

BAB 1

BISNIS PROSES DALAM REFORMASI BIROKRASI

A. Pendahuluan

Salah satu area perubahan dalam reformasi birokrasi yang wajib dilaksanakan oleh kementerian/lembaga/pemerintah daerah adalah penataan tata laksana. Tata laksana secara sederhana kita artikan sebagai bisnis proses. Pemetaan bisnis proses merupakan dasar untuk membangun standar operasional prosedur (SOP) yang efektif dan terintegrasi. Dokumen SOP yang dibangun pada kementerian/lembaga/pemerintah daerah adalah bentuk nyata dalam pelaksanaan reformasi birokrasi guna meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Sering kali standar operasional prosedur (SOP) dipandang sebagai suatu hal yang remeh temeh dan memiliki peran yang minimal terhadap sukses organisasi. SOP sering dianggap sebagai urusan staf pelaksana dan bukan urusan pimpinan organisasi.

Buku ini mencoba menjelaskan bagaimana peran SOP yang merupakan dokumen operasional, mampu mewujudkan hal-hal strategis yang menjadi kepedulian pimpinan organisasi. Dengan demikian organisasi kementerian/lembaga/pemerintah daerah dapat membangun peta bisnis proses dan kemudian menyusun SOP secara komprehensif dan terintegrasi dalam wujud pelaksanaan reformasi birokrasi.

B. Penataan Tata Laksana dan Bisnis Proses dalam Reformasi Birokrasi

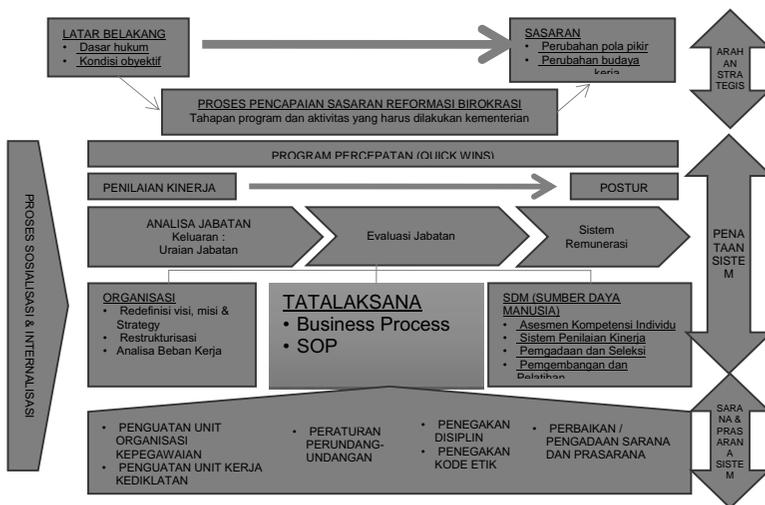
Sejak tahun 2005 yang lalu, reformasi birokrasi menjadi salah satu prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005–2025, RPJM 2010–2014, dilanjutkan RPJM 2015–2019 yang kemudian dijabarkan ke dalam RKP setiap tahunnya. Namun hingga kini, upaya perbaikan birokrasi belum memberikan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan. Reformasi birokrasi pemerintah sekurang-kurangnya mencakup tiga elemen utama yaitu kelembagaan, ketata laksanaan termasuk penganggaran, dan sumber daya manusianya (SDM aparatur). Ketiga elemen tersebut saling terkait dan memengaruhi, artinya kelemahan pada satu aspek akan memengaruhi kedua aspek lainnya. Karena itu, reformasi birokrasi di Indonesia harus menyentuh ketiga aspek tersebut, dan dilakukan secara bersamaan.

Reformasi birokrasi merupakan prioritas utama pelaksanaan pembangunan nasional yang bertujuan untuk melakukan perubahan sistematis dan terencana menuju tatanan administrasi pemerintahan yang lebih baik guna meningkatkan kinerja aparatur negara yang profesional, efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005–2025. Pada dasarnya reformasi birokrasi merupakan suatu upaya yang terencana dan sistematis untuk mengubah struktur, system, dan nilai-nilai dalam pemerintahan menjadi lebih baik dari sebelumnya.

Untuk melaksanakan reformasi birokrasi, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang menguraikan mengenai visi, misi, tujuan dan sasaran, serta area-area perubahan yang ingin direform menyangkut seluruh aspek manajemen pemerintah, yaitu: organisasi, tata laksana, sumber daya manusia, peraturan perundang-undangan, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan budaya kerja (*culture set* dan *mind set*). Sedangkan langkah-langkah

sistematis yang harus ditempuh untuk mewujudkan berbagai sasaran yang telah disebutkan dalam *grand design*, diuraikan dalam *road map* yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri PANRB Nomor 20 Tahun 2010 dan telah diperbaharui dengan Permenpan Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi tahun 2015–2019. Kementerian/lembaga dituntut untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketata laksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia di lingkungan kementerian/lembaga/ pemerintah sesuai Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.

Berikut ini adalah gambaran kerangka kerja reformasi birokrasi:



Gambar Kerangka Kerja Reformasi Birokrasi

Sumber: Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara, Kerangka Kerja Reformasi Birokrasi, 2005

Sasaran perubahan dalam reformasi birokrasi adalah *mind set* dan perubahan budaya kerja menjadi budaya kerja yang lebih efektif dan efisien menysasar pada pencapaian kinerja. Perubahan budaya kerja ini didukung dengan perubahan sistem manajemen/tata kelola pemerintahan menjadi sistem manajemen berbasis kinerja. Beberapa metode yang digunakan di dalam mereformasi birokrasi adalah: restrukturisasi organisasi, simplifikasi dan otomatisasi, serta penerapan nilai/budaya kerja yang berbasis kinerja. Tujuan akhir dari penerapan reformasi birokrasi adalah pemerintahan yang baik (*good governance*) didukung oleh birokrasi yang bersih, efektif, efisien, dan produktif. Di dalam reformasi birokrasi, seperti terlihat di gambar di atas, terdapat delapan area perubahan yang direncanakan, yaitu:

Tabel Area Perubahan dan Hasil yang Diharapkan

AREA PERUBAHAN	HASIL YANG DIHARAPKAN
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran
Tata laksana	Sistem, proses, dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur, dan sesuai prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Peraturan perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
Sumber daya manusia aparatur	SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, kapabel, profesional, berkinerja tinggi, dan sejahtera
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bebas KKN
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan kapabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
<i>Mind set</i> dan <i>cultural set</i> aparatur	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Penyusunan standar operasional prosedur (SOP) merupakan salah satu upaya yang tepat dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi dan mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*).

Good governance dapat dimengerti sebagai sebuah cara untuk memperkuat “kerangka kerja institusional dari pemerintah”. Dengan demikian, dapat kita pahami juga bahwa salah satu tindakan memperkuat kerangka kerja tersebut adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. *Good governance* dapat dipahami melalui sejumlah ciri sebagai berikut:

- Akuntabel, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus disertai pertanggungjawabannya.
- Transparan, artinya harus tersedia informasi yang memadai kepada masyarakat terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan.
- Responsif, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus mampu melayani semua *stakeholder*.
- Setara dan inklusif, artinya seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali harus memperoleh kesempatan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan.
- Efektif dan efisien, artinya kebijakan dibuat dan dilaksanakan dengan menggunakan sumber daya yang tersedia dengan cara yang terbaik.
- Mengikuti aturan hukum, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan membutuhkan kerangka hukum yang adil dan ditegakkan.
- Partisipatif, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus membuka ruang bagi keterlibatan banyak actor.
- Berorientasi pada konsensus (kesepakatan), artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus merupakan hasil kesepakatan bersama di antara para aktor yang terlibat.

Salah satu area perubahan yang menjadi sasaran dalam reformasi birokrasi adalah perubahan tata laksana organisasi kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Bentuk nyata perubahan tata laksana ini adalah terwujudnya standar operasional prosedur (SOP) yang mampu menjadi landasan dalam pelayanan publik yang lebih optimal. Penyusunan standar operasional prosedur (SOP) merupakan salah satu upaya yang tepat dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi dan mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) di setiap unit kerja memang dapat membantu pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat untuk semakin efektif dan efisien, namun hal tersebut akan tercapai apabila penyusunan SOP dilakukan dengan baik dan tepat, serta dilaksanakan dengan baik sesuai komitmen dari setiap unit kerja dan dalam pengawasan yang baik pula.

Untuk mendapatkan SOP yang terintegrasi dalam suatu sistem tata laksana organisasi kementerian/lembaga/pemerintah daerah, maka diperlukan pemetaan bisnis proses (peta tata laksana). Tujuan penataan tata laksana (*business process*) adalah memberikan acuan bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk membangun dan menata tata laksana (*business process*) dalam rangka memberikan dasar yang kuat bagi penyusunan *standard operating procedures* (SOP), termasuk standar pelayanannya, yang lebih sederhana, efisien, efektif, produktif, dan akuntabel. Pelaksanaan reformasi birokrasi diarahkan pada perbaikan bisnis proses yang meliputi kegiatan penyusunan standar operasional prosedur (SOP) agar seluruh prosedur pemerintahan memiliki prosedur baku yang efisien, efektif, akuntabel, dan transparan. SOP juga berfungsi sebagai landasan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Penyusunan standar operasional prosedur (SOP) merupakan salah satu upaya yang tepat dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mengacu pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang meliputi:

- » kepastian hukum;
- » kemanfaatan;
- » ketidakberpihakan;
- » kecermatan;
- » tidak menyalahgunakan kewenangan;
- » keterbukaan;
- » kepentingan umum; dan
- » pelayanan yang baik.

Tujuan penataan tata laksana (*business process*) adalah memberikan acuan bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk membangun dan menata tata laksana (*business process*) dalam rangka memberikan dasar yang kuat bagi penyusunan *standard operating procedures* (SOP), termasuk standar pelayanannya, yang lebih sederhana, efisien, efektif, produktif, dan akuntabel.

C. Perangkat Peraturan Perundangan terkait Bisnis Proses dan SOP

Dalam suatu diskusi, Kementerian PAN dan RB telah merumuskan *road map* pemetaan bisnis proses secara nasional. *Road map* peta bisnis proses secara nasional tersebut dibagi menjadi empat level yaitu:

- **Level 1**, yaitu bisnis proses menggambarkan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diharapkan dapat dimasukkan ke dalam bentuk rancangan undang-undang.
- **Level 2**, yaitu bisnis proses antar kementerian/lembaga yang bersifat tematis, misal; prekonomian, kesra, kemaritiman, dan lain-lain.
- **Level 3**, yaitu bisnis proses (SOP Makro) **antar**-unit kerja (satker) dalam satu kementerian/lembaga.
- **Level 4**, yaitu bisnis proses (SOP Mikro) **dalam** satu unit kerja (satker) dalam satu kementerian/lembaga.

Penegasan untuk melakukan penyusunan SOP semakin diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU Nomor 30 Tahun 2014) yang memerintahkan agar pejabat pemerintahan sesuai dengan kewenangannya wajib menyusun dan melaksanakan pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan keputusan. Bahkan dalam undang-undang ini ditegaskan pula bahwa pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan keputusan wajib diumumkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada publik melalui media cetak, media elektronik, dan media lainnya.

Kementerian PAN dan RB telah menetapkan Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) Administrasi Pemerintahan yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah untuk melakukan penyusunan SOP berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Jadi, Permen PAN RB Nomor 35 Tahun 2012 adalah bentuk pedoman dalam mewujudkan bisnis proses level 4, yaitu rangkaian kerja antar unit kerja (satker) dalam satu Kementerian/Lembaga yang berbentuk dokumen SOP yang dikenal dengan SOP Mikro.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara, pada pasal 79 tertulis; kementerian harus menyusun peta bisnis proses yang menggambarkan tata hubungan kerja yang efektif dan efisien antar-unit organisasi di lingkungan kementerian masing-masing. Dengan demikian, dalam PerPres Nomor 7 Tahun 2015 ini mewajibkan semua kementerian/ lembaga wajib membangun peta bisnis prosesnya masing-masing yang merupakan bentuk perwujudan dari bisnis proses level tiga dalam *road map* bisnis proses di atas. Kementerian PAN dan RB sendiri telah menetapkan Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Tata Laksana (bisnis proses) yang menjelaskan peran peta bisnis proses dalam memperbaiki kinerja pelayanan publik melalui pengembangan dokumen SOP.

Penataan tata laksana (*business process*) dilakukan melalui serangkaian proses analisis dan perbaikan tata laksana bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem, proses, dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, dan terukur pada masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Dalam pedoman tersebut disebutkan bahwa muara dari penataan tata laksana (*business proses*) adalah sebagai berikut, antara lain:

- Pembuatan atau perbaikan *standar operating procedure* (SOP), termasuk di dalamnya perbaikan standar kinerja pelayanan;
- Perbaikan struktur organisasi; dan
- Pembuatan atau perbaikan uraian pekerjaan (*job descriptions*).

Secara eksplisit dalam pedoman tersebut mengatakan bahwa tujuan pedoman tata laksana (*business process*) adalah memberikan acuan bagi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk membangun dan menata tata laksana (*business process*) dalam rangka memberikan dasar yang kuat bagi penyusunan *standard operating procedures* (SOP), termasuk standar pelayanannya, yang lebih sederhana, efisien, efektif, produktif, dan akuntabel. Dengan demikian jelas, bahwa pemetaan bisnis proses diperlukan untuk membangun SOP yang komprehensif dan terintegrasi dalam satu ruang lingkup kementerian/lembaga/pemerintah daerah.