

KOMISI KEPEGAWAIAN NEGARA

Sofian Effendi¹

Agenda UU No. 43 Tahun 1999

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 terstandardisasi, 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,

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

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

Kalau Pemerintah Indonesia dapat menerima usulan dari para peserta Diklatpim-LAN tentang kelembagaan untuk menjalankan fungsi reformasi administrasi dan kepegawaian, ada dua pertanyaan terkait yang perlu dicari jawabannya. 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, 22 Oktober 2005