disini meliputi kebijakan strategis, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian. Hal ini merupakan bagian dari upaya pengembangan SDM karena diharapkan setelah koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dilakukan maka diharapkan keefektifan lembaga bisa tercapai. Hal ini dipaparkan oleh Kepala KSP, Teten Masduki, sebagai berikut:

“.... simpelnya sebagai bagian dari pengembangan SDM, selain kami memilih SDM yang berkualitas dan memiliki kapasitas sesuai dengan tugas ke deputian yang kami miliki, juga kami lakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program kerja sehingga koordinasi disini meliputi kebijakan strategis, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian. Hal ini merupakan bagian dari upaya pengembangan SDM karena diharapkan setelah koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dilakukan maka diharapkan keefektifan lembaga bisa tercapai...”. (Wawancara, Mei 2017).

Pola pengembangan SDM yang dilakukan oleh KSP sesuai dengan tugasnya dimana Kantor Staf Presiden dalam hal melakukan pengendalian program-program prioritas nasional dimulai dari penyelesaian masalah, percepatan pelaksanaan, dan pemantauan kemajuan. Dalam melakukan hal tersebut, Kantor Staf Presiden dibantu oleh Deputi I (Bidang Pengendalian Pembangunan Program Prioritas) dan Deputi II (Bidang Kajian Program Prioritas). Deputi I, tidak hanya melakukan koordinasi dan pengendalian dalam rangkaian rencana aksi, penetapan sasaran, dan pencapaian program prioritas, tetapi juga melaksanakan koordinasi dan menemukan hambatan dalam pelaksanaan program prioritas serta cara mengatasinya (*debottlenecking*), dan melakukan koordinasi dengan para pemangku kepentingan, menyiapkan rekomendasi-rekomendasi strategis, serta melakukan pelaporan berkala atas pencapaian program-program prioritas.

Setelah Kedeputian II memastikan seluruh visi dan misi serta janji-janji Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi program prioritas nasional masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah, selanjutnya Kedeputian I akan menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam hal pengawasan dan pengendalian atas program-program prioritas tersebut hanya dalam rangka memastikan program-program prioritas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran yakni sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian berdasarkan Pasal 26 Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2015 dijelaskan bahwa semua elemen kerja dan pegawai di lingkungan Kantor Staf Presiden berikut unsur-unsurnya dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya, wajib menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi dan sinkronisasi. Koordinasi disini meliputi kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, seperti diatur dalam tabel berikut;

Tabel 5.4 Tata Kerja Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden

| | |
|--|--|
| Tata Kerja Sekretariat Kabinet berdasarkan Peraturan Sekretaris Kabinet Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Kabinet | Tata Kerja Kantor Staf Presiden berdasarkan Peraturan Kepala Staf Kepresidenan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Staf Presiden |
| Pasal 453 ayat (1) Semua satuan organisasi di lingkungan Sekretariat Kabinet berikut unsur-unsurnya dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya, wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik di lingkungan Sekretariat Kabinet maupun dengan instansi lain sesuai dengan tugas masing-masing. | Pasal 26 ayat (1) Semua elemen kerja dan pegawai di lingkungan Kantor Staf Presiden berikut unsur-unsurnya, dalam melaksanakan tugas dan kegiatannya, wajib menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi dan sinkronisasi. |
| Pasal 453 ayat (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian | Pasal 26 ayat (2) Koordinasi tersebut meliputi kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. |

Sumber: KSP (2017)

Dari penjelasan di atas dalam hal memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden, dan pola pengembangan SDM yang dimiliki sudah sesuai dengan kebutuhan tinggal mengaktifkannya dengan cara melakukan pola kerjasama dimana sama-sama menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi dan sinkronisasi termasuk dalam pengembangan.

Berdasarkan konsideran pada bagian menimbang Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet yang berbunyi "Bahwa dalam rangka meningkatkan keefektifan pemberian dukungan

staf, analisis, dan pemikiran kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan, perlu mengatur dan menata kembali organisasi Sekretariat Kabinet”. Sekretariat Kabinet dibentuk dengan pertimbangan dalam rangka meningkatkan keefektifan pemberian dukungan staf, analisis, dan pemikiran kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian Sekretariat Kabinet terdiri atas berbagai deputi (Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Deputi Bidang Perekonomian, Deputi Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Deputi Bidang Kemaritiman).

Masing-masing deputi tersebut sama-sama melaksanakan proses perumusan dan analisis, penyiapan pendapat dan pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, dan keamanan; bidang perekonomian; bidang pembangunan manusia dan kebudayaan; dan bidang kemaritiman. SDM yang ada di bidang ini adalah para pakar politik, hukum, ekonomi, pengembangan SDM, kebudayaan dan maritim. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan SDM yang ada telah sesuai dengan kebutuhan.

Kantor Staf Presiden yang dibentuk dalam rangka meningkatkan kelancaran pengendalian program-program prioritas nasional, penyelenggaraan komunikasi politik kepresidenan, serta pengelolaan isu strategis. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Deputi Sekretariat Kabinet, sebagai berikut:

“.... Kantor Staf Presiden dalam hal pengendalian program prioritas nasional, penyelenggaraan komunikasi politik, dan isu strategis, semua itu sebenarnya Sekretariat Kabinet sudah melakukannya karena termasuk dalam urusan pemerintah dan tugas Presiden sebagai kepala pemerintahan... pengembangan SDM kami lakukan dalam konteks pemenuhan kebutuhan ini...”. (Wawancara, Mei 2017).

Pada tabel berikut ini dijelaskan tentang bagaimana perbandingan SDM yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas KSP, seperti keberadaan SDM yang ada di Sekretariat Kabinet.

Tabel 5.5 Wewenang Sekretariat Kabinet pada Deputi di Bidang Perekonomian Berdasarkan Peraturan Sekretaris Kabinet Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 dan Tugas Deputi I KSP

| | |
|---|---|
| <p>Tugas Deputi Ekonomi Setkab Pasal 112 Dalam bidang Percepatan Infrastruktur, Pengembangan Wilayah, dan Industri mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah, penyiapan pendapat atau pandangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah, pemberian persetujuan atas permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan, penyiapan analisis dan pengolahan materi sidang kabinet, rapat atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta pemantauan, pengamatan, dan penyerapan pandangan terhadap perkembangan umum di bidang percepatan infrastruktur, pengembangan wilayah, dan industri.</p> | <p>Tugas Deputi I KSP Pasal 6 huruf a Pelaksanaan koordinasi dan pengendalian dalam rangkaian rencana aksi, penetapan sasaran, dan pencapaian program prioritas Pasal 6 huruf b Pelaksanaan koordinasi dan menemukan hambatan dalam pelaksanaan program prioritas serta cara mengatasinya Pasal 6 huruf c Pelaksanaan koordinasi dengan pemangku kepentingan dan dunia internasional terkait dengan pengendalian pembangunan program prioritas Pasal 6 huruf d Menyiapkan rekomendasi strategis atas isu-isu strategis yang terkait dengan pengendalian program prioritas Pasal 6 huruf e Melakukan pelaporan berkala atau sewaktu-waktu kepada Kepala Staf Kepresidenan tentang pencapaian program/target/perkembangan/rencana aksi dari kementerian dan lembaga</p> |
|---|---|

Sumber: Setkab (2017).

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa SDM yang dimiliki KSP adalah SDM yang harus sesuai dengan kebutuhan pencapaian program Presiden. Berdasarkan hal tersebut semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan SDM yaitu dilakukan melalui:

- a. Pengembangan SDM yang dilakukan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Misalnya, terkait dengan program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis, tentunya program tersebut termasuk dalam hal untuk mendukung menyelenggarakan pemerintahan. Dimulai dari perumusan dan analisis, penyiapan pendapat atau pandangan, dan pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah;
- b. SDM yang ada di KSP diambil dan dipilih dari PNS dan non PNS serta para professional yang membantu KSP dalam melaksanakan visi, misi dan program presiden. Otomatis SDM yang dimiliki KSP adalah SDM pilihan dan disesuaikan dengan kebutuhan pencapaian tugas KSP;
- c. SDM yang dimiliki KSP dibagi dalam struktur dan fungsi: Deputi I Bidang Pengelolaan dan Pengendalian Program Prioritas Nasional; Deputi II Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Sosial, Ekologi dan Budaya Strategis; Deputi III Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Ekonomi Strategis; Deputi IV Bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi; dan Deputi V Bidang Kajian Politik dan Pengelolaan Isu-isu Hukum, Pertahanan, Keamanan dan HAM. Oleh karenanya SDM yang memenuhi bidang ini adalah mereka yang berkompeten dalam pelaksanaan tugas tersebut;
- d. Sebagai bagian dari pengembangan SDM, dilakukan dengan memilih SDM yang berkualitas dan memiliki kapasitas sesuai dengan tugas kedeputian yang dimiliki KSP, juga melakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program kerja. Koordinasi disini meliputi kebijakan strategis, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian. Hal ini merupakan bagian dari upaya pengembangan SDM karena diharapkan setelah koordinasi,

integrasi dan sinkronisasi dilakukan maka diharapkan keefektifan lembaga bisa tercapai;

- e. Mekanisme kerja pada Kantor Staf Presiden adalah Deputi I (Bidang Pengendalian Pembangunan Program Prioritas) dan Deputi II (Bidang Kajian Program Prioritas). Deputi I, tidak hanya melakukan koordinasi dan pengendalian dalam rangkaian rencana aksi, penetapan sasaran, dan pencapaian program prioritas, Kedeputian I juga melaksanakan koordinasi dari menemukan hambatan dalam pelaksanaan program prioritas serta cara mengatasinya (*debottlenecking*). Kedeputian I juga melakukan koordinasi dengan para pemangku kepentingan, menyiapkan rekomendasi-rekomendasi strategis, serta melakukan pelaporan berkala atas pencapaian program-program prioritas. Setelah Kedeputian II memastikan seluruh visi & misi dan janji-janji Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi program prioritas nasional masuk ke dalam Rencana Kerja Pemerintah, selanjutnya Kedeputian I akan menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam hal pengawasan dan pengendalian atas program-program prioritas tersebut hanya dalam rangka memastikan program-program prioritas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran yakni sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Presiden dan Wakil Presiden;
- f. Pola pengembangan SDM yang dimiliki sudah sesuai dengan kebutuhan tinggal mengefektifkannya dengan cara melakukan pola kerjasama dimana sama-sama menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi dan sinkronisasi termasuk dalam pengembangan. SDM yang ada di bidang ini adalah para pakar politik, hukum, ekonomi, pengembangan SDM,

kebudayaan dan maritim. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan SDM yang ada telah sesuai dengan kebutuhan;

- g. Kantor Staf Presiden dalam hal pengendalian program prioritas nasional, penyelenggaraan komunikasi politik, dan isu strategis, dan pengembangan SDM, telah dilakukan dalam konteks pemenuhan kebutuhan ini.

5.1.7 Upaya Pengembangan Sistem Jaringan (*Networking*)

Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui pengembangan sistem jaringan, hal ini terjadi seperti pada lembaga negara pendukung atau penunjang (*state auxiliary organ*) lainnya di lingkungan eksekutif, maka tugas KSP hanyalah untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden termasuk dalam pengembangan jaringan tersebut. Namun, keberadaan lembaga KSP dimaksudkan untuk memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini dipaparkan oleh Sekretaris KSP, sebagai berikut:

“.. KSP tidak hanya sebagai kesekretariatan yang bertugas memberikan dukungan administrasi kepada Kepala KSP, tetapi juga mempunyai tugas memberi dukungan teknis dan pemikiran kepada Kepala KSP. Selain itu, KSP juga bisa melaksanakan fungsi manajemen kabinet untuk memastikan kebijakan, arahan, keputusan, dan instruksi Presiden dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh para anggota kabinetnya. Dalam rangka melaksanakan manajemen kabinet, KSP memiliki peran strategis dalam memberikan dukungan kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan (*Chief Executive Officer of the Government*). Penyelenggaraan pengelolaan dan pengendalian manajemen kabinet merupakan fungsi integral KSP dalam membantu Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945”. (Wawancara, Mei 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa beberapa kewenangan yang dimiliki KSP dalam melaksanakan tugasnya tersebut dapat dilihat pada fungsi

lembaga tersebut. Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 bahwa KSP menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- 1) Perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.
- 2) Penyiapan pendapat atau pandangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman;
- 3) Pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman;
- 4) Pemberian persetujuan kepada Menteri Sekretaris Negara atas permohonan izin prakasa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan;
- 5) Penyiapan, pengadministrasian, penyelenggaraan, dan pengelolaan sidang kabinet, rapat, atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, penyiapan naskah bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden, pelaksanaan penerjemahan dan pembinaan jabatan fungsional penerjemah, serta penyelenggaraan hubungan kemasyarakatan dan keprotokolan;
- 6) Pemberian dukungan teknis dan administrasi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan atau pangkat aparatur sipil negara di lingkungan Sekretariat Kabinet;
- 7) Pemberian dukungan pelayanan dan administrasi perencanaan, keuangan, dan pengelolaan barang milik negara yang menjadi tanggung jawab

Sekretariat Kabinet, fasilitas pendidikan dan pelatihan, penyediaan sarana dan prasarana, serta pelayanan, dan administrasi lainnya di lingkungan Sekretariat Kabinet;

- 8) Pengumpulan, pengolahan, dan pemberian dukungan data dan informasi dalam rangka pengambilan kebijakan dan pengelolaan operasional kabinet, serta penyediaan sarana dan prasarana pengembangan teknologi informasi di lingkungan Sekretariat Kabinet;
- 9) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Sekretariat Kabinet;
- 10) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kegiatan yang dilakukan oleh KSP dalam melaksanakan fungsinya tersebut merupakan tugas yang melekat pada Presiden secara umum yang kemudian tugas tersebut di distribusikan kepada Sekretariat Kabinet untuk membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam teknis pelaksanaannya. Tugas yang melekat pada diri Presiden secara umum disini merupakan tugas seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan, dimana seorang Presiden harus memastikan berjalannya suatu pemerintahan Negara Republik Indonesia. Oleh karenanya dalam melaksanakan tugas tersebut KSP melakukan pengembangan sistem jaringan yang sesuai dengan tugas pelaksanaan yang dilakukan. Hal ini dipaparkan oleh Tenaga Ahli KSP, sebagai berikut:

“... pengembangan sistem jaringan kami lakukan terkait dengan memberika dukungan pada presiden dalam melaksanakan tugas kami. Dengan kata lain jaringan yang kami bentuk semata-mata dalam hal pelaksanaan tugas, itupun adalah atas inisiasi presiden dan kami tinggal melanjutkan”. (Wawancara, Mei 2017).

KSP melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*). Fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan (manajemen kabinet) KSP lebih difokuskan pada formulasi/perumusan dan implementasi kebijakan baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun hasil sidang kabinet. Hal ini dipaparkan oleh Tenaga Ahli Utama KSP, sebagai berikut:

“... KSP melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*)”. (Wawancara, Juni 2017).

Esensi pengembangan jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah dengan tujuan:

- 1) Memastikan seluruh arahan, instruksi, keputusan dan kebijakan Presiden dapat dilaksanakan dengan baik oleh anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah (fungsi monitoring dan pengendalian kebijakan);
- 2) Mengkritisi kinerja kementerian/lembaga (fungsi evaluasi kebijakan); dan

3) Meluruskan pemberitaan negatif terhadap pemerintah (fungsi koordinasi).

Sedangkan pelaksanaan pengembangan sistem jaringan atau manajemen kabinet dalam arti sempit yaitu mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet, dan pengangkatan dan pemberhentian pejabat bereselon. Dalam menjalankan fungsinya dari huruf a sampai dengan huruf c Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015, mengenai perumusan dan analisis, penyiapan pendapat atau pandangan, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman. KSP melaksanakan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengendalian (*directing*) kebijakan dan program pemerintah. Hal ini dikatakan oleh Tenaga Ahli Utama KSP, sebagai berikut:

“... pengembangan sistem jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah...pelaksanaan pengembangan sistem jaringan atau manajemen kabinet dalam arti sempit yaitu mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet dimana KSP melaksanakan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengendalian (*directing*) kebijakan dan program pemerintah...”. (Wawancara, Juni 2017).

Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa dukungan pada fungsi perencanaan (*planning*) kebijakan dan program juga dilakukan oleh Sekretariat Kabinet dengan memberikan rumusan dan analisis kebijakan pemerintah, serta mekanisme pembahasan rencana kebijakan dan program dalam sidang kabinet dan pertemuan lainnya yang dipimpin oleh Presiden. Dalam merumuskan dan menganalisa kebijakan pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman,

Sekretariat Kabinet dibantu oleh deputi dari masing-masing bidang tersebut (deputi bidang politik, hukum, dan keamanan, deputi bidang perekonomian, deputi bidang pembangunan manusia dan kebudayaan, deputi bidang kemaritiman, deputi bidang dukungan kerja kabinet, dan deputi bidang administrasi).

Masing-masing deputi tersebut merumuskan dan menganalisis sesuai dengan bidangnya, seperti halnya pada deputi bidang politik, hukum, dan keamanan. Pada deputi ini yang menyatakan perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, dan keamanan. Dimana deputi ini salah satu kegiatannya adalah melakukan perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, dan keamanan. Dalam menjalankan kegiatan tersebut, pada deputi bidang politik, hukum, dan keamanan dibantu oleh asisten deputi yang terdiri dari pertama asisten deputi bidang politik dalam negeri, kedua asisten deputi bidang hukum, hak asasi manusia, dan aparatur negara, ketiga asisten deputi bidang hubungan internasional, dan keempat asisten deputi bidang pertahanan, keamanan, komunikasi, dan informatika.

Selain itu KSP juga melaksanakan kegiatan terkait fungsi memberikan persetujuan kepada Menteri Sekretaris Negara atas permohonan izin prakasa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Dilakukan dengan memberikan penyiapan persetujuan prakasa, penyusunan, dan penyampaian Peraturan Presiden. Sebagaimana diketahui, pelaksanaan penyelesaian Peraturan Presiden merupakan salah satu bentuk dukungan administrasi, teknis, dan

pemikiran kepada Presiden selaku kepala pemerintahan sehingga harus dilakukan secara tepat dan cepat.

Mekanisme pelaksanaannya sama dengan sebelumnya, dimana dibantu oleh deputi masing-masing bidang. Pada KSP pembagian kegiatan dilakukan berdasarkan bidang yang sudah ditetapkan, sehingga pelaksanaannya juga mengikuti alur yang sudah ada. Seperti halnya pada deputi bidang perekonomian, melakukan pemberian persetujuan atas permohonan izin prakasa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian, KSP juga melaksanakan kegiatan terkait administrasi, yaitu penyiapan, pengadministrasian, penyelenggaraan, dan pengelolaan sidang kabinet, rapat, atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, penyiapan naskah bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden, pelaksanaan penerjemahan dan pembinaan jabatan fungsional penerjemah, serta penyelenggaraan hubungan kemasyarakatan dan keprotokolan. Dalam hal ini deputi bidang dukungan kerja kabinet mempunyai tugas membantu Sekretaris Kabinet dalam menyelenggarakan pemberian dukungan pengelolaan manajemen kabinet dalam hal penyiapan, pengadministrasian, penyelenggaraan, dan pengelolaan sidang kabinet, rapat atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, penyiapan naskah dan penerjemahan bagi Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta pelaksanaan hubungan kemasyarakatan dan penyelenggaraan acara dan keprotokolan.

Sebagai salah satu contoh pada Deputi Bidang Dukungan Kerja Kabinet Setkab, dimana terdapat asisten deputi bidang penyelenggaraan persidangan yang memiliki tugas melaksanakan penyelenggaraan dukungan teknis dan

administrasi penyiapan bahan-bahan sidang kabinet maupun rapat atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri Presiden dan/atau Wakil Presiden. Salah satu Kegiatan yang dilakukan untuk menunjang fungsi tersebut yaitu perencanaan jadwal dan agenda sidang kabinet maupun rapat atau pertemuan yang dipimpin dan/atau dihadiri oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Paparan di atas menggambarkan bagaimana sistem jaringan yang ada di KSP. Secara singkat dapat peneliti rangkum mekanisme pengembangan sistem jaringan baik internal maupun eksternal KSP yaitu:

- a. *Pertama*, mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk melakukan percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan/atau memberikan dukungan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang mencakup:
 - 1) Penyiapan proyek;
 - 2) Pengadaan lahan proyek;
 - 3) Pendanaan proyek;
 - 4) Perizinan dan non perizinan;
 - 5) Pelaksanaan pembangunan fisik;
 - 6) Pengawasan dan pengendalian;
 - 7) Pemberian pertimbangan hukum; dan/atau
 - 8) Mitigasi resiko hukum dan non hukum.
- b. *Kedua*, melakukan penyelesaian masalah dan hambatan dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional atau untuk memberikan dukungan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan:
 - 1) Mengambil diskresi dalam rangka mengatasi persoalan yang konkret dan mendesak.

- 2) Menyempurnakan, mencabut, dan/atau mengganti, ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung atau menghambat percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 3) Menyusun peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan yang diperlukan untuk percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 4) Menerbitkan petunjuk teknis dan/atau penjelasan/penafsiran kepada para pejabat dan atau pemerintah daerah terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 5) Mengambil langkah-langkah mitigasi dampak sosial yang timbul dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 6) Melakukan percepatan pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan menggunakan waktu minimum dari batas waktu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- 7) Melaksanakan percepatan pengadaan barang/jasa dalam rangka percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional antara lain dengan:
 - (a) mempercepat pemilihan penyedia barang, penyedia pekerjaan konstruksi, penyedia jasa konsultasi, atau jasa lainnya;
 - (b) memanfaatkan sistem informasi rencana umum pengadaan (SiRUP), sistem pembelian secara elektronik (e-Purchasing), lelang cepat melalui sistem informasi kinerja penyedia dan/atau sistem pengadaan barang/jasa yang berlaku;
 - (c) melakukan konsolidasi pengadaan barang/jasa dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.

- 8) Meningkatkan tata kelola (governance) dan meningkatkan fungsi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam rangka pengawasan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 9) Mendahulukan proses Administrasi Pemerintahan dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Berdasarkan temuan-temuan di atas semakin memperjelas bahwa memang ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan sistem jaringan yaitu dilakukan melalui:

- a. Pengembangan sistem jaringan dilakukan terkait dengan memberikan dukungan pada presiden dalam melaksanakan tugasnya. Dengan kata lain jaringan yang dibentuk semata-mata dalam hal pelaksanaan tugas, itupun adalah atas inisiasi Presiden dan tinggal melanjutkan;
- b. KSP melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*). Fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan (manajemen kabinet) KSP lebih difokuskan pada formulasi/perumusan dan implementasi kebijakan baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun hasil sidang kabinet;

- c. KSP melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*);
- d. Esensi pengembangan jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah;
- e. pengembangan sistem jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan pengembangan sistem jaringan atau manajemen kabinet dalam arti sempit yaitu mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet dimana KSP melaksanakan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengendalian (*directing*) kebijakan dan program pemerintah.

5.2 Dampak Pembangunan Kapasitas Terhadap Keefektifan Proses Penyusunan Kebijakan Publik yang Dilakukan Kantor Staf Presiden

5.2.1 Kebijakan Publik yang Telah Dirumuskan

Kantor Staf Presiden merupakan Unit Staf Kepresidenan, yang dibentuk dengan Perpres No. 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, untuk

memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam mengendalikan pelaksanaan 3 kegiatan strategis yaitu pelaksanaan Program – Program Prioritas Nasional, aktivitas terkait komunikasi politik kepresidenan, dan pengelolaan isu strategis. Perpres No. 26 tersebut dapat dilihat pada informasi publik.

Kantor Staf Presiden merupakan lembaga non-struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan Sumberdaya Manusia yang dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil dan Non-PNS. Kantor Staf Presiden dalam pelaksanaan tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional.

Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi yang harus dilakukan. Selain dari fungsi-fungsi tersebut diatas, Kantor Staf Presiden dapat melakukan tugas dan fungsi lain yang ditugaskan oleh Presiden.

Untuk tahun 2015 Presiden memiliki 100 program dan kegiatan prioritas nasional, yang dipilih dari janji–janji Presiden dan Wakil Presiden dalam Nawacita, di antaranya sektor Pangan, Energi, Infrastruktur, Maritim, Kesehatan, Pendidikan, Kemiskinan, dan Reformasi Birokrasi, yang dipantau dan dilaporkan Kantor Staf Presiden kepada Presiden dan Wakil Presiden setiap tiga bulan.

Untuk pelaksanaannya, Kantor Staf Presiden menggunakan media Sistem Pemantauan yang terhubung ke seluruh Kementerian/Lembaga dimana semua perkembangan pembangunan dapat disampaikan secara online, cepat, dan efektif, untuk selanjutnya diambil langkah-langkah *debottlenecking* bila diperlukan. Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi IV KSP, sebagai berikut:

“... untuk tahun 2015 Presiden memiliki 100 program dan kegiatan prioritas nasional, yang dipilih dari janji–janji Presiden dan Wakil Presiden diantaranya sektor Pangan, Energi, Infrastruktur, Maritim, Kesehatan, Pendidikan, Kemiskinan, dan Reformasi Birokrasi, yang dipantau dan dilaporkan Kantor Staf Presiden kepada Presiden dan Wakil Presiden setiap tiga bulan. Untuk pelaksanaannya, Kantor Staf Presiden menggunakan media Sistem Pemantauan yang terhubung ke seluruh Kementerian/Lembaga dimana semua perkembangan pembangunan dapat disampaikan secara online, cepat, dan efektif, untuk selanjutnya diambil langkah-langkah *debottlenecking* bila diperlukan...”. (Wawancara, Agustus 2017).

Untuk memantau 100 program kegiatan prioritas tersebut kemudian KSP membuat 5 program sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan program tersebut. Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi IV KSP, sebagai berikut:

“Untuk memantau 100 program kegiatan prioritas tersebut kemudian KSP membuat 5 program sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan program tersebut...KSP punya produk kebijakan Situation Room Presiden (Ruang Kedali Operasi Presiden); data.go.id; TEPR; LAPOR; dan PANTAU...”. (Wawancara, Agustus 2017)

Dengan demikian dapat dilihat bahwa kebijakan yang telah dirumuskan selaras dengan tugas di atas. Berdasarkan data lapangan diketahui bahwa kebijakan yang telah dirumuskan dan berjalan sampai sekarang adalah beberapa produk kebijakan berikut ini.

- (a) Produk kebijakan *Situation Room* Presiden adalah Ruang Kendali Operasi yang dikhususkan bagi Presiden dan Wakil Presiden RI, terletak di lantai 1 Gedung Bina Graha Jakarta dan saat ini dikelola oleh Kantor Staf Presiden sebagai pusat kendali dalam menjalankan pemerintahan dan pengendalian

prioritas nasional. Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi IV KSP, sebagai berikut:

“... guna memantau hasil kebijakan dan pelaksanaan program kerja yang kami lakukan, presiden memiliki *Situation Room* yang dikhususkan bagi Presiden dan Wakil Presiden RI, terletak di lantai 1 Gedung Bina Graha Jakarta dan saat ini dikelola oleh kami di KSP”. (Wawancara, Agustus 2017).

(b) Produk kebijakan data.go.id.

Ini merupakan kebijakan untuk membuat portal resmi data Indonesia sebagai wujud operasionalisasi inisiatif Satu Data. Portal ini berisi data kementerian, lembaga pemerintahan, pemerintahan daerah, dan semua instansi lain yang terkait yang menghasilkan data yang berhubungan dengan Indonesia.

Satu Data adalah sebuah inisiatif Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan inter operabilitas dan pemanfaatan data pemerintah. Pemanfaatan data pemerintah tidak terbatas pada penggunaan internal antar instansi, tetapi juga sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan data publik bagi masyarakat.

Melalui Satu Data, Kantor Staf Presiden mendukung dan berupaya penuh untuk melakukan pembenahan atas data pemerintah Indonesia. Data tersedia dalam format terbuka dan mudah digunakan kembali, dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, serta untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawal pembangunan. Portal Data Indonesia diinisiasi oleh mantan Presiden Indonesia, SBY dalam bentuk Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan Pengendalian Pembangunan (UKP-PPP) sebagai salah satu komitmen pemerintah dalam *Open Government Partnership*.

Seluruh kumpulan data yang ada di dalam data.go.id dikategorikan sebagai domain publik sehingga tidak diperkenankan mengandung informasi yang mengandung rahasia negara, rahasia pribadi atau hal-hal lainnya yang diatur

dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Hal ini seperti disampaikan oleh salah seorang Deputi IV KSP, sebagai berikut:

“.... kita punya portal *data.go.id* yang merupakan kebijakan untuk membuat portal resmi data Indonesia sebagai wujud operasionalisasi inisiatif Satu Data. Portal ini berisi data kementerian, lembaga pemerintahan, pemerintahan daerah, dan semua instansi lain yang terkait yang menghasilkan data yang berhubungan dengan Indonesia....ini adalah produk kebijakan internal untuk mendukung program kebijakan presiden yang berupaya penuh untuk melakukan pembenahan atas data pemerintah Indonesia. Data tersedia dalam format terbuka dan mudah digunakan kembali, dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, serta untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawal pembangunan....”. (Wawancara, Agustus 2017).

- (c) Program Monev (Tim Evaluasi dan Pengawasan Realisasi Anggaran) bertugas menerima, memonitor, mengevaluasi, dan mengkonsolidasikan laporan realisasi anggaran belanja dan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sekretariat TEPRRA merupakan tim gabungan dari KSP, Kemenkeu, LKPP, BPKP, BAPPENAS dan Kemendagri.

Program Monev ini portalnya berisi rencana paket pengadaan barang, jasa, konstruksi, konsultasi dan jasa lainnya. Hal ini seperti disampaikan oleh Deputi IV KSP dalam wawancara berikut;

“....Program monev ini adalah sarana untuk mengontrol pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang memiliki konsekuensi pada realisasi anggaran proyek pengadaan yang ada”. (Wawancara, Agustus 2017).

- (d) Produk LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat) adalah sebuah sarana aspirasi dan pengaduan berbasis media sosial yang mudah di akses dan terpadu dengan 81 Kementerian/Lembaga, 5 Pemerintah Daerah, serta 44 BUMN di Indonesia. LAPOR! Dikembangkan oleh Kantor Staf Presiden dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat untuk

pengawasan program dan kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik.

LAPOR! diinisiasikan oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP-PPP) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat sekaligus interaksinya dengan pemerintah dalam rangka pengawasan program pembangunan dan pelayanan publik.

Hingga awal Maret 2017, LAPOR! Telah digunakan oleh lebih dari 1.290.000 pengguna dan menerima rata-rata lebih dari 1000 laporan masyarakat per harinya. LAPOR! Menjadi cikal-bakal sistem aspirasi dan pengaduan masyarakat yang terpadu secara nasional.

Masyarakat umum dapat mengirimkan laporan pada LAPOR! melalui berbagai media termasuk situs lapor.go.id, SMS 1708 dan juga aplikasi mobile. Laporan kemudian diverifikasi terlebih dahulu oleh administrator LAPOR! Untuk kejelasan dan kelengkapan, dan selanjutnya diteruskan ke instansi K/L/D terkait paling lambat 3 hari kerja setelah pelaporan dilakukan.

LAPOR! akan mempublikasikan setiap laporan yang sudah diteruskan sekaligus memberikan notifikasi kepada pelapor. Instansi K/L/D diberikan waktu paling lambat 5 hari kerja untuk melakukan koordinasi internal dan perumusan tindak lanjut dari pelaporan yang diberikan oleh masyarakat umum. Apabila sudah ada rumusan tindak lanjut, maka instansi K/L/D memberikan informasi kepada pelapor tentang tindak lanjut laporan.

Laporan dianggap selesai apabila sudah terdapat tindak lanjut dari instansi K/L/D pada laporan, dan telah berjalan 10 hari kerja setelah tindak lanjut dilakukan tanpa adanya balasan dari pelapor maupun administrator LAPOR! di halaman tindak lanjut.

Adapun Fitur pada LAPOR!, adalah sebagai berikut:

- (i) Tracking ID LAPOR!, merupakan sebuah kode unik yang secara otomatis melengkapi setiap laporan yang dipublikasikan pada situs LAPOR!. Tracking ID dapat digunakan pengguna untuk melakukan penelusuran atas suatu laporan.
- (ii) Anonim dan Rahasia. Fitur anonim tersedia bagi pelapor untuk merahasiakan identitasnya, sedangkan fitur rahasia dapat digunakan untuk membatasi akses atas laporan hanya bagi pelapor dan instansi terlapor. Kedua fitur ini dapat digunakan untuk pelaporan isu-isu sensitif dan sangat privat.
- (iii) Peta dan Kategorisasi. Setiap laporan dapat dilabeli dengan lokasi geografis, topik, status ketuntasan laporan, dan institusi terkait sehingga pemerintah maupun masyarakat dapat memonitor isu dengan berbagai skala dan sudut pandang. Peta LAPOR! dipergunakan sebagai pusat informasi banjir pada saat bencana banjir besar Jakarta di tahun 2012 dan 2014 sebagai rujukan dalam rangka penyaluran bantuan kepada para korban.
- (iv) Opini Kebijakan. Fitur ini dapat digunakan oleh instansi pemerintah yang terhubung sebagai sarana jajak pendapat masyarakat. Beberapa jajak pendapat yang telah dilakukan melalui fitur ini diantaranya tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan dan Rencana Implementasi Kurikulum Baru Pendidikan 2013.
- (e) Program Pantau yang merupakan aplikasi/tools untuk membantu melakukan verifikasi lapangan secara *real time* menggunakan perangkat *smartphone* berbasis android. Verifikasi lapangan dilakukan sebagai bagian

dari siklus pemantauan 100 program prioritas pembangunan yang menjadi tugas Kantor Staf Presiden.

Teknologi yang digunakan Aplikasi Pantau dapat mendeteksi koordinat lokasi petugas yang melakukan verifikasi lapangan sehingga setiap hasil verifikasi dapat mengetahui detail lokasi tempat kegiatan verifikasi yang disertai fitur pengambilan foto sebagai bukti/*evidence* yang dapat dipertanggungjawabkan. Format pengisian laporan verifikasi telah disesuaikan dengan format matriks pemantauan yang memudahkan petugas dilapangan untuk mengisi laporan verifikasi secara langsung melalui Aplikasi Pantau.

Hasil verifikasi yang telah dibuat dengan dukungan lokasi, foto, serta keterangan kondisi lapangan yang sebenarnya secara langsung dikirim ke Kantor Staf Presiden melalui Aplikasi Pantau. Semua laporan verifikasi lapangan dapat secara langsung dilihat dan dievaluasi oleh pimpinan yang berada di Situation Room melalui aplikasi Google Earth berbasis spasial/lokasi masing-masing verifikator di lapangan.

Hasil Verifikasi Lapangan ditampilkan secara spasial pada peta, dengan demikian proses verifikasi lapangan yang menjadi bagian dari siklus pemantauan 100 program prioritas pembangunan dapat secara efektif dan efisien berjalan sesuai jadwal dan secara *real time* ditampilkan kepada pimpinan untuk dijadikan bahan laporan kepada Presiden dan Wakil Presiden pada Sidang Kabinet.

Contoh Produk Kebijakan yang dihasilkan KSP adalah misalnya ketika KSP memberikan rekomendasi kebijakan Memperkuat Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan bukan membubarkannya seperti dijelaskan berikut ini.

Kepala Kantor Staf Presiden (KSP), Teten Masduki, memberikan rekomendasi kebijakan kepada Kantor Menpan RB supaya fokus menyelesaikan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang dimandatkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan memperhatikan usulan DPR terkait penyelesaian masalah tenaga honorer. Pemerintah segera menerbitkan RPP Manajemen ASN dan memerintahkan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mempercepat proses pembahasan RPP Manajemen PPPK, dan RPP Kinerja Pegawai ASN dan KASN. Sementara itu, terkait promosi jabatan terbuka, KSP memberi rekomendasi kepada Presiden agar dibuat 'talent pool' demi mendapatkan pejabat publik yang berkualitas. Kepala Staf Kepresidenan merekomendasikan bahwa tuntutan untuk membubarkan Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) tidaklah beralasan. Tetapi memang perlu ada evaluasi KASN, supaya keefektifan kinerjanya agar lebih optimal.

Adapun keberadaan KASN sangat penting dalam pengawasan sistem merit untuk menutup celah jual beli jabatan. Teten mengatakan, KASN patut dipertahankan, tinggal dilakukan perbaikan terhadap mekanisme kerja KASN dalam pengawasan yang melibatkan sistem informasi transparan sehingga bisa bergerak lebih cepat dan diakses publik.

Kantor Staf Presiden dalam rekomendasi kebijakan penguatan kelembagaan KASN dengan tugas mengawal penerapan sistem merit dan mencegah terjadinya rente jabatan di pusat dan daerah. KSP juga memberikan rekomendasi kebijakan agar Presiden Jokowi memerintahkan Menteri PAN dan RB untuk melakukan *exercise* dan merancang kebijakan *rightsizing* organisasi serta redistribusi ASN secara cermat, dengan terlebih dahulu

mempertimbangkan analisis kebutuhan di daerah, ruang fiskal, juga disesuaikan dengan program prioritas pembangunan.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala KSP, Teten Masduki, sebagai berikut:

“...KSP merekomendasi kebijakan kepada Kantor Menpan RB supaya fokus menyelesaikan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang dimandatkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan memperhatikan usulan DPR terkait penyelesaian masalah tenaga honorer. Pemerintah segera menerbitkan RPP Manajemen ASN dan memerintahkan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mempercepat proses pembahasan RPP Manajemen PPPK, dan RPP Kinerja Pegawai ASN dan KASN. Sementara itu, terkait promosi jabatan terbuka, KSP memberi rekomendasi kepada Presiden agar dibuat ‘talent pool’ demi mendapatkan pejabat publik yang berkualitas...tuntutan untuk membubarkan Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) tidaklah beralasan. Tetapi memang perlu ada evaluasi KASN, supaya keefektifan kinerjanya agar lebih optimal”. (Wawancara, Januari 2018).

Contoh produk kebijakan lain dari KSP yang telah dirumuskan/dilaksanakan adalah Paket Kebijakan Ekonomi V: Insentif Perpajakan, Revaluasi Aset, dan Mendorong Perbankan Syariah. Pada tanggal 22 Oktober 2015 lalu pemerintah kembali mengumumkan Paket Kebijakan Ekonomi. Dalam Paket Kebijakan Ekonomi V ini, Menko Perekonomian Darmin Nasution menyatakan ada tiga kebijakan deregulasi yang dikeluarkan, yakni:

a) Revaluasi Aset

Kebijakan ini dikeluarkan karena masih banyak perusahaan yang belum melakukan revaluasi aktiva dengan adanya perubahan nilai aktiva, baik akibat inflasi maupun depresiasi rupiah. Juga dipandang perlu adanya dukungan pemerintah untuk meningkatkan performa finansial perusahaan melalui revaluasi aktiva.

Kebijakan ini diharapkan bisa membantu perusahaan meningkatkan performa finansialnya melalui perbaikan nilai aset yang terkena dampak

depresiasi rupiah dan inflasi. Dengan perbaikan performa finansial, ada ruang bagi perusahaan untuk melakukan ekspansi usaha. Manfaat lainnya adalah beban *cash flow* pajak saat revaluasi menjadi lebih ringan, karena tarif PPh revaluasi yang rendah. Beban PPh pada tahun-tahun setelah revaluasi juga lebih rendah. Hal ini seperti dijelaskan oleh Deputi III KSP, sebagai berikut:

“Kebijakan ini memberikan insentif keringanan pajak. Revaluasi aset akan meningkatkan kapasitas dan performa finansialnya akan meningkat secara signifikan. Pada tahun-tahun berikutnya akan membuat profit lebih besar...wajib Pajak yang dapat mengajukan permohonan adalah WP badan dan orang pribadi yang melakukan pembukuan, termasuk WP yang melakukan pembukuan dalam mata uang dolar. Pada saat pengajuan permohonan pada 2015, permohonan revaluasi dapat dilakukan berdasarkan perkiraan (estimasi), yang penyelesaian penilaiannya dapat dilakukan sampai dengan 31 Desember 2016. Untuk permohonan tahun 2016 berlaku hal yang sama, dengan penyelesaian penilaian paling lambat tahun 2017”. (Wawancara Agustus 2017).

Direktorat Jendral Pajak akan memberikan persetujuan dalam waktu 30 hari sejak berkas diterima lengkap. Besaran Tarif Khusus PPh Final secara bertahap akan turun. Untuk pengajuan sejak aturan diberlakukan sampai tanggal 31 Desember 2015, turun dari 10% menjadi 3%. Sementara pengajuan pada semester awal 2016 akan turun menjadi 4%. Dan pada semester kedua 2016 akan turun menjadi 6%.

b) Kebijakan untuk menghilangkan pajak berganda dana investasi *real estate*, properti dan infrastruktur.

Kebijakan di sektor ini diberikan karena produk pasar modal Indonesia masih relatif terbatas, sehingga kapitalisasi Bursa Efek Indonesia relatif kecil dibanding negara-negara tetangga. Untuk itu perlu dikembangkan produk seperti Kontrak Investasi Kolektif (KIK) untuk Infrastruktur, KIK – Dana Investasi Real Estate (KIK-DIRE) dan sejenisnya, yang sejalan dengan upaya pendalaman pasar keuangan. Menurut perhitungan OJK, aset di Indonesia yang dijual dalam

bentuk DIRE di Singapura mencapai Rp 30 Triliun. Untuk mendorong produk-produk pengembangan ini, maka pemerintah memberikan pengurangan pajaknya, yaitu dengan menghilangkan adanya double tax pada transaksi KIK, seperti KIK DIRE, KIK Efek Beragun Aset (EBA) dan sejenisnya.

Kebijakan ini diharapkan bisa menarik dana yang selama ini diinvestasikan di luar negeri (*tax-heaven country*) ke pasar sektor keuangan dalam negeri, di samping mendorong pertumbuhan investasi di bidang infrastruktur dan *real estate*.

Dampak positif dari fasilitas perpajakan ini adalah meningkatnya akumulasi dana KIK, mendorong tumbuhnya pembangunan infrastruktur dan real estate, serta tumbuhnya jasa konstruksi. Tidak kalah penting adalah meningkatnya PPh dari kegiatan usaha tersebut

c) Deregulasi di bidang perbankan syariah.

Dari empat Paket Kebijakan Ekonomi yang sudah dikeluarkan sebelumnya, pemerintah belum menyinggung peran dan potensi industri keuangan syariah. Oleh sebab itu melalui Otoritas Jasa Keuangan, pemerintah ingin mendorong pertumbuhan industri keuangan syariah. Sebab, industri ini dari tahun ke tahun tumbuh sangat pesat.

Inti kebijakannya adalah dilakukannya deregulasi yang menyederhanakan peraturan dan perizinan bagi produk-produk perbankan syariah. Perizinan tidak perlu lagi mengirim surat, tapi akan ada kodifikasi produk-produk syariah. Jadi, apabila sudah masuk dalam kode tertentu maka tidak perlu meminta izin lagi. "cukup melapor saja," Demikian juga produk-produk lain yang terkait dengan pegadaian oleh perbankan syariah. Pemerintah tetap memperhatikan kehati-hatian dan juga tetap memperhatikan gadai emas yang

banyak disimpan masyarakat. Selain itu, juga dimungkinkan kemudahan untuk memperluas jangkauan perbankan syariah dalam hal membuka kantor-kantor cabang. Hal ini akan mendorong efisiensi sehingga harga dan suku bunga akan lebih terjangkau bagi masyarakat.

Hal ini seperti dijelaskan oleh Tenaga Ahli Utama KSP, dalam hasil wawancara di bawah ini.

“Kantor Staf Presiden (KSP) hari ini menyampaikan hasil monitoring dan evaluasi (monev) terhadap paket kebijakan ekonomi jilid 1 hingga 6 yang telah diluncurkan. Kepala KSP Teten Masduki mengatakan monev tersebut dilakukan bersama Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. "Paket ekonomi merupakan paket kebijakan presiden untuk merespon situasi ekonom global. Ada 2 hal penting dari kebijakan ekonomi yang harus dimonitor. Pertama aspek implementasi dan kedua dampaknya bagi perekonomian. Pertama kami sampaikan dari aspek ketepatan waktu implementasi regulasi.” (Wawancara, Desember 2017).

Hal ini juga dijelaskan lebih detail oleh Kepala KSP Teten Masduki, berikut ini:

“... dari total 7 paket yang telah dikeluarkan, KSP belum melakukan monitoring terhadap paket ke-7. Paket 7 belum kami monitor. Kami baru monitor paket 1 yang dikeluarkan tanggal 11 September 2017 hingga paket 6 yang keluar pada 6 November 2017. Tiap paket berbeda-beda tujuannya. Total ada 174 aturan yang harus dideregulasi ... paket ekonomi jilid 1 hingga 6, kata Teten, punya tenggat waktu berbeda untuk menderegulasi kebijakan yang terdiri dari Instruksi Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, surat edaran dan lainnya. KSP memastikan seluruhnya bisa selesai tahun ini...dari 175 aturan yang harus dideregulasi itu, 53% ada di 4 kementerian yaitu Kementerian Perdagangan, Kemenperin, Koperasi dan UKM dan Kementerian Keuangan. Paket 1 hingga 6 terdiri dari 5 jenis regulasi. 78% menyangkut permen, perka, kepmen, dan surat edaran. 22% peraturan pemerintah, perpres, inpres di tingkat Presiden...monitoring ini tujuannya yaitu melihat implementasi paket 1 sampai 6 berjalan dengan baik. Kemudian menilai monitoring berdampak baik bagi perekonomian kita....sebanyak 83% sudah diundangkan dan 17% masih dalam proses. Dari 175 aturan itu ada 10 yang dibatalkan. Kebanyakan yang dibatalkan di Kementerian Perhubungan karena sudah ditetapkan oleh Kemenhub sehingga tidak perlu diduplikasi. Saya rasa cukup signifikan kemajuannya”. (Wawancara, Desember 2017).

Ada 165 aturan dideregulasi dan didebirokratisasi yang berjalan dan 10 dibatalkan. 135 sudah selesai dan 30 dalam proses. Aturan yang belum diproses kebanyakan di K/L. Banyak peraturan harus dibicarakan lintas K/L jadi butuh waktu. Optimis akhir tahun bisa selesai. Kompleksitas masalahnya berbeda-beda. Ada 4 kementerian yang tingkat penyelesaian deregulasi di bawah 75%. Lebih banyak yang sudah di atas 75%. Proses perancangan dan pengumuman paket ekonomi terdiri atas 7 langkah yaitu: (a) Pembahasan ide; (b) Pembuatan draft oleh K/L; (c) Uji publik dengan K/L dan pelaku usaha; (d) Rapat koordinasi terbatas eselon I dan II; (e) Rapat koordinasi kementerian; (f) Rapat Kabinet Menteri-Menteri; dan (g) Pengumuman ke publik dan media.

Jadi melalui monev KSP ingin agar setiap program pemerintah KSP tahu *outcome*-nya apa. Dalam upaya melakukan optimalisasi program—program prioritas, KSP akan berhubungan dengan *stakeholder* tersebut. Kelompok usaha mana, baik industri maupun UKM yang harus diajak bicara. KSP ingin betul-betul kebijakan ini punya dampak bagi perekonomian.

Dampak implementasi paket 1-6 baru akan dimonitor tahun depan karena dampak belum bisa terlihat tahun ini. Paling pokok adalah deregulasi selesai atau tidak. Pemerintah sangat terbuka kalau memang dari paket-paket deregulasi tersebut kontra produktif, akan dengan cepat ditinjau dan segera melakukan kebijakan yang lain. Fungsi KSP adalah fungsi resmi sehingga laporan-laporannya pun resmi.

Dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang telah dirumuskan dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Presiden memiliki 100 program dan kegiatan prioritas nasional, yang dipilih dari janji–janji Presiden dan Wakil Presiden diantaranya sektor Pangan, Energi, Infrastruktur, Maritim, Kesehatan, Pendidikan, Kemiskinan, dan Reformasi Birokrasi, yang dipantau dan dilaporkan Kantor Staf Presiden kepada Presiden dan Wakil Presiden setiap tiga bulan. Untuk pelaksanaannya, Kantor Staf Presiden menggunakan media Sistem Pemantauan yang terhubung ke seluruh Kementerian/Lembaga dimana semua perkembangan pembangunan dapat disampaikan secara online, cepat, dan efektif, untuk selanjutnya diambil langkah-langkah *debottlenecking* bila diperlukan.
- b. Untuk memantau 100 program kegiatan prioritas tersebut kemudian KSP membuat 5 program sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan program tersebut. KSP punya produk kebijakan Situation Room Presiden (Ruang Kendali Operasi Presiden); data.go.id; TEPRA; LAPOR; dan PANTAU.
- c. Hasil Verifikasi Lapangan ditampilkan secara spasial pada peta. Dengan demikian proses verifikasi lapangan yang menjadi bagian dari siklus pemantauan 100 program prioritas pembangunan dapat secara efektif dan efisien berjalan sesuai jadwal dan secara *real time* ditampilkan kepada pimpinan untuk dijadikan bahan laporan kepada Presiden dan Wakil Presiden pada Sidang Kabinet.

5.2.2 Kebijakan Publik yang Sedang Dirumuskan

Dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang sedang dirumuskan saat ini. Atau dengan kata lain kebijakan yang secara

rutin masih dilakukan secara periodik dan memiliki kemungkinan akan berubah/terminasi di tengah prosesnya. Misalnya saja bahwa setiap 4 bulan Kantor Staf Presiden mengevaluasi kinerja kementerian.

Penilaian kinerja kementerian tidak hanya dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), namun juga dilakukan oleh Kantor Staf Presiden (KSP). Kepala KSP, Teten Masduki menjelaskan dalam hasil wawancara berikut:

"... penilaian yang dilakukan lembaganya berbeda dengan penilaian yang dilakukan KemenPAN-RB ... penilaian yang dilakukan lembaganya berkaitan dengan evaluasi program-program strategis presiden beserta janji-janji politiknya saat kampanye ... karena KSP itu kan kita melakukan monitoring dan evaluasi untuk program-program strategis Presiden. Jadi ingin memastikan semua janji politik presiden itu yang kemudian menjadi program-program di kementerian dan lembaga itu bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan jadwal waktu yang tepat". (Wawancara, Desember 2017).

KSP mengevaluasi terhadap program-program pemerintah yang dilaksanakan kementerian, dilakukan secara rutin dan berkala. Hasil selanjutnya akan langsung diberikan kepada Presiden sebagai bahan evaluasi. Teten Masduki, menjelaskan dalam hasil wawancara berikut:

"Kita lakukan dan tiap empat bulan melakukan evaluasi dan sifatnya karena ini untuk akselerasi pelaksanaan program supaya tidak ada program yang macet jadi laporan kami adalah ke presiden. Jadi kalau nanti ada program-program di kementerian yang mandek, macet, presiden yang akan menegur kementeriannya supaya programnya lancar. Jadi lebih ke internal". (Wawancara, Desember 2017).

KSP tidak melakukan publikasi hasil evaluasi kinerja kementerian. Semua hasil evaluasi diserahkan kepada presiden secara internal. Teten Masduki, menjelaskan dalam hasil wawancara berikut:

"Saya tidak mau membandingkan evaluasi yang dilakukan Kantor Menpan RB dengan KSP. Tapi saya ingin bicara di KSP, jadi sudah disepakati mekanisme pelaporan hasil monitoring dengan presiden, yaitu

KSP tidak mempublikasikan, tidak langsung menegur kementeriannya kalau ada kemacetan di program-program strategis. Tapi kita melaporkan ke presiden. Presiden nanti yang akan mem-follow up untuk menegur kementeriannya supaya program yang macet segera dilaksanakan". (Wawancara, Desember 2017).

Dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang sedang dirumuskan saat ini. Atau dengan kata lain kebijakan yang secara rutin masih dilakukan secara periodik dan memiliki kemungkinan akan berubah/terminasi di tengah prosesnya dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Setiap 4 bulan Kantor Staf Presiden evaluasi kinerja kementerian;
- b. Penilaian kinerja kementerian tidak hanya dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), namun juga dilakukan oleh Kantor Staf Presiden (KSP);
- c. KSP mengevaluasi terhadap program-program pemerintah yang dilaksanakan kementerian, dilakukan secara rutin dan berkala. Hasil selanjutnya akan langsung diberikan kepada Presiden sebagai bahan evaluasi; dan
- d. KSP tidak melakukan publikasi hasil evaluasi kinerja kementerian. Semua hasil evaluasi diserahkan kepada presiden secara internal.

5.3 Faktor-faktor Internal yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden dalam Upaya Pembangunan Kapasitas dalam Rangka Penyusunan Produk Kebijakan Publik

Faktor-faktor yang memperkuat dan memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik secara empirik dapat dilihat dari faktor internal dan eksternal sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Setelah sekian lama terbentuk, Kantor Staf Presiden (KSP) masih belum menemukan bentuk mapannya. KSP sebagai lembaga lingkaran kepresidenan (*presidential circle*), tampak gamang memposisikan diri di tengah tekanan dua aras. *Pertama*, intra lembaga negara melihat KSP muncul dengan kewenangan koordinasi antar kementerian dan menjadi tambahan struktur birokrasi. Maka, kewenangan dan tugas KSP menjadi tumpang-tindih dengan fungsi dan tugas Wakil Presiden dan Menteri Koordinator. *Kedua*, opini bahwa KSP dibentuk mengakomodir balas jasa kepada kelompok-kelompok politik yang telah mendukung Joko Widodo dalam pilpres lalu. Sehingga, pembentukan KSP adalah pemborosan APBN. Hal ini seperti hasil wawancara peneliti dengan Kepala KSP, Teten Masduki, sebagai berikut:

“... Keberadaan KSP ini dikritik oleh pihak luar dan masyarakat bahwa kami menjadi tambahan struktur birokrasi sehingga tugas KSP menjadi tumpang-tindih dengan fungsi Wakil Presiden dan Menteri atau opini bahwa KSP dibentuk untuk mengakomodir kelompok-kelompok politik yang telah mendukung Joko Widodo. Sehingga, pembentukan KSP adalah pemborosan APBN”. (Wawancara, Desember 2017).

Wacana dan kritik seperti ini menjadikan KSP merasa kehilangan arah dalam bersikap dan bekerja. Hal seperti ini yang menjadi faktor internal yang melemahkan KSP. KSP mesti segera menentukan bagaimana posisi praktik kelembagaannya. Memang, KSP terlanjur harus bergerak dalam dilema. Di satu sisi sebagai lembaga yang sejak dibentuk telah banyak dikritik (sebelumnya bernama Unit Staf Kepresidengan melalui Perpres No. 190/2014, diganti dengan Perpres No. 26/2015 tentang KSP). Di sisi lain, adanya kebutuhan menjalankan fungsi ideal kelembagaan staf kepresidenan. Hal seperti ini justru menjadi faktor internal yang menguatkan KSP.

Berdasarkan data dokumen yang diperoleh dari penelitian lapangan, terdapat beberapa kegiatan yang tumpang tindih (*overlapping*) antara unit kerja

yang ada di Istana Kepresidenan. Kegiatan dimaksud ditunjukkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.6 Nama Lembaga dan Tugas yang Tumpang Tindih

| No. | Nama Lembaga | Tupoksi | Tugas yang <i>Overlapping</i> | Ket |
|-----|--|--|---|-----------------------------|
| 1. | Deputi Setkab Bidang politik, hukum & keamanan | Fungsi monitoring kinerja pemerintah di bidang politik, hukum dan keamanan | Sama-sama Deputi Bidang Politik, hukum dan Ham | Deputi setingkat eselon 1 A |
| 2. | Deputi V, KSP | Melakukan kajian dan pengelolaan isu-isu politik, hukum, keamanan & ham | Melakukan tugas yang sama karena bidang kerjanya sama | idem |
| 3. | Deputi Setkab Bidang Ekonomi | Fungsi monitoring kinerja pemerintah di bidang perekonomian | Sama-sama Deputi bidang ekonomi | idem |
| 4. | Deputi III, KSP | Melakukan kajian dan pengelolaan isu-isu strategis di bidang ekonomi strategis | Melakukan tugas yang sama karena bidang kerjanya sama | idem |

Sumber: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Tidak bisa dipungkiri, bahwa ada persepsi bahwa KSP lekat dengan kesan akomodatif Presiden untuk tempat penampungan tim sukses Presiden dalam pilpres, tim transisi, dan beberapa kalangan dekat yang dipercaya Presiden Joko Widodo. Namun, dalam masyarakat politik, bahkan di negara maju, langkah akomodatif adalah hal jamak dalam membangun jaring pengaman dan penguat politik presiden. Maka, dalam hal ini, alih-alih sekadar dilihat sebagai balas jasa, pembentukan lembaga staf kepresidenan bisa dilihat sebagai pemusatan kelompok politik tersebar (*localizing factions*). Sehingga, tidak “mengganggu” wilayah birokrasi pemerintahan.

Dalam konteks yang lebih luas, pembentukan KSP sebenarnya adalah tonggak awal (*milestone*) tradisi politik baru Indonesia, dilihat dari fungsi idealnya dalam bentuk kelembagaan sekarang. Dari temuan data lapangan diketahui

bahwa ada beberapa gambaran kondisi internal KSP saat ini yang bisa mempengaruhi produk kebijakan yang dihasilkan, antara lain adalah: *pertama*, keberadaan KSP dapat menggeser perspektif publik dalam memandang pemimpin, dari sekadar pribadi subjektif menjadi profesional. Subjektivisme politik adalah sebab utama fenomena demokrasi prosedural yang melahirkan *money politics* dan pencitraan pribadi tanpa akuntabilitas politik di masa jabatannya. Dalam masyarakat politik maju, figur seorang pemimpin dilihat dari dua hal, yaitu *track record* dalam bidangnya dan cacatan korupsi (untuk proyeksi ke depan), serta visi-misi dan janji kampanye (ukuran keberhasilan jika menjabat).

Kedua, akuntabilitas politik yang berdampak penghematan biaya politik. Visi-misi dan janji politik akan dinilai ketercapaiannya, yang menjadi *track record* dalam karir politik. Implikasinya, tidak perlu lagi biaya kampanye begitu besar yang berimbas politik uang dan transaksional. Publik mengenal sosok pemimpin melalui catatan politiknya.

Ketiga, reformasi tata kelola hubungan kelembagaan pemerintahan. Hal inilah yang kemudian banyak menimbulkan kontroversi. Argumen tumpang-tindih fungsi dan tugas dengan Wapres, Menko, Menpan RB, Setneg dan Setkab atau terlalu berkuasanya KSP pada dasarnya bisa saja hanya asumsi. Wapres, dalam konstitusi, memiliki tugas dan fungsi mendampingi dan membantu presiden. Indonesia sendiri menganut sistem presidensial di mana kepala negara adalah tunggal di tangan presiden. Sedangkan Wapres adalah memang tugasnya membantu penugasan yang diberikan presiden. Menko bertugas pada sinergi program antarkementerian pada bidang koordinasinya. Sedangkan, posisi KSP ada pada bagaimana mengawal Nawacita dan kebijakan prioritas terwujud

(*policy advocacy*). Melalui *monitoring* pencapaian dan kinerja kabinet sampai pada analisis kondisi kebijakan secara *real-time* kepada presiden.

Keempat, KSP menjadi lembaga komunikasi strategis presiden, baik internal maupun eksternal. Fungsi ini belum pernah ada sebelumnya, kecuali pada juru bicara presiden yang tugasnya hanya menjelaskan situasi yang sedang terjadi terkait presiden. Dalam komunikasi strategis internal, KSP mensuplai informasi kementerian (berkoordinasi dengan Mensesneg) dan rekomendasi ke presiden. Eksternalnya, KSP menjadi semacam humas yang memberikan penjelasan faktual kondisi kebijakan presiden dan menampung aspirasi publik (*complaint handling*). Di sinilah kemudian fungsi *think-tank* yang diterapkan pada masa UKP4 tetap dijalankan.

Gambaran di atas sesuai dengan paparan dari Kepala KSP, Teten Masduki, sebagai berikut:

“.... Tidak bisa dipungkiri, unit ini lekat dengan kesan akomodatif terhadap birokrasi pasca UKP4 (bentukan Presiden SBY) dibubarkan, tim transisi, staf dekat presiden dan beberapa kalangan yang dipercaya Presiden. Namun, dalam masyarakat politik, bahkan di negara maju, langkah akomodatif adalah hal jamak dalam membangun jaring pengaman dan penguat politik presiden. Maka, dalam hal ini, alih-alih sekadar dilihat sebagai balas jasa, pembentukan lembaga staf kepresidenan bisa dilihat sebagai pemusatan kelompok politik tersebar (*localizing factions*). Sehingga, tidak “menggangu” wilayah birokrasi pemerintahan.” (Wawancara, Mei 2017).

Dengan demikian secara umum, fungsi strategis KSP tersebut adalah bagian dari penguatan sistem presidensialisme. Namun, jalannya KSP hari ini tidak ubahnya sebuah struktur birokrasi biasa yang menjalankan kerja UKP4. Selain itu berdasarkan temuan lapangan diketahui bahwa ada masalah dalam tubuh KSP. Dimana langkah Presiden Joko Widodo mengubah Unit Staf Kepresidenan menjadi Kantor Staf Kepresidenan sekaligus mengganti pimpinannya telah tepat. KSP di satu sisi mengisi kebutuhan kelembagaan

presiden dan fungsi-fungsinya tersebut, dan di sisi lain menguatkan kesan fleksibilitas melalui pergantian kepala, dari Luhut Panjaitan (eks militer) ke Teten Masduki (sipil).

Persoalan kemudian adalah kemauan pimpinan KSP menentukan posisi praktik kelembagaannya. Kegamangan KSP untuk tegas menjalankan fungsi strategis justru membuat lembaga ini disikapi sinis lembaga negara yang lain, karena hanya terlihat sebagai lapisan (*layer*) yang menghambat komunikasi kepada presiden.

Perubahan pimpinan KSP dari Luhut ke Teten tanpa perubahan substansi kerja juga menjadi dilema bagi Joko Widodo. Kontroversi --- yang sebenarnya kurang substansial --- tentang Perpres KSP tanpa didahului UU, berdampak besar karena lemahnya posisi dan praktik kelembagaan KSP sendiri. Terlebih, tentang kemungkinan peleburan KSP ke Sekretariat Kabinet, memperlihatkan pimpinan KSP ini belum mampu melancarkan komunikasi strategis di internal pemerintahan dan di internal sesama Lembaga yang ada di Istana Presiden.

Kelancaran kebijakan mensyaratkan tata kelola kelembagaan yang mapan. Pemerintahan Joko Widodo sendiri telah berjalan lebih dari tiga tahun. Kegamangan KSP yang tidak segera diakhiri akan berdampak buruk pada dua hal fundamental, yaitu sinergitas antar lembaga negara (tata kelola intra-pemerintah) dan *image* kepemimpinan Joko Widodo. Hal yang perlu dilakukan oleh KSP dengan segera adalah menegaskan posisi praktik kelembagaan berbasis empat fungsi strategisnya. Langkah ini membutuhkan kesatuan pandangan internal kelembagaan (*institutional settlement*) di KSP. Menjadi hal yang sulit terwujud jika Kepala Staf Kepresidenan tidak melakukan komunikasi politik yang tepat dan intensif dengan anggota kabinet dan *stakeholders* lain

dalam struktur pemerintahan, khususnya dengan partner kerja terdekat yang ada di Istana Negara.

Alternatif lain melalui pendekatan regulasi, dengan revisi Perpres yang menegaskan posisi dan tugas kerja KSP. Namun, tanpa kuatnya komunikasi politik Kepala Staf Kepresidenan, tekanan dari luar KSP bukan hal yang tidak mungkin untuk kembali muncul dalam bentuk lain.

Memang, pembentukan dan peleburan lembaga jamak terjadi. Namun, dengan kondisi KSP yang sejak awal dibentuk sebagai bagian lembaga kepresidenan, “melebur atau membubarkan” menjadi pilihan berimplikasi politis yang jauh lebih besar. Karena artinya, KSP hanya sebagai spekulasi politik Joko Widodo yang mencoba membentuk wadah akomodatif bagi para pendukungnya dalam struktur pemerintahan. Atau, kesan bahwa pengaruh presiden mempertahankan KSP tidak cukup kuat.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa faktor internal yang memperkuat dan memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan dalam beberapa poin sebagai berikut:

- a. Keberadaan KSP dapat menggeser perspektif publik dalam memandang pemimpin, dari sekadar pribadi subjektif menjadi profesional;
- b. Akuntabilitas politik yang akan berdampak penghematan biaya politik. Visi-misi dan janji politik akan dinilai ketercapaiannya, yang menjadi *track record* dalam karir politik;
- c. KSP menjadi lembaga komunikasi strategis presiden, baik internal maupun eksternal. Fungsi ini belum pernah ada sebelumnya;

- d. Langkah Presiden Joko Widodo mengubah Unit Staf Kepresidenan menjadi Kantor Staf Kepresidenan sekaligus mengganti pimpinannya telah tepat. KSP di satu sisi mengisi kebutuhan kelembagaan Presiden dan fungsi-fungsinya tersebut;
- e. Kelancaran kebijakan mensyaratkan tata kelola kelembagaan yang mapan;
- f. Penegasan posisi praktik kelembagaan berbasis empat fungsi strategisnya membutuhkan kesatuan pandangan internal kelembagaan (*institutional settlement*) di KSP; dan
- g. Revisi Perpres yang menegaskan posisi dan kerja KSP. Namun, jika tidak ada dukungan yang kuat dalam hal komunikasi politik Kepala Staf Kepresidenan, tekanan dari luar KSP bukan hal yang tidak mungkin untuk kembali muncul dalam bentuk lain.

Sedangkan faktor internal yang memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan dalam beberapa poin sebagai berikut:

- a. Reformasi tata kelola hubungan kelembagaan pemerintahan. Hal inilah yang kemudian banyak menimbulkan kontroversi;
- b. Kemauan pimpinan KSP menentukan posisi praktik kelembagaan. Kegamangan KSP untuk tegas menjalankan fungsi strategis justru membuat lembaga ini disikapi sinis oleh lembaga negara yang lain;
- c. Perpres KSP tanpa didahului UU akan berdampak besar karena lemahnya posisi dan praktik kelembagaan KSP sendiri. Terlebih, tentang kemungkinan peleburan KSP ke Sekretariat Kabinet, memperlihatkan pimpinan KSP belum mampu melancarkan komunikasi strategis di internal pemerintahan dan khususnya di internal Setkab dan Setneg ;

- d. Sinergitas antar lembaga negara (tata kelola intra-pemerintah) dan *image* kepemimpinan Joko Widodo; dan
- e. Melebur atau membubarkan menjadi pilihan berimplikasi politis yang jauh lebih besar.

5.4 Faktor Eksternal yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden dalam Upaya Pembangunan Kapasitas dalam Rangka Penyusunan Produk Kebijakan Publik

Faktor-faktor yang memperkuat dan memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik secara empirik dan secara eksternal terkait dengan temuan data lapangan bahwa pemerintah saat ini sedang melakukan kajian untuk melakukan penataan atas keberadaan lembaga non struktural (LNS) yang dianggap tidak efisien dan efektif.

Berdasarkan data dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi terdapat sekitar 22 LNS yang dipertimbangkan untuk dibubarkan atau dilebur dengan Lembaga lain. Semangat penataan tersebut perlu didukung kerana penataan kelembagaan merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan organisasi pemerintahan yang belum tepat guna dan tepat ukuran (*right sizing*). Bila tidak ditangani secara cepat dan tepat maka potensi pemborosan anggaran dan sumberdaya manusia, serta tumpang tindih kewenangan antarlembaga akan terjadi. Sesungguhnya potensi pemborosan anggaran dan sumberdaya manusia, dan tumpang tindih kewenangan yang akan melahirkan ketegangan antar Lembaga, sudah terjadi pada Kantor Staf Presiden (KSP).

Masalah lainnya adalah persepsi eksternal tentang benturan kewenangan KSP. Benturan kewenangan KSP terjadi dalam dua aspek, yaitu benturan di internal lembaga kepresidenan dan benturan di eksternal lembaga kepresidenan. Di internal lembaga kepresidenan, secara organisasi terdapat beberapa organisasi yang langsung berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang berada di lingkungan istana, yaitu Kementerian Sekretaris Negara (Kemsetneg), Sekretaris Kabinet (Setkab), dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Di bawah ketiga lembaga tersebut terdapat pula satuan kerja yang sangat beragam. Dalam organisasi Kemsetneg yang berada di bawah Mensesneg setidaknya terdapat satuan kerja berupa Sekretariat Kementerian, Sekretariat Presiden, Sekretariat Wakil Presiden, Sekretariat Militer Presiden, Staf Khusus Presiden, para Deputi, dan Staf Ahli. Sedangkan di bawah Sekretaris Kabinet terdapat Wakil Sekretaris Kabinet, para Deputi, Staf Ahli, Inspektorat, Pusat Data dan Teknologi Informasi. Sedangkan di bawah KSP terdapat para Deputi, Staf Khusus, dan tenaga profesional.

Ketiga lembaga tersebut memiliki tugas pokok dan fungsi organisasi yang terkait satu sama lain. Kemsetneg memiliki tugas menyelenggarakan dukungan teknis dan administrasi serta analisis urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara untuk membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Pasal 2 Perpres No.24 Tahun 2015), Setkab memiliki tugas memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 2 Perpres No.25 Tahun 2015), KSP memiliki tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan

pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis.

Secara gramatikal, formulasi ketiga lembaga tersebut terlihat berbeda, namun bila ditelusuri secara substansi antara KSP dan Sekretaris Kabinet terutama bila dianalisis lebih jauh mengenai kelembagaan Setkab, akan terlihat benturan organisasi kedua lembaga ini, dalam beberapa aspek: *pertama*, berdasarkan “Konsideran Menimbang” dalam Perpres No.25 Tahun 2015, Setkab dibentuk dengan pertimbangan dalam rangka peningkatan keefektifan pemberian dukungan staf, analisis, dan pemikiran kepada Presiden dan Wapres dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, organisasi Setkab terdiri atas para Deputi, di antaranya Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Deputi Bidang Perekonomian, Deputi Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Deputi Bidang Kemaritiman. Para Deputi tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perpres No.25 Tahun 2015, antara lain bertugas melakukan: (a) perumusan dan analisis atas rencana kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman; (b) penyiapan pendapat atau pandangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman; dan (c) pengawasan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang politik, hukum, keamanan, perekonomian, pembangunan manusia, kebudayaan, dan kemaritiman.

Dengan demikian, apa bedanya dengan KSP yang dibentuk dalam rangka meningkatkan kelancaran pengendalian program-program prioritas nasional, penyelenggaraan komunikasi politik kepresidenan, pengelolaan isu

strategis (Pasal 2 Perpres 26 Tahun 2015). Setkab dengan tugas sebagaimana diatur Perpres No.25 Tahun 2015 sejatinya juga melakukan hal itu. Kemudian apa dasar suatu program ditetapkan menjadi prioritas nasional sehingga menjadi kewenangan KSP? Berdasarkan kewenangan dalam Perpres No.25 Tahun 2015, secara gelondongan Setkab pun mampu melakukan pengendalian program-program baik terkait program prioritas ataupun tidak prioritas. Jelas terlihat tumpang tindih kewenangan KSP dan Setkab. Lalu, apakah untuk melakukan pengelolaan isu strategis diperlukan suatu lembaga selevel LNS dan setingkat menteri? Apakah untuk komunikasi politik kepresidenan perlu dibuat suatu selevel LNS dan setingkat menteri? Dari perspektif reformasi birokrasi, tugas tersebut dapat diselesaikan di level eselon I yang telah tersebar di Setkab.

Kedua, eksistensi KSP dibentuk secara eksternal (di luar lembaga kepresidenan) dengan keberadaan kementerian-kementerian koordinator sesuai Pasal 14 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara bahwa kementerian koordinator dibentuk oleh Presiden untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian. Secara regulasi dan praktik, Kementerian koordinator pun telah memiliki fungsi pengendalian sebagaimana misalnya diatur dalam Pasal 2 Perpres No.8 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, yaitu Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang perekonomian. Artinya, keberadaan KSP pun mendegradasi fungsi kantor kementerian koordinator yang dapat ditafsirkan secara sistematis hukum bahwa levelnya lebih tinggi dibandingkan KSP karena pembentukan kementerian koordinator berdasarkan UU No.39 Tahun 2008.

Ketiga, adanya persepsi eksternal untuk membubarkan KSP. Penataan kelembagaan termasuk di lembaga kepresidenan harus dilakukan secara cepat dan segera, khususnya mengenai KSP. Mengingat saat ini kelembagaan Kemsetneg dan Setkab sudah cukup ideal dan KSP sebaiknya dibubarkan. Efisiensi anggaran dan sumberdaya manusia serta keefektifan tata-laksana penyelenggaraan pemerintahan karena potensi gesekan antar lembaga dapat diminimalisasikan apabila KSP bubar. Saat ini, biarkan Kemsetneg dan Setkab yang menjadi pembantu Presiden dan Wapres di lingkungan kepresidenan, baik teknis, administrasi, dan substansi di 'pintu terakhir' sebelum Presiden dan Wapres mengambil keputusan dan/atau tindakan.

Selain itu, pada saat pengangkatan Luhut Binsar Panjaitan beberapa waktu yang lalu, menjadi Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan di Kabinet Kerja merangkap sebagai Kepala KSP sungguh tidak efektif. Presiden tidak perlu mencarikan pengganti Luhut mengingat publik memahami bahwa pengangkatan Luhut sebagai Kepala KSP dalam rangka memperkuat fungsi Presiden Jokowi dan mencarikan tempat bagi Luhut sebagai salah satu penyokong kesuksesan Jokowi dalam Pilpres yang lalu. Presiden Jokowi mengangkat Luhut dalam kapasitas perorangan Luhut dan saat itu dicarikanlah pos baru di pemerintahan yang layak untuk Luhut diantara pertarungan kepentingan partai pengusung dalam menempatkan orangnya di Kabinet. Artinya dengan diangkatnya Luhut sebagai Menkopolhukam, maka pos lama Luhut yang sengaja dibentuk untuk 'menempatkan dia' yang sebelumnya tidak terangkut di Kabinet Kerja pra-resuffle kabinet. Untuk itu, KSP pasca Luhut menjadi Menkopolhukam pun harusnya juga dihilangkan.

Keempat, adanya pandangan bahwa berdasarkan *cost benefit analysis of law*, keberadaan KSP lebih banyak menimbulkan kerugian daripada kemanfaatannya bagi pemerintah. KSP tentu memerlukan dukungan pendanaan dalam program-programnya dan sumberdaya manusia yang banyak. Padahal telah ada lembaga lain yang juga memiliki kewenangan yang sama yang juga melakukan tugas pokok dan fungsi yang sama dengan KSP yang telah ajeg yaitu Setkab dalam rangka filter terakhir rencana tindakan dan/atau keputusan Presiden, pengelolaan kebijakan termasuk kebijakan strategis, dan komunikasi politik Presiden, serta keberadaan para menteri koordinator dalam rangka pengendalian, sinkromisasi, dan koordinasi antar menteri dalam pelaksanaan program-program pemerintahan termasuk program strategis pemerintahan. Terlebih saat ini Pramono Anung yang ditunjuk sebagai Sekretaris Kabinet merupakan sosok kuat untuk mengerjakan juga apa-apa yang sebelumnya akan dikerjakan oleh KSP.

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa faktor eksternal yang memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan terdiri dari beberapa poin sebagai berikut:

- (a) Persepsi eksternal tentang benturan kewenangan KSP;
- (b) Benturan kewenangan KSP terjadi dalam dua aspek, yaitu benturan di internal lembaga kepresidenan dan benturan di eksternal lembaga kepresidenan. Di internal lembaga kepresidenan, secara organisasi terdapat beberapa organisasi yang langsung berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang berada di lingkungan istana, yaitu Kementerian Sekretaris

Negara (Kemsetneg), Sekretaris Kabinet (Setkab), dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP);

- (c) Persepsi eksternal adalah pembubaran KSP. Penataan kelembagaan termasuk di lembaga kepresidenan harus dilakukan secara cepat dan segera, khususnya mengenai KSP. Mengingat saat ini kelembagaan Kemsetneg dan Setkab sudah cukup ideal, maka KSP sebaiknya dibubarkan. Efisiensi anggaran dan sumberdaya manusia serta efektifitas ketatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan karena potensi gesekan antara lembaga dapat diminimalisasikan apabila KSP bubar.

Sedangkan faktor eksternal yang memperkuat Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan terdiri dari beberapa poin berikut:

- (a) Keberadaan KSP dapat menggeser perspektif publik dalam memandang pemimpin, dari sekadar pribadi subjektif menjadi profesional;
- (b) Akuntabilitas politik yang akan berdampak penghematan biaya politik. Visi-misi dan janji politik akan dinilai ketercapaiannya, yang menjadi *track record* dalam karir politik;
- (c) KSP menjadi lembaga komunikasi strategis presiden, baik internal maupun eksternal. Fungsi ini belum pernah ada sebelumnya;
- (d) Langkah Presiden Joko Widodo mengubah Unit Staf Kepresidenan menjadi Kantor Staf Kepresidenan sekaligus mengganti pimpinannya telah tepat. KSP di satu sisi mengisi kebutuhan kelembagaan presiden dan fungsi-fungsinya tersebut;
- (e) Kelancaran kebijakan mensyaratkan tata kelola kelembagaan yang mapan;

- (f) Menegaskan posisi praktik kelembagaan berbasis empat fungsi strategisnya. Langkah ini membutuhkan kesatuan pandangan internal kelembagaan (*institutional settlement*) di KSP; dan
- (g) Revisi Perpres yang menegaskan posisi dan kerja KSP. Namun, tanpa kuatnya komunikasi politik Kepala Staf Kepresidenan, tekanan dari luar KSP bukan hal yang tidak mungkin untuk kembali muncul dalam bentuk lain.

5.5 Model Eksisting Pembangunan Kapasitas KSP untuk Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik

Model penerapan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik saat ini sudah berlangsung untuk tahun yang ketiga, sejak dicanangkan mulai tahun 2014. Namun secara empiris, baik dari sisi yuridis dalam rumusan kebijakan hingga pada tataran implementasinya, masih terdapat permasalahan atau kelemahan, disamping keunggulannya. Kelemahan itu perlu direkonstruksi untuk penataan kembali, sebagai model alternatif pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik, agar agenda politik ini tetap berkesinambungan. Untuk menjadi bahan analisis rekonstruksi model alternatif pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik nanti, perlu meninjau secara empiris permasalahan atau kelemahan dalam pelaksanaannya.

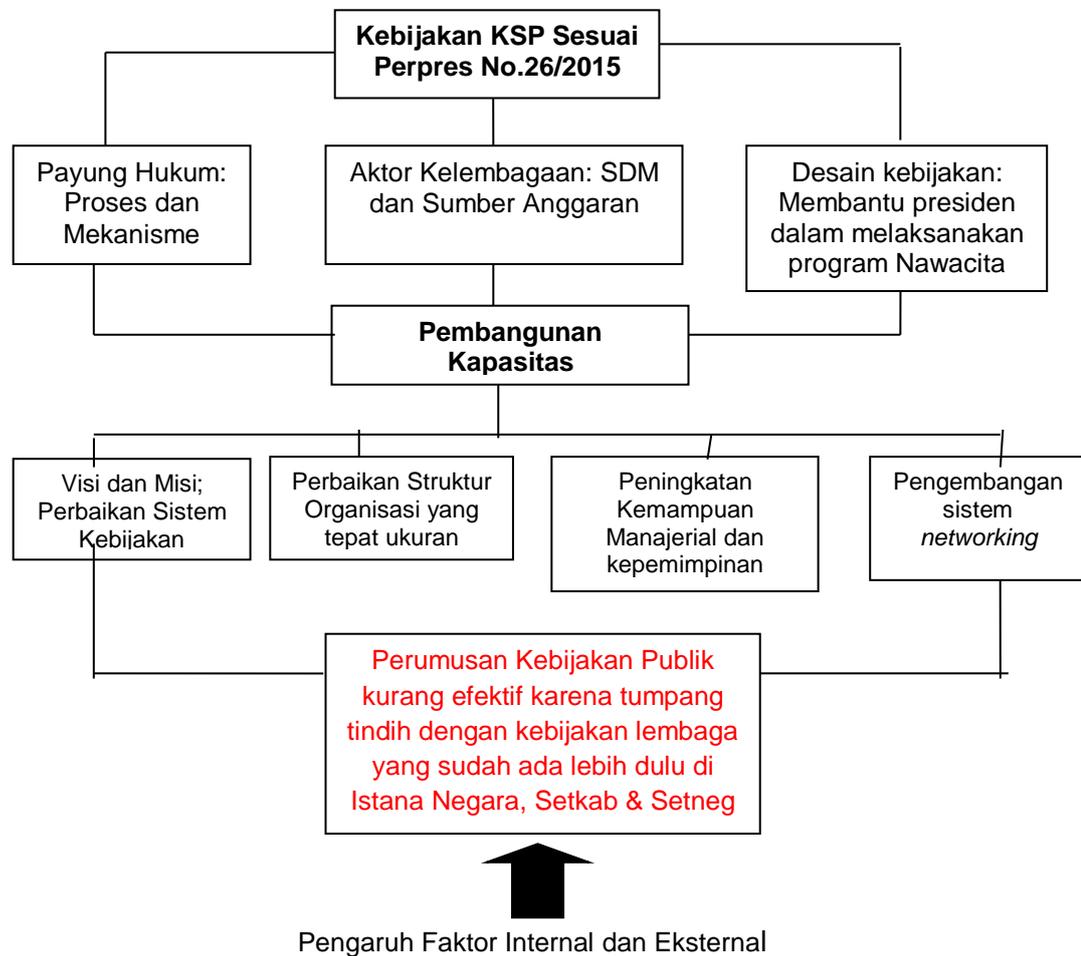
Model empiris (*existing model*) tersebut, akan memetakan permasalahan/ kelemahan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik. Kantor Staf Presiden merupakan Unit Staf Kepresidenan, yang dibentuk dengan Perpres No. 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, untuk memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden

dalam mengendalikan pelaksanaan 3 kegiatan strategis yaitu pelaksanaan program prioritas nasional, aktivitas terkait komunikasi politik kepresidenan, dan pengelolaan isu strategis.

Kantor Staf Presiden merupakan lembaga non-struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan sumber daya manusia yang dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil dan Non-PNS. Kantor Staf Presiden dalam pelaksanaan tugasnya akan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden. Selain melakukan pengendalian, Kantor Staf Presiden juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan. Termasuk juga percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional.

Fungsi lain dari Kantor Staf Presiden adalah bertanggungjawab atas pengelolaan isu-isu strategis termasuk penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi. Selain dari fungsi-fungsi tersebut diatas, Kantor Staf Presiden dapat melakukan tugas dan fungsi lain yang nanti ditugaskan oleh Presiden.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan maka dapat dideskripsikan pada bagan rekonstruksi model existing pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik, yang dapat dilihat melalui visualisasi gambar dibawah ini;



Gambar 5.2 **Model Existing Pembangunan Kapasitas KSP untuk Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik**

BAB VI

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

6.1 Upaya Pembangunan Kapasitas yang Dilakukan Pada Kantor Staf Presiden

Upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada Kantor Staf Presiden terdiri dari upaya penentuan visi dan misi organisasi yang jelas; upaya perbaikan sistem kebijakan; upaya perbaikan struktur organisasi yang tepat ukuran; upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan; upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal; upaya pengembangan sumberdaya manusia; dan upaya pengembangan sistem jaringan (*networking*).

6.1.1 Upaya Penentuan Secara Jelas Visi dan Misi Organisasi

Pada bagian bab hasil sebelumnya dijelaskan bahwa KSP telah mengupayakan penentuan visi dan misi organisasi, dengan beberapa catatan temuan dibawah ini.

- (a) Visi dan misi KSP ditentukan dengan mengikuti atau mengadopsi visi dan misi Presiden secara langsung karena tugas dan fungsi KSP adalah memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden.

- (b) Visi : “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”, Misinya adalah: (1) Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumberdaya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan; (2) Mewujudkan masyarakat maju, berkesinambungan dan demokratis berlandaskan negara hukum; (3) Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim; (4) Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera; (5) Mewujudkan bangsa yang berdaya saing; (6) Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; dan (7) Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.
- (c) Dalam merencanakan program KSP, sepenuhnya fokus atau sadar bahwa ada program yang telah fokus sesuai visi-misi. KSP juga telah detail melakukan pemetaan lingkungan untuk bahan penyusunan program kerja. Hal tersebut dikarenakan antara lain terbiasa melakukan pemetaan dengan detail. Pemetaan lebih banyak mempertimbangkan pengaruh lingkungan internal seperti sumber daya manusia, infrastruktur, keuangan, manajemen, dan kepemimpinan. Pengaruh lingkungan eksternal masih belum banyak jadi pertimbangan.
- (d) Analisis terhadap situasi dan lingkungan juga tidak dilakukan dengan rinci. Pada beberapa bagian/bidang melakukan analisis, sedangkan lainnya tidak. Analisis yang dilakukan lebih banyak mempertimbangkan hal-hal yang berhubungan dengan evaluasi program pada tahun sebelumnya, walaupun tidak selalu ada dokumen evaluasi tertulis. Pertimbangan-pertimbangan

situasi seperti positioning dan kompetitor KSP belum maksimal digunakan dalam analisis lingkungan. Analisis lebih pada kebutuhan peserta (*stakeholder internal*).

- (e) Perencanaan program KSP belum melibatkan semua stakeholder. Hampir seluruh perencanaan dilakukan, dengan sedikit keterlibatan lembaga lain terutama yang berhubungan dengan sumber daya lain. Penetapan program-program prioritas mengacu pada *corebusiness* KSP, yaitu berhubungan dengan pelaksanaan program presiden. Keterlibatan lembaga dalam penetapan program prioritas terutama pada sumber daya keuangan. Kriteria prioritas pada program-program belum terlalu jelas ditetapkan (tidak ada dokumen tertulis) lebih melihat pada efisiensi dalam hitungan keuangan, tidak ada teknik khusus untuk menentukan program prioritas. Penetapan program prioritas lebih banyak menjadi tanggung jawab presiden, sebagai pemimpin tertinggi. Peran lembaga dalam penetapan program lebih banyak terkait dengan penetapan anggaran.
- (f) Terkadang rencana strategis yang dibuat untuk jangka waktu menengah, namun tidak dirinci lebih detail untuk setiap tahun pelaksanaan. Perencanaan tahunan hanya mengulang tahun sebelumnya tanpa perbaikan berarti dan pengembangan program lebih baik. Perencanaan juga telah mengatur mobilitas sumber daya manusia, walau masih sebatas koordinator pada setiap program. Rincian pembagian tugas biasa diatur menjelang program dilaksanakan. Pengaturan sumber daya lainnya juga dirinci pada bentuk proposal program kegiatan. Pada perencanaan hanya sebatas pengaturan plafon keuangan untuk masing-masing program. Tiap lembaga

memiliki aturan yang berbeda untuk mengelola efisiensi sumber daya keuangan dan infrastruktur.

- (g) Masalah manajemen dan kepemimpinan mempunyai peran penting di dalam mengoptimalkan mobilitas sumber daya. Saat pemimpin hanya dapat memobilisasi sebagian sumber daya, program tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal. Ketergantungan pada peran kepemimpinan berpengaruh pada konsistensi pelaksanaan program. Pengaturan mobilitas sumber daya manusia diatur melalui struktur organisasi dan deskripsi tugas. Alur tugas masing-masing bagian tidak dituliskan dan terdokumentasi dengan jelas. Rapat koordinasi awal menjadi sangat penting karena saat tersebut seluruh sumber daya manusia bersama-sama mendiskusikan konsep program dengan rinci, detail penganggaran hingga alur program yang akan dilakukan, serta dituangkan dalam bentuk proposal program.
- (h) Penyusunan strategi melibatkan semua bagian KSP. Kepemimpinan tiap bagian melakukan koordinasi, sehingga program diharapkan dapat terlaksana sesuai rencana. Namun pada saat pelaksanaan, terkadang komunikasi mengalami masalah, sehingga berakibat program tidak lancar dalam pelaksanaannya terutama terkait komunikasi antar kementerian. Ada saja hal-hal yang terlupakan saat program dilaksanakan.
- (i) Evaluasi program biasanya dilakukan menjelang program tersebut dilakukan ulang di tahun berikutnya. Pada akhir suatu program, evaluasi jarang dilakukan. Hal yang kadang dilakukan adalah penyusunan laporan kegiatan yang lebih menitikberatkan pada pelaporan penggunaan anggaran seperti tuntutan lembaga. Sekalipun ada tuntutan evaluasi tertulis, namun cek hasil evaluasi juga jarang dilakukan. Pada rencana program di tahun berikutnya,

data atau informasi tertulis hasil evaluasi terkadang tidak dilihat/dibaca karena informasi yang digunakan merupakan hasil “mengingat” kejadian-kejadian khusus pada program yang sama di waktu sebelumnya.

- (j) Pemantauan dan evaluasi program dilakukan dengan tepat. Apalagi, KSP juga tidak terbiasa membuat indikator pencapaian suatu program. Indikator atau kriteria suatu program dianggap sama dengan tujuan program. Lembaga penyelenggara juga belum secara rinci membuat kriteria pencapaian program.
- (k) Dalam merencanakan program KSP, sepenuhnya fokus atau sadar bahwa ada program yang telah fokus sesuai visi-misi. KSP juga telah detail melakukan pemetaan lingkungan untuk bahan penyusunan program kerja. Hal tersebut dikarenakan antara lain terbiasa melakukan pemetaan dengan detail. Pemetaan lebih banyak mempertimbangkan pengaruh lingkungan internal seperti sumber daya manusia, infrastruktur, keuangan, manajemen, dan kepemimpinan. Pengaruh lingkungan eksternal masih belum banyak jadi pertimbangan.
- (l) Analisis terhadap situasi dan lingkungan juga tidak dilakukan dengan rinci. Pada beberapa bagian/bidang melakukan analisis, sedangkan lainnya tidak. Analisis yang dilakukan lebih banyak mempertimbangkan hal-hal yang berhubungan dengan evaluasi program pada tahun sebelumnya, walaupun tidak selalu ada dokumen evaluasi tertulis. Pertimbangan-pertimbangan situasi seperti positioning dan kompetitor KSP belum maksimal digunakan dalam analisis lingkungan. Analisis lebih pada kebutuhan peserta (*stakeholder internal*).

- (m) Perencanaan program KSP belum melibatkan semua stakeholder. Hampir seluruh perencanaan dilakukan, dengan sedikit keterlibatan lembaga lain terutama yang berhubungan dengan sumber daya lain. Penetapan program-program prioritas mengacu pada *corebusiness* KSP, yaitu berhubungan dengan pelaksanaan program presiden. Keterlibatan lembaga dalam penetapan program prioritas terutama pada sumber daya keuangan. Kriteria prioritas pada program-program belum terlalu jelas ditetapkan (tidak ada dokumen tertulis) lebih melihat pada efisiensi dalam hitungan keuangan, tidak ada teknik khusus untuk menentukan program prioritas. Penetapan program prioritas lebih banyak menjadi tanggung jawab presiden, sebagai pemimpin tertinggi. Peran lembaga dalam penetapan program lebih banyak terkait dengan penetapan anggaran.
- (n) Terkadang rencana strategis yang dibuat untuk jangka waktu menengah, namun tidak dirinci lebih detail untuk setiap tahun pelaksanaan. Perencanaan tahunan hanya mengulang tahun sebelumnya tanpa perbaikan berarti dan pengembangan program lebih baik. Perencanaan juga telah mengatur mobilitas sumber daya manusia, walau masih sebatas koordinator pada setiap program. Rinci pembagian tugas biasa diatur menjelang program dilaksanakan. Pengaturan sumber daya lainnya juga dirinci pada bentuk proposal program kegiatan. Pada perencanaan hanya sebatas pengaturan plafon keuangan untuk masing-masing program. Tiap lembaga memiliki aturan yang berbeda untuk mengelola efisiensi sumber daya keuangan dan infrastruktur.
- (o) Masalah manajemen dan kepemimpinan mempunyai peran penting di dalam mengoptimalkan mobilitas sumber daya. Saat pemimpin hanya dapat

memobilisasi sebagian sumber daya, program tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal. Ketergantungan pada peran kepemimpinan berpengaruh pada konsistensi pelaksanaan program. Pengaturan mobilitas sumber daya manusia diatur melalui struktur organisasi dan deskripsi tugas. Alur tugas masing-masing bagian tidak dituliskan dan terdokumentasi dengan jelas. Rapat koordinasi awal menjadi sangat penting karena saat tersebut seluruh sumber daya manusia bersama-sama mendiskusikan konsep program dengan rinci, detail penganggaran hingga alur program yang akan dilakukan, serta dituangkan dalam bentuk proposal program.

- (p) Penyusunan strategi melibatkan semua bagian KSP. Kepemimpinan tiap bagian melakukan koordinasi, sehingga program diharapkan dapat terlaksana sesuai rencana. Namun pada saat pelaksanaan, terkadang komunikasi mengalami masalah, sehingga berakibat program tidak lancar dalam pelaksanaannya terutama terkait komunikasi antar kementerian. Ada saja hal-hal yang terlupakan saat program dilaksanakan.
- (q) Evaluasi program biasanya dilakukan menjelang program tersebut dilakukan ulang di tahun berikutnya. Pada akhir suatu program, evaluasi jarang dilakukan. Hal yang kadang dilakukan adalah penyusunan laporan kegiatan yang lebih menitikberatkan pada pelaporan penggunaan anggaran seperti tuntutan lembaga. Sekalipun ada tuntutan evaluasi tertulis, namun cek hasil evaluasi juga jarang dilakukan. Pada rencana program di tahun berikutnya, data atau informasi tertulis hasil evaluasi terkadang tidak dilihat/dibaca karena informasi yang digunakan merupakan hasil “mengingat” kejadian-kejadian khusus pada program yang sama di waktu sebelumnya.

- (r) Pemantauan dan evaluasi program dilakukan dengan tepat. Apalagi, KSP juga tidak terbiasa membuat indikator pencapaian suatu program. Indikator atau kriteria suatu program dianggap sama dengan tujuan program. Lembaga penyelenggara juga belum secara rinci membuat kriteria pencapaian program.

Proses penentuan visi dan misi merupakan bagian dari proses perencanaan. Penentuan visi dan misi merupakan proses penentuan arah organisasi. Visi dan misi adalah hal penting dalam membangun kinerja organisasi kedepannya. Sebagai prolog dalam proses penyusunan perencanaan Makmun (1997) menyatakan bahwa perencanaan itu mencakup penentuan visi, misi dan tujuan, yang selanjutnya diwujudkan dalam suatu program. Gaffar (1995) menandakan bahwa visi sebagai daya pandang yang jauh, mendalam dan luas, sebagai daya pikir abstrak yang memiliki kekuatan tertentu dan dapat menerobos batas-batas fisik, waktu dan tempat, sedangkan misi merupakan tanggung jawab dan tugas yang diemban.

Misi bersumber dari visi, dari sisi waktu Donnely, Jr., Gibs dan Ivancevich (1987), Siagian (1996), Anderson (Oteng, 1993), dan Anen (1998) menyatakan bahwa perencanaan berorientasi kemasa depan dan adanya hasil serta tujuan tertentu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan dimulai dengan penetapan visi, misi, tujuan, dan sasaran.

KSP merupakan lembaga negara bentukan Presiden dengan tugas dan fungsinya memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas

nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden. Dengan demikian visi dan misi serta tujuannya ditentukan dan mengikuti visi, misi dan tugas presiden.

Penetapan tujuan dan sasaran selalu dibuat pada awal pemerintahan yaitu pada tahun 2014. Penetapan visi, misi, dan tujuan mengungkapkan keinginan Presiden, yaitu ingin merwujudkan Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian berlandaskan Gotong Royong. Penetapan visi, misi dan tujuan ditafsirkan bahwa KSP tersebut mempunyai komitmen untuk pengembangan dan pembangunan Indonesia pada masa yang akan datang.

Presiden Jokowi mengidentifikasi ada tiga problem pokok bangsa yang dihadapi saat ini, yaitu, merosotnya kewibawaan negara, melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional, dan merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa. Oleh sebab itu, tak ada kata lain selain segera melakukan perubahan. Untuk memulai perubahan tersebut, harus dibangun pondasi awal, yang sudah pastinya bekerja untuk memulai agenda perubahan ini adalah pekerjaan yang sulit dan yang pastinya akan banyak menghadapi rintangan serta kritikan.

Perubahan nyata yang ditawarkan harus kembali dan bersumber pada Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila 1 Juni 1945, dan Pembukaan UUD 1945. Presiden Jokowi haqqul yaqin bahwa melalui jalan ideologis itu, maka ketiga penyakit akut bangsa tadi, insya Allah, bisa teratasi. Selain berpegang pada ideologi, Presiden Jokowi memilih mengusung konsep Trisakti yang pernah diperjuangkan oleh Proklamator RI, Ir. Soekarno yaitu berdaulat dalam politik, berdikari dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Selanjutnya, Presiden Jokowi menjabarkan visi dan misi mereka secara tegas dan rinci, yang pada intinya adalah Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian, Berlandaskan Gotong Royong.

Hasil penelitian di atas dibandingkan dengan teori yang ada maka prolog dalam proses penyusunan perencanaan sudah mendekati kriteria. Pengelola sudah menetapkan visinya, cita-citanya di masa yang akan datang dan tugas yang diemban KSP tersebut.

Pengukuran keefektifan proses penyusunan rencana digunakan modifikasi teori Donnely Jr., Gibson, dan Ivancevich (1987) serta Enoch (1995). Donnely Jr.dkk (1987) mengemukakan bahwa hasil fungsi perencanaan adalah suatu rencana, yang merupakan dokumen tertulis yang menetapkan tindakan-tindakan yang akan dilakukan. Bahkan Enoch (1995) menyebutkan langkah kesembilan dari sebelas langkah proses perencanaan bahwa dalam rencana yang telah dibuat harus dirinci terlebih dahulu sehingga setiap satuan kegiatan menjadi jelas, baik mengenai sasaran, pelaksana, hasil yang diharapkan, waktu, sarana yang diperlukan, tahap-tahap pelaksanaan dan biayanya. Membuat rencana tertulis pada awal tahun pemerintahan. Rencana itu menetapkan tujuan, sasaran, uraian kegiatan, indikator keberhasilan, penanggung jawab, pelaksana, sumber daya, dan waktu kegiatan untuk satu tahun pemerintahan hingga 5 tahun ke depan.

Pembuatan rencana diatas mempertegas bahwa pemerintahan Jokowi telah menentukan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan sekaligus dengan pelaksanaan dan waktunya sehingga apabila hasil penelitian ini dibandingkan dengan teori diatas maka penetapan rencana dinilai sudah efektif. Ada sembilan agenda prioritas pasangan Jokowi-JK saat menjabat menjadi Presiden dan Wakil Presiden yang diharapkan bisa terealisasikan yaitu sebagai berikut:

- 1) menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara;

- 2) membuat pemerintahan tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya;
- 3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan;
- 4) menolak Negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya;
- 5) meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia;
- 6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional;
- 7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik;
- 8) melakukan revolusi karakter bangsa; dan
- 9) mempertahankan Ke-Bhinneka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Sembilan agenda tersebut untuk mewujudkan Indonesia yang lebih baik. Untuk merealisasikan Nawa Cita pemerintah menyiapkan kebutuhan agar program ini berjalan sesuai dengan yang diinginkan. Termasuk anggaran dan perangkat untuk menyukseskan program tersebut. Karena tanpa anggaran dan perangkat, Nawa Cita ini tidak akan berjalan dan hanya sebagai omong kosong belaka.

Perencanaan yang dibuat telah memperhatikan kebutuhan lingkungan sekitarnya atau sesuai dengan tuntutan masyarakat. Enoch (1995) menyatakan bahwa perencanaan meliputi langkah-langkah:(1) pengumpulan dan pengolahan data dan informasi; (2) analisis dan diagnosis;(3) perumusan kebijaksanaan; (4) perkiraan kebutuhan yang akan datang;(5) penetapan sasaran;(6) alternatif strategi yang layak;(7) perumusan rencana; (8) penganggaran; (9) rincian rencana; (10) pelaksanaan rencana; (11) evaluasi rencana dan pelaksanaan.

Dalam proses perencanaan, pihak KSP peka terhadap perubahan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah dan yang terjadi dalam pemerintahan. Oleh karena itu untuk mengantisipasinya pihak KSP bekerjasama dengan kementerian mengadakan penyatuan visi dan misi serta program kerja.

Visi merupakan gambaran tentang masa depan (*future*) yang realistis dan ingin mewujudkan dalam kurun waktu tertentu. Visi adalah pernyataan yang diucapkan atau ditulis hari ini, yang merupakan proses manajemen saat ini dan menjangkau masa yang akan datang. Hax dan Majluf dalam Akdon (2006) menyatakan bahwa visi adalah pernyataan yang merupakan sarana untuk:

- 1) mengkomunikasikan alasan keberadaan organisasi dalam arti tujuan dan tugas pokok;
- 2) memperlihatkan *framework* hubungan antara organisasi dengan stakeholders (sumber daya manusia organisasi, konsumen/citizen dan pihak lain yang terkait); dan
- 3) menyatakan sasaran utama kinerja organisasi dalam arti pertumbuhan dan perkembangan.

Pernyataan visi, baik yang tertulis atau diucapkan perlu di tafsirkan dengan baik, tidak mengandung multi makna sehingga dapat menjadi acuan yang mempersatukan semua pihak dalam sebuah organisasi. Bagi organisasi visi adalah imajinasi moral yang menggambarkan profil lembaga yang diinginkan di masa datang. Imajinasi ke depan seperti itu akan selalu diwarnai oleh peluang dan tantangan yang diyakini akan terjadi di masa mendatang. Dalam menentukan visi tersebut, KSP harus memperhatikan perkembangan dan tantangan masa depan.

Merumuskan Visi, bagi suatu organisasi visi memiliki peranan yang penting dalam menentukan arah kebijakan dan karakteristik organisasi tersebut. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam merumuskan sebuah visi menurut Bryson (2001) antara lain:

- a) Visi harus dapat memberikan panduan/arahan dan motivasi.
- b) Visi harus di sebarakan di kalangan anggota organisasi (*stakeholder*).
- c) Visi harus di gunakan untuk menyebarluaskan keputusan dan tindakan organisasi yang penting.

Semua hal ini telah terpenuhi oleh visi dan misi KSP. Menurut Akdon terdapat beberapa kriteria dalam merumuskan visi, antara lain:

- a) Visi bukan fakta, tetapi gambaran pandangan ideal masa depan yang ingin diwujudkan.
- b) Visi dapat memberikan arahan, mendorong anggota organisasi untuk mewujudkan kinerja yang baik.
- c) Dapat menimbulkan inspirasi dan siap menghadapi tantangan.
- d) Menjembatani masa kini dan masa yang akan datang.
- e) Gambar yang realistis dan kredibel dengan masa depan yang menarik.
- f) Sifatnya tidak statis dan tidak untuk selamanya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, rumusan visi yang baik seharusnya memberikan isyarat:

- a) Visi berorientasi ke masa depan, untuk jangka waktu yang lama (bila perlu dibuat jangka waktunya).
- b) Menunjukkan keyakinan masa depan yang jauh lebih baik, sesuai dengan norma dan harapan masyarakat.

- c) Visi harus mencerminkan standar keunggulan dan cita-cita yang ingin di capai.
- d) Visi harus mencerminkan dorongan yang kuat akan tumbuhnya inspirasi, semangat dan komitmen bagi stakeholder.
- e) Mampu menjadi dasar dan mendorong terjadinya perubahan dan pengembangan KSP ke arah yang lebih baik.
- f) Menjadi dasar perumusan misi dan tujuan KSP.
- g) Dalam merumuskan visi harus disertai indikator pencapaian visi.

Misi adalah pernyataan mengenai hal-hal yang harus dicapai organisasi bagi pihak yang berkepentingan di masa datang menurut Akdon (2007). Pernyataan misi mencerminkan tentang penjelasan produk atau pelayanan yang ditawarkan. Pernyataan misi harus:

- a) menunjukkan secara jelas mengenai apa yang hendak dicapai oleh organisasi dan bidang kegiatan utama dari organisasi yang bersangkutan;
- b) secara eksplisit mengandung apa yang harus dilakukan untuk mencapainya;
- c) mengundang partisipasi masyarakat luas terhadap perkembangan bidang utama yang digeluti organisasi.

Dalam merumuskan misi harus ada tindakan atau upaya untuk mewujudkan visi. Jadi misi merupakan penjabaran visi dalam bentuk rumusan tugas, kewajiban dan rancangan tindakan yang dijadikan arahan untuk mewujudkan visi. Dengan demikian, misi adalah bentuk layanan untuk memenuhi tuntutan yang dituangkan dalam visi dengan berbagai indikatornya dan ini telah dipenuhi oleh misi yang dimiliki. Adapun kriteria dalam pembuatan misi, antara lain:

- a) penjelasan tentang produk atau pelayanan yang ditawarkan yang sangat diperlukan oleh masyarakat;
- b) harus jelas memiliki sasaran publik yang akan dicapai;
- c) kualitas produk dan pelayanan yang ditawarkan memiliki daya saing yang meyakinkan masyarakat; dan
- d) penjelasan aspirasi bisnis yang diinginkan pada masa mendatang juga bermanfaat dan keuntungannya bagi masyarakat dengan produk dan pelayanan yang tersedia.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam merumuskan misi KSP antara lain:

- a) Pernyataan misi harus menunjukkan secara jelas mengenai apa yang hendak dicapai;
- b) Rumusan misi KSP selalu dalam bentuk kalimat yang menunjukkan “tindakan” dan bukan kalimat yang menunjukkan “keadaan” sebagai mana pada rumusan visi;
- c) Satu indikator visi dapat dirumuskan lebih dari satu rumusan misi. Antara indikator visi dengan rumusan misi atau ada keterkaitan atau terdapat benang merahnya secara jelas;
- d) Misi menggambarkan tentang produk atau pelayanan yang akan diberikan masyarakat;
- e) Kualitas produk atau layanan yang ditawarkan harus memiliki daya saing yang tinggi, namun disesuaikan dengan kondisi.

Dalam merumuskan misi telah mempertimbangkan tugas pokok yang terkait dengan apa yang dilakukan dan dapat difahami oleh pihak-pihak yang terkait sehingga tidak mendapat rintangan ataupun prasangka buruk dari

masyarakat. Pada dasarnya misi hanya merupakan metode untuk mencapai tujuan yang akan membantu masyarakat dan Negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pada saat perumusan visi misi KSP ini merupakan proses yang melelahkan bahkan sering menjadi perdebatan sendiri. Tetapi pada saat visi dan misi sudah terbentuk, pelaksanaannya menjadi tidak sesuai. Jadi sungguh disayangkan sekali jika proses perumusan visi dan misi yang melelahkan pada akhirnya hanya menjadi hiasan dinding semata. Dalam sebuah tulisan di Kompas (2009) mengungkapkan: "Sering kali pernyataan visi dan misi organisasi kurang tepat menggambarkan tujuan organisasi sehingga sering di jumpai adanya kesulitan pada saat melakukan sosialisasi visi dan misi menjadi *set of action* yang akan digunakan untuk mengukur kinerja organisasi dengan menggunakan metode *balance scorecard*". Dari aspek ini, KSP dan pemerintahan Jokowi sudah menyusun misi tegas dalam tujuh poin:

- a. Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan;
- b. mewujudkan masyarakat maju, berkeseimbangan, dan demokratis, berlandaskan negara hukum;
- c. mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim;
- d. mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera;
- e. mewujudkan bangsa yang berdaya-saing;

- f. mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
- g. mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Ke-7 misi mulia yang berlatar semangat Trisakti Bung Karno itu kemudian diterjemahkan dalam 12 agenda strategis dalam mewujudkan Indonesia yang berdaulat di bidang politik, 16 agenda strategis untuk menuju Indonesia yang berdikari dalam bidang ekonomi, dan 3 agenda strategis untuk Indonesia berkepribadian dalam kebudayaan.

Misi ini sesuai dengan apa yang diungkapkan Jansen (2005) yang memberikan 12 kriteria mengenai visi dan misi yang hidup dan efektif, 7 terpenting yang bisa diambil yaitu:

- a) Visi dan misi harus sesuai dengan roh zaman dan semangat perjuangan organisasi,
- b) Visi dan misi harus mampu menggambarkan sosok organisasi idaman yang mampu memikat hati orang,
- c) Visi dan misi harus mampu menjelaskan arah dan tujuan organisasi,
- d) Visi dan misi harus mudah dipahami karena diungkapkan dengan elegan sehingga mampu menjadi panduan taktis dan strategis,
- e) Visi dan misi harus memiliki daya persuasi yang mampu mengungkapkan harapan, aspirasi, sentimen, penderitaan para stakeholder organisasi,
- f) Visi-misi harus mampu mengungkapkan keunikan organisasi dan menyarikan kompetensi khas organisasi tersebut yang menjelaskan jati dirinya dan apa yang mampu dilakukannya,
- g) Visi-misi harus ambisius, artinya ia harus mampu mengkiristalkan keindahan, ideal kemajuan, dan sosok organisasi dambaan masa depan, sehingga

mampu meminta pengorbanan dan investasi emosional dari segenap stakeholder organisasi.

Tujuan merupakan penjabaran dari pernyataan misi, oleh karena itu tujuan adalah suatu yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Penetapan tujuan pada umumnya didasarkan pada faktor-faktor kunci keberhasilan yang dilakukan setelah penetapan visi dan misi. Tujuan tidak harus dinyatakan dalam bentuk kuantitatif, akan tetapi harus dapat menunjukkan kondisi yang ingin dicapai pada masa mendatang menurut Akdon. Tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, kebijaksanaan, program dan kegiatan dalam rangka merealisasikan misi, oleh karena itu tujuan harus dapat menyediakan dasar yang kuat untuk menetapkan indikator. Pencapaian tujuan dapat dijadikan indikator untuk menilai kinerja sebuah organisasi. Beberapa kriteria tujuan antara lain:

- a) Tujuan harus serasi dan mengklarifikasikan misi, visi dan nilai-nilai organisasi.
- b) Pencapaian tujuan akan dapat memenuhi atau berkontribusi memenuhi misi, program dan sub program organisasi.
- c) Tujuan cenderung untuk esensial tidak berubah, kecuali terjadi pergeseran lingkungan, atau dalam hal isu strategis hasil yang diinginkan.
- d) Tujuan biasanya secara relatif berjangka panjang.
- e) Tujuan menggambarkan hasil program.
- f) Tujuan menggambarkan arahan yang jelas dari organisasi.
- g) Tujuan harus menantang, namun realistis dan dapat dicapai.

Tujuan menggambarkan arahan yang jelas bagi KSP. Perumusan tujuan telah strategis, arah kebijakan dan program pemerintahan. Oleh karna itu

perumusan tujuan telah memberikan ukuran lebih spesifik dan akuntabel. Dimana ada tiga langkah yang dilakukan pemerintah untuk menggenjot ekonomi dalam paket kebijakan ekonomi tahap pertama. Memang ada sejumlah langkah yang telah dilakukan pemerintah untuk menggenjot ekonomi. Pemerintah terus mendorong belanja pemerintah melalui daya serap anggaran, memperbaiki neraca pembayaran, dan menetapkan langkah-langkah konkrit.

Pertama, pengendalian harga komoditi pokok seperti bahan bakar minyak (BBM) dan pangan. *Kedua*, pembentukan tim evaluasi pengawasan realisasi anggaran. *Ketiga*, pembentukan badan pengelola dana perkebunan kelapa sawit. Pembentukan badan tersebut untuk meningkatkan ekspor kelapa sawit dan meningkatkan penggunaan biodiesel jadi 15 persen. Tak hanya itu, pemerintah juga mengeluarkan sejumlah langkah untuk melindungi masyarakat desa. Langkah-langkahnya dengan memberdayakan usaha mikro dan kecil. Jokowi menekankan percepatan penyaluran pemanfaatan dana desa. Anggaran itu diharapkan dapat dimanfaatkan untuk infrastruktur secara padat karya, penambahan alokasi beras sejahtera. Jokowi menuturkan, langkah tersebut belum dapat menggerakkan ekonomi nasional. Pemerintah juga akan meluncurkan paket kebijakan tahap pertama.

Langkah pertama mengatasi persoalan ekonomi adalah dengan mendorong daya saing industri nasional, melalui deregulasi, debirokratisasi, serta penegakan hukum dan kepastian usaha. Ada 89 peraturan yang dirombak dari 154 peraturan, yang dianggap menghambat daya saing industri nasional. Selain itu, juga sudah disiapkan 17 rancangan peraturan pemerintah, 11 rancangan peraturan presiden, 2 rancangan instruksi presiden, 63 rancangan peraturan

menteri dan 5 aturan lain. Pemerintah berkomitmen menyelesaikan semua paket deregulasi pada September dan Oktober 2015.

Langkah kedua, lanjut Jokowi, pemerintah akan mempercepat proyek strategis nasional dengan menghilangkan berbagai hambatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian proyek strategis nasional. Pemerintah juga akan memperkuat peran kepala daerah untuk melakukan dan memberikan dukungan percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional. *Ketiga*, meningkatkan investasi di sektor properti. Pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk mendorong pembangunan perumahan, khususnya untuk masyarakat berpenghasilan rendah, serta membuka peluang investasi yang lebih besar di sektor properti.

Secara empirik KSP telah memperhatikan beberapa hal ini dalam merumuskan tujuan, yaitu:

- a) Tujuan KSP harus memberikan ukuran yang spesifik dan akuntabel (dapat diukur).
- b) Tujuan KSP merupakan penjabaran dari misi, oleh karena itu tujuan harus selaras dengan visi dan misi.
- c) Tujuan KSP menyatakan kegiatan khusus apa yang akan diselesaikan dan kapan diselesaikannya.

Berdasarkan bagan diatas, dapat diketahui peran visi, misi dan prinsip serta tujuan dalam merumuskan perencanaan strategis telah dipenuhi KSP, antara lain:

- a. Visi dan misi merupakan landasan awal dalam merumuskan perencanaan strategi. Visi merupakan imajinasi/gambaran masa depan suatu organisasi yang berperan sebagai pemberi arahan dan motivasi anggota organisasi.

Misi adalah penjabaran dari visi yang memberikan produk/pelayanan kepada publik. Misi berperan untuk mengenalkan para anggota organisasi terhadap peran dan fungsinya.

- b. Tujuan merupakan penjabaran dari pernyataan misi. Tujuan adalah sesuatu yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Dalam perencanaan strategis, rumusan tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, strategis, program dan kegiatan dalam merealisasikan misi.

Setelah dirumuskan visi, misi dan prinsip selanjutnya KSP merumuskan tujuan. Tujuan merupakan “apa” yang akan dicapai/dihasilkan yang bersangkutan dan “kapan” tujuan akan dicapai. Jika visi dan misi terkait dengan jangka waktu yang panjang, tujuan dikaitkan dengan jangka waktu yang pendek, yaitu \pm 3 s/d 5 tahun. Dengan demikian, tujuan pada dasarnya merupakan tahapan wujud KSP menuju visi yang telah dicanangkan. Jika visi merupakan gambaran KSP dimasa depan secara utuh (ideal), tujuan yang ingin dicapai dalam jangka waktu 3 s/d 5 tahun mungkin belum seideal visi atau belum selengkap visi. Dengan kata lain, tujuan dapat terwujud sebagian dari visi.

Dari pemaparan yang telah disampaikan diatas dapat disimpulkan bahwa:

- a. Penyusunan visi dan misi KSP bukan hal yang mudah, perlu kajian yang mendalam dan melibatkan semua stakeholders sehingga apa yang diinginkan tercakup didalamnya.
- b. Visi dan misi KSP memuat banyak hal yang besar seperti tujuan yang ingin dicapai sampai hal yang kecil namun sangat urgen seperti anggaran tahunan, semua ini harus direncanakan dengan sebaik-baiknya sehingga

dalam pelaksanaan identitas sebuah KSP dapat terlihat hanya dengan membaca visi dan misinya.

- c. Dalam tatanan praktis penyusunan visi dan misi bukan hal yang mudah walaupun semua stakeholders dilibatkan tetapi masih saja kesulitan, oleh karena itu diperlukan supervisi ketika kesulitan ini terjadi.
- d. Dalam mewujudkan dan memiliki kualitas yang baik perlu direncanakan dan dilakukan rekayasa. Dalam hal ini KSP perlu merumuskan visi, misi, prinsip dan tujuan KSP yang terintegrasi dalam perencanaan sasaran dan strategis.

Dalam merumuskan visi, misi, prinsip dan tujuan KSP menjawab tentang Visi dan misi membuat pemiliknya terdorong untuk memfokuskan hidup mereka. Visi dan misi yang tajam bahkan dapat ditawarkan untuk menjadi visi dan misi bersama (*shared-vision*). Dengan visi bersama, maka semakin banyak orang yang berpartisipasi untuk mencurahkan energinya untuk mewujudkan hal tadi. Fantasi tidak akan memiliki kekuatan untuk menggerakkan orang serupa itu karena fantasi tidak dimulai dari kenyataan yang diterima bersama melainkan kenyataan yang dihayati secara pribadi saja.

Menurut Kuncoro (2006) formulasi visi sangat penting sebagai arah strategi dan pedoman melaksanakan strategi yang diformulasikan. Visi yang baik (*vision of succes*) dapat didefinisikan sebagai “deskripsi tentang apa yang ingin dicapai oleh organisasi setelah organisasi tersebut mengimplementasikan strateginya dan mencapai potensi sepenuhnya. Visi yang terumuskan dengan baik setidaknya harus memiliki dua unsur utama, yaitu:

- (a) Ideologi inti. Ideologi inti menunjukkan karakter abadi dari sebuah organisasi dan merupakan identitas yang begitu penting, yang bahkan melebihi model

manajemen, siklus hidup barang atau pasar, dan terobosan teknologi sebuah perusahaan. Ideologi inti memberikan sumbangan yang paling signifikan secara terus menerus kepada siapa saja yang akan merumuskan sebuah visi. Didalam sebuah visi terdapat dua unsur yang berbeda yaitu nilai inti dan tujuan inti. Nilai inti merupakan prinsip atau ajaran organisasi. Nilai inti tidak memerlukan penilaian dari luar organisasi karena sudah memiliki nilai dan kepentingan intrinsiknya sendiri. Berbeda dengan nilai inti, tujuan inti adalah unsur kedua dari ideologi inti yang merupakan alasan yang paling fundamental mengenai keberadaan sebuah organisasi. Tujuannya mencerminkan motivasi ideal seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan kegiatan organisasi yang tidak saja menggambarkan target dan output yang hendak dihasilkan, namun terpentingnya adalah merupakan *raison d'être* atau jiwa sebuah organisasi. Tujuan inti-yang harus tetap bertahan paling tetap bertahan paling lama 100 tahun-harus tidak dicampuradukan dengan tujuan khusus dan tujuan strategik yang bisa berubah setiap saat. Walaupun tujuan inti tersebut tidak berubah, namun justru memberikan inspirasi untuk perubahan.

- (b) Membayangkan masa depan. Dalam menggambarkan masa depan pentingnya tujuan yang besar, panjang dan kuat (BHAG) yang mempunyai karakteristik yang baik pada umumnya memiliki ciri: (1) berorientasi ke depan, artinya memberikan gambaran yang menyeluruh tentang apa yang diinginkan oleh daerah, (2) inspiratif, artinya mendorong semua orang menuju imajinasi atau impian yang disepakati, (3) realistis, artinya berupaya menggambarkan realitas yang paling optimal selama kurun waktu tertentu.

Mengutip pendapat Kuncoro (2006) visi KSP dikategorikan menjadi:

- 1) Visi dibangun berdasarkan nilai inti, nilai yang diharapkan oleh perusahaan.
- 2) Visi perlu mengelaborasi tujuan organisasi. Tujuan dapat berorientasi pada laba atau tidak, besar atau kecil, lokal atau global, KSP harus memiliki tujuan akan keberadaannya.
- 3) Visi perlu memasukan gambaran singkat tentang apa yang dilakukan oleh organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya.
- 4) Visi perlu merumuskan sasaran umum. Sasaran adalah target dimana semua organisasi bekerja sama untuk mewujudkannya. Sasaran juga menyatukan semua anggota organisasi dan unit sub bisnisnya mencapai tujuan akhir.

Mengutip juga Wibisono (2006), visi KSP memiliki beberapa kriteria sebagai berikut:

- (a) Menyatakan cita-cita atau keinginan KSP di masa depan;
- (b) Singkat, jelas, fokus, dan merupakan *standart of excellence*;
- (c) Realistis dan sesuai dengan kompetensi organisasi;
- (d) Atraktif dan mampu menginspirasi komitmen serta antusiasme;
- (e) Mudah diingat dan dimengerti seluruh karyawan serta mengesankan bagi pihak yang berkepentingan; dan
- (f) Dapat ditelusuri tingkat pencapaiannya.

Banyak organisasi yang memiliki dan menyatakan visinya dengan kalimat yang sangat bagus dan bombastis, dibingkai dengan pigura yang indah dan ditempelkan di dinding ruang tamu KSP tersebut. Namun, sering kali pernyataan visi tersebut tidak memberikan makna bagi karyawan karena mereka tidak mengerti esensi yang terkandung dalam visi dan implikasinya bagi

pekerjaan mereka. Begitu pentingnya pernyataan visi ini bagi KSP dan lebih penting lagi untuk bisa dimengerti dan dihayati oleh seluruh karyawan.

Menentukan visi tidak dapat dilakukan secara sembarangan. Menentukan visi dibutuhkan suatu strategi yang tepat. Kusuma (2009) menyatakan bahwa strategi yang dibutuhkan untuk menentukan visi terdiri dari:

- a) Mengidentifikasi aktivitas KSP berdasarkan impian yang ingin dikejar.
Dalam suatu organisasi, seorang pimpinan atau pihak manajemen harus memiliki suatu impian yang ingin dicapai. Impian tersebut merupakan salah satu bentuk motivasi bagi anggota organisasi untuk mencapainya. Berdasarkan hal tersebut maka perlu disusun semua kegiatan atau aktivitas yang harus dilakukan untuk mencapai impian tersebut.
- b) Menetapkan arah yang jauh ke depan (pandangan masa depan). Suatu organisasi atau KSP yang dibangun, diharapkan mampu untuk tetap eksis pada jangka waktu yang lama. Hal ini berarti suatu organisasi atau KSP harus memiliki atau menetapkan arah yang jauh pada masa depan (jangka panjang). Hal ini berkaitan dengan strategi perencanaan KSP untuk jangka panjang.
- c) Menyediakan gambaran besar yang menggambarkan siapa “kita”, apa yang “kita” lakukan, dan kemana “kita” mengarah. Untuk dapat melaksanakan visi yang telah ditetapkan, pimpinan atau pihak KSP sebaiknya memberikan gambaran yang konkrit dari visi organisasi. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar anggota organisasi lebih mampu untuk memahami tujuan jangka panjang organisasi atau perusahaan.

Kalau misi menggambarkan kehendak organisasi maka visi lebih jauh lagi. Helgeso (1990) seperti yang dikutip oleh Salusu (1996) menjelaskan

bagaimana rupa seharusnya suatu organisasi dapat berjalan dengan baik. Visi keberhasilan dapat dijelaskan sebagai suatu deksripsi tentang bagaimana seharusnya rupa dari suatu organisasi pada saat ia berhasil dengan sukses melaksanakan strateginya dan menemukan dirinya yang penuh potensi yang mengagumkan. Meskipun dalam perumusan misi sudah terjadi perdebatan yang mungkin cukup sengit, menggambarkan visi pun masih sering dilakukan dengan diskusi panjang diantara berbagai pandangan yang mungkin saling bertentangan. Menurut Huges (1990) seperti yang dikutip oleh Salusu (1996), perumusan visi adalah tugas dari manajemen tingkat atas. Namun, itu haruslah merupakan proses interaksi yang memberi peluang untuk mendapatkan umpan balik dari semua tingkat manajemen.

Untuk menggambarkan visi keberhasilan, diperlukan keberanian melihat ke depan karena masa depan selalu penuh dengan tantangan. Selain itu, juga dituntut kerja keras untuk menterjemahkan visi itu dalam bentuk yang nyata dan menanggulangi berbagai rintangan yang dapat menghambat direalisasikannya visi itu seperti diuraikan dalam misi. Disamping kerja keras, diperlukan disiplin dari semua pihak terutama para pengambil keputusan tingkat tinggi. Visi keberhasilan sebenarnya sudah dapat memberikan aba-aba tentang keputusan-keputusan besar dan kecil yang dapat dibuat. (Salusu, 1996).

Suatu visi keberhasilan yang jelas, akan memberikan manfaat yang besar bagi organisasi. Misalnya, anggota organisasi dapat memperoleh gambaran apa yang dapat mereka harapkan. Dengan begitu, mereka tidak asal kerja tetapi tahu bagaimana kalau ia tidak bersungguh-sungguh. Visi adalah gambaran kondisi masa depan yang belum tampak sekarang, tetapi merupakan konsepsi yang dapat dibaca oleh setiap orang. Apabila konsep yang jelas itu dapat

dipahami dan merupakan hasil kerja keras para eksekutif tingkat atas maka tiap orang akan berusaha menterjemahkan perilakunya ke dalam perilaku organisasi yang diharapkan dari visi itu (Salusu, 1996).

Visi KSP dinilai sudah efektif, karena hampir sebagian bahkan semua organisasi apabila ditanya tentang "Apakah organisasi saudara mempunyai visi dan misi?" maka semuanya akan menjawab punya, tapi hampir sebagian besar dilematika dalam organisasi adalah bagaimana peran dari visi dan misi yang mereka susun tersebut. Apakah visi dan misi tersebut dipakai sebagai kekuatan dalam mencapai tujuan organisasi atautkah hanya berakhir sebagai hiasan dinding yang dipajang di kantor? Visi dan misi merupakan elemen yang terdalam di organisasi. Lestari (2007) menyatakan visi dan misi digunakan agar dalam operasionalnya bergerak pada track yang diamanatkan oleh para stakeholder dan berharap mencapai kondisi yang diinginkan di masa yang akan datang.

Pada saat perumusan visi misi biasanya merupakan proses yang melelahkan bahkan sering menjadi perdebatan sendiri antar anggota organisasi. Tetapi pada saat visi dan misi sudah terbentuk, pelaksanaannya menjadi tidak sesuai. Jadi sungguh disayangkan sekali jika proses perumusan visi misi yang melelahkan pada akhirnya hanya menjadi hiasan dinding semata. Heru (2006) seperti yang dikutip oleh Lestari (2007) mengungkapkan: "Sering kali pernyataan visi misi organisasi kurang tepat menggambarkan tujuan organisasi sehingga sering di jumpai adanya kesulitan pada saat melakukan deploy visi misi menjadi *set of action* yang akan digunakan untuk mengukur kinerja organisasi dengan menggunakan metode *balance scorecard*". Pertanyaannya adalah kenapa hal ini bisa terjadi? Tentunya ada yang salah dengan visi misi tersebut sehingga hanya dijadikan hiasan dinding semata. Dari beberapa penelitian yang telah dilakukan

diperoleh hasil bahwa, agar visi dan misi tidak hanya berakhir di dinding kantor saja maka terdapat beberapa panduan agar visi misi dapat menjadi kekuatan dalam mencapai tujuan organisasi.

Dalam hal perumusannya, terdapat perbedaan pendapat mengenai mana yang harus ditetapkan terlebih dahulu: visi atau misi? di kalangan pakar dan praktisi manajemen strategik terdapat perbedaan pendapat mengenai apakah misi dulu yang ditetapkan baru misi atau sebaliknya. Fred R. David (2003) seperti dikutip Lestari (2007) berpendapat visi dirumuskan lebih dulu baru misi, Gerry Johnson dan Kevan Scholes (1996) serta Robert S. Kaplan dan David P. Norton (2003) seperti dikutip Lestari (2007) berpendapat misi yang dirumuskan terlebih dulu, Peter F Drucker berpendapat “Hanya terlepas dari apakah misi atau visi yang ditetapkan terlebih dahulu, pernyataan misi hendaknya dapat dengan jelas menunjukkan alasan keberadaan dan “bisnis” atau kegiatan pokok organisasi yang bersangkutan yang berkenaan dengan nilai dan harapan para stakeholder.

Untuk mengetahui apakah visi KSP perlu dirubah agar sesuai dengan kebutuhan masa kini dan masa yang akan datang, visi KSP perlu dievaluasi. Berikut ini disajikan beberapa tolak ukur yang dapat dipakai untuk mengevaluasi suatu visi KSP (Ancok, 2007):

1. Apakah KSP memiliki visi yang jelas?

Bila ada visi yang jelas apakah visi itu tertulis dengan jelas? Seringkali KSP tidak memiliki visi kemana KSP akan dibawa. Kalau pimpinan KSP ditanya tentang visi, jawaban yang sering diberikan bukanlah visi tetapi misi dan credo perusahaan. Visi itu adalah sesuatu yang diharapkan akan terjadi di masa depan.

2. Bila KSP terus mengikuti arah sekarang, akan seperti apakah KSP ini pada dekade yang akan datang?

Apakah arah tersebut cukup baik? Seringkali pimpinan KSP terlalu optimistik mengenai masa depan organisasinya. Sifat demikian agaknya biasa dimengerti mengingat seorang pimpinan harus memiliki keyakinan tentang apa yang harus diperbuatnya selaku pimpinan. Sebaiknya pimpinan bersikap terbuka dan banyak melakukan konsultasi dengan berbagai pihak, seperti para stake holder, publik, dan konsultan ahli di bidang tersebut.

3. Apakah orang-orang yang memegang posisi penting dalam KSP memahami visi KSP dan setuju dengan visi tersebut? Agar supaya visi dapat berfungsi secara efektif di dalam menggairahkan karyawan dalam bekerja, visi harus dipahami oleh karyawan organisasi, khususnya karyawan yang memiliki jabatan yang cukup penting. Agar supaya visi dipahami oleh karyawan, maka proses sosialisasi visi menjadi bagian penting di dalam upaya membangun visi.

Jalur komunikasi yang efektif dan efisien harus diciptakan agar pemahaman terhadap visi dapat dikembangkan. Walaupun jalur komunikasi dapat diciptakan dengan baik, sukses atau tidaknya sosialisasi visi pada karyawan sangat tergantung pada kejelasan visi itu sendiri.

4. Apakah struktur organisasi, proses bisnis, personalia, sistim insentif, dan sistim informasi mendukung pelaksanaan visi perusahaan?

Suatu visi yang dibangun baru dapat dilaksanakan bila mana keseluruhan aspek organisasi ikut mendukung pelaksanaannya. Sebagai contoh, sangat sulit bagi suatu KSP untuk mewujudkan visi KSP sebagai KSP yang dapat memberikan pelayanan terbaik, bilamana struktur organisasi terlalu bersifat

sentralistik, karena setiap keputusan untuk memuaskan pelanggan harus berkonsultasi pada atasan. Pelanggan akan mengeluh karena keputusan menjadi sangat lambat.

Demikian pula dengan proses bisnis yang terlalu berbelit-belit akan menyebabkan waktu untuk *service delivery* menjadi lambat. Keadaan akan semakin parah bila karyawan tidak berjiwa melayani dan tidak memiliki pengetahuan tentang bagaimana memberikan pelayanan yang baik. Bisa saja terjadi karyawan bisa memberikan pelayanan terbaik, tetapi sistem insentif KSP kurang mendukung karena didasarkan pada azas senioritas semata tanpa mempertimbangkan prestasi kerja karyawan.

Hasil empiris tersebut menggambarkan bahwa KSP masih belum maksimal dapat memberdayakan kapasitas KSP untuk meningkatkan mutu layanannya, sehingga realisasi visi dan misi bias terwujud. Kapasitas KSP yang dimaksud adalah kemampuan manajemen dan kepemimpinan. Kemampuan manajemen dan kepemimpinan KSP belum mampu mengelola sumber daya (sumber daya manusia, keuangan, dan material) secara maksimal. Berbagai tahap manajemen belum dilakukan dengan maksimal, antara lain karena pemetaan dan analisis situasi/lingkungan yang dilakukan kurang rinci, perencanaan program dilakukan tanpa melibatkan stakeholder yang lebih luas, perencanaan hanya berorientasi pada aturan anggaran lembaga dan bukan karena kebutuhan peserta untuk dapat memaknai setiap program, pelaksanaan yang hanya berpedoman pada "terlaksananya" program tanpa harus mengikuti prosedur yang tepat karena pembiasaan menyusun prosedur program juga belum terjadi, sekalipun sudah ada SOP, lebih sering menjadi "dokumen mati", serta pemantauan dan evaluasi yang kurang efektif.

Komunikasi antar individu kurang intens, konsistensi penerapan aturan KSP yang tidak konsisten, proses pengambilan keputusan prioritas program, proses perumusan dan pelaksanaan program, konsistensi para sumber daya manusia untuk melaksanakan program, serta kebutuhan evaluasi program, menjadi permasalahan umum yang sering muncul karena tahap manajemen tidak dilakukan dengan rinci. Hal tersebut masih ditambah pemahaman tentang makna visi dan misi KSP belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh komunitas KSP karena sosialisasi yang belum rutin dilaksanakan, juga masih belum sepenuhnya artefak yang ada di KSP berfungsi. Komitmen bersama untuk membangun atau menguatkan visi dan misi belum terlihat. Menurut Gurley, dkk. (2014), bahwa efek perbaikan KSP yang bermakna dan perubahan organisasi berpusat pada pengembangan bersama visi dan misi untuk kemajuan. Lebih lanjut Gurley, dkk. mengatakan bahwa seharusnya visi, misi, tujuan, dan nilai-nilai yang dibangun melalui praktik yang baik, menjadi kunci peningkatan mutu KSP. Diartikan bahwa praktik harian tersebut harus dilakukan terus menerus sehingga akhirnya dapat meningkatkan prestasi KSP dan pembelajaran peserta .

Menurut Hoy dan Miskel (2008) penting bagi KSP untuk menjalankan tanggung jawabnya dengan standar kinerja tertinggi. Juga dikatakan bahwa, KSP harus mampu menyediakan bantuan untuk membangun kapasitas guna memberikan layanan yang lebih baik, serta KSP harus meningkatkan kualitas dan kuantitas hasil kerjanya, terutama prestasi kinerja. Hal yang dimaksud adalah membangun kapasitas pada tingkat organisasi KSP. Kapasitas organisasi merupakan kumpulan dari kapasitas individu yang didukung sumber daya. Kapasitas tersebut berkaitan dengan kemampuan, kompetensi, dan layanan organisasi yang dibutuhkan untuk memperbaiki kinerja.

KSP akan baik jika kinerjanya berkualitas. Diasumsikan kinerja KSP yang berkualitas digambarkan melalui pencapaian visi dan misi KSP yang setiap tahunnya dirinci dalam tujuan KSP. Seperti dikatakan Hoy dan Miskel (2008:297), sebagai berikut: *“In the current policy environment of education, goals are reflected in the standards for judging the quality and quantity of performance outcomes schools produce”*. Tulisan tersebut dipahami bahwa saat ini kebijakan lingkungan dan tujuan direfleksikan pada standar untuk menilai kualitas dan kuantitas hasil kinerja KSP. Kriterianya adalah kuantitas, kualitas, dan konsistensi pada proses dan struktur internal yang akan mengubah input menjadi *outcome*.

Peningkatan kapasitas KSP dapat dilakukan melalui manajemen program-program prioritas yang koheren (King dan Newmann, 2001; Stocklin, 2010; Newmann, *et al.*, 2001a, 2001b). Menurut Lusthaus, Anderson, dan Murphy (1995), manajemen program adalah kemampuan untuk mengembangkan dan mengelola program-program dengan cara yang mendukung misi. Visi dan misi KSP merupakan tujuan jangka panjang, sehingga pencapaiannya dilakukan secara bertahap setiap tahun. Manajemen program dilakukan terus menerus sepanjang tahun. Pengelolaan manajemen program melalui manajemen strategis dimaksudkan agar program-program KSP dikelola secara berkelanjutan. Seperti di dalam penelitian Dinham dan Crowther (2011) bahwa pengembangan kapasitas KSP tidak berarti mudah, dapat dipahami dan dicapai, tetapi memerlukan kehati-hatian dan kerja keras dalam melakukannya sehingga keberlanjutan pengembangan kapasitas terjaga.

Program-program KSP yang diprioritaskan dipilih dengan tepat melalui manajemen strategis. Proses manajemen strategis yang sejalan dengan tahap

pengembangan kapasitas KSP (kompilasi dari pendapat Horton, *et al.* 2003; FastTrack Initiative, 2008; dan ED/PDE & IIEP UNESCO, 2012) akan melibatkan seluruh komponen kapasitas KSP dari memetakan dan analisis lingkungan/kebutuhan, merencanakan program-program prioritas, melaksanakan program dengan kinerja tinggi, serta melakukan evaluasi dan kontrol program secara konsisten.

Keunggulan manajemen strategis adalah adanya pemetaan lingkungan. KSP harus melakukan pemetaan atau analisis lingkungan dan kebutuhan, termasuk analisis terhadap kapasitas KSP, sehingga dapat menggunakan kekuatan dan memanfaatkan peluang dengan baik, serta menekan kelemahan dan menghindari ancaman. Selain analisis lingkungan, KSP juga melakukan analisis terhadap kebutuhan pemangku kepentingan, bentuk layanan dan produk KSP (atau menganalisa program-program prioritas), serta menganalisis kompetitor (Davies dan Ellison, 2003). Ketiganya termasuk bagian dalam analisis strategi, karena berpengaruh pada strategi yang akan dipilih. Sebagaimana dikatakan Wheelen dan Hunger (2012) dalam bukunya, bahwa berdasar hasil penelitian di beberapa perusahaan/organisasi, bahwa manajemen strategis menekankan pada kinerja jangka panjang, dan organisasi yang melibatkan manajemen strategis umumnya mampu mengungguli organisasi yang tidak melakukannya. Dengan manajemen strategis, menjadikan jelas visi strategis bagi organisasi, fokus lebih tajam pada apa yang penting secara strategis, dan mampu meningkatkan pemahaman lingkungan yang cepat berubah. Lebih lanjut dikatakan bahwa karena kondisi lingkungan yang cepat berubah, organisasi harus mampu mengarahkan pengembangannya dengan fleksibel.

Fleksibilitas strategi menuntut komitmen jangka panjang untuk pengembangan dan pemeliharaan sumber daya, sehingga dituntut menjadi organisasi pembelajar. Manajemen strategis penting bagi organisasi pembelajar, untuk menghindari stagnasi melalui evaluasi diri dan eksperimen yang terus menerus. Temuan penelitian Bain, Walker, dan Chan (2011) serta Watterston dan Caldwell (2011) dituliskan bahwa strategi dibutuhkan untuk menyelaraskan berbagai sistem KSP dan strategi praktis diperlukan para pemimpin untuk menentukan kebijakan dalam merancang peningkatan kapasitas KSP.

Tahap kedua merupakan tahap perencanaan yang memberi andil keberhasilan, terutama pada proses penentuan kebijakan dan keputusan dalam memilih program-program KSP yang diprioritaskan. Pembuatan prosedur yang jelas dan kriteria pencapaian target menjadi pekerjaan yang sebaiknya dilakukan, sehingga capaian hasil dapat diukur. Selain itu juga digunakan sebagai panduan dalam pelaksanaan program.

Konsistensi pelaksanaan dengan acuan hasil perencanaan menjadi kunci keberhasilan tahap pelaksanaan. Sedangkan tahap akhir pengembangan kapasitas KSP menjadi kunci dari semua tahapan. Apakah seluruh proses pengembangan telah dilakukan dengan tepat? Sehingga dapat dikatakan bahwa seluruh rangkaian tahap pengembangan saling terkait. Evaluasi menjadi tahap penting dalam manajemen strategis. Peran evaluasi tidak hanya pada bagian akhir pelaksanaan strategi, namun telah berlangsung sejak tahap awal strategi. Pada tahap awal pemetaan lingkungan yang berkaitan dengan analisis strategis, telah berlangsung proses menilai dan mengevaluasi. Sangat perlu untuk mengetahui apakah strategi dapat berjalan dengan baik, atau kapan strategi tidak bekerja dengan baik. Evaluasi strategi adalah alat utama untuk memperoleh

informasi tersebut, menilai kondisi lingkungan saat ini untuk prakiraan strategi di beberapa tahun ke depan, serta mengevaluasi strategi berupa program-program yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya.

Strategi harus akrab dengan perubahan lingkungan, baik eksternal maupun internal. David (2011) menyebutkan tiga kegiatan evaluasi strategi yang mendasar, yaitu: mengkaji faktor-faktor eksternal dan internal yang merupakan dasar untuk strategi saat ini, mengukur kinerja, dan mengambil tindakan korektif.

Penelitian ini berawal dari keprihatinan penulis pada kinerja KSP yang tidak dapat memanfaatkan dan menggunakan visi-misi sebagai pedoman penyelenggaraan KSP. Hasil studi pendahuluan menunjukkan bahwa KSP belum dapat meningkatkan dan mengembangkan kapasitas KSP dengan baik. Kapasitas KSP yang dimaksud adalah kemampuan manajemen dan kepemimpinan. Keduanya belum dapat mengelola sumber daya secara maksimal. Ketidak-konsistenan dalam tahap peningkatan dan pengembangan kapasitas memberi persentase terbesar terhadap ketidakstabilan kinerja KSP, dan bermuara pada prestasi kerja KSP.

Visi dan misi KSP adalah fokus dan arah yang semestinya dituju seluruh individu dalam organisasi KSP, termasuk seluruh aktivitas KSP. Aktivitas-aktivitas tersebut adalah program KSP, yang seharusnya fokus pada visi-misi melalui tujuan KSP yang bisa dicapai tiap tahun. Namun ada kalanya, visi dan misi KSP hanya sebagai 'slogan' yang tidak dimaknai dalam perilaku keseharian, tidak oleh individu maupun aktivitas KSP. Berbagai permasalahan terkait peningkatan dan pengembangan KSP muncul antara lain karena individu di KSP tidak fokus melakukan tugasnya dan apa yang seharusnya dituju.

6.1.2 Upaya Perbaikan Sistem Kebijakan

Berdasarkan temuan-temuan pada bab sebelumnya memperjelas bahwa memang ada upaya pembangunan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya perbaikan sistem kebijakan yang dilakukan melalui:

- a. menegaskan kembali kedudukan KSP selain memiliki tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden, yang dimaksudkan untuk memberikan dukungan pengelolaan manajemen kabinet kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan;
- b. memperjelas tugas KSP, yaitu melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden, dan juga melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, serta percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- c. melalui kejelasan tugas dan fungsi tersebut dilakukan dalam upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan tugas KSP;
- d. upaya perbaikan sistem kebijakan juga dilakukan terkait dengan bagaimana KSP dalam menjalankan tugasnya dengan membuat Satuan Tugas, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet;
- e. KSP bertugas untuk mengakomodasi kepentingan politik Presiden, yang diakomodasi melalui pemisahan konsep penyelenggaraan kekuasaan negara dan kekuasaan pemerintahan yang pada hakikatnya sama dengan konsep kepala negara dan kepala pemerintahan.

Pembentukan suatu lembaga negara seharusnya berasaskan sistem ketatanegaraan yang terkait dengan hukum tata negara dan administrasi pemerintahan. Selain itu, pembentukan lembaga negara dan lembaga pemerintah juga harus saling menunjang dan mendukung, serta harus didasarkan pada cetak biru (*blue print*) rencana kebijakan serta strategi dalam pembangunan nasional jangka menengah dan jangka panjang sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. (Naskah Akademik tentang Kantor Kepresidenan, 2014). Dengan demikian harus ada upaya untuk membangun sistem kebijakan yang lebih baik yang mendukung pelaksanaan tugas KSP, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Hasil penelitian Grindle (2007) tentang Pembangunan kapasitas bagi sektor publik di Afrika, Maroko, Ghana, Bolivia, Thailand, dan Sri Lanka, menyebutkan bahwa dimensi penting dalam pembangunan kapasitas diantaranya adalah: (1) lingkungan tindakan; (2) konteks institusional dari sektor publik; (3) dimensi jaringan tugas; (4) dimensi organisasi; dan (5) dimensi sumberdaya manusia. Berdasarkan hasil riset ini, sudah seharusnya upaya pembangunan sistem kebijakan dalam KSP juga mencakup kelima sektor tersebut. Karena sebagaimana hasil penelitian Wherry (2012), menyatakan bahwa penentu kebijakan harus memiliki kapasitas manajemen dan kepemimpinan yang kuat dengan kinerja dan efisiensi lembaga secara baik. Jadi, KSP harus memiliki sistem kebijakan yang menunjang ke arah keefektifan dan efisiensi dalam pengambilan keputusan atau perumusan kebijakan publik yang dilakukan oleh manajemen KSP, baik yang ada di Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet maupun satuan kerja lainnya dalam KSP.

6.1.3 Upaya Perbaikan Struktur Organisasi yang Tepat Ukuran

Berdasarkan temuan yang disajikan dalam bab sebelumnya ditemukan bahwa ada upaya pengembangan kapasitas pada KSP melalui upaya perbaikan struktur organisasi yang tepat ukuran sesuai kebutuhan lembaga KSP, yaitu dilakukan melalui:

- a. Pembentukan KSP dan staf khusus Presiden sebagai bagian dari wewenang Presiden yang bersifat mandiri, karena beratnya beban kerja Presiden sejalan dengan dinamika perkembangan dan perubahan masyarakat baik dari sudut pertambahan penduduk, ekonomi, pendidikan, kesehatan dan kemampuan negara untuk memenuhi harapan masyarakat terutama di bidang ekonomi;
- b. perubahan struktur organisasi memiliki format dan bentuk yang beranekaragam, mulai dari format kelembagaan dalam bentuk badan, komite, dewan, unit kerja, komisi, serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan keberadaannya. Untuk menguatkannya dilakukan pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya. Hal ini disesuaikan dengan kedudukan Kantor Staf Presiden sebagai lembaga non struktural.

Dalam kaitannya dengan upaya perbaikan struktur organisasi kelembagaan negara, Asshidiqie (2006), menyatakan bahwa lembaga negara dapat dibedakan berdasarkan fungsi dan hierarkinya. Menurut fungsinya, lembaga negara dibedakan menjadi lembaga utama atau primer (*primary constitutional organ*) dan lembaga pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*). Sedangkan menurut hierarkinya, lembaga negara dapat digolongkan menjadi organ lapis pertama, organ lapis kedua, dan organ lapis ketiga. Melihat

pada hal itu, maka Sekretariat Kabinet termasuk kategori organ lapis kedua yang berfungsi sebagai lembaga negara pendukung atau penunjang (*state auxiliary organ*) di lingkungan eksekutif. Pembentukan, perubahan, ataupun pembubaran Sekretariat Kabinet itu sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden selaku kepala eksekutif (*chief of executive*).

Pembentukan lembaga negara KSP tidak hanya diartikan sebagai lembaga negara penunjang saja yang sifat dan tugasnya membantu Presiden dalam pengelolaan kabinet. Lebih jauh dari itu tujuan besar dari adanya Sekretariat Kabinet adalah sebagai alat untuk menunjukkan adanya pembatasan kekuasaan dalam batas-batas tertentu terhadap penyelenggara negara dalam hal ini yang dilakukan oleh Presiden. Salah satu ciri negara demokrasi yang benar adalah adanya demokrasi dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karena itulah dalam membentuk suatu negara yang demokratis konstitusional diperlukan karakteristik penting, yaitu adanya pembatasan kekuasaan dalam artian kekuasaan penyelenggara negara harus dibatasi dengan berbagai cara dan mekanisme pembatasan, *check and balances*, dan sarana kontrol.

Apabila dilihat dari sumber legitimasinya, seperti penjelasan di atas lembaga KSP merupakan lembaga negara tingkat ketiga karena sumber kewenangannya murni ditentukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung pada kebijakan Presiden, bahkan pengangkatan anggotanya pun (KSP) dilakukan dengan keputusan presiden yang bersifat *beschikking*. Sebagaimana halnya dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet,

“Sekretaris Kabinet diangkat dan diberhentikan oleh Presiden” dan ayat (2) yang berbunyi “Wakil Sekretaris Kabinet, Deputi, dan Staf Ahli diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekretaris Kabinet”.

Selain itu berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet yang mengatur mengenai eselonisasi, pengangkatan, dan pemberhentian pegawai pada lingkup Sekretariat Kabinet diatur dalam Pasal:

Pasal 54

- 1) Wakil Sekretariat Kabinet dan Deputi adalah jabatan struktural eselon I.a atau jabatan Pimpinan Tinggi Madya.
- 2) Staf Ahli adalah jabatan struktural eselon I.b atau Jabatan Tinggi Madya.
- 3) Asisten Deputi, Kepala Biro, Kepala Pusat, dan Inspektur adalah jabatan struktural eselon II.a atau Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.
- 4) Kepala Bagian dan Kepala Bidang adalah jabatan struktural eselon III.a atau jabatan administrator.
- 5) Kepala sub bagian dan Kepala sub bidang adalah jabatan struktural eselon IV.a atau jabatan pengawas.

Pasal 55 : Deputi dapat dibantu oleh 1 (satu) Sekretaris Deputi yang merupakan jabatan struktural eselon II.a atau jabatan Pimpinan Tinggi Pratama

Pasal 56 :

- a. Sekretaris Kabinet diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- b. Wakil Sekretaris Kabinet, Deputi, dan Staf Ahli diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekretaris Kabinet.

- c. Asisten Deputi, Kepala Biro, Inspektur, Kepala Pusat, Kepala Bidang, Kepala Bagian, Kepala Sub bidang, dan Kepala Sub bagian diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Kabinet.

Berdasarkan penjelasan mengenai eselonisasi, pengangkatan, dan pemberhentian pegawai pada lingkup KSP di atas, sebelumnya telah mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam ketentuan Pasal 57 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet, Sekretaris Kabinet mendapat hak keuangan, administrasi, dan fasilitas lainnya setingkat menteri.

Selain itu menurut Asshidiqie, salah satu karakteristik sistem pemerintahan Presidensial adalah “Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah kepala pemerintahan”. Sebagai pemegang fungsi ganda, yakni sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Peran Presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol atas suatu negara dan sebagai kepala pemerintahan, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.

Pada sistem pemerintahan presidensial yang dibangun dan diperkuat sejak reformasi, (seharusnya) tidak dikenal lagi adanya pembedaan dan apalagi pemisahan antara kualitas Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebagaimana diterapkan dalam sistem monarki-parlementer di Eropa Barat, perlakuan terhadap kepala negara dalam sejarah masa lalu yang memberikan kedudukan khusus kepada kepala negara sebagai simbol persatuan dan pusat seremoni kenegaraan juga sudah tidak relevan lagi untuk dikembangkan dewasa ini. Pemisahan tersebut juga tidak tepat jika

dikembangkan di Indonesia mengingat sistem pemerintahan presidensial Indonesia diperkuat dalam kerangka sistem negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*) dan negara demokrasi modern. Bahkan dalam konteks pengertian negara hukum (*rechstaat*), prinsip *the rule of law* dapat dikatakan bahwa secara simbolik yang dinamakan kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial itu adalah konstitusi (Asshiddiqie, 2006:7).

Dengan kata lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD Tahun 1945, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subjek hukum tata negara lainnya harusnya tunduk kepada konstitusi sebagai *the symbolic head of state*. Tidak ada keperluan untuk membedakan kapan Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kapan Presiden bertindak sebagai kepala pemerintahan, seperti kebiasaan yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer.

6.1.4 Upaya Perbaikan Kemampuan Manajerial dan Kepemimpinan

Upaya pengembangan kapasitas melalui upaya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan, dilakukan melalui:

- a. perbaikan kemampuan manajerial dilakukan melalui rekrutmen selektif para personil KSP, yang memiliki kompetensi dalam melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, dan percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- b. kemampuan manajerial dan kepemimpinan diukur antara lain dari kemampuan untuk melakukan komunikasi politik dengan kementerian atau dengan lembaga negara yang lain. Contoh dari kemampuan ini adalah

kegiatan bidang pangan, salah satu programnya yaitu pembangunan 1 juta ha dan rehabilitasi 3 juta ha. Untuk melakukan hal tersebut personil pada Kantor Staf Presiden bekerjasama dengan kementerian maupun lembaga, yaitu Kemenko Perekonomian, Bappenas, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, Kominfo, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi;

- c. Selain itu kompetensi manajerial dan kepemimpinan juga dikembangkan agar dapat melakukan analisis data dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan dan pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- d. Kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan melalui pengembangan sistem informasi yang dapat menyajikan data *real time* terkait bidang ekonomi makro (inflasi, APBN, penyerapan anggaran, realisasi pajak dll), membangun *early warning system* terhadap implementasi program ekonomi dan prioritas nasional beserta pengelolaan isu-isu strategis yang melingkupinya dengan bekerja sama dengan kementerian-kementerian terkait sebagai salah satu tools untuk membantu dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan;
- a. Kemampuan manajerial dan kepemimpinan dibutuhkan oleh Kantor Staf Presiden dalam menjalankan tugasnya memberikan pertimbangan-pertimbangan strategis, mencari sumbatan-sumbatan yang harus diselesaikan terutama untuk program-program prioritas Presiden dan membantu Presiden dalam komunikasi-komunikasi politik untuk memastikan program-program prioritas Presiden itu berlangsung dengan baik.

Urgensi dari pengembangan kapasitas melalui peningkatan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dilakukan karena luasnya fungsi pemerintahan, sehingga Presiden tidak cukup hanya dibantu oleh para menteri. Presiden dalam kedudukan sebagai pelaksana pemerintahan dapat pula didukung oleh jabatan-jabatan lain, termasuk jabatan-jabatan yang tidak diatur dalam UUD Tahun 1945. Presiden dalam kedudukan sebagai pelaksana pemerintahan selain didukung oleh Staf Khusus Presiden juga dibantu oleh lembaga pembantu Presiden lainnya, seperti Kantor Staf Presiden. Kantor Staf Presiden muncul sebagai suatu lembaga negara non struktural yang masuk dalam ranah eksekutif yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*). Lembaga nonstruktural dapat diartikan sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Isharyanto, lembaga nonstruktural diartikan juga sebagai lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*). Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (selanjutnya disebut sebagai LPND) yang setelah ditetapkannya undang-undang tentang kementerian negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian.

Menurut Jimly Asshidiqie, lembaga negara dapat dibedakan berdasarkan fungsi dan hierarkinya. Menurut fungsinya, lembaga negara dibedakan menjadi lembaga utama atau primer (*primary constitutional organ*) dan

lembaga pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*). Sedangkan menurut hierarkinya, lembaga negara dapat digolongkan menjadi organ lapis pertama, organ lapis kedua, dan organ lapis ketiga. Melihat pada hal itu juga, maka Kantor Staf Presiden termasuk kategori organ lapis kedua yang berfungsi sebagai lembaga negara pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*) di lingkungan eksekutif. Sebagai lembaga nonstruktural/lembaga penunjang (*auxiliary state organ*) yang masuk dalam ranah eksekutif yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*), maka Kantor Staf Presiden dalam pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya itu sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden selaku kepala eksekutif (*chief of executive*).

Kantor Staf Presiden dapat dikatakan unik karena staf/pegawai yang membantu Presiden berasal dari kalangan birokrasi yang dipilih berdasarkan keahlian (*merit system*) dan dari kalangan yang memiliki kedekatan dengan Presiden (*political appointee*). Hal ini terjadi karena di lingkungan KSP terdapat unit Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet serta Staf Khusus yang membantu Presiden.

Staf Khusus Presiden diangkat berdasarkan kaedah *spoil system* untuk menangani masalah yang menjadi perhatian utama Presiden. Adanya dua pola rekrutmen staf pada KSP sudah barang tentu memiliki manfaat karena besarnya kewajiban yang dimiliki Presiden. Namun di sisi lain, hal ini juga mengandung masalah karena pengangkatan Staf Khusus Presiden yang dilakukan melalui *spoil system* cenderung dipengaruhi oleh orang-orang yang berlatar belakang politik dan memiliki loyalitas kepada Presiden tanpa didasarkan pada kompetensi manajerial dan kepemimpinan sebagaimana layaknya jabatan birokrasi yang

lainnya. Hal ini berbeda dengan pegawai atau staf pada KSP yang diangkat berdasarkan *merit system* dan diangkat berdasarkan kompetensi dan integritas yang tinggi dalam melaksanakan pekerjaan birokrasi di KSP. Apabila kelompok pertama (*spoil system*) berorientasi untuk membantu Presiden dalam melaksanakan kewajibannya berdasarkan pertimbangan politik, maka staf pada kelompok kedua (*merit system*) cenderung bekerja profesional sebagai pegawai negeri dan non-partisan. Perbedaan ini jelas berpengaruh dalam lingkungan kerja dan hubungan personal pegawai di lingkungan KSP.

Kompetensi yang dimiliki oleh staf/pegawai KSP juga berpengaruh terhadap keefektifan dalam proses perumusan kebijakan publik. Staf pada KSP haruslah memiliki kemampuan analisis data menjadi informasi yang berguna dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan oleh Presiden. Hal ini dikarenakan tahapan formulasi atau perumusan kebijakan didahului oleh identifikasi masalah (*problems identification*) dan penyusunan agenda (*agenda setting*) terlebih dahulu. Menurut William N. Dunn, proses perumusan kebijakan, sebagaimana yang dikembangkan juga oleh Thomas Dye, terdiri dari enam tahapan, yaitu: *problem identification*, *agenda setting*, *policy formulation*, *policy legitimation*, *policy implementation*, dan *policy evaluation* (Nugroho, 2014). Oleh karena itu, staf pada KSP haruslah memiliki kemampuan untuk memahami proses tahapan perumusan kebijakan tersebut.

6.1.5 Upaya Pengembangan Sistem Akuntabilitas Internal dan Eksternal

Sistem akuntabilitas ini terkait dengan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran

yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Untuk kebutuhan ini maka dapat dilihat dari sejauh mana struktur KSP dapat mencapai target kerja maupun pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dari KSP.

Berdasarkan temuan yang dipaparkan pada bab sebelumnya terlihat bahwa ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal, yang dilakukan melalui:

- a. melakukan perubahan susunan organisasi di lingkungan KSP, sehingga dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai sebuah lembaga negara yang memberikan dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Sekretariat Kabinet memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah, serta juga mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet, serta pengangkatan dan pemberhentian Pejabat Eselon II;
- c. melaksanakan pengendalian dan pemberian masukan kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis;
- d. melakukan komunikasi politik dengan kementerian atau dengan lembaga lain, misalnya Deputy III mengelola isu-isu yang strategis bagi pemerintahan Indonesia dengan fokus utamanya adalah bidang perekonomian, sehingga harus melakukan komunikasi dengan kementerian yang membidangi bidang perekonomian.

Menurut Bagir Manan pejabat negara merupakan pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat

kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung.

Hal ini sesuai dengan kategorisasi lembaga negara menurut Bagir Manan yaitu:

- 1) Lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti lembaga kepresidenan, DPR, dan lembaga kekuasaan kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara;
- 2) Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif;
- 3) Lembaga negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency* (Bagir Manan, 2003:45).

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden, susunan organisasi Kantor Staf Presiden terdiri atas: (1) Kepala Staf Kepresidenan; (2) Deputi; dan (3) Tenaga Profesional. Kepala Staf Kepresidenan, deputi, dan tenaga profesional dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau bukan Pegawai Negeri Sipil.

Kantor Staf Presiden dapat menggunakan jasa konsultan dari luar pemerintahan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden yang berbunyi "Kantor Staf Presiden dapat menggunakan jasa konsultan dari luar pemerintahan sepanjang diperlukan dan tidak merugikan kepentingan Negara, serta dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan". Selain itu pada Pasal 10 ayat (1) juga dijelaskan "Untuk mendukung kelancaran

pelaksanaan tugas dan fungsinya, pada Kantor Staf Presiden dibentuk Sekretariat Kantor Staf Presiden". Sekretariat Kantor Staf Presiden mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Kantor Staf Presiden.

Pembangunan kapasitas organisasi KSP melalui upaya pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal juga mengacu pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan keputusan Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/Y/1999 tentang pedoman penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah, yang telah diperbaiki dengan Keputusan LAN Nomor 239/IX/6/8/2003, maka pemerintah (institusi di bawah naungan pemerintahan) wajib untuk melaksanakan sistem pengukuran kinerja (SPK). Inpres No. 7 Tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik (BPKP, 2007).

Inpres No. 7 Tahun 1999 juga menjadi pintu gerbang reformasi birokrasi pasca Orde Baru. Bersamaan dengan itu, lahir pula Sistem Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP sebagai manifestasi dari Inpres No. 7 Tahun 1999 menuntut instansi pemerintah mempertanggungjawabkan dan menjelaskan mengenai keberhasilan/kegagalan tingkat kerja yang dicapainya dengan melaporkan dokumen yang disebut Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Kondisi yang terjadi saat ini menggambarkan bahwa sistem pengukuran kinerja yang dilaksanakan di instansi pemerintah belum terbangun secara baik. Hal ini terjadi kemungkinan dikarenakan lahirnya Inpres No. 7 Tahun 1999 sebagai peraturan yang menuntut dijalankannya SAKIP adalah bentuk isomorpisme mimetik atau upaya meniru-niru yang dibuat Pemerintah Indonesia terhadap pemerintahan di negara lain yang dinilai lebih maju. Sebagaimana dikatakan oleh March dan Olsen (1976), isomorpisme meniru-niru akan dilakukan oleh suatu organisasi ketika teknologi organisasi kurang dipahami. Isomorpisme yang sifatnya meniru-niru memiliki dampak kurang baik, yakni cenderung untuk terjebak pada pelaksanaan suatu mekanisme kerja yang hanya sebatas seremonial formal, bukan berorientasi pada substansi (Tolbert dan Zucker 1983; Gudono 2014). Hal semacam itu memungkinkan berdampak pada pelaksanaan sistem pengukuran kinerja yang tidak bernilai tambah dan tekanan yang ada hanya memunculkan kepatuhan semu atau pelaksanaan ritual yang bertujuan agar organisasi dilihat patuh oleh lingkungan di luarnya (Gudono 2014).

Dalam konteks isomorpisme institusional, DiMaggio dan Powell (1983) berpendapat bahwa dari waktu ke waktu, ketika mencapai taraf yang mapan, organisasi cenderung untuk bergerak ke arah keseragaman, meskipun mungkin menunjukkan keseragaman yang hanya berada pada tataran awal. Istilah terbaik untuk menggambarkan proses “keseragaman” adalah “isomorpisme”. Hawley (1983) mengemukakan isomorpisme adalah proses yang memaksa satu unit dalam populasi menyerupai unit lain dalam menghadapi pengaturan yang sama dari suatu kondisi lingkungan tertentu.

Menurut Meyer (1979) dan Fennell (1980), ada dua jenis isomorpisme: pertama, isomorpisme kompetitif (*competitive isomorphism*), yakni: asumsi rasionalitas sistem yang menekankan persaingan pasar, perubahan yang bagus, dan pengukuran kesesuaian; dan yang kedua isomorpisme institusional (*institutional isomorphism*), dimana organisasi bersaing tidak hanya untuk sumberdaya dan pelanggan, tetapi untuk kekuasaan legitimasi politik dan institusional, serta untuk kesesuaian sosial dan ekonomi. Konsep isomorpisme institusional merupakan alat yang berguna untuk memahami politik dan tata cara yang meliputi kehidupan organisasi yang lebih modern, khususnya di lingkungan organisasi pemerintahan.

DiMaggio dan Powell (1983) mengidentifikasi tiga mekanisme untuk perubahan atau upaya yang dilakukan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan (*institutional isomorphic*). Pertama, isomorpisme koersif, merupakan hasil dari tekanan formal maupun informal yang diberikan pada organisasi dengan organisasi lainnya dimana mereka saling bergantung dan di dalamnya terdapat fungsi organisasi. Kedua, isomorpisme mimetik atau meniru-niru, terjadi ketika teknologi organisasi kurang dipahami (March dan Olsen 1976), ketika tujuan yang ambigu, atau ketika terdapat ketidakpastian lingkungan yang simbolik (Wijaya dan Akbar 2013), maka organisasi akan cenderung menjadikan diri mereka sebagai model yang sama seperti organisasi lain dan mendorong organisasi untuk melakukan imitasi. Ketiga adalah isomorpisme normatif yang berkaitan dengan profesionalisme (Larson 1977; Collins 1979; DiMaggio 1983).

Oleh karena itu perlu dilakukan langkah reformasi dalam organisasi KSP untuk menguatkan kapasitas kelembagaan agar efektif dalam membantu proses perumusan kebijakan, yaitu dengan mengharuskan kepala dan pejabat struktural

dan fungsional setingkat Eselon I dan Eselon II untuk menandatangani perjanjian kinerja (*performance contract*) dan pakta integritas (*integrity pact*). Perjanjian kinerja berlaku untuk jangka waktu satu tahun dan dapat diperpanjang selama satu tahun berturut-turut apabila kinerja pejabat yang bersangkutan memuaskan. Selain itu, kepala dan pejabat struktural dan fungsional setingkat Eselon I dan II kantor KSP dapat diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatannya jika melanggar perjanjian kinerja dan pakta integritas.

Dengan demikian, setiap unit kerja di lingkungan KSP wajib mengarahkan pelaksanaan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan visi, misi, dan tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Renstra. Selain itu, untuk meningkatkan kinerja kantor KSP harus melakukan evaluasi kinerja untuk menentukan pencapaian tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Renstra. Hasil evaluasi kinerja dijadikan dasar pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) kepada pegawai dan unit kerja di lingkungan KSP.

Walaupun demikian, Sihaloho dan Halim (2005) menilai bahwa niat penggunaan sistem pengukuran kinerja di sebagian besar instansi pemerintah lebih didominasi oleh tekanan luar (lihat juga, Tolbert dan Zucker 1983; Gudono 2014). Dalam beberapa kondisi, tekanan-tekanan (*coercion*) yang ada mengarahkan organisasi pada unsur yang dilegitimasi, seperti prosedur standar operasi untuk mencapai profesionalisme, serta memiliki pengaruh untuk mengarahkan perhatian pada kinerja (Zucker, 1987). Di samping itu, isomorpisme koersif juga berpotensi memunculkan kepatuhan semu atau pelaksanaan ritual yang bertujuan agar organisasi dilihat patuh oleh lingkungan di luarnya (Gudono 2014).

Cavaluzzo dan Ittner (2004) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengukuran kinerja terbagi menjadi dua kategori, yaitu faktor teknis, meliputi: kesulitan menentukan ukuran kinerja dan keterbatasan sistem informasi; dan faktor organisasional, meliputi: komitmen manajemen, otoritas pembuatan keputusan, dan pelatihan. Julnes dan Holzer (2001) juga mengemukakan bahwa faktor organisasional berupa respon organisasi yang terbuka terhadap perubahan serta keberadaan insentif bagi pegawai untuk menerapkan suatu sistem baru juga berdampak positif dan menjadi hal yang penting untuk diperhatikan.

Dalam pelaksanaan sistem pengukuran kinerja KSP, teknologi informasi adalah salah satu penopang dan alat bantu pelaksanaan. Kravchuk dan Schack (1996) mengatakan bahwa instansi pemerintah sering menghadapi masalah atau hambatan, seperti perbedaan defnisi data, teknologi, kemudahan untuk mengakses, dan jumlah data yang diperoleh dimana data-data tersebut digunakan untuk membuat LAKIP dan mengevaluasi capaian kinerja instansi. Selain itu, Gates (1999) menemukan bahwa hambatan utama yang kerap terjadi dalam implementasi sistem pengukuran kinerja strategis adalah pengabaian terhadap pengukuran aktivitas yang sulit, mengukur hal yang benar dengan cara salah, dan mengukur hal yang salah dengan cara benar. Hal semacam inilah yang sering kali mengganggu keberhasilan pelaksanaan sistem pengukuran kinerja.

6.1.6 Upaya Pengembangan Sumberdaya Manusia

Berdasarkan temuan yang dipaparkan pada bab sebelumnya memperjelas bahwa ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan SDM yaitu dilakukan melalui:

- (a) SDM yang dimiliki KSP dibagi dalam struktur dan fungsi, yang terbagi ke dalam beberapa Deputi, yaitu: Deputi I Bidang Pengelolaan dan Pengendalian Program Prioritas Nasional; Deputi II Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Sosial, Ekologi dan Budaya Strategis; Deputi III Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu-isu Ekonomi Strategis; Deputi IV Bidang Komunikasi Politik dan Diseminasi Informasi; dan Deputi V Bidang Kajian Politik dan Pengelolaan Isu-isu Hukum, Pertahanan, Keamanan dan HAM. Oleh karenanya SDM yang memenuhi bidang ini adalah mereka yang berkompeten dalam pelaksanaan tugas tersebut;
- (b) Pengembangan SDM, dilakukan dengan memilih SDM yang berkualitas dan memiliki kapasitas sesuai dengan tugas ke deputian yang dimiliki, juga dilakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program kerja. Koordinasi disini meliputi kebijakan strategis, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian. Hal ini merupakan bagian dari upaya pengembangan SDM karena diharapkan setelah koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dilakukan maka diharapkan efektivitas lembaga dalam proses perumusan kebijakan akan lebih efektif;
- (c) Pola pengembangan SDM yang dimiliki sudah sesuai dengan kebutuhan, tinggal mengaktifkannya dengan cara melakukan pola kerja yang sama dimana sama-sama menerapkan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, harmonisasi dan sinkronisasi, termasuk dalam pengembangan SDM yang ada di bidang ini adalah para pakar politik, hukum, ekonomi, pengembangan

SDM, kebudayaan dan maritim. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan SDM yang ada telah sesuai dengan kebutuhan.

Brown (2001:25), mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan. Sedangkan Morison (2001:42) melihat *capacity building* sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada.

Keban (2000) menyatakan bahwa dalam upaya memperkuat kelembagaan sebagai lembaga maupun sebagai individu aparatur dapat mengacu pada pengembangan kemampuan yang meliputi: (1) penyusunan rencana strategis dan formulasi kebijakan;(2) desain organisasi;(3) pendekatan manajemen; (4) moral dan etos kerja; dan (5) akuntabilitas. Sedangkan pengembangan individu meliputi:(1) kemampuan melakukan pekerjaan sesuai tuntutan pekerjaan;(2) kemampuan menghadapi masa depan; (3) pembinaan motif bekerja sesuai tuntutan pekerjaan; dan (4) pembinaan kepribadian dalam bekerja.

Konsep tersebut sejalan dengan pendapat Grindle (2007), yang menyatakan bahwa pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu aneka ragam strategi untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan responsivitas kinerja pemerintah yang baik dan benar. Aspek efisiensi berkaitan dengan manajemen waktu dan sumberdaya yang dibutuhkan guna mencapai suatu tujuan; keefektifan berupa

kepentingan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk mencapai tujuan.

Hasil studi Grindle (1997) tentang pembangunan kapasitas di lembaga-lembaga organisasi publik di negara-negara berkembang, antara lain: Maroko, Afrika, Ghana, Bolivia, Thailand, dan Sri Lanka yang menemukan salah satu dimensi faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan lembaga publik (negara), yaitu: dimensi sumberdaya manusia (*Human Resources Dimension*). Dimensi ini memfokuskan pada kualitas sumberdaya manusia, baik dari pengalaman, pendidikan secara individu maupun kelembagaan. Dalam hal ini sumberdaya manusia dituntut mempunyai kemampuan dalam menajerial, profesional, cepat dan tanggap atas pekerjaan yang menjadi tugasnya.

6.1.7 Upaya Pengembangan Sistem Jaringan (*Networking*)

Upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP dilakukan melalui pengembangan sistem jaringan, hal ini terjadi seperti pada lembaga negara pendukung atau penunjang (*state auxiliary organ*) lainnya di lingkungan eksekutif. Berdasarkan temuan yang dipaparkan sebelumnya diketahui bahwa ada upaya pengembangan kapasitas yang dilakukan pada KSP melalui upaya pengembangan sistem jaringan yaitu dilakukan melalui:

- a. KSP melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi

kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*). Fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan (manajemen kabinet) KSP lebih difokuskan pada formulasi/perumusan kebijakan baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun hasil sidang kabinet, untuk merumuskan peraturan dan atau keputusan Presiden;

- b. Pengembangan sistem jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan pengembangan sistem jaringan atau manajemen kabinet dalam arti sempit, yaitu mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet dimana KSP melaksanakan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengendalian (*directing*) kebijakan dan program pemerintah.

Dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi KSP, perlu dikembangkan sistem komunikasi dan informasi manajemen yang terbuka dan terintegrasi, agar dalam keadaan tertentu (karena sifat pekerjaan yang khusus, mendesak dan memerlukan kecepatan penyelesaian) Kepala KSP dapat membentuk tim khusus dan/atau kelompok kerja. Menurut hasil studi Grindle (1997) tentang pembangunan kapasitas lembaga-lembaga organisasi publik di negara-negara berkembang, salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan organisasi publik adalah jaringan tugas (*Task Network Dimension*). Dalam hal ini, organisasi yang terlibat untuk meningkatkan kinerja membutuhkan jaringan antar lembaga. Peningkatan kinerja dipengaruhi oleh jaringan yang ada dan koordinasi

antar lembaga yang terlibat di dalamnya. Jaringan terdiri dari pihak-pihak terkait yang mempunyai tujuan dan tingkat kinerja yang sama.

Melalui jaringan internal dan jaringan eksternal yang ada, KSP dapat lebih mudah menyusun agenda pemerintah, dalam hal ini agenda pemerintah dalam rangka penyusunan kebijakan publik. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu proses dalam perumusan kebijakan publik adalah penyusunan agenda pemerintah. Indiahono (2009) menyebutkan bahwa tahapan perumusan kebijakan publik terdiri dari: (1) penyusunan agenda pemerintah; (2) agenda pemerintah; (3) formulasi dan legitimasi kebijakan; dan (4) kebijakan. Tahapan penyusunan agenda pemerintah mencakup tiga aspek, yaitu: (a) persepsi masalah publik, yaitu mencakup bagaimana isu atau masalah publik dipersepsikan oleh masyarakat, apakah dipandang sebagai sesuatu yang penting atau biasa-biasa saja; (b) pendefinisian masalah, yaitu pembatasan dan identifikasi masalah publik; dan (c) mobilisasi dukungan untuk masuknya masalah publik menjadi agenda pemerintah.

Untuk menyamakan persepsi bahwa suatu masalah merupakan isu publik yang penting dan harus menjadi agenda pemerintah maka diperlukan koordinasi dengan kementerian atau lembaga lainnya yang ada dalam jaringan eksternal yang sudah terbentuk melalui upaya pengembangan kapasitas KSP. Setelah masalah publik menjadi agenda pemerintah, maka tahapan selanjutnya adalah proses politik, yaitu pembahasan pada lembaga legislatif, yang juga melibatkan berbagai kelompok kepentingan. Tahapan ini disebut sebagai formulasi dan legitimasi kebijakan, yang mencakup kegiatan-kegiatan:

- (a) mendisain tujuan dan program yang dapat diterima untuk menyelesaikan masalah publik;

- (b) menganalisis berbagai macam informasi, biasanya dilakukan oleh para ahli dalam bidangnya, sehingga dapat menghasilkan rumusan kebijakan publik yang berkualitas;
- (c) merancang berbagai alternatif kebijakan yang memiliki kemungkinan paling rasional dan fisibel dalam memecahkan masalah publik;
- (d) advokasi dan membangun koalisi dalam rangka upaya mengembangkan dan memasukkan alternatif kebijakan yang memenuhi harapan “kelompoknya”, sehingga dalam kegiatan ini nampak ada “persaingan” antar-kelompok kepentingan agar kepentingannya terwakili dalam alternatif kebijakan;
- (e) kompromi, negosiasi dan keputusan, merupakan langkah terakhir dalam proses perumusan kebijakan publik, dimana masing-masing pihak saling “menerima” dan “memberi” sehingga terjadi kompromi untuk suatu keputusan yang melahirkan kebijakan publik terbaik.

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi Minor (1):

Upaya pembangunan kapasitas akan efektif jika: (a) visi dan misi organisasi terjabarkan secara operasional dan dipahami oleh semua stakeholders dalam organisasi; (b) sistem kebijakan yang dibuat memiliki kemampuan adaptif terhadap perubahan internal dan eksternal; (c) adanya struktur organisasi yang efisien namun efektif dalam mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi; (d) adanya perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan dari para personil yang menduduki jabatan tertentu; (e) pengembangan sumberdaya manusia yang diarahkan pada peningkatan kemampuan konseptual dan teknis yang koheren dengan tugas pokok dan fungsinya; (f) sistem akuntabilitas internal dan eksternal yang diukur melalui pencapaian kinerja individu dalam jabatannya; dan (g) pengembangan sistem jaringan yang menghasilkan dukungan bagi organisasi untuk mewujudkan visi dan misinya.

6.2 Dampak Pembangunan Kapasitas Terhadap Keefektifan Proses Penyusunan Kebijakan Publik yang Dilakukan Kantor Staf Presiden

Dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang telah dirumuskan sebagai berikut:

- a. Presiden memiliki 100 program dan kegiatan prioritas nasional, yang dipilih dari janji-janji Presiden dan Wakil Presiden diantaranya: sektor pangan, energi, infrastruktur, maritim, kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan reformasi birokrasi, yang dipantau dan dilaporkan Kantor Staf Presiden kepada Presiden dan Wakil Presiden setiap tiga bulan. Untuk pelaksanaannya, Kantor Staf Presiden menggunakan media Sistem Pemantauan yang terhubung ke seluruh Kementerian/Lembaga dimana semua perkembangan pembangunan dapat disampaikan secara online, cepat, dan efektif, untuk selanjutnya diambil langkah-langkah *debottlenecking* bila diperlukan. Kegiatan ini merupakan bagian dari proses perumusan kebijakan untuk mempercepat pelaksanaan kegiatan prioritas nasional;
- b. Untuk memantau 100 program kegiatan prioritas tersebut kemudian KSP membuat 5 program sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan program tersebut. KSP memiliki produk kebijakan Situation Room Presiden (Ruang Kendali Operasi Presiden); data.go.id; TEPR; LAPOR; dan PANTAU; sebagai “ruang” untuk memperoleh masukan kebijakan dalam rangka perumusan kebijakan;
- c. Hasil Verifikasi Lapangan ditampilkan secara spasial pada peta sehingga proses verifikasi lapangan yang menjadi bagian dari siklus pemantauan 100 program prioritas pembangunan dapat secara efektif dan efisien berjalan

sesuai jadwal dan secara *real time* ditampilkan kepada pimpinan untuk dijadikan bahan laporan kepada Presiden dan Wakil Presiden pada Sidang Kabinet, dan digunakan sebagai bahan dalam proses perumusan kebijakan selanjutnya.

Di samping aktivitas tersebut, dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP juga dapat dilihat dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Setiap empat bulan Kantor Staf Presiden melakukan evaluasi kinerja kementerian, untuk memperoleh masukan bagi perumusan kebijakan selanjutnya;
- b. Penilaian kinerja kementerian tidak hanya dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), namun juga dilakukan oleh Kantor Staf Presiden (KSP). Hal ini dilakukan untuk memperoleh pengetahuan tentang preferensi publik terhadap kementerian dan lembaga, untuk selanjutnya digunakan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. KSP mengevaluasi terhadap program-program pemerintah yang dilaksanakan kementerian, dilakukan secara rutin dan berkala. Hasilnya akan langsung diberikan kepada Presiden sebagai bahan evaluasi. Dengan demikian, Presiden memperoleh masukan sehingga kebijakan yang akan dirumuskan dapat memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat.

Apa yang dilakukan oleh KSP di atas, sejalan dengan pemikiran dalam Model Rasional dalam proses perumusan kebijakan (Nugroho, 2014). Menurut model ini, bahwa kebijakan publik mengedepankan gagasan sebagai *maksimum social gain*, yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih

kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan berikut ini: (a) mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya; (b) menemukan pilihan-pilihan; (c) menilai konsekuensi masing-masing pilihan; (d) menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan; dan (e) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Presiden dan Wakil Presiden tidak selalu merumuskan kebijakan dalam bentuk tertulis, kecuali karena urgensinya sangat penting bagi publik. Kebijakan yang dikeluarkan dapat pula dalam bentuk petunjuk-petunjuk atau arahan yang diberikan oleh Presiden kepada para menteri kabinet. Aktivitas perumusan kebijakan seperti ini sejalan dengan Model Pengamatan Terpadu dalam proses perumusan kebijakan publik (Nugroho, 2014). Model ini merupakan suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, menetapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Koordinasi dan komunikasi dalam proses perumusan kebijakan publik sangat penting, karena dengan demikian kebijakan yang akan dirumuskan dapat menjadi lebih baik. KSP telah mengambil posisi tersebut, yang menjembatani antara Presiden dengan para menteri kabinet. Sebagaimana yang dikatakan oleh Steers (1985), bahwa untuk membentuk suatu kerja sama yang baik jelas perlu

adanya komunikasi yang baik antara unsur-unsur yang ada di dalam organisasi tersebut. Komunikasi yang baik akan menimbulkan saling pengertian dan kenyamanan dalam bekerja.

Berdasarkan deskripsi dan bahasan tersebut, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi Minor (2):

Pembangunan kapasitas dalam organisasi akan berdampak efektif terhadap proses perumusan kebijakan jika terdapat koordinasi dan komunikasi yang melahirkan kerjasama antar bagian-bagian dalam organisasi, dan juga dengan organisasi lainnya yang terkait, dimana masing-masing bagian dapat memberikan masukan melalui proses tersebut, sehingga dapat diketahui preferensi publik yang membutuhkan dirumuskannya suatu kebijakan.

6.3 Faktor-faktor yang Memperkuat dan Memperlemah Kantor Staf Presiden dalam Upaya Pembangunan Kapasitas

Berdasarkan data yang telah disajikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat faktor eksternal yang memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Persepsi eksternal tentang benturan kewenangan KSP. Benturan kewenangan KSP terjadi dalam dua aspek, yaitu benturan di internal lembaga kepresidenan dan benturan di eksternal lembaga kepresidenan. Di internal lembaga kepresidenan, secara organisasi terdapat beberapa organisasi yang langsung berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang berada di lingkungan istana, yaitu Kementerian Sekretaris Negara (Kemsetneg), Sekretaris Kabinet (Setkab), dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP);
- b) Persepsi eksternal tentang pembubaran KSP. Penataan kelembagaan termasuk di lembaga kepresidenan harus dilakukan secara cepat dan segera,

khususnya mengenai KSP. Mengingat saat ini kelembagaan Kemsetneg dan Setkab sudah cukup ideal, dan oleh karena itu KSP sebaiknya dibubarkan. Efisiensi anggaran dan sumberdaya manusia serta keefektifan ketatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, dan di samping itu potensi gesekan antara lembaga dapat diminimalisasikan apabila KSP dibubarkan.

Berdasarkan naskah akademik tentang Kantor Presiden (Mei, 2014), disebutkan bahwa: "Pembentukan suatu lembaga negara harus disesuaikan dengan konsep ketatanegaraan yang komprehensif, bukan bersifat reaktif-responsif, melainkan bersifat preventif-solutif". Oleh karena itu, usulan pembubaran KSP sebaiknya dikaji secara matang dan komprehensif, sehingga diperoleh solusi yang tepat tentang bentuk kelembagaan Kantor Kepresidenan yang ideal. Selanjutnya, disebutkan dalam hasil kajian naskah akademik tersebut (khususnya pada kajian teoretis), bahwa lembaga yang sudah ada sekarang sebaiknya dievaluasi, mulai dari kondisi internalnya masing-masing, misalnya menyangkut: sumberdaya manusianya, kondisi keuangan dan aset atau kekayaan negara yang dikelolanya, sistem aturan yang berlaku di dalamnya serta perangkat sistem administrasi yang dijalankannya, tugas pokok dan fungsinya, hasil kerja dan kinerjanya dalam kenyataan, nilai kegunaannya, dan maksud pembentukannya (disain organisasinya). Artinya, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap organisasi Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet sebagai salah satu *auxilliary organ*. Dua lembaga yang terpisah dan setara serta fungsi yang berbeda merupakan potensi besar yang dapat menyokong terbentuknya kutub konflik yang dapat menyebabkan kebuntuan pemerintahan tanpa disertai alternatif untuk mengatasinya.

Selain itu, tinjauan dari sudut teori konstitusional, peran politik Sekretariat Negara pada negara kesatuan dengan sistem presidensial cenderung lebih kuat daripada peran politik Sekretariat Negara atau kantor kepresidenan lainnya pada negara federal dengan sistem presidensial. Hal ini dikarenakan kewenangan Sekretariat Negara pada negara federal-presidensial bersifat reduktif (*reduced power*) dimana kekuasaan pemerintah federal merupakan sisa dari kekuasaan negara bagian, sementara kewenangan Sekretariat Negara pada negara kesatuan-presidensial terpusat pada Presiden (*centralized power*) yang sebagian kekuasaan politiknya bisa ditransfer kepada Pemerintah Daerah (*devolved power*).

Oleh karena itu, berdasarkan pada sistem pemerintahan yang digunakan dan berdasarkan permasalahan kelembagaan yang dialami, maka solusi yang tepat bukan membubarkan Kantor Kepresidenan, tetapi menggabungkan tugas dan fungsi Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dalam satu lembaga KSP, untuk meningkatkan kualitas dukungan dan pelayanan kepada Presiden. Artinya, Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet harus dilebur menjadi satu lembaga yang berfungsi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara.

Melalui penggabungan tersebut diharapkan kapasitas KSP sebagai suatu lembaga kepresidenan dapat ditingkatkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Grindle (2007), yang menyatakan bahwa pembangunan kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu aneka ragam strategi untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan responsivitas kinerja pemerintah yang baik dan benar. Aspek efisiensi berkaitan dengan manajemen waktu dan sumberdaya yang dibutuhkan guna mencapai suatu tujuan; keefektifan berupa

kepentasan usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk mencapai tujuan.

Sedangkan faktor eksternal yang memperkuat Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a) Keberadaan KSP dapat menggeser perspektif publik dalam memandang pemimpin, dari sekadar pribadi subjektif menjadi profesional;
- b) Akuntabilitas politik yang akan berdampak penghematan biaya politik. Visi-misi dan janji politik akan dinilai ketercapaiannya, yang menjadi *track record* dalam karir politik;
- c) KSP menjadi lembaga komunikasi strategis presiden, baik internal maupun eksternal. Fungsi ini belum pernah ada sebelumnya. Langkah Presiden Joko Widodo mengubah Unit Staf Kepresidenan menjadi Kantor Staf Kepresidenan sekaligus mengganti pimpinannya telah tepat. KSP di satu sisi mengisi kebutuhan kelembagaan Presiden;
- d) Menegaskan posisi praktik kelembagaan berbasis empat fungsi strategisnya. Langkah ini membutuhkan kesatuan pandangan internal kelembagaan (*institutional settlement*) di KSP;
- e) Revisi Perpres yang menegaskan posisi dan kerja KSP. Namun, tanpa kuatnya komunikasi politik Kepala Staf Kepresidenan, tekanan dari luar KSP bukan hal yang tidak mungkin untuk kembali muncul dalam bentuk lain.

Seiring tuntutan reformasi dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan, maka Presiden sebagai pimpinan pemerintahan yang bertanggung jawab dalam mewujudkan pembangunan nasional harus bersikap

responsif terhadap berbagai perubahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Demikianlah halnya dengan KSP sebagai bagian dari lembaga negara bentukan Presiden, segera mengambil langkah dalam merespon reformasi, yaitu dengan cara mengubah pola atau alam pikiran (*mind set*) dan pola budaya (*culture set*) atau merubah paradigma.

Hal tersebut dapat dicapai dengan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dalam organisasi KSP. Grindle (1997) berpendapat bahwa pembangunan kapasitas mempunyai dimensi, fokus dan tipe kegiatan, diantaranya:

- (1) pengembangan sumberdaya manusia, dengan fokus: personel yang profesional dan kemampuan teknis, dengan tipe kegiatan antara lain: pelatihan, praktek langsung, kondisi iklim kerja dan rekrutmen;
- (2) dimensi penguatan organisasi, dengan fokus pada tata-kelola untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, dengan tipe kegiatan antara lain: sistem insentif, perlengkapan personil;
- (3) reformasi kelembagaan, dengan fokus pada kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan antara lain: aturan main ekonomi politik, perubahan kebijakan dan regulasi serta reformasi konstitusi.

Apabila pembangunan kapasitas menjadi serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan dan responsivitas, maka pembangunan kapasitas tersebut harus memusatkan perhatian pada dimensi pengembangan sumberdaya manusia, dimensi penguatan organisasi dan dimensi reformasi kelembagaan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dirumuskan proposisi sebagai berikut:

Proposisi Minor (3):

Faktor-faktor yang memperlemah upaya pembangunan kapasitas dalam organisasi akan dapat dieliminir jika perspektif masyarakat terhadap organisasi tersebut responsif terhadap kepentingan mereka, dan organisasi secara simultan dan berkesinambungan dapat terus melakukan upaya pengembangan sumberdaya manusianya, upaya penguatan organisasi dan melakukan reformasi kelembagaan.

Berdasarkan proposisi minor yang telah disajikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan proposisi mayor sebagai berikut:

Proposisi Mayor:

Pembangunan kapasitas organisasi akan berdampak efektif terhadap proses perumusan kebijakan publik ditentukan oleh faktor-faktor: *pertama*, keberhasilan organisasi untuk: (a) memberikan pemahaman yang jelas tentang visi dan misi organisasi kepada stakeholders serta dapat merumuskan secara operasional dalam bentuk program kerja; (b) melakukan perbaikan sistem kebijakan; (c) melakukan perbaikan struktur organisasi; (d) melakukan perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan; (e) melakukan pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal; (f) upaya pengembangan sumberdaya manusia; dan (g) melakukan pengembangan sistem jaringan (*networking*). *Kedua*, adanya komunikasi dan koordinasi yang efektif yang dapat mengidentifikasi kecenderungan preferensi publik untuk dimasukkan ke dalam agenda setting perumusan kebijakan; dan *ketiga*, organisasi secara simultan dan berkesinambungan melakukan upaya pengembangan sumberdaya manusianya, penguatan organisasi dan reformasi kelembagaan.

6.4 Model Rekomendasi Pembangunan Kapasitas Kantor Staf Presiden yang Dapat Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik

Model penerapan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik saat ini sudah berlangsung tahun ketiga, sejak dicanangkan mulai tahun 2014. Namun secara empiris, baik dari sisi yuridis dalam rumusan kebijakan hingga pada tataran implementasinya, masih terdapat kelemahan, disamping keunggulannya. Kelemahan itu perlu

direkonstruksi untuk penataan kembali, sebagai model alternatif pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik.

Secara empiris pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan efektivitas perumusan kebijakan publik masih terdapat kelemahan yang perlu direkonstruksi, yaitu:

1) Dalam lingkup rumusan, terdiri dari:

- a) Payung hukum. Belum terumuskan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupan melalui perkembangan potensi, kecakapan, kreativitas dan kemandirian. Konsep ini sangat ideal dan mulia, tetapi pada tataran kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan, baik secara teknis maupun secara manajerial. Hal ini disebabkan oleh belum adanya regulasi yang tegas untuk memberi tekanan ke KSP.
- b) Sumber anggaran. Dari sisi anggaran, dimana program ini berlaku secara universal (sama rata). Pertimbangannya adalah: (1) dari sisi efisiensi dan keefektifan penyelenggaraan, karena kondisi ini kalau dibiarkan berlaku seperti sekarang, kedepan akan menjadi beban APBN dalam arti menjadi beban pemerintah; (2) biaya penyelenggaraan, jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran, sehingga harus ada pembatasan maksimal dalam bentuk regulasi; (3) ada kontrak perjanjian antara dalam tubuh KSP, namun dari sisi yuridis lemah. Pihak KSP lebih memiliki hubungan hirarkhi dan ikatan emosional secara langsung dengan Presiden dan Wakil Presiden. Disini posisi KSP hanya sifatnya membantu

(tugas pembantuan) program Presiden, namun demikian pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik dominan bernuansa politis.

2) Lingkup pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik terdiri dari:

- a) Organisasi pelaksana. Organisasi pelaksana sebagai tim manajemen yang dibentuk oleh Presiden mempunyai tugas mengkoordinasi kebijakan yang dicanangkan oleh Presiden. Program pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik. Dalam struktur organisasi pelaksana tim manajemen KSP menunjukkan hubungan koordinatif secara tidak langsung antara tim manajemen/deputi dengan presiden, karena secara hirarkhi atasan langsung adalah Presiden. Namun hubungan koordinasi ini belum berjalan dengan baik.
- b) Pembiayaan. Dalam penyelenggaraan tanggung jawab cukup berat. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab manajemen ke KSP. Oleh karena basis penyelenggaraan program ini adalah ditingkat KSP. Melihat rumusan tugas dan tanggung jawab maka beban kerja semakin berat, bahkan cukup variatif, yakni kewajiban melayani kebijakan Presiden dan melayani kebijakan lain dari Presiden. Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program KSP. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan rigid dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inprosedural dan mismanajemen.

- c) Penyaluran dan Pencairan dana. Rumusan kebijakan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik lebih dominan menunjukkan nuansa politik dari partai tertentu. Tahapan-tahapan rumusan sejumlah persyaratan penyaluran dana pada tataran implementasi kebijakan proses birokrasinya cukup panjang dan kurang efisien, banyak menyita waktu dan mengganggu kegiatan rutin.

Setelah memetakan beberapa kelemahan tersebut, maka dibawah ini dapat diuraikan keunggulan atau kelebihan sebagai berikut:

- (1) Rumusan Kebijakan Pembangunan Kapasitas KSP dalam Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik.
- a) Payung hukum. Konsep dan program pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik sangat ideal dan mulia, sekalipun pengimplementasiannya dari sisi hukum masih lemah, tetapi konsistensi Presiden pada kebutuhan kebijakannya cukup responsibilitas. Dalam setiap kebijakan dilahirkan oleh aktor penyelenggara publik tidak lepas dari payung hukum sebagai dasar fundamental untuk merumuskan sebuah kebijakan (*policy*) dan tertib hukumnya pada tataran implementasi sebuah kebijakan.
- b) Anggaran. Merumuskan sebuah kebijakan sampai dengan tataran implementasinya secara realistis harus diikuti oleh anggaran sebagai sumber pembiayaan. Sebaik apapun rumusan kebijakan tanpa adanya anggaran sulit akan diimplementasikan. Konsep anggaran dalam berbagai cara telah menekankan pada dimensi politiknya, apa lagi program pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik, rumusannya lahir dari aktor seorang pejabat

publik yang berasal dari warna politik yang berbeda dengan warna-warna politik keanggotaan lainnya pada institusi. Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional. Dalam hal ini KSP dapat menjalankan fungsi sebagai pelaksana program. Sejak dicanangkan program itu sebagai konsekwensi tanggung jawab politik seorang aktor pejabat publik yang bertanggung jawab oleh Presiden kepada masyarakat yang memercayainya.

- c) Rumusan Kebijakan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik menunjukkan keberpihakan pemerintah kepada masyarakat. Walaupun dalam pelaksanaan kebijakan terbatas biaya operasional, namun kebijakan yang telah dirumuskan oleh aktor pejabat publik tetap mempunyai implikasi nilai politik. Sehingga masih ada partisipasi dan dukungan masyarakat dan pelaku kementerian.
- (2) Implementasi Kebijakan pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik, telah berjalan dengan baik dilihat dari adanya upaya untuk memperbaiki sistem kebijakan, akuntabilitas internal dan eksternal, upaya pengembangan sumberdaya manusia dan juga pengembangan jaringan organisasi.

KSP membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupannya melalui program pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan efektivitas perumusan kebijakan publik secara. Konsep ini sangat

ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan presiden, baik secara teknis maupun secara konseptual. Oleh karena itu perlu adanya regulasi sebagai payung hukum yang mengatur secara tegas dan teratur dalam memberikan tekanan ke Presiden dan lembaga negara. Sehingga hal ini perlu dirumuskan kembali dan dikelola sedemikian rupa model pelaksanaannya agar satu pandangan dan tepat sasaran.

Presiden dan KSP menyadari bahwa sesungguhnya dalam penyelenggaraan program pembangunan nasional secara yuridis diamanatkan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Memenuhi amanat tujuan pembangunan nasional itu Pemerintah pusat (presiden) menjamin terselenggaranya pembangunan nasional yang lebih baik dan tertata. Kebijakan tersebut relevan dengan bergulirnya kebijakan pembangunan nasional.

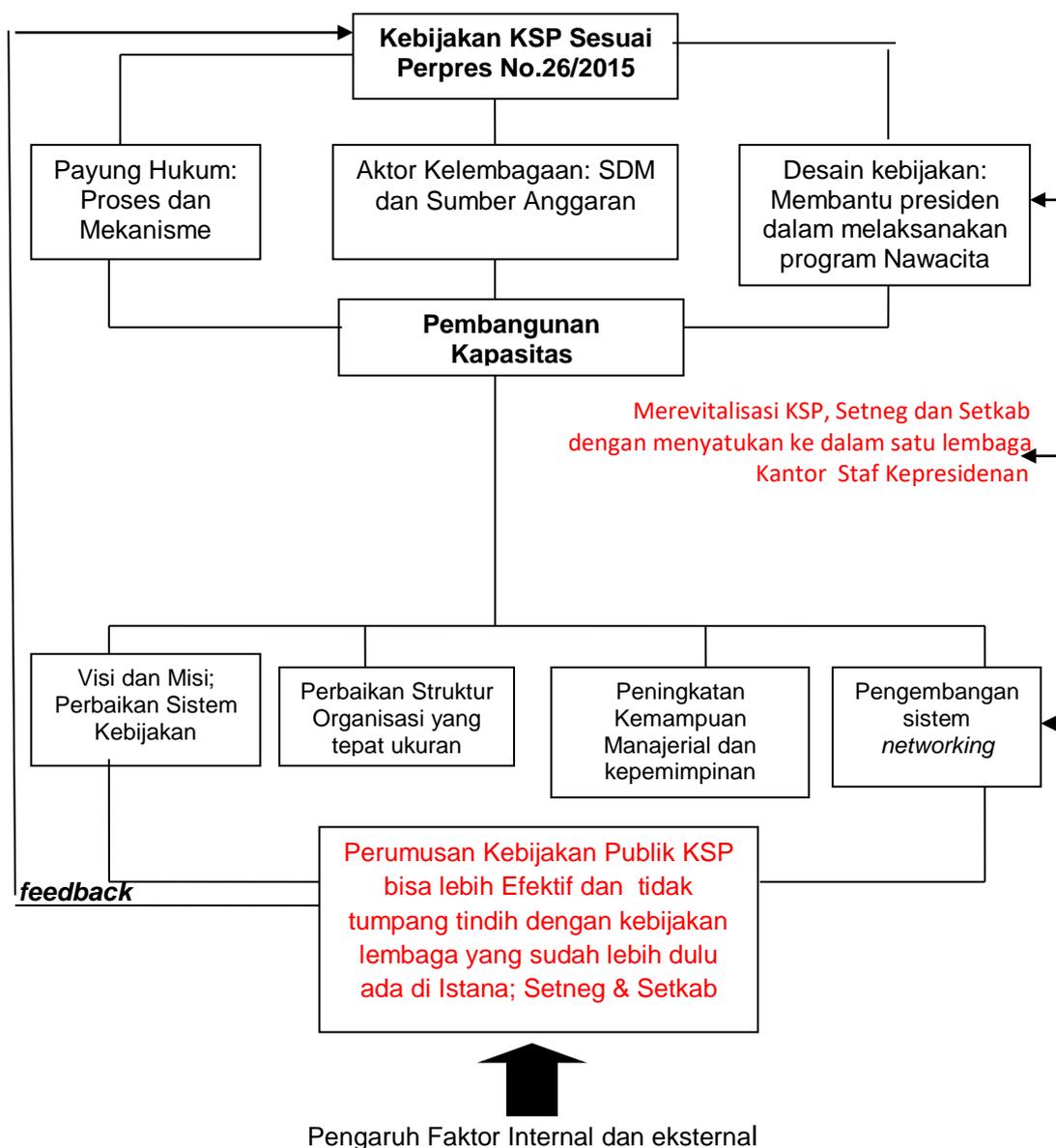
Prosedur dan hirarkhi hukum dalam penyelenggaraan yang dicanangkan oleh KSP didukung oleh teorinya Anderson (2006,10-17), yang membaginya dalam empat kategori dari kebijakan publik, yakni: kebijakan substantif dan prosedural, ada suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya. Kemudian Anderson (2006:6) menjelaskan lagi bahwa kebijakan sebagai tindakan didesain secara sengaja, relatif stabil dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Program pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik yang dicanangkan oleh KSP didesain sedemikian

baiknya oleh aktor pejabat publik untuk menyelesaikan masalah pembangunan nasional. Presiden menyadari kebutuhan pembangunan nasional adalah hal sangat mendasar dalam kehidupan masyarakat, hanya yang menjadi permasalahan pada tataran implementasi yakni basis penyelenggaraan tingkat nasional.

Kondisi implementasi kebijakan seperti itu perlu dievaluasi guna tertibnya dan konsistensi penyelenggaraannya ke depan, yakni lebih intensifnya membangun saling pengertian dan koordinasi yang lebih baik antara KSP dengan Presiden, duduk bersama untuk membahas bentuk rumusan kebijakan yang strategis dalam menutupi kelemahan kebijakan yang menjadi keluhan masyarakat. Proses pertanggungjawaban keuangan dan evaluasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat tertibnya administrasi, keberhasilan dan atau kegagalan sebuah kebijakan yang telah dirumuskan. Fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja kebijakan, terutama berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dan ketepatan pertanggungjawaban anggarannya. Dengan demikian maka harus ada feedback dari rumusan kebijakan sebelumnya yang telah diimplementasikan untuk digunakan selanjutnya dalam perbaikan atau perumusan kebijakan yang baru serta mengidentifikasi kebutuhan untuk pengembangan kapasitas organisasi. Selain itu, karena adanya *overlapping* tugas dengan lembaga lainnya yang ada di Istana Kepresidenan, maka dibutuhkan komunikasi dan koordinasi eksternal dalam proses perumusan kebijakan publik yang efektif.

Berdasarkan deskripsi tersebut, rekonstruksi model alternatif pembangunan kapasitas KSP dalam meningkatkan keefektifan perumusan kebijakan publik dapat dilihat melalui visualisasi gambar dibawah ini;



Gambar 6.2: Model Rekomendasi Pembangunan Kapasitas KSP dalam Rangka Meningkatkan Keefektifan Perumusan Kebijakan Publik

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

7.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah disajikan dalam bab sebelumnya, maka dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut:

- (1) Upaya pembangunan kapasitas pada Kantor Staf Presiden dilakukan melalui upaya pengembangan sistem jaringan yaitu dilakukan melalui:
 - (a) penentuan visi dan misi organisasi yang jelas; dimana visi dan misi KSP ditentukan dengan mengikuti atau mengadopsi visi dan misi Presiden secara langsung karena tugas dan fungsi KSP adalah memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis penyelesaian masalah secara komprehensif, percepatan pelaksanaan dan pemantauan program prioritas nasional serta tugas lain yang diberikan Presiden;
 - (b) Perbaikan sistem kebijakan, yang dilakukan melalui upaya menegaskan kembali kedudukan KSP sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi memberi dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden, dan melakukan fungsi pengendalian dalam rangka memastikan bahwa program-program prioritas nasional dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden;
 - (c) Perbaikan struktur organisasi yang tepat ukuran, yang dilakukan melalui penguatan payung hukum yang menjadi dasar hukum regulasi sekaligus

dasar pembentukan struktur organisasinya adalah dengan melebur KSP, Setneg dan Setkab ke dalam lembaga Kantor Staf Kepresidenan;

- (d) Perbaikan kemampuan manajerial dan kepemimpinan, yang dilaksanakan melalui rekrutmen selektif para personil KSP, yang memiliki kapabilitas dan kompetensi dalam melaksanakan fungsi menyelesaikan masalah secara komprehensif terhadap program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, dan percepatan atas pelaksanaan program-program prioritas nasional;
- (e) Pengembangan sistem akuntabilitas internal dan eksternal, yang dilakukan dengan melaksanakan pengendalian dan pemberian masukan kebijakan, strategi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis;
- (f) Pengembangan sumberdaya manusia, yang dilakukan dengan memilih SDM yang berkualitas dan memiliki kapasitas sesuai dengan tugas ke deputian yang dimiliki, juga dilakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program kerja. Sebab itu, SDM KSP saat ini yang berasal dari solidaritas afiliasi politik semata dan sekadar relawan pendukung Presiden Jokowi tanpa kapabilitas dan kompetensi yang professional harus segera ditertibkan;
- (g) Pengembangan sistem jaringan (*networking*), dengan melaksanakan pengembangan sistem jaringan secara internal melalui manajemen kabinet dalam arti yang luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, KSP melaksanakan fungsi manajemen kabinet dengan melaksanakan fungsi

monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan. KSP melakukannya tidak hanya pada tahap implementasi, namun juga pada tahap formulasi kebijakan. Karena itu, fungsi analisis kebijakan yang dilakukan oleh KSP bersifat terintegrasi, dari formulasi sampai dengan reformulasi kebijakan (*integrated policy analysis*). Fungsi monitoring, evaluasi dan koordinasi kebijakan (manajemen kabinet) KSP lebih difokuskan pada formulasi/perumusan dan implementasi kebijakan baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun hasil sidang kabinet. Pengembangan sistem jaringan internal dalam bentuk manajemen kabinet dalam arti luas diwujudkan dalam upaya memberikan saran atau rekomendasi kebijakan kepada anggota kabinet dan pimpinan lembaga pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan pengembangan sistem jaringan atau manajemen kabinet dalam arti sempit yaitu mengelola persiapan dan tindak lanjut sidang-sidang kabinet dimana KSP melaksanakan fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), koordinasi (*coordinating*), dan pengendalian (*directing*) kebijakan dan program pemerintah.

- (2) Dampak pembangunan kapasitas terhadap keefektifan proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang telah dirumuskan dapat disimpulkan sebagai berikut:
 - (a) Presiden memiliki 100 program dan kegiatan prioritas nasional, yang dipilih dari janji-janji Presiden dan Wakil Presiden diantaranya sektor Pangan, Energi, Infrastruktur, Maritim, Kesehatan, Pendidikan, Kemiskinan, dan Reformasi Birokrasi, yang dipantau dan dilaporkan Kantor Staf Presiden kepada Presiden dan Wakil Presiden setiap 3

bulan. Untuk pelaksanaannya, Kantor Staf Presiden menggunakan media sistem pemantauan yang terhubung ke seluruh Kementerian/Lembaga dimana semua perkembangan pembangunan dapat disampaikan secara online, cepat, dan efektif, untuk selanjutnya diambil langkah-langkah *debottlenecking* bila diperlukan.

- (b) Untuk memantau 100 program kegiatan prioritas tersebut kemudian KSP membuat 5 program sebagai bagian dari pengawasan pelaksanaan program tersebut. KSP punya produk kebijakan Situation Room Presiden (Ruang Kedali Operasi Presiden); data.go.id; TEPR; LAPOR; dan PANTAU
- (c) Hasil Verifikasi Lapangan ditampilkan secara spasial pada peta program PANTAU, sehingga proses verifikasi lapangan yang menjadi bagian dari siklus pemantauan 100 program prioritas pembangunan dapat secara efektif dan efisien berjalan sesuai jadwal dan secara *real time* ditampilkan kepada pimpinan untuk dijadikan bahan laporan kepada Presiden dan Wakil Presiden pada Sidang Kabinet.
- (d) Dampak pembangunan kapasitas terhadap efektivitas proses penyusunan kebijakan publik yang dilakukan KSP dilihat dari kebijakan publik yang sedang dirumuskan saat ini, atau dengan kata lain kebijakan yang secara rutin masih dilakukan secara periodik dan memiliki kemungkinan akan berubah/terminasi di tengah prosesnya dapat disimpulkan sebagai berikut: (i) setiap 4 bulan Kantor Staf Presiden mengevaluasi kinerja kementerian/lembaga; (ii) penilaian kinerja kementerian tidak hanya dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), namun juga

dilakukan oleh Kantor Staf Presiden (KSP); (iii) KSP mengevaluasi terhadap program-program pemerintah yang dilaksanakan kementerian, dilakukan secara rutin dan berkala. Hasilnya, akan langsung diberikan kepada Presiden sebagai bahan evaluasi; dan (iv) KSP tidak melakukan publikasi hasil evaluasi kinerja kementerian. Semua hasil evaluasi diserahkan kepada presiden secara internal.

- (3) Faktor eksternal yang memperlemah Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan terdiri dari beberapa poin berikut:
- (a) Persepsi eksternal tentang benturan kewenangan KSP;
 - (b) Benturan kewenangan KSP terjadi dalam dua aspek, yaitu benturan di internal lembaga kepresidenan dan benturan di eksternal lembaga kepresidenan. Di internal lembaga kepresidenan, secara organisasi terdapat beberapa organisasi yang langsung berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden yang berada di lingkungan istana, yaitu Kementerian Sekretaris Negara (Kemsetneg), Sekretaris Kabinet (Setkab), dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP). Benturan tugas dan tumpang tindih kewenangan antara KSP dengan Setneg dan Setkab membuat tidak selarasnya kinerja antar lembaga yang ada di Istana Kepresidenan. Hal itu berdampak kepada kebijakan publik yang diambil menjadi tidak efektif dan kurang koordinasi;
 - (c) Persepsi eksternal adalah pembubaran KSP. Penataan kelembagaan termasuk di lembaga kepresidenan harus dilakukan secara cepat dan segera, khususnya mengenai KSP. Mengingat saat ini kelembagaan Kemsetneg dan Setkab sudah cukup ideal dan agar tugas

kewenangannya tidak berbenturan dengan KSP, maka sebaiknya KSP dibubarkan atau meleburkan Setneg dan Setkab dalam lembaga Kantor Staf Kepresidenan. Efisiensi anggaran dan sumber daya manusia serta efektifitas ketatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan karena potensi gesekan antara lembaga dapat diminimalisasikan apabila KSP bubar atau meleburkan Setneg dan Setkab dalam KSP.

(4) Faktor internal yang memperkuat Kantor Staf Presiden (KSP) dalam upaya pembangunan kapasitas dalam rangka penyusunan produk kebijakan publik dapat disimpulkan terdiri dari beberapa poin berikut.

- (a) Keberadaan KSP dapat menggeser perspektif publik dalam memandang pemimpin, dari sekadar pribadi subjektif menjadi professional;
- (b) Akuntabilitas politik yang akan berdampak penghematan biaya politik. Visi-misi dan janji politik akan dinilai ketercapaiannya, yang menjadi *track record* dalam karir politik;
- (c) KSP menjadi lembaga komunikasi strategis presiden, baik internal maupun eksternal. Fungsi ini belum pernah ada sebelumnya;
- (d) Langkah Presiden mengubah Unit Staf Kepresidenan menjadi Kantor Staf Kepresidenan sekaligus mengganti pimpinannya telah tepat. KSP di satu sisi mengisi kebutuhan kelembagaan presiden dan fungsi-fungsinya tersebut;
- (e) Kelancaran kebijakan mensyaratkan tata kelola kelembagaan yang mapan dan berkesinambungan, sehingga KSP mampu menjadi dapur penting kebijakan Presiden yang bersifat alternatif terobosan;

- (f) Menegaskan posisi praktik kelembagaan berbasis empat fungsi strategisnya. Langkah ini membutuhkan kesatuan pandangan internal kelembagaan (*institutional settlement*) di KSP;
- (g) Target Revisi Perpres KSP yang menegaskan posisi dan mekanisme kerja KSP sebagai think tank Presiden yang mempunyai tugas strategis seperti konsep KSP ala wing west Gedung Putih Amerika Serikat.
- (h) Pimpinan KSP harus mampu membangun komunikasi politik, koordinasi dan kolaborasi dengan berbagai pihak di dalam dan diluar Istana Kepresidenan, sehingga eksistensinya memang diakui dan dibutuhkan Presiden dan stakeholder terkait.

(5). Implikasi Teoritis :

- a. Sebagai sebuah lembaga baru yang banyak mendapat sorotan publik, keberadaan dan kinerja Kantor Staf Presiden tidak lepas dari berbagai aspek dari keseluruhan karakteristik dari berbagai teori dan definisi tentang Pembangunan Kapasitas, bahwa pembangunan kapasitas selalu berkaitan dengan kinerja organisasi, seperti yang dimaksud Brown (2001). Yang diperkuat oleh pandangan bahwa Pembangunan Kapasitas merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu aneka ragam strategi untuk meningkatkan efisiensi, keefektifan, dan responsivitas kinerja pemerintah yang baik dan benar. (Grindle, 2007)
- b. Salah satu tahapan di dalam proses kebijakan publik adalah perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan. Perumusan kebijakan dimulai dari penyusunan agenda pemerintah sampai dengan disusunnya suatu kebijakan. Tahapan formulasi kebijakan berkorelasi dengan keefektifan implementasi

kebijakan. Rumusan kebijakan berkenaan dengan persoalan bagaimana masalah-masalah publik memperoleh perhatian para pembuat kebijakan dan bagaimana asal-usul kebijakan dirumuskan untuk menanggapi masalah-masalah tertentu serta bagaimana suatu usul kebijakan tertentu dipilih di antara begitu banyak pilihan. (Santosa, 1993).

c. Penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengayaan teori administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan teori pembangunan kapasitas organisasi publik dalam kaitan perumusan kebijakan publik yang efektif dan efisien di sebuah lembaga baru yang powerfull, seperti KSP.

(6). Implikasi Praktis :

a. Dalam membentuk suatu lembaga baru apalagi lembaga strategis yang setingkat menteri, perlu ada kajian studi kelayakan dan naskah akademis agar kehadiran lembaga itu efektif, bermanfaat dan tidak berbenturan dengan lembaga yang sudah ada, khususnya dalam lingkaran lembaga-lembaga di Istana Negara.

b. Untuk menghasilkan kapasitas organisasi yang efektif dan kebijakan publik yang bermanfaat maka perlu ada evaluasi keberadaan dan kinerja Kantor Staf Presiden.

c. Menjadi masukan dan referensi bagi stakeholder pemerintahan dan lembaga publik terkait, khususnya dalam menata pembangunan kapasitas organisasi dan proses perumusan kebijakan publik yang efektif, efisien dan menyangkut kepentingan publik.

7.2 **Saran**

Berdasarkan kesimpulan dan temuan tersebut di atas, maka dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut :

- (1) Kedudukan Sekretariat Kabinet sebagai lembaga pemerintah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden seharusnya lebih dijelaskan secara detail terkait wewenang yang dimiliki oleh lembaga tersebut, sehingga tidak tumpang tindih dengan tugas KSP dan lembaga terkait lainnya.
- (2) Jika Presiden komit dengan tugas strategis KSP maka perlu KSP diberikan tugas-tugas strategis yang bersifat khusus misalnya; Supervisi pemindahan ibukota ke Kaltim, supervisi penguatan kapasitas kelembagaan dan pemerintahan, Katalisator dari kolaborasi KSP dengan kekuatan masyarakat sipil madani seperti; LSM, masyarakat adat/asli, ulama dan stakeholder lainnya.
- (3) Jika pilihannya konsisten mau membangun kapasitas kelembagaan KSP yang lebih kuat seperti west wing di Gedung Putih Amerika Serikat, maka Setkab dan Kemensetneg seharusnya dilebur menjadi satu dalam KSP. Sebab memang di Gedung Putih tidak dikenal sebutan Sekertariat Negara dan Sekertaris Kabinet.
- (4) Melakukan perbaikan dalam penyusunan perencanaan strategis agar tujuan yang ditetapkan memiliki relevansi yang kuat dengan misi dan visi yang telah dirumuskan. Selain itu, dalam perumusan strategi, hendaknya melakukan analisis kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi serta peluang dan ancaman yang dihadapi oleh organisasi (analisa SWOT) yang lebih

mendalam sehingga sasaran strategis yang dirumuskan lebih menggambarkan apa yang menjadi kebutuhan organisasi ke depan.

- (5) Menggambarkan dan mengkomunikasikan strategi dengan penjabarannya melalui strategy road map yang kemudian dilanjutkan dengan menentukan model objektif operasional, ukuran yang hendak dicapai, dan target sehingga terbentuk suatu sistem manajemen pengukuran pola kebijakan yang terintegrasi dan relevan dengan aktivitas operasional dan target sasaran strategis.
- (6) Disarankan untuk menyusun laporan pengukuran kinerja yang dapat dijadikan laporan pendamping LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah).

+++

SUMMARY

ROY TUMPAL E. M. PAKPAHAN, NIM: 157030102112003, Doctoral Program Administration Science Brawijaya University of Malang, 20118. CAPACITY BUILDING ORGANIZATION AND ITS IMPACT TOWARD THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICY'S FORMULATION: A Case Study at Presidential Staff Office of Republic of Indonesia (KSP-RI). Promoter: Prof. Dr. Abdul Hakim, M. Si., Co-Promoter: Dr. Siti Rochmah, M. Si; and Dr. Endah Setyowati, M.Si.

Basically, capacity building is an effort to build a method and strategy to develop an organization's capability in order to create a better condition. That condition is signed by an improvement in its performance which is in line with the increasing of efficiency, effectiveness, and responsiveness of the organization in doing job and functions. In other way, capacity building is a process that improves someone's, or an organization's capability, or a system to achieve the purposive goals.

The general characteristic of the capacity building's concept is that the concept itself would have a strong relation with organization's performance. Capacity building is needed when the organization, or individual performance is decreasing, or getting weak. In this case, the measurement of capacity building could be seen through its effectiveness in improving the performance of organization itself. Therefore, there are three main important things which are included in capacity building, which are: individuals, organization, and the network. Individual is related to skill, knowledge, and potential, and also effort to run the organizational goals. It is also included personality aspects at work. Organizational aspect defined as increased performance and how the organization ideally run role and function. Meanwhile, the network aspect and organization could not be separated from the environment. In fact, the network aspect and organization will need to interact with a larger environment to survive and evolve.

One performance unit that would like to achieve through the capacity building is the organization's effectiveness in formulating the public policies. Policy's formulation is a process of arranging that start from the listing of governmental agenda until the writing process of the policy. This stage a core of public policy because there would be a setting of boundaries of a policy. The formulated public policy determine the implementation process that would lead into the determination of policy's performance. Therefore, the formulation process is correlated with the effectiveness of policy's implementation.

This research is meant to describe and comprehensively analyse about: (a) the attempt of capacity building inside the presidential staff office; (b) the impact of capacity building toward the process of public policy's formulation that conducted the Presidential Staff Office; (c) the factors that could strengthen and degrade the capacity building in the Presidential Staff Office in arranging the public policy; and (d) the developmental model of capacity building inside the Presidential Staff Office, so that there would be an ideal model that could be used to increase the effectiveness of the public policy's formulation process.

The researcher used qualitative approach, and Interactive Model Analysis from Miles, et al. (2014). There are several conclusions that had drawn by the researcher, which are: first, the

attempt of capacity building would be effective if: (a) the vision and goals of the organization are operationally explained and understood by the whole stakeholders inside the organization; (b) the system policy that have been made is having an adaptive ability toward the internal and external changing; (c) there is an efficient and effective organizational structure that could support the main work's implementation and the organizational function; (d) there is an improvement in managerial and leadership aspects from the personnel who hold a certain position; (e) the improvement of human resources that could improve the technical and conceptual ability that in line with their task and function; (f) the internal and external accountability system that measured through the individual achievement based on their position at the office; and (g) the development of networking that result a support for the organization to achieve their visions and goals. Second, the capacity building in the organization would have an effective impact toward the formulation of public policy if there is a good coordination and communication that could bring a cooperation between departments in the organization, and also cooperation with other related organizations. It would be an added value if each department could give an input along the process, so that they could understand the needed public preferences about the formulation of a public policy. Third, the degrading factors that could weaken the capacity building in an organization could be eliminated if the community's perspectives about the organization are good because the organization cares about its interest, and the organization is also always upgrading its human resources' capability. It would also be good if the organization also upgrading its organizational reinforcement and the organization's reform.

The result of this research recommends for an organizational restructuring at the Presidential Staff Office so that there will not be an authority overlapping in conducting the work and function within any other organization inside the presidential office.

Keywords: Presidential Staff Office, capacity building, policy's formulation