

Re-REFORMASI KEPEGAWAIAN?

Sofian Effendi*

Sekitar bulan November yang lalu, saya hadir dalam suatu lokakarya di Bappenas untuk membahas program pelatihan perencanaan daerah. Kebetulan pada waktu itu hadir juga teman saya yang sedang memegang jabatan kunci di Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN). Pada kesempatan tersebut dia menyampaikan kepada hadirin bahwa instansi yang mempunyai misi mendorong reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (*good governance*) tersebut sedang mengupayakan revisi UU No. 43 tahun 1999 yang mengatur pokok-pokok kebijakan kepegawaian. UU Kepegawaian ini diundangkan menjelang akhir Kabinet Reformasi Pembangunan untuk mendukung sistem pemerintahan baru yang akan dihasilkan oleh Pemilu 1999.

Pada waktu itu diperkirakan Pemilu yang paling demokratis tersebut akan menghasilkan suatu pemerintahan multi-partai yang kurang stabil dan dalam birokrasi publik akan terjadi praktek “*spoils*”, atau penempatan konco-konco sealiran politik dalam jabatan-jabatan kunci di birokrasi. Dengan antisipasi seperti itu, dan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dirasa perlu pergantian sistem kepegawaian yang sentralistis seperti tertuang dalam UU No. 8 tahun 1976 dengan suatu sistem kepegawaian yang desentralistis, lebih independen dari intervensi eksekutif, lebih mengetatkan pelaksanaan *merit system* sambil tetap menjaga kualitas dan peranan PNS sebagai perekat kesatuan bangsa dan negara. Ini lah prinsip-prinsip reformasi kepegawaian yang dituangkan dalam UU No. 43 tahun 1999 tersebut.

Selama lokakarya berlangsung, saya kurang memperhatikan argumentasi yang diajukan oleh teman tadi tentang mengapa diperlukan revisi terhadap undang-undang yang belum dilaksanakan karena peraturan pelaksanaannya belum dikeluarkan oleh pemerintah. Baru sepulangnya dari diskusi tadi muncul beberapa pertanyaan besar di benak saya; Apa kelemahan mendasar pada UU No. 43 tahun 1999 sehingga dipandang peraturan perundangan tersebut tidak mampu mencapai tujuannya? Apakah sistem kepegawaian yang hendak dibangun memang lebih ampuh untuk mencegah praktek *spoils* dalam birokrasi publik? Atau, apakah usulan revisi itu sekedar upaya re-Reformasi untuk menyentralisasikan kembali sebagian kewenangan kepegawaian, sistem kepegawaian yang justru hendak diubah oleh UU No. 43 tahun 1999?

Sebagai salah seorang bidan yang ikut melahirkan undang-undang kepegawaian tersebut, saya kira ada gunanya kita ketahui latar belakang dan beberapa asumsi dalam penyusunan kebijakan kepegawaian seperti tertuang dalam undang-undang yang ingin direvisi itu. Mudah-mudahan informasi ini, akan mampu membendung kecenderungan yang sedang berkembang, keinginan mengubah undang-undang bukan karena alasan substansial, tetapi

* Guru Besar Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, dan mantan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

hanya karena pertimbangan-pertimbangan subyektif perorangan atau sekelompok kecil orang-orang yang sedang memegang kekuasaan.

Sistem Kepegawaian untuk Menopang Pemerintah Multi Partai

Pada Sidang pertama Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuk oleh Presiden Gus Dur sehari setelah terpilih sebagai Presiden R.I. Keempat, beliau memberikan arahan bahwa untuk menjamin stabilitas dan kontinuitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan, akan diadakan pemisahan yang tegas antara jabatan politik dengan jabatan karir. Di lingkungan eksekutif, jabatan Menteri adalah jabatan politik dan jabatan di birokrasi, Sesjen, Kepala LPND, Dirjen dan yang setingkat, ke bawah adalah jabatan karir yang tunduk pada persyaratan keahlian.

Pernyataan Presiden tersebut merupakan salah satu asumsi pokok dari UU No. 43 tahun 1999. Asumsi lainnya adalah desentralisasi kepegawaian dengan tetap mempertahankan standar kualitas dan peranan PNS sebagai pemersatu bangsa, kesejahteraan yang mampu bersaing dengan sektor swasta, dan suatu manajemen kepegawaian yang independen dari intervensi eksekutif. Sistem kepegawaian meritokratik dan demokratis yang dibangun dengan asumsi-asumsi tersebut dipandang akan mampu mendukung pemerintahan koalisi yang tidak terlalu stabil serta diharapkan dapat mencegah praktek-praktek koncoisme. Selain itu, undang-undang yang baru memberikan landasan hukum untuk restrukturisasi PNS dan penataan organisasi PNS.

Untuk mencegah fragmentasi politik dalam tubuh PNS, seperti kondisi pada tahun-tahun 1950an, UU melarang PNS menjadi pemimpin dan anggota aktif partai politik. Pencemaran birokrasi publik (*spoils*) melalui pengangkatan pejabat karir atas dasar afiliasi politik dicegah dengan mengadakan pemilahan yang tegas antara jabatan pengangkatan politik (*political appointments*) dan jabatan karir. Memang disadari bahwa praktek itu tidak mungkin dihambat sepenuhnya. Karena itu dalam rangka mengurangi praktek koncoisme politik dalam birokrasi, pada birokrasi publik diadakan jabatan pembantu khusus pada Sekretariat Presiden, Sekretariat Wapres, Sekretariat Menteri, Sekretariat Kepala Daerah. Personil yang diangkat pada jabatan tersebut adalah orang-orang terdekat Presiden, Wapres, para menteri dan para kepala daerah yang dipercaya dan memiliki aspirasi politik yang sama dengan para pejabat mengangkatnya. Sedangkan jabatan sesjen, dirjen, asisten menteri dan jabatan lainnya yang setingkat, serta sesda adalah jabatan karir yang hanya dapat diduduki oleh PNS yang memiliki keahlian untuk jabatan-jabatan tersebut.

Guna meningkatkan profesionalisme PNS, keahlian yang ditetapkan secara obyektif merupakan persyaratan utama dalam penerimaan, pengangkatan, penempatan, promosi, dan pelatihan para calon. Selain itu, agar dapat mempertahankan orang-orang terbaik dalam birokrasi, gaji dan kesejahteraan sosial PNS harus dijamin agar tidak terlalu berbeda dari remunerasi di perusahaan swasta. Sistem penggajian yang bertumpu pada kinerja PNS (*performance based salary system*) perlu didukung oleh evaluasi kinerja PNS yang efektif. Agar evaluasi tersebut dapat dilaksanakan, klasifikasi jabatan dan analisis jabatan pada birokrasi publik harus dikembangkan.

Sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberikan otonomi dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu kepada daerah, undang-undang No. 43 tahun 1999 meletakkan dasar bagi desentralisasi kepegawaian, dengan tidak menurunkan standar kualitas serta fungsi PNS sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Untuk itu pelaksanaan fungsi kepegawaian, yang mencakup penerimaan, pengangkatan, penempatan, promosi, mutasi, penggajian, pelatihan dan pendidikan, serta pemberhentian PNS di daerah akan diserahkan kepada daerah. Tetapi dalam pelaksanaan fungsi-fungsi kepegawaian tersebut daerah tetap harus tunduk kepada standar, norma dan prosedur sistem merit yang berlaku nasional.

Salah satu asas pokok yang ingin dikembangkan oleh undang-undang kepegawaian yang baru adalah mengadakan Komisi Kepegawaian Negara (KKN) yang independen untuk membantu Presiden dalam perumusan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan kepegawaian. Komisi ini terdiri dari beberapa anggota yang diangkat oleh Presiden. Mengingat konstelasi pemerintahan pada saat ini, sebaiknya Ketua KKN dijabat ek-ofisio oleh Menpan dan para anggotanya adalah Dirjen Anggaran, Kepala LAN, dan wakil dari lembaga kepegawaian daerah. Kepala BKN selanjutnya ditunjuk sebagai Sekretaris KKN.

Pengelolaan PNS yang lebih demokratis juga ingin ditegakkan melalui pembenahan terhadap organisasi PNS. Organisasi PNS yang ada memang dibangun dengan semangat sentralisasi dan politisasi birokrasi yang sangat kuat. Untuk mendukung kepentingan politik Orde Baru, PNS dihimpun dalam suatu wadah organisasi yang kekuasaannya terpusat pada DPP sehingga PNS dapat digerakkan untuk mendukung Golkar. Dalam rangka menciptakan system kepegawaian yang lebih demokratis, basis organisasi PNS harus didesentralisasikan ke tingkat daerah dan departemen. Organisasi PNS daerah, departemen serta LPND ini lah kemudian dapat membentuk asosiasi atau federasi untuk lebih meningkatkan kapasitas organisasi dalam memperjuangkan misinya.

Inilah beberapa kebijakan pokok pengelolaan kepegawaian yang ingin diletakkan melalui UU No 43 tahun 1999. Apakah kebijakan ini memang sudah usang sehingga sudah memerlukan revisi sebelum UU tersebut sepenuhnya dilaksanakan, harus layu sebelum berkembang?

Inkonsistensi Pelaksanaan Sistem Kepegawaian Meritokratik

Pada pertengahan November 1999, Pemerintah mengeluarkan 6 PP dan 1 Keppres tentang kepegawaian. Ini baru sebagian kecil dari kira-kira 25-26 PP yang diperlukan untuk mewujudkan system kepegawaian yang profesional, netral, demokratis dan terdesentralisasi. Peraturan-peraturan diundangkan oleh Pemerintah tersebut mengatur tentang kewenangan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian, formasi, pengadaan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan structural dan diklat untuk PNS. Keppres Nomor 159 tahun 2000 yang ditandatangani oleh Wapres atas nama Presiden, menetapkan pedoman pembantuan Badan Kepegawaian Daerah, yaitu perangkat daerah untuk menjalankan semua fungsi manajemen kepegawaian bagi PNS Daerah. Rangkaian peraturan ini dikeluarkan dalam rangka menciptakan suatu birokrasi publik yang

profesional serta bebas dari intervensi politik, yang diperkirakan akan mampu menciptakan stabilitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik dalam system pemerintahan multipartai yang relatif kurang stabil.

Setelah saya baca dengan teliti semua peraturan perundangan yang mengatur kepegawaian tersebut, tak dapat saya membendung kekhawatiran yang semakin hari semakin besar. Ternyata, PP No. 96, 97, 98, 99 dan 100 tahun 2000 telah menyimpang jauh dari prinsip-prinsip kepegawaian yang ditetapkan oleh peraturan perundangan induk yang hendak dilaksanakannya. Saya khawatir kalau PP tadi tetap dijalankan akan terjadi inkonsistensi yang besar antara UU dan peraturan pelaksanaannya. Akhirnya, akan terjadi kekacauan dalam pengelolaan PNS yang akan menempatkan kita kembali ke kondisi tahun 1950an. Pada waktu itu tidak diketahui berapa jumlah PNS yang sesungguhnya. Proses pengangkatan dan pemberhentian PNS sedemikian kacau sehingga tidak jarang seorang calon PNS harus menunggu sampai lebih dari 5 tahun untuk menerima SK pengangkatannya dan ada pensiunan PNS yang sampai meninggal belum menerima SK pensiunnya.

Saya tidak tahu bagaimana inkonsistensi ini sampai terjadi, karena menurut pendapat saya, rekan-rekan yang terlibat dalam penyusunan Rancangan PP dan Rancangan Keppres tersebut bukanlah orang baru dalam bidang kepegawaian. Mereka seharusnya faham betul prinsip-prinsip kebijakan kepegawaian yang hendak dikembangkan oleh UU No. 43 tahun 1999 dan pasti maklum penerjemahannya ke dalam PP dan Keppres.

Mari kita tinjau beberapa inkonsistensi antara UU dan peraturan pelaksanaannya yang berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pengelolaan PNS. UU menginginkan adanya demarkasi yang jelas dalam pembinaan jabatan politik dan pembinaan jabatan karir. Karena itu yang ditetapkan sebagai pembina kepegawaian adalah PNS yang paling senior di instansi pusat dan di daerah, yakni Sekretaris Negara, Kepala LPND, Sesjen Lemtina dan Lemtina, Sesjen dan Sesda. PP No. 96 tahun 2000 tidak mengikuti garis demarkasi antara jabatan politik dan jabatan karir karena yang memegang wewenang pengangkatan PNS adalah para pejabat politik seperti Menteri, Gubernur, Sekretaris Presiden, dan Kepala Daerah. Pengaburan batas antara kedua jabatan tersebut diperkirakan akan menyuburkan politisasi birokrasi dan praktek koncoisme. Disintegrasi kepegawaian dan pelaksanaan system merit menjadi tak terkendali karena kepala daerah berdasarkan PP No. 96 tersebut memiliki kewenangan mutlak untuk menetapkan kenaikan pangkat PNS Daerah untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (Gol. I/b) sampai Pembina Utama (gol IV/e), termasuk kenaikan pangkat anumerta dan kenaikan pangkat pengabdian. Dalam penetapan kenaikan pangkat ini bahkan seorang Gubernur dan Bupati lebih besar keweangannya dari Presiden, karena Presiden perlu mendapatkan pertimbangan teknis dari Kepala BKN untuk pengangkatan PNS ke golongan IV/c sampai golongan IV/e, sedangkan Gubernur dan Bupati dapat melakukan tanpa pertimbangan siapa pun. Karena kelonggaran yang amat besar ini akan terjadi inflasi kepangkatan PNS Daerah, yang akhirnya akan membawa dampak negatif terhadap mobilitas PNS, karena bertambah kuat kecenderungan untuk menolak PNS Daerah untuk diterima di instansi propinsi atau di instansi nasional.

Formasi PNS adalah instrumen pengendali yang efektif untuk menjaga agar jumlah pegawai negeri tetap berada dalam batas-batas keuangan negara. UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menetapkan bahwa belanja pegawai ditanggung oleh pemerintah pusat dan disalurkan kepada daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU). Karena itu agar belanja pegawai tidak melebihi kemampuan anggaran, formasi CPNS setiap tahun harus ditetapkan dengan hati-hati, sesuai dengan beban kerja dan kemampuan keuangan pemerintah. PP No. 97 tahun 2000 tentang formasi PNS tidak lagi mengakui adanya sentralisasi dalam penetapan formasi PNS. Formasi CPNS untuk instansi pusat ditetapkan oleh pimpinan masing-masing instansi dan formasi CPNS daerah ditetapkan oleh kepala daerah masing-masing.

Para kepala daerah pasti akan menghadapi tekanan yang kuat dari parpol yang berkuasa untuk mengadakan formasi bagi para pendukung partai masing-masing. Akibatnya, jumlah PNS Daerah diperkirakan akan menggelembung tanpa terkendali.

PP No. 98 tahun 2000 tentang pengadaan PNS mempunyai nilai positif dan sekaligus nilai negatif. Nilai positif yang paling utama adalah adanya pengakuan terhadap jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Kalau peraturan perundangan yang lama tentang pengadaan PNS, lulusan S2 dan S3 diberikan pangkat pertama yang sama yakni Penata Muda tingkat I golongan dan ruang III/b, pada peraturan yang baru, lulusan S3 diberikan pangkat dan golongan setingkat lebih tinggi yakni Penata golongan III/c. Memang tidak terlalu drastis perubahannya, tetapi sudah ada pengakuan terhadap jenjang pendidikan S3. Namun, kenaikan pangkat sebanyak 4 kali setahun, pada awal bulan Januari, April, Juli dan Oktober, akan menimbulkan masalah baru dalam proses kenaikan pangkat dan penyediaan anggaran untuk kenaikan gaji.

PP No. 100 tahun 2000 tentang pengangkatan PNS pada jabatan struktural menetapkan bahwa pengangkatan PNS pada jabatan struktural harus dilakukan atas dasar keahlian dan dengan tanpa membedakan jender, agama, suku dan ras. Imparsialitas ini memang amat ditonjolkan dalam UU kepegawaian yang baru mengingat masyarakat Indonesia akan berkembang menjadi masyarakat madani yang salah satu cirinya adalah memiliki toleransi yang tinggi dalam pluralitas agama, suku, ras dan aliran.

Apa solusinya?

Bila PP yang rohnya tidak sesuai dengan UU No. 43 tahun 1999 tersebut tetap dilaksanakan, kemungkinan akan timbul komplikasi-komplikasi baru dalam bidang kepegawaian. Karena itu sebaiknya Pemerintah mengadakan pemikiran ulang sebelum melaksanakan peraturan perundangan tentang kepegawaian tersebut.

Ada dua alternatif yang dapat ditempuh oleh Pemerintah. Pertama, mencabut PP yang inkonsisten sebelum dilaksanakan. Kalau opsi ini yang dilakukan, masyarakat akan mempertanyakan kemampuan dan kredibilitas pemerintah. Alternatif kedua, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan terhadap asumsi system kepegawaian meritokratik dengan mengeluarkan suatu PP yang mengatur prosedur pelaksanaan wewenang pengangkatan,

pemindahan dan pemberhentian PNS, formasi, pengadaan, kenaikan pangkat dan pengangkatan pada jabatan structural. Kalau opsi ini yang ditempuh, akan timbul kekacauan hukum karena peraturan perundangan yang berlaku saling bertentangan.

Alternatif mana yang akan dipilih oleh Pemerintah akan ditentukan oleh pandangan Pemerintah tentang sistem kepegawaian seperti apa yang hendak ditegakkan. Yang pasti, *deadlock* dalam manajemen kepegawaian ini tidak perlu diatasi dengan merubah UU No. 43 tahun 1999. Permasalahannya tidak terletak di UU induknya, tetapi pada peraturan pelaksanaannya.

Yogyakarta, 30 Desember 2000