



KUMPULAN NASKAH KEBIJAKAN UNTUK PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI TAHUN 2020



BIRO HUKUM DAN PENGADUAN MASYARAKAT
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2020



**KUMPULAN
NASKAH KEBIJAKAN UNTUK PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM
PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI
TAHUN 2020**



**OLEH:
TIM PENYUSUN**

**BIRO HUKUM DAN PENGADUAN MASYARAKAT
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2020**

Kata Pengantar

Buku kumpulan Naskah Kebijakan yang telah disusun ini penting untuk diterbitkan oleh Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal ini menjadi bukti bahwa analisis kebijakan telah diikutsertakan dalam proses penyusunan produk hukum maupun berbagai kegiatan penyusunan kebijakan, terutama yang berkaitan dengan pembentukan produk hukum Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI. Naskah kebijakan ini telah dipergunakan menjadi bahan awal dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI (Rapersekjen DPR RI) yang pada setiap tahun telah diprogramkan. Sehubungan dengan itu naskah kebijakan menjadi persyaratan yang wajib untuk melengkapi usulan Rapersekjen, sesuai dengan ketentuan Pasal 28 Peraturan Sekjen DPR RI Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya penyusunan buku "Kumpulan Naskah Kebijakan Untuk Pembentukan Produk Hukum Peraturan Sekretaris Jenderal Tahun 2020", khususnya tim penyusun. Semoga buku kumpulan naskah kebijakan ini bermanfaat bagi para pembaca dan berbagai pihak yang memerlukan telaahan lebih lanjut sesuai dengan dinamika dan perubahan peraturan Sekjen DPR RI.

Jakarta, Oktober 2020

Kepala Biro Hukum dan Pengaduan

Masyarakat,

Jullasih, SH., MH.

NIP. 19610725 1988032001

Prakata Tim

Penyusunan Naskah kebijakan merupakan salah satu tugas pokok yang dilaksanakan oleh analis kebijakan di lingkungan Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat dalam rangka program legislasi Peraturan Sekjen DPR RI pada setiap tahunnya. Sehubungan dengan itu naskah kebijakan disusun dan menjadi persyaratan yang wajib bagi melengkapi usulan Rancangan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI, sebagaimana telah dipersyaratkan Pasal 28 Peraturan Sekjen DPR RI Nomor 20 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.

Pada kesempatan ini, kami bermaksud menerbitkan kumpulan naskah kebijakan yang telah kami seleksi untuk menjadi bahan bacaan bagi para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang membutuhkannya. Kumpulan naskah kebijakan ini, kami format secara sederhana seperti rangkaian tulisan ilmiah umum. Dengan maksud agar tulisan naskah kebijakan menjadi mudah dibaca. Pada gilirannya, naskah kebijakan mampu mendiskripsikan akan pentingnya suatu Peraturan Sekjen DPR RI yang ditetapkan, serta ruang lingkup apa saja yang diatur. Apa sebenarnya permasalahan yang dihadapi dan rekomendasi yang diinginkan sebagai solusi (pemecahannya).

Tim penyusun mengucapkan terima kasih yang setinggi tingginya kepada semua pihak yang mendukung upaya penerbitan karya kumpulan naskah kebijakan ini, khususnya pada Kepala Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat, Ibu Juliasih, SH., MH. Terima kasih kami sampaikan juga kepada Kepala Bagian Hukum, Ibu Arini Wijayanti, SH., MH. dan Jajarannya, dan Kepala Bagian Pengaduan Masyarakat, Bapak Budi Wuryanto, SH, MH. Dan Jajarannya, yang turut memberikan data, bahan dan informasi sehingga naskah kebijakan dapat tersusun. Kami sangat menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam karya kumpulan naskah kebijakan yang singkat ini. Semoga kumpulan naskah kebijakan ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang memerlukannya. Terima kasih.

Jakarta, Oktober 2020

Tim Penyusun.

DAFTAR ISI
KUMPULAN NASKAH KEBIJAKAN
PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI TAHUN 2020

No.	Judul	Penyusun	Halaman
i	Halaman Judul		i
2	Kata Pengantar	Karo Hukum dan Pengaduan Masyarakat	iii
3	Prakata Tim	Tim	v
4	Daftar Isi		vii
5	Tim Penyusun		ix
6	Rancangan Peraturan Sekjen DPR RI Tentang Manajemen Kinerja Di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI .	Riyadi Santoso, Drs., M.Si.	1 - 32
7	Rancangan Peraturan Sekjen DPR RI Tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR RI.	Efendi, S.Sos, MAP.	33 – 80
8	Rancangan Peraturan Sekjen DPR RI Tentang Revisi Peraturan Sekretaris Jenderal Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (<i>Whistle Blowing System</i>) Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Sekjen DPR RI.	Slamet Widodo, SH., MH.	81 – 106

TIM PENYUSUN
KUMPULAN NASKAH KEBLAKAN
PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI
TAHUN 2020

No.	Nama Tim	Keterangan
1	Drs. Riyadi Santoso, M.Si.	Ketua Tim
2	Efendi, S.Sos, MAP.	Anggota
3	Slamet Widodo, SH., MH.	Anggota

**KUMPULAN
NASKAH KEBIJAKAN UNTUK PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM
PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI
TAHUN 2020**

OLEH
TIM PENYUSUN



**BIRO HUKUM DAN PENGADUAN MASYARAKAT
DEPUTI BIDANG ADMINISTRASI SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2020**



JUDUL :

**RANCANGAN PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI TENTANG MANAJEMEN KINERJA
DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**



Disusun oleh :

Riyadi Santoso, Drs., M.Si.

Analisis Kebijakan Ahli Madya, Sekretariat Jenderal DPR RI

ABSTRAK

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau UU tentang ASN, sangat jelas ingin membangun semangat kerja tinggi yang berbasis profesional. Untuk mewujudkan ASN yang profesional dan berkinerja tinggi tersebut maka salah satu yang diperlukan adalah pengelolaan ASN yang diwujudkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Dengan pengelolaan PNS yang profesional tersebut, maka salah satu ruang lingkupnya adalah "penilaian kinerja", sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2017. Selanjutnya pengaturan mengenai penilaian kinerja PNS lebih diperjelas dengan diatur PP Nomor 11 Tahun 2017 dalam Bab VI Penilaian Kinerja dan Disiplin, yaitu dalam Pasal 228, 229 dan 230. Dikemukakan dalam Pasal 228, bahwa penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin obyektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Dan penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Mengenai penilaian kinerja ini, Pasal 230 memerintahkan untuk ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan berupa PP tentang penilaian kinerja PNS dan Disiplin PNS.

Sejalan dengan perintah Pasal 230 PP Nomor 11 Tahun 2017 tersebut, Pemerintah RI, telah menetapkan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. PP Nomor 30

Tahun 2019 ini sangat penting untuk diimplementasikan oleh setiap PNS di semua instansi pusat dan daerah. Hal itu juga untuk melaksanakan Pasal 78 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa Pemerintah perlu menetapkan PP tentang Penilaian Kinerja PNS. Melalui PP ini penilaian kinerja PNS dibangun dengan berdasarkan pendekatan Sistem Manajemen Kinerja PNS, sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 30 Tahun 1999.

Sistem Manajemen Kinerja PNS sebagaimana dimaksudkan dalam PP 30 diatas terdiri atas 5 (lima) sub sistem. yaitu : (a) Perencanaan kinerja; (b) Pelaksanaan, pemantauan, dan pembinaan kinerja; (c) Penilaian kinerja; (d) Tindak lanjut; dan (e) Sistem informasi kinerja PNS. Untuk membangun sistem manajemen kinerja setiap instansi pemerintah dipersilahkan mengaturnya dengan keputusan Menteri/pimpinan instansinya masing-masing, termasuk melakukan evaluasi kinerja dan hasilnya (Pasal 6 ayat (3). Penilaian kinerja dalam manajemen PNS, memperhatikan penilaian pada tingkat individual maupun tingkat unit kerja atau organisasi. Hal ini sangat penting dan sejalan dengan pendekatan manajemen kinerja (*performamce management approach*).

Kesimpulan yang didapat naskah kebijakan ini adalah : (1) Manajemen kinerja di lingkungan instansi pemerintah terus mengalami perkembangan sejalan dengan pendekatan terori dan praktek kinerja, baik secara individual maupun organisasi (unit kerja). Perkembangan ini tidak terkecuali di lingkungan Instansi Pemerintah, termasuk Sekretariat Jenderal DPR RI. Perkembangan tersebut juga telah dimasukkan dalam regulasi ASN – PNS, yakni berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS, PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS; (2) Pada lingkungan Setjen DPR RI sebagai salah satu Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), kegiatan manajemen kinerja telah berjalan atau diimplementasikan sejak tahun 2014, dengan pemberlakuan SKP (Sasaran Kinerja Pegawai). termasuk adanya Perjanjian Kinerja (PK) yang diberlakukan untuk individual pegawai maupun PK Unit kerja/Unit organisasi yang pada akhirnya untuk menilai capaian kinerjanya. Sistem penilaian kinerja, menjadi bagian dari Sistem Manajemen Kinerja (SMK) untuk Pegawai (perorangan) dan Organisasi, hal ini nampaknya masih belum terintegrasi dan menyeluruh. Disamping itu terus terjadi perkembangan (inovasi) pengukuran dalam pendekatan manajemen kinerja. Termasuk perkembangan ilmu pengetahuan teknologi, dalam hal ini teknologi informatika yang berbasis internet (online); (3) Pentingnya penataan sistem manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI sebagai konsekuensi kegiatan reformasi birokrasi Setjen DPR RI yang sedang ditingkatkan (dialakkan) implementasinya, di seluruh jajaran Setjen DPR RI. Dalam kaitan ini, juga sangat berkaitan dengan

terjadinya perubahan struktur baru di lingkungan Setjen DPR RI, dengan pentingnya penetapan core bisnis dan tujuan yang disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing dari tingkat unit kerja hingga tingkat Setjen DPR RI. Penerapan sistem manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI menjadi kebutuhan yang wajib dilakukan oleh Semua stakeholders (pemangku kepentingan) yakni Pimpinan dan seluruh jajaran yang terkait; (4) Peraturan Sekjen Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan Setjen dan Badan Keahlian DPR RI, sudah tidak relevan lagi karena terjadi perubahan organisasi dan tata kerja di lingkungan Setjen DPR RI, dengan lahirnya Perpres Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI dan juga perlu disesuaikan dengan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS.

Rekomendasi yang disampaikan dari naskah kebijakan ini adalah : (1) Perlu dibentuk Rapersekjen DPR RI yang mengatur tentang sistem manajemen kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. Persekjen tersebut dirancang sebagai kebijakan baru untuk pengelolaan atau penataan manajemen kinerja instansi pemerintah yang berkembang. Disamping itu, Rapersekjen DPR RI tersebut sebagai pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP Nomor 11 Tahun 2016 tentang Manajemen ASN serta PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS; (2). Proses pembentukan Rapersekjen perlu melibatkan pemangku kepentingan terutama, yaitu : Bagian Kepegawaian, Bagian Ortala dan Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI dalam menyiapkan Draft Pembentukan Rapersekjen tersebut. Selain itu, Raperkjen tersebut supaya mengakomodir perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam pendekatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi informasi (internet dan online), serta cara-cara kerja baru dalam kepegawaian (PNS); (3) Pendekatan pengukuran dan evaluasi kinerja juga telah mengalami perkembangan dan bersifat menyeluruh, sehingga pendekatan yang holistik dan sistemik sangat relevan untuk dipergunakan. Oleh karena itu nomenklatur penamaan dalam rapersekjen yang akan dibentuk tersebut, disarankan atau direkomendasi untuk mengakomodir pengertian "Sistem Manajemen Kinerja".

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan dilaksanakan atau diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau UU ASN, merupakan tonggak baru perubahan dalam pengelolaan aparatur sipil negara yang dikenal sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia. Dalam Pasal 10 UU tentang

ASN disebutkan bahwa Pegawai ASN berfungsi sebagai : (1) pelaksana kebijakan publik, (2) pelayan publik, dan (3) perekat dan pemersatu bangsa. Selanjutnya dalam Pasal 11 disebutkan bahwa Pegawai ASN bertugas¹:

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas;
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh sebab itu berdasarkan Pasal 10 dan 11 tersebut, ketiga fungsi dan tugas pegawai ASN mengalir harus dilaksanakan oleh seluruh ASN. Dalam melaksanakan tugas tersebut ASN dituntut profesional dan berkualitas. Dengan kata lain, ASN juga dituntut mempunyai *performance* atau berkinerja yang baik.

Semangat yang ingin dibangun dengan lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2014 tersebut adalah semangat reformasi birokrasi, dengan mewujudkan aparatur sipil negara (ASN) yang profesional, berintegritas tinggi, berkinerja tinggi dan netralitas dari intervensi politik. Hal ini untuk menuju aparatur negara yang berkelas dunia, mengingat Indonesia akan menjadi negara maju menyongsong Indonesia maju di usia 100 tahun kemerdekaan atau pada tahun 2045. Untuk menuju terwujudnya ASN yang profesional dan berkinerja tinggi yang dimaksud itu salah satu diperlukan adalah adanya pengelolaan ASN berupa manajemen PNS.

Sebagai tindak lanjut UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, pada tahun 2017 telah diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Manajemen PNS). Lahirnya PP tentang Manajemen PNS ini menjadi tonggak baru suatu manajemen PNS di Indonesia. Maksud manajemen PNS adalah agar pengelolaan PNS untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Semangat profesionalisme PNS sangat dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan organisasi atau instansi dimana PNS bertugas.

Untuk mewujudkan PNS yang profesional tersebut, maka salah satu ruang lingkupnya adalah "penilaian kinerja", sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2017. Selanjutnya pengaturan penilaian kinerja PNS tersebut, lebih diperjelas dengan diatur dalam Bab VI Penilaian Kinerja dan Disiplin, yaitu dalam Pasal 228, 229 dan 230. Sebagaimana dikemukakan Pasal 228,

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

bahwa penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin obyektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Dan penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Mengenai penilaian kinerja ini, Pasal 230 memerintahkan untuk ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan berupa PP tentang penilaian kinerja PNS dan Disiplin PNS².

Sejalan dengan perintah Pasal 230 PP Nomor 11 Tahun 2017 tersebut, Pemerintah RI, telah menetapkan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. PP Nomor 30 Tahun 2019 ini sangat penting untuk diimplementasikan oleh setiap PNS di semua instansi pusat dan daerah. Hal itu juga untuk melaksanakan Pasal 78 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa Pemerintah perlu menetapkan PP tentang Penilaian Kinerja PNS. Melalui PP ini penilaian kinerja PNS dibangun dengan berdasarkan pendekatan Sistem Manajemen Kinerja PNS, sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 30 Tahun 1999.

Sistem Manajemen Kinerja PNS sebagaimana dimaksudkan dalam PP 30 diatas terdiri atas 5 (lima) sub sistem. yaitu :

- a. Perencanaan kinerja;
- b. Pelaksanaan, pemantauan, dan pembinaan kinerja;
- c. Penilaian kinerja;
- d. Tindak lanjut, dan
- e. Sistem informasi kinerja PNS.

Untuk membangun sistem manajemen kinerja setiap instansi pemerintah dipersilahkan mengaturnya dengan keputusan Menteri/pimpinan instansinya masing-masing, termasuk melakukan evaluasi kinerja dan hasilnya (Pasal 6 ayat (3)). Selanjutnya mengenai penilaian kinerja dalam manajemen PNS, yang memperhatikan adanya penilaian kinerja baik pada tingkat individual maupun tingkat unit kerja atau organisasi, hal ini menjadi sangat penting dan sejalan dengan pendekatan manajemen kinerja atau *performance management approach*. Hal itu juga sejalan bahwa Indonesia dewasa ini berada di era kompetisi global atau persaingan antar bangsa-bangsa dengan era pasar bebas sehingga untuk mewujudkan tujuan nasional, kejayaan dan kemajuan Indonesia sangat diperlukan ASN yang

² Pasal 230 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

profesional, kompetitif dan berkelas dunia. ASN yang demikian yang sangat diharapkan Indonesia ke depan. Kuncinya adalah pada pengelolaan atau manajemen berbasis kinerja PNS/ASN.

Terkait hal tersebut diatas, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai salah satu instansi pemerintah di lingkungan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), telah pula menindaklanjuti dengan menetapkan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI (Persekjen DPR RI) Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Persekjen DPR RI ini bermaksud untuk mengatur penilaian kinerja unit kerja di lingkungan Setjen DPR RI dengan menggunakan kriteria tertentu untuk akselerasi capaian target kinerja. Sedangkan tujuannya adalah untuk membangun budaya kinerja, dengan mewujudkan kinerja aparatur, tata Kelola keuangan, akuntabilitas, dan system pengawasan yang optimal bagi unit kerja di lingkungan Setjen DPR RI.

Pelaksanaan Persekjen Nomor 19 tahun 2018 tersebut, sebagaimana kita ketahui secara nyata bagi unit kerja organisasi dituangkan berupa Perjanjian Kinerja (PK) yang dilakukan setiap tahunnya, baik untuk Bagian atau Bidang, Biro atau Pusat hingga Deputi yang ditanda tangani pada awal tahun dan dilaporkan kinerjanya pada awal tahun berikutnya berupa Laporan Kinerja (LK) atau Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) setiap tahunnya. Sedangkan untuk kinerja individual kinerja PNS, melalui Perjanjian Kinerja (PK) Tahunan dengan atasannya masing-masing pada awal tahun dan Formulir Sasaran Kerja (FSK) PNS masing-masing juga pada awal tahun, untuk kemudian dipertanggungjawabkan pada awal tahun berikutnya. Untuk di lingkungan Setjen DPR RI ini, penilaian kinerja pegawai melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan Perjanjian Kinerja (PK) ini telah dilaksanakan sejak tahun 2014. Namun demikian pengembangan manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI, baik untuk kinerja individual PNS maupun unit organisasi masih perlu dilakukan dengan perbaikan ataupun upaya penyempurnaan dan inovasi sebagaimana diatur dengan PP Nomor 30 Tahun 2019.

Dengan latar belakang uraian diatas, maka perlu dibangun atau dikembangkan suatu sistem manajemen kinerja bagi individual PNS maupun unit organisasi di lingkungan Setjen DPR RI, agar penerapan manajemen kinerja terus mengikuti perkembangan dan perubahan peraturan atau kebijakan pemerintah, serta ilmu pengetahuan dan teknologi informasi.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang berkembang, maka permasalahan yang dihadapi dalam sistem manajemen kinerja PNS dan organisasi atau instansi pemerintah, khususnya yang terjadi di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI adalah :

1. Kondisi penilaian kinerja di lingkungan Setjen DPR RI, baik untuk penilaian kinerja perseorangan (individual) PNS maupun organisasi (unit kerja), dewasa ini telah berjalan, seperti adanya perjanjian kinerja, adanya sasaran kinerja pegawai, dan laporan kinerja di eselon satu dan dua. Namun demikian kegiatan manajemen kinerja belum terintegrasi secara terpadu, dalam suatu sistem manajemen kinerja. Bagaimanapun juga penilaian atau pengukuran kinerja individu dan penilaian atau pengukuran kinerja kelompok (organisasi) akan menentukan keberhasilan (capaian) tujuan/proses bisnisnya, demikian pula dengan tujuan organisasi di lingkungan Setjen DPR RI.
2. Belum adanya kebijakan baru (*new policy*) atau peraturan yang menyesuaikan perkembangan (dinamika), sebagai pedoman yang mengatur manajemen kinerja secara menyeluruh (komprehensif), baik kinerja perseorangan (individual) maupun organisasi (instansi) yang baru di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI, diantaranya sebagai pelaksanaan atau tindak lanjut lahinya PP Nomor 30 Tahun 2019.

C. Maksud dan Tujuan serta Kegunaan

Maksud ditulisnya naskah kebijakan (*policy paper*) ini adalah sebagai arahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (teori) dan peraturan (norma) perundang-undangan yang berlaku untuk pembentukan kebijakan peraturan Sekretariat Jenderal DPR RI. Sedangkan tujuan penulisan naskah kebijakan ini adalah sebagai "dasar" yang kuat untuk pembentukan kebijakan berupa Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI tentang Manajemen Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sedangkan kegunaannya secara teoritis untuk memperkaya prinsip serta nilai (norma) yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan hukum, dengan kegunaan praktisnya sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan pembentukan Rancangan Peraturan Sekjen DPR RI tentang Manajemen Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI.

D. Metode dan Pengumpulan Data

1. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan akademik yang digunakan dalam penelitian ini adalah **deskriptif kualitatif** (Nasir, 1988, 1998; Sugiyono, 2006). Teknik penelitian yang digunakan, **pertama** adalah penelitian kepustakaan, terkait berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka yang relevan sebagai dasar berfikir secara teoritik, normatif (peraturan) dan konseptual. **Kedua**, dilengkapi dengan teknik penelitian empirik atau survey di lingkungan Setjen DPR RI terkait dengan unit pengguna maupun unit pelaksana.

Sebagai bentuk pendekatan "deskriptif kualitatif", tentu juga tidak meninggalkan data sekunder, baik data kualitatif maupun data kuantitatif sehingga diharapkan dapat menggambarkan secara *evidence-based* ataupun data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan kebijakan. Hal ini sebagai konsekuensi atas penulisan naskah kebijakan dengan pendekatan kebijakan publik (*public policy*) untuk memecahkan masalah atau memberikan solusi bagi para penentu kebijakan.

Penelitian kebijakan menjadi bidang yang sangat penting dalam dekade terakhir, adalah penelitian yang berkenaan dengan perumusan dan rumusan kebijakan, implementasi kebijakan, kinerja kebijakan, dan lingkungan kebijakan, (Nugroho, 2013; 43-44). Dalam hal ini penelitian ini membatasi berokus pada bagaimana perumusan kebijakan, dalam bentuk pembuatan Peraturan Sekjen DPR RI tersebut diperlukan, dan bagaimana pengaturannya. Selanjutnya dikatakan oleh Meyer dan Greenwood (1984)³, ...penelitian kebijakan adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat tujuan dalam pembuatan kebijakan. Dan tentu saja penelitian kebijakan ini bertujuan praktis dan empirik untuk memecahkan masalah (*problem solving*), yaitu tata cara pengangkatan jabatan administrasi, yang selama ini belum diatur.

Untuk memperjelas maksud dan tujuan penelitian kebijakan ini, pendapat ahli dari Sudarwan Danim (2005; 23), dapat dijadikan rujukan yang menyatakan : ... penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial...; "penelitian kebijakan dapat didefinisikan sebagai kegiatan penelitian yang dilakukan untuk mendukung kebijakan..., kekhasan penelitian kebijakan terletak pada fokusnya,

³ Robert P Meyer dan Ernest Greenwood, 1948, dalam Riant Nugroho, Metode Penelitian Kebijakan, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2013, hal. 47)

yaitu berorientasi kepada tindakan untuk memecahkan masalah sosial yang unik, yang jika tidak segera dipecahkan akan memberikan efek negatif yang sangat luas.⁴

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang digunakan adalah dengan studi pustaka atau literature, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema yang dikaji. Untuk melengkapi studi pustaka dimaksud, dilakukan survey data dan *cross-check data* dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk konfirmasi data dan informasi dimaksud.

Melalui teknik wawancara diperlukan untuk melakukan konfirmasi dan *cross-check data* dan informasi yang dibutuhkan. Sedangkan Teknik survey dilakukan untuk memperoleh data kualitatif dan data kuantitatif yang diperlukan untuk memperkuat kajian naskah kebijakan ini.

BAB II TINJAUAN TEORITIK

A. Konsep Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja sering pula dikenal sebagai *performance management* adalah tentang bagaimana mengelola kegiatan suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibowo (2007:3), bahwa manajemen diawali dengan perumusan dan penetapan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan organisasi dicapai melalui serangkaian kegiatan, dengan mengerahkan semua sumberdaya yang diperlukan. Tujuan yang diharapkan tersebut merupakan titik awal dalam perencanaan kinerja organisasi⁵. Kinerja dalam konsep bahasa Inggris adalah *performance*, diartikan juga sebagai hasil kerja atau prestasi.

Dikatakan bahwa kinerja adalah merupakan implementasi dari rencana yang telah disusun. Implementasi kinerja dilakukan oleh sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kemampuan, kompetensi, motivasi, dan kepentingan. Organisasi yang menghargai dan memperlakukan SDM dengan baik tentu akan mempengaruhi sikap dan perilaku SDM tersebut dengan menjalankan kinerjanya⁶. Hasil kerja atau prestasi kerja SDM pegawai ini perlu dilakukan penilaian dengan evaluasi kinerja yang akan dipergunakan sebagai umpan balik (*feed-back*) dalam proses manajemen kinerja.

⁴ Ibid.

⁵ Wibowo, Manajemen Kinerja, Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 2008, hal.3.

⁶ Ibid.

Beberapa pakar manajemen seperti *Castello* (1994), mengemukakan bahwa *performance management* atau manajemen kinerja adalah dasar dan kekuatan pendorong yang berada di belakang semua keputusan organisasi, usaha kerja, dan alokasi sumber daya. Dan menurut *Schwarz* (1999), *performance management* adalah gaya manajemen berdasarkan komunikasi terbuka antara manajer dan pegawai menyangkut pencapaian tujuan memberikan umpan balik dari manajer kepada karyawan dan sebaliknya, demikian pula dengan penilaian kinerja. Selanjutnya menurut *Balrd* (1986), definisi manajemen kinerja adalah suatu proses kerja dari sekumpulan orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dimana proses kerja ini berlangsung secara berkelanjutan dan terus-menerus.

Pakar yang lain yaitu *Bacal* (1999) menyampaikan bahwa manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang dilakukan secara terus menerus dalam kemitraan antara pegawai (karyawan) dengan atasan langsungnya. Pengertian ini oleh *Bacal* (2012) diperbaharui dengan merumuskan manajemen kinerja adalah proses komunikasi yang sedang berlangsung secara kemitraan antara karyawan (pegawai) dengan atasan langsungnya, menyangkut harapan yang jelas dan saling pengertian tentang pekerjaan yang harus dilakukan. Sedangkan *Armstrong* (2004) memandang manajemen kinerja lebih sebagai sarana untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dari organisasi, tim, dan individu dengan cara memahami dan mengelola kinerja dalam suatu kerangka tujuan, standar, dan persyaratan-persyaratan atribut yang disepakati⁷.

Selanjutnya *Armstrong* (2009), juga memberikan beberapa pengertian manajemen kinerja, untuk memperjelas pemahaman konsepsi manajemen kinerja. Diantaranya, manajemen kinerja adalah suatu praktik organisasi untuk meningkatkan kinerja sesuai target individu atau kelompok dengan tujuan akhir memperbaiki kinerja organisasi, (*DeNisi, 2000*)⁸. Manajemen kinerja adalah sebuah pendekatan sistematis untuk memperbaiki kinerja individu dan tim dengan maksud mencapai tujuan organisasi, (*Hendry, Bradley, dan Perkins, 1997*)⁹. Manajemen kinerja dimaksudkan untuk memperbaiki focus strategis dan efektifitas organisasi, dengan memastikan perbaikan secara berkelanjutan dalam kinerja individu dan tim (*Philpott dan Sheppard, 1992*)¹⁰.

Berdasarkan beberapa pengertian manajemen kinerja tersebut diatas, konsepsi manajemen kinerja sangat diperlukan dan harus dilaksanakan bagi setiap organisasi yang ingin

⁷ Bacal dan Amrtrong dalam Hery, Manajemen Kinerja, Jakarta : PT. Grasindo, 2019, hal 1.

⁸ Ibid., dengan mengutip Armstrong, hal. 2.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

mencapai tujuan dengan efektif. Seorang pimpinan dalam suatu organisasi, terutama para pejabat yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya manusia (SDM), seharusnya memiliki pengetahuan dan pengalaman yang cukup untuk dapat melaksanakan manajemen pengelolaan SDM secara lebih profesional, dimana manajemen kinerja menjadi bagian dan kunci keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.

B. Kesepakatan dan Perencanaan Kinerja

Kegiatan awal manajemen kinerja adalah perencanaan kinerja. Kegiatan ini tentu saja setelah pegawai atau karyawan memperoleh kesepakatan kinerja, berupa kontrak kerja atau perjanjian kerja dalam suatu organisasi (instansi, perusahaan). Kontrak kerja antara atasan dengan bawahan, antara manajer dengan karyawan atau pegawai. Disebut *personal contract* sebagai kesepakatan tentang tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Hal ini akan menjadi komitmen untuk menjalankannya. Kontrak kerja juga akan menjadi pedoman penting dalam melakukan penilaian atas kinerja pegawai atau karyawan. Kesepakatan kinerja ini menunjukkan tentang apa yang akan dilakukan dan menjadi tanggungjawab pegawai. Bagi manajer atau pimpinan maka kontrak kerja akan memperjelas dukungan dan ukuran untuk menilai prestasi kerja pegawainya.

Kegiatan perencanaan kinerja merupakan bagian terpenting dari manajemen kinerja. Perencanaan kinerja harus melihat ke masa depan, untuk memaksimalkan kinerja, jadi bukan sekedar mengulas masa lalu. Perencanaan kinerja dengan demikian, merupakan proses dimana pegawai dan atasannya (pimpinan) bekerja bersama dalam merencanakan apa yang harus dilakukan untuk setahun ke depan. Tujuan proses perencanaan kinerja paling baik diwujudkan dalam bentuk *outcomes* (hasil) atau manfaat. Dalam perencanaan kinerja, perlu ditinjau ulang rencana bisnis dan menentukan pekerjaan apa yang harus dilakukan serta bagaimana masing-masing pegawai terlibat dalam rencana tersebut¹¹.

Masih dalam kaitan perencanaan kinerja, Wibowo (2017:14) menyampaikan bahwa perencanaan kinerja menyangkut pendefinisian tujuan dan sasaran organisasi, membangun strategi yang menyeluruh untuk mencapai tujuan tersebut. Perencanaan kinerja bersangkuta dengan apa yang akan dilakukan maupun bagaimana hal tersebut dilakukan¹². Penyusunan

¹¹ Hery, Op. Cit., hal. 22-23

¹² Wibowo, Op.cit., hal.14.

rencana menyangkut kegiatan menginventarisasi sumber daya yang diperlukan dan aktivitas apa saja yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Perencanaan juga menentukan kerangka waktu yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

Selanjutnya, perlu diperhatikan bahwa sebelum melakukan perencanaan kinerja, terlebih dahulu harus ditetapkan apa yang menjadi tujuan dan sasaran organisasi. Pada umumnya organisasi kemudian menetapkan apa yang disebut sebagai rencana strategis atau renstra, yang umumnya berlaku dalam periode lima tahunan. Hal ini sebagai perencanaan jangka menengah, telah ditetapkan visi dan misi organisasi. Agar renstra menjadi efektif, manajemen kerja harus mendefinisikan pada level operasional, dengan core bisnisnya. Hal ini sudah pada level produk dan jasa yang dihasilkan, sebagai output organisasi.

C. Prinsip Dasar Kinerja

Manajemen kinerja bekerja atas prinsip dasar yang dijadikan acuan bersama agar dapat mencapai hasil yang diharapkan. Menurut Wibowo (2017,12) terdapat 20 prinsip dasar manajemen kinerja yang akan menjadi pondasi yang kuat bagi kinerja organisasi untuk mencapai tujuan. Dikemukakan prinsip dasar tersebut adalah¹³.

1. Bersifat Strategis;
2. Holistik;
3. Terintegrasi;
4. Perumusan Tujuan;
5. Perencanaan;
6. Umpan Balik;
7. Pengukuran;
8. Perbaikan kinerja;
9. Berkelanjutan;
10. Menciptakan budaya;
11. Pengembangan;
12. Kejujuran;
13. Pelayanan;
14. Tanggungjawab;
15. Konsensus dan Kerjasama;

¹³ Op.cit., hal.12-20

16. Komunikasi Dua Arah;
17. Berbagi Harapan;
18. Mengelola Perilaku;
19. Bermain; dan
20. Rasa Kasihan.

Keduapuluh prinsip dasar ini menjadi nilai-nilai yang perlu dimiliki dan dipergunakan dalam membangun manajemen kinerja. Sebagai gambaran penjelasan, manajemen kinerja bersifat strategis. Artinya membicarakan masalah kinerja yang lebih luas, lebih urgen, dengan tujuan jangka panjang. Dalam perumusan visi dan misi organisasi akan menjadi acuan dalam penetapan tujuan organisasi. Demikian pula manajemen kinerja itu bersifat holistik, berarti harus menyeluruh yang mencakup seluruh aspek dengan ruang lingkup sejak perumusan tujuan; perencanaan, pelaksanaan, umpan balik; pengukuran; penilaian; review; evaluasi dan perbaikan kinerja. Manajemen kinerja sebagai suatu sistem, harus terintegrasi, menjadi proses yang berkelanjutan, mulai dari masukan-proses-hasil-dan manfaat. Prinsip pengukuran juga perlu diperhatikan, karena setiap organisasi pasti berkeinginan mencapai tingkat kinerja tinggi¹⁴.

Disamping itu, manajemen kinerja juga pasti berkelanjutan. Artinya sebagai suatu proses yang berlangsung secara terus menerus, bersifat evolusioner, dimana kinerja secara bertahap perlu selalu diperbaiki sehingga menjadi semakin baik, semakin meningkat. Manajemen kinerja akan menciptakan pemahaman bersama tentang apa yang perlu diperbaiki kinerjanya, dan bagaimana akan dicapai. Dengan demikian, manajemen kinerja mendorong manajemen diri kinerja individual, untuk selalu dikoreksi untuk mencapai standar kinerja yang ditetapkan¹⁵.

Terkait dengan prinsip dasar pengembangan, bahwa kinerja suatu organisasi tergantung pada kompetensi SDM di dalamnya, baik secara tugas individu maupun tim (kelompok). SDM sebagai asset utama perlu dikembangkan kemampuan dan kompetensinya secara berkelanjutan, untuk meningkatkan kinerja. Dus, pengembangan manajemen kinerja sangat berkaitan erat dengan pengembangan SDM tersebut. Strategi yang perlu dilakukan adalah pelatihan, baik dilatih didalam organisasi maupun mengirim ke Lembaga pelatihan di luar tempat kerjanya.

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ Op. Cit. hal. 16.

D. Sistem Manajemen Kinerja

Telah disampaikan diatas bahwa manajemen kinerja bersifat hlistik dan menyeluruh. Pendekatan sistem dalam manajemen kinerja menjadi mutlak dilakukan. Oleh karena itu manajemen kinerja harus dipandang sebagai suatu sistem. Sistem adaalah serangkaian komponen yang bekerja Bersama dengan saling ketergantungan untuk menyelesaikan sesuatu. Sistem memerlukan masukan dan melalui serangkaian proses, mengubah atau menstransformasi masukan tersebut menjadi keluaran, dalam bentuk produk, jasa, atau informasi. (Bacal; 2012:24).¹⁶ Selanjutnya *Armstrong (2009:59)*, memberikan pengertian system manajemen kinerja sebagai serangkaian aktivitas dan proses yang saling berhubungan yang diperlakukan secara holistic sebagai komponen utama dan terintegrasidari pendekatan organisasi dalam mengelola kinerja melalui orang dan mengembangkan ketrampilan dan kapabilitas *human capitalnya*, sehingga meningkatkan kapabilitas organisasional dan pencapaian keunggulan kompetitif berkelanjutan¹⁷.

Sistem manajemen kinerja adalah sistem yang memastikan bahwa standar kinerja dan sasaran kinerja ditetapkan, bahwa kinerja secara regular diukur, dan bahwa tindakan dilakukan untuk memperbaiki kinerja di masa yang akan datang, (*Schemerhom, 2010:307*)¹⁸. Demikian pula para ahli lain, sebagaimana disampaikan Hery,(2019:9)¹⁹ yang juga berpandangan bahwa manajemen kinerja adalah suatu sistem. Ia sebagai serangkaian komponen yang bekerja Bersama dengan saling ketergantungan untuk menyelesaikan sesuatu. Sistem memerlukan masukan, dan melalui serangkaian proses, mengubah atau mentransformasi masukan tersebut menjadi keluaran, dalam bentuk produk, jasa atau informasi.

E. Sasaran, Pengukuran dan Evaluasi Kinerja

1. Sasaran Kinerja

Sasaran kinerja merupakan suatu pernyataan sepesifik yang menjelaskan hasil yang harus dicapai, kapan, dan oleh siapa sasaran yang ingin dicapaitersebut diselesaikan. Sifatnya dapat dihitung atau terukur, prestasi yang dapat diamati, dan dapat diukur. Sasaran merupakan harapan. Terkait dengan sasaran kinerja, di lingkungan PNS, telah diterapkan sejak tahun 2012,

¹⁶ Sebagaimana dikutip Wibowo, Op.Cit., hal. 21.

¹⁷ Ibid., hal. 21.

¹⁸ Sebagaimana dikutip oleh Wibowo, Ibid,

¹⁹ Hery, Op.Cit. , hal. 9-10.

dengan nama Sasaran Kerja Pegawai (SKP), malahan penetapan SKP ini dilakukan setiap awal tahun dengan telah dilakukan by sistem informasi kepegawaian.

Menurut salah satu pakar manajemen kinerja Wibowo (2017:56), sasaran kinerja mencakup unsur-unsur yaitu²⁰ :

- a. *The performers*, yaitu orang yang menjalankan kinerja;
- b. *The action* atau performance, yaitu tentang tindakan atau kinerja yang dilakukan oleh performer;
- c. *A time element*, menunjukkan waktu kapan pekerjaan dilakukan;
- d. *An evaluation method*, tentang cara penilaian bagaimana hasil pekerjaan dapat dicapai; dan
- e. *The place*, menunjukkan tempat dimana pekerjaan dilakukan.

2. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja menjadi sangat penting untuk diperjuangkan, karena akan menentukan pelaksanaan kinerja dan menentukan prestasi kerja. Dalam menentukan pengukuran kinerja, diperlukan kemampuan untuk mengukur sehingga ditentukan ukuran kinerja. Tentu saja pekerjaan yang nyata dan terukur. Hal ini penting juga untuk memperbaiki kinerja yang akan datang. Orientasi pengukuran kinerja adalah terhadap pelanggan dan tujuan tindakan pekerjaan. Cara yang dapat dilakukan untuk pengukuran kinerja adalah²¹ :

- a. Memastikan bahwa persyaratan yang diinginkan pelanggan telah terpenuhi;
- b. Mengusahakan standar kinerja untuk menciptakan perbandingan;
- c. Mengusahakan jarak bagi orang untuk memonitoring tingkat kinerja;
- d. Menetapkan arti penting masalah kualitas dan menentukan apa yang perlu prioritas perhatian;
- e. Menghindari konsekuensi dari rendahnya kualitas;
- f. Mempertimbangkan penggunaan sumber daya;
- g. Mengeusahakan umpan balik untuk mendorong usaha perbaikan.

Perlu disampaikan disini, bahwa ukuran kinerja pada saat yang sama dapat pula merupakan sasaran organisasi. Ukuran ini memberikan pengukuran yang jujur tentang progres dan

²⁰ Wibowo, Op.cit., hal.

²¹ Ibid., hal.155-156.

prestasi individual dan tim. Ukuran kinerja akan memberikan dasar untuk umpan balik yang terbaik.

Sebagaimana telah dikemukakan seorang pakar bernama *Thor* (dikutip oleh Armstrong dan Baron, 1998: 270)²², bahwa untuk meningkatkan efektifitas organisasi maka ada tiga hal pengembangan ukuran kinerja, yaitu :

- a. Apa yang diukur semata-mata ditentukan oleh apa yang dipertimbangkan penting oleh pelanggan.
- b. Kebutuhan pelanggan diterjemahkan menjadi prioritas strategis dan rencana strategis.
- c. Memberikan perbaikan kepada tim dengan mengukur hasil dari prioritas strategis, memberikan kontribusi untuk perbaikan lebih lanjut.

3. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja sangat dibutuhkan dan perlu dilakukan, agar terjadi perbaikan kinerja. Setelah proses kerja selesai dilaksanakan akan memberikan hasil kerja atau prestasi kerja. Batasan penyelesaian pekerjaan ditentukan dengan batas waktu, misalnya pada akhir tahun. Evaluasi kinerja sangat penting untuk memberikan penilaian terhadap hasil kerja atau prestasi kerja tersebut. Penilaian prestasi kerja bisa dilakukan untuk individu (pegawai) atau tim, kelompok, unit organisasi.

Berdasarkan evaluasi kinerja akan diperoleh umpan balik, terhadap sasaran atau tujuan kinerja, perencanaan, dan proses pelaksanaan. Evaluasi ini dapat dilakukan terhadap proses penilaian, review, dan pengukuran kinerja. Atas dasar evaluasi kinerja dapat dilakukan langkah-langkah untuk melakukan perbaikan kinerja di waktu yang akan datang.

Beberapa pendekatan evaluasi kinerja, diantaranya disampaikan oleh *Wibowo* (2017: 226), dengan mengutip *Robbins*. (2003), *Kreitner dan Kinicki* (2001), sebagai berikut :

1. Pendekatan sikap;
2. Pendekatan Penilaku;
3. Pendekatan Hasil; dan
4. Pendekatan Kontigensi.

Pendekatan sikap ini memberikan penilaian terhadap sifat dan karakteristik individu atau pegawai. Kelemahan pendekatan ini dapat bermakna ganda terhadap kinerja aktual. Sedangkan

²² Ibid., hal.157

pendekatan perilaku, ingin menunjukkan bagaimana individu berperilaku, namun bukan tentang kepribadiannya. Hal ini dihubungkan dengan perilaku kerja, untuk mencapai prestasi. Kemudian mengenai pendekatan hasil, memfokuskan pada proses, pada produk yang dihasilkan oleh usaha seseorang pegawai. Apa yang dilakukan dan apa yang telah dihasilkan. Terakhir mengenai pendekatan kontigensi, maka diusulkan pendekatan ini disesuaikan dengan kondisi dan situasi yang berkembang. Hal ini untuk melengkapi kekurangan pendekatan-pendekatan pengukuran sebelumnya. Dan dalam pandangan pakar, pendekatan perilaku kerja, menjadi banyak diminati dan digunakan.

F. Pengembangan Kinerja

Pada ujungnya karena merupakan kegiatan yang terus menerus ataupun berkelanjutan dan menyeluruh, maka dalam manajemen kinerja upaya pengembangan kinerja menjadi kebutuhan yang wajib dilaksanakan. Manajemen kinerja selalu berubah sesuai dengan perkembangan lingkungan. Menurut *Armstrong* (2009:263)²³, manajemen kinerja perlu dikembangkan dan ditingkatkan untuk mencapai keunggulan. Ada beberapa langkah untuk mengembangkan manajemen kinerja adalah :

1. *Decide on business case*, menentukan masalah bisnis. Manajemen puncak, pimpinan dapat segera menentukan core bisnis utama yang menjadi tugas dan fungsi, visi dan misi organisasi.
2. *Determine Objectives*, menentukan sasaran. Harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan bisnis, organisasi dan individu. Ditentukan sasaran-sasaran kinerja secara obyektif yang betul-betul menjadi misi dan tujuan.
3. *Gain line manager commitment*, mendapatkan komitmen dari para manajer lini. Mereka sangat dibutuhkan komitmennya untuk memajukan organisasi. Para Deputy, kepala biro dan para kepala bagian atau unit kerja, akan diharapkan komitmennya untuk memajukan kinerja organisasi.
4. *Draw up guiding principles*, menyusun pedoman dasar. Pedoman dasar harus disadari sebagai pedoman yang wajar dan antara pimpinan dan staf semua terlibat sebagai pedoman kerja secara kemitraan.
5. *Define processes*, mendefinisikan proses. Tahapan-tahapan yang harus dicapai dalam suatu proses kerja harus didefinisikan secara jelas dan dipahami semuanya. Semua proses kerja itu

²³ Ibid., hal. 34-35

harus dilalui dengan konsisten.

6. *Pilot test*, menguji panduan. Tes-tes secara berkala diperlukan sehingga diketahui perubahan apa yang perlu dilakukan.
7. *Communicate*, komunikasi. Komunikasi yang baik dan saling memahami sangat penting.
8. *Plan Training*, merencanakan pelatihan. Ini penting dengan memberikan pelatihan terbaik bagi SDM pegawai atau karyawan, agar kapasitas dan kemampuannya meningkat semakin baik.
9. *Implement*, mengimplementasikan. Dengan melaksanakan apa yang direncanakan. Program implementasi termasuk dengan komunikasi dan pelatihan serta ketetapan tentang bimbingan.
10. *Evaluate*, evaluasi. Evaluasi penting dilakukan setiap tahunnya, untuk mengetahui kekurangan dan perbaikan apa yang harus dilakukan untuk periode selanjutnya.

BAB III TINJAUAN YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

A. Tinjauan Yuridis

Tinjauan yuridis ini sangat diperlukan untuk mengkaji berbagai peraturan yang menjadi dasar dan rujukan bagi manajemen kinerja. Dikarenakan keberadaan manajemen kinerja instansi pemerintah terkait langsung dengan sumber daya manusia (SDM) aparatur sipil negara, maka kita harus mengkaji Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Secara tinjauan yuridis, bahwa manajemen kinerja di lingkungan instansi pemerintah selama ini terus berkembang dan dilakukan perbaikan. Hadimya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, sangat jelas semangatnya untuk mewujudkan aparatur sipil negara yang profesional dan berintegritas. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab 1, sangat jelas bahwa ASN yang didalamnya adalah Pegawai Negeri Sipil sejak UU ASN diundangkan memerlukan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan semangat baru ASN di negara kita, Negara Kesatuan Republik Indonesia, (NKRI). Oleh karena itu tugas pamungkas yang ketiga untuk ASN adalah sebagai pemersatu bangsa dalam negara kesatuan republik Indonesia.

Selanjutnya sebagai tindak lanjut UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, pada tahun 2017 telah diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Manajemen PNS). Lahirnya PP tentang Manajemen PNS ini menjadi tonggak baru suatu manajemen PNS di Indonesia. Maksud manajemen PNS adalah agar pengelolaan PNS untuk menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi

dan nepotisme. Semangat profesionalisme PNS sangat dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan organisasi atau instansi dimana PNS bertugas.

Untuk mewujudkan PNS yang profesional tersebut, maka salah satu ruang lingkupnya adalah "penilaian kinerja", sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2017. Selanjutnya pengaturan penilaian kinerja PNS tersebut, lebih diperjelas dengan diatur dalam Bab VI Penilaian Kinerja dan Disiplin, yaitu dalam Pasal 228, 229 dan 230. Sebagaimana dikemukakan Pasal 228, bahwa penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin obyektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Dan penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS. Mengenai penilaian kinerja ini, Pasal 230 memerintahkan untuk ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan berupa PP tentang penilaian kinerja PNS dan Disiplin PNS²⁴.

Sejalan dengan perintah Pasal 230 PP Nomor 11 Tahun 2017 tersebut, Pemerintah RI, telah menetapkan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. PP Nomor 30 Tahun 2019 ini sangat penting untuk diimplementasikan oleh setiap PNS di semua instansi pusat dan daerah. Hal itu juga untuk melaksanakan Pasal 78 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, bahwa Pemerintah perlu menetapkan PP tentang Penilaian Kinerja PNS. Melalui PP ini penilaian kinerja PNS dibangun dengan berdasarkan pendekatan Sistem Manajemen Kinerja PNS, sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 30 Tahun 1999.

Sistem Manajemen Kinerja PNS sebagaimana dimaksudkan dalam PP 30 diatas terdiri atas 5 (lima) sub sistem, yaitu :

- a. Perencanaan kinerja;
- b. Pelaksanaan, pemantauan, dan pembinaan kinerja;
- c. Penilaian kinerja;
- d. Tindak lanjut; dan
- e. Sistem informasi kinerja PNS.

Untuk membangun sistem manajemen kinerja setiap instansi pemerintah dipersilahkan mengaturnya dengan keputusan Menteri/pimpinan instansinya masing-masing, termasuk melakukan evaluasi kinerja dan

²⁴ Pasal 230 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

hasilnya (Pasal 6 ayat (3). Hal ini telah terbukti dilaksanakan secara konsisten pula dengan adanya laporan kinerja instansi pemerintah yang kita kenal dengan LAKIP atau LAK, yang setiap tahun disusun dan dilaporkan oleh setiap instansi pemerintah, baik di Pusat yaitu Kementerian atau Lembaga (K/L) maupun di instansi pemerintah daerah (Pemerintah Provinsi (Pemprov) dan Pemerintah Kabupaten atau Kota (Pemkab/Pemkot).

Selanjutnya mengenai penilaian kinerja dalam manajemen PNS, yang memperhatikan adanya penilaian kinerja, baik pada tingkat individual maupun tingkat unit kerja atau organisasi, hal ini menjadi sangat penting dan sejalan dengan **pendekatan manajemen kinerja atau *performamce management approach***. Hal itu juga sejalan bahwa Indonesia dewasa ini berada di era kompetisi global atau persaingan antar bangsa-bangsa dengan era pasar bebas sehingga untuk mewujudkan tujuan nasional, kejayaan dan kemajuan Indonesia sangat diperlukan ASN yang profesional, kompetitif dan berkelas dunia. ASN yang demikian yang sangat diharapkan Indonesia ke depan. Kuncinya adalah pada pengelolaan atau manajemen berbasis kinerja PNS/ASN.

Terkait hal tersebut diatas, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai salah satu instansi pemerintah di lingkungan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), telah pula menindaklanjuti dengan menetapkan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI (*Persekjen DPR RI*) Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Persekjen DPR RI ini bermaksud untuk mengatur penilaian kinerja unit kerja di lingkungan Setjen DPR RI dengan menggunakan kriteria tertentu untuk akselerasi capaian target kinerja. Sedangkan tujuannya adalah untuk membangun budaya kinerja, dengan mewujudkan kinerja aparatur, tata Kelola keuangan, akuntabilitas, dan system pengawasan yang optimal bagi unit kerja di lingkungan Setjen DPR RI.

Pelaksanaan Persekjen Nomor 19 tahun 2018 tersebut, sebagaimana kita ketahui secara nyata bagi unit kerja organisasi dituangkan berupa Perjanjian Kinerja (PK) yang dilakukan setiap tahunnya, baik untuk Bagian atau Bidang, Biro atau Pusat hingga Deputi yang ditanda tangani pada awal tahun dan dilaporkan kinerjanya pada awal tahun berikutnya berupa Laporan Kinerja (LK) atau Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) setiap tahunnya. Sedangkan untuk kinerja individual kinerja PNS, melalui Perjanjian Kinerja (PK) Tahunan dengan atasannya masing-masing pada awal tahun dan Formulir Sasaran Kerja (FSK) PNS masing-masing juga pada awal tahun, untuk kemudian dipertanggungjawabkan pada awal tahun berikutnya. Untuk di lingkungan Setjen DPR RI ini, penilaian kinerja pegawai melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan Perjanjian Kinerja (PK) ini telah dilaksanakan sejak tahun 2014.

Namun demikian pengembangan manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI, baik untuk kinerja individual PNS maupun unit organisasi masih perlu dilakukan dengan perbaikan ataupun upaya penyempurnaan dan inovasi sebagaimana diatur dengan PP Nomor 30 Tahun 2019. Dengan kata lain, keberadaan Persekjen Nomor 19 Tahun 2018 tersebut perlu ditinjau ulang dan disempurnakan dengan lahirnya PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS. Disamping itu Persekjen Nomor 19 Tahun 2018, sudah tidak sesuai lagi, dengan perubahan organisasi dan tata kerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal itu lebih lagi dengan Lahirnya Peraturan Presiden RI (Perpres) Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI. Perpres 26 Tahun 2020 juga perlu segera ditindak lanjuti dengan penataan organisasi Setjen DPR RI kedalam, sehingga banyak pekerjaan rumah dan implikasi baru yang mesti dilakukan.

A. Tinjauan Sosiologis

Secara sosiologis, manajemen kinerja bagi PNS dengan instansi pemerintah di Pusat dan Daerah, sangatlah dinanti-nantikan atau diharapkan sehingga kinerja PNS menjadi semakin baik, akuntabel dan bertanggungjawab atas kinerja yang dijalankan. PNS sebagai sumber daya manusia (SDM) ASN yang dibutuhkan untuk bekerjasama dalam suatu unit kerja atau organisasi untuk mencapai tujuan. Begitu pula di lingkungan Setjen DPR RI ini, sebagai salah satu instansi atau lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang berada di pemerintah pusat. Manajemen kinerja sebagai konsekuensi yang terkait peraturan-peraturan yang telah kita kaji atau tinjau diatas, ternyata di lapangan dapat praktek sehari-harinya dan di Lembaga Setjen DPR RI memerlukan perbaikan-perbaikan, penyempurnaan-penyempurnaan dengan kebijakan baru tentang manajemen kinerja.

Kondisi organisasi Setjen DPR RI memang dalam ranah organisasi birokrasi modern, sebagaimana PNS-ASN pada umumnya di berbagai Kementerian ataupun Lembaga (K/L), serta Pemerintah Daerah, namun pada kenyataan sosialnya sangat kental di lingkungan lembaga politik DPR RI. Kondisi ini mau tidak mau ikut berpengaruh dalam dinamika dan kerjasama diantara pegawai Setjen DPR RI, yang bersentuhan dengan politisi dan para asisten serta tenaga ahlinya. Dalam karier PNS-ASN jelas peraturan yang dipegang adalah UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN, sehingga kondisi yang digambarkan diatas dipengaruhi kegiatan politik, kiranya dapat dicegah tidak terjerumus jauh, karena PNS dituntut ke depan supaya profesional dan netral dengan kekuatan politik apapun. Profesionalisme dalam kinerja PNS (ASN) ini perlu dipertahankan dan dipelihara eksistensinya.

Dengan kata lain, apabila ingin melaksanakan ketentuan dan menegakkan peraturan PNS yang disepakati, maka kredibilitas dan integritas PNS-ASN harus berjalan sesuai dengan tujuannya, sebagai pelayan masyarakat, sebagai pelaksana kebijakan dan sebagai perekat dan pemersatu bangsa. Apabila hal ini ditaati, maka kerjasama dan interaksi dalam organisasi Setjen DPR RI akan terjaga dengan baik, sebagai suatu korps PNS-ASN. Apalagi niat dan semangat yang telah dicanangkan untuk melaksanakan secara sungguh-sungguh reformasi birokrasi, sebagaimana telah dinyatakan dalam delapan area perubahan RB.

Peranan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam ranah kebijakan (policy) manajemen ASN untuk membangun dan mengembangkan MANAJEMEN KINERJA sangat penting dan sangat menentukan. Pengembangan manajemen kinerja sesungguhnya sangat relevan dengan upaya keras program reformasi birokrasi, yang juga sedang digalakkan di lingkungan Setjen DPR RI. Demikian pula untuk Jabatan Administrasi dalam ASN atau PNS, sebagaimana Pasal 14, yang dilanjutkan Pasal 16, setiap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan. Dalam rangka pengembangan karier ASN, terkait keberadaan jabatan ASN tentu disesuaikan dengan ketentuan Pasal 69 bahwa pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, **penilaian kinerja**, dan kebutuhan Instansi Pemerintah²⁵.

Berdasarkan uraian tinjauan sosiologis ini, kita ingin mengatakan bahwa untuk membangun dan mengembangkan manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI, maka sebagai konsekuensi dari praktek di lapangan dan kebutuhan sehari-hari, yang dikaitkan dengan harapan dan tujuan kegiatan untuk memperbaiki kinerja atau efektifitas kerja maka tidak ada pilihan kebijakan lain kecuali penerapan atau mengimplementasikan "manajemen kinerja" di lingkungan Setjen DPR RI, secara bertahap dan menyeluruh (terpadu). Dan hal itu didukung dengan kemampuan sistem informasi kepegawaian, PPKP yang ada di Portal Setjen DPR RI. Kegiatan membangun dan pengembangan manajemen kinerja di lingkungan DPR RI ini, sangat sinkron dengan program reformasi birokrasi (Program RB), yang sedang dijalankan. Justru disini akan terjadi percepatan implementasi program dan kegiatan RB dalam prakteknya. Pimpinan dan seluruh jajaran Setjen DPR RI harus sejalan dan satu pemahaman untuk mensukseskan manajemen kinerja.

²⁵ Pasal 69 Ayat (1) UU ASN, yang di Ayat (3) diperjelas : kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi sosial kultural.

BAB IV MATERI DAN SISTEMATIKA MUATAN YANG DIATUR

A. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan yang diatur terkait ruang lingkup sistem manajemen kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI dapat meliputi :

1. Perencanaan Kinerja
2. Pelaksanaan, pemantauan dan pembinaan kinerja
3. Penilaian kinerja
4. Tindak lanjut kinerja
5. Evaluasi kinerja
6. Pengembangan kinerja
7. Sistem informasi kinerja.



Beberapa pokok yang mendasar untuk diakomodir dalam ruang lingkup yang disebutkan diatas, berupa topik-topiknya dapat diperjelas dengan uraian-uraian yang telah kita sampaikan dalam linjauan teoritik. Dan tentu juga perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam berbagai peraturan yang reevan dan terkait dengan manajemen kinerja. Seperti kegiatan perencanaan kinerja, ini menjadi konsekuensi dan ruang lingkup yang pasti dilakukan setiap tahunnya. Demikian pula dengan pelaksanaan kinerja, pemantauan dan pembinaan kinerja, karena hal ini sebagai konsekuensi yang wajib dilakukan oleh setiap organisasi. Selanjutnya, penilaian kinerja juga sangat penting dan mendasar untuk diatur ketentuan dan pedomannya bagi menilai suatu hasil pekerjaan yang lakukan oleh SDM pegawai. Juga terkait tindak lanjut, evaluasi atas kinerja, pengembangan kinerja, serta system informasi kinerja yang selama ini telah diterapkan dan terus dikembangkan.

Ruang lingkup muatan terkait kebijakan pengaturan manajemen kinerja, yang seharusnya dibangun dan dikembangkan di lingkungan Setjen DPR RI sangat penting memperhatikan banyak aspek dan keterkaitan dengan peraturan yang berlaku dan berada diatasnya, seperti Peraturan Pemerintah (PP), seperti PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS, dan sebagainya. Selain memperhatikan muatan dan substansi pengaturan diatasnya, supaya tidak bertentangan dan sejaran untuk melaksanakan (mengimplementasikan) peraturan-peraturan atau kebijakan- kebijakan dimaksud, maka

pembangunan manajemen kinerja, juga perlu memperhatikan masukan dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) termasuk teknologi komunikasi dan informatika. Seperti pengembangan informasi pegawai baik untuk sistem absensi, sistem laporan pekerjaan, sistem penilaian kinerja. Hal yang tidak kalah penting dan menarik dewasa ini telah muncul fenomena baru, seperti bekerja di rumah atau WFH (*work from home*) dan bekerja di kantor atau WFO (*work from office*), juga keberadaan periode waktu kerja, seperti Shift Pekerjaan I Pukul 07.30 – 15.00 WIB dan Shift Pekerjaan II Pukul 10.00 – 17.30 WIB.

Disamping itu, dalam praktek kerja PNS juga terjadi perkembangan baru pekerjaan yang fleksible (*fleksible working*) dan waktu kerja yang fleksibel (*fleksible time of work*), yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi serta sifat pekerjaan yang dihadapi atau dijalankan oleh PNS. Sebagai contoh, pekerjaan administrasi dan pelayanan public yang berhadapan langsung dengan masyarakat atau pelanggan, tentu berbeda dengan pekerjaan fungsional seperti seorang peneliti dan analis yang bergelut dengan data dan informasi. Hal ini semua perlu dipikirkan bersama oleh pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan diakomodasi dalam sistem kerja baru dan manajemen kinerja yang baru. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kempan RB), dewasa ini telah mengkaji dan mulai menerapkan ketentuan bekerja yang fleksible (*flexible working*), bagi ASN-PNS di Indonesia, khususnya beberapa instansi pemerintah dipusat, terkait terjadinya wabah COVID-19, yang telah menuntut PNS bekerja di luar kantor dan di rumah. Implementasi ini terjadi pada jam bekerja dan kehadiran dalam bekerja, serta berbagai implikasi lainnya.

B. Sistematika Muatan

Adapun kerangka ataupun sistematika muatan yang diatur dalam bab-bab penyusunan rancangan peraturan Sekjen DPR RI tentang sistem manajemen kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI sekurang-kurangnya adalah sebagai berikut :

1. Pembukaan

Dalam pengaturan suatu kebijakan, termasuk dalam hal ini Peraturan Sekjen DPR RI, selalu dicantumkan judul suatu peraturan, dalam hal ini seperti : Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor..... Tahun Tentang Sistem Manajemen Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. Selanjutnya, dicantumkan konsideran "Menimbang" ; "Meringat" dan Menetapkan "Memutuskan". Dalam konsideran menimbang, perlu diberikan argumentasi atau alasan yang sangat kuat mengapa diperlukan suatu peraturan atau kebijakan dimaksud. Hal ini juga terkait

pertimbangan peraturan diatasnya yang menjadi dasar dan sumber pelaksanaannya. Sehingga kebijakan ini benar-benar sangat beralasan dan mempunyai payung hukum yang tidak dapat terelakkan.

2. Ketentuan Umum

Sebagaimana lazimnya suatu peraturan perundang-undangan, ketentuan umum diperlukan untuk memuat pengertian-pengertian dan batasan-batasan dari istilah yang digunakan dalam peraturan. Kejelasan pengertian dan batasan akan mewujudkan kepastian pengaturan ataupun suatu kebijakan. Oleh karena itu pemberian pengertian dan Batasan diperlukan akan memperjelas dan tidak menimbulkan salah tafsir atau tafsir ganda atas suatu peraturan atau kebijakan yang diterbitkan.

3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup yang diatur dalam peraturan Sekjen DPR RI, terkait apa saja pokok-pokok yang akan diatur. Diidentifikasi dengan pengelompokkan, yang dapat menunjukkan pengelolaan atau manajemen kinerja, seperti : perencanaan kinerja, pelaksanaan, pemantauan dan pembinaan kinerja; penilaian kinerja, tindak lanjut kinerja dan sistem informasi kinerja. Instansi pemerintah disini perlu melakukan evaluasi dan hasil penilaian evaluasinya kinerjanya yang dilakukan secara mandiri, maupun yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang, yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Kempan RB RI). Dalam ruang lingkup ini perlu diperhatikan pula mengenai kegiatan tindak lanjut kinerja (*performance follow-up*) dan pengembangan manajemen kinerja, mengingat kegiatan manajemen kinerja itu berkesinambungan dan terus menerus berkembang.

4. Perencanaan Kinerja

Penilaian kinerja baik individual PNS maupun organisasi (unit kerja) perlu dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit kerja (organisasi), dengan memperhatikan : target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS.

5. Prinsip-Prinsip Penilaian

Penilaian kinerja berdasarkan prinsip-prinsip yaitu : (a) Obyektif; (b) terstruktur; (c) akuntabel; (d) partisipatif; dan (e) transparan. Kelima prinsip-prinsip tersebut memerlukan penjelasan yang tidak menimbulkan salah interpretasi dalam pemahaman dan pelaksanaannya. Selain kelima prinsip penilaian, apakah dirasa adanya prinsip baru yang secara teoritik perlu diakomodir sebagai melengkapi prinsip yang telah ada. Sebagai contoh antara lain, adanya prinsip tanggungjawab,

prinsip komunikasi dua arah, holistik, terintegrasi, pengembangan dan lain sebagainya yang telah disampaikan dalam bab tinjauan akademis teoritik.

6. Sasaran dan Perjanjian Kerja

Pengaturan mengenai sasaran kerja dan perjanjian kerja selama ini telah dilaksanakan dan menjadi penting untuk pengukuran dan penilaian kinerja bagi PNS di lingkungan instansi pemerintahan, termasuk di lingkungan Setjen DPR RI. Pengaturan sasaran dan perjanjian kerja ini sudah diberlakukan dan diimplementasikan sejak Tahun 2012, dan terus disempurnakan terkait perkembangan kebijakan baik ditingkat internal maupun dikarenakan adanya kebijakan eksternal dari pemerintah, terutama dari Kemenpan RB RI dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kondisi ini juga terkait dengan untuk memberikan motivasi, pembinaan dan pengembangan karier SDM PNS di lingkungan Setjen DPR RI.

7. Penilaian Prestasi Kerja

Penilaian Prestasi kerja ini juga telah mengalami perkembangan di lingkungan PNS, yang dahulu pada rezim pengaturan kepegawaian lama disebut sebagai penilaian DP3. Dewasa ini penilaian tersebut diawal tahun setelah dilakukan Perjanjian Kinerja, telah dilengkapi dengan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), sebagai bagian yang terintegrasi dalam PPKP di Portal Kepegawaian Setjen DPR RI. Setiap pegawai (PNS), dipastikan telah memiliki dan tercantum dalam portal setjen DPR RI, yang mana pada awal tahun berikutnya dilakukan penilaian prestasi kerja dengan SKP tersebut.

8. Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja SDM PNS juga menjadi hal yang penting diperhatikan apa setiap tahunnya. Kegiatan evaluasi kinerja, didapat dari informasi penilaian prestasi kerja sebagaimana disampaikan diatas. Sistem PPKP dan SKP menjadi rujukan atau setidaknya sebagai informasi awal yang dapat dipergunakan untuk melakukan evaluasi kinerja. Disamping itu mengenai evaluasi kinerja ini juga perlu diterapkan untuk unit kerja organisasi, baik di tingkat bagian, bidang, biro, pusat, inspektur hingga deputi, itama dan sekretariat jenderal DPR RI. Laporan kinerja yang telah disusun dan disamoakan pada setiap tahunnya, menjadi penting untuk sebagai dokumen evaluasi atas prestasi yang dicapai dan capaian kinerja berdasar perjanjian kerja (PK) yang telah dilakukan pada awal tahunnya.

9. Pengembangan Kinerja

Tahapan pengembangan kinerja ini sebagai salah satu muatan dalam kebijakan system manajemen kinerja, patut diperhatikan dan strategis. Pengembangan kinerja telah menjadi kebutuhan yang wajib dilakukan oleh setiap organisasi, termasuk instansi pemerintah, sekaligus menjadi persyaratan untuk menuju kemajuan dan reformasi birokrasi yang telah digalakkan. Hal ini tanpa kecuali yang terjadi di lingkungan Setjen DPR RI.

10. Ketentuan Peralihan atau Ketentuan Lain-Lain

Ketentuan peralihan ini apabila diperlukan, sangat perlu diatur misalnya adanya peraturan sebelumnya yang mengatur hal yang sama sehingga lahir peraturan ini. Sebagai contoh terkait dengan manajemen kinerja, telah hadir atau berlaku Persekjen Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan SETJEN dan Badan Keahlian DPR RI. Sedangkan ketentuan lain-lain, untuk membuka pintu lainnya yang masih memungkinkan atas seluruh pengaturan di depan.

11. Ketentuan Penutup.

Ketentuan penutup dalam suatu peraturan sangat diperlukan untuk memberikan ketentuan akhir, termasuk tindak lanjutnya. Ketentuan penutup ini sekaligus menjadi pamungkas atas tindak lanjut diberlakukannya peraturan atau kebijakan yang diterbitkan ini.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas yang dimulai dari latar belakang, permasalahan, tinjauan yuridis dan tinjauan sosiologis, pembahasan hingga materi muatannya, maka disimpulkan sebagai berikut :

1. Manajemen kinerja di lingkungan instansi pemerintah terus mengalami perkembangan dan kemajuan sejalan dengan pendekatan terori dan praktek kinerja, baik secara individual maupun organisasi (unit kerja). Perkembangan ini tidak terkecuali di lingkungan Instansi Pemerintah, termasuk Sekretariat Jenderal DPR RI. Perkembangan tersebut juga telah dimasukkan dalam regulasi ASN – PNS, yakni berlakunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS, PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS.
2. Pada lingkungan instansi pemerintah, termasuk Setjen DPR RI sebagai salah satu Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), kegiatan manajemen kinerja juga telah berjalan atau

diimplementasikan sejak tahun 2014, dengan pemberlakuan SKP (Sasaran Kinerja Pegawai), termasuk adanya Perjanjian Kinerja (PK) yang diberlakukan untuk individual pegawai maupun PK Unit kerja/Unit organisasi yang pada akhirnya untuk menilai capaian kinerjanya. Sistem penilaian kinerja, yang menjadi bagian dari Sistem Manajemen Kinerja (SMK) bagi untuk Pegawai (perorangan) dan Organisasi, ini nampaknya masih belum terintegrasi dan menyeluruh (holistik). Disamping itu terus terjadi perkembangan (inovasi) pengukuran dalam pendekatan manajemen kinerja. Termasuk perkembangan ilmu pengetahuan teknologi, termasuk dalam hal ini teknologi informatika yang berbasis internet (online).

3. Disamping itu, pentingnya penataan sistem manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI sebagai konsekuensi dan sangat relevan dengan kegiatan reformasi birokrasi Setjen DPR RI yang sedang ditingkatkan (dialakkan) implementasinya, di seluruh jajaran Setjen DPR RI. Dalam kaitan ini, juga sangat berkaitan dengan terjadinya perubahan struktur baru di lingkungan Setjen DPR RI, dengan pentingnya penetapan core bisnis dan tujuan yang disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing dari tingkat unit kerja hingga tingkat Setjen DPR RI. Penerapan sistem manajemen kinerja di lingkungan Setjen DPR RI menjadi kebutuhan yang wajib dilakukan oleh Semua stakeholders (pemangku kepentingan) yakni Pimpinan dan seluruh jajaran yang terkait.
4. Peraturan Sekjen Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan Setjen dan Badan Keahlian DPR RI, sudah tidak relevan lagi karena terjadi perubahan organisasi dan tata kerja di lingkungan Setjen DPR RI, dengan lahirnya Perpres Nomor 26 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI dan juga perlu disesuaikan dengan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS.

5. REKOMENDASI

Rekomendasi yang disampaikan dari naskah kebijakan mengenai Sistem Manajemen Kinerja di Lingkungan Setjen DPR RI adalah sebagai berikut :

1. Perlu dibentuk Rancangan Peraturan Sekretariat Jenderal DPR RI (Rapersekjen DPR RI) yang mengatur tentang sistem manajemen kinerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. Persekjen tersebut dirancang sebagai kebijakan baru untuk pengelolaan atau penataan manajemen kinerja instansi pemerintah yang berkembang. Disamping itu, Rapersekjen DPR RI tersebut sebagai pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP Nomor 11 Tahun

2016 tentang Manajemen ASN serta PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS.

2. Proses pembentukan Rapersekjen perlu melibatkan pemangku kepentingan, terutama unit kerja terkait, yaitu : Bagian Kepegawaian, Bagian Orta dan Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI dalam menyiapkan Draft Pembentukan Rapersekjen tersebut. Selain itu, Raperkjen tersebut supaya mengakomodir perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam pendekatan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk teknologi informasi (internet dan online), serta cara-cara kerja baru dalam kepegawaian (PNS).
3. Pendekatan pengukuran dan evaluasi kinerja juga telah mengalami perkembangan dan bersifat menyeluruh, sehingga pendekatan yang holistik dan sistemik sangat relevan untuk dipergunakan. Oleh karena itu nomenklatur penamaan dalam rapersekjen yang akan dibentuk tersebut, disarankan atau direkomendasi untuk mengakomodir pengertian "Sistem Manajemen Kinerja".
4. Apabila Rapersekjen DPR RI dimaksud telah terbentuk dan disahkan menjadi kebijakan baru, Persekjen DPR RI maka perlu diperhatikan proses implementasinya secara sungguh sungguh dan konsisten. Proses sosialisasi dan pelaksanaan Persekjen tersebut sebaiknya dilakukan secara terbuka untuk semua jajaran di lingkungan Setjen DPR RI, dengan komunikasi yang terencana dan partisipasi yang baik dari seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

1. Hery, (SE., M.Si., CRP., RSA., CFRM., CIISA.), Manajemen Kinerja, Jakarta: Penerbit Grasindo, 2019.
2. William N Dunn, Analisis Kebijakan Publik (Edisi Revisi), Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2009.
3. Muchlis Hamidi, (Profesor, MPA, P.hD), Kebijakan Publik, Jakarta : Ghalia Indonesia (GI), 2014.
4. Miftah Thoha, Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, Jakarta : Kencana Prenada Media Grup, 2007.
5. Wibowo (Profesor, Dr. SE, M.Phil.), Manajemen Kinerja, (edisi Kelima), Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2017.
6. Wayne Parsons (Profesor), Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan,

Cetakan ke-5, Jakarta : Kencana Prenada Media Grup, 2014,

7. Suparno Eko Widodo, Manajemen Sumber Daya Manusia, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015.
8. Sugiyono, (Profesor, Dr.), Metode Penelitian Kebijakan: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif, Bandung : Penerbit Alfabeta, 2012.

B. PerUUan :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Negara (Manajemen PNS).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Penilaian Kinerja PNS).
4. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2020 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI.
5. Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.
6. Peraturan Sekretaris Jenderal Nomor 2 Tahun 2016 tentang Perubahan Persekjen Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi Sekretariat Jenderal dan badan Keahlian DPR RI.
7. Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 20 Tahun 2017, (Perubahan Persekjen 05 Tahun 2014) tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Sekretaris Jenderal DPR RI.

C. Lain-Lain :

1. Website: <http://www.menpan.go.id/berita> terkini-ppp-manajemen-pns, 28/6/2020.
2. Berita website menpan.go.id, PP tentang Manajemen PNS dan PP Tentang Manajemen PPPK, 28/6/2020.
3. Website : <http://www.dpr.go.id> dan Portal Setjen DPR RI, Juli dan Agustus, 2020.
4. Website : <http://www.performance> management, dan manajemen kinerja, 24/8/2020.

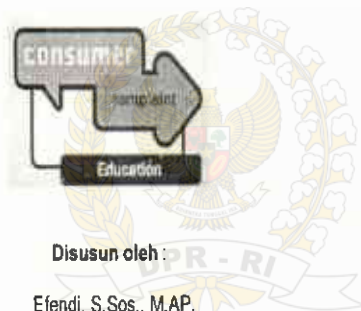
LAMPIRAN – LAMPIRAN :

1. Peraturan Sekjen DPR RI Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Penilaian Kinerja Unit Kerja Di Lingkungan Setjen dan Badan Keahlian DPR RI.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil.





JUDUL :

PENGLOLOAN PENGADUAN MASYARAKAT SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

Disusun oleh :

Efendi, S.Sos., M.AP.

Analisis Kebijakan Ahli Pertama, Sekretariat Jenderal DPR RI

ABSTRAK :

Amanat konstitusi menekankan suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima bagi kebutuhan dasar warga negara. Pelayanan publik akan sangat terkait dengan perilaku pelayan publik yakni Aparatur Pemerintah. Untuk itu, lahir UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pelayanan yang tidak atau kurang baik akan berdampak pada ketidakpuasan publik yang sehingga akhirnya mendapatkan kritik dari masyarakat. Kritik masyarakat kepada Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dalam bentuk keluhan atau aduan harus dimaknai sebagai bentuk partisipasi. Yang penting, setiap aspirasi tersebut diberi akses yang cukup, dan untuk itulah setiap instansi Pemerintah memerlukan lembaga atau badan khusus yang mampu menjadi tempat untuk menerima berbagai pengaduan dari masyarakat ini. Sekretariat Jenderal DPR RI (Setjen DPR RI) sebagai lembaga pelayanan publik telah memiliki unit kerja pengaduan masyarakat, baik pengaduan langsung yang ditangani oleh Biro Protokol maupun pengaduan tidak langsung ditangani oleh Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat. Namun unit kerja ini lebih banyak yang berkaitan dengan kegiatan Pimpinan dan Alat Kelengkapan Dewan (AKD), dan hanya sedikit pengaduan yang ditujukan kepada Setjen DPR RI. Karena jumlahnya yang sedikit dan mekanisme penanganannya lebih cenderung kepada persoalan kinerja pegawai Setjen DPR RI, maka surat-surat pengaduan tersebut diteruskan ke Inspektorat Utama (Ittama) Setjen DPR RI. Karena berdasarkan Persekjen No. 6 Tahun 2015 yang telah dirubah dengan Persekjen

No. 7 Tahun 2018. bahwa fungsi Utama salah satunya adalah pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan, seperti melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Untuk mendukung kelancaran pengaduan tersebut. Setjen DPR RI telah memiliki pedoman pelaporan yang tertuang dalam bentuk Peraturan Sekjen (Persekjen) DPR RI No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (Whistle Blowing System-WBS) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI. Meskipun demikian setelah terbentuk sejak tahun 2015, pengaduan yang masuk ke sistem ini jumlahnya tidak terlalu banyak. Untuk itu, perlunya segera dibuat pusat pengaduan masyarakat terhadap kinerja pelayanan Setjen DPR RI, sehingga mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap Setjen DPR RI dapat terlaksana dengan baik. Sebab dengan adanya kejelasan mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap Setjen DPR RI akan memberikan kepastian penyelesaian persoalan yang disampaikan pengadu berkaitan dengan kinerja Setjen DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima yang jauh dari kepentingan pribadi dan golongan, serta bebas dari unsur korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Untuk memenuhi amanat pembukaan UUD 1945 tersebut, maka pada tahun 1999 lahir Undang-Undang (UU) No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Ditahun yang sama, juga lahir UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua UU ini menjadi dasar untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan kinerja pelaksana tugas dan fungsi aparatur pemerintah yang bebas dari benturan kepentingan yang berdampak pada terganggunya pelayanan kepada masyarakat.

Kemudian, tahun 2008 lahir UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). UU ini memberi ruang kepada masyarakat untuk mengakses semua hal yang berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan negara, meski terdapat beberapa informasi ketat dan terbatas yang termasuk dalam

katagori informasi yang dikecualikan dan bersifat rahasia. Satu tahun kemudian, lahir UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tujuan dari lahirnya UU ini adalah untuk terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik tentu tidak luput dari kritikan masyarakat yang merupakan refleksi dari ketidakpuasan masyarakat yang menuntut terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak. Hal ini terjadi karena adanya jarak antara harapan dengan kenyataan. Tidak hanya karena kenyataan ini "buruk" bisa jadi juga karena kurang informasi yang menyebabkan ketidaksamaan sudut pandang. Ketidakpuasan ini adalah awal timbulnya "keluhan" yang dalam organisasi pelayanan publik dikenal dengan terminologi Pengaduan Masyarakat. Sementara itu, Pemerintahan yang baik dapat diwujudkan berkat adanya kerjasama yang solid antara penyelenggara pemerintahan dengan masyarakat. Dalam penyelenggaraannya pula pemerintah dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel.

Kualitas pelayanan sektor publik sangat terkait dengan keberadaan organisasi atau instansi publik tersebut. Tidak ada pengecualian bagi instansi pusat maupun daerah. Pemerintah pusat dan daerah harus mampu memberikan pelayanan berkualitas bagi masyarakatnya. Pelayanan yang berkualitas ini akan menjadi tolok ukur bagi kinerja instansi pemerintah.²⁶ Pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik menyediakan berbagai bentuk pelayanan tersebut, baik itu barang, jasa dan administratif. Dan ini tidak luput dari ketidakpuasan dari masyarakat yang dilayani oleh pemerintah.²⁷

Untuk mengakomodir ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan publik, kemudian lahirlah Ombudsman. Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga pengawas eksternal yang keberadaannya diharapkan mampu mengontrol tugas penyelenggara negara dan pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penegakan hukum.

Keberadaan komisi Ombudsman Nasional memang diharapkan dapat menjadi sarana untuk menyampaikan aduan masyarakat sering semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap

²⁶ Fauzan Haris, *Peran Birokrasi, Manajemen Kebijakan dan Eksistensi Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta: 2003.

²⁷ Godeona T. Hendrikus *Analisis Model Alternatif Instrumen Pengukuran Kinerja Unit Pelayanan Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Ilmu Administrasi Volume XII Nomor 3 Desember 2015.

pemerintah sebagai penyedia layanan publik. Indikasi ini terlihat dari hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta mengenai pelayanan publik di Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan (2001) memperlihatkan bahwa lebih dari 50% pengguna pelayanan publik mengeluhkan pelayanan yang diterimanya. Keluhan yang diajukan kepada aparat pelayanan sifatnya hanya ditampung, dijanjikan untuk diselesaikan, dan yang paling sering adalah petugas melempar tanggung jawab kepada petugas lain. Selain itu, tidak jarang masyarakat pengadu dimarahi atau diremehkan oleh petugas pelayanan.²⁸

Sejumlah langkah telah dilakukan pemerintah untuk memperbaiki sistem pengaduan masyarakat. Kehadiran Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional - Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (SP4N-LAPOR), menjadi sarana untuk peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelesaian pengaduan yang cepat dari penyedia layanan dalam hal ini instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah.

Namun demikian, berdasarkan kenyataan sehari-hari, kualitas layanan kepada publik yang diberikan oleh departemen maupun lembaga pemerintah non-departemen (LPND) masih fluktuatif, artinya masih pasang surut.²⁹ Hal ini didukung dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) yang menyimpulkan bahwa rendahnya respon instansi penyelenggara pelayanan terhadap keluhan atau pengaduan dari masyarakat mengakibatkan munculnya sikap skeptis dari masyarakat.³⁰ Masyarakat jera untuk mengadukan keluhannya sehingga angka pengaduan di beberapa instansi pelayanan publik relatif rendah.

Kondisi tersebut tentunya ada benarnya jika kita melihat hasil penelitian yang dilakukan oleh Agus Wibowo dkk, menyebutkan bahwa pada umumnya media penyampaian pengaduan publik yang tersedia saat ini masih belum mampu mendukung terjadinya pengajuan keluhan publik yang efektif, mudah dan murah dari konsumen pelayanan publik. Beberapa persoalan ditemukan dalam pelayanan publik, diantaranya :

1. Konsumen hanya dapat bertemu dengan personil di bagian pengaduan. Tidak ada media yang secara mudah memungkinkan bertemunya konsumen dengan pihak pengambil keputusan dalam institusi pelayanan publik.

²⁸ Sad Dian Utomo, *Business & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Volume 15, Nomor 3, September - Desember 2008.

²⁹ Baedhowi, 2007, *Revitalisasi Sumber Daya Aparatur Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi, Vol. 15, No. 2 (Mei).

³⁰ Said Dian Utomo, *Ibid*

2. Kewenangan bagian pengaduan hanya menerima pengaduan dari konsumen semata. Bagian ini menjadi sub ordinat dari manajemen di institusi pelayanan publik. Artinya bagian pengaduan bukan bagian yang memiliki kewenangan yang membuat keputusan.
3. Jenis pengaduan yang diperkenankan umumnya hanya keluhan teknis. Konsumen tidak dapat mengadukan masalah yang lebih substansial, seperti pengaduan dugaan korupsi dalam pengadaan fasilitas pelayanan publik atau keluhan terhadap standar pelayanan yang ditetapkan.
4. Lemahnya mekanisme internal institusi publik untuk mencegah adanya pungutan biaya tak resmi tersebut akan sangat membebani konsumen dengan tarif ekonomi lemah untuk memanfaatkan bagian pengaduan tersebut.
5. Institusi pelayanan publik biasanya tidak bersikap proaktif dalam mendorong atau memberdayakan konsumen untuk membenarkan respon. Institusi pelayanan publik umumnya belum menganggap penting respon publik atas pelayanannya.
6. Jika konsumen tidak puas terhadap penyedia layanan atas penanganan keluhan yang dilakukannya, konsumen tersebut tidak dapat melakukan apa-apa ketidakpuasan tersebut sebenarnya dapat ditindaklanjuti konsumen dengan pengajuan gugatan melalui pengadilan, misalnya dengan *class action*. Tetapi cara tersebut tidak mudah dan murah bagi konsumen.
7. Transparansi dalam mekanisme pengelolaan keluhan yang tersedia masih sangat terbatas. Tidak cukup tersedia informasi mengenai prosedur pengaduan, pihak yang bertanggung jawab atas permasalahan yang dihadapi konsumen, dan proses pengelolaan keluhan. Ketiadaan transparansi tersebut meliputi tidak adanya budaya transparansi dari aparat pelayanan publik dan tidak tersedia sistem yang transparan.
8. Institusi pelayanan publik belum banyak yang mengakui hak partisipasi dari masyarakat (konsumen). Masyarakat belum dapat terlibat dalam proses pengawasan dan pengusulan pelayanan publik. Karena itu, institusi penyedia pelayanan publik sering tidak memperhatikan perlunya mekanisme pengelolaan keluhan.³¹

Dengan kondisi yang demikian, masyarakat memiliki cara sendiri untuk menyampaikan keluhan kepada instansi pemerintah dengan menggunakan berbagai media, diantaranya media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan, yaitu sebesar (53,8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33,91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30,65%. Bahkan langsung menyampaikan keluhan di media sosial yang pada akhirnya diviralkan oleh masyarakat lain melalui dunia maya.³²

Sementara itu, untuk menjembatani kepentingan masyarakat kepada DPR RI, maka sejak lama sudah dibentuk unit kerja di Setjen DPR RI yang bertugas menganalisis setiap aspirasi dan pengaduan masyarakat baik dalam bentuk surat maupun *on line* untuk selanjutnya diteruskan kepada Pimpinan DPR

³¹ Agus Wibowo, *ibid.*

³² Direktorat Aparatur Negara, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2010.

RI atau kepada Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Unit kerja tersebut bernama Bagian Pengaduan Masyarakat, yang berada di Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat Setjen DPR RI.

Setjen DPR RI sebagai lembaga yang bertugas memberikan layanan kepada masyarakat, dalam hal ini Anggota DPR RI, Tenaga Ahli (TA) Staf Administrasi Anggota (SAA), dan masyarakat umum lainnya, tentunya dituntut untuk memiliki system pengaduan masyarakat yang tidak saja menerima dan menyelesaikan pengaduan yang berkaitan dengan pemberian layanan oleh Setjen DPR RI, sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Republik Indonesia (UU) Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Presiden (Pepres) Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik, juga menerima pengaduan atau keluhan dari masyarakat yang berkaitan dengan indikasi benturan kepentingan pejabat publik.

Untuk masalah yang berkaitan dengan benturan kepentingan pejabat publik, maka Setjen DPR RI telah mengeluarkan Peraturan Sekjen (Perekjen) No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Setjen DPR RI. Selain itu, Selain itu, Setjen DPR RI juga sudah menerbitkan tentang mekanisme system penyampaian pelaporan masyarakat, baik pelaporan melalui surat maupun system pelaporan masyarakat secara *on line*. Hal ini tertuang dalam Persekjen No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran *Whistle Blowing System (WBS)* Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI.

Selain itu, DPR RI juga telah membentuk Pejabat Pengelola Informasi Dokumentasi (PPID) sebagai bentuk pelaksanaan dari Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik (KIP). Jenis-jenis informasi yang diminta publik kepada PPID antara lain risalah pembahasan RUU, naskah akademik dan draft awal RUU, risalah dan/atau laporan singkat rapat-rapat Alat Kelengkapan Dewan (AKD), Laporan hasil kunjungan kerja (Kunker), buku/jurnal hasil penelitian, laporan pertanggung jawaban studi banding AKD DPR RI, laporan hasil kunjungan kerja AKD dan agenda persidangan DPR RI.

Meski demikian, *Whistle Blowing System - WBS* Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI, yang sudah berjalan 3 (tiga) tahun, jumlah pengaduan yang terima sangatlah minim. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini :

Tabel 1 : Jumlah Pengaduan melalui *whistleblowing system*. dpr.go.id dan langsung

No	Tahun	Jumlah Pengaduan	Keterangan
1	2015	0	
2	2016	1	
3	2017	1	
4	2018	5	(3 aplikasi dan 2 langsung)

5	2019	-	-
---	------	---	---

Sumber: Inspektorat Utama Setjen DPR RI 2018

Tabel ini menunjukkan betapa sangat rendahnya jumlah laporan pengaduan yang diterima oleh Inspektorat Utama (Ittama) Setjen DPR RI. Rendahnya jumlah laporan pengaduan bukanlah hal aneh jika melihat pada pendapat yang disampaikan oleh Agus Wibowo, dan kawan-kawan, yang menyatakan bahwa :

Rendahnya angka pengaduan sebenarnya tidak menggambarkan kepuasan masyarakat atas pelayanan publik, sebaliknya justru karena masyarakat merasa tidak yakin dengan hasil yang akan diperoleh dengan melakukan pengaduan.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa :

Selain itu, warga masyarakat dari kalangan kurang berpendidikan juga tidak tahu cara mengadukan keluhannya. Padahal pelayanan publik yang berkualitas mensyaratkan keseimbangan posisi tawar antara instansi penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat penenma pelayanan, yang dapat dicapai salah satunya dengan menerapkan konsep *customer complaint system* (sistem penanganan pengaduan).³³

B. Pertanyaan

Merujuk dari latar belakang permasalahan yang diuraikan diatas, maka tulisan ini akan memberikan penjelasan tentang pentingnya perbaikan pelayanan publik melalui pengelolaan pengaduan masyarakat. Karena bagaimanapun pengaduan masyarakat akan sangat tergantung pada mekanisme dan prosedur serta aturan yang jelas lainnya, yang tentunya harus pula didasari pada dilepaskannya kepentingan pribadi untuk menghindari pada terjadinya benturan kepentingan yang dapat menjurus pada tindakan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Selain itu, akan dijelaskan pula tentang bagaimana Setjen DPR RI dalam upaya pengembangan pengelolaan pengaduan Setjen DPR RI dengan melihat kebutuhan saat ini dan masa yang akan datang. Penjelasan selanjutnya juga diharapkan akan memberikan manfaat dalam membuka wawasan serta berusaha untuk merubah paradigma layanan publik melalui pengembangan sistem pengelolaan pengaduan masyarakat Setjen DPR RI yang berdasarkan pada aturan-aturan yang berlaku.

C. Maksud dan Tujuan

³³ Agus Wibowo, Ilham Cendikia, Maya Rostanty dan Rohidin Sudarno, *Implementasi Mekanisme Komplain Terhadap Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (PATTIRO dan ACCES, Jakarta 2007)

Maksud ditulisnya kertas kebijakan (*policy paper*) ini adalah sebagai arahan atau petunjuk yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan sesuai dengan peraturan/norma perundang-undangan yang berlaku untuk pembentukan kebijakan Persekjen DPR RI khususnya yang berkaitan dengan masalah pengelolaan pengaduan masyarakat berdasarkan pada UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Perpres Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik. Sedangkan tujuan penulisan kertas kebijakan ini sebagai dasar yang kuat dalam pembentukan kebijakan Persekjen DPR RI tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Setjen DPR RI.

Adapun kegunaan kertas kebijakan ini secara teoritis untuk memperkaya prinsip dan nilai/norma yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan hukum, dengan kegunaan praktisnya sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan pembentukan Persekjen DPR RI tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Setjen DPR RI. Selain itu, kegunaan kertas kebijakan ini sebagai landasan berfikir secara ilmiah dan rasional, dengan berbasis data dan informasi dibutuhkan adanya pengaturan atau regulasi mengenai suatu kebijakan yang harus dilakukan.

D. Metode dan Pengumpulan Data

1. Metode

Metode pendekatan akademik yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Teknik yang digunakan, pertama adalah penelitian kepustakaan, terkait berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka yang relevan sebagai dasar berfikir secara teoritik, normatif (peraturan) dan konseptual. Kedua, dilengkapi dengan teknik penelitian empirik dan wawancara di lingkungan Setjen DPR RI terkait dengan unit pelaksana dan unit pengguna penelitian ini.

Sebagai bentuk pendekatan deskriptif kualitatif tentu juga tidak meninggalkan data sekunder, baik data kualitatif maupun data kuantitatif sehingga diharapkan dapat menggambarkan secara *evidence based* ataupun data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan kebijakan. Hal ini sebagai konsekuensi atas penulisan naskah kebijakan dengan pendekatan kebijakan publik untuk memecahkan masalah atau memberikan solusi bagi penentu kebijakan.

Penelitian kebijakan menjadi bidang yang sangat penting dalam dekade terakhir, adalah penelitian yang berkenaan dengan perumusan dan rumusan kebijakan, implementasi kebijakan, kinerja kebijakan dan lingkungan kebijakan.³⁴ Dalam hal ini penelitian ini membatasi dan berfokus pada bagaimana perumusan kebijakan, dalam bentuk pembuatan Peraturan Sekjen DPR RI tersebut

³⁴ Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Pustaka Pelaja, Yogyakarta: 2013).

diperlukan, dan bagaimana pengaturannya. Selanjutnya dikatakan oleh Meyer dan Greenwood, bahwa penelitian kebijakan adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat tujuan dalam pembuatan kebijakan.³⁵ Tentu saja penelitian kebijakan ini bertujuan praktis dan empirik untuk memecahkan masalah, yaitu tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Setjen DPR RI yang selama ini belum diatur.

Untuk memperjelas maksud dan tujuan penelitian kebijakan ini, pendapat ahli dari Sudarman Danim, yang dikutip oleh Riant Nugroho menjelaskan bahwa "...penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka memecahkan masalah sosial...penelitian kebijakan dapat didefinisikan sebagai kegiatan penelitian yang dilakukan untuk mendukung kebijakan...Kekhasan penelitian kebijakan terletak pada fokusnya, yaitu berorientasi pada tindakan untuk memecahkan masalah sosial yang unik, yang jika tidak segera dipecahkan akan memberikan efek negatif yang sangat luas."³⁶

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang digunakan adalah dengan studi pustaka atau literatur, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema yang dikaji. Untuk melengkapi studi pustaka dimaksud, dilakukan wawancara dan survey. Wawancara diperlukan untuk melakukan rapat-rapat dengan stake holders serta konfirmasi dan *cross check* data dan informasi yang dibutuhkan. Survey terkait dengan data kualitatif dan kuantitatif yang diperlukan untuk memperkuat kajian kebijakan.

BAB II LANDASAN KAJIAN

A. Landasan Filosofis

Pancasila menekankan pentingnya keadilan sebagai tujuan utama bangsa Indonesia. Sedangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban

³⁵ Robert Meyer dan Ernest Greenwood, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, (Pustaka Kom Dikbud dan CV. Rajawali, Jakarta: 1984).

³⁶ Riant Nugroho, *Public Policy: Teori Kebijakan Analisis Kebijakan*, (Elex Media Komputindo, Jakarta: 2008).

memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Penyelenggaraan pelayanan publik memang masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Selain pelayanan juga diperlukan adanya partisipasi publik dalam peningkatan pelayanan. Aktualisasi Pancasila dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia bertitik tolak pada arti penting peran serta masyarakat. Hal inipun dituangkan dalam Pasal 19 huruf c Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa masyarakat juga berkewajiban untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan organisasi dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan organisasi. Terdapat beberapa pertimbangan sosiologis yang perlu diuraikan terkait dengan Persekjen tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Setjen DPR RI.

Pertama, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai unsur pelayanan dan dalam rangka menjalankan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Perpres No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Publik, Permenpan No. 24 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional; Permenpan No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah; dan Permenpan/RB No. 3 Tahun 2015 tentang *Road Map* Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, berupaya memperbaiki pelayanan kepada anggota Dewan, Pegawai Sekretariat Jenderal, Tenaga Ahli (TA) dan Staf Administrasi Anggota (SAA), maupun masyarakat pada umumnya.

Kedua, keinginan tersebut belum dapat diakomodir secara maksimal karena belum adanya aturan yang mengatur secara holistik terhadap pengelolaan pengaduan masyarakat. Setjen DPR RI baik yang menyangkut sumber daya manusia, maupun sarana dan prasarana pendukungnya; meskipun saat ini Setjen DPR RI sudah memiliki Persekjen No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Setjen DPR RI dan Persekjen No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*). Khusus tentang Persekjen No. 9 Tahun 2015, keberadaannya belum dapat dimaksimalkan dengan baik, terbukti sejak kelahirannya hanya sedikit sekali pengaduan yang masuk.

Ketiga, perkembangan teknologi dan berbagai kemajuan media komunikasi saat ini telah mencerminkan era digital dalam kehidupan di masyarakat terlebih dalam mendukung partisipasi publik dalam menyampaikan keluhan atas pelayanan publik diberikan oleh aparat Setjen DPR RI. Untuk itu, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai pelayanan publik harus dapat menyesuaikan kemajuan teknologi informasi.

C. Landasan Yuridis

Setiap organisasi bagaimanapun bentuk dan apapun jenisnya, membutuhkan sebuah panduan untuk menjalankan tugas dan fungsi setiap elemen atau unit organisasi. Standar Prosedur Operasional (SPO) adalah salah satu sistem yang disusun untuk memudahkan, merapikan dan menertibkan pekerjaan. Sistem ini berisi urutan proses melakukan pekerjaan dari awal sampai akhir.³⁷ Sistem ini juga merupakan 'pedoman' untuk melaksanakan segala kegiatan yang berhubungan dengan operasional organisasi, yang oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pedoman merupakan "kumpulan ketentuan dasar yang memberi arah bagaimana sesuatu harus dilakukan."³⁸

³⁷ Fuad Laksmi dan Budiantoro, *Manajemen Perkantoran Modern* (Pernaka, Jakarta: 2008).

³⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

Pada bagian lain, sebagai landasan peraturan/kebijakan tentang pelayanan pengaduan masyarakat oleh Setjen DPR RI adalah UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU RI Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; UU RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN); Perpres RI Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik; Perpres RI Nomor 27 Tahun 2015 tentang Setjen dan BK DPR RI; Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Penganganan Pengaduan Masyarakat bagi Instansi Pemerintah; Permenpan Nomor 24 tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional; Persekjen No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Setjen DPR RI, dan Persekjen DPR RI Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setjen DPR RI sebagaimana telah diubah dengan Persekjen DPR RI Nomor 7 Tahun 2018.

BAB II LANDASAN TEORI

A. Pelayanan Publik/Masyarakat

Pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara. Albrecht yang dikutip oleh Lovelock, menyatakan bahwa :

Pelayanan merupakan suatu pendekatan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis.³⁹ Sedangkan Mitah Thoha, memberikan pemahaman yang sedikit berbeda karena menambahkan unsur masyarakat. Thoha dengan jelas mengatakan bahwa, pelayanan masyarakat/publik adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan.⁴⁰

Pelayanan publik cenderung menjadi konsep yang sering digunakan oleh banyak pihak, baik dari kalangan praktisi maupun ilmuwan, dengan makna yang berbeda-beda. Dalam sejarah administrasi publik, pelayanan administrasi publik semula dipahami secara sederhana sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah

³⁹ Christopher H. Lovelock, *Managing Service: Marketing Operations and Human Resources*, (Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey:1992).

⁴⁰ Mitah Thoha, *Perspektif perilaku Birokrasi*, (Rajawali Press, Jakarta: 1991)

kemudian disebut sebagai pelayanan publik. Literatur terdahulu umumnya menjelaskan bahwa "*whatever government does is public service*". Pendapat seperti itu dahulu dapat dimaklumi karena pemerintah pada masa itu hanya peduli untuk menyelenggarakan pelayanan yang menjadi barang publik atau pelayanan yang menurut kesepakatan politik dan pertimbangan modal dinilai penting bagi kehidupan warganya. Namun saat ini terjadi perubahan peran pemerintah dan non pemerintah dalam penyelenggaraan layanan yang menjadi hajat hidup orang banyak. Dalam era sekarang ini, maka definisi pelayanan publik seperti yang disebutkan di atas kemudian dikaji kembali.

Munculnya gerakan *New Publik Management (NPM)* di negara-negara maju telah menimbulkan tekanan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik di negara-negara tersebut. Keinginan untuk melakukan transformasi praktik manajemen pelayanan publik dengan mengadopsi nilai-nilai yang selama ini berkembang di sektor bisnis, seperti *interpreneurship*, kepedulian pada pengguna, serta orientasi pada *revenue – generating* dan penghasilan, telah mendorong terjadinya perubahan yang sangat berarti dalam praktik penyelenggaraan layanan publik.⁴¹

Pelayanan Publik saat ini memang merupakan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat, dan pelayanan tersebut sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Oleh karena ini Pasal 1 angka 1, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menegaskan bahwa, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sedangkan pada Pasal 1 angka 5, menyebutkan bahwa, pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud dengan penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Sementara itu, masih dalam kaitan dengan pelayanan publik, pemerintah yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi inspirasi kepada rakyat tentang bagaimana mengejar kemajuan, menyelesaikan konflik kepentingan yang besar, memberi pelayanan yang adil serta memberi

⁴¹ David Osborn and Tead Gaebler, *Mewirasahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam sektor Publik*, (Pusat Binaman Pressindo, Jakarta: 1992)

arahan mengenai cara terbaik untuk mempercepat terwujudnya harapan masyarakat akan kesejahteraan sosial ekonomi. Semua pemberian pemerintah tersebut juga merupakan bagian dari pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat.

Pemerintah tentunya harus memberikan pelayanan yang berkualitas kepada rakyatnya. Dalam kaitan tersebut, Rakhmat menegaskan bahwa pelayanan publik yang berkualitas harus menggunakan prinsip-prinsip pelayanan, antara lain :

Menetapkan standar pelayanan, yaitu suatu standar prosedur pelayanan dalam kaitannya dengan pemberian pelayanan yang berkualitas; terbuka terhadap kritik, saran, maupun keluhan, dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan; memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara transparan diberikan pilihan; mempermudah akses ke seluruh masyarakat pelanggan. Menggunakan sumber-sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efisien dan efektif; selalu mencari pembaruan serta mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.⁴²

Lebih lanjut oleh Rakhmat dijelaskan, bahwa pelayanan publik yang ideal paling tidak memiliki prinsip dasar, yaitu :

Pelayanan yang diberikan harus memperlihatkan kebutuhan masyarakat dan sistem pelayanan yang dilakukan oleh pihak lain yang memiliki aspek kepuasan layanan kepada masyarakat; pelayanan semakin lama semakin meningkat, sementara permintaan masyarakat tidak boleh ditinggalkan; pelayanan harus dievaluasi, tidak saja keberhasilannya tetapi juga kegagalan dari pelaksanaan sistem pelayanan yang diterapkan. Keberhasilan yang diraih harus secara optimal diinformasikan kepada masyarakat sehingga mendapat dukungan yang lebih luas dari masyarakat itu sendiri; pelayanan yang memiliki karakteristik tidak berhadapan langsung dengan kebutuhan masyarakat agar ditempatkan di tengah-tengah suatu sistem pelayanan dan bukan justru dibarisan paling depan; dan pelayanan kurang memperhatikan hierarki nilai kepuasan masyarakat sebenarnya memiliki hierarki nilai kepuasan tertentu.⁴³

Dengan melihat pada pendapat pakar tersebut, nampaknya dapat dipahami bahwa pelayanan merupakan suatu konsep yang senantiasa dikaitkan dengan proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dari pemberi layanan, yaitu aparatur pemerintah. Namun demikian, pelayanan yang diberikan haruslah berkualitas. Untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas, dalam instansi pemerintah mengenal istilah maklumat pelayanan.

Oleh Hardiyansyah, dijelaskan bahwa maklumat pelayanan memiliki kesamaan dengan istilah *service charter*, yang merupakan suatu dokumen yang memuat dan menjelaskan informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara

⁴² Prof. Dr. Rakhmat, MS., *Administrasi dan Akuntabilitas Publik*, Penerbit ANDI Offset, Yogyakarta: 2018.

⁴³ Rakhmat, *Ibid*.

pelayanan publik. Malumat pelayanan juga sebagai salah satu cara pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang tujuannya untuk memuaskan pelanggan atau penerima jasa pelayanan.⁴⁴

B. Akuntabilitas Pengaduan Publik/Masyarakat

Jan Kooiman dalam bukunya yang berjudul *Modern Governance*, mengatakan bahwa :

Kata *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut.⁴⁵

Sedangkan Rochman yang dikutip oleh Sedarmayanti, secara lebih khusus dalam konteks pembangunan mendefinisikan bahwa :

Kata *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan. Sedangkan *good governance* menurut Rochman yang dikutip oleh Sedarmayanti, adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil (dengan syarat utama efisien) serta relatif merata.⁴⁶

Lebih lanjut Sedarmayanti, menegaskan bahwa :

Prinsip utama *good governance* adalah akuntabilitas, diantaranya pertanggung jawaban politik, yakni : adanya mekanisme penggantian pejabat atau pengusaha secara berkala, tidak ada usaha membangun monoloyalitas secara sistematis; Pertanggung jawaban publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Hal ini merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik; Transparansi, yakni adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, berlakunya prinsip *check and balance* antara lembaga eksekutif dan legislatif, dan Partisipasi, yakni melibatkan masyarakat terutama aspirasinya dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah.⁴⁷

Akuntabilitas sebagai prinsip utama *good governance*, kemudian oleh *The Oxford Advance Learner's Dictionary* dijelaskan, bahwa :

⁴⁴ Herdiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik : Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, (Gava Media, Yogyakarta: 2011).

⁴⁵ Jan Kooiman, *Modern Governance. New Government Society Interaction*, (India Sage Publication, 1993).

⁴⁶ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, reformasi Birokrasi dan kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan Yang Baik)*, (PT. Refika Aditama, Bandung: 2009).

⁴⁷ Sedarmayanti, *ibid*,

Akuntabilitas adalah *required or expected to give an explanation for one's action*. Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatan terutama dibidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya.⁴⁸

Sementara itu, sebagai penyelenggara pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan tersebut, Ratminto dan Alik Septi Winarsih, menyatakan bahwa pertanggung jawaban publik dapat dilihat berdasarkan pada :

- Tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang-undangan) dan kedisiplinan.
- Harus sesuai dengan standar atau akta/janji pelayanan publik yang ditetapkan.
- Harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah. Apabila terjadi penyimpangan dalam pencapaian standar, maka harus dilakukan upaya perbaikan.
- Penyimpangan yang terkait dengan ekuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan.
- Masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai dengan mekanisme yang berlaku.
- Disediakan mekanisme pertanggung jawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.⁴⁹

Sementara itu pada bagian lain, konsep mekanisme keluhan masyarakat dibangun berdasarkan pada relasi akuntabilitas dari entitas (para pelaku) dalam pelayanan publik. Berikut ini adalah diagram dalam pelayanan publik :



⁴⁸ Muhammad Ridha Suaiti, *Pengantar Kebijakan Publik: Dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Catpulis, Yogyakarta: 2016).

⁴⁹ Ratminto dan Alik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2005).

Berdasarkan diagram tersebut, terdapat tiga entitas utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu warga masyarakat, pengambil kebijakan dan penyedia pelayanan publik. Ralasi antara ketiga entitas tersebut terhubung dalam dua siklus, yaitu siklus bagian luar (garis solid) dan siklus bagian dalam (garis putus-putus). Siklus bagian luar merupakan siklus pelaksanaan mandat. Sedangkan siklus bagian dalam merupakan siklus pertanggung jawaban mandat.

Siklus bagian luar, antara lain :

- Warga/masyarakat memberi mandat politik kepada pengambil kebijakan, yaitu pemerintah. Pemberian mandat politik tersebut ketika rakyat memberi suara dalam Pemilu atau saat masyarakat membayar pajak.
- Pengambil kebijakan kemudian memberi tugas kepada penyedia pelayanan publik untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk strategi kebijakan.
- Penyedia pelayanan melakukan pekerjaan riil pelayanan publik berdasar tugas yang diberikan oleh pembuat kebijakan.

Siklus bagian dalam, antara lain :

- Masyarakat membuat harapan pelayanan berdasarkan kebutuhannya akan pelayanan.
- Penyedia pelayanan kemudian membuat laporan pertanggungjawaban pada pengambil kebijakan. Proses ini merupakan proses administratif.
- Pengambil kebijakan melakukan pertanggung jawaban politik kepada masyarakat, misalnya dalam bentuk laporan pertanggung jawaban pejabat pemerintah.

Pertanggung jawaban kepada publik adalah salah satu syarat terciptanya pemerintahan yang baik sebagai pelaksana administrasi publik, dan perilaku manusia dan etika menjadi salah satu pendekatan dan tema sentral dalam studi administrasi publik. Dalam kaitan tersebut, Simon yang dikutip oleh Rakhmat memperkenalkan suatu teori mengenai perilaku rasional dalam pengambilan keputusan organisasi. Menurut Simon, perilaku menyangkut tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Kemudian, Rakhmat dengan mengutip pernyataan Thoha, menegaskan bahwa perilaku manusia adalah sebagai suatu fungsi dari interaksi antar individu, membawa kedalam tatanan organisasi, kemampuan kepercayaan pribadi, pengharapan dan pengalaman.⁵⁰ Interaksi yang terjadi antar manusia seharusnya diikat dengan nilai-nilai bersama sebagai suatu komunitas, yang kemudian oleh Makmur, disebut sebagai etika, yang merupakan suatu aturan hidup pada komunitas masyarakat atau manusia tertentu sehingga dalam melaksanakan

⁵⁰ Rakhmat. *Administrasi dan Akuntabilitas Publik*, Andi, Jakarta: 2017).

tindakan dan aktivitasnya menciptakan keteraturan dan keharmonisan antara sesama dalam komunitas manusia atau masyarakat tertentu.⁵¹

Berkaitan dengan masalah etika, maka pada tahun 1998, *American Society for Public Administration* telah mengeluarkan buku tentang pedoman penerapan etika dalam administrasi publik yang berjudul *"Applying Standards and Ethics in the 21 st Century"*, yang memuat 6 (enam) prinsip etika yang harus ada dalam administrasi publik sesuai dengan pemerintahan yang baik. 6 (enam) prinsip tersebut, antara lain :

Pertama, prinsip melayani kepentingan publik (*serve the public interest*) yaitu prinsip yang menghendaki agar para karyawan selalu mendahulukan kepentingan masyarakat melebihi kepentingan pribadi dalam melaksanakan tugas dan kewajiban mereka. *Kedua*, prinsip menghormati konstitusi dan hukum. Prinsip ini tentang keharusan administrator publik untuk menghormati, mendukung dan memahami konstitusi. *Ketiga*, prinsip menunjukkan integritas pribadi yang mewajibkan administrator publik untuk selalu menerapkan standar yang paling tinggi dalam semua kegiatan agar dapat memberi inspirasi bagi kepercayaan masyarakat. Standar perilaku ini mencakup kejujuran, tanggung jawab, konflik kepentingan, dan menghormati masyarakat. *Keempat*, prinsip mempromosikan organisasi yang beretika, dimana administrator publik harus berupaya memperkuat kapabilitas organisasi untuk menerapkan etika, efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan masyarakat. *Kelima*, prinsip keunggulan profesional, dimana seorang administrator secara individual harus berusaha meningkatkan kapabilitas dan mendorong kemampuan individual para profesional.⁵²

C. Kualitas Pelayanan Publik/Masyarakat

Dalam masalah kualitas pelayanan dikenal teori *'exit'* dan *'voice'*. Teori ini dikembangkan oleh Albert Hirschman, yang menyatakan bahwa :

Kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice*. Mekanisme *exit* berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara yang lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Juga dijelaskan bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Sedangkan mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.⁵³

⁵¹ Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (PT. Refika Aditama, Bandung: 2015)

⁵² Muhammad Ridha Suaib, *Pengantar Kebijakan Publik, dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Calpulis, Yogyakarta: 2016).

⁵³ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizens Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2014)

Teori *exit* dan *voice* ini sejalan dengan teori politik klasik yang menyatakan bahwa, kekuasaan cenderung untuk korup atau disalahgunakan, sedangkan kekuasaan yang absolut sudah pasti akan disalahgunakan (Lord Acton dalam Budiardjo, 1983). Dengan demikian untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik diperlukan adanya kesetaraan posisi tawar antara konsumen dengan lembaga penyelenggara pelayanan. Lebih lanjut Budiardjo menjelaskan, bahwa :

Secara teoritis kesetaraan posisi tawar ini akan dapat dicapai dengan cara meningkatkan posisi tawar konsumen, atau dengan kata lain memberdayakan konsumen dan mengontrol kewenangan/kekuasaan lembaga penyelenggara pelayanan publik. Pendapat ini memungkinkan terjadinya suatu bentuk pelayanan yang ideal atau pelayanan yang baik. Namun demikian, pelayanan yang baik atau ideal tersebut tentunya membutuhkan persyaratan tertentu sebagaimana disampaikan oleh Lovelock, yang menyatakan bahwa pelayanan yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik. Hal ini berarti bahwa yang paling penting adalah membuat setiap orang dalam organisasi berkualitas.⁵⁴

Sedangkan menurut Crosby, Lehtinen dan Wyckoff yang dikutip oleh Lovelock, (1988) menyatakan bahwa :

Kualitas pelayanan merupakan penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance of specification*), dimana kualitas itu dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.⁵⁵

Hal tersebut sejalan dengan pendapat yang disampaikan Ibrahim yang dikutip oleh Herdiansyah, dengan menyatakan bahwa :

Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.⁵⁶

Sedangkan pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan telah mengeluarkan Permenpan No. 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan. Berdasarkan Permenpan No. 36 ini, penyelenggaraan pelayanan publik harus berprinsip pada : 1) kesederhanaan; Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara. 2. Konsistensi; Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Op Cit, hal.40*

mentaat waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau. 3. Partisipatif; Penyusunan Standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan. 4. Akuntabel; Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan. 5. Berkesinambungan, Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan. 6. Transparansi; harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat. 7. Keadilan; Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Namun demikian, untuk mencapai suatu kualitas pelayanan yang baik sebagaimana yang diamanatkan dalam Permenpan No. 36 Tahun 2012, maka salah satu prasyarat utama adalah adanya partisipasi publik. Partisipasi publik akan sangat maksimal jika ada keinginan yang sama untuk saling terbuka terhadap berbagai macam aspirasi sehingga akhirnya dapat mendukung demokrasi.

D. Partisipasi Publik/Masyarakat

M.C. Burkens yang dituangkan dalam bukunya *"Beginiselenon de democratieke rechtsstaat"* menyatakan bahwa :

Keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum demokrasi, yang salah satunya adalah bahwa setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul, dan terbuka dalam pengambilan keputusan dan sifat kegiatan yang terbuka.⁵⁷

Berdasar pada pemikiran Burkens tersebut, maka keterbukaan adalah sebuah *conditio sine qua non* bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tidak adanya pemerintahan yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Ibrahim F.I. Shihata (saat menjabat sebagai *General Counsel* dari Bank Dunia) mengemukakan 4 (empat) unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasar hukum); b. *Accountability* (pertanggungjawaban); *Transparency* (transparan); dan d. *Participation* (partisipasi).⁵⁸

Transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, demokratis dan amanah (*good governance*). Tanggung jawab

⁵⁷ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987).

⁵⁸ Ann Seidman, *Penggunaan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johannes Us'ulan dkk, (Proyek ELIPS, Jakarta: 2001)

masyarakat untuk mengontrol terhadap lembaga pemerintah merupakan wujud dari bentuk partisipasi masyarakat. Hal ini amat penting memperoleh perhatian karena transparansi dan akuntabilitas itu sendiri tidak hanya diperlukan bagi pemerintahan saja akan tetapi juga bagi masyarakat. Selain itu, transparansi dan akuntabilitas untuk masyarakat seharusnya juga dibarengi dengan adanya sarana akses yang sama bagi seluruh masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah. Jika akses dan saluran ini diberikan oleh pemerintah maka sarana tersebut dapat dimanfaatkan untuk berperan serta dan melakukan kontrol. Akses dan saluran itu perlu diadakan oleh pemerintah agar semua kelompok masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam memanfaatkan saluran tersebut.

Dalam kaitan tersebut, Muhammao Ridha Suaib, menjelaskan bahwa :

Karena dalam masyarakat sangat plural, maka sistem pemerintahan yang demokratis dan amanah itu berangkat dari asumsi-asumsi antara lain, bahwa dalam masyarakat itu terdapat banyak sekali kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda satu sama lain dan saling bersaing; dan pemerintah itu harus menawarkan suatu akses dan sarana partisipasi yang sama kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut.⁵⁹

Sejalan dengan hal tersebut, Bappenas memberikan beberapa syarat untuk adanya partisipasi, diantaranya :

Adanya perasaan senasib dan sepenanggungan; ada keterkaitan dari tujuan hidup; kemahiran menyesuaikan diri; ada prakarsa; ada iklim partisipasi, yang meliputi: (1) kedaulatan peserta dihormati; (ii) wewenang yang dilimpahkan dihormati, (iii) tenggang rasa, (iv) mempunyai perasaan bahwa keikutsertaannya berarti bagi dirinya dan masyarakat.⁶⁰

Dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam hal pelayanan publik, maka pemerintah membuat suatu kebijakan yang mempermudah masyarakat dalam menyampaikan partisipasi dengan media pengaduan masyarakat. Dalam hal pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik, diatur dalam Pasal 36 dan 37 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Perpres No. 24 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional, dan Permenpan/RB No. 3 Tahun 2015 tentang Road Map Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional. Dengan regulasi ini diharapkan akan diperoleh partisipasi masyarakat yang berupa masukan bagi upaya perbaikan pelayanan publik ke depan.

⁵⁹ Dr. H. Muhammad Ridha Suaib, *Pengantar Kebijakan Publik, Dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Calpulus, Yogyakarta: 2016)

⁶⁰ Direktorat Aparatur Negara, *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas*, Tahun 2010

E. Pengaduan Publik/Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pelayanan secara umum disebut *complain* atau pengaduan. Definisi tentang pengaduan banyak ditemui dalam peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah, salah satunya terdapat pada Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan. Pada Pasal 1 angka 8 Perpres tersebut menjelaskan bahwa, Pengaduan adalah penyampaian keluhan yang disampaikan pengadu kepada pengelola pengaduan pelayanan publik atas pelayanan pelaksana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran larangan oleh penyelenggara.

Definisi tersebut terdapat 3 (tiga) point yang bisa diambil kesimpulannya, yaitu: masalah penyampaian keluhan tentang pelayanan yang tidak sesuai dengan Standar Pelayanan Publik; Penyampaian keluhan tentang pengabaian kewajiban oleh penyelenggara layanan; dan Penyampaian keluhan tentang pelanggaran larangan oleh penyelenggara layanan.

Dengan berdasar pada definisi yang digunakan dalam Perpres tersebut tentunya dapat dipahami bahwa pengaduan pelayanan publik yang disampaikan masyarakat kepada penyelenggara pelayanan publik merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan masyarakat kepada penyelenggara pelayanan publik, karena dalam pelayanan publik merupakan salah satu dari tiga unsur pengawas eksternal yang diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Pengaduan masyarakat juga berguna bagi pimpinan dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik untuk melakukan evaluasi terhadap bawahannya dalam melaksanakan standar pelayanan publik.

Selain itu, dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer - driven government*). Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan *feedback* dari masyarakat sebagai pengguna layanan agar pemerintah sebagai penyelenggara layanan mengetahui apa keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang telah dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu bentuk *feedback* yang dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai pengguna layanan adalah melalui pengaduan.

Oleh karena itu, Pemerintah harus melakukan tata kelola pengaduan pelayanan publik dengan baik. Untuk itu, diperlukan komitmen dan pemahaman bagi seluruh *stake holder* pelayanan publik, dari mulai pimpinan penyelenggara layanan, pelaksana layanan sampai dengan kepada masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Untuk itulah, maka dalam Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan, ada beberapa tahapan penting yang perlu diketahui oleh penyelenggara pelayanan publik agar tata kelola pengaduan dapat berjalan secara efektif dan efisien, diantaranya yaitu:

(1) tersedianya sarana penyampaian pengaduan, dapat melalui telepon, sms, WA, datang langsung, dsb; (2) adanya pejabat yang mengelola pengaduan; (3) terdapat sistem mekanisme prosedur pengaduan; (4) terdapat jangka waktu penyelesaian pengaduan; (5) menyusun laporan secara berkala hasil pengelolaan pengaduan yang telah dilakukan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan kebijakan peningkatan pelayanan publik.

Mengacu pada Perpres No. 76 Tahun 2013 tersebut, kemudian Bappenas mengeluarkan rekomendasi perbaikan elemen manajemen pengaduan masyarakat. Pertimbangan yang digunakan untuk memperbaiki manajemen pengaduan masyarakat untuk pelayanan publik adalah karena masih lemahnya kondisi aktual elemen manajemen pengaduan yang dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Padahal elemen-elemen tersebut terbukti secara signifikan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi manajemen pengaduan masyarakat. Oleh Bappenas, hal-hal yang dianggap lemah adalah : a. masih banyak instansi yang belum memiliki SOP penanganan komplain; b. tim atau bagian penanganan komplain belum tercantum dalam struktur organisasi; c. koordinasi dan Sinergi belum kuat; d. SDM menangani kegiatan penanganan pengaduan juga menangani kegiatan lain; e. belum ada fasilitasi *merit system*; f. sebagian besar sarana dan infastruktur yang dimiliki masih terbatas pada kotak saran dan *hotline*; g. pencatatan data pengaduan yang masuk sudah dilakukan tapi pelaporan penanganan keluhan masih belum dicatat; h. pendanaan operasional masih terbatas; dan i. kesadaran masyarakat akan hak mengadu masih kurang.

Sedangkan strategi untuk memperbaiki elemen manajemen komplain adalah melalui faktor-faktor sebagai berikut: 1. perbaikan pada perencanaan penanganan keluhan; 2. pengembangan SOP penanganan keluhan; 3. pengembangan sistem monitoring dan evaluasi penyelenggaraan manajemen komplain; 4. perbaikan terhadap aspek personal petugas melalui pendidikan; 5. sosialisasi manajemen komplain kepada stakeholder, yaitu penggunaan internal dan eksternal.⁶¹

BAB IV MATERI MUATAN YANG DIATUR

A. Ruang Lingkup Muatan

Ruang lingkup pengaturan tentang pengelolaan pengaduan masyarakat Sekretariat Jenderal DPR RI meliputi Pengawasan masyarakat; Pengaduan masyarakat; Pengaduan berkadar pengawasan, Pengaduan tidak berkadar pengawasan; Pengelolaan pengaduan masyarakat; tindak lanjut pengaduan masyarakat; konfirmasi; klarifikasi; *tracking* pengaduan; etika pengelola pengaduan masyarakat. Materi

⁶¹ Bappenas, *Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dan Pelayanan Publik*, Tahun 2010.

muatan yang diatur meliputi pengaturan yang diharapkan sebagai pedoman standar bagi penanganan pengaduan masyarakat kepada Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. Sistematika Muatan

Adapun kerangka muatan yang diatur dalam sistematika bab-bab penyusunan rancangan peraturan Sekjen DPR RI tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, sekurangnya adalah sebagai berikut :

1. Ketentuan Umum

Sebagaimana lazimnya suatu peraturan perundang-undangan, maka ketentuan umum diperlukan untuk memuat pengertian-pengertian dan batasan-batasan dari istilah yang digunakan dalam peraturan. Kejelasan pengertian dan batasan akan mewujudkan kepastian pengaturan. Misalnya apakah arti dari pengawasan masyarakat; pengaduan masyarakat; pengaduan berkadar pengawasan; pengaduan tidak berkadar pengawasan; pengelolaan pengaduan masyarakat; tindak lanjut pengaduan masyarakat; konfirmasi; klarifikasi; tracking pengaduan; etika pengelola pengaduan masyarakat, serta pengertian lainnya yang perlu dijelaskan.

2. Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup

Peraturan Sekjen DPR RI tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Setjen DPR RI sebagai panduan dalam pengelolaan pengaduan masyarakat. Selain itu, juga sebagai panduan atau sebagai pedoman dalam melakukan koordinasi antar unit kerja di lingkungan Setjen DPR RI dalam pengelolaan pengaduan masyarakat.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai adalah untuk mewujudkan pengelolaan pengaduan masyarakat yang efektif dan efisien, serta menghindari terjadinya duplikasi dalam penanganan pengaduan masyarakat; mewujudkan koordinasi pengelolaan pengaduan masyarakat antara antar unit kerja lain di lingkungan Setjen DPR RI; memberdayakan pengaduan masyarakat sebagai kontrol sosial terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan untuk untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*);

3. Kriteria-kriteria Pengaduan

Kriteria-kriteria pengaduan dimasukkan dalam muatan materi dalam Persekjen. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan batasan yang jelas dalam upaya pengelolaan pengaduan masyarakat Setjen DPR RI. Mengenai kriteria pengaduan yang dirumuskan dalam Persekjen, maka beberapa hal dapat dirumuskan diantaranya bahwa pengaduan yang disampaikan bersifat obyektif dan tidak subyektif

(tidak bersifat fitnah pada seseorang); bersifat konstruktif untuk kepentingan pengembangan organisasi yang lebih baik dimasa yang akan datang; substansi yang dilaporkan lebih banyak menginformasikan adanya indikasi terjadinya pelanggaran, penyimpangan dan penyelewengan di Setjen DPR RI, dan pengaduan dapat berupa sumbang saran terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi Setjen DPR RI.

4. Azas-asaz Pengelolaan Pengaduan Masyarakat

Azas-azas dimasukan dalam muatan materi dalam Persekjen DPR RI tentang pengelolaan pengaduan masyarakat Setjen DPR RI. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan batasan yang jelas dalam upaya memenuhi tata pengelolaan pengaduan masyarakat yang baik. Dalam azas-azas Persekjen tentang pengelolaan pengaduan masyarakat Setjen DPR RI, dijelaskan mengenai landasan hukum dalam penanganan pengaduan masyarakat; transparansi, dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam melaksanakan hak-haknya memperoleh informasi yang benar dan jujur dan tidak diskriminatif; efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas kepada masyarakat, obyektif berupa fakta dan bukti, proporsional dan kerahasiaan.

C. Substansi Pengaduan Setjen DPR RI

1. Pengawasan Masyarakat

Substansi pengaduan, diantaranya berisi tentang ketentuan umum, yang antara lain membahas tentang batasan pengertian atau definisi; kemudian berupa singkatan atau akronim yang dituangkan dalam balasan pengertian atau definisi; atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya, antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Karena substansi yang diatur menyangkut masalah pengaduan masyarakat kepada Setjen DPR RI, tentunya akan sangat berkaitan tidak hanya pada masalah pelayanan yang diberikan oleh Setjen DPR RI, baik kepada masyarakat yang dalam hal ini Anggota DPR RI, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA), dan masyarakat umum lainnya, tetapi juga pengaduan yang menyangkut penyimpangan lainnya, misalnya masalah penyalahgunaan wewenang, adanya benturan kepentingan, dan masalah korupsi yang dilakukan oleh pejabat atau pegawai Setjen DPR RI. Berkaitan dengan masalah ini, pada tahun 2015 lalu, Setjen DPR RI telah menerbitkan Persekjen No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Setjen DPR RI. Serta Persekjen No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System – WBS*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI.

Pengaduan yang disampaikan oleh Anggota DPR RI, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA) dan masyarakat umum lainnya, merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh

masyarakat pengguna pelayanan publik. Oleh karena itu, sebagai bentuk pengawasan, maka dalam peraturan tentang pengelolaan pengaduan masyarakat, *frase* pengawasan masyarakat dapat dirumuskan secara terpisah antara pengawasan dan masyarakat. Rumusan tentang masyarakat memang sangat beragam tergantung pada aspek apa saja yang menjadi inti definisinya. Namun demikian, secara umum pengertian masyarakat adalah sejumlah manusia yang hidup dalam suatu lingkungan dalam kurun waktu yang cukup lama sehingga melahirkan suatu budaya dengan satu kesatuan kriteria dalam memiliki system kehidupan bersama.⁶²

Jika kita mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Pelayanan Publik, masyarakat didefinisikan sebagai seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perorangan, kelompok maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik langsung maupun tidak langsung.

Sementara itu, pengawasan dalam suatu lembaga bukanlah mencari suatu bentuk kesalahan, tetapi adalah untuk bagaimana memperbaiki suatu perbuatan keliru berdasarkan standar yang ditetapkan dalam ketentuan yang berlaku.⁶³ Sedangkan pengawasan, dalam konteks ini dimaknai sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap pelayanan dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam hal ini Setjen DPR RI. Partisipasi dalam Per.Meneg. PAN No. PER/05/M.FAN/4/2009 atau biasa disingkat Permenpan No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah menyebutkan, bahwa partisipasi masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, rumusan yang paling memungkinkan digunakan untuk mendefinisikan pengawasan masyarakat dengan mengacu pada Permenpan No. 05 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakatnya Bagi Instansi Pemerintah, dengan definisi rumusannya adalah bahwa, pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Jika dikaitkan dalam konteks instansi pelaksanaanya, maka penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini adalah Setjen DPR RI.

⁶² Syahril Syarbaini, A. Rahman, Monang Djihado, *Sosiologi dan Politik*, (Ghalia Indonesia, Bogor: 2004).

⁶³ Mamur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (PT. Refika Aditama, Bandung: 2015)

2. Pengaduan Masyarakat

Dalam ketentuan umum, juga perlu memberikan definisi tentang pengadu dan pengaduan masyarakat. Pengadu menurut Perpres No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik, Permenpan RB No. 24 Tahun 2014 Pedoman Penyelenggara dan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional dan Permenpan/RB No. 3 Tahun 2015 tentang *Road Map* Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, adalah seluruh pihak baik warga Negara maupun penduduk baik orang perorangan, kelompok maupun badan hukum yang menyampaikan pengaduan kepada pengelola pengaduan pelayanan masyarakat.

Sementara itu, Dalam Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional dan Permenpan/RB No. 3 Tahun 2015 tentang *Road Map* Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, mendefinisikan pengaduan sebagai penyampaian keluhan yang disampaikan pengadu kepada pengelola pengaduan pelayanan publik atas pelayanan pelaksana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran larangan penyelenggara. Sedangkan pengadu adalah seluruh pihak baik warga negara maupun penduduk baik orang perseorangan, kelompok maupun badan hukum yang menyampaikan pengaduan kepada pengelola pengaduan pelayanan publik.

Sedangkan standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggara pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Sedangkan sarana pengaduan adalah tempat atau ruangan dan segala kelengkapannya yang disediakan secara khusus untuk menerima pengaduan dari pengadu atau penerima pelayanan.

Sementara itu, dalam konteks pengaduan sebagai bentuk pengawasan, maka hal terpenting dalam mengelola pengaduan masyarakat adalah kecepatannya dalam merespons dan menindaklanjuti suatu pengaduan, dan ini merupakan cerminan dari baik buruknya unit pelayanan pengaduan di suatu instansi. Untuk memperoleh umpan balik dari masyarakat atas pelayanan yang diberikan, maka perlu adanya akses kepada Anggota DPR RI, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA) serta masyarakat umum lainnya untuk memberikan informasi, saran/pendapat/tanggapan/komplain/ pengaduan, baik dalam bentuk kotak pengaduan, kotak pos atau satuan tugas penerima pengaduan yang berfungsi menerima dan menyelesaikan pengaduan. Oleh karena itu, setiap orang yang menyampaikan pengaduan, baik secara tertulis maupun secara langsung kepada pejabat/petugas penerima pengaduan diberi

surat/tanda bukti pengaduan. Pada surat/formulir tanda bukti pengaduan disebutkan nama dan jabatan pejabat/petugas yang berwenang untuk menyelesaikan masalah/pengaduan tersebut dan jangka waktu penyelesaiannya.

Mengenai jangka waktu penyelesaian masalah/pengaduan, maka Permenpan No. 29 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional menegaskan, bahwa penyampaian penyelesaian pengaduan kepada pengadu paling lama 60 (enam puluh) hari kalender. Sementara itu, dalam Permenpan/RB No. 76 Tahun 2013, menyebutkan bahwa pengaduan dapat dilakukan paling lambat 30 hari sejak pengadu menerima layanan, dan penyelenggara wajib menyelesaikan setiap pengaduan paling lambat 60 hari sejak berkas pengaduan dinyatakan lengkap. Sedangkan Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyampaian penyelesaian pengaduan kepada pengadu paling lama 60 hari kalender sejak penyelesaian pengaduan.

Pada bagian lain, dalam hal mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori, yaitu pengaduan yang berkadar pengawasan dan pengaduan yang tidak berkadar pengawasan. Dalam Permenpan No. 5 Tahun 2009 mensyaratkan bahwa pengaduan yang berkadar pengawasan adalah : a. apabila substansi/materi pengaduan logis dan memadai dengan identitas pelapor jelas serta di dukung bukti awal, harus dilakukan pemeriksaan untuk membuktikan kebenaran informasinya, b. apabila substansi/materi pengaduan logis dan memadai serta didukung dengan bukti awal, namun identitas pelapor tidak jelas, perlu dilakukan pemeriksaan untuk membuktikan kebenaran informasinya, c. apabila substansi/materi pengaduan tidak memadai dan identifikasi pelapor jelas, perlu dilakukan klarifikasi dan konfirmasi sebelum dilakukan pemeriksaan; dan d. apabila substansi permasalahan sama, sedang atau telah dilakukan pemeriksaan, dijadikan tambahan informasi bagi proses pembuktian.

Sedangkan pengaduan yang tidak berkadar pengawasan adalah : a. apabila substansi/materi pengaduan berupa sumbang saran, kritik yang konstruktif dan lain sebagainya yang bermanfaat bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, sebagai bahan informasi atau bahan pengambilan keputusan; dan b. apabila substansi/materi pengaduan tidak logis yang berupa keinginan pelapor secara normative tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pemerintah tidak mungkin memenuhinya, maka tidak diproses lebih lanjut.

Sementara dalam Permenpan/RB No. 64 Tahun 2011 memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pengaduan berkadar pengawasan, adalah pengaduan yang berisi informasi adanya indikasi terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur,

sehingga mengakibatkan kerugian masyarakat/negara. Kemudian pengaduan yang tidak berkadar pengawasan adalah pengaduan masyarakat yang berisi informasi berupa sumbang saran, kritik konstruktif, permintaan sumbangan dan lain sebagainya, sehingga bermanfaat bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Dari dua aturan tersebut di atas (Permenpan No. 5 Tahun 2009 dan Permenpan No. 64 Tahun 2011) tentang pengaduan yang tidak berkadar pengawasan maupun pengaduan yang berkadar pengawasan, menekankan beberapa hal diantaranya bahwa pengaduan harus obyektif dan tidak mengedepankan unsur fitnah kepada seseorang atau kelompok yang dibuktikan dengan adanya nama dan alamat yang jelas, dan lebih bersifat konstruktif, serta adanya sumbang saran yang tujuannya untuk membangun organisasi atau memperbaiki pelayanan di masa depan. Sedangkan informasi adanya indikasi pelanggaran, penyimpangan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat atau pegawai instansi pelayanan publik adalah sebuah bentuk pengaduan dalam kadar pengawasan.

3. Mekanisme Pengelolaan Pengaduan

Hal yang berkaitan dengan mekanisme pengelolaan pengaduan, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Perpres No. 76 Tahun 2013, yang berbunyi : ayat (1) Pengadu mempunyai hak menyampaikan pengaduan atas pelayanan pelaksanaan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran larangan oleh penyelenggara; ayat (2) Dalam pengelolaan pengaduan, penyelenggara wajib: a. Mengumumkan nama dan alamat kantor penanggung jawab pengelolaan pengaduan; b. Mensosialisasikan mekanisme dan prosedur pengelolaan pengaduan; c. Menerima, menanggapi, memproses dan menyelesaikan setiap pengaduan; d. Menyalurkan pengaduan yang bukan kewenangannya kepada penyelenggara lain yang berwenang; dan melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengelolaan pengaduan.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) Perpres No. 76 Tahun 2013, yang berbunyi : Mekanisme dan tata cara pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. penerimaan, terdiri dari pemeriksaan kelengkapan dokumen pengaduan dan pencatatan serta pemberian tanggapan kepada pengadu. b. penelaahan dan pengklasifikasian, terdiri dari identifikasi masalah, pemeriksaan substansi pengaduan, klarifikasi, evaluasi bukti, dan seleksi. c. penyaluran pengaduan yaitu meneruskan pengaduan kepada penyelenggara lain yang berwenang, dalam hal substansi pengaduan tidak menjadi kewenangannya. d. penyelesaian pengaduan, terdiri dari penyampaian saran penyelesaian

kepada pejabat terkait di lingkungan penyelenggara, pemantauan, pemberian informasi kepada pengadu, pelaporan tindak lanjut, dan pengarsipan.

Dengan mengacu pada Perpres No. 76 Tahun 2013, kemudian Kemenpan/RB mengeluarkan Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014 yang pada Bab III tentang Mekanisme Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional, dengan tegas dan jelas menyatakan bahwa :

- a. Penyelenggara wajib menerima pengaduan sesuai dengan kebijakan *"no wrong door policy"*, yaitu menerima pengaduan dari manapun dan jenis apapun serta menjamin bahwa pengaduan akan disalurkan kepada penyelenggara pelayanan publik yang berwenang menanganinya;
- b. Penerimaan Pengaduan meliputi:
 - 1) Pengaduan secara langsung kepada Penyelenggara, yaitu pengaduan yang disampaikan secara lisan;
 - 2) Pengaduan secara tidak langsung kepada Penyelenggara, yaitu melalui :
 - a) kotak pengaduan;
 - b) surat;
 - c) teknologi informasi, seperti: telepon, faksimili, website, surat elektronik (*e-mail*), media penyiaran, layanan pesan singkat (*SMS/Short Message Service*), atau jejaring sosial dan sejenisnya.

Sementara itu, dalam penerimaan pengaduan dikenal juga dengan penerimaan pengaduan secara langsung dan penerimaan pengaduan tidak secara langsung. Dalam Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014 disebutkan bahwa penerimaan pengaduan secara langsung meliputi : a. Pengelola menerima pengadu di tempat penyelenggara; b. Identitas Pengadu dijamin kerahasiaannya; c. Pengelola wajib mendengarkan aduan pengadu, mencatat substansi pengaduan, dan memberikan respon/tanggapan secara langsung; d. Pengelola memeriksa substansi pengaduan dari aspek kewenangan. Apabila substansi pengaduan diluar kewenangan penyelenggara, maka berkas pengaduan tersebut wajib diteruskan kepada penyelenggara lain yang berwenang, serta harus diinformasikan kepada pengadu; e. Pengelola wajib mencatat setiap pengaduan yang memuat sekurang-kurangnya identitas pengadu yang terdiri atas nama dan alamat lengkap, nomor pengaduan, uraian keluhan atas pelayanan, dan tempat, waktu penyampaian, serta tanda tangan. f. Apabila karena kondisi tertentu pengadu tidak mampu menulis dan/atau membaca, maka pengelola wajib membantu pengadu untuk mengisi formulir pengaduan tersebut.

Dalam penanganan pengaduan langsung di Setjen DPR RI ditangani oleh Biro Protokol yang tertuang dalam Persekjen No. 6 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Persekjen No. 7 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Persekjen DPR RI No. 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setjen dan Badan Keahlian DPR RI. Pada Pasal 11 huruf i, menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Biro Protokol menyelenggarakan fungsi penyaluran delegasi masyarakat dan penyelenggaraan urusan logistik keprotokolan. Kemudian pada Pasal 20 ayat (2) menjelaskan bahwa Sub Bagian Penyaluran Delegasi Masyarakat mempunyai tugas pelaksanaan penyaluran delegasi masyarakat dalam rangka penyampaian aspirasi masyarakat kepada DPR RI, pelaksanaan urusan logistik keprotokolan, pelaksanaan tata usaha Bagian Upacara dan Penyaluran Delegasi Masyarakat.

Sedangkan, prosedur penerimaan pengaduan tidak langsung kepada penyelenggara sesuai Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014, pelaksanaannya sebagai berikut: a. Pengelola memeriksa substansi pengaduan dari aspek kewenangan. Apabila substansi pengaduan di luar kewenangan penyelenggara, maka pengaduan tersebut wajib diteruskan kepada penyelenggara lain yang berwenang, dan hal ini harus diinformasikan oleh pengelola kepada pengadu; b. Jika pengaduan tersebut tidak menyebut identitas atau anonim dan tidak ada nomor kontak yang bisa dihubungi, maka pengaduan tersebut dapat diabaikan; c. Pengelola pengaduan memberikan respon atau tanggapan awal kepada pengadu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak pengaduan diterima; d. Pengelola pengaduan memberikan nomor pengaduan kepada pengadu untuk menjadi acuan dalam penyelesaian pengaduan; dan e. Penyelenggara wajib menyediakan sarana bagi pengadu untuk dapat memantau status penyelesaian pengaduan.

Setjen DPR RI dalam penanganan pengaduan tidak langsung ditangani oleh Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 21, Persekjen No. 6 Tahun 2015 yang telah diubah dengan Persekjen No. 7 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Persekjen DPR RI No. 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setjen dan Badan Keahlian DPR RI, yang berbunyi: Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat mempunyai tugas melaksanakan dukungan dibidang hukum dan pengaduan masyarakat. Sedangkan Pasal 28 menyebutkan bahwa Bagian Pengaduan Masyarakat mempunyai tugas melaksanakan kegiatan analisi dan pengadministrasian surat pengaduan masyarakat dan permasalahan yang disampaikan kepada DPR RI.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa berkaitan dengan tugas dan fungsi DPR RI, mekanisme pengaduan masyarakat saat ini dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, diantaranya melalui surat/tertulis,

melalui *website* atau pengaduan dengan datang langsung. Pengaduan melalui surat tertulis, masyarakat menyampaikan surat pengaduan tertulis ditujukan ke alamat Pimpinan/Komisi/Badan DPR RI, Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan Jakarta. Pengaduan melalui *website* menggunakan alamat *website* : www.dpr.go.id (<https://pengaduan.dpr.go.id>). Apabila menggunakan *website*, pengadu mengisi form pengaduan dengan melampirkan identitas.

Selain itu, beberapa hal harus diperhatikan agar pengaduan dapat diproses lebih lanjut, diantaranya : surat/*website* memuat identitas dan alamat pengirim yang jelas dan lengkap; surat/*website* memuat maksud dan tujuan yang jelas; substansi permasalahan yang disampaikan memerlukan penyelesaian atau respon; dan data pendukung disampaikan secara lengkap dan akurat. Mekanisme pengaduan dengan datang langsung, maka masyarakat datang langsung ke Bagian Protokol. Sedangkan pengaduan melalui SMS aspirasi di nomor : +62 8119443344.

Keberadaan Bagian Pengaduan Masyarakat sebagai unit pengelola pengaduan masyarakat memang lebih banyak menerima pengaduan yang ditujukan kepada Pimpinan DPR RI dan Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Hampir mirip dengan unit Pengaduan Masyarakat yang dalam praktiknya pengaduan yang masuk lebih banyak yang berkaitan dengan kegiatan Pimpinan DPR RI dan AKD, maka saat ini DPR RI juga memiliki aplikasi pengaduan yang diberi nama Aplikasi DPR dalam Genggaman Rakyat atau "DPR Now" yang merupakan *platform* media sosial seperti *Instagram*, *facebook*, maupun *twitter*. Dalam media ini, setiap pengadu juga harus mengisi berbagai kelengkapan data diri. Hal ini agar memudahkan DPR RI dalam menindaklanjuti aduan yang disampaikan. Sehingga, terjalin komunikasi dua arah antara DPR RI dengan masyarakat dan sebaliknya. Melalui aplikasi "DPR Now" berbagai program dan fungsi yang telah dijalankan oleh DPR RI bisa disosialisasikan dan diinformasikan kepada publik. Pun sebaliknya, publik bisa melihat setiap aktifitas dan denyut nadi kegiatan para wakil rakyatnya di DPR RI. Bahkan berbagai sidang maupun kegiatan kedewanan bisa dilihat secara *real time* di DPR Now.

Sedangkan pengaduan kepada Sekretaris Jenderal DPR RI berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu Kepala Sub Bagian Pengaduan Masyarakat, jumlahnya sangat sedikit. Selain itu, pengaduan yang masuk ke Bagian Pengaduan Masyarakat yang ditujukan kepada Sekretariat Jenderal DPR RI, oleh Bagian Pengaduan Masyarakat langsung diserahkan ke Inspektorat Utama (Ittama) untuk diproses. Sementara itu, di Ittama yang juga pengelola *Whistle Blowing System* - WBS dalam beberapa tahun tidak banyak menerima pengaduan dari PNS atau masyarakat lainnya. Hal ini diketahui berdasarkan laporan Ittama Setjen DPR RI tahun 2018, hanya terdapat 5 (lima) pengaduan, yang terbagi menjadi 3 (tiga) pengaduan dengan menggunakan aplikasi, dan 2 pengadu yang datang langsung. Di tahun 2017 dan

2016 hanya terdapat 1 (satu) surat pengaduan yang diterima oleh Ittama Setjen DPR RI, bahkan di awal tahun pembentukannya, Ittama sama sekali tidak mendapatkan pengaduan dari masyarakat.

Sementara itu, sistem pelaporan pelanggaran *Whistle Blowing System* - WBS terhadap Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI terbit berdasarkan Peraturan Sekjen DPR RI No. 9 Tahun 2015, serta Persekjen No. 8 Tahun 2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Setjen DPR RI. Hal ini juga sejalan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan/RB) Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembangunan Zona Integritas menuju wilayah bebas dari korupsi di lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Dengan *Whistle Blowing System* - WBS ini digunakan untuk melaporkan jika ada tindakan pelanggaran hukum yang menyangkut kode etik atau pelanggaran peraturan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam mekanisme penyampaian pengaduan, terlapor pelanggaran dalam hal ini adalah PNS yang bekerja di lingkungan Setjen DPR RI. Sedangkan pelapor (*Whistleblower*) bisa dilakukan siapa saja, baik itu Anggota DPR, Pegawai Setjen DPR, Tenaga Ahli, Staf Ahli Anggota, Pegawai Tidak Tetap, bahkan Pegawai Kementerian/Lembaga di luar lingkup Setjen DPR RI. Bentuk pelanggaran yang dapat dilaporkan adalah bentuk tindakan melawan hukum, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), perbuatan tidak etis atau perbuatan lain yang dapat merugikan Setjen DPR RI ataupun pemangku kepentingan (*Stake holder*) di Setjen DPR RI. Sedangkan *whistleblower* dalam hal ini bersifat rahasia, tidak akan diketahui, dilacak, bahkan diselidiki identitasnya.

Pelaporan melalui *Whistle Blowing System* - WBS bisa melalui dua cara yakni, melalui *website* dan laporan langsung melalui Ittama Setjen DPR RI disertai dengan bukti-bukti. Laporan yang diterima tersebut akan diverifikasi oleh tim penelaah yang nantinya akan mengeluarkan rekomendasi tindak lanjut pengaduan. Pengaduan yang diterima tim *Whistle Blowing System* - WBS nantinya akan disampaikan kepada Ittama Setjen DPR RI kemudian diteruskan ke Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR RI, selanjutnya Sekjen DPR RI yang memutuskan mengambil tindakan. Apabila masih terbilang ringan, maka yang bersangkutan akan dipanggil dan diminta klarifikasi. Sementara bagi pelanggar kategori sedang dan berat nantinya akan ada tim disiplin yang memutuskan hukuman apa yang diberikan. Selain itu, bagi *whistleblower* yang ingin melaporkan suatu tindakan dapat mengakses melalui *website ittama.dpr.go.id*.

Pada bagian lain, masalah penting dalam penerimaan pengaduan adalah soal penelaahan terhadap pengaduan. Untuk penataan masalah ini, kita bisa mengambil contoh tentang bagaimana mengelola pengaduan masyarakat yang telah dilakukan oleh Kemenpan/RB yang tertuang dalam Permenpan/RB No. 64 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di

Lingkungan Kemenpan/RB. Dalam Permenpan/RB tersebut dijelaskan bahwa penelaahan terhadap pengaduan masyarakat yang diterima dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan, merumuskan tindak lanjut penanganannya, dan menentukan kelompok masalah berdasarkan jenis penyimpangannya dengan kode masalah : 01. Penyalahgunaan wewenang; 02. Untuk pelayanan masyarakat; dan 03. Untuk korupsi/pungli; 04. Kepegawaian/ketenagakerjaan; 05 pertahanan/perumahan; 06. Hukum/peradilan dan HAM; 07. Kewaspadaan nasional; 08. Tatalaksana/ regulasi; 09 lingkungan hidup; dan 10. Umum.

Sedangkan langkah-langkah penelaahan terhadap pengaduan masyarakat adalah dengan mempelajari inti masalah; meneliti dokumen dan/atau informasi yang sudah pernah ada sebelumnya dalam kaitannya dengan materi pengaduan masyarakat yang baru diterima; dan mempelajari peraturan perundang-undangan yang relevan dengan substansi masalah. Bagi Inspektorat Jenderal, hasil penelaahan tersebut menjadi bahan pertimbangan untuk disalurkan atau didokumentasikan. Selain itu, hasil penelaahan tersebut juga dapat menjadi bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti atau didokumentasikan; sedangkan bagi unit kerja lain, hasil penelaahan tersebut menjadi bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.

Berdasarkan penjelasan Permenpan No. 64 Tahun 2011 ini, Setjen DPR RI dapat mengadopsi beberapa kriteria atau kelompok permasalahan untuk dijadikan muatan materi dalam Persekjen DPR RI yang sesuai dengan kegiatan atau tugas dan fungsi Setjen DPR RI dengan pengelompokan jenis penyimpangan penyalahgunaan wewenang; pelayanan masyarakat; korupsi/pungli; Kepegawaian/ketenagakerjaan; dan tatalaksana / regulasi. Sedangkan persoalan mengenai tindak lanjut pengaduan adalah masalah yang sering menjadi bahan diskusi banyak pihak. Setjen DPR RI wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan dari masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai dengan kewenangannya.

Masalah penyelesaian setiap laporan/pengaduan secara tegas juga telah diatur dalam Perpres No. 76 Tahun 2013, Pasal 9 Ayat (1) dan (2) yang menjelaskan bahwa, Pengelola (pejabat pengelola pengaduan masyarakat pada setiap instansi pemerintah) wajib menyusun dan melaporkan pengelolaan pengaduan yang meliputi materi dan katagori pengaduan, waktu penerimaan, status penyelesaian, hasil penanganan, serta tanggapan pengadu, kepada penyelenggara (dalam hal ini instansi pemerintah) secara berkala.

Berkaitan dengan hal tersebut, Persekjen No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System - WBS*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI, Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa, Sekretariat Jenderal DPR RI menugaskan Aparat Pengawasan Intern

Pemerintah (APIP) untuk melakukan *audit investigative* terhadap pengaduan. Kemudian pada ayat (2) menyebutkan bahwa laporan hasil *audit investigative* disampaikan kepada Sekretaris Jenderal; dan ayat (3) menyebutkan bahwa Sekretaris Jenderal menyampaikan rekomendasi/saran kepada pihak terkait sebagai tindak lanjut penyelesaian.

Pihak terkait yang dimaksud pada Persekjen ini maksudnya adalah semua unit kerja yang ada di Setjen DPR RI yang memberikan pelayanan yang kemudian diadukan oleh Anggota DPR, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA) dan masyarakat lainnya. Unit kerja-unit kerja yang diadukan tersebut harus mampu menyelesaikan permasalahan yang diadukan dan memberitahukan hasil perbaikan dari pelayanan yang diadukan tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Secara umum kita dapat menyebutkan unit-unit pelayanan yang ada di Setjen DPR RI berdasarkan pada maklumat dan standar pelayanan di Setjen DPR RI yang tertuang dalam Keputusan Sekjen DPR RI No. 1803/SEKJEN/2019 tentang Penetapan Maklumat dan Standar Pelayanan di Lingkungan Setjen dan Badan Keahlian DPR RI. Maklumat pelayanan ini dimaksudkan untuk mengikat penyelenggara pelayanan dalam hal ini Setjen DPR RI dan menjadi patokan atau pedoman bagi aparat di Setjen DPR RI dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Maklumat juga merupakan bentuk legalitas yang memberikan hak kepada masyarakat untuk mendapatkan akses mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kebutuhannya, perlindungan dan pengayoman, kepastian biaya dan waktu penyelesaian, mengajukan keluhan dan pengaduan serta melakukan pengawasan.⁶⁴

Diantara maklumat dan standar pelayanan di Setjen DPR RI tersebut adalah standar pelayanan kesehatan; standar pelayanan informasi publik; standar pelayanan pengaduan masyarakat; standar pelayanan penyaluran delegasi masyarakat; standar pelayanan perpustakaan; standar pelayanan keprotokolan, dan standar pelayanan persidangan.

Semua standar pelayanan tersebut tentunya menjadi acuan dalam rangka pemberian layanan kepada Anggota DPR RI, Tenaga Ahli, Staf Administrasi Anggota, dan masyarakat umum lainnya. Sehingga apabila dirasakan adanya kekurangan atau permasalahan dalam hal layanan yang diberikan oleh Setjen DPR RI maka segera dapat dilakukan *komplain* yang berujung pada tindakan pengaduan oleh Anggota DPR RI, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA), dan masyarakat umum lainnya.

⁶⁴ Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik : Konsep, Dimensi, Indikator dan Implimentasinya*, (CV Media, Yogyakarta: 2011).

3. Tindak Lanjut Penanganan Pengaduan Masyarakat

Salah satu proses penting dalam pengaduan masyarakat adalah tindak lanjut atas pengaduan masyarakat tersebut. Istilah lain yang dipergunakan dalam tindak lanjut pengaduan masyarakat adalah investigasi. Istilah investigasi lebih lazim dikenal dalam terminologi jurnalistik, namun dalam perkembangannya istilah investigasi lebih diperluas pengertiannya. Dalam hal ini, investigasi diartikan sebagai upaya penelitian, penyelidikan, pengusutan, pencarian, pemeriksaan dan pengumpulan data, informasi, dan temuan lainnya untuk mengetahui atau membuktikan kebenaran atau kesalahan sebuah fakta yang kemudian menyajikan simpulan atau rangkaian temuan dan susunan kejadian. Dalam konteks pelanggaran disiplin pegawai, pelanggaran korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang berpengaruh dalam pelayanan kepada publik misalnya, maka investigasi merupakan upaya tindak lanjut yang dilakukan dalam rangka mengungkap fakta yang berkaitan erat dengan indikasi adanya pelanggaran.

Investigasi dapat juga diartikan sebagai upaya pengecekan terhadap petunjuk atau informasi awal yang telah diperoleh. Untuk itu tujuan investigasi adalah menemukan unsur-unsur atau faktor-faktor atau bukti-bukti adanya pelanggaran yang berkaitan dengan pelayanan publik. Secara umum, tahapan dalam pra-investigasi sebagai berikut :

a. Penelaahan

Sebagai tahapan awal sebelum dilakukannya investigasi, perlu dilakukan penelaahan atas petunjuk atau informasi awal yang diperoleh. Penelaahan dapat diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan pra investigasi untuk menyaring, mengelompokkan, menganalisis, dan melakukan evaluasi data awal tentang dugaan terjadinya pelanggaran yang berpengaruh terhadap pelayanan kepada publik. Hal ini penting guna menentukan layak tidaknya dilakukan investigasi serta merumuskan hipotesis (dugaan) tentang konstruksi pelanggaran/penyimpangan.

Secara umum penelaahan dilakukan dengan metode yang disebut dengan pisau analisa yang merupakan sebuah teori, wacana, gagasan untuk membedah suatu persoalan, atau dengan kata lain, bahwa pisau analisis adalah kerangka gagasan yang dipakai untuk menganalisa dan mensintesa tema atau peristiwa pelanggaran yang berpengaruh kepada pelayanan publik dalam upaya menemukan solusi. Oleh karena itu, untuk melakukan telaah terhadap persoalan pelanggaran atau penyimpangan adalah dengan menggunakan pisau analisa 5W + 1H, yaitu :

- a. *What* : dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai kata tanya "apa", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan bentuk pelanggaran/penyimpangan yang terjadi. Unsur "*what*" ini akan menjawab

pertanyaan seputar apa yang sedang terjadi, dan unsur *what* ini akan mendorong aparat pemeriksa untuk mengumpulkan fakta sebanyak-banyaknya yang berkaitan dengan kejadian yang terjadi.

- b. *Who* : sebagai kata Tanya yang artinya "siapa", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan pelaku pelanggaran/penyimpangan dan pihak-pihak yang terlibat serta pihak-pihak yang mengetahui atau dapat diminta keterangannya;
- c. *Where* : sebagai kata tanya yang artinya "dimana", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan tempat terjadinya pelanggaran/ penyimpangan dalam pemberian pelayanan kepada publik;
- d. *When* : sebagai kata Tanya yang artinya "kapan", dan merupakan pertanyaan untuk menanyakan waktu terjadinya pelanggaran/penyimpangan dalam pemberian pelayanan kepada publik;
- e. *Why* : diartikan sebagai kata tanya "mengapa", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan motif/ latar belakang dilakukannya pelanggaran/penyimpangan dalam pemberian pelayanan kepada publik ;
- f. *How* : diartikan sebagai kata tanya "bagaimana", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan cara atau proses terjadinya atau modus pelanggaran/ penyimpangan dalam pemberian pelayanan kepada publik;
- g. *How Much* : diartikan sebagai kata tanya "berapa", yang merupakan pertanyaan untuk menanyakan jumlah biaya atau uang yang timbul dalam pelanggaran/ penyimpangan dalam pemberian pelayanan kepada publik.

Dari 7 (tujuh) bentuk kata tanya di atas, hanya terdapat 3 (tiga) bentuk kata tanya yang harus diidentifikasi pada saat melakukan penelaahan, yaitu *what* (apa), *where* (dimana), dan *when* (kapan). Apabila salah satu dari 3 (tiga) bentuk kata tanya di atas tidak terjawab, tindak lanjut pengaduan masyarakat berkaitan dengan masalah pelayanan kepada publik akan sulit untuk dilakukan investigasi.

Pisau analisa sebagaimana tersebut di atas merupakan sarana untuk membentuk hipotesa atau dugaan dari investigator yang berfungsi sebagai bekal atau bahan untuk dilakukan pengecekan kebenaran. Dugaan tersebut sangat diperlukan agar ruang lingkup investigasi terarah atau fokus. Kefokusian terhadap ruang lingkup pelanggaran/penyimpangan dalam hal pemberian pelayanan kepada publik sangat penting agar penanganan masalah atas pelanggaran/penyimpangan tidak bias atau kabur atau beralih, yang dapat mengakibatkan penanganan atau penyelesaian atas masalah inti kurang maksimal.

b. Identifikasi

Tahap kedua setelah dilakukan analisa atas informasi atau bukti awal tentang dugaan terjadinya pelanggaran atau penyimpangan dalam pelayanan kepada publik adalah dengan melakukan identifikasi terhadap :

a. Bentuk pelanggaran

Identifikasi bentuk pelanggaran diperlukan untuk membalasi ruang lingkup masalah dan bahan yang diperlukan serta strategi yang digunakan dalam melakukan investigasi. Bahan yang diperlukan bergantung dari temuan investigator pada saat melakukan investigasi atau dalam hal permintaan data.

b. Sumber informasi

Pengidentifikasian sumber informasi sangat penting. Tujuan pengidentifikasian sumber informasi adalah agar investigasi yang dilakukan tepat sasaran, yaitu dalam rangka memperoleh informasi tambahan atau kesaksian terkait dugaan terjadinya pelanggaran/penyimpangan dalam pelayanan publik. Selain itu, hal tersebut juga mempengaruhi efektifitas dan efisiensi dalam melakukan investigasi.

c. Bukti yang dapat diperoleh

Pengidentifikasian terhadap bukti yang diperoleh diperlukan dalam investigasi. Tidak semua bukti yang dapat diperoleh memiliki keterkaitan dengan pelanggaran/penyimpangan dalam pelayanan publik yang terjadi dan tidak semua bukti memiliki tingkat kesulitan yang sama dalam memperolehnya. Pengidentifikasian bukti menentukan strategi dalam memperoleh bukti tersebut, yaitu bagaimana cara memperoleh setiap bukti yang diperlukan.

d. Bukti yang ada

Bukti yang ada perlu diidentifikasi untuk melakukan telaah atau analisa awal atas dugaan terjadinya pelanggaran/penyimpangan dalam pelayanan publik dan untuk menemukan keterkaitan antar bukti dan bukti yang diperlukan selanjutnya.

e. Tempat kejadian

Identifikasi tempat kejadian bertujuan untuk mempersiapkan pemetaan terhadap tingkat kesulitan lingkungan sosial serta biaya dimana akan dilakukan investigasi.

f. Langkah yang dapat ditempuh

Identifikasi terhadap langkah yang dapat ditempuh adalah sebagai bahan awal dalam rangka kegiatan investigasi terkait dengan strategi pelaksanaan investigasi dan terkait dengan perencanaan agar investigasi efektif, efisien, berdaya guna, dan berhasil guna. Selain itu, hal tersebut juga dapat

meminimalkan risiko atau mencegah risiko yang mungkin timbul sebagai akibat pelaksanaan investigasi.

g. Risiko yang mungkin timbul

Identifikasi atas risiko yang mungkin timbul sangat penting. Salah satu ukuran keberhasilan investigator adalah dapat melakukan pengkondisian agar risiko dapat diminimalisir atau bahkan tidak terjadi sehingga investigasi yang dilakukan tidak menimbulkan kekacauan baru yang berakibat pada timbulnya masalah baru yang sebenarnya tidak perlu terjadi dan dapat mengganggu proses pelaksanaan investigasi, dan bahkan hasil dari investigasi tersebut tidak optimal. Apabila risiko sudah teridentifikasi, maka investigator dapat melakukan tindakan-tindakan pengkondisian sebelumnya untuk mencegah risiko dan melakukan perencanaan langkah-langkah investigasi lebih lanjut.

c. Hipotesis

Hipotesis berasal dari Bahasa Yunani, yaitu *Hypotithenai*, yang berarti menduga/menyangka/mengira. Secara umum hipotesis dapat diartikan sebagai penjelasan yang bersifat menduga-duga terhadap fenomena/keadaan atau dugaan yang layak terhadap korelasi antar sejumlah fenomena. Tujuan hipotesis adalah untuk memberikan batasan dan mempersempit ruang lingkup investigasi. Selain itu hipotesis juga bertujuan untuk menyiagakan investigator terhadap semua fakta dan hubungan antar fakta yang teridentifikasi. Selain itu hipotesis juga berfungsi sebagai alat dalam membangun fakta-fakta yang tercerai-berai tanpa terkoordinasi ke dalam satu kesatuan dan menyeluruh. Hipotesis dapat dipergunakan sebagai panduan dalam pengujian serta penyesuaian fakta dan antar fakta.

Dalam pelaksanaan investigasi, investigator harus memiliki prinsip. Prinsip tersebut diperlukan agar investigasi yang dilakukan sesuai dengan tujuan investigasi itu sendiri. Prinsip investigasi tersebut adalah pengujian mendalam untuk mencari kebenaran; memanfaatkan bukti untuk mendukung fakta; semakin cepat merespon semakin besar kemungkinan terungkap; keyakinan yang kuat bahwa pelanggaran telah terjadi; mengumpulkan fakta-fakta sedemikian rupa hingga bukti-bukti memberikan simpulan sendiri; bukti fisik merupakan bukti yang nyata, sampai kapanpun mengungkapkan hal yang sama; tenaga ahli bukan pengganti dari kegiatan investigasi; dan informasi wawancara sangat dipengaruhi kelemahan manusia. Oleh karena itu, berdasarkan prinsip investigasi maka para investigator harus mengkonfirmasi pertanyaan yang cukup sehingga mendapat jawaban yang sebenarnya.

Setelah melakukan telaah dan indentifikasi atas informasi dugaan terjadinya pelanggaran/penyimpangan dalam pelayanan kepada publik, tahap selanjutnya adalah melakukan

perencanaan investigasi. Perencanaan investigasi diperlukan agar investigasi yang dilakukan efektif, efisien, berhasil guna dan berdaya guna.

5. Etika Pengelolaan Pengaduan

Etika birokrasi tidak saja merupakan kebalikan dari praktik-praktik penyalahgunaan, penyimpangan, korupsi, moralitas rendah dan sebagainya. Etika birokrasi merupakan kesepakatan-kesepakatan antara kepentingan negara, masyarakat dan moral individu secara jujur, obyektif, selaras dan terpadu tanpa ada pemaksaan atas terwujudnya suatu kesepakatan tersebut. Kesepakatan-kesepakatan atau komitmen tersebut merupakan sistem nilai yang harus ditaati oleh semua pihak.

Etika menekankan pada perlunya sistem nilai dipakai sebagai acuan bagi setiap anggota komunitas profesi tertentu. Di dalam birokrasi pemerintah dituntut para aparaturnya menghayati dan mencerminkan seperangkat nilai-nilai dalam sikap dan perilakunya sehari-hari dan menghindarkan diri dari perbuatan tercela, karena hal ini akan meninggalkan citra aparatur pemerintah di mata masyarakat. Sistem nilai yang dipergunakan akan menjadi ukuran baik buruk, patut tidak patut, benar atau salah. Sebagaimana dinyatakan oleh Riyaas Rasyid, yang dikutip oleh Suryadi, bahwa etika pada dasarnya berkenaan dengan upaya menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dalam sebuah kehidupan kolektif yang profesional.⁶⁵

Dalam konteks pelayanan pengaduan masyarakat Setjen DPR RI, aspek etika pengelolaan pengaduan masyarakat sangat berkaitan dengan masalah pertanggung jawaban aparatur negara dalam hal ini para pegawai dan pejabat Setjen DPR RI kepada publik atau masyarakat yang dilayani (Anggota DPR RI, Tenaga Ahli, Staf Administrasi Anggota dan masyarakat umum lainnya). Oleh karena itu, pengelolaan pengaduan Setjen DPR RI harus memiliki syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan standar etika pelayanan pengaduan kepada public/masyarakat.

Berkaitan dengan pengaturan masalah etika dalam Persekjen yang akan disusun, maka kita juga dapat mengadopsi rumusan tentang etika pengelolaan pengaduan masyarakat yang ada pada instansi lain, namun dalam perumusan Persekjen nanti, juga harus tetap mengacu pada perundang-undangan yang berlaku dan karakter kelembagaan yang dimiliki.

Berkaitan dengan hal tersebut, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara/Reformasi Birokrasi, pernah mengeluarkan peraturan Kemenpan/RB tentang pelaksanaan pengelolaan pengaduan masyarakat nomor No. 64 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Pengaduan

⁶⁵ Suryadi, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, (PT. Rafika Aditama, Bandung : 2012)

Masyarakat di Lingkungan Kemenpan/RB. Dalam peraturan Kemenpan/RB tersebut menyebutkan bahwa, setiap pengelola pengaduan masyarakat harus memberi pelayanan dengan sikap hormat, santun dan tanpa pamrih dalam pemberian layanan; pelayanan yang diberikan harus mengedepankan kecepatan, terbuka, adil serta tidak diskriminatif; dan pelayanan pengaduan harus mampu memberikan penjelasan secara jelas dan proporsional tentang perkembangan proses pengaduan yang ditangani.

Sementara itu, dalam Perpres No. 76 tahun 2013, juga memberikan penjelasan tentang kewajiban pengelola pelayanan publik, antara lain empati, tepat, terbuka, adil, tidak diskriminatif, dan tanpa unsur paksaan. Selanjutnya, pelayanan harus cepat, tepat, terbuka, adil, tidak diskriminatif dan tidak memungut biaya. Sedangkan kepada seseorang yang melaporkan pelanggaran oleh pengelola pelayanan publik, juga diberikan perlindungan, antara lain dengan menjamin kerahasiaan identitas pelapor sesuai ketentuan perundang-undangan.

Pelanggaran terhadap kode etik pelayanan tentunya harus dapat ditindak dengan tegas, karena sesungguhnya Aparatur Negara memiliki aturan/regulasi yang mengatur tentang kode etik dan kode perilaku profesi. Kode etik perilaku dan kode etik profesi dapat dilihat pada Pasal 3 dan Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Pada Pasal 5 menyebutkan bahwa kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN. UU ASN juga menjelaskan bahwa pengaturan tentang perilaku adalah untuk memastikan pegawai ASN melakukan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab dan berintegritas tinggi; melaksanakan tugasnya dengan cermat; melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan; melaksanakan tugasnya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; melaksanakan tugas sesuai perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan; menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara; menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya; memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan; tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapatkan atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau orang lain; memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin ASN.

Selain itu, dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, masalah kode etik dan kode perilaku akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan. Meski demikian sampai saat ini, hal tersebut belum ditetapkan, dan dengan demikian penerapan kode etik dan kode perilaku masih mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS serta

PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Pada Pasal 13 PP No. 42 Tahun 2004 mengamanatkan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) masing-masing untuk membuat kode etik. Selain itu, setiap instansi juga diminta untuk membuat kode etik profesi dan kode etik instansi, dan selanjutnya, kode etik profesi dibentuk berdasarkan karakteristik instansi masing-masing.

Berdasarkan ketentuan ini, Setjen DPR RI pada tahun 2012 telah mengeluarkan Peraturan Sekjen (Persekjen) tentang kode etik, yakni Persekjen No. 03/PER-PERSEKJEN/2012 dan telah diperbarui dengan Persekjen DPR RI No. 4 Tahun 2019 tentang Kode Etik Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Setjen dan BK DPR RI. Adapun maksud dari Persekjen No. 4 Tahun 2019 ini adalah untuk dijadikan pedoman bagi ASN di Lingkungan Setjen dan BK DPR RI dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta pergaulan hidupnya sehari-hari. Tujuan dari Persekjen ini adalah untuk meningkatkan korps pegawai dan menjunjung tinggi kehormatan serta keteladanan sikap, tingkah laku dan perbuatan ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsi, serta pergaulan hidupnya sehari-hari.

Sementara itu, diantara masyarakat ada yang sangat peduli dengan nilai-nilai etika atau moral, dan melakukan pengaduan tentang pelanggaran moral. Mereka adalah pihak yang berani membongkar rahasia dan menguji tindakan-tindakan pelanggaran moral dan etika. Namun upaya untuk melakukan hal ini kadang-kadang dianggap sebagai upaya tidak terpuji, bahkan sering dikutuk perbuatannya, dan nasibnya bisa menjadi terancam. Pengalaman ini cenderung membuat mereka takut dan timbul kebiasaan untuk tidak mau "repot" atau tidak mau "berurusan" dengan hukum atau pengadilan, yang insentifnya tidak jelas. Akibatnya, peluang dari pihak-pihak yang berpengaruh dalam pelayanan publik terus terbuka untuk melakukan tindakan-tindakan pelanggaran moral dan etika. Karena itu, Yeremias T. Keban, dalam sebuah tulisan ilmiahnya mengatakan bahwa, dalam rangka meningkatkan moralitas dalam pelayanan publik, diperlukan perlindungan terhadap para pengadu, kalau perlu insentif khusus.⁶⁶ Oleh karena itu, untuk menghindari rasa ketakutan masyarakat untuk mengadukan pelanggaran moral oleh aparatur pemerintah, maka pengelola pengaduan masyarakat hendaknya mampu menjaga kerahasiaan identitas pelapor, dan menjunjung tinggi praduga tidak bersalah. Hal ini pula yang ditegaskan dalam Perpres No. 76 Tahun 2013, sebagaimana juga secara singkat sudah dijelaskan bahwa dalam Pasal 13 Perpres ini yang menegaskan bahwa pengelola pelayanan publik wajib menjamin kerahasiaan identitas pelapor sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sedangkan masyarakat yang menyampaikan laporan ataupun pengaduan berhak untuk mendapatkan informasi/jawaban mengenai perkembangan masalah yang dilaporkan baik melalui surat

⁶⁶ Yeremias T. Keban, *Mayalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi : 24, Tahun 2001.

maupun media elektronik. Selain itu, masyarakat juga berhak untuk memantau perkembangan pengaduan yang disampaikan melalui *tracking* pengaduan, karena pada hakikatnya *tracking* pengaduan merupakan sarana bagi masyarakat untuk memantau pengaduan yang disampaikan oleh pelayanan publik.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Amanat konstitusi menekankan suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan publik memang sangat diharapkan oleh masyarakat, dan kualitas pelayanan sektor publik akan sangat terkait dengan eksistensi instansi publik. Pelayanan publik akan sangat terkait dengan perilaku pelayan publik yakni aparatur pemerintah. Untuk itu, lahir UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua UU ini menjadi dasar untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan yang baik yang bebas dari benturan kepentingan yang berdampak pada terganggunya pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan yang tidak atau kurang baik akan berdampak pada ketidakpuasan publik yang sehingga akhirnya mendapatkan kritik dari masyarakat. Pelayanan publik dan ketidakpuasan publik secara nasional tertuang dalam Undang-Undang (UU) No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP); UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; Perpres No. 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik; Permenpan/RB No. 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat bagi Instansi Pemerintah; Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional.

Sementara itu, kritik masyarakat kepada pemerintah dalam bentuk keluhan atau aduan merupakan bentuk kontrol masyarakat, dan pertanggung jawaban pemerintah kepada masyarakat merupakan salah satu syarat terciptanya pemerintahan yang baik sebagai pelaksana administrasi publik. Karena pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik akan dapat ditingkatkan jika ada mekanisme *exit* dan *voice* yang memungkinkan rakyat untuk memilih jenis pelayanan yang diinginkan serta adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan terhadap pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Kemampuan untuk memilih dan mengungkapkan ketidakpuasan terhadap pemerintah merupakan partisipasi masyarakat dalam rangka membangun pelayanan publik agar lebih baik. Partisipasi masyarakat dalam

menyampaikan keluhan atau pengaduan hendaknya dapat diberi akses yang cukup. Oleh karena itu setiap instansi pemerintah memeritukan lembaga atau badan khusus yang mampu menjadi tempat untuk menerima berbagai pengaduan dari masyarakat.

Setjen DPR RI sebagai lembaga pelayanan publik telah memiliki unit pengaduan masyarakat baik pengaduan langsung yang ditangani oleh Biro Protokol maupun pengaduan tidak langsung ditangani oleh Biro Hukum dan Pengaduan Masyarakat. Namun unit ini lebih banyak yang berkaitan dengan kegiatan Pimpinan dan AKD, dan hanya sedikit pengaduan yang ditujukan kepada Setjen DPR RI. Karena jumlahnya yang sedikit dan mekanisme penanganannya lebih cenderung kepada persoalan kinerja pegawai, maka surat-surat pengaduan tersebut diteruskan ke Inspektorat Utama (Ittama) Setjen DPR RI. Karena berdasarkan Persekjen No. 6 Tahun 2015 yang telah dirubah dengan Persekjen No. 7 Tahun 2018, fungsi Ittama salah satunya adalah pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

Selain itu, dalam upaya mendukung kegiatan pelayanan kepada publik, Setjen DPR RI telah mengeluarkan maklumat dan standar pelayanan melalui Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI No. 1803/SEKJEN/2019. Maklumat pelayanan tersebut yang berisi standar pelayanan yang diberikan oleh Setjen DPR RI kepada masyarakat dalam hal ini Anggota DPR Anggota DPR, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA) dan masyarakat lainnya. Standar pelayanan tersebut menjadi ukuran penilaian baik atau buruknya pelayanan yang diberikan oleh Setjen DPR RI. Apabila anggota DPR Anggota DPR, Tenaga Ahli (TA), Staf Administrasi Anggota (SAA), masyarakat lainnya menilai pelayanan yang diberikan Setjen DPR RI dinilai buruk, maka mereka berhak untuk membuat pengaduan.

Untuk mendukung kelancaran pengaduan tersebut, Setjen DPR RI telah memiliki pedoman pelaporan yang tertuang dalam bentuk Peraturan Sekjen DPR RI No. 9 Tahun 2015 tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System-WBS*) Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Setjen DPR RI. Meski demikian setelah terbentuk sejak tahun 2015, pengaduan yang masuk ke system ini jumlah nya tidak terlalu banyak.

B. Rekomendasi

1. Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Setjen DPR RI harus mengedepankan transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses; dapat dipertanggungjawabkan; berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas; mampu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik

baik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; tidak diskriminatif; dan pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

2. Perlunya segera dibuat pusat pengaduan masyarakat terhadap kinerja pelayanan Setjen DPR RI, sehingga mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap Setjen DPR RI dapat terlaksana dengan baik. Sebab dengan adanya kejelasan mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap Setjen DPR RI akan memberikan kepastian penyelesaian persoalan yang disampaikan pengadu berkaitan dengan kinerja Setjen DPR RI.
3. Jika Persakjen tentang pengelolaan pengaduan Setjen DPR RI akan dibentuk sebaiknya didasarkan pada UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 31 Tahun 1999, UU RI Nomor 14 tahun 2008 ; UU RI Nomor 25 Tahun 2009 ; UU RI Nomor 5 Tahun 2014 ; Perpres RI Nomor 76 Tahun 2013; Permenpan No. 5 Tahun 2009; Permenpan Nomor 24 tahun 2014; dan aturan yang terkait lainnya.
4. Membangun suatu pusat yang melayani pengaduan kepada Setjen DPR RI akan memerlukan waktu dan sumber daya yang cukup. Oleh karena itu, untuk memperlancar pelayanan pengaduan terhadap Setjen DPR RI, kiranya untuk sementara perlu menambahkan peran di Bagian Pengaduan Masyarakat, sambil menunggu terbentuknya unit baru yang khusus menangani pengaduan masyarakat terhadap Setjen DPR RI.
5. Unit kerja Ittama yang saat ini sebagai pengelola *Whistle Blowing System-WBS*, harus lebih ditingkatkan perannya dan kemampuan (*capability*) serta kualitas dan kuantitas aparturnya, jika kedepannya harus menjadi pusat pengaduan masyarakat Setjen DPR RI.
6. Perlu adanya penegasan terhadap pengaduan yang berkadar pengawasan dan pengaduan yang tidak berkadar pengawasan, dengan melihat pada substansi/materi pengaduannya. Pengaduan yang bukan berkadar pengawasan menekankan pada beberapa hal diantaranya, pengaduan harus obyektif dan tidak mengedepankan unsur fitnah kepada seseorang atau kelompok yang dibuktikan dengan adanya nama dan alamat yang jelas, lebih bersifat konstruktif, serta adanya sumbang saran yang tujuannya untuk membangun organisasi atau memperbaiki pelayanan di masa depan. Sedangkan informasi dengan indikasi pelanggaran, penyimpangan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat atau pegawai adalah sebuah bentuk pengaduan dalam kadar pengawasan.
7. Keberadaan portal internal Setjen DPR RI perlu dipertimbangkan sebagai wadah menampung keluhan dari internal Pegawai Setjen DPR RI sehingga dapat dipertimbangkan sebagai pintu masuk pengaduan yang berkadar pengawasan maupun non pengawasan.

8. Untuk pengaturan dalam Persekjen yang akan lahir nanti, berkaitan dengan jangka waktu penyelesaian pengaduan, maka sebaiknya mengikuti Permenpan No. 29 Tahun 2014 dan Permenpan/RB No. 76 Tahun 2013 serta Permenpan/RB No. 24 Tahun 2014, yang memberikan waktu penyelesaian pengaduan paling lama 60 (enam puluh) hari kalender.
9. Perlu dilakukan sosialisasi keberadaan Ittama sebagai pengelola *Whistle Blowing System (WBS)* Setjen DPR RI kepada semua *stake holders* (anggota DPR RI, Tenaga Ahli, Staf Administrasi Anggota, dan masyarakat umum lainnya), sehingga keberadaan Ittama sebagai pengelola *Whistle Blowing System- WBS* Setjen DPR RI dapat berfungsi dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Atik Septi Winarsih dan Ratminto, *Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizens Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2014)

Baedhowi, 2007, *Revitalisasi Sumber Daya Aparatur Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi, Vol. 15, No. 2 (Mei).

Bappenas, *Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dan Pelayanan Publik*, Tahun 2010.

Direktorat Aparatur Negara, *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas*, Tahun 2010.

Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik : Konsep, Dimensi, Indikator dan Implimentasinya*, (CV Media, Yogyakarta: 2011).

Hadjon M Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987).

Haris Faozan, *Peran Birokrasi, Manajemen Kebijakan dan Eksistensi Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta: 2003.

Hendrikus T Gedeona, *Analisis Model Alternatif Instrumen Pengukuran Kinerja Unit Pelayanan Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat*, Jurnal Ilmu Administrasi Volume XII Nomor 3 Desember 2015.

Keban T. Yermias, *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi : 24, Tahun 2001.

Kooiman Jan, *Modern Governance, New Government Society Intraction*, (India Sage Publication, 1993).

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

Laksmi Fuad dan Budiantoro, *Manajemen Perkantoran Modern* (Pernaka, Jakarta: 2008).

Mamur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. (PT. Refika Aditama, Bandung: 2015).

Muhammad Ridha Suaib, *Pengantar Kebijakan Publik: Dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Calpulis, Yogyakarta: 2016).

MS Rakhmat, *Administrasi dan Akuntabilitas Publik*, Penerbit ANDI Offset, Yogyakarta: 2018.

Muhammad Ridha Suaib, *Pengantar Kebijakan Publik, dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Calpulis, Yogyakarta: 2016).

Meyer Robert dan Greenwood Ernest, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. (Pustekkom Dikbud dan C.V. Rajawali, Jakarta: 1984).

Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan –Analisis Kebijakan*, (Elex Media Komputindo, Jakarta: 2008).

—————, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Pustaka Pelaja, Yogyakarta: 2013).

Osborn David and Gaebler Tead, *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirauah ke dalam sektor Publik*, (Pusata Binaman Pressindo, Jakarta: 1992).

Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2005).

Ridha Muhammad Suaib, *Pengantar Kebijakan Publik, Dan Administrasi Negara, Kebijakan Publik Administrasi Publik, Pelayanan Publik, Good Governance, Hingga Implementasi Kebijakan*, (Calpulis, Yogyakarta: 2016).

Suryadi, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, (PT. Rafika Aditama, Bandung : 2012)

Syahrial Syarbaini, A. Rahman, Monang Djihado, *Sosiologi dan Politik*, (Ghalia Indonesia, Bogor: 2004).

Seidman, Ann, *Pengusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan Johaness Ustunon dkk, (Proyek ELIPS, Jakarta: 2001)

Sedamayanti, *Reformasi Administrasi Publik, reformasi Birokrasi dan kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan Yang Baik)*, (PT. Refima Aditama, Bandung: 2009).

Utomo Sad Dian, *Bisnis & Birokrasi*, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Volume 15, Nomor 3, September - Desember 2008.

Wibowo Agus, dkk, *Implementasi Mekanisme Komplain Terhadap Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Masyarakat*, (PATTIRO dan ACCES, Jakarta 2007).



JUDUL:

**RANCANGAN PERATURAN SEKJEN DPR RI TENTANG REVISI
PERATURAN SEKRETARIS JENDERAL NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG PEDOMAN SISTEM
PELAPORAN PELANGGARAN (WHISTLE BLOWING SYSTEM) TINDAK PIDANA KORUPSI
DI LINGKUNGAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**



Disusun oleh :

Slamet Widodo, SH., MH.
Analisis Kebijakan Pertama, Sekretariat Jenderal DPR RI

ABSTRAK

Pada dasarnya whistleblowing system adalah sebuah sistem pencegahan dan identifikasi terhadap kecurangan yang akan terjadi dalam suatu perusahaan/organisasi (Davis, 1996). Dengan adanya Whistleblowing System yang diterapkan oleh Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI dapat memperkecil peluang terjadinya pelanggaran hukum seperti korupsi karena setiap tindakan dapat terdeteksi dengan cepat dan diantisipasi dengan baik oleh lembaga/organisasi/perusahaan. Setiap karyawan tidak merasa tertekan lagi dan melakukan pembeneran terhadap tindakan melanggar hukum korupsi yang dapat merugikan banyak pihak. Whistleblowing System terbukti memiliki banyak manfaat dalam mencegah dan mengatasi pelanggaran etika di dalam organisasi. Hal ini menyebabkan pemerintah mengadopsi sistem ini untuk mencegah dan mengurangi tingkat korupsi di Indonesia. Whistleblowing System merupakan hal yang baru dalam sistem pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Direktorat Jenderal Pajak adalah organisasi tingkat eselon 1 yang pertama melaksanakan dan mewujudkannya dalam bentuk aturan. Namun fakta menunjukkan banyak pelaku whistleblower di Indonesia yang justru menjadi pihak yang salah dan menjalani hukuman. Pelaku whistleblower juga belum memiliki landasan hukum yang kuat untuk melindungi tindakan mereka.

Naskah Kebijakan ini diharapkan dipergunakan dalam penyusunan Persekjen dan dapat menambah pemahaman dan pengetahuan yang berhubungan dengan profesionalisme, komitmen organisasi internal audit dan tindakan whistleblowing. Selain itu juga diharapkan dapat mengetahui seberapa besar pengaruh profesionalisme, komitmen Sekretariat Jenderal Dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap tindakan whistleblowing.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Whistleblowing merupakan pengungkapan praktik ilegal, tidak bermoral atau melanggar hukum yang dilakukan oleh anggota organisasi (baik mantan pegawai atau yang masih bekerja) yang terjadi di dalam organisasi tempat mereka bekerja. Pengungkapan dilakukan kepada seseorang atau organisasi lain sehingga memungkinkan dilakukan suatu tindakan (Miceli & Near, 1985). Berdasarkan pihak yang dilaporkan, *whistleblowing* dibagi menjadi internal *whistleblowing* dan eksternal *whistleblowing*. Internal *whistleblowing* adalah *whistleblowing* kepada pihak di dalam organisasi atau melalui saluran yang disediakan organisasi (Miceli, Near, Dworkin, 2009). Sedangkan eksternal *whistleblowing* adalah pengungkapan kepada pihak di luar organisasi (Kaptein, 2011). Pada dasarnya *whistleblowing system* adalah sebuah sistem pencegahan dan identifikasi terhadap kecurangan yang akan terjadi dalam suatu perusahaan/organisasi (Davis, 1996).

Dengan adanya *Whistleblowing System* yang diterapkan oleh Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI dapat memperkecil peluang terjadinya pelanggaran hukum seperti korupsi karena setiap tindakan dapat terdeteksi dengan cepat dan diantisipasi dengan baik oleh lembaga/organisasi/perusahaan. Setiap karyawan tidak merasa tertekan lagi dan melakukan pembenaran terhadap tindakan melanggar hukum korupsi yang dapat merugikan banyak pihak.

Saat ini *whistleblowing system* sudah banyak diterapkan di berbagai organisasi dan negara di dunia (Vandekerhove & Lewis, 2012). Hal ini karena perusahaan yang gagal menciptakan situasi yang memungkinkan pelaporan pelanggaran secara internal, akan terlibat bencana (Callahan, Dworkin, Fort, Schipani, 2002). Untuk itu organisasi harus menciptakan suasana yang mendorong pegawai untuk melaporkan tindakan yang salah (Kaptein, 2011), sehingga bisa membuat tindakan yang salah tersebut dihentikan dan dikoreksi secepatnya (Miceli et al., 2009). Melaporkan tindakan yang tidak benar adalah isu sosial yang penting dan memiliki manfaat yang banyak bagi berbagai *stakeholder* (Burton & Near, 1995). Penghargaan terhadap pelapor (*whistleblower*) dan prosedur yang efektif untuk menangani laporan *whistleblower* oleh organisasi, dapat memberikan manfaat yang besar bagi organisasi dan para pegawainya (Miceli & Near, 1992).

Penerapan *whistleblowing system* di Indonesia dihadapkan pada fakta buruknya nasib para pelaku (*whistleblower*). Banyak pelaku yang dikeluarkan dari organisasi, dikucilkan atau berakhir menjadi tahanan. Beberapa contoh kasus seorang *whistleblower* yang justru menjadi tahanan dan sempat ramai diberitakan di media massa, antara lain kasus Susno Duaji, Vicentius Amin Sutanto, dan Agus Condro. Susno yang mengungkapkan dugaan korupsi di kepolisian akhirnya dipecal (Kertapati, 2009) dan dihukum 3,5 tahun

(Daan, 2011). Vincentius Amin Sulanto dalam kasus Asian Agri dihukum 11 tahun (Lismawati dkk, 2010). Agus Condro dalam kasus Cek Pelawat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (antaranews.com, 1 Juni 2011). Khairiansyah Salman, dalam kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum (KPU), adalah pelaku *whistleblowing* yang kemudian keluar dari institusinya (Suara Merdeka, 20 Mei 2005). Wa Ode Nurhayati, seorang anggota Badan Anggaran (Banggar) DPR yang melaporkan dugaan penyimpangan di organisasinya, kemudian juga menjadi tersangka.

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) memaparkan, kondisi tersebut dikarenakan pihak-pihak yang merasa dirugikan kemungkinan besar akan memberikan perlawanan untuk mencegah *whistleblower* memberikan laporan dan kesaksian (LPSK, 2011). Penelitian Rothschild (2002) menemukan fakta bahwa 69% *whistleblower* dipecat karena melaporkan tindakan tidak etis secara internal, 80% dipecat karena melaporkan tindakan tidak etis secara eksternal. Sedangkan dari sisi perlindungan hukum, sampai saat ini belum ada peraturan perundangundangan yang secara khusus mengatur keberadaan *whistleblower* di Indonesia. Pengaturan *whistleblower* dimasukkan dalam UU No 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan terhadap Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama (*justice collaborator*).

B. Rumusan Masalah

Akhir-akhir ini kasus *whistleblowing* banyak diperbincangkan. *Whistleblowing* dianggap sebagai suatu sistem yang bermanfaat memperkuat sistem pengendalian internal. Manfaat tersebut, antara lain tersedianya cara penyampaian informasi yang penting dan kritis, tersedianya mekanisme deteksi dini atas kemungkinan terjadinya masalah akibat suatu pelanggaran, adanya kesempatan untuk menangani masalah pelanggaran secara internal sebelum meluas, dan mengurangi adanya resiko dari dampak pelanggaran. Kecurangan keuangan harus diatasi secara cepat supaya tidak semakin banyak di Indonesia. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Azwar Abubakar menyatakan lemahnya pengawasan internal menjadi sebab banyak pejabat tersangkut kasus hukum seperti korupsi. (Bisniskeuangan.kompas.com, 2014).

Whistleblowing System terbukti memiliki banyak manfaat dalam mencegah dan mengatasi pelanggaran etika di dalam organisasi. Hal ini menyebabkan pemerintah mengadopsi sistem ini untuk mencegah dan mengurangi tingkat korupsi di Indonesia. *Whistleblowing System* merupakan hal yang baru

dalam sistem pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Direktorat Jenderal Pajak adalah organisasi tingkat eselon 1 yang pertama melaksanakan dan mewujudkannya dalam bentuk aturan. Namun fakta menunjukkan banyak pelaku *whistleblower* di Indonesia yang justru menjadi pihak yang salah dan menjalani hukuman. Pelaku *whistleblower* juga belum memiliki landasan hukum yang kuat untuk melindungi tindakan mereka. Tindakan seseorang untuk menjadi *whistleblower* dipengaruhi oleh kondisi *ethical culture* organisasi tersebut. Muel Kaptein (2011) mengembangkan suatu teori yang menjelaskan pengaruh aspek *ethical culture*: kejelasan, kesesuaian, dukungan, dan berdampak terhadap tindakan pegawai apabila mengetahui tindakan yang salah. Fakta adanya risiko bagi pelaku, landasan hukum yang belum jelas, serta sistem yang relatif baru diterapkan, menimbulkan pertanyaan terhadap tanggapan para pegawai pada pemberlakuan *whistleblowing system* di organisasinya.

Berdasarkan latar belakang dan fakta serta fenomena yang terjadi, maka permasalahan Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*) Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI adalah :

1. Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)
2. Kapabilitas *Whistleblowing Sistem* Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI
3. Pembinaan Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI
4. Prosedur Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)
5. Sarana/Media Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)
6. Sanksi
7. Perlindungan Terhadap Pelapor Atau Pihak Terkait

C. Maksud dan Tujuan serta Kegunaan

Maksud ditulisnya naskah akademik ini adalah sebagai "arahan dan pedoman" yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah (teori) dan peraturan (norma) perundang-undangan yang berlaku untuk pembentukan kebijakan peraturan Sekretariat Jenderal DPR RI. Sedangkan tujuan penulisan naskah akademik ini adalah sebagai "dasar" yang kuat untuk pembentukan kebijakan berupa Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*) Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sedangkan kegunaannya secara teoritis untuk memperkaya prinsip serta nilai (norma) yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan hukum,

dengan kegunaan praktisnya sebagai bahan masukan dalam penyusunan dan pembentukan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*) Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme Di Lingkungan Sekretariat Jenderal Dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Tujuan serta Kegunaan Naskah Kebijakan.

Adapun kegunaan yang akan didapatkan dalam Naskah Kebijakan ini diantaranya:

1. Kegunaan Teoritis

Naskah Kebijakan ini diharapkan dapat menambah pemahaman dan pengetahuan yang berhubungan dengan profesionalisme, komitmen organisasi internal audit dan tindakan *whistleblowing*. Selain itu juga diharapkan dapat mengetahui seberapa besar pengaruh profesionalisme, komitmen Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap tindakan *whistleblowing*.

2. Kegunaan Praktis Bagi Penulis

Naskah Kebijakan ini dapat menambah wawasan berpikir dalam memperluas pengetahuan, baik dalam teori maupun praktek. Penelitian ini menambah wawasan mengenai pengaruh profesionalisme dan komitmen Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Naskah Kebijakan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan khususnya dalam hal profesionalisme dan komitmen Lembaga sebagai sarana untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dan menjadi bahan referensi bagi pihak-pihak yang mengkaji topik-topik yang berkaitan dengan masalah Naskah Kebijakan ini.

D. Metode dan Pengumpulan Data

3. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan akademik yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif (Nasir, 1988: 1998; Sugiyono, 2006). Teknik penelitian yang digunakan, *pertama* adalah penelitian kepustakaan, terkait berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka yang relevan sebagai dasar berfikir secara teoritik, normatif (peraturan) dan konseptual. *Kedua*, dilengkapi dengan teknik penelitian empirik di lingkungan Setjen dan BK DPR RI terkait dengan unit pelaksana dan unit pengguna penelitian ini. Sebagai bentuk pendekatan "deskriptif kualitatif", tentu juga tidak meninggalkan data sekunder, baik data

kualitatif maupun data kuantitatif sehingga diharapkan dapat menggambarkan secara *evidence-based* ataupun data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan kebijakan. Hal ini sebagai konsekuensi atas penulisan naskah kebijakan dengan pendekatan kebijakan publik (*public policy*) untuk memecahkan masalah atau memberikan solusi bagi para penentu kebijakan.

Penelitian kebijakan menjadi bidang yang sangat penting dalam dekade terakhir, adalah penelitian yang berkenaan dengan perumusan dan rumusan kebijakan, implementasi kebijakan, kinerja kebijakan, dan lingkungan kebijakan, (Nugroho, 2013; 43-44). Dalam hal ini penelitian ini membatasi berokus pada bagaimana perumusan kebijakan, dalam bentuk pembuatan Peraturan Sekjen DPR RI tersebut diperlukan, dan bagaimana pengaturannya. Selanjutnya dikatakan oleh Meyer dan Greenwood (1984) penelitian kebijakan adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasikan proposisi-proposisi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat tujuan dalam pembuatan kebijakan". Dan tentu saja penelitian kebijakan ini bertujuan praktis dan empirik untuk memecahkan masalah (*problem solving*), yaitu tata cara pengangkatan jabatan administrasi, yang selama ini belum diatur.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang digunakan adalah dengan studi pustaka atau literature, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema yang dikaji. Untuk melengkapi studi pustaka dimaksud, dilakukan wawancara dan survey serta FGD (*Forum Discusion Grup*) dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk konfirmasi data dan informasi dimaksud. Wawancara diperlukan untuk melakukan konfirmasi dan *cross-check* data dan informasi yang dibutuhkan. Survey terkait dengan data kualitatif dan kuantitatif yang diperlukan untuk memperkuat kajian Naskah Akademik

BAB II LANDASAN TEORI

A. Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*)

Menurut Brandon (2013), *whistleblowing* merupakan tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa orang karyawan untuk membocorkan kecurangan baik yang dilakukan oleh perusahaan atau atasannya kepada pihak lain.

Menurut Brandon (2013), terdapat dua tipe *whistleblowing*, yaitu :

1) *whistleblowing* internal

Terjadi ketika seseorang atau beberapa orang karyawan mengetahui kecurangan yang dilakukan oleh karyawan lain atau kepala bagiannya, kemudian melaporkan kecurangan itu kepada pimpinan perusahaan yang lebih tinggi.

2) *whistleblowing* eksternal

Whistleblowing eksternal menyangkut kasus dimana seorang pekerja mengetahui kecurangan yang dilakukan perusahaannya lalu membocorkan kepada masyarakat karena dia tahu bahwa kecurangan itu akan merugikan masyarakat.

Menurut William J dan Rama (2003) dalam Sagara (2013), tingkat kecurangan yang terjadi dalam sebuah lembaga/organisasi/perusahaan dapat menurun apabila setiap lapisan di perusahaan tersebut dapat menerapkan *whistleblowing system*. William J dan rama (2003) dalam Sagara (2013) menyebutkan bahwa Chief Internal Auditor menerima *Whistleblowing Complaint* dalam jangka waktu dua tahun terakhir.

Namun sebelumnya, dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem *Whistleblowing Sistem* di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Langkah yang dilakukan *whistleblower* bukannya tanpa risiko. Sebagai saksi kunci, keduanya mengalami tiga ancaman sekaligus. Pertama, ancaman dari orang-orang yang mereka bebankan namanya. Berbagai macam intimidasi bisa terjadi, termasuk yang terburuk berupa penghilangan nyawa diri atau keluarga seorang *whistleblower*. Kedua, para *whistleblower* berisiko terkena efek "senjata makan tuan" dari pengakuan dan informasi yang mereka berikan kepada media masa, lembaga antikorupsi, pengacara, penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), atau aparat hukum lainnya. Ucapan mereka kerap dijadikan sasaran delik pencemaran nama baik oleh nama-nama yang mereka sebutkan. Sehingga tak jarang *whistleblower* justru dijebloskan ke penjara. Ketiga, ancaman yang juga bakal dihadapi oleh *whistleblower* datang dari kalangan internal perusahaan atau institusi. *Whistleblower* menghadapi risiko penurunan pangkat, skorsing, intimidasi, atau diskriminasi dari institusi tempatnya bekerja yang merasa dirugikan dan dipermalukan atas pelaporannya. (tempo.co, 2008).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dyck dkk antara tahun 1996 hingga 2004 menunjukkan, 18,3% kasus kecurangan yang dilakukan perusahaan di Amerika Serikat dideteksi dan dilaporkan oleh pegawainya (Dyck, Morse, Zyngales, 2008). Hasil analisis KPMG (2007) terhadap berbagai organisasi di Eropa, Asia Tengah, dan Afrika menemukan bahwa 25% pelanggaran dilaporkan oleh pegawainya. Berdasarkan hasil survei dari *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE, 2010, dalam Robinson, Jesse, Curtis, 2012) diungkapkan bahwa *whistleblowing* adalah suatu metode paling umum dalam mendeteksi kecurangan.

Dengan adanya *Whistleblowing System* yang diterapkan oleh Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI dapat memperkecil peluang terjadinya pelanggaran hukum seperti korupsi karena setiap tindakan dapat terdeteksi dengan cepat dan diantisipasi dengan baik oleh lembaga/organisasi. Setiap karyawan tidak merasa tertekan lagi dan melakukan pembenaran terhadap tindakan melanggar hukum korupsi yang dapat merugikan banyak pihak.

B. Pelapor Pelanggaran (*Whistleblower*)

Menurut Tuanakotta (2010), menyatakan bahwa pada dasarnya *whistleblower* adalah karyawan dari organisasi itu sendiri (pihak internal), akan tetapi tidak tertutup adanya pelapor berasal dari pihak eksternal (pelanggan, pemasok, masyarakat). Pelapor setidaknya diharuskan untuk memberikan bukti, informasi, atau indikasi yang jelas atas terjadinya pelanggaran yang dilaporkan, sehingga dapat ditelusuri atau ditindaklanjuti.

Whistleblower harus memiliki data yang lengkap dan dapat dipercaya, dimana data tersebut akan digunakan sebagai bukti tentang kasus kecurangan di perusahaan. Menurut Arifin (2005) dalam Nixon (2013), berdasarkan survey terhadap 233 *whistleblowers*, 90 persen dari mereka harus kehilangan pekerjaan setelah mengungkap fakta kepada publik dan hanya 16 persen yang menyatakan berhenti untuk menjadi *whistleblower*, sementara sisanya mengungkapkan akan tetap menjadi *whistleblower*, tetapi mereka adalah para pegawai yang berprestasi, dan memiliki komitmen tinggi dalam bekerja.

Dalam lembaga/organisasi, audit internal merupakan alat bantu bagi manajemen untuk mengamankan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, dan sampai sejauh mana hal tersebut ditaati oleh lembaga. Menurut *American Accounting Association* dalam Sawyer, s (2005:8) audit internal adalah proses sistematis untuk secara objektif memperoleh dan mengevaluasi asersi mengenai tindakan dan kejadian-kejadian ekonomis untuk meyakinkan

derajat kesesuaian antara asersi dengan kriteria yang ditetapkan dan mengkomunikasikannya ke pengguna yang berkepentingan. Audit Internal harus memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi lain yang dibutuhkan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Aktivitas audit internal, secara kolektif, harus memiliki atau memperoleh pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi lain yang dibutuhkan untuk melaksanakan tanggung jawabnya. *The institute of Internal Auditor* (2012:12).

Audit internal memiliki beberapa peran, salah satu peran audit internal ialah sebagai *Whistleblower*, di mana *Whistleblower* bertugas untuk melakukan *Whistleblowing* (pelaporan yang dilakukan oleh anggota organisasi mengenai pelanggaran, tindakan ilegal atau tidak bermoral kepada pihak di dalam maupun di luar organisasi. Terdapat 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi internal auditor untuk melakukan *whistleblowing* yaitu internal auditor sebagai penerima keluhan yang berasal dari internal maupun eksternal. Tetapi berdasarkan penelitian tersebut, pelaku *whistleblowing* lebih banyak dari internal. Kedua prinsip dasar organisasi lebih mempengaruhi internal auditor untuk melakukan *whistleblowing* dibandingkan dengan peraturan dasar organisasi. Karena prinsip dasar organisasi dibutuhkan untuk menerapkan keseluruhan prinsip untuk keputusan etika, ketiga *powerfull* dari *wrongdoer*. Semakin senior auditor, maka kecenderungan untuk melakukan *whistleblowing* semakin besar. Internal audit harus memperhatikan prinsip-prinsip etika yang tercantum dalam kode etik akuntansi Indonesia, salah satunya adalah seorang auditor harus mempunyai sikap profesional. Tindakan diam terhadap segala bentuk *fraud* bertentangan dengan profesionalisme internal auditor. Profesionalisme auditor mengacu pada kemampuan dan perilaku profesional. Baotam (2007) dalam Futri (2014).

Seseorang yang memiliki profesionalisme (dalam dimensi dedikasi terhadap profesi) yang baik cenderung akan memiliki keyakinan yang tidak goyah dalam situasi apapun. Persepsi kontrol perilaku bisa saja berubah sewaktu-waktu bergantung pada situasi saat itu dan apa perilaku yang akan dilakukan, karena kontrol perilaku didasari dengan jenis perilaku yang akan dilakukan dan situasi yang ada maka sebagai seorang profesional yang berdedikasi terhadap profesi atau pekerjaan harus menilai segala jenis perilaku dengan menggunakan peraturan dan kode etik yang berlaku dalam profesinya.

Internal audit dengan sikap profesionalnya dapat melakukan *whistleblowing* untuk mengungkapkan sebagai bentuk kecurangan yang terjadi diperusahaan. (Sagara, 2013).

Karyawan yang memiliki komitmen terhadap organisasi memiliki potensi untuk memperbaiki kinerja baik secara individual, kelompok maupun organisasi. Karyawan yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi akan memberikan usaha yang maksimal secara sukarela untuk kemajuan organisasi. Mereka akan berusaha mencapai tujuan organisasi dan menjaga nilai-nilai organisasi. Selain itu, mereka akan berpartisipasi dan terlibat aktif untuk memajukan organisasi. Karyawan yang memiliki komitmen yang tinggi akan bertanggung jawab dengan bersedia memberikan seluruh kemampuannya karena merasa memiliki organisasi. Rasa memiliki yang kuat akan membuat karyawan merasa berguna dan nyaman berada dalam organisasi.

Komitmen organisasi merupakan salah satu faktor penentu dalam keputusan seseorang untuk melaporkan perilaku tidak etis yang mereka temukan. Audit yang profesional diharapkan memiliki komitmen organisasi yang tinggi sehingga lebih mengutamakan profesionalisme dan etika profesi yang mereka miliki.

C. Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)

Whistleblowing system merupakan aplikasi yang berguna untuk melaporkan pelanggaran pelanggaran.

Adapun manfaat *whistleblowing system* menurut Tuanakotta (2010), antara lain:

1. Timbulnya keengganan untuk melakukan pelanggaran, dengan semakin meningkatnya kesediaan untuk melaporkan terjadinya pelanggaran, karena kepercayaan terhadap sistem pelaporan yang efektif.
2. Tersedianya mekanisme deteksi dini (*early warning system*) atas kemungkinan terjadinya masalah akibat suatu pelanggaran.
3. Tersedianya kesempatan untuk menangani masalah pelanggaran secara internal terlebih dahulu, sebelum meluas menjadi masalah pelanggaran yang bersifat publik.
4. Mengurangi resiko yang dihadapi organisasi, akibat dari pelanggaran baik dari segi keuangan, operasi, hukum, keselamatan kerja, dan reputasi.
5. Mengurangi biaya dalam menangani akibat dari terjadinya pelanggaran.
6. Meningkatnya reputasi organisasi di mata pemangku kepentingan, regulator, dan masyarakat umum.

7. Memberikan masukan kepada organisasi untuk melihat lebih jauh area kritikal dan proses kerja yang memiliki kelemahan pengendalian internal, serta untuk merancang tindakan perbaikan yang diperlukan.

Whistleblowing system memungkinkan penyalahgunaan wewenang dapat dengan cepat diidentifikasi dan dikoreksi sehingga bisa meningkatkan efisiensi, meningkatkan moral pegawai, menghindari tuntutan hukum, dan menghindari citra negatif (Miceli & Near, 1992). Namun *whistleblowing system* tidak akan berhasil jika hanya dibuat aturan dan tidak dipraktikkan (Lamb, 2009). Untuk menjalankan sistem ini diperlukan peran aktif pegawai. Hal ini disebabkan orang biasa tidak bisa menjadi *whistleblower*, hanya orang di dalam organisasi yang mampu melakukannya (Davis, 1996). Anggota organisasi merupakan sumber daya yang berharga untuk meminimalisasi kecurangan (Kaplan, Pope, Samuels, 2010; Trevino & Victor, 1992). Pegawai memiliki peranan penting dalam *whistleblowing system* (Miceli dan Near, 2005), karena pegawai adalah sumber untuk mendeteksi hal-hal yang salah (Miethe, 1999). Jika pegawai tidak peduli dengan program ini maka pelaksanaannya pun akan gagal (Lamb, 2009). Dengan demikian harus ada orang di dalam organisasi yang mau melaporkan jika menemukan penyalahgunaan wewenang atau kecurangan di organisasi (Tracy, 2009).

Riset menunjukkan bahwa motivasi orang untuk menjadi seorang *whistleblower* bermacam-macam (Kaptein, 2011). Keputusan seseorang untuk menjadi *whistleblower* mungkin dipengaruhi variabel individu atau konteks organisasi. Variabel individu misalnya biaya dan manfaat (*cost and benefit*) (Miceli dan Near, 1985), usia, status perkawinan, pendidikan (Miceli dan Near, 1992). Konteks organisasi seperti misalnya faktor budaya etis (*ethical culture*) (Kaptein, 2011), iklim etis (*ethical climate*) (Victor & Cullen, 1988; Rothwell & Baldwin, 2007; Chung et al., 2004 dalam Kaptein 2011), ukuran organisasi (Miceli & Near, 1992), struktur organisasi dan saluran komunikasi (King, 1999). Namun penelitian yang dilakukan Miceli dan Near (Miceli dan Near, 1984, 1992) menunjukkan bahwa pengaruh konteks organisasi lebih banyak menentukan keputusan seseorang menjadi *whistleblower*, jika dibandingkan dengan pengaruh variabel individu. Konteks organisasilah yang membuat *whistleblowing* menjadi permasalahan moral (Davis, 1996).

Menurut Kaptein (2011) tindakan seseorang dalam organisasi apabila terjadi perilaku yang melanggar etika organisasi, adalah mengabaikan (*inaction*), menegur langsung atau

berkonfrontasi dengan pelaku (*confronting with the wrongdoer*), lapor pada atasan (*reporting to management*), lapor melalui saluran internal organisasi (*calling internal hotline*), dan lapor melalui saluran di luar organisasi (*external whistleblowing*). Menurut Kaptein (2011) kelima tindakan tersebut dipicu oleh adanya faktor dalam organisasi yang disebut *Ethical Culture*. *Ethical culture* dapat diketahui dengan *empirical tested study* menggunakan *Corporate Ethical Virtues Model* (CEV) (Kaptein, 2007). *Corporate Ethical Virtues Model* (CEV) disusun berdasarkan *virtue basic theory* yang dikembangkan oleh Solomon (Solomon, 1992, 1999 dalam Kaptein 2011). Model ini meliputi tujuh variabel yaitu *clarity*, *congruency senior management and local management*, *feasibility*, *supportability*, *transparency*, *discussability*, dan *sanctionability*. Variabel kejelasan (*clarity*) adalah bagaimana organisasi membuat aturan etika, seperti nilai, norma atau prinsip menjadi sesuatu yang nyata dan dipahami oleh karyawan. Derajat kejelasan menunjukkan tingkat pemahaman para pegawai pada perilaku yang diharapkan oleh organisasi terhadap mereka (Kaptein, 2007). Kesesuaian (*congruency*) *senior management and local management*, adalah peran atasan sebagai *role model* atau menjadi contoh penerapan standar etika di organisasi atau sejauh mana atasan menerapkan standar etika dalam perilaku mereka sehari-hari. Perilaku atasan diharapkan bisa menguatkan standar etika yang berlaku dan meningkatkan kepercayaan karyawan terhadap atasan.

Saat ini *whistleblowing system* sudah banyak diterapkan di berbagai organisasi dan negara di dunia (Vandekerhove & Lewis, 2012). Hal ini karena perusahaan yang gagal menciptakan situasi yang memungkinkan pelaporan pelanggaran secara internal, akan terlibat bencana (Callahan, Dworkin, Fort, Schipani, 2002). Untuk itu organisasi harus menciptakan suasana yang mendorong pegawai untuk melaporkan tindakan yang salah (Kaptein, 2011), sehingga bisa membuat tindakan yang salah tersebut dihentikan dan dikoreksi secepatnya (Miceli et al., 2009). Melaporkan tindakan yang tidak benar adalah isu sosial yang penting dan memiliki manfaat yang banyak bagi berbagai *stakeholder* (Burton & Near, 1995). Penghargaan terhadap pelapor (*whistleblower*) dan prosedur yang efektif untuk menangani laporan *whistleblower* oleh organisasi, dapat memberikan manfaat yang besar bagi organisasi dan para pegawainya (Miceli & Near, 1992).

Organisasi bisa saja membuat kode etik yang jelas untuk mengarahkan perilaku anggotanya, tetapi jika atasan sebagai sumber perilaku normatif yang penting dalam organisasi

(Ciulla, 1998 dalam Kaptein, 2007) menunjukkan perilaku berlawanan, maka para pegawai akan dihadapkan pada ketidaksesuaian atau pesan yang tidak konsisten. Kemungkinan dilaksanakan (*feasibility*) adalah ketersediaan waktu, anggaran, peralatan, informasi, dan wewenang di dalam organisasi yang memungkinkan karyawan melaksanakan tugas-tugas mereka. *Feasibility* juga terkait dengan faktor sumber daya perusahaan yang membuat *whistleblower system* ini berjalan. Sebagai contoh, karyawan yang terlalu sibuk dengan pekerjaan cenderung tidak peduli dengan lingkungan sehingga memperkecil kemungkinan menjadi *whistleblower*. Dukungan (*supportability*) adalah sejauh mana organisasi menciptakan suasana yang mendukung tindakan etis. Dukungan bisa berupa suasana yang kondusif di dalam organisasi sehingga karyawan merasa nyaman untuk bertindak etis. Organisasi bisa memperkuat aspek dukungan ini antara lain dengan mengadakan internalisasi kode etik kepada para karyawan di dalam organisasi, sehingga membuat karyawan makin berkomitmen dengan kode etik organisasi. Sedangkan *transparency* adalah tingkatan dimana tindakan bagi pelaku pelanggaran etika atau konsekuensinya dapat dilihat secara nyata oleh internal perusahaan. Karyawan akan melaporkan kecurangan atau penyalahgunaan wewenang dalam perusahaan, apabila mereka merasa akan ada hasilnya.

Dapat didiskusikan (*discussability*) adalah peran organisasi dalam memfasilitasi suatu diskusi internal bagi karyawan untuk membahas hal-hal yang bertentangan dengan kode etik. Organisasi yang memiliki tingkat *discussability* tinggi dapat mendiskusikan adanya harapan normatif yang tidak jelas, dilema moral, dan perilaku yang tidak sesuai etika. Variabel terakhir, berdampak (*sanctionability*) adalah tingkat keyakinan karyawan bahwa perilaku yang bertentangan dengan kode etik akan dihukum, sedangkan yang sesuai dengan kode etik perusahaan akan mendapatkan imbalan. Keberhasilan penerapan *whistleblowing system* di berbagai organisasi dan negara di dunia untuk mencegah dan mengungkapkan tindakan yang tidak sesuai kode etik, membuat pemerintah Indonesia tertarik untuk mengadopsi sistem ini. Hal ini dilatarbelakangi oleh banyaknya kasus pelanggaran etika terutama korupsi di sektor pemerintahan. Data Transparansi Internasional (www.transparency.org) tahun 2011 menunjukkan, Indonesia menduduki peringkat 100 dari 183 negara dalam hal korupsi (Kompas, 1 Desember 2011). Dalam survei tersebut, Indonesia menempati skor Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) sebesar 3,0 atau naik 0,2 poin dibanding tahun sebelumnya sebesar 2,8. Kenaikan angka CPI tersebut belum sesuai dengan harapan, karena pemerintah

telah menargetkan mendapat skor 5,0 pada tahun 2014 (Kompas, 1 Desember 2011). Hal ini menunjukkan bahwa upaya pemberantasan korupsi di Indonesia belum berhasil seperti yang diharapkan. Upaya untuk menurunkan tingkat korupsi di instansi pemerintah dilakukan dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 17.

Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012, pada tanggal 19 Desember 2011. Instruksi presiden tersebut antara lain berisi tentang pemberlakuan *whistleblowing system* di beberapa instansi pemerintah pada tahun 2012. Meskipun sudah dibuat aturan resmi oleh pemerintah, namun penerapan *whistleblowing system* di Indonesia masih tergolong baru. Laporan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) menyebutkan bahwa sistem ini masih dalam tahap pengembangan sistem pelaporan oleh beberapa organisasi di Indonesia, sedangkan beberapa organisasi lain baru dalam tahap pengembangan sistem (LPSK, 2011). Sementara di negara lain seperti Amerika Serikat (AS), Australia, dan beberapa negara di Eropa, sistem pelaporan kecurangan atau praktik buruk dan perlindungan *whistleblower* sudah lama diterapkan (Vandeckerhove, Wim, Levis, 2010). Negara-negara di Asia, seperti Jepang, Korea Selatan, dan Filipina bahkan telah sampai ke tahap membuat aturan yang memberikan perlindungan dan imbalan (*financial benefit*) bagi para *whistleblower* (Hill Governance Centre n.d dalam Lamb, 2009).

Sebagai contoh, Departemen Keuangan meluncurkan program *whistleblowing system* pada 5 Oktober 2011 (www.wise.depkeu.go.id). Di Indonesia, Kementerian Keuangan adalah instansi pemerintah kedua yang menjalankan sistem ini setelah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (The Jakarta Globe, 2011). Dasar hukum *whistleblowing system* di Departemen Keuangan adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.09/2010 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) di Lingkungan Kementerian Keuangan. Prioritas pelaksanaan *whistleblowing system* menurut Inpres Nomor 17 Tahun 2011 adalah institusi yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa serta pelayanan masyarakat seperti sektor perpajakan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Direktorat Jenderal Pajak (DJP) merupakan unit organisasi terbesar di Kementerian Keuangan dengan jumlah pegawai tidak kurang dari 31.000 pegawai (Direktorat Jenderal Pajak, 2012). DJP bertanggung jawab terhadap penerimaan negara dari sektor perpajakan. Penerimaan dari sektor pajak merupakan sumber utama penerimaan negara. Target penerimaan pajak tahun

2012 yang berjumlah Rp.1.019 triliun rupiah merupakan 78% dari seluruh penerimaan negara (RAPBN 2012). Ketergantungan pada sektor pajak sebagai penyumbang utama penerimaan negara diperkirakan akan terus naik dari tahun ke tahun. Namun upaya DJP untuk mencapai target penerimaan negara terhambat oleh beberapa oknum Petugas Pajak dan Wajib Pajak yang melakukan praktik korupsi. Berbagai kasus korupsi yang terjadi di DJP telah menjadi perhatian masyarakat dan diliput luas oleh media massa. Kasus korupsi yang menimpa pegawai akan menurunkan kepercayaan masyarakat dan memberikan citra negatif terhadap organisasi (Miceli & Near, 1992). Dalam sistem perpajakan *self assesment* yang berlaku di Indonesia, kesadaran membayar pajak memengaruhi kemauan membayar pajak. Kesadaran Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan akan meningkat apabila dalam masyarakat muncul persepsi positif terhadap pajak (Hardiningsih, 2011). Salah satu upaya untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dan menekan tingkat pelanggaran di DJP adalah pembertakuan kebijakan *whistleblowing system*. Pelaksanaan sistem ini berdasarkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-22/PJ/2011 tanggal 19 Agustus 2011 tentang Kewajiban Melaporkan Pelanggaran dan Penanganan Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing*) di Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak (Perdirjen Nomor PER-22/PJ/2011). DJP menjadi institusi tingkat eselon I yang pertama bisa merealisasikan dan secara konkret mewujudkan *whistleblowing system* menjadi suatu peraturan (DJP, 2011b).

D. Fraud

The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) (2006) dalam Rukmawati (2011), mendefinisikan *Fraud* sebagai perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu, dilakukan orang-orang dari dalam atau luar organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi ataupun kelompok secara langsung atau tidak langsung merugikan pihak lain. *Association of Certified Fraud Examinations* (2000) dalam Devi (2011), mengklasifikasikan *fraud* ke dalam tiga kelompok, antara lain kecurangan laporan keuangan, penyalahgunaan asset, dan korupsi.

E. Pihak yang melaporkan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)

Sistem pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) tersebut dibentuk dalam rangka memberikan kesempatan khususnya kepada seluruh pemangku kepentingan di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI pada umumnya untuk dapat memonitor dan menyampaikan

laporan atau pengaduan mengenai dugaan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, serta nilai-nilai etika yang berlaku khususnya yang berkaitan dengan integritas dan transparansi, berdasarkan bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan serta dengan niat baik dan diharapkan dapat mencegah dan mendeteksi potensi terjadinya pelanggaran.

Menurut Amri (2008) perbuatan yang dapat dilaporkan (pelanggaran) adalah perbuatan yang dalam pandangan pelapor dengan iktikad baik adalah perbuatan korupsi, kecurangan, ketidakjujuran, perbuatan melanggar hukum, pelanggaran ketentuan perpajakan, atau peraturan perundang-undangan lainnya.

F. Dampak Penerapan *Whistleblowing System* Dalam Organisasi

Dari data ACFE (2008), dapat diketahui bahwa dampak dari penerapan *whistleblowing system* dapat dikatakan cukup efektif dan memuaskan. Hal ini dapat terlihat dari jumlah kerugian yang ditimbulkan dari organisasi yang memiliki aplikasi *whistleblowing system* menjadi lebih sedikit, *whistleblower* yang ingin mengungkapkan adanya kecurangan di dalam organisasinya menjadi semakin banyak, dan jangka waktu pendeteksian dan pencegahan *fraud* yang lebih cepat. Hal tersebut karena sudah diterapkannya *whistleblowing system*.

BAB III ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)

Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing System*) adalah sistem yang mengelola atau mengatur tata cara pengaduan/penyingkapan mengenai suatu perilaku melawan hukum, perbuatan tidak etis/tidak semestinya, pelanggaran terhadap kebijakan dan/ atau peraturan, perbuatan atau perilaku yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara dengan tujuan untuk mengoptimalkan peran serta para *Stakeholder* dan pihak lainnya dalam mengungkapkan pelanggaran yang terjadi di organisasi, lembaga, perusahaan atau instansi. Dengan demikian, sudah selayaknya Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI menerapkan *Whistleblowing System*.

Akhir-akhir ini kasus *whistleblowing* banyak diperbincangkan. *Whistleblowing* dianggap sebagai suatu sistem yang bermanfaat memperkuat sistem pengendalian internal. Manfaat tersebut, antara lain tersedianya cara penyampaian informasi yang penting dan kritis, tersedianya

mekanisme deteksi dini atas kemungkinan terjadinya masalah akibat suatu pelanggaran, adanya kesempatan untuk menangani masalah pelanggaran secara internal sebelum meluas, dan mengurangi adanya resiko dari dampak pelanggaran.

Sistem Pelaporan Pelanggaran merupakan sistem yang mengelola Pengaduan/ Penyingkapan mengenai perilaku melawan hukum, perbuatan tidak etis/ tidak semestinya, pelanggaran terhadap kebijakan dan/ atau peraturan, perbuatan atau perilaku yang dapat menyebabkan kerugian baik bersifat materiil maupun imateriil, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penyimpangan dari peraturan dan perundangan yang berlaku;
2. Pelanggaran terhadap kebijakan dan peraturan;
3. Penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan lain di luar;
4. Pemasaran;
5. Perbuatan curang;
6. Benturan Kepentingan;
7. Gratifikasi atau Tindakan Penyuapan;

B. Ruang Lingkup Pelaporan Pelanggaran dalam Revisi Whistleblowing Sistem

Ruang lingkup dalam Persekjen No 9 Tahun 2015 adalah tindak pidana korupsi. Namun sejalan dengan perjalanannya masih diperlukan penambahan dalam revisi pedoman pelaporan pelanggaran *whistleblowing system*, yakni Kolusi dan Nepotisme.

1. Korupsi

Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.

2. Kolusi

Kolusi adalah pemufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau Negara.

3. Nepotisme

Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

C. Kendala *Whistleblowing Sistem* Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Komitmen Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI merupakan salah satu faktor penentu dalam keputusan seseorang untuk melaporkan perilaku tidak etis yang mereka temukan. *Whistleblowing Sistem* yang profesional diharapkan memiliki komitmen organisasi yang tinggi sehingga lebih mengutamakan profesionalisme dan etika profesi yang mereka miliki.

Berdasarkan latar belakang dan fakta serta fenomena yang terjadi, terdapat kendala Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*) Tindak Pidana Korupsi, Kolusi dan Nepotisme Di Lingkungan Sekretariat Jenderal Dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah :

1. Kurangnya pemahaman *Whistle Blowing System*
2. Masih terlalu beresiko (merasa takut) sebagai *whistleblower*, sehingga belum maksimalnya Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistle Blowing System*).

D. Pembinaan Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI

Untuk memperkuat dan menunjang *whistleblowing* di Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, maka disusun pedoman sistem pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*). Dengan melakukan pengawasan, pedoman sistem pelaporan *Whistleblowing Sistem* diharapkan dapat menjalankan kegiatan dengan efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, tanpa korupsi, kolusi dan nepotisme. Pentingnya sistem pelaporan *Whistleblowing Sistem*, sehingga pemerintah memberi kewenangan kepada aparat pengawasan intern pemerintah sebagai pelaksananya. Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud terdiri atas: 1) BPKP, 2) Inspektorat Jenderal, 3) Inspektorat Utama atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern; 4) Inspektorat Provinsi; dan 5) Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam upaya pembinaan sistem pengawasan internal di lingkungan DPR RI dan Sekretariat Jenderal DPR RI, berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 8/DPR RI/IV/2009-2010 tentang Penetapan Rencana Strategis DPR RI Tahun 2010-2014, pada tahun 2014 dibentuk inspektorat utama yang di dalamnya terdapat unit pengawasan internal. Hal ini memberikan gambaran fungsi pengawasan internal akan diperkuat dalam upaya meningkatkan kualitas pengawasan, akuntabilitas dan termasuk sistem pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) di

lingkungan Sekretariat Jenderal serta Badan Keahlian DPR RI. Penekanan pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*), yaitu :

- 1) Membantu Pimpinan DPR RI dalam menyelenggarakan pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI;
- 2) Melakukan tindak lanjut atas pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) di lingkungan Sekretariat Jenderal;

E. Prosedur Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)

Penyampaian Pengaduan/ Penyingkapan oleh Pelapor harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pelapor wajib memberikan indikasi awal yang dapat dipertanggungjawabkan, meliputi:
 - a. Pelanggaran yang diadukan, meliputi jumlah kerugian (apabila dapat ditentukan). 1 (satu) Pengaduan/ Penyingkapan sebaiknya hanya untuk 1 (satu) pelanggaran agar penanganannya dapat lebih fokus.
 - b. Pihak yang terlibat, yaitu siapa yang seharusnya bertanggungjawab atas pelanggaran tersebut, termasuk saksi-saksi dan pihak yang diuntungkan atau dirugikan atas pelanggaran tersebut.
 - c. Lokasi pelanggaran, yaitu meliputi nama, tempat, atau fungsi terjadinya pelanggaran tersebut.
 - d. Waktu pelanggaran, yaitu periode pelanggaran baik berupa hari, minggu, bulan, tahun atau tanggal tertentu pada saat pelanggaran tersebut terjadi.
 - e. Bagaimana terjadinya pelanggaran tersebut dan apakah terdapat bukti-bukti pendukung telah terjadinya pelanggaran.
 - f. Apakah pelanggaran tersebut pernah dilaporkan kepada pihak lain.
 - g. Apakah pelanggaran tersebut pernah terjadi sebelumnya.
2. Untuk mempercepat dan mempermudah proses tindak lanjut Pengaduan/ Penyingkapan, maka Pelapor dianjurkan untuk memberikan informasi mengenai data diri, yang sekurang-kurangnya memuat alamat/ nomor telepon/ handphone/ faksimili/email.

F. Sarana/Media Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*)

Pelapor menyampaikan Pengaduan/Penyungkapan pelanggaran kepada Pengelola Administrasi Pelaporan Pelanggaran (*whistleblowing sistem*) melalui sarana/media khusus yang telah disediakan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI dan diperuntukkan bagi Sistem Pengelolaan Pelanggaran. Pengaduan/Penyungkapan ditujukan ke Kotak Pengaduan (*Whistleblowing Sistem*) melalui email dengan alamat: www.wbs.dpr.go.id

G. Sanksi

Bentuk sanksi terhadap "Tertapar Pelanggaran" yang telah terbukti melakukan pelanggaran akan ditentukan sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku di lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Pelanggaran yang dikategorikan masuk kedalam perbuatan melawan hukum dan/atau melanggar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku akan ditindaklanjuti dan diproses sesuai dengan proses hukum.

H. Perlindungan Terhadap Pelapor Atau Pihak Terkait

Seorang pelapor pelanggaran atau *whistleblower* bukannya tanpa risiko. Sebagai contoh, apabila posisi sebagai pelapor dan saksi kunci. Keduanya mengalami tiga ancaman sekaligus. *Pertama*, ancaman dari orang-orang yang mereka beberkan namanya. Berbagai macam intimidasi bisa terjadi, termasuk yang terburuk berupa penghilangan nyawa diri atau keluarga seorang *whistleblower*. *Kedua*, para *whistleblower* berisiko terkena efek "senjata makan tuan" dari pengakuan dan informasi yang mereka berikan kepada media masa, lembaga antikorupsi, pengacara, penyidik KPK, atau aparat hukum lainnya. Ucapan mereka kerap dijadikan sasaran delik pencemaran nama baik oleh nama-nama yang mereka sebutkan. Sehingga tak jarang *whistleblower* justru dijebloskan ke penjara. *Ketiga*, ancaman yang juga bakal dihadapi oleh *whistleblower* datang dari kalangan internal lembaga atau institusi. *Whistleblower* menghadapi risiko penurunan pangkat, skorsing, intimidasi, atau diskriminasi dari institusi tempatnya bekerja yang merasa dirugikan dan dipermalukan atas pelaporannya. (tempo.co, 2008).

Berdasarkan uraian diatas, sudah menjadi kewajiban untuk memberikan perlindungan bagi pelapor pelanggaran (*whistleblower*), diantaranya;

1. Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI akan menjamin kerahasiaan terhadap identitas Pelapor, maupun pihak-pihak yang mempunyai keterkaitan dengan pelaporan pelanggaran tersebut.
2. Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI menjamin perlindungan terhadap Pelapor dari segala bentuk ancaman, intimidasi, ataupun tindakan tidak menyenangkan dari pihak manapun.
3. Kerahasiaan terhadap identitas dan perlindungan terhadap Pelapor tersebut juga berlaku bagi para pihak yang melaksanakan investigasi maupun pihak-pihak yang memberikan informasi terkait dengan Pengaduan/ Penyingkapan tersebut.
4. Ketentuan-ketentuan kerahasiaan dan perlindungan terhadap Pelapor tersebut akan tetap berlaku selama Pelapor menjaga kerahasiaan pelanggaran yang diadukan kepada pihak manapun, dengan cara, bentuk dan kondisi apapun, dan tidak/ belum menjadi konsumsi publik baik sebelum atau setelah pengaduan/ penyingkapan.

I. Tindak lanjut *Whistleblowing* Sistem Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI

Sistem Pelaporan Pelanggaran merupakan sistem yang mengelola Pengaduan/ Penyingkapan mengenai perilaku melawan hukum, perbuatan tidak etis/ tidak semestinya, pelanggaran terhadap kebijakan dan/ atau peraturan Perusahaan, perbuatan atau perilaku yang dapat menyebabkan kerugian baik bersifat materiil maupun imateriil, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penyimpangan dari peraturan dan perundangan yang berlaku;
2. Pelanggaran terhadap kebijakan dan peraturan Perusahaan;
3. Penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan lain di luar Perusahaan;
4. Pemerasan;
5. Perbuatan curang;
6. Benturan Kepentingan;
7. Gratifikasi atau Tindakan Penyuapan;

Dalam memudahkan pelaporan pelanggaran (*whistleblowing sistem*) di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, perlu didukung beberapa faktor, yakni,

1. Tersedianya media sebagai sarana penyampaian laporan, pengaduan, informasi penting dan kritis bagi seluruh pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI.
2. Tersedianya mekanisme deteksi dini (*early warning system*) sebagai sarana pencegahan terjadinya pelanggaran pelaporan.
3. Mendorong lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI ke arah yang lebih baik dengan mengutamakan prinsip-prinsip dasar dalam mengelola *good governance* dan pelayanan publik, melalui penerapan sistem yang mencerminkan prinsip-prinsip keterbukaan informasi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, keadilan dan kewajaran.

Dengan adanya *Whistleblowing System* yang diterapkan oleh Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, dapat memperkecil peluang terjadinya pelanggaran hukum seperti korupsi, kolusi dan nepotisme karena setiap tindakan dapat terdeteksi dengan cepat dan diantisipasi dengan baik oleh institusi/lembaga. Setiap pegawai Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI tidak merasa tertekan lagi dan melakukan pembenaran terhadap tindakan melanggar hukum korupsi yang dapat merugikan banyak pihak.

Whistleblowing System atau dikenal dengan 'panggilan akrab' WiSe sudah ada pada RB (reformasi birokrasi) yang telah 5 tahun lebih dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga, yang rupanya masih menyisakan peluang untuk terus disempurnakan. *Whistleblowing System* bukanlah sekadar aplikasi, melainkan solusi. Solusi yang ditawarkan Inspektorat Utama (Itiama) dalam mengeliminasi celah-celah kecil dan kelemahan integritas yang mungkin masih tersisa. Peran serta dan keterlibatan berbagai pihak, yang dengan mudahnya melaporkan dugaan pelanggaran kapanpun, dimanapun, diharapkan meningkatkan *awareness* kita semua, bahwa pelanggaran tidak lagi mendapat tempat di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI.

Whistleblowing System menjadi alat komunikasi yang efektif dalam rangka melaporkan berbagai dugaan penyimpangan yang terjadi di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, dan terdapat tindak lanjut yang tepat dan cepat, sehingga citra Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI sebagai institusi yang bebas KKN dapat terjaga. Terkait proses bisnis, disampaikan juga bahwa pengelolaan *Whistleblowing System* tidak hanya dilaksanakan oleh Itjen saja, tetapi

oleh seluruh unit eselon I secara efektif dan penuh integritas. Pengelolaan *Whistleblowing System* baik dari sisi proses bisnisnya merupakan saluran pengaduan yang telah mengikuti prinsip-prinsip *best practice*. Sejalan dengan merebaknya berbagai *issue* kejadian risiko terkait adanya dugaan penyalahgunaan wewenang dan KKN (*fraud*).

Adapun tindakan lanjut *Whistleblowing Sistem* Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, antara lain;

- a. Pelanggaran yang dikategorikan masuk kedalam perbuatan melawan hukum dan/atau melanggar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku akan ditindaklanjuti dan diproses sesuai dengan proses hukum.
- b. Sanksi terhadap Terlapor yang telah terbukti melakukan pelanggaran akan ditentukan sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku di lingkungan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari berbagai fakta dan uraian di atas dapat kami simpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam memperkuat dan menunjang *whistleblowing* di Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, revisi pedoman sistem pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*), yang cakupannya tindak pidana korupsi saja, perlu penambahan nomenklatur kolusi dan nepotisme.
2. Pedoman sistem pelaporan pelanggaran *Whistleblowing Sistem* diharapkan dapat berfungsi, dalam menjalankan kegiatan dengan efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, tanpa korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI.
3. Pedoman tentang pelaporan pelanggaran (*whistleblowing*) ini diperlukan karena diharapkan mampu mengungkap kesalahan dan penyimpangan tatakelola di lingkungan Setjen DPR RI terhadap dugaan adanya tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme oleh ASN Sekretariat Jenderal (Setjen) dan Badan Keahlian (BK) DPR RI, sehingga menjamin tatakelola di lingkungan Setjen DPR RI lebih sehat dan bersih dari tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme.

B. Rekomendasi

1. Adanya perlindungan dan kerahasiaan terhadap seseorang yang melaporkan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*) baik tindak pidana, kolusi dan nepotisme yang ditemukan di lingkungan Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI. Kerahasiaan jati diri pelapor sangat penting untuk menjaga keselamatan jiwa dari ancaman pihak terlapor. Jika terlapor tersebut adalah ASN pejabat yang mempunyai pengaruh di Setjen DPR RI, karier dan masa depan pelapor dapat terancam akibat tindakan pelaporannya, sehingga pemberian jaminan perlindungan hukum dari Sekjen DPR RI sebagai pimpinan puncak di Setjen DPR RI terhadap keselamatan diri pelapor menjadi wajib. Pemberian jaminan perlindungan hukum ini juga bertujuan agar sistem pelaporan yang dibentuk akan berjalan efektif dimanfaatkan, baik oleh ASN di Setjen dan BK DPR RI maupun anggota masyarakat lainnya, sebagai mekanisme kontrol dan pengawasan terkait penyelenggaraan pemerintahan di Setjen DPR RI.
2. Untuk memperkuat dan menunjang *whistleblowing sistem* di Sekretariat Jenderal dan BK DPR RI, diperlukan revisi pedoman sistem pelaporan pelanggaran (*Whistleblowing Sistem*), bertujuan untuk menyempurnakan Perseken WBS yang sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Agus Dwiyanto, Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif, (Edisi Kedua), Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2012.
- Akmal. 2006. Pemeriksaan Internal (Internal Audit). Jakarta: PT Indeks
- Bastian, Indra. 2010. Akuntansi Sektor Publik. Edisi Ketiga. Jakarta. Erlangga
- Sugiyono. 2016. Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D cetakan ke -23 Bandung: Alfabeta
- Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widyaningrum (Editor), Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali, Yogyakarta, Penerbit Gava Media bekerjasama dengan MKP dan MAP-UGM, 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

8. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851).
9. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).
11. Peraturan Pemerintah nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
12. Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
13. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.
14. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
15. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
16. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.
17. Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018.
18. Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 03/PER-SEKJEN/2012 tentang Kode Etik Pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
19. Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 05 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Sekretaris Jenderal DPR RI.

20. Peraturan Sekretaris Jenderal Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran (*Whistleblowing System*) Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

