

**KEBIJAKAN PENGEMBANGAN SUMBERDAYA  
APARATUR NEGARA UNTUK MENDUKUNG  
MASYARAKAT MADANI**

PROF. DR. SOFIAN EFFENDI  
BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA

Bahan presentasi didepan Peserta Kursus Adum  
Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN)  
29 Agustus 1999

# **KEBIJAKAN PENGEMBANGAN SUMBERDAYA APARATUR NEGARA UNTUK Mendukung Masyarakat Madani**

Prof. Dr. Sofian Effendi  
BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA

## **Daftar Isi**

- I. Pendahuluan**
- II. Perubahan Strategik dalam Proses menuju Pemerintahan yang Bersih, Bebas KKN dan Bertanggungjawab**
- III. Dasar-dasar Kebijakan Kepegawaian Negara**
- IV. Usulan Penyempurnaan RUU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan peraturan pelaksanaannya.**

## **I. Pendahuluan**

Tulisan ini secara ringkas menguraikan dasar-dasar kebijakan kepegawaian negara yang akan menjadi landasan fikiran dalam penyempurnaan UU Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Penyempurnaan Undang Undang tersebut diperlukan guna mempersiapkan suatu kepegawaian negara yang mampu melaksanakan Tap MPR-RI Nomor X/MPR/1998 dan Tap No. XI/MPR/1998. Karena perubahan-perubahan strategik yang akan terjadi setelah Pemilu 1999, UU Nomor 8 tahun 1974 dipandang tidak cukup memadai untuk mendukung kebutuhan pembangunan nasional dan karena itu harus disempurnakan dengan menggunakan pendekatan pengembangan sumber daya manusia sebagai landasan fikir. Pendekatan Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) memandang keseluruhan siklus pengembangan kepegawaian -- perencanaan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, pemanfaatan dan pembinaan kepegawaian dan penetapan imbalan -- sebagai suatu proses yang integral yang tak terpisahkan.

Setelah Pemilu 1999, Indonesia diperkirakan akan mengalami beberapa perubahan strategik yang membawa implikasi terhadap sistem kepegawaiannya. Perubahan strategik tersebut adalah, perubahan dalam sistem pemerintahan, hubungan antara pusat dan daerah serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Guna menghadapi perubahan-perubahan strategik tersebut, perlu dikembangkan pemerintahan negara yang bersih, bebas KKN dan

bertanggungjawab. Untuk mendukung terciptanya pemerintahan seperti itu diperlukan sistem kepegawaian negara baru yang dilandasi oleh kebijakan PSDM yang lebih holistik dan terintegrasi. Pendekatan tata usaha kepegawaian terlalu sempit yang mendasari UU Nomor 8 tahun 1974 perlu ditinjau kembali karena sudah tidak sesuai dengan tuntutan dinamika dan perkembangan masyarakat dan pemerintahan

## **II. Perubahan strategik dalam proses menuju Good Governance, Desentralisasi Kewenangan Pemerintahan dan Peran Serta Masyarakat**

Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Korupsi.

Pemerintahan Yang Bersih, Bertanggungjawab dan Bebas KKN (*Good Governance*) adalah bentuk dan cara pemerintahan yang paling sesuai dan paling mampu menyelenggarakan sistem ekonomi yang berwawasan kerakyatan, sistem multi partai yang memerlukan pemerintahan koalisi, serta untuk mendorong ketaatan hukum serta ketertiban umum yang menjadi ciri dari suatu masyarakat madani. Dalam upaya untuk mengembangkan aparatur negara yang mampu melayani masyarakat madani tersebut, pengembangan kepegawaian negara akan menjadi bagian penting dalam penciptaan "*good governance capability*".

Proses menuju Masyarakat Madani (*civil society*) akan ditandai oleh beberapa perubahan strategik pada sistem politik, ekonomi, pemerintahan dan sosial. Perubahan strategik tersebut memerlukan *re-adjustment* pada kebijakan aparatur negara, khususnya pada UU Nomor 8 tahun 1974 yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian. Perubahan strategik yang akan terjadi sebagai hasil dari Pemilu 1999 antara lain adalah:

### ***a. Sistem pemerintahan koalisi***

Setelah Pemilu 1999 akan terjadi dua perubahan strategik yang amat mendasar dalam lingkungan politik nasional kita; Pertama, sistem multi-partai. Dalam Pemilu mendatang, 48 partai yang sudah terdaftar secara resmi pada Komisi Pemilihan Umum dan diperkirakan 9-10 partai

yang akan memperoleh cukup dukungan untuk membentuk pemerintahan koalisi. Dalam pemerintahan koalisi tersebut dipastikan para anggota koalisi pasti akan menuntut porsi yang cukup dalam Pemerintahan yang terbentuk.

Untuk menjaga agar prinsip keahlian tetap terjaga, perlu diadakan *adjustment* dalam format kepegawaian negara dengan memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik (*political appointments*) pada pelbagai jabatan negara di pemerintahan dengan jabatan profesional yang harus netral dari kegiatan politik, serta jabatan lainnya. Sistem keahlian (*merit system*) yang dianut dalam administrasi kepegawaian RI mengharuskan para pemegang jabatan profesional pada ketiga cabang pemerintahan (Jabatan Eselon I ke bawah serta jabatan fungsional yang setara) harus bebas dari representasi partai politik. Karena itu PNS dilarang untuk menjadi pengurus mau pun anggota partai politik. Ketetapan netralitas tersebut

Salah satu ciri masyarakat madani adalah lingkungan politik yang mengakui bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat. Karena itu setiap pejabat negara pada cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif, baik di Pusat mau pun di daerah, harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas mereka kepada rakyat. Dalam pelaksanaan asas akuntabilitas tersebut, pembagian kewenangan yang jelas antara ketiga cabang pemerintah perlu diadakan agar terjadi suatu *check-and-balance* yang baik.

### ***b. Desentralisasi Kewenangan Pemerintahan***

Pada lingkungan pemerintahan perubahan yang paling mendasar pada lingkungan adalah: (a) pergeseran fungsi pemerintahan dan pembangunan dari pusat ke daerah, dan (b) tuntutan netralitas birokrasi dari kegiatan politik. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi selama Pemerintah Reformasi yang baru berusia 9 bulan lebih 2 hari adalah semakin kuatnya semangat keterbukaan dan kebebasan. Terdorong oleh semangat tersebut, daerah akan menuntut adanya kewenangan yang lebih besar dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sebagai respons terhadap tuntutan tersebut, dan dalam rangka mendorong pemerataan pembangunan secara cepat antara pusat dan daerah, dan antar daerah, Pemerintah Pusat akan memberikan otonomi semakin luas kepada daerah.

Beberapa kebijaksanaan pemerintah yang baru, misalnya UU Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksanaannya sudah menerapkan asas desentralisasi sehingga dapat mempercepat upaya penciptaan kemakmuran secara adil dan merata antara daerah dan pusat. Desentralisasi tugas dan kewenangan tersebut membawa implikasi langsung terhadap kebijaksanaan pembinaan dan pengembangan PNS agar aparatur negara di pusat dan di daerah secara keseluruhan memiliki kemampuan dan kapabilitas yang sama untuk melaksanakan tugas-tugas yang semakin berat tersebut.

### *c. Potensi Masyarakat*

Selama Pemerintahan Orde Baru peranan masyarakat kurang dapat berkembang secara maksimal karena peranan pemerintah yang terlalu dominan selama 30 tahun secara tidak sengaja telah menumpulkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan berbagai pelayanan publik yang pokok di bidang pendidikan, kesehatan, pelatihan, penelitian dan pengembangan.

Biaya yang terlalu berat yang harus ditanggung oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut sedikit demi sedikit sudah harus dialihkan kepada masyarakat. Selain dapat memanfaatkan potensi masyarakat yang semakin besar, penyertaan masyarakat dalam pembiayaan penyediaan pelayanan publik diperkirakan akan mampu meningkatkan kapasitas dari pelayanan tersebut, dan akan dapat mengurangi tekanan yang besar pada anggaran pemerintah.

Sejalan dengan itu, berbagai unit swadana yang mampu membiayai sendiri belanja pegawai tanpa harus membebani anggaran pemerintah perlu diberikan keleluasaan untuk mengembangkan sistem kepangkatan dan penggajian yang lebih longgar walaupun tetap dalam kerangka kepegawaian negara.

Dalam rangka mempersiapkan diri untuk meningkatkan daya saing perusahaan milik negara (BUMN dan BUMD) untuk menghadapi persaingan global, terdapat kecenderungan yang amat kuat di kalangan Pemerintah untuk melakukan privatisasi dan melaksanakan Konvensi ILO tentang Kebebasan Pekerja untuk Berorganisasi. Kalau kebijakan tersebut dilaksanakan, implikasi politiknya amat mendasar. Pemerintah sebagai pemilik perusahaan tidak memiliki kekuatan hukum untuk melarang partai politik untuk membuka organisasi pekerja di

perusahaan milik negara tersebut. Bila ini terjadi dapat diperkirakan betapa labilnya kondisi perusahaan milik negara di masa depan.

#### ***d. Ancaman Disintegrasi***

Salah satu ciri penting dari masyarakat madani adalah kemampuan untuk mempertahankan integrasi nasional yang tinggi pada suatu lingkungan sosial yang pluralistis. Berbagai konflik sosial yang terjadi di tanah air, sejak peristiwa Sanggau Ledo, Singkawang, pada tahun 1997, kerusuhan massal di Jakarta pada 14-20 Mei 1998, Peristiwa Banyuwangi, Peristiwa Ketapang, Peristiwa Kupang, Peristiwa Ambon pada 20 Januari, 1999, dan yang terakhir Peristiwa Idi Cut, di Aceh Timur, menunjukkan bahwa integrasi nasional kita sekarang ini sedang menghadapi goncangan-goncangan yang perlu ditangani secara arif dan bijaksana. Bila tidak, Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan tidak mungkin akan mengalami disintegrasi menuju suatu federasi negara-negara kecil yang semakin lemah.

Menghadapi kecenderungan disintegrasi yang semakin kuat tersebut, PNS sebagai unsur aparatur negara memiliki fungsi yang sangat penting yaitu sebagai penyangga kesatuan dan persatuan bangsa dan negara.

### **III. Dasar-dasar Kebijakan Pengembangan SDM Aparatur Negara Pasca Pemilu 1999**

Kebijakan kepegawaian negara atau kebijakan pengembangan SDM aparatur negara yang diperlukan untuk menghadapi perubahan-perubahan strategik tersebut pada dasarnya adalah pembangunan *SDM Aparatur Negara yang profesional, netral dari kegiatan politik, berwawasan global, bermoral tinggi serta berkemampuan sebagai penyangga persatuan dan kesatuan bangsa.*

Mungkin diperlukan waktu 15-20 tahun untuk mentransformasi aparatur negara Indonesia untuk menjadi aparatur negara baru yang memiliki *clean governance capacity* seperti tersebut.

Untuk menghadapi perubahan-perubahan strategik tersebut dengan efektif, kebijakan pembinaan kepegawaian negara pada pemerintahan pasca Pemilu 1999 harus mampu mencapai tujuan berikut:

1. Dapat memenuhi kebutuhan pemerintahan koalisi;

2. Dapat memenuhi tuntutan desentralisasi kewenangan kepegawaian;
3. Berkemampuan mengakomodasi berkembangnya lembaga swadana untuk menggali potensi masyarakat;
4. Mempertahankan asas keahlian (*merit system*) dan netralitas.
5. Mendorong fungsi PNS sebagai penyangga persatuan dan kesatuan bangsa;
6. Mengembangkan persaingan dengan pegawai swasta.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pengembangan kepegawaian negara pada Pemerintahan Pasca Pemilu 1999 diarahkan untuk mengatur aspek-aspek kepegawaian negara berikut:

- a) Penataan struktur Kepegawaian Negara;
- b) Profesionalitas dan netralitas Aparatur Negara;
- c) Desentralisasi kewenangan kepegawaian dengan tetap mempertahankan mobilitas PNS; dan
- d) Meningkatkan Kesejahteraan PNS.

#### ***a. Penataan Struktur Kepegawaian Negara***

Untuk mengakomodasi aspirasi pemerintahan koalisi, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan untuk mendorong potensi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pembaharuan dalam struktur kepegawaian negara dengan menetapkan adanya tiga jenis jabatan pada kepegawaian negara yakni: jabatan negara, jabatan negeri dan jabatan pada lembaga swadana dan perusahaan milik negara.

Sesuai dengan perkembangan keadaan, UU Nomor 8 tahun 1984 hanya mengenal dua jenis jabatan yakni jabatan negara dan jabatan negeri. Untuk menghadapi dinamika perkembangan politik dan pemerintahan pasca Pemilu, perlu adanya perluasan jabatan negara serta tambahan jabatan pada lembaga swadana dan perusahaan milik negara (lembaga pendidikan tinggi, lembaga pelayanan kesehatan, lembaga litbang, lembaga diklat, badan otorita, serta badan usaha milik negara).

Pada jabatan negara perlu diperbesar formasi untuk pengangkatan politik pada berbagai tingkat pemerintahan., misalnya pada kantor pimpinan negara, kantor pimpinan kementerian, kantor pimpinan daerah. Termasuk dalam kategori ini adalah jabatan-jabatan pada lembaga tertinggi dan tinggi negara.

Sebagai contoh, pada Sekretariat Negara, misalnya, jabatan Sekretaris Negara (Kepala Staf Presiden), Wakil Seskab dan para asisten Presiden adalah jabatan politik yang personilnya akan berganti bila terpilih Presiden baru. Tetapi, untuk menjaga agar profesionalitas dukungan pada Presiden tetap tinggi, semua jabatan lainnya -- dibawah koordinasi Waseneg -- adalah jabatan profesional yang menerapkan asas merit. Prinsip yang sama juga digunakan pada semua kementerian, jabatan menteri dan mungkin wakil menteri adalah jabatan politik, sedangkan birokrasi kementerian, dari Eselon I ke bawah adalah jabatan profesional. Di daerah pola jabatan ditetapkan dengan pola yang sama.

Untuk memberi keleluasaan yang semakin besar kepada lembaga pendidikan, lembaga pelayanan kesehatan, lembaga litbang, lembaga diklat dan perusahaan milik negara dalam pelaksanaan misi dan fungsinya, pada struktur kepegawaian negara yang baru perlu diperkenalkan jenis ketiga: jabatan pada lembaga khusus. Karena dibayar dengan anggaran negara, secara umum dapat dikatakan bahwa mereka yang menduduki jabatan tersebut adalah pegawai negara. Tetapi, untuk memberikan keleluasaan untuk mengembangkan jenjang jabatan dan skala penggajian yang lebih mampu memotivasi produktivitas yang tinggi, dibuka kemungkinan bagi lembaga khusus tersebut untuk mengembangkan peraturan kepegawaian khusus.

### ***b. Netralitas dan Profesionalitas PNS***

Untuk menjaga agar netralitas aparatur negara dalam suatu kehidupan politik yang lebih dinamis, sistem kepegawaian harus mampu mempertahankan prinsip netralitas dengan cara memisahkan secara tegas antara jabatan negara dengan jabatan negeri dan jabatan pada lembaga khusus yang dibentuk dengan peraturan perundangan. Jabatan negeri dan jabatan pada lembaga khusus tersebut adalah jabatan karier untuk para pegawai negara profesional.

Guna menghadapi tantangan globalisasi ekonomi secara sistematis dan cepat dengan tingkat, Pemerintah harus merespons dengan cepat melalui kebijakan-kebijakan ekonomi makro dan mikro yang tepat, sehingga kita dapat segera keluar dari krisis ekonomi yang parah ini, serta dapat segera menata dan mengembangkan suatu struktur ekonomi yang lebih kuat guna menghadapi persaingan yang semakin ketat pada tingkat regional dan global.

Untuk mempercepat dan menjamin pembangunan profesionalitas pada aparatur negara, netralitas aparatur negara dari kegiatan politik harus dijaga. Dengan adanya netralitas tersebut, aparatur negara tidak terlalu perlu mengalami goncangan yang berarti bila terjadi pergantian pemerintahan koalisi.

*Bagi perusahaan milik negara, peraturan kepegawaian negara juga berfungsi ganda sebagai pelindung hukum dari keharusan untuk melaksanakan Konvensi ILO tentang Kebebasan Hak Bersyariat. Sebagai unsur pegawai negara, pegawai perusahaan milik negara, harus tetap netral dari kegiatan politik.* Dengan demikian netralitas dalam mengembangkan misi perusahaan akan tercapai bila perusahaan milik negara tetap berada dalam lingkungan pegawai negara tanpa kehilangan daya kompetisi dengan swasta.

Untuk meningkatkan profesionalitas PNS, perlu diadakan penataan dalam sistem pengadaan, sistem pelatihan, sistem pengembangan karier, serta penggajian dan penghargaan bagi PNS. Perencanaan formasi PNS perlu lebih didasarkan pada kualifikasi keahlian yang diperlukan oleh instansi pemerintah. Perencanaan pelatihan perlu lebih dikaitkan dengan rencana penempatan sehingga tercapai efisiensi serta efektivitas yang lebih tinggi.

### ***c. Desentralisasi kewenangan kepegawaian dan mobilitas PNS***

Salah satu unsur otonomi daerah yang ditetapkan oleh UU Pemerintahan Daerah baru adalah kewenangan dalam pengadaan, pembinaan, penggajian dan pemberhentian PNS. Sesuai dengan ketentuan perundangan baru tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan yang cukup memadai dalam bidang kepegawaian. Prinsip umum dalam kebijaksanaan kepegawaian adalah sebagai berikut: pengangkatan PNS tetap (Gol. II/b ke atas) ada pada Pemerintah Pusat dan dilaksanakan oleh BKN. Pengangkatan tenaga pelaksana (Gol. I/a s/d II/a) akan diserahkan kepada daerah.

Sejalan dengan itu, kewenangan pengangkatan pejabat struktural dan fungsional akan ditetapkan sebagai berikut: Pejabat Eselon I dan II serta jabatan fungsional yang setara akan berada pada Pusat, pejabat Eselon III dan jabatan fungsional setara diserahkan kepada Propinsi, dan pengangkatan pejabat Eselon IV dan V serta pejabat fungsional setara diserahkan kepada Kabupaten dan Kota. Kewenangan pelatihan juga

akan didesentralisasikan sesuai dengan kewenangan pengangkatan jabatan.

Penetapan kewenangan pengadaan, pelatihan, pembinaan dan pemberhentian PNS tersebut dirumuskan dengan tetap berpegang pada prinsip bahwa PNS harus menjadi penyangga kesatuan dan persatuan bangsa. Untuk itu mobilitas PNS secara nasional dan regional harus tetap dijaga. Kewenangan pengangkatan PNS gol II/b ke atas harus tetap berada pada pemerintah pusat agar kualitas serta standar kepegawaian negara tetap terpelihara dengan baik. Demikian juga pengangkatan pada jabatan struktural dan fungsional setara Eselon I dan II berada ditangan Pusat agar mobilitas PNS pada 2 jenjang jabatan tinggi tersebut terjadi mobilitas secara nasional. Pada jenjang jabatan eselon II terdapat mobilitas regional dan pada jenjang jabatan eselon IV dan V terjadi mobilitas secara lokal. Dengan demikian diharapkan PNS akan dapat berfungsi sebagai penyangga persatuan dan kesatuan bangsa.

#### ***d. Meningkatkan Kesejahteraan PNS***

Isu terakhir adalah isu klasik, karena sejak RI didirikan PNS belum pernah menikmati kesejahteraan yang cukup memadai. Krisis ekonomi yang belum menunjukkan tanda-tanda akan berakhir telah menyebabkan nilai riil gaji PNS menjadi amat rendah. Nilai gaji PNS pada saat ini hanyalah sepertiga dari nilai yang diterimanya pada bulan Oktober 1997. Dengan nilai riil yang sudah amat merosot tersebut, gaji PNS hanya dapat mendukung hidup keluarga PNS tidak lebih dari 10 hari. Untuk menutupi kebutuhan hidup sebulan, para PNS ini harus melakukan berbagai upaya supaya tetap *survive*.

Keadaan ini tentu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Pemerintah perlu merumuskan kebijaksanaan penggajian yang manusiawi dan adil agar PNS dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas dari KKN dan bertanggungjawab. Sejalan dengan upaya Pemerintah untuk meningkatkan pendapatan dari pajak, perlu diupayakan peningkatan gaji PNS secara bertahap sampai tercapai sistem penggajian dan penghargaan yang lebih kompetitif dengan sektor swasta.

#### **IV. Usulan Penyempurnaan Peraturan Perundangan tentang Kepegawaian Negara**

Sejalan dengan dasar-dasar kebijakan kepegawaian seperti yang diuraikan, saat ini BAKN sedang mempersiapkan penyempurnaan peraturan tentang kepegawaian negara berikut:

1. Penyempurnaan UU Nomor 8 tahun 1984 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
2. RPP tentang Perubahan Atas PP Nomor 7 tahun 1977 tentang Peraturan Gaji PNS;
3. RPP tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 tahun 1976 tentang Pengadaan PNS;
4. RPP tentang Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil;
5. RPP tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
6. RPP tentang Perubahan PP Nomor 32 tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS;
7. RPP tentang Pengangkatan dalam pangkat Pegawai Negeri Sipil;
8. RPP tentang Perubahan PP Nomor 20 tahun 1975 jo PP Nomor 19 tahun 1991 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS.

RPUU dan RPP-RPP tersebut sudah selesai disusun oleh BAKN dan telah disampaikan kepada Bapak Menko Wasbangpan untuk diteruskan kepada Bapak Presiden. Bersamaan dengan penyusunan RPP tersebut, bersama Depkes, Depdikbud, serta Kantor Meneg Pendayagunaan BUMN perlu disusun:

1. RPerpu tentang Lembaga Swadana;
2. RPP tentang Kepegawaian Lembaga Pendidikan;
3. RPP tentang Kepegawaian Lembaga Penelitian dan Pengembangan;
4. RPP tentang Kepegawaian lembaga Pendidikan dan Pelatihan;
5. RPP tentang Kepegawaian Lembaga Pelayanan Kesehatan;
6. RPP tentang Kepegawaian Badan Usaha Milik Pemerintah.

Jakarta, 12 April 1999