

# REFORMASI APARATUR NEGARA PASCA AMANDEMEN KONSTITUSI

Prof. Dr. Sofian Effendi<sup>1</sup>  
Rektor Universitas Gadjah Mada

## Hasil kajian Asian Development Bank

Amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan sangat mendasar terhadap sistem pemerintahan negara Indonesia. Sebagai konsekuensi penggantian sistem demokrasi konstitusional dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan dengan demikian terjadi pemisahan dalam sistem kekuasaan negara. Kedaulatan yudikatif berada ditangan Mahkamah Agung dan lembaga peradilan, badan legislatif memegang kedaulatan perundang-undangan, dan pemerintah memegang kekuasaan eksekutif. Ketiga lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan, karena mereka dipilih langsung oleh rakyat. Pemikiran tentang sistem pemisahan kekuasaan yang dikenalkan sebagai Trias Politica oleh ahli filsafat politik Francis, Baron de Montesqieu, itu berkembang pada masa Pencerahan (*Enlightenment*) sebagai reaksi terhadap kekuasaan abosolut Raja yang telah berlangsung selama berabad-abad. Karena itulah *liberte*, *egalite* dan *fraternite*, kebebasan, persamaan dan persaudaraan, adalah nilai-nilai utama yang mendasari sistem demokrasi di Eropah, yang kemudian menjadi falsafah dasar dalam penyusunan sistem pemerintahan negara mereka.

Gerakan Reformasi yang mulai digulirkan dari kampus-kampus yang berhasil melengserkan Presiden Suharto telah menyebabkan . Sayangnya, Gerakan Reformasi tersebut kemudian berjalan tanpa konsep yang jelas sehingga akhirnya berkembang tanpa arah jangka panjang yang jelas. Mantan Mendikbud Daoed Joesoef sampai kepada kesimpulan bahwa sebagai bangsa kita telah terjangkit miopia temporal atau rabun temporal, sehingga kurang mampu melihat permasalahan yang dihadapi dalam perspektif jangka panjang. Akibatnya, sebagai bangsa kita terkungkung dalam perspektif kekinian yang amat sempit dan menyesakkan.

UUD hasil 4 kali amandemen sebenarnya telah mengganti total hukum dasar Republik Indonesia. Perubahan dalam sistem pemerintahan negara antara lain, adanya lembaga-lembaga tinggi negara baru, pemisahan kekuasaan negara ke dalam 3 cabang

---

<sup>1</sup> Rektor Universitas Gadjah Mada, Guru Besar Kebijakan Publik dan Mantan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

pemerintahan negara, sistem presidensiil, dan perubahan mendasar dalam hubungan pusat dengan daerah, telah membawa pengaruh besar pada struktur dan tatakerja administrasi publik atau aparatur negara. Desentralisasi pemerintahan adalah faktor pemicu perubahan terbesar Indonesia sekarang memiliki 460 pemerintah daerah, baik propinsi, kabupaten dan kota. Dan, lebih kurang 2,5 juta PNS dan sekitar 20.000 harta kekayaan milik negara telah dipisahkan dan dialihkan ke pemerintah daerah. Kantor perwakilan pemerintah pusat di daerah telah diserahkan kepada pemerintah propinsi, kabupaten dan kota, dan kantor perwakilan propinsi di daerah juga diserahkan kepada kabupaten dan kota. Apakah perubahan sistem pemerintahan negara yang mendasar tersebut telah membuat unsur-unsur administrasi negara atau aparatur negara mampu mempraktekkan good governance dan meningkatkan kinerja unsur-unsur utama aparatur negara yaitu Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Lembaga Administrasi negara, dan pegawai negeri yang dikelola oleh Badan Kepegawaian Negara dan Badan Kepegawaian Daerah?

Publikasi Asian Development Bank (ADB) berjudul "*Governance Assessment Report - Indonesia*"<sup>2</sup> yang melaporkan hasil penilaian terhadap tiga unsur penting administrasi negara Indonesia, yaitu Kantor Menpan, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Kepegawaian Negara sebagai lembaga pengampu pegawai negeri sipil. Kajian ADB tersebut menyimpulkan "... *the national system of administration and the civil service system are not conducive to good governance and improved performance*" dan merekomendasikan agar Pemerintah Indonesia secepatnya mengadakan " ... *radical reform of the public administration and civil service especially in organizational design, manpower planning and staffing, incentive structures, human resource management, training systems, and budgeting*".

Selanjutnya penilaian ADB tersebut menyimpulkan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

1. Manajemen perencanaan dalam pemerintahan negara Belum diselenggarakan secara terpadu dan terintegrasi -- perencanaan operasional, perencanaan sumberdaya manusia, perencanaan pembangunan, dan perencanaan anggaran -- menyebabkan rendahnya efisiensi dan produktivitas administrasi negara.
2. Peranan lembaga pusat sistem administrasi negara. Lembaga pusat -- Kantor Menean, LAN, dan BKN. Dalam melaksanakan

---

<sup>2</sup> Asian Development Bank. Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia. Manila, 2004.

tugasnya dan fungsinya lembaga pusat lebih mengutamakan taat aturan daripada kinerja yang lebih baik.

3. Kinerja kepegawaian negara. Sistem pengembangan karir PNS kurang menghargai profesionalisme dan kinerja.
4. Klasifikasi jabatan. Birokrasi publik belum menerapkan sistem klasifikasi jabatan yang disusun secara profesional. Pemegang suatu jabatan tidak diharuskan memiliki ketrampilan yang diperlukan untuk jabatan tersebut. Penempatan seseorang pada suatu jabatan lebih didasarkan pada sistem karir, bukan sistem jabatan.
5. Gender mainstreaming. Perempuan kurang terwakili dalam jabatan pimpinan pada semua sector, kecuali pendidikan dan kesehatan.
6. Asosiasi profesional PNS. Hingga sekarang asosiasi profesional PNS masih amat terbatas.
7. Desentralisasi. Daerah telah mendapatkan otonomi lebih luas, tetapi pilihan terbatas hanya pada satu model otonomi.
8. Mobilitas PNS Daerah. Mobilitas PNS antar daerah amat terbatas karena tidak adanya mekanisme pemindahan pegawai antar daerah.
9. Sistem data kepegawaian. Pada transfer pegawai dijumpai banyak kejanggalan data.
10. Program Diklat pegawai kurang mengutamakan pelatihan teknis fungsional.
11. Sistem penggajian amat rumit, tidak memotivasi profesionalisme dan tanggung-jawab dan kurang transparan.
12. Praktek KKN dalam penerimaan PNS, penempatan dan promosi pejabat sudah menyebar hampir di semua jabatan dan sector.

Untuk mengatasi masalah-masalah mendasar tersebut, ADB merekomendasikan Pemerintah Indonesia untuk melakukan langkah-langkah guna meningkatkan kinerja dan praktek tata pemerintahan yang baik sebagai berikut:

1. Integrasikan 4 proses perencanaan – perencanaan operasional, perencanaan SDM, perencanaan pembangunan dan perencanaan anggaran -- menjadi suatu proses management terpadu. Efektivitas dan efisiensi pemerintahan hanya tercapai bila ada pro

**UU No. 43 Tahun 1999 mengantisipasi kondisi pasca amandemen**

Komisi Independen pemegang otoritas pengelolaan reformasi administrasi dan kepegawaian yang disarankan oleh peserta sebenarnya bukan pemikiran yang baru. Komisi seperti tersebut pernah dikenal dalam sistem pemerintahan Indonesia pada masa-masa awal kemerdekaan R.I. tepatnya pada Kabinet XII dan XIII dengan nama Dewan Urusan Pegawai (DUP) yang dipimpin oleh R.P. Soeroso. Ketua Dewan duduk dalam Kabinet Sukiman - Suwiryo (Kabinet XII) dan Kabinet Wilopo – Parwoto (Kabinet XIII) dengan status Menteri Urusan Pegawai.

Dalam rangka demokratisasi bidang kepegawaian, Pasal 13 Ayat (3) UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian Negara menetapkan berdirinya Komisi Kepegawaian Negara. Tapi hingga saat ini Komisi tersebut belum dibentuk oleh Pemerintah Indonesia. Salah satu penyebab yang sempat saya dengar adalah karena ada pejabat teras dalam Kabinet Gotong Royong dan Kabinet Indonesia Bersatu yang kurang berkenan dengan beberapa ketentuan pada UU kepegawaian tersebut.

Sebagai salah seorang yang terlibat langsung dalam penyusunan UU No. 43 tahun 1999, saya dapat bercerita sedikit tentang kerangka pemikiran yang mendasari pengusulan Komisi Kepegawaian tersebut. Sekitar tahun 1998-99 para perumus memperkirakan setelah Pemilu 1999 akan terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam sistem pemerintahan dan kepegawaian Indonesia. Jumlah partai yang ikut dalam Pemilu meningkat secara drastic dan mencapai lebih dari 100 partai, sistem pemerintahan akan mengalami perubahan yang sangat fundamental, dari sistem dominasi satu partai yang relatif stabil menjadi sistem multi-partai yang relatif kurang stabil. Seiring dengan perubahan sistem pemerintahan, pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 telah menyebabkan perubahan yang sangat mendasar pada hubungan pusat dan daerah.

Kedua perubahan mendasar ini memerlukan sistem kepegawaian yang lebih terstandarisasi, lebih berorientasi strategik serta lebih desentralistis dalam implementasinya. Agar dapat melaksanakan fungsi dan tugas yang baru ini sebagian besar beban operasional kepegawaian harus didelegasikan kepada instansi operasional, baik departemen, lembaga non departemen mau pun pemerintah daerah. Otoritas kepegawaian nasional seharusnya lebih memusatkan pada perumusan standar dan norma kepegawaian nasional, mengawasi pelaksanaan dari norma dan standar nasional kepegawaian, termasuk menyusun kebijakan penggajian, kesejahteraan dan evaluasi kinerja PNS. Singkatnya, otoritas kepegawaian akan lebih bersifat *regulating* daripada *implementing*.

Otoritas kepegawaian untuk melaksanakan fungsi dan tugas regulasi tersebut tidak akan berjalan baik dalam wadah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang konvensional, yang dipimpin oleh seorang kepala seperti yang kita kenal. Pada suatu sistem pemerintahan yang demokratis, otoritas kepegawaian sebaiknya dilaksanakan oleh LPND yang dipimpin oleh Komisi (*Commission*). Dalam text-book administrasi, struktur seperti itu disebut *multi-headed board*.

Sebenarnya di dalam sistem pemerintahan Indonesia bentuk *regulatory council* sudah dikenal, seperti misalnya Dewan Urusan Pegawai (DUP) dibawah pimpinan R. Pandji Soeroso yang sekaligus menjabat Menteri Urusan Pegawai pada Kabinet Pertama dan Kedua R.I. Sekarang kita kenal KPKPN (Komisi Pemeriksaan Kekayaan Pejabat Negara) yang sudah dibubarkan dan digantikan oleh Komisi Pemerantasan Korupsi (KPK), Komisi HAM, dan KPU (Komisi Pemilihan Umum). Sekarang sudah saatnya bentuk kelembagaan yang lebih sejalan dengan tuntutan demokrasi diterapkan pada tatanan birokrasi pemerintah, untuk mengelola fungsi-fungsi regulasi dalam pemerintahan. Demikianlah lebih kurang kerangka fikir para perumus pada waktu mengusulkan Komisi Kepegawaian. Di negara lain komisi kepegawaian mulai mulai lebih disukai daripada badan kepegawaian. Hampir semua negara Asia sekarang ini menggunakan bentuk komisi atau *Civil Service Commission* untuk menjalankan fungsi kepegawaian. Indonesia termasuk negara yang lamban mengadakan *structural adjustment* dalam bidang kepegawaian.

### **Redefinisi Fungsi**

Yang pertama, perlukah Komisi independen tersebut dipimpin langsung oleh Presiden? Yang kedua, apakah kementerian Negara merupakan format organisasi yang tepat untuk menjalankan fungsi koordinatif reformasi kepegawaian?

Menurut penulis, Komisi Kepegawaian atau *Civil Service Commission* harus diberikan kemandirian yang memadai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. UU No. 43 tahun 1999 menetapkan anggota Komisi KN terdiri atas 5 anggota. Karena komposisi keanggotaan belum diatur secara rinci, kiranya perlu dikeluarkan suatu peraturan perundangan tentang hal tersebut. Sebaiknya anggota Komisi mewakili berbagai unsur masyarakat yang paling terkait dengan birokrasi pemerintah, paling tidak mewakili unsur-unsur birokrasi pusat, birokrasi daerah, organisasi pegawai negeri, wakil dunia usaha, dan akademisi.

Komisi tidak perlu dipimpin langsung oleh Presiden, apalagi kalau Presiden masih merangkap jabatan ketua partai. Selama otoritas pengangkatan pejabat teras pemerintahan tetap dipegang oleh Presiden, tak perlu khawatir dengan bentuk komisi independen.

Menurut pendapat saya, sekarang ini adalah saat yang paling tepat bagi Pemerintah Indonesia untuk mendefinisikan secara jelas tugas dan fungsi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan fungsi Komisi Kepegawaian. Secara umum, tugas Kementerian PAN adalah merumuskan dan memonitor implementasi kebijakan reformasi tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Komisi Kepegawaian tugasnya lebih sempit, hanya sebatas reformasi kepegawaian, yang memang merupakan bagian penting dari tata pemerintahan.

Yogyakarta, 18 Januari 2007