



# JURNAL PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA

REFORMASI BIROKRASI MENUJU PEMERINTAHAN KELAS DUNIA

## Membedah Reformasi Birokrasi

Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia  
Tahun 2025

*Gatot Sugiharto*

SUMBER DAYA APARATUR SEBAGAI PELAKU UTAMA  
REFORMASI BIROKRASI

*Sumardi, SE, Akt, M.Si*

Good Governance, Kebijakan Publik dan Legitimasi Etis

*Dr Imam Hanafi, S.Sos, M.Si M.Si (MAB)*

REFORMASI BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK PRIMA

*Prof. Drs. Komarudin MA.*

PERUNDANG-UNDANGAN, MENUJU REGULASI YANG TERTIB,  
TIDAK TUMPANG TINDIH DAN KONDUSIF

*Arief Hidayat & Sri Nur Hari Susanto*

REVITALISASI MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM  
IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

*Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc*

MEMBANGUN SDM APARATUR YANG BERINTEGRITAS,  
NETRAL, KOMPETEN, CAPABLE, PROFESIONAL, BERKINERJA  
TINGGI, DAN SEJAHTERA

*Drs. Ramli Naibaho M.Si.*

SUMBER DAYA MANUSIA PAMONG PRAJA YANG  
BERINTEGRITAS, PROFESIONAL DAN BERKINERJA TINGGI

*Asri Laksmi Riani*



Edisi

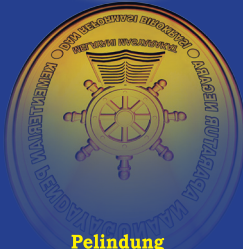
I

Tahun I  
2011

ISSN 0216-8480



9177021618480001



**Pelindung**  
Meneg PAN dan RB  
Wamen PAN dan RB

**Penanggung jawab**  
Tasdik Kinanto (Ses Meneg PAN dan RB)

**Dewan Redaksi**  
Para Deputi, Staf Ahli, dan Staf Khusus  
Prof. Komarudin

**Pemimpin Umum/Penanggung Jawab**  
Gatot Sugiharto

**Pemimpin Redaksi**  
Wiratno Budi Santoso

**Redaktur Pelaksana**  
Suwardi

**Staf Redaksi**  
Yuvieda Meita H., Sri Utami,  
Taufiq Rachman, Suprayudi,  
TP Agus Santoso, Agus Wahid,  
A. Wahidul Kahar, Hermandharu SZ  
Rosikin

**Distribusi**  
Sabar Wibowo, Achmad Prayogo Mukti  
Meita Nurhidayah

**Desain Tata Letak**  
Risanto, Nadia Citra Utami,  
Sigit Januarto

Alamat Redaksi  
**BIRO HUKUM & HUMAS**  
Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi  
Jl. Jend. Sudirman Kav. 69  
Telp. (021) 7398372 - 7398381 - 7398382  
E-mail: humas\_menpan@yahoo.com atau  
suwardi@menpan.go.id

# DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR</b>	<b>3</b>
<b>Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia Tahun 2025</b> <i>Gatot Sugiharto</i>	<b>5</b>
<b>Good Governance, Kebijakan Publik Dan Legitimasi Etis</b> <i>Dr Imam Hanafi, S.Sos, M.Si M.Si (MAB)</i>	<b>23</b>
<b>Perundang-Undangan, Menuju Regulasi Yang Tertib, Tidak Tumpang Tindih Dan Kondusif</b> <i>Arief Hidayat &amp; Sri Nur Hari Susanto</i>	<b>34</b>
<b>Membangun SDM Aparatur Yang Berintegritas, Netral, Kompeten, Capable, Profesional, Berkinerja Tinggi, Dan Sejahtera</b> <i>Drs. Ramli Naibaho M.Si.</i>	<b>55</b>
<b>Sumber Daya Aparatur Sebagai Pelaku Utama Reformasi Birokrasi</b> <i>Sumardi, SE, Akt, M.Si</i>	<b>68</b>
<b>Reformasi Birokrasi Dan Pelayanan Publik Prima</b> <i>Prof. Drs. Komarudin MA.</i>	<b>76</b>
<b>Revitalisasi Manajemen Pegawai Negeri Sipil Dalam Implementasi Reformasi Birokrasi Di Indonesia</b> <i>Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc (Kepala LAN RI)</i>	<b>109</b>
<b>SUMBER DAYA MANUSIA PAMONG PRAJA YANG BERINTEGRITAS, PROFESIONAL DAN BERKINERJA TINGGI</b> <i>Asri Laksmi Riani</i>	<b>139</b>
<b>BIODATA PENULIS JURNAL PAN</b>	<b>157</b>

# Pengantar

Dengan bergulirnya reformasi telah membawa perubahan dalam system pemerintahan negara yang ditandai dengan tuntutan tata kelola pemerintahan yang baik (*good Governance*) dengan menetapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparan, dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan dalam penyelenggaraan negara.

Dalam hubungan ini, salah satu program utama pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi yang diharapkan pada tahun 2025 Indonesia berada pada fase untuk benar-benar bergerak menjadi pemerintah kelas dunia sejajar dengan negara maju.

Makna reformasi birokrasi adalah sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, yang berkaitan dengan ribuan proses *overlapping* fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan manusia dan melibatkan anggaran yang tidak sedikit, menata ulang proses birokrasi di level tertinggi hingga terendah, dan memerlukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah secara bertahap, konkrit, realistis, sungguh-sungguh, bersifat *out of the box thinking*, dan *a new paradigm shift*, serta upaya luar biasa (*business not as usual*).

Poin penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Area-area perubahan yang menjadi target reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan, yaitu: (Area Perubahan dan Hasil Yang Diharapkan)

Area	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> )
Tatalaksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Sumber daya manusia aparatur	SDM apatur yang berintegritas, netral , kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera



Area	Hasil yang diharapkan
Peraturan Perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Budaya Kerja Aparatur ( <i>culture set</i> dan <i>mind set</i> )	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Seluruh sistem tersebut sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan grand design reformasi birokrasi, yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, yang ditindaklanjuti dengan Permenpan no.20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2011-2014.

Pada tahun 2025, pencapaian sasaran dilaksanakan secara bertahap, diharapkan telah dihasilkan *governance* yang berkualitas, sehingga semakin baik pula hasil pembangunan (*development outcomes*) yang ditandai dengan tidak ada korupsi, tidak ada pelanggaran/sanksi, APBN dan APBD baik, Semua program selesai dengan baik, Semua perizinan selesai dengan cepat dan tepat, Komunikasi dengan publik berjalan baik, Penggunaan waktu (jam kerja) efektif dan produktif, Penerapan *reward* dan *punishment* secara konsisten dan berkelanjutan, Hasil pembangunan nyata, yakni *pro growth* (pertumbuhan), *pro job* (lapangan kerja), dan *pro poor* (pengurangan kemiskinan).

Penerbitan jurnal “**Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi**” pada penerbitan ini untuk mengupas lebih dalam dari berbagai aspek terutama yang terkait dengan 8 (delapan) area perubahan dalam kerangka membangun sejumlah argumentasi tentang perlunya reformasi birokrasi, dan bagaimana kerangka solusi konstruktif untuk mencapai cita-cita ideal reformasi birokrasi.

Dari Redaksi.

# **Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Kelas Dunia Tahun 2025**

**Oleh: Gatot Sugiharto\***

*Reformasi birokrasi memasuki babak baru, menyusul terbitnya Peraturan Presiden Nomor 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Kebijakan itu ditindaklanjuti dengan Permen PAN dan RB No. 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014, dan petunjuk pelaksanaan yang dituangkan dalam sejumlah Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.*

**R**eformasi birokrasi merupakan kebijakan pemerintah untuk melepaskan bangsa Indonesia dari dampak dan ekor krisis yang terjadi tahun 1997/98, dan pada tahun 2025 berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju. Disadari, bahwa reformasi birokrasi sedikit tertinggal dibanding reformasi bidang politik, ekonomi dan hukum, sehingga untuk mengejar ketertinggalan itu perlu dilakukan langkah-langkah percepatan.

Komitmen kuat pemerintah diwujudkan dengan menempatkan reformasi birokrasi dalam prioritas pertama dari sebelas prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) II 2010 – 2014. Hal ini sangat beralasan, mengingat seluruh sektor kehidupan masyarakat tidak ada yang tak tersentuh oleh aparatur negara. Untuk menunjang prioritas pembangunan sektor lainnya, maka diperlukan reformasi birokrasi di seluruh instansi pemerintah. Reformasi birokrasi bertujuan untuk membentuk birokrasi pemerintah yang profesional, dengan karakteristik: adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani



publik, netral, sejahtera, berdedikasi, memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

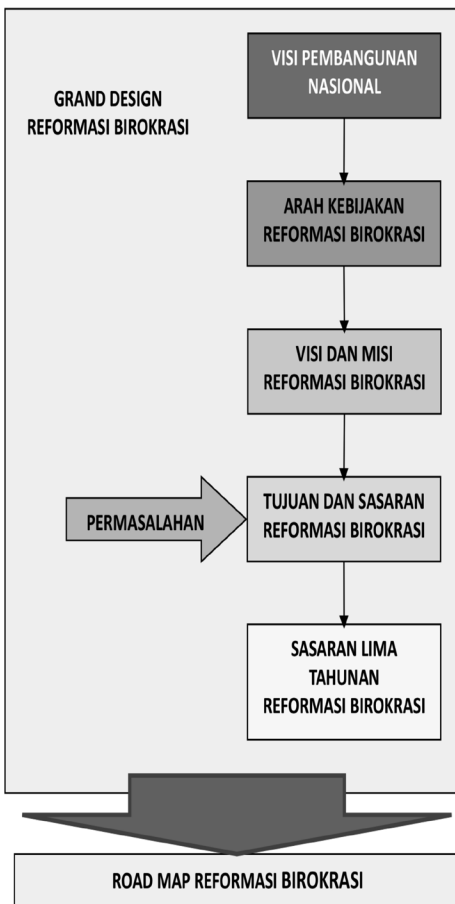
Embrio reformasi birokrasi sebenarnya sudah mulai terbentuk sejak tahun 2002, yang dilakukan di Departemen (*sekarang Kementerian*) Keuangan. Berbagai kebijakan dan langkah konkret dan konsisten dilakukan, melalui penataan organisasi, bisnis proses (ketatalaksanaan), serta manajemen SDM aparatur. Pada tahun 2008 Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA) ditetapkan sebagai *pilot project* reformasi birokrasi.

Ibarat bola salju, kebijakan ini terus menggelinding, dua instansi pemerintah yakni Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet mengikuti jejak ketiga institusi itu, melaksanakan reformasi birokrasi pada tahun 2009. Tahun berikutnya, sembilan instansi pemerintah juga ditetapkan melaksanakan reformasi birokrasi, yakni Kemenko Polhukam, Kemenko Kesra, Kemenko Perekonomian, Kementerian Pertahanan, TNI, Polri, Kementerian PAN dan RB, Bappenas, dan BPKP. Kejaksanaan Agung dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyusul tahun 2011, sehingga sampai dengan Oktober 2011 sebanyak 16 kementerian/lembaga telah ditetapkan menjalani reformasi birokrasi.

Saat ini juga telah dilakukan validasi dan verifikasi terhadap 18 K/L yang telah mempersiapkan diri untuk melaksanakan proses reformasi birokrasi, yakni:

1. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
2. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas)
3. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
4. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)
5. Kementerian Riset dan Teknologi
6. Kementerian Perindustrian,
7. Badan Tenaga Nuklir
8. Badan Pengawas Obat dan Makanan (POM)
9. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

- 10. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
- 11. Badan Pusat Statistik (BPS)
- 12. Arsip Nasional RI (ANRI)
- 13. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
- 14. Kementerian Perumahan Rakyat
- 15. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 16. Lembaga Sandi Negara,
- 17. Badan Narkotika Nasional (BNN), dan
- 18. Kementerian Pertanian



Gambar 2  
Kerangka Pikir *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010 - 2025

Hingga saat ini, reformasi birokrasi memang baru dilaksanakan di instansi pusat, meskipun belum mencakup semua instansi, yang terdiri dari 7 kesekretariatan, 34 kementerian, 4 lembaga setingkat kementerian, dan 28 LPNK. Belum lagi 88 Lembaga Non Struktural (LNS) dan 2 lembaga penyiaran publik. Terkait dengan LNS, pemerintah telah melakukan pengkajian mendalam dan sejumlah LNS akan dibubarkan.

Untuk mempercepat pemahaman dan pelaksanaan reformasi birokrasi, dilakukan sosialisasi, pelatihan-pelatihan, serta *workshop*. Selain itu, juga dilakukan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, Sekretariat Negara, termasuk Kementerian PAN dan RB sendiri.



Reformasi birokrasi juga akan dilakukan di daerah, yang terdiri dari 33 pemerintah provinsi, 398 pemerintah kabupaten dan 93 pemerintah kota. Seperti halnya instansi usat, pelaksanaannya tidak bisa sekaligus, tetapi harus bertahap dan berkesinambungan. Saat ini, Kementerian PAN dan RB bersama Kementerian Dalam Negeri tengah mencari daerah yang akan ditetapkan sebagai pilot project.

Sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden No. 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025, pelaksanaan reformasi birokrasi berpedoman pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

Meski beberapa kementerian/lembaga telah melaksanakan reformasi birokrasi, namun langkah-langkah yang dilakukan masih pada tataran instansional/ organisasi/ kementerian/ lembaga, belum menyentuh pada kerangka regulasi nasional. Langkah-langkah itu belum dapat menjawab akar permasalahan birokrasi secara nasional, dan sulit untuk dapat berjalan secara berkesinambungan.

Untuk itu diperlukan langkah-langkah strategis dan komprehensif melalui penetapan berbagai kebijakan (juklak/juknis/pedoman) dalam berbagai aspek dalam pendayagunaan aparatur negara, yakni organisasi, SDM, ketatalaksanaan, pengawasan dan akuntabilitas serta pelayanan publik, *mindset* dan *culture set*. Dengan demikian pelaksanaannya dapat dilakukan secara sistemik, komprehensif, lintas sektoral, berkelanjutan, serta dilakukan dengan tahapan yang jelas dan saling mendukung.

Diterbitkannya Perpres No. 81/2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi, diharapkan dapat menjawab persoalan yang ada. Grand Design ini antara lain berisi langkah-langkah umum penataan aspek pendayagunaan aparatur negara, yang mencakup penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan manajemen sumber daya manusia aparatur,

penguatan sistem pengawasan, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan praktek KKN.

Sedangkan *Road Map* Reformasi Birokrasi merupakan bentuk operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang menggambarkan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan lain selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. Sasaran tahun pertama akan menjadi dasar bagi sasaran tahun berikutnya, demikian seterusnya.

Grand design bertujuan untuk memberikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional selama kurun waktu 2010 - 2025 agar reformasi birokrasi di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dapat berjalan efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga dan berkelanjutan. Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional menjadi pedoman dalam penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Nasional. Selanjutnya Grand Design dan Road Map Reformasi Birokrasi Nasional menjadi pedoman bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam menyusun Road Map masing-masing dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

### **Delapan area perubahan**

Dalam Permen PAN No. 15/2007, area perubahan reformasi birokrasi hanya mencakup tiga hal, yakni kelembagaan, ketatalaksanaan (*business process*), dan manajemen SDM aparatur. Sedangkan Perpres No. 81/2010, menetapkan 8 area perubahan dalam reformasi birokrasi. Selain tiga area di atas, ditambah lagi dengan harmonisasi peraturan perundangan, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*).



Area-area perubahan yang menjadi target reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan, dan hasil yang diharapkan sebagai berikut:

Area	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran ( <i>right sizing</i> )
Tatalaksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i>
Sumber Daya Manusia Aparatur	SDM apatur yang berintegritas, netral, kompeten, <i>capable</i> , profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera
Peraturan Perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan Publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Budaya Kerja Aparatur ( <i>culture set</i> dan <i>mind set</i> )	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

Untuk menindaklanjuti Perpres 81/2010 tersebut, diterbitkan Peraturan Menpan dan RB No. 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014, yang disusul dengan 9 Permen PAN dan RB. Peraturan dimaksud merupakan petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis bagi setiap instansi pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansinya.

1	Permen PAN dan RB No. 7/2011	Tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga
2	Permen PAN dan RB No. 8/2011	Tentang Pedoman Penilaian Dokumen Usulan dan Road Map Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga

3	Permen PAN dan RB No. 9/2011	Tentang Pedoman Penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
4	Permen PAN dan RB No. 10/2011	Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan
5	Permen PAN dan RB No. 11/2011	Kriteria dan Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi
6	Permen PAN dan RB No. 12/2011	Pedoman Penataan Tatalaksana ( <i>Business Process</i> )
7	Permen PAN dan RB No. 13/2011	Pedoman Pelaksanaan <i>Quicks Wins</i>
8	Permen PAN dan RB No. 14/2011	Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Pengetahuan ( <i>Knowledge Management</i> )
9	Permen PAN dan RB No. 15/2011	Mekanisme Persetujuan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan Tunjangan Kinerja bagi Kementerian/Lembaga

Dengan terbitnya Grand Design RB ini sebagai pedoman seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi, paling lambat tahun 2014 seluruh instansi pemerintah pusat diharapkan sudah melaksanakan reformasi birokrasi. Sedangkan reformasi birokrasi pemerintah daerah diharapkan selesai paling lambat tahun 2025, sehingga birokrasi kita sudah berkelas dunia, sejajar dengan birokrasi di negara-negara maju.

Birokrasi yang kita idam-idamkan adalah profesional, mampu melayani masyarakat secara efisien dan efektif, tidak korup, transparan, akuntabel, responsif, sejahtera. Pada gilirannya, birokrasi pemerintah dapat memberikan dukungan bagi terciptanya iklim investasi yang kondusif, sehingga terjadi pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan kerja, dan pada gilirannya kesejahteraan masyarakat meningkat. Hal ini juga harus dibarengi dengan pencegahan dan pemberantasan korupsi secara simultan, bukan sekadar penindakan seperti yang belakangan semakin gencar.



## Makna reformasi birokrasi

Reformasi Birokrasi adalah suatu perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia yang merupakan pertarungan bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke-21. Hal ini terkait dengan ribuan proses tumpang tindih antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Poin penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Reformasi birokrasi merupakan penataan ulang birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan terbaru dengan langkah-langkah bertahap, kongkret, realistis, sungguh-sungguh berfikir di luar kebiasaan yang ada, perubahan paradigma, dan dengan upaya luar biasa, merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, serta menyesuaikan tugas dan fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

Reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar dalam menyongsong tantangan abad 21. Jika reformasi birokrasi berhasil dilaksanakan dengan baik, maka reformasi birokrasi akan dapat mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan. Selain itu, menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*, meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi, meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi, dan menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif dan efektif dalam menghadapi globalisasi, dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Tetapi jika gagal, yang terjadi adalah ketertinggalan kemampuan birokrasi dalam menghadapi kompleksitas yang bergerak eksponensial

di abad 21, antipati, trauma, dan berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan ancaman kegagalan pencapaian *good governance* bahkan menghambat keberhasilan pembangunan nasional.

Reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antarfungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (*level*) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*).

Oleh karena itu, reformasi birokrasi nasional perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Upaya tersebut membutuhkan suatu *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi yang mengikuti dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga menjadi suatu *living document*.

Penyempurnaan kebijakan nasional di bidang aparatur akan mendorong terciptanya kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing K/L dan Pemda, manajemen pemerintahan dan manajemen SDM aparatur yang efektif, serta sistem pengawasan dan akuntabilitas yang mampu mewujudkan pemerintahan yang berintegritas tinggi. Implementasi hal-hal tersebut pada masing-masing K/L dan Pemda akan mendorong perubahan *mind set* dan *culture set* pada setiap birokrat ke arah budaya yang lebih profesional, produktif, dan akuntabel.

Setiap perubahan diharapkan dapat memberikan dampak pada penurunan praktek KKN, pelaksanaan anggaran yang lebih baik, manfaat program-program pembangunan bagi masyarakat meningkat, kualitas



pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik meningkat, produktivitas aparatur meningkat, kesejahteraan pegawai meningkat, dan hasilhasil pembangunan secara nyata dirasakan seluruh masyarakat. Secara bertahap, upaya tersebut diharapkan akan terus meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Kondisi ini akan menjadi profil birokrasi yang diharapkan.

Kondisi tersebut di atas akan dicapai melalui berbagai upaya, antara lain dengan penerapan program *quick wins*, yaitu suatu langkah inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali suatu program besar dan sulit. *Quick wins* bermanfaat untuk mendapatkan momentum awal yang positif dan meningkatkan kepercayaan instansi untuk melakukan sesuatu perubahan yang berat. Penyelesaian sesuatu yang berat merupakan inti dari suatu program besar.

*Quick wins* dilakukan di awal dan dapat berupa penataan organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan penataan budaya kerja aparatur. Selanjutnya, pelaksanaan reformasi birokrasi harus disertai monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara periodik dan melembaga. Monitoring dan evaluasi ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan melakukan koreksi bila terjadi kesalahan/ penyimpangan arah dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Selain itu, perlu juga didukung oleh beberapa hal berikut:

- a. penerapan manajemen perubahan (*change management*) agar tidak terjadi hambatan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi;
- b. penerapan *knowledge management* agar terjadi suatu proses pembelajaran dan tukar pengalaman yang efektif bagi K/L dan Pemda dalam melaksanakan reformasi birokrasi;
- c. penegakan hukum agar terwujud batasan dan hubungan yang jelas antara hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan masing-masing pihak.

## Prinsip-prinsip Reformasi Birokrasi

Beberapa prinsip dalam melaksanakan reformasi birokrasi dapat dikemukakan sebagai berikut.

### a. Outcomes oriented

Seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitan dengan reformasi birokrasi harus dapat mencapai hasil (*outcomes*) yang mengarah pada peningkatan kualitas kelembagaan, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, manajemen SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Kondisi ini diharapkan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa pemerintahan Indonesia menuju pada pemerintahan kelas dunia.

### b. Terukur

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus dilakukan secara terukur dan jelas target serta waktu pencapaiannya.

### c. Efisien

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus memperhatikan pemanfaatan sumber daya yang ada secara efisien dan profesional.

### d. Efektif

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara efektif sesuai dengan target pencapaian sasaran reformasi birokrasi.

### e. Realistik

*Outputs* dan *outcomes* dari pelaksanaan kegiatan dan program ditentukan secara realistis dan dapat dicapai secara optimal.



#### **f. Konsisten**

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara konsisten dari waktu ke waktu, dan mencakup seluruh tingkatan pemerintahan, termasuk individu pegawai.

#### **g. Sinergi**

Pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan secara sinergi. Satu tahapan kegiatan harus memberikan dampak positif bagi tahapan kegiatan lainnya, satu program harus memberikan dampak positif bagi program lainnya. Kegiatan yang dilakukan satu instansi pemerintah harus memperhatikan keterkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah lainnya, dan harus menghindari adanya tumpang tindih antarkegiatan di setiap instansi.

#### **h. Inovatif**

Reformasi birokrasi memberikan ruang gerak yang luas bagi K/L dan Pemda untuk melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pertukaran pengetahuan, dan *best practices* untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik.

#### **i. Kepatuhan**

Reformasi birokrasi harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundangundangan.

#### **j. Dimonitor**

Pelaksanaan reformasi birokrasi harus dimonitor secara melembaga untuk memastikan semua tahapan dilalui dengan baik, target dicapai sesuai dengan rencana, dan penyimpangan segera dapat diketahui dan dapat dilakukan perbaikan.

## Strategi Pelaksanaan

Pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan melalui tiga tingkat pelaksanaan, yakni makro, meso dan mikro. (lihat tabel)

Tingkat Pelaksanaan		Keterangan
Nasional	Makro	menyangkut penyempurnaan regulasi nasional yang terkait dengan upaya pelaksanaan reformasi birokrasi
Nasional	Meso	menjalankan fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L dan Pemda
Kementerian/ Lembaga/ Pemda	Mikro	menyangkut implementasi kebijakan/ program reformasi birokrasi sebagaimana digariskan secara nasional yang menjadi bagian dari upaya percepatan reformasi birokrasi pada masing-masing K/L dan Pemda

Pelaksanaan reformasi birokrasi dipimpin langsung oleh Wakil Presiden selaku Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi, sedangkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional. Selain itu ada Tim *Quality Assurance* (TQA) yang diketuai oleh Kepala BPKP, dan Tim Independen (TI) yang diketuai oleh Erry Riyana Hardjapamekas, mantan Wakil Ketua KPK. Kedua tim ini (TQA dan TI) akan memberikan rekomendasi kepada Komite Pengarah Reformasi Birokrasi, berdasarkan evaluasi yang dilakukannya terhadap instansi yang akan, sedang dan yang sudah melaksanakan reformasi birokrasi.



Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun peran Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional antara lain adalah menetapkan kebijakan, strategi, dan standar bagi pelaksanaan reformasi birokrasi dan kinerja operasi birokrasi. Peran Tim Reformasi Birokrasi Nasional antara lain adalah merumuskan kebijakan dan strategi operasional reformasi birokrasi serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional bertanggung jawab kepada Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional. Tim Reformasi Birokrasi Nasional dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional.

Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dibantu oleh Tim Independen, dan Tim *Quality Assurance* yang berperan antara lain melakukan monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim Reformasi Birokrasi K/L dan Pemda berperan sebagai penggerak, pelaksana dan pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing K/L dan Pemda.

Keberhasilan reformasi birokrasi dapat dilihat pada Indikator keberhasilan reformasi birokrasi di bawah ini:

No	Indikator	Base Line (2009)	Target (2014)
a	Penilaian Indeks Persepsi Korupsi (IPK)	2,8	5.0
b	Opini BPK terhadap pemeriksaan keuangan (WTP)	Pusat	42,17%
		Daerah	2.73%
c	Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64
		Daerah	6,46
d	Peringkat Kemudahan Berusaha	122	75
e	Indeks Efektivitas Pemerintahan	-0,29	0,5
f	Instansi Pemerintah yang akuntabel	24%	80%

Pada tahun 2025, pencapaian sasaran-sasaran diatas secara bertahap, diharapkan telah dihasilkan *governance* yang berkualitas, sehingga semakin baik pula hasil pembangunan (*development outcomes*) yang ditandai dengan:

1. Tidak ada korupsi ® Pencegahan dan Penindakan KKN
2. Tidak ada pelanggaran/sanksi;®Peraturan berjalan lancar
3. APBN dan APBD baik; ® Manajemen Pembangunan
4. Semua program selesai dengan baik®Output/Outcome
5. Semua perizinan selesai dengan cepat dan tepat
6. Komunikasi dengan publik berjalan baik
7. Penggunaan waktu (jam kerja) efektif dan produktif
8. Penerapan reward dan punishment secara konsisten dan berkelanjutan
9. Hasil pembangunan nyata, yakni pro growth (pertumbuhan), pro job (lapangan kerja), dan pro poor (pengurangan kemiskinan).

Birokrasi pemerintah harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan profesional. Birokrasi harus sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bekerja untuk memberikan pelayanan prima, transparan, akuntabel, dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Semangat inilah yang mendasari pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah di Indonesia.

Pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah harus mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Kinerja akan meningkat apabila ada motivasi yang kuat secara keseluruhan, baik di pusat maupun di daerah. Motivasi akan muncul jika setiap program/kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan keluaran (*output*), nilai tambah (*value added*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem *reward* dan *punishment* yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan.



Kunci keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi terletak pada beberapa hal berikut.

### **a. Komitmen Nasional**

Komitmen nasional ditunjukkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 yang menegaskan reformasi birokrasi sebagai prioritas utama, dan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional.

### **b. Penggerak Reformasi Birokrasi**

Penggerak reformasi birokrasi secara nasional adalah Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dipimpin oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, Tim Reformasi Birokrasi Nasional dipimpin oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional, Tim Independen dan Tim *Quality Assurance*. Selanjutnya, secara instansional penggerak reformasi birokrasi adalah pimpinan K/L dan Pemda. Penggerak reformasi birokrasi harus berdaya tahan tinggi terhadap tantangan dan hambatan serta memiliki daya dobrak dan kreativitas untuk melaksanakan program-program terobosan, baik secara horizontal maupun vertikal.

### **c. Muatan Reformasi Birokrasi**

Muatan reformasi birokrasi dirumuskan dalam GDRB 2010-2025, RMRB 2010-2014, RMRB 2015-2019, dan RMRB 2020-2024. Pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan dengan penetapan prioritas K/L dan Pemda berdasarkan kepentingan strategis bagi negara dan manfaat bagi masyarakat.

**d. Proses Reformasi Birokrasi dilakukan dengan cara:**

**1) Desentralisasi**

Setiap K/L dan Pemda melakukan langkah-langkah reformasi birokrasi dengan mengacu kepada GDRB 2010-2025 dan RMRB 2010-2014 dan seterusnya, sesuai dengan karakteristik masing-masing institusi.

**2) Serentak dan bertahap**

Penyebarluasan pemahaman tentang GDRB 2010-2025 dan RMRB 2010-2014 dan seterusnya, dilakukan secara serentak kepada seluruh K/L dan Pemda dalam rangka efektivitas pencapaian target sasaran pelaksanaan reformasi birokrasi. Setiap K/L dan Pemda memiliki karakteristik yang berbeda sehingga reformasi birokrasi dilakukan dengan titik awal dan kecepatan yang berbeda. Format yang sama diterapkan untuk K/L dan Pemda secara bertahap sesuai dengan kesiapan masing-masing K/L dan Pemda.

**3) Koordinasi**

Reformasi birokrasi dilakukan dengan langkah-langkah yang terkoordinasi secara nasional dengan acuan GDRB 2010-2025 dan RMRB 2010-2014 dan seterusnya. Reformasi birokrasi dikoordinasikan secara nasional oleh Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional, pelaksanaan sehari-hari dilaksanakan oleh Tim Reformasi Birokrasi Nasional, dan implementasi program-program dilaksanakan oleh K/L dan Pemda, serta dimonitor dan dievaluasi secara periodik, berkelanjutan, dan melembaga.

Aparatur harus sadar bahwa reformasi birokrasi akan mengubah birokrasi pemerintah menjadi birokrasi yang kuat dan menjadi pemerintahan kelas dunia, yang mampu memberikan fasilitasi dan pelayanan public yang prima dan bebas dari KKN. Untuk itu, reformasi birokrasi harus



dilakukan secara sungguh-sungguh, konsisten, melembaga, bertahap, dan berkelanjutan. Dengan demikian, diharapkan akan terbentuk birokrasi yang mampu mendukung dan mempercepat keberhasilan pembangunan di berbagai bidang. Kegiatan ekonomi akan semakin meningkat dan secara *agregat* akan mendorong pertumbuhan ekonomi lebih tinggi. Dengan kegiatan ekonomi yang semakin luas, akan tersedia basis penerimaan negara yang lebih besar untuk membiayai keberlanjutan reformasi birokrasi dan pembangunan di bidang lainnya yang lebih luas.

\*\*\*\*

\*) Kepala Biro Hukum dan Humas Kementerian Pendayagunaan  
Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi,

# **Good Governance, Kebijakan Publik dan Legitimasi Etis**

**Dr Imam Hanafi, S.Sos, M.Si M.Si (MAB)**

## **Abstrak**

*Implementasi good governance ditunjukkan dengan keadilan para pemegang kuasa pengelolaan negara. Pemerintah memimpin bangsa mendayagunakan sumber daya untuk kemaslahatan rakyat banyak. Pemerintah juga menunjukkan kekuatan atas kedzaliman dalam akses sumberdaya, persaingan global, dominasi dalam eksploitasi sumber daya oleh korporasi dan negara-negara lain yang menjadi penyebab krisis. Sumber daya dibawah kuasa negara dengan pemerintahan yang mendistribusikannya kepada rakyat sesuai dengan dharma bhakti. Sebagian terbesar rakyat berpartisipasi dan menjadi subyek dalam proses pengambilan keputusan publik. Tulisan ini mencermati persyaratan good governance dan atmosfir implementasinya. Telaah lebih berdasarkan kajian pustaka.*

## **Filsafat Politik Keadilan dan Legitimasi Etis**

**K**eadilan adalah salah satu filsafat politik yang mendasari berdirinya Negara Indonesia. Negara Indonesia dibangun dengan tujuan keadilan yang antara lain bermakna kesejahteraan rakyat sesuai dengan dharma bhaktinya. Keadilan merupakan prasyarat untuk keutuhan. Pilihan keadilan sebagai salah satu tiang negara merupakan bagian kecerdasan para pendiri negara dalam melihat karakter dan suasana hati rakyat Indonesia. Sebagai sebuah tujuan, keadilan akan menuntun ke mana arah kehidupan bernegara.



Dalam politik administrasi negara, filsafat politik berhadapan dengan pertanyaan legitimasi etis. **Setiap kebijakan publik harus mendapatkan pasokan dukungan dari segi-segi yang akuntabel dan rasional, tidak hanya pragmatis.** Misalnya kebijakan untuk mempertahankan uang kertas dalam kebijakan moneter. Uang kertas mungkin akan memudahkan dalam pencetakannya dan transaksi ekonomi. Uang kertas tidak mempunyai legitimasi etis ketika juga digunakan oleh pemerintah untuk mengambil kekayaan rakyat dengan cara pencetakannya secara besar-besaran atau peningkatan jumlah “uang di awang-awang” melalui *quantitative easing*. Kebijakan yang dianggap memiliki legitimasi etis lebih tinggi adalah pencetakan uang dengan nilai nominal sesuai nilai intrinsiknya misalnya emas dan uang perak. Kebijakan ini akan mempertahankan kesejahteraan dalam dimensi waktu apapun dan mencegah pengambilan kekayaan rakyat oleh otoritas.

Kebijakan untuk menyerahkan eksploitasi sumber daya alam ke pihak asing mungkin akan memudahkan pemerintah (atau suatu kelompok dalam pemerintahan) memperoleh tambahan sumber daya finansial. Kebijakan ini tidak mempunyai legitimasi etis disebabkan bagian pendapatan terbesar adalah pihak asing, kemudian kompradornya yang bisa dari suatu rezim atau oknum pemerintah memperoleh bagian kecil. Sementara pemerintah dan rakyat hanya memperoleh bagian sangat kecil saja atau nyaris tidak memperoleh bagian sama sekali.

Kebijakan privatisasi atas sarana-prasarana publik juga demikian. Legitimasi pragmatis untuk perolehan sumber daya finansial dalam waktu singkat dan alasan keterpaksaan seringkali dibuat-buat. Apalagi legitimasi ini didukung oleh sebagian kecil analis, korporasi multi nasional dan organisasi internasional. Organisasi internasional berpartisipasi aktif dalam kebijakan itu karena pengendalian dan/ atau kooptasi korporasi multinasional. Legitimasi etis dan kemudian juga legitimasi pragmatis dicabut oleh rakyat ketika pada akhirnya terbukti bahwa privatisasi hanya merupakan suatu jalan pengalihan

sumber daya publik ke privat. Privatisasi lebih menguntungkan privat daripada publik. Pada akhirnya bahkan legitimasi atas pemerintahan dicabut sama sekali.

*Bail out* dalam kebijakan keuangan mungkin akan menyelamatkan bank dan sebagian nasabahnya. Kelompok dalam eksekutif, legislatif dan yudikatif lantas bisa melanjutkannya dengan mengajukan berbagai alasan pembenar, misalnya dengan menyebut sebagai tindakan darurat penyelamatan, bank dan nasabah itu adalah bagian dari rakyat. Apalagi kadang didukung oleh analisis dari sebagian kecil akademisi. Kebijakan ini tidak mempunyai legitimasi etis ketika berkali-kali terbukti bahwa *bail out* merugikan rakyat (untuk menyebut mayoritas dari penduduk suatu negara) yang mengalami penurunan kesejahteraan disebabkan *penggelontoran* uang besar-besaran. Juga fakta kebijakan dan fakta hukum yang menunjukkan bahwa dana *bail out* mengalir ke kelompok-kelompok elit.

Modernisasi pasar-pasar tradisional mungkin akan meningkatkan kekayaan sebagian anggota masyarakat, misalnya investor, keluarga, sebagian oknum pemerintahan. Dari segi keindahan dan kebersihan tentu modernisasi itu patut untuk dijalankan dan didukung. Modernisasi harus makin didukung apabila jika memberikan fasilitas untuk tumpuan hidup rakyat kebanyakan dan pendapatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara berkelanjutan. Modernisasi tidak memperoleh legitimasi etis jika terjadi sebaliknya.

Pokok soal legitimasi etis merupakan konsentrasi dari setiap filsafat politik yang dipilih oleh sebuah bangsa. Dalam beberapa kasus itu, mudah untuk diterangkan bahwa hakikatnya filsafat politik selalu menuntut agar segala kebijakan publik dan klaimatas hak untuk menata masyarakat bisa dipertanggungjawabkan. Pakem pragmatisme perlu dipakai sebagai salah ukuran saja dalam kebijakan publik, termasuk dalam *agenda setting*, formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Sumber ilmu pengetahuan tetap mendapatkan tempat terhormat.



Ukuran-ukuran pragmatis harus diberi ruang yang layak. Analisis kuantitatif tentang nilai investasi yang harus ditanam agar terbuka kesempatan kerja misalnya, merupakan instrumen yang harus ada, tidak dapat ditanggalkan. Keberadaannya harus eksis sebagai alasan munculnya keperluan kebijakan publik. Namun, alat dan tujuan pragmatis pada akhirnya harus dituntun agar penerapannya tidak bertentangan dengan kepentingan etis dari filsafat politik yang telah diikrarkan, yakni terwujudnya keadilan. Dengan demikian maka suatu *governance* memperoleh legitimasi etis dan legitimasi pragmatis yang akan menjadi jaminan penting keberlanjutannya.

## Good Governance dan Kebijakan Publik

*Good governance* adalah sebuah bentuk kesadaran akan tanggung jawab dalam pengelolaan pemerintahan. *Good governance* ada bila para birokrat menggunakan jabatannya untuk melayani masyarakat luas, bukan untuk melayani diri sendiri. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau kelompok tertentu. Persyaratan penting bagi *good governance* adalah kewajiban akuntabilitas dan kesediaan untuk bereaksi (positif terhadap aspirasi dan kebutuhan dasar para pemilih).

Legitimasi etis merupakan alat ukur implementasi filsafat politik. Legitimasi pragmatis merupakan alat ukur implementasi rasional. Kebijakan publik adalah penghubung legitimasi etis dengan filsafat politik. Indonesia yang mempunyai tujuan ideal keadilan membutuhkan formulasi kebijakan publik yang mengarah kepada tujuan filsafat politik tersebut, agar memperoleh legitimasi etis. Sebuah kebijakan akan memperoleh legitimasi etis apabila memperhatikan dengan sungguh-sungguh hajat hidup dan hajat kesejahteraan rakyat.

Implementasi kebijakan publik untuk menjalankan filsafat politik keadilan itu bisa menggunakan 3 (tiga) tipe: 1) kebijakan patronase, 2)

kebijakan regulasi dan 3) kebijakan redistribusi. Kebijakan patronase berfokus kepada upaya pemerintah (negara) menyiapkan insentif bagi individu atau korporasi untuk melakukan kegiatan yang mereka enggan mengerjakannya bila tidak ada imbalan. Kebijakan publik tipe ini biasanya memakai pola insentif untuk kesediaan para pelaksana menunaikan tugasnya. Kebijakan subsidi, kontrak dan lisensi adalah beberapa contoh. Kebijakan regulasi konsentrasinya lebih banyak ditujukan untuk memberikan hukuman terhadap kegiatan-kegiatan yang melanggar kepentingan publik. Kebijakan redistribusi umumnya digunakan untuk menyebarkan tingkat kemakmuran melalui alokasi keuntungan dari kelompok yang lebih mapan ke kerumunan orang-orang lemah (*mustadhafin*). Ketiga tipe implementasi kebijakan tersebut meyakinkan bahwa instrumen untuk menjangkau cita-cita keadilan masih perlu ditingkatkan.

Sebuah kebijakan disebut kebijakan publik apabila merupakan keputusan dan tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah harus sepenuhnya berkonsentrasi untuk mencapai tujuan ideal keadilan dengan memperhatikan dan menyelesaikan persoalan rakyat. Karenanya, kebijakan publik bukan sekedar apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah. Untuk menunjukkan mana kepentingan publik dan mana urusan privat, pembedanya adalah tujuan keadilan bagi hajat hidup dan kesejahteraan sebagian besar rakyat. Bukan sekedar sedikit orang yang mengaku atau tidak mengaku sebagai rakyat juga. *Good governance* mampu menunjukkan untuk tampil ke muka aparaturnya yang bertindak sesuai dengan tujuan filsafat keadilan. *Good governance* juga mampu menggusur (atau menysihkan) aparaturnya yang bertindak melanggar filsafat keadilan, yang antara lain tidak bisa membedakan mana kepentingan sebagian (kecil) rakyat, mana kepentingan rakyat banyak. Meskipun kadang-kadang sebagian kecil rakyat itu meyakinkan aparaturnya bahwa mereka adalah rakyat juga. Apalagi aparaturnya yang mencederai nilai keadilan.



## Permusyawaratan versus Demokrasi, *Good versus Bad Governance*

Struktur demokrasi sebagai satu diantara sejumlah persyaratan-*good governance* belum cukup untuk menjamin munculnya elite yang sadar dan bertanggungjawab. Persyaratan demokrasi dalam *good governance* bisa diabaikan. Pemimpin yang lahir dalam struktur dan fungsi (sistem) demokratis tidak selalu aspiratif, bisa menjadi aktor *bad governance*. Pemimpin yang lahir dari sistem di luar demokrasi sangat mungkin lebih aspiratif dan mampu memimpin menuju kesejahteraan/ menjadi aktor *good governance*.

Dalam cerita klasik, Ravana dari Alengka Diraja mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kejayaan negaranya melampaui bangsa-bangsa kulit putih yang disebut dewa-dewa. Ia membangun kota-kota yang keindahannya melebihi kota-kota bangsa kulit putih yang disebut kahyangan. Ia adalah maharaja pribumi India berkulit hitam dari wangsa Rakshasa (dalam ideologi antroposentrisme orang-orang kulit putih disebut bukan manusia, Demon, Buto dan menjadi tokoh antagonis). Padahal Ravana adalah penguasa tiga dunia yang gagah berani, pantang menyerah, pembela kehormatan wangsa pemuja Siva yang saleh, pahlawan bangsanya, penganut matriarki. Ia maharaja terpelajar yang menguasai Veda dan memiliki penasihat-penasihat bijaksana. Menjadi pertanyaan penting mungkinkah tuduhan sebagai raksasa gila yang haus darah, kejam, mabuk kemenangan, bermoral rendah, pongah dan licik yang ditudingkan kepadanya adalah akibat doktrin hegemonis Ras Arya terhadap Ras Kulit Berwarna? Atau pendiskreditan atas yang menang terhadap yang terjajah? Sejarah telah ditulis oleh para pemenang. Tuduhan ini barangkali yang kemudian diulang-ulang oleh Bangsa Barat kepada Para Pemimpin Rakyat dari Timur (Asia, Afrika dan juga Amerika Latin) yang tidak mau tunduk atas hegemoni Barat dalam eksploitasi sumber daya.

Dalam sejarah Abad Pertengahan, Sultan Muhammad Tsany (Sultan Mehmed II) menaklukkan Kekaisaran Romawi Timur. Ia ahli strategi

militer, pakar sains, matematika dan menguasai 6 (enam) bahasa saat berumur 21 tahun. Sultan dikenal sebagai seorang pemimpin yang hebat, pilih tanding dan tawadhu' sebagaimana Sultan Salahuddin Al-Ayyubi yang melegenda dan Sultan Saifuddin Mahmud Al-Qutuz (Pahlawan dalam peperangan di 'Ain Al-Jalut melawan tentara Mongol).Kejayaannya dalam menaklukkan Konstantinopel menyebabkan banyak kawan dan lawan kagum dengan kepemimpinan, taktik dan strategi yang mendahului zamannya. Ia mengganti nama Konstantinopel menjadi Islambol (kemudian diganti oleh Mustafa Kemal Ataturk menjadi Istanbul).

Dalam sejarah modern sangat jelas. Partai yang lahir dalam struktur demokratis tidak semuanya (atau semuanya tidak?) bersih. Pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat dalam sistem demokratis dengan dana yang sangat besar tidak semuanya (atau semuanya tidak?) bersih. Padahal dana itu mampu membangun dalam jumlah besar sarana prasarana pendidikan, ekonomi dan sosial yang secara langsung meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ratusan ribu unit sekolah, pasar, klinik, usaha mikro, kecil dan menengah bisa dibantu. Jutaan rakyat bisa langsung meningkat kesejahteraannya. Ini semua diabaikan untuk sebuah sistem yang didiktekan, dipaksakan atau diancamkan yaitu demokrasi.

Beberapa puluh tahun hingga hari-hari inipun contoh di berbagai negara dalam berbagai aspek juga menunjukkan perih yang jelas. Setelah merayakan kemenangan demokrasi di negaranya, orang semakin kehilangan kepercayaan pada sistem pemerintahan baru mereka. Para elite tidak mampu, tidak mau bahkan menjadi bagian para mafia ekonomi, politik, hukum dan berbagai sektor. Segelintir orang dalam waktu singkat menjadi kaya raya, sebagian besar orang semakin miskin. Pemerintah menipu rakyat dengan menyebut tingkat pendapatan yang semakin meningkat dengan mengabaikan inflasi. Gaya tipuan yang lain dengan menyebut bahwa jumlah kemiskinan menurun sementara



ambang batas standar kemiskinan juga diturunkan. Standar universal dan berkelanjutan yaitu emas diabaikan. Pemerintah gagal memenuhi kebutuhan rakyat banyak yang semakin miskin. Ketika banyak orang miskin, eksekutif, legislatif dan yudikatif yang dipilih secara demokratis terus berpesta pora. Dana besar yang juga dari uang rakyat disediakan untuk membangun citra. Rakyat juga dilalaikan dengan isu-isu tidak penting melalui media yang sudah dibeli. Tak heran bahwa semakin banyak rakyat merindukan masa lalu. Stabilitas dan lapangan pekerjaan menjadi prioritas, yaitu ketika negerinya masih dikuasai rezim otoriter. Orang-orang ini tidak melihat manfaat demokrasi. Demokrasi bukan syarat (apalagi prasyarat) *good governance*. Demokrasi hanya melahirkan parta-partai politik, tidak mampu mencegah partai dari korupsi, membangga-banggakan kelompoknya dan mengabaikan kelompok lain (*ashobiyah*). Demokrasi semestinya menyelesaikan bukan menyuburkan fundamentalisme, menyudahi kebencian antar kelompok. Demokrasi semestinya mampu menahan pemerintah mengucurkan dana besar untuk sedikit orang sementara jutaan rakyatnya hidup dalam kemiskinan yang pahit.

*Bad governance* berbagai negara, seakan mempertegas bahwa demokrasi menjadi hambatan bagi terciptanya *good governance*. Lantas masyarakat Indonesia yang dipelopori oleh kaum cendekiawan menoleh kembali ke falsafatnya semula, yaitu syuro/permusyawaratan. Keadilan hanya mungkin apabila didahului permusyawaratan. Permusyawaratan (bukan demokrasi) adalah prasyarat keadilan.

Rakyat menyadari bahwa bukan demokrasi penyebab *bad governance*. Negara-negara Timur bukan memperkecil tetapi memperbanyak demokrasi. Demokrasi sekedar didiskusikan dalam aras formal, dijadikan simbol politik. Lalu para aparatur negara sebagai pelaksana *governance* puas bahwa asas demokrasi telah ditanamkan dalam konstitusi. Belum disadari bahwa demokrasi akan berfungsi bila sebanyak mungkin masyarakat mempunyai akses pada pendidikan

dan sumber daya material. Demokrasi adalah sebuah filsafat (radikal) tentang keterlibatan masyarakat. Demokrasi bertumpu pada keyakinan bahwa melalui wacana publik yang melibatkan semua warga, akan menghasilkan manusia-manusia yang merajut sebuah sistem yang cocok bagi kehidupan bersama. Untuk menciptakan sebuah demokrasi partisipatoris, diperlukan program yang jelas dalam memerangi kemiskinan serta memperluas (kesempatan) pendidikan. Penghargaan/ pengutamaan terhadap kebenaran darimanapun sumbernya dan pengabaian kesalahan/keburukan meskipun dari penguasa menjadi ruh dari demokrasi yang berdasarkan permusyawaratan. Dalam filsafat negara Indonesia, ini disebut sebagai sebagai hikmat kebijaksanaan.

Dampak *bad governance*, misalnya kemiskinan dengan berbagai turunannya (angka harapan hidup, tingkat kesehatan, buta aksara, akses air bersih, kematian ibu melahirkan, kematian bayi) dan indikator lain, bukan sekedar kuantitatif (beban utang berlipat-lipat daripada anggaran untuk pengembangan kualitas manusia seperti pangan bergizi, pendidikan dan kesehatan, perilaku konsumtif bukan produktif, ketergantungan pada impor, pembebanan pajak terlalu besar, inflasi, pencetakan uang dalam jumlah besar, *quantitative easing*) semestinya menggetarkan hati pemegang kuasa atas pengelolaan negara. Beberapa dari indikator itu bahkan telah sangat melemahkan, misalnya hutang yang terlalu besar yang menampatkan suatu negara pada perangkap hutang permanen. Apalagi apabila penyelenggara negara turun ke bawah merasakan kemiskinan sebagian besar rakyat itu, bukan sekedar membaca angka-angka.

Mungkin, banyak pemerintah pesimis dan menganggap *good governance* diupayakan. Apalagi *good governance* bersifat universal, tidak sekedar memperjuangkan sumber daya bagi rakyatnya sendiri. Pemerintahan yang melakukan eksploitasi di suatu negara lain untuk rakyatnya dengan mengabaikan kesejahteraan rakyat di negara yang dieksploitasi disebut telah bertindak *bad governance*. *Good governance*



adalah pekerjaan besar. Akan tetapi, dalam keterbatasan, setiap individu bisa melakukan sesuatu, misalnya dengan mendorong dan menguatkan pemerintah dan/atau kelompok-kelompok masyarakat madani untuk ikut berpartisipasi meningkatkan kesejahteraan diri dan generasi penerus. *Good governance* hanya akan mungkin terwujud, bila setiap di dari masyarakat berjuang untuk perbaikan kehidupan diri dan masyarakat.

**Bahan Bacaan:**

Hanafi, Imam. *Good Governance, Demokrasi Keadilan Atas Akses Sumberdaya*. Jurnal Administrasi Negara Vol II, No. 1, September 2001: 73 " 75

Yustika, Ahmad Erani. *Negara dan Kaum Miskin*. Kompas, 19 September 2003. [https://unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=2588&cid=3&caid=22&gid=1](https://unisosdem.org/article_detail.php?aid=2588&cid=3&caid=22&gid=1)

Yustika, Ahmad Erani. *Pengusuran: Keadilan Sosial dan Kebijakan Publik*.

Sunyoto, Agus. Rahuwana Tattwa. 2007. LKIS

Wolf, Robert, "Definitions of Policy Analysis". School of Policy Studies, Queen's University

Kilpatrick, Dean, "Definitions of Public Policy and Law". <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>

Schuster II, W. Michael, "For the Greater Good: The Use of Public Policy Considerations in Confirming Chapter 11 Plans of Reorganization". *Houston Law Review*, Vol. 46, p. 467, 2009. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1368469](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1368469).

Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd Edition)

\*\*\*



# PERUNDANG-UNDANGAN, MENUJU REGULASI YANG TERTIB, TIDAK TUMPANG TINDIH DAN KONDUSIF

Oleh:

Arief Hidayat<sup>1</sup> & Sri Nur Hari Susanto<sup>2</sup>

## A. Pendahuluan

Reformasi hukum pada dasarnya menjadi satu agenda penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Agenda reformasi hukum ini dapat melingkupi pembaruan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai ke tingkat Peraturan Desa. Di samping itu lingkup reformasi hukum itu juga menyentuh aspek penataan berbagai institusi hukum dan politik (mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa), dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir dari berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kearah kondisi dinamis, yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman. Dengan demikian agenda reformasi hukum akan mencakupi reformasi di bidang perundang-undangan (*legal substance*), kelembagaan (*legal institution*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di In-donesia sampai saat ini masih terus berlangsung, karena peraturan perundang-undangan menjadi salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasional. Namun demikian masih banyak ditemukan peraturan perundang-undangan bermasalah baik

---

1 Arief Hidayat, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

2 Sri Nur Hari Susanto, Lektor Kepala-Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, kini sedang menempuh studi S3 di Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP.

dari segi substansi, prosedur maupun aspek *legal drafting*-nya.<sup>3</sup> Paling tidak ada 3 (tiga) persoalan utama di bidang materi hukum ini yaitu:

- (a) Tumpang tindih (*overlapping*) dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan sehingga hal ini memerlukan harmonisasi dan sinkronisasi ;
- (b) Perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan
- (c) Peraturan pelaksanaannya yang acapkali menjadi penyebab terhambatnya perundang-undangan tersebut dalam implementasinya.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia mempunyai karakteristik dan corak tersendiri dan hal ini oleh Philipus M Hadjon disebut sebagai “Negara Hukum Pancasila” yang mempunyai elemen atau ciri-ciri sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dalam upaya mencapai tujuan negara yang diwujudkan melalui pembangunan di segala bidang, maka peranan hukum administrasi negara (HAN) sangat dominan. Hal demikian itu disebabkan karena hakikat dan inti dari HAN adalah<sup>5</sup>:

- 
- 3 *Ahmad M Ramli, Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Makalah pada Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Hotel Bumikarsa, Jakarta, 11-13 Maret 2008, hlm.1*
  - 4 *Philipus M Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm.90.*
  - 5 *Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 5-6.*



1. Memungkinkan administrasi (negara) untuk menjalankan fungsinya;
2. Melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi (negara) dan juga melindungi administrasi (negara) itu sendiri.

Oleh karena itu sikap tindak pejabat administrasi dalam menjalankan fungsi pemerintahan, dapat digolongkan ke dalam sikap tindak biasa dan sikap tindak hukum yang meliputi hukum perdata dan hukum publik. Wujud sikap tindak pejabat administrasi dengan demikian meliputi:<sup>6</sup>

1. Membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti materiil pada satu aspek dan pada aspek lain membuat ketetapan (*beschikking*). Yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti materiil di sini adalah ketentuan-ketentuan yang bentuknya bukan undang-undang dan tingkat derajatnyapun di bawahnya;
2. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara;
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Hal demikian terlihat bahwa tiga fungsi sikap tindak pejabat administrasi dalam menjalankan pemerintahan termasuk menyelenggarakan pembangunan nasional makin lama semakin luas dan kompleks. Konsekuensi logisnya menurut Prajudi Atmosudirdjo<sup>7</sup> adalah:

1. Masyarakat makin lama makin sangat bergantung kepada keputusan pejabat administrasi (negara). Oleh karena makin lama makin banyak urusan yang diikat kepada suatu izin atau persetujuan pemerintah;
2. Bagaimana membuat administrasi (negara) berfungsi secara sehat dan selalu memenuhi syarat sebagai aparatur (negara) yang *bonafide*.

---

6 *Sjachran Basah, loc cit.*

7 *Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992), hlm.81*

Sejalan dengan itu, Sjachran Basah<sup>8</sup> mengemukakan pula bahwa fungsi hukum itu sendiri dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat berpanca-fungsi, yaitu:

1. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun dan membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
2. *Integratif*, sebagai pembina kesatuan bangsa;
3. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara (termasuk di dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
4. *Perfektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
5. *Korektif*, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

## **B. Permasalahan.**

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan di muka, maka isu utama yang menjadi pangkal masalah dari makalah ini sebagai berikut: bagaimanakah membentuk peraturan perundang-undangan yang tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif?

## **C. Pembahasan**

Di dalam membentuk peraturan perundang-undangan secara tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif, .maka harus diperhatikan terlebih dahulu tentang kaidah-kaidah yang mendasari dan menjadi rambu-rambu dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

---

8 *Sjachran Basah, Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA), (Jakarta ; Rajawali Pers, 1992), hlm.3*



Kaidah-kaidah tersebut dapat melingkupi asas-asas peraturan perundang-undangan, aspek-aspek dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan. Di samping itu perlu juga untuk diperhatikan aksesibilitas publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan (akses informasi dan partisipasi); jenis norma, perumusan norma, dan bahasa serta perancangan untuk penegakan hukum peraturan perundang-undangan

## C.1. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangn

### 1. Asas Asas tentang Pembentukannya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan (Pasal 1 angka 1 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meliputi:

#### a. Kejelasan tujuan.

*“bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai”.*

#### b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

*“bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang*

*berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang."*

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.

*"bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya."*

d. Dapat dilaksanakan

*"bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memper-hitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masya-rakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis."*

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan."

*"bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibuat karena me-mang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasya-rakat, berbangsa, dan bernegara."*

f. Kejelasan rumusan.

*"bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dime-ngerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelak-sanaannya."*

g. Keterbukaan.

*"bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan."*



## 2. Asas Asas Tentang Berlakunya

Tentang berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dalam arti material, dikenal beberapa asas, yaitu:

### (1) Undang-Undang tidak berlaku surut.

Asas ini dapat dikenali melalui Pasal 3 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (disingkat AB) yang berbunyi: "*De Wet verbindt allen voor het toekomstige en heft geen terugwerkende kracht*" (Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut).

Di dalam praktik, asas yang menyatakan bahwa "undang-undang tidak berlaku surut", mensyaratkan peraturan perundang-undangan hanya berlaku bagi peristiwa atau perbuatan yang dilakukan sejak peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan berlaku atau berlaku atas peristiwa sebelum peraturan perundang-undangan itu diberlakukan. Jika suatu peraturan perundang-undangan akan diberlakukan surut, maka harus diambil ketentuan yang paling menguntungkan pihak yang terkena. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUH Pidana yang menyatakan, "tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahului" (*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*).<sup>9</sup>

### (2). Asas *Lex superiori derogat lex inferiori*

Asas ini menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Dengan demikian terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih rendah tidak dapat atau tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi. Asas ini berlaku apabila terjadi pertentangan

---

9 Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan Dan Yurisprudensi*, (Bandung, Alumni, 1979), hlm.16.

antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berbeda (yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi), maka dengan demikian peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah harus disisihkan. Dalam penerapan asas ini perlu dirujuk Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai pengganti UU No.10 Tahun 2004.

(3). Asas *Lex specialis derogat lex generalis*

Menurut asas ini, peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan yang bersifat umum. Berbeda dengan asas *lex superiori derogat legi inferiori*, asas *lex specialis derogat legi generali* ini mengatur tentang dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, misalnya Undang-undang dengan Undang-undang, Perda dengan Perda. Perbedaannya hanya pada ruang lingkup materi muatannya yang tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.

(4). Asas *Lex posteriori derogat lex priori*.

Menurut asas ini, maka peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang lahir sebelumnya. Asas ini berkaitan dengan dua peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah yang sama, tetapi makna dan tujuannya berlainan dengan peraturan yang lama tersebut. Sebagaimana yang terjadi pada asas *lex specialis derogat legi generali*, penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang diperhadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama. Asas ini dapat dipahami bahwa, peraturan perundang-undangan yang baru lebih mencerminkan kebutuhan dan situasi yang sedang berlangsung. Jika sebaliknya, peraturan perundang-undangan yang baru tidak memuat ketentuan yang dibutuhkan untuk situasi yang sedang dihadapi, dan ketentuan itu justru termuat dalam peraturan perundang-undangan yang telah digantikan, maka harus dilihat dahulu apakah ketentuan yang termuat di dalam peraturan perundang-undangan yang lama



tersebut tidak bertentangan dengan landasan filosofis peraturan perundang-undangan yang baru. Jika tidak, maka harus dinyatakan bahwa ketentuan itu tetap berlaku melalui aturan peralihan peraturan perundang-undangan yang baru. Dalam hal ini perlu dipelajari landasan filosofis dari setiap peraturan perundang-undangan yang diacunya.

(5). *Asas Welvaartstaat.*

Menurut asas ini, peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian. Agar supaya pembuat peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang ataupun peraturan itu sendiri tidak merupakan huruf mati (*“doode letter”* atau *“black letter law”*) sejak diundangkan, maka perlu dipenuhi beberapa syarat, yaitu ;

- (a) Syarat keterbukaan (*openbaarheids*), yaitu sidang-sidang di Dewan (DPR/DPRD) dan perikelakuan anggota fungsi eksekutif dalam pembuatan peraturan harus diumumkan, dengan harapan akan adanya tanggapan dari masyarakat yang berminat;
- (b) Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul (tertulis) kepada penguasa.

## C.2. Aspek Aspek Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### 1. Aspek kewenangan

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: *“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur*

yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan". Selanjutnya Pasal 1 angka 3 s/d angka 8 UU No.12 Tahun 2011 mengatur tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan dan lembaga yang mempunyai wewenang dalam pembentukannya.

## **2. Aspek Keterbukaan**

Dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

## **3. Aspek Pengawasan**

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap Rancangan Peraturan Perundang-undangan maupun pengawasan represif terhadap Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk evaluasi secara berjenjang, misalnya terhadap Raperda tentang APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Penataan Ruang. Terkait dengan pengawasan preventif ini, maka Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 903/2429/SJ tanggal 21 September 2005 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD/Perubahan APBD tahun 2006. Sedangkan mengenai evaluasi dilakukan dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan



materi Peraturan Daerah dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya.

### C.3. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Peraturan Perundang-undangan telah diatur dengan jelas dalam Pasal 10 s/d Pasal 14 sesuai dengan hierarki bentuk peraturan perundang-undangannya. Hal yang penting dalam muatan materi peraturan perundang-undangan tersebut adalah harus mencerminkan asas-asas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UU No.12 Tahun 2011 yang meliputi asas-asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, kebhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan / atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Di tingkat daerah, pedoman tentang materi muatan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota), juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Peraturan pelaksanaannya. Materi Peraturan Daerah pada dasarnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa *"Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi"*. Dalam penjelasan Pasal tersebut, yang dimaksud dengan *"bertentangan dengan kepentingan umum"* dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya

ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7 ditegaskan pula bahwa dalam membentuk Peraturan Daerah terdapat 3 (tiga) aspek penting yang perlu diperhatikan oleh setiap Perancang Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

- a. Kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Kepentingan umum; dan
- c. Peraturan daerah lain.

#### **D. Aksesibilitas Publik Dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.**

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah "*asas keterbukaan*" (huruf g) yang selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa: "*dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan*".

Implementasi dari asas keterbukaan adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang berbunyi:

Pasal 96 ayat (1): "*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*".



Ayat (2): "Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, di dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip akses informasi dan partisipasi.

## 1. Akses Informasi

Dalam rangka akses informasi, Pemerintah wajib menyebar luaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan (baik tingkat pusat maupun daerah) kepada masyarakat. Penyebarluasan bagi undang-undang dan Peraturan perundang-undangan dibawahnya dilakukan sesuai dengan perintah Pasal 88 s/d Pasal 94 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penyebarluasan dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui tentang Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan dan mengerti / memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik, atau media cetak yang ada serta media komunikasi langsung. Akses untuk memperoleh informasi ini pada dasarnya merupakan hak masyarakat secara utuh sebagaimana dijamin dalam UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

## 2. Akses Partisipasi

Mengenai partisipasi publik dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diatur secara tegas dalam Pasal 96 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Selanjutnya

mengenai tatacara bagaimana partisipasi publik tersebut dilaksanakan, mekanismenya diatur dalam Pasal 96 ayat (2) sebagaimana disebutkan di muka.

Akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah. Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, maka yang bersangkutan dapat menyampaikan sendiri kecuali dalam hal masukan secara lisan disampaikan oleh kelompok masyarakat maka harus diwakilkan pada pimpinan kelompok tersebut.

## **E. Jenis Norma, Perumusan Norma, Dan Bahasa Serta Perancangan Untuk Penegakan Hukum Peraturan Perundang-undangan.**

### **1. Jenis Norma Peraturan Perundang-Undangan**

Norma Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya terdiri atas:

- a. Norma tingkah laku (*gedrags normen*)
- b. Norma kewenangan (*bevoegdheids normen*)
- c. Norma penetapan (*bepalende normen*)

Untuk norma tingkah laku, terdapat 4 (empat) tipe norma tingkah laku yaitu:<sup>10</sup>

- a. Perintah (*gebod*), ini adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu. Di dalam peraturan biasanya digunakan kata “wajib” dan “harus”;
- b. Larangan (*verbod*), ini adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu. Di dalam peraturan biasanya digunakan kata “dilarang”
- c. Pembebasan dari suatu perintah (*vrijstelling*, dispensasi), ini adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang

---

10 J.J.H Bruggink, *Rechts Reflecties*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996), hlm.100-101.



secara umum diharuskan. Di dalam peraturan biasanya digunakan kata “kecuali”.

- d. Izin (*toestemming*, permisi), ini adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang. Di dalam peraturan biasanya digunakan kata “dapat”

Keempat tipe norma tersebut bisa digambarkan sebagai berikut:

<i>Gebod</i> (Perintah)	<i>Verbod</i> (Larangan)
<i>Toestemming</i> (Izin)	<i>Vrijstelling</i> (Dispensasi)

Untuk norma kewenangan, terdapat 2 (dua) tipe norma kewenangan, yaitu:

a. Berwenang:

- (1). Wewenang Terikat (*gebonden bevoegdheid*). Di dalam peraturan biasanya dirumuskan dengan kata “wajib” atau “harus”
- (2). Wewenang Bebas (*vrije bevoegdheid- discretionary*). Di dalam peraturan biasanya dirumuskan dengan kata “dapat” (implementasinya pejabat boleh melakukan atau tidak melakukan (*kan maar niet hoeft*)).

b. Tidak berwenang (*onbevoegdheid*):

- (1) Ketidakwenangan menyangkut substansi/materi (*onbevoegdheid ratio materiae*);
- (2) Ketidakwenangan menyangkut tempat/wilayah administrasi (*onbevoegheid ratio loci*);
- (3). Ketidakwenangan menyangkut waktu (*onbevoegdeid ratio temporis*).

## **2. Merumuskan Norma Hukum Secara Baik**

Ada 13 (tiga belas) jenis petunjuk untuk merumuskan norma hukum secara jelas (Veda R. Charrow, Myra K. Erhardt, dan Robert P. Charrow, *Clear & Effective Legal Writing, Second Edition*), yaitu:

1. *Write short sentences* (tulislah kalimat secara singkat);
2. *Put the parts of each sentences in a logical order* (letakkan setiap bagian dari kalimat pada urutan yang logis);
3. *Avoid intrusive phrases and clauses* (hindari penggunaan frasa dan klausula yang rancu);
4. *Untangle complex conditionals* (uraikan kondisi yang kompleks);
5. *Use the active voice whenever possible* (gunakan kalimat aktif sejauh-memungkinkan);
6. *Use verb clauses and adjectives instead of nominalizations* (gunakan klausula kata kerja dan kata sifat dari pada kata benda);
7. *Use the positive unless you want to emphasize the negative* (gunakan kata yang positif walaupun anda ingin menjelaskan yang sifatnya negatif);
8. *Use parallel structure* (gunakan struktur yang paralel);
9. *Avoid ambiguity in words and sentences* (hindari kemaknagandaan dalam kata dan kalimat);
10. *Choose vocabulary with care* (pilihlah perbendaharaan kata secara cermat);
11. *Avoid noun string* (hindari penggunaan kata benda yang sambung menyambung);
12. *Eliminate redundancy and extraneous words; avoid overspecificity* (kurangi kata-kata yang tumpang tindih dan asing / tak ada hubungannya);
13. *Use an appropriate style* (gunakan model/format yang tepat).



### **3. Bahasa Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga pemerintahan atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah bahasa Indonesia, tetapi “tidak sama dengan” Bahasa Indonesia. “Tidak sama dengan” dalam arti untuk hal tertentu/istilah tertentu mempunyai ciri/terminologi tersendiri baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Ciri-ciri Bahasa Perundang-undangan, antara lain:

1. Lugas dan eksak (pasti) karena menghindari kesamaan arti/kerancuan;
2. Bercorak hemat, hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
3. Obyektif dan menekan rasa subyektif dan emosi diri;
4. Membakukan makna kata-kata, ungkapan, atau istilah yang digunakan secara kon-sisten;
5. Tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan/maksud;
6. Memberikan definisi secara cermat tentang nama, sifat atau kategori hal yang didefinisikan;
7. Untuk tunggal dan jamak selalu dirumuskan tunggal.
8. Penulisan nama diri, nama jenis peraturan perundang-undangan, nama resmi institusi/lembaga pemerintahan/ketatanegaraan dan nama jabatan/atau kata yang sudah didefinisikan, dalam rumusan norma harus konsisten ditulis dengan huruf kapital tanpa kriteria berapa jumlahnya.

### **4. Perancangan Untuk Penegakan Hukum**

#### **a. Sanksi Pidana dan Sanksi Administratif**

- (1). Tanpa sanksi yang sesuai (untuk penegakan hukumnya), peraturan perundang- undangan yang dirancang sebaik apapun tidak akan efektif/tidak ada dayaguna atau hasil gunanya.

- (2). Sanksi, terkait dengan atau sebagai konsekuensi suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk suatu: Larangan; Perintah (harus); atau Kewajiban (wajib), ditambah dengan hukuman jika larangan, perintah, atau kewajiban tidak diikuti oleh yang bersangkutan/ dilanggar.
- (3). Penerapan sanksi pidana mempunyai tujuan utama:
  - (a). hukuman bagi pelanggar;
  - (b). membuat jera seseorang untuk tidak melakukan kembali pelanggaran hukum;
  - (c). mencegah pihak lain untuk tidak melakukan pelanggaran hukum.
- (4). Penegakan hukum pidana merupakan proses terbuka (melalui pengadilan), karena:
  - (a). penyelesaiannya melalui sidang pengadilan yang sifatnya terbuka untuk umum dapat dilihat oleh masyarakat umum; dan
  - (b). melibatkan beberapa aparat negara, yakni polisi, jaksa/KPK, dan hakim.
- (5). Penegakan hukum melalui hukum administrasi, dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui proses terbuka (*Contensius* – Pengadilan Tata Usaha Negara) dan tidak terbuka (*Non Contensius* – dilakukan secara langsung oleh pejabat yang diberi wewenang – dalam hal ini pejabat yang diberi wewenang menerbitkan ijin misalnya ).

## **b. Sengketa Tata Usaha Negara**

Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 53), di mana orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara



yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat (2) adalah:

- (1) Keputusan TUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Keputusan TUN bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### c. Penerapan Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana

Apakah kita akan menggunakan penegakan hukum dengan menggunakan sarana hukum administrasi atau hukum pidana, tergantung kepada kejelasan dan kecermatan dalam merancang ketentuan penegakan hukum. Hal tersebut sangat penting karena:

- (1). dampak serius pada orang atau badan yang dikenakan sanksi, dan
- (2). jika diperlukan untuk menjatuhkan sanksi, perlu jaminan bahwa tidak ada hambatan yang muncul dari ketentuan yang dirumuskan secara kabur atau tidak jelas.

Menurut van Wijk / Konijnenbelt, sanksi administrasi dirumuskan sebagai berikut: "*De sancties in het Administratiefrecht zijn de publiekrechtelijke machtsmiddelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-naleving van administratiefrechtelijke normen*" (Sanksi administrasi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik, yang dipergunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan dari norma-norma (administrasi)).<sup>11</sup>

Penegakan hukum secara administratif dapat bersifat alternatif maupun kumulatif dengan penegakan hukum secara pidana. Penegakan hukum administratif sangat relevan di daerah, dibandingkan

---

11 van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, (Gravenhage: Vuga Uitgeverij B.V., 1997), hlm.281.

dengan penegakan hukum secara pidana. Sanksi administratif penyelesaiannya biasanya lebih cepat, murah, dan efektif. Bagi pembuat peraturan, penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang *tanpa* disertai ijin, tetapi juga terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu ijin.

## **F. Penutup.**

Sebagai bagian akhir dari tulisan ini akan ditarik pokok simpulan sebagai berikut:

1. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif, maka perlu diperhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik menyangkut asas pembentukannya maupun asasnya berlakunya. Demikian pula halnya kebijakan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang telah ada maupun yang akan dibuat perlu dilakukan.
2. Aspek-aspek yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan seperti aspek kewenangan, keterbukaan dan pengawasan (preventif dan represif), perlu dipahami dan dicermati secara benar pada setiap pentahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses publik untuk mengetahui setiap rencana pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuka selebar-lebarnya, sebagai jaminan atas perlakuan hak secara adil sebagaimana dijamin oleh UU No.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.



## **DAFTAR PUSTAKA**

**Ahmad M Ramli, 2008, *Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Makalah pada Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Hotel Bumikarsa, Jakarta, 11-13 Maret.***

**J.J.H Bruggink,1996, *Rechts Reflecties, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Refleksi Tentang Hukum,PT Citra Aditya Bakti, Bandung.***

**Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya.***

**Prajudi Atmosudirdjo, 1992, *Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta.***

**Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979, *Perundang-undangan Dan Yurisprudensi, Alumni, Bandung.***

**Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Alumni, Bandung.***

**Sjachran Basah,1992, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA), Rajawali Pers, Jakarta.***

**van Wijk/Konijnenbelt, 1997, *Hoofdstukken van Administratiefrecht, Gravenhage:Vuga Uit-geverij B.V.***

\*\*\*

# **MEMBANGUN SDM APARATUR YANG BERINTEGRITAS, NETRAL, KOMPETEN, CAPABLE, PROFESIONAL, BERKINERJA TINGGI, DAN SEJAHTERA**

**Drs. Ramli Naibaho M.Si.\***

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

**S**ebagaimana kita ketahui bahwa, kedudukan dan peran Pegawai Negeri di Indonesia amat menentukan jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sesuai amanat dan tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Terdapat 4 (empat) hal pokok tujuan dibentuknya pemerintahan (Nasional) tersebut, yaitu: melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tanah Tumpah Darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hal tersebut dapat dicapai apabila Pembangunan Nasional direncanakan secara terarah, terpadu, realistis, bertahap dan berkelanjutan disusun dan dilaksanakan dengan baik oleh Aparatur Negara yang profesional, berkinerja tinggi, akuntabel dan sejahtera.

Aparatur Negara yang profesional, berkinerja tinggi, akuntabel dan sejahtera dapat dicapai melalui pengembangan sumberdaya manusia berkualitas dan berdaya saing tinggi dengan pendekatan manajemen



sumber daya manusia modern, yang menjadikan dan memberlakukan SDM Aparatur sebagai modal utama dan investasi.

Pengembangan Aparatur Negara memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan manusia Indonesia yang maju dan mandiri sehingga mampu berdaya saing dalam era globalisasi. Dalam kaitan itu, pengembangan aparatur diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur negara yang akan menghasilkan pembangunan masyarakat madani yang ditandai dengan peningkatan indeks pembangunan manusia (*human development index*) melalui peningkatan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat, terutama dalam mengurangi kemiskinan, mengurangi pengangguran dan menciptakan pertumbuhan ekonomi.

## B. Permasalahan

Untuk mewujudkan kesempurnaan Aparatur Negara tersebut secara garis besar telah ditetapkan pokok-pokok kebijakan pembangunan Aparatur Negara dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional UU nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yaitu peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia sebagai dokumen perencanaan pembangunan periode 20 (dua puluh tahun) dan Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJM Tahun 2005-2014), sebagai dokumen perencanaan pembangunan periode 5 (lima) tahun.

Rencana pembangunan tersebut ditetapkan dengan maksud dan tujuan untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (antara lain pemerintah ) di dalam mewujudkan cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi dan arah pembangunan yang disepakati bersama.

Mengenai pembangunan nasional Aparatur yang telah dilaksanakan selama ini telah banyak menunjukkan kemajuan yang dicapai, disamping masih banyak pula tantangan atau permasalahan yang belum

sepenuhnya terselesaikan. Karena itu diperlukan upaya mengatasinya dalam pembangunan 20 dan 5 tahun kedepan.

**Permasalahan umum sebagaimana digambarkan dalam RPJP dan RPJM adalah, masih terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dan belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi dan berkualitas serta masih rendahnya kinerja sumberdaya manusia aparatur.**

Sedangkan permasalahan dalam pengembangan manajemen kepegawaian adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan formasi belum sepenuhnya didasarkan atas analisis beban kerja untuk memperoleh kebutuhan riil organisasi, sebagaimana ditetapkan pada PP 97 Tahun 2000 jo PP 54 Tahun 2003 dan Kep. Menpan Nomor 75 Tahun 2004, pada umumnya unit pengelola kepegawaian hanya meminta kepada unit-unit akan kebutuhan pegawai, sehingga belum teridentifikasi berapa kebutuhan akan jumlah maupun kualitas secara riil dan berapa jumlah kelebihan pegawai menurut jabatan. Selain itu instansi juga belum memiliki perencanaan kepegawaian untuk periode lima tahunan.
2. **Pengadaan Pegawai Negeri Sipil belum sepenuhnya berdasarkan kebutuhan riil organisasi, terutama menyangkut jumlah dan kualifikasi pendidikan.** Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongnya formasi disebabkan oleh adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti dan meninggal dunia maupun adanya peningkatan beban kerja/tugas/pekerjaan. Pengadaan pegawai harus tetap berdasarkan kebutuhan, baik dalam arti jumlah maupun kualitas/kompetensi jabatan yang diperlukan. Proses pengadaan belum sepenuhnya memenuhi prinsip-prinsip obyektifitas, transparansi, tidak diskriminatif, bebas KKN, dan akuntabilitas serta tidak dipungut biaya.



3. **Pendidikan dan pelatihan bagi SDM Aparatur belum berbasis kompetensi (*competency-based training*).** Program-program pelatihan belum dirancang untuk menjembatani kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatan dan kompetensi yang diharapkan dimiliki pegawai. Selama ini pelatihan yang dilakukan hanya untuk memenuhi prosedur dan program kerja. Pelatihan seperti ini pada umumnya hanya menghasilkan peserta pelatihan yang berfokus pada pengetahuan dan keterampilan saja.
4. **Pengangkatan dalam jabatan, promosi, dan mutasi belum sepenuhnya berdasarkan kompetensi dan kinerja.** Pelaksanaan pengangkatan dalam jabatan dan promosi seringkali tidak memiliki pola yang jelas bahkan ironisnya pegawai seringkali tidak mengetahui dasar penentuan pengangkatan dalam jabatan dan promosi tersebut. Mutasi jabatan baik secara vertikal (promosi) maupun horizontal (rotasi) baik dalam rumpun yang sama maupun dengan rumpun yang berbeda dapat terjadi pada jabatan yang memiliki persyaratan jabatan (administrasi dan kompetensi) yang sama.
5. **Dalam praktek, implementasi penilaian kinerja dan kompetensi individu (pegawai) masih banyak kelemahan.** Pada Pasal 20 UU No. 43 tahun 1999 diamanatkan bahwa untuk menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja. Penilaian prestasi kerja yang selama ini menggunakan DP3 sebagai dasar penilaian belum ada standar dan indikator yang jelas. DP3 yang ada sekarang ini belum mampu mengukur secara tepat tingkat keberhasilan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai. Selain itu, unsur-unsur yang dinilai lebih banyak menilai aspek personalitas attributes dan mengabaikan faktor penting lainnya yaitu pengetahuan (*knowledge*) dan ketrampilan (*skill*). Di samping kelemahan factor tersebut juga masalah implementasi Sistem Penilaian Kinerja saat ini yang belum dilaksanakan secara konsisten.

6. Pada umumnya PNS belum memiliki kesadaran untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam PP 30 Tahun 1980 dan bahkan ada kecenderungan untuk mengutamakan hak dari pada melaksanakan kewajiban. Selain hal tersebut, penegakan disiplin belum dilaksanakan secara konsisten oleh pejabat yang berwenang.
7. Dalam melaksanakan tugas ada kecenderungan keberpihakan pada kelompok/golongan tertentu. Selain dari pada itu, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih terjadi diskriminasi demikian juga dalam kegiatan pemilihan umum (pilpres/pilleg/pilkada) masih terdapat keluhan mengenai tekanan untuk mendukung pada calon tertentu.
8. Kesejahteraan yang meliputi gaji, tunjangan, pensiun, tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan belum memberikan manfaat yang optimal. Sebagai akibat dari hal tersebut, banyak usulan permintaan dan upaya untuk memperpanjang Batas Usia Pensiun.
9. Sistem Informasi Manajemen SDM Aparatur saat ini belum seluruhnya mampu mendukung proses pengambilan keputusan bagi para pejabat pengelola kepegawaian untuk mendukung pengembangan SDM Aparatur yang berbasis kompetensi dan kinerja.

## II. KEBIJAKAN BIDANG SDM APARATUR

Prioritas pembangunan Nasional Tahun 2009 – 2014 antara lain adalah meningkatnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat yang tercermin dari: (1) terciptanya sistem pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa; (2) terhapusnya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau



golongan masyarakat; (3) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik.

Sesuai dengan hal itu, program umum pengelolaan sumberdaya manusia aparatur bertujuan untuk meningkatkan sistem pengembangan kapasitas sumberdaya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kegiatan pokok yang dilaksanakan antara lain:

1. Menata kembali sumberdaya manusia aparatur sesuai dengan kebutuhan akan jumlah dan kompetensi, serta distribusi pegawai secara proporsional;
2. Menyempurnakan sistem manajemen kinerja yang dikaitkan dengan *reward & punishment*;
3. Menyempurnakan sistem dan kualitas penyelenggaraan diklat pegawai negeri untuk meningkatkan kompetensi sumberdaya manusia aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya;
4. Menegakkan integritas untuk memperoleh perilaku pegawai negeri yang beretika, bermoral, dan berdisiplin melalui penegakan etika dan disiplin.

Sejalan dengan program umum pembangunan Aparatur Negara, telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 dan Permenpan Nomor 20 tahun tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010 – 2014.

Sebagai tidak lanjut reformasi birokrasi antara lain diarahkan terhadap beberapa hal sebagai berikut:

#### **PENATAAN SISTEM MANAJEMEN SDM APARATUR**

<b>PROGRAM DAN KEGIATAN</b>	<b>HASIL YANG DIHARAPKAN</b>
1. Penataan sistem rekrutmen pegawai	Sistem Rekrutmen yang terbuka, transparan dan akuntabel
2. Analisis jabatan	Dokumen peta dan uraian jabatan

PROGRAM DAN KEGIATAN	HASIL YANG DIHARAPKAN
3. Evaluasi jabatan	Peringkat jabatan dan harga jabatan
4. Penyusunan standar kompetensi jabatan	Dokumen kualifikasi jabatan
5. Asesmen individu berdasarkan kompetensi	Peta profil kompetensi individu
6. Penerapan system penilaian kinerja individu	Kinerja individu yang terukur
7. Pembangunan/Pengembangan database pegawai	Ketersediaan data pegawai yang mutakhir dan akurat
8. Pengembangan pendidikan dan pelatihan pegawai berbasis kompetensi	Pendidikan dan pelatihan pegawai berbasis kompetensi

## **A. PERENCANAAN DAN PENGADAAN CPNS**

Kebijakan diarahkan untuk mewujudkan komposisi dan distribusi SDM Aparatur berkualitas yang proporsional. Setiap instansi pemerintah didorong untuk memiliki perencanaan kepegawaian, melakukan analisis jabatan, mampu menyusun analisis jabatan dan perhitungan beban kerja sebagai dasar penyusunan formasi, tersedianya data base kepegawaian, serta melaksanakan pengadaan PNS yang transparan dan bebas KKN. Dengan demikian sebagian besar instansi pemerintah telah memiliki kualitas, kuantitas, komposisi dan distribusi SDM Aparatur yang sesuai dengan kebutuhan organisasinya masing-masing.

Untuk itu, mulai dari penyusunan kebutuhan formasi dan pengadaan CPNS diarahkan agar memenuhi jabatan, kualifikasi pendidikan dan penempatan sesuai kebutuhan organisasi. Tahun tahun 2011 sejak moratorium diarahkan untuk memenuhi jabatan fungsional tertentu, sehingga pembinaan profesi dan karir serta tunjangan profesi lebih



baik. Di samping itu, diarahkan untuk rekrutmen pada jabatan yang mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan (*pro growth*), menciptakan dan memperluas lapangan pekerjaan (*pro job*), serta mengurangi kemiskinan (*pro poor*). Selain itu, setiap perencanaan kebutuhan pegawai harus dilakukan melalui analisa jabatan dan analisa beban kerja sesuai Permen PAN-RB No. 33 Tahun 2011 dan Permen PAN - RB No. 26 Tahun 2011.

## B. PENINGKATAN KAPASITAS SDM APARATUR

Kebijakan diarahkan untuk mewujudkan sistem penilaian kinerja pegawai yang obyektif berdasarkan target dan sasaran yang jelas. Pembinaan karir PNS perlu didasarkan atas kompetensi dimana untuk menduduki jabatan perlu dilakukan suatu pengukuran kompetensi yang dimiliki oleh setiap pegawai. Berdasarkan hal itu setiap instansi perlu memiliki pola karir PNS, yaitu penempatan pegawai dalam setiap jabatan struktural didasarkan atas persyaratan administrasi yang jelas dan persyaratan kompetensi yang dimiliki sesuai dengan persyaratan jabatan, penilaian harus dilakukan secara obyektif dan transparan.

Untuk keperluan itu perlu dibangun system informasi/ data base SDM Aparatur yang terkait dengan informasi jabatan, standar kompetensi jabatan, dan klasifikasi jabatan serta *track record* pegawai.

Disamping itu untuk mendukung profesionalisme PNS melalui jabatan fungsional hingga tahun 2011 telah diterbitkan sebanyak 115 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara di bidang jabatan fungsional dimaksudkan untuk pengembangan karir yang professional, mandiri, terukur dan lebih obyektif karena masing-masing jabatan sudah memiliki tugas pokok yang jelas berupa unsur, sub unsur, butir-butir kegiatan setiap jenjang jabatan (*job description*).

### **C. PENEKAKAN INTEGRITAS SDM APARATUR**

Kebijakan diarahkan untuk mewujudkan aparatur yang bermoral, netral, dan berdisiplin tinggi, melalui upaya penyempurnaan dan pelaksanaan peraturan disiplin dan etika PNS. Berdasarkan peraturan disiplin dan etika diharapkan penegakan disiplin dan etika dapat dilakukan secara konsisten.

### **D. KESEJAHTERAAN SDM APARATUR**

Kebijakan diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan SDM Aparatur yang adil dan layak. Kesejahteraan pegawai berpengaruh langsung pada tugas, tanggung jawab, kewenangan dan resiko serta prestasi kerja pegawai yang bersangkutan.

Dalam rangka memperbaiki kinerja birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik, telah dilakukan perbaikan penghasilan aparatur negara dan pensiunan melalui kenaikan gaji pokok dan pensiun pokok rata-rata 15 persen (2004-2011), pemberian gaji dan pensiun bulan ke-13, serta perbaikan pembayaran manfaat pensiun. Penghasilan PNS golongan terendah telah kita tingkatkan 2,5 kali dari Rp 674,0 ribu per bulan pada tahun 2004 menjadi dua juta rupiah pada tahun 2011. Untuk penghasilan guru golongan terendah dapat dinaikkan menjadi di atas Rp 2 juta.

Disamping kenaikan gaji pokok tersebut diatas, pemerintah juga membenahi perangkat kesejahteraan SDM Aparatur dengan tunjangan kinerja. Tunjangan kinerja diberikan berdasarkan kelas jabatan yang diatur pada Permenpan Nomor 34 tahun 2011 Tentang Evaluasi Jabatan.



### III. ARAH KEBIJAKAN BIDANG SDM APARATUR TAHUN 2010-2014

Berlandaskan pelaksanaan dan capaian sebagai lanjutan RPJM ke-1, RPJM ke-2 ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumberdaya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.

Peningkatan kualitas SDM Aparatur sebagai bagian dari reformasi birokrasi perlu dilanjutkan dalam kurun waktu tahun 2010-2014 dengan program untuk: mewujudkan birokrasi yang melayani, beretika, profesional, efektif, efisien, bersih, akuntabel dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

#### Beberapa program tahun 2010 – 2014 yang perlu ditingkatkan:

##### A. PERENCANAAN DAN PENGADAAN CPNS

Kita perlu melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan lebih memfokuskan kepada:

1. Perencanaan kepegawaian berbasis beban kerja, kualitas dan kuantitas belum sepenuhnya terwujud dengan baik untuk kurun waktu 2004-2009 kecuali untuk tenaga guru dan tenaga kesehatan. Oleh karena itu pelaksanaan perencanaan kepegawaian diluar jabatan tersebut perlu dilanjutkan dan disempurnakan untuk tahun 2010-2014.

Penyusunan formasi perlu didasarkan pada PP 97/2000 jo PP 54/2003 dan Kepmenpan Nomor KEP/75/M.PAN/7/2004, jika diperlukan dilakukan evaluasi terhadap instrumen tersebut.

2. Mendorong seluruh instansi melaksanakan analisis jabatan (*job analysis*) secara periodik dan berkesinambungan. Dengan analisis jabatan akan tersedia data uraian pekerjaan sehingga dari uraian tersebut dapat diperoleh informasi jabatan yang diperlukan untuk mendukung program pengelolaan kepegawaian.

3. Mendorong penerapan Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian pada instansi pemerintah baik pusat dan daerah guna mendukung pengambilan keputusan dalam pengelolaan kepegawaian.

## **B. PENINGKATAN KAPASITAS SDM APARATUR**

Peningkatan kapasitas SDM Aparatur memiliki fungsi penting dalam sistem kepegawaian dalam meningkatkan kinerja organisasi. Peningkatan kapasitas SDM dalam arti sempit yaitu melalui diklat dan dalam arti luas yaitu setiap upaya organisasi untuk mewujudkan PNS menjadi lebih kompeten dalam setiap menyelesaikan setiap pekerjaan. Terhadap hal itu beberapa kebijakan sebelumnya yang perlu dilanjutkan dalam kebijakan yang akan datang yakni lebih memfokuskan kepada:

1. Melaksanakan sistem penilaian kinerja pegawai kearah yang lebih obyektif. Untuk itu setiap pejabat struktural diharapkan memahami setiap kegiatan tugas dan tanggung jawabnya serta target yang harus dicapai oleh setiap pegawai di lingkungannya.
2. Hal yang belum tercapai dengan baik pada tahun sebelumnya diantaranya pengangkatan PNS dalam jabatan struktural berbasis kompetensi. Oleh karena itu diharapkan setiap instansi terlebih dahulu harus menetapkan standar/persyaratan jabatan (kompetensi jabatan). Selanjutnya dilakukan penilaian baik administrasi maupun kompetensi pegawai.
3. Mendorong dilaksanakannya Diklat PNS yang dapat mengisi kesenjangan antara kompetensi jabatan yang dipersyaratkan dengan kompetensi pegawai yang ada. Hal itu terutama dilaksanakan untuk diklat teknis dan fungsional.

## **C. PENEGAKAN INTEGRITAS SDM APARATUR**

Dalam rangka penegakan integritas SDM Aparatur diharapkan setiap instansi menerapkan peraturan disiplin dan kode etik PNS



secara konsisten. Disamping peraturan disiplin, kode etik memiliki peran penting dalam pembinaan sumberdaya manusia aparatur karena keduanya saling melengkapi.

Disamping penegakan disiplin dan kode etik, netralitas PNS juga sangat diperlukan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak berpihak kepada salah satu golongan atau kelompok tertentu.

#### **D. KESEJAHTERAAN SDM APARATUR**

Untuk meningkatkan kesejahteraan SDM Aparatur perlu melanjutkan kebijakan sebelumnya yang belum terpenuhi. Kebijakan tersebut meliputi:

1. pembangunan sistem remunerasi yang didasarkan pada prestasi kerja;
2. pembangunan sistem remunerasi yang didasarkan pada tingkat kelayakan hidup, gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya serta harus mampu memacu produktivitas.
3. penyempurnaan sistem pensiun (iuran dan manfaat)

#### **E. DUKUNGAN SISTEM INFORMASI MANAJEMEN SDM APARATUR**

Untuk mendukung pengambilan keputusan dalam pengelolaan kepegawaian secara obyektif, setiap instansi perlu mengembangkan sistem informasi manajemen SDM Aparatur yang mutakhir (*up to date*).

Pengelolaan SDM Aparatur secara nasional menuntut sebuah Sistem Informasi Manajemen SDM Aparatur secara nasional, dengan demikian data dan informasi SDM Aparatur yang ada pada masing-masing

instansi baik pusat maupun daerah seharusnya terintegrasi dengan data di Pusat (Kemeneg PAN dan RB dan BKN).

#### **IV. PENUTUP**

Tuntutan masyarakat dalam era reformasi dan globalisasi terhadap birokrasi yang didukung oleh SDM Aparatur yang profesional, transparan, netral, akuntabel dan bebas KKN dalam tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Birokrasi merupakan alat pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara yang didukung oleh SDM Aparatur yang profesional, berkinerja tinggi, akuntabel, juga harus dapat memberikan respon yang cepat dan tepat terhadap perubahan lingkungan strategis yang berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Untuk itu, program penyempurnaan sistem manajemen SDM Aparatur yang antara lain meliputi penataan sistem terhadap peningkatan profesionalisme, kinerja tinggi, netral, akuntabel dan sejahtera yang dapat memacu produktivitas kerja harus dilanjutkan dan merupakan agenda utama pada setiap instansi sehingga SDM Aparatur tersebut menjadi modal utama dan investasi bagi negara.

\*) Deputi SDM Aparatur Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi

\*\*\*



# SUMBER DAYA APARATUR SEBAGAI PELAKU UTAMA REFORMASI BIROKRASI

Oleh: Sumardi, SE, Akt, M.Si

*Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, memberikan arah yang lebih jelas bagi seluruh jajaran Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah untuk melaksanakan program nasional tersebut selama kurang lebih tiga belas tahun ke depan. Kebijakan nasional yang mempunyai visi menjadikan birokrasi pemerintahan kelas dunia tersebut juga telah dijabarkan dalam kurun waktu lima tahunan. Dalam penjabaran tersebut secara lengkap diuraikan berbagai program, kegiatan dan agenda serta hasil yang diharapkan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010-2014.*

**A**pabila kita mencermati secara seksama *roadmap* reformasi birokrasi 2010-2014, maka terdapat delapan area perubahan yang diharapkan oleh pemerintah, dimana sumber daya aparatur menjadi pusat dari perubahan itu sendiri. Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa sumber daya aparatur sejak awal harus menjadi pelaku utama dalam reformasi birokrasi. Sebagai pelaku utama atau model reformasi birokrasi maka sumber daya aparatur harus mempunyai integritas, kompeten dan profesional. Disamping itu sumber daya aparatur juga harus berkinerja tinggi, netral dan sejahtera.

## **Realitas dan Cara Membangun**

Suatu realitas bahwa saat ini integritas menjadi komoditas mahal pada kalangan birokrasi di Indonesia. Minimal dua hal yang menandai realitas tersebut yaitu, masih tingginya angka indeks korupsi dan banyaknya kepala daerah serta pejabat birokrasi yang tersandung kasus korupsi atau berurusan dengan aparat penegak hukum. Potret buram terjadinya korupsi di lingkungan birokrasi tersebut disebabkan oleh banyak faktor yang mempengaruhinya. Disamping beberapa faktor lainnya, faktor proses rekrutmen dan seleksi yang tidak mendasarkan pada kompetensi perilaku integritas ditengarai menjadi salah satu faktor signifikan yang menjadi penyebabnya. Penerimaan pegawai negeri sipil di hampir semua Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah lebih banyak difokuskan pada hasil ujian tertulis dan wawancara yang tidak fokus untuk memperoleh profil perilaku yang dibutuhkan oleh suatu organisasi.

Untuk membangun sumber daya aparatur yang mempunyai integritas maka yang harus dilakukan minimal tiga hal. *Pertama*, dalam proses seleksi penerimaan pegawai disamping dilakukan penilaian terhadap kompetensi teknis yang dibutuhkan sesuai formasi, juga dilakukan wawancara berbasis perilaku atau *behaviour based interview* yang menjadikan integritas sebagai kompetensi perilaku utama yang menentukan kelulusan calon pegawai. *Kedua*, menjadikan integritas sebagai *core value* pada semua Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dengan demikian diharapkan integritas akan menjadi suatu kebiasaan dan akhirnya menjadi budaya sebuah organisasi. *Ketiga*, menjadikan integritas sebagai kriteria mutlak yang harus dipenuhi oleh pegawai dalam implementasi pengembangan dan promosi pegawai pada sebuah organisasi.

Bukti empiris di lingkungan birokrasi saat ini bahwa banyak sekali pegawai yang tidak mempunyai kompetensi ataupun jika mempunyai kompetensi namun masih jauh dari standar kompetensi yang



dipersyaratkan dalam jabatannya. Hal ini disebabkan oleh belum diimplementasikannya kompetensi sebagai basis utama dalam pengelolaan sumber daya aparatur atau *competency based human resources management* (CBHRM) di setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Oleh karena itu seringkali ditemui di kalangan birokrasi suatu pekerjaan non fisik yang semestinya dapat dikerjakan secara swakelola namun pada kenyataannya diborongkan kepada pihak luar atau rekanan. Hal ini seringkali disebabkan tidak terpenuhinya kompetensi untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Lebih lanjut kondisi ini dapat mengakibatkan inefisiensi dalam pelaksanaan kegiatan.

Untuk mendapatkan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi maka yang harus dilakukan minimal tiga hal. *Pertama*, Setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah harus melakukan pemetaan kompetensi pegawai sehingga dihasilkan profil kompetensi semua pegawai yang berada di lingkungannya. *Kedua*, setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah harus menyusun standar kompetensi pegawai untuk semua jabatan yang ada baik jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu maupun jabatan fungsional umum. *Ketiga*, standar kompetensi yang dimiliki oleh sebuah organisasi digunakan secara konsisten dalam proses seleksi, pendidikan dan pelatihan serta promosi pegawai.

Potret birokrasi di Indonesia saat ini juga identik dengan pelayanan yang lambat, tidak responsif dan berkinerja rendah atau *under perform*. Hal ini tentunya tidak mengherankan mengingat sistem penilaian kinerja pegawai negeri saat ini masih mengacu pada *tools* lama yaitu Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979. Kenyataan selama ini menunjukkan proses penilaian DP3 untuk Pegawai Negeri Sipil cenderung terjebak dalam proses formalitas dan ritual tahunan semata. Model penilaian dengan DP3 lebih menitikberatkan pada penilaian kepribadian dan perilaku. Dari delapan unsur penilaian pada DP3

terdapat tujuh unsur yang lebih bersifat kepribadian atau perilaku yaitu kesetiaan, kerjasama, dan kejujuran. Disamping itu juga unsur kepemimpinan, prakarsa, tanggungjawab, dan ketaatan. Adapun satu unsur lainnya yaitu prestasi kerja ternyata tidak jelas bagaimana menilainya, obyek apa yang seharusnya dinilai, serta target pekerjaan apa yang menjadi dasar pengukurannya. Tidak mengherankan jika model penilaian “kira-kira” tanpa bukti yang dapat diikuti rekam jejaknya serta subyektivitas mendominasi proses penilaian kinerja pegawai negeri sipil.

Proses penilaian dengan model DP3 juga tidak dilakukan secara transparan bahkan dengan jelas ditulis pada formulir DP3 sebagai sesuatu yang bersifat rahasia. Hal ini memperkuat suatu indikasi bahwa penilaian dilakukan secara sepihak dengan peran atasan yang lebih dominan. Nilai-nilai edukasi dan transparansi menjadi terabaikan dalam proses penilaian ini. Kita tidak dapat mengharapkan sebuah proses dialog antara atasan langsung sebagai pejabat penilai dan bawahan sebagai pejabat yang dinilai dalam membangun kinerja pegawai untuk mencapai sasaran dan tujuan sebuah organisasi. Lebih lanjut media bagi atasan untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada bawahannya untuk membahas target, capaian kinerja pegawai dan hambatan yang dihadapi tidak tersedia dalam model penilaian kinerja dengan model DP3.

Untuk memperoleh sumber daya aparatur yang mempunyai kinerja tinggi terdapat tiga langkah yang harus dilakukan antara lain *pertama*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Badan Kepegawaian Negara (BKN) harus segera melakukan usulan revisi yang mendasar terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 mengenai Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3).

*Kedua*, segera disusun model penilaian kinerja yang dapat mengkomodasi *cascading process* antara visi, misi dan tujuan serta kinerja Kementerian/Lembaga/Pemda atau *organizational performance* dengan



kinerja individu pegawai negeri sipil atau *individual performance*. Model pengukuran kinerja yang dibangun juga harus mampu mengukur kinerja atau *performance* dan kompetensi perilaku untuk menghasilkan *performance*. Disamping itu model pengukuran kinerja yang dibangun sebaiknya juga memberi “ruang yang cukup” untuk komunikasi antara pejabat penilai dan pegawai yang dinilai berupa *roundtable* di awal tahun untuk membahas *performance target*. Pada pertengahan tahun untuk membahas progress capaian kinerja serta hambatan yang dihadapi oleh pegawai, serta di akhir tahun untuk pembahasan capaian kinerja masing-masing pegawai. Dengan demikian pengukuran kinerja individu pegawai lebih diarahkan sebagai media dan cara memotivasi pegawai dibandingkan sekedar sebagai media untuk menghukum ketika pegawai tidak mampu mencapai target yang ditetapkan di awal tahun. Dengan demikian proses penilaian kinerja dilakukan secara transparan dan obyektif karena kegiatan/program yang dinilai juga jelas dan disepakati oleh kedua belah pihak.

*Ketiga*, hasil penilaian kinerja individu dikelola dan dimanfaatkan secara optimal untuk memberikan *reward* kepada pegawai negeri sipil. Pemberian *reward* tersebut dapat berupa pemberian kesempatan mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi atau mengikuti *short course* di luar negeri. Disamping itu bagi pegawai yang mempunyai kinerja unggul diberikan kesempatan untuk menduduki jenjang jabatan yang lebih tinggi atau *reward* lainnya berupa gaji atau tunjangan ke-13 yang pembayarannya didasarkan pada nilai capaian *performance* individu. Hal itu semua jika diimplementasikan dengan konsisten diharapkan akan dapat memotivasi pegawai negeri sipil untuk berkinerja lebih baik.

Terkait netralitas pegawai negeri sipil sebenarnya telah diatur dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah, namun demikian kalau melihat kondisi saat ini tidak dapat dipungkiri bahwa banyak pegawai negeri sipil di berbagai pemerintah daerah telah dibawa ke ranah politik. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan pemilihan kepala

daerah baik Gubernur, Bupati dan Walikota secara tersembunyi pegawai negeri sipil di berbagai daerah telah terkotak-kotak ke dalam kelompok dukungan masing-masing calon kepala daerah. Hal ini tidak terlepas dari siapa akan mendapatkan jabatan apa, ketika calon yang didukung nantinya terpilih sebagai kepala daerah. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih adalah pemandangan biasa yang saat ini dengan mudah kita temui di berbagai daerah. Hal ini tentu menimbulkan keresahan di kalangan pegawai negeri sipil yang ujungnya dapat menimbulkan perpecahan. Kondisi tersebut tidak terlepas dari keberadaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang dalam salah satu pasalnya menyatakan bahwa pejabat pembina kepegawaian Provinsi adalah Gubernur, Kabupaten adalah Bupati dan Kota adalah Walikota. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa betapa besarnya kekuasaan kepala daerah yang dapat menentukan “hitam putihnya” ranah birokrasi di daerah, padahal kita ketahui bersama bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan jabatan politis. Ketika ranah politis dibawa masuk ke ranah birokrasi atau kerier tentu akan menimbulkan banyak permasalahan.

Untuk membangun sumber daya aparatur yang netral maka Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus duduk bersama untuk melakukan revisi atas ketentuan dalam UU Nomor 43 Tahun 1999. Pejabat pembina kepegawaian daerah yang awalnya adalah Gubernur, Bupati dan Walikota idealnya diganti menjadi Sekretaris Provinsi, Sekretaris Kabupaten dan Sekretaris Kota. Dalam pelaksanaan mutasi, promosi pejabat struktural nantinya juga akan ditentukan oleh pejabat pembina kepegawaian yang baru tersebut. Penegakan atas aturan tersebut juga harus dilakukan secara tegas dan konsisten untuk memastikan berjalannya suatu ketentuan. Jika hal tersebut dilakukan maka profil pegawai negeri sipil yang netral bebas dari kepentingan politik tertentu akan dapat tercapai.



Masalah kesejahteraan pegawai negeri sipil, yang saat ini identik dalam bentuk gaji pokok secara umum dirasakan belum memadai dan belum mencerminkan keadilan antara satu jabatan dengan jabatan yang lain. Gaji pokok PNS saat ini hanya dipengaruhi oleh faktor lama masa kerja dan golongan kepegawaian. Golongan di lingkungan pegawai negeri sipil diklasifikasikan berdasarkan pada pendidikan seseorang yang diakui secara kedinasan. Dengan model penggajian tersebut maka seorang PNS yang berpendidikan S-1 dan melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang jauh lebih berat, akan diberikan gaji pokok yang lebih rendah dibandingkan dengan seseorang yang berpendidikan SMP dengan tugas dan tanggungjawab yang lebih ringan namun sudah mengabdikan lebih lama. Kondisi demikian menunjukkan bahwa bobot beban tugas dan tanggungjawab seorang PNS bukan merupakan faktor utama yang diprioritaskan dalam skala penggajian saat ini. Hal ini memberikan dampak relatif kecilnya selisih gaji pokok antara PNS yang golongan terendah I a dengan PNS golongan tertinggi IV e. Pada sisi yang lain, hal ini tidak selaras dengan beban tugas dan tanggungjawab seorang PNS golongan IV e yang jauh lebih luas dan lebih berat dibandingkan dengan PNS golongan I a .

Untuk membangun profil pegawai negeri sipil yang sejahtera maka harus dilakukan revisi mendasar terhadap berbagai ketentuan yang terkait dengan penggajian di lingkungan PNS, sehingga dapat mencerminkan azas keadilan dari sisi beban tugas dan tanggungjawab. Model penggajian yang baru sebaiknya berkorelasi dengan nomenklatur jabatan seseorang. Hal ini dapat dimaklumi bersama karena dari jabatan tersebut dapat diketahui luasnya beban tugas, tanggungjawab dan resiko serta tingkat pengetahuan/ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan tersebut. Oleh karena itu besar kecilnya gaji seorang PNS ke depan mestinya didasarkan pada faktor skala beban tugas, luasnya tanggungjawab, dan resiko pekerjaan serta faktor pendidikan/ketrampilan. Bagi pemerintah hal ini merupakan

pekerjaan besar, karenanya harus segera diinventarisasi secara teliti nama-nama jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu dan jabatan fungsional umum untuk selanjutnya dilakukan pembobotan jabatan atau *job grading*. Jika hal ini dapat diwujudkan oleh pemerintah maka keadilan dalam pemberian kesejahteraan terhadap pegawai negeri sipil akan segera dapat diraih yang tentunya akan berdampak positif terhadap motivasi pegawai untuk melaksanakan tugasnya.

Berbagai upaya membangun sumber daya aparatur di atas tidak dapat dilakukan secara parsial karena satu dengan yang lain saling berkaitan. Oleh karena itu upaya yang sungguh-sungguh, penuh dengan dedikasi dan komitmen untuk memperbaiki pengelolaan SDM aparatur sangat diperlukan saat ini. Jika berbagai upaya membangun di atas dapat diwujudkan, maka profil PNS yang berintegritas, kompeten dan profesional, berkinerja tinggi, netral dan sejahtera bukan sesuatu yang mustahil untuk diwujudkan di masa depan, karena sesungguhnya merekalah sebagai pelaku utama reformasi birokrasi .

Penulis adalah Kepala Bagian Organisasi pada Biro Kepegawaian dan  
Organisasi BPKP

\*\*\*



# REFORMASI BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK PRIMA

Prof. Drs. Komarudin MA.

## Ringkasan

*Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik merupakan dua elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan menuju terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas dan prima serta tata pemerintahan yang baik (good governance). Reformasi birokrasi aparatur negara diharapkan berujung pada pelayanan publik yang prima, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pemberantasan korupsi.*

## I. Pendahuluan

Reformasi pembangunan yang dimulai tahun 1998 ternyata masih belum diikuti reformasi birokrasi dan reformasi pelayanan publik sesuai harapan. Walaupun demikian desentralisasi yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di beberapa daerah ternyata telah mendorong kemandirian dan saya saing, reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Reformasi birokrasi dan pelayanan publik terkait erat dengan pelaksanaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik/ tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance/good public governance*), tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), dan pembaharuan birokrasi (*reinventing government*).

Pelaksanaan pelayanan publik pada periode 1999-2009 mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berifat parsial, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden,

maupun peraturan menteri. Sejak 18 Juli 2009, pelayanan publik harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Pengaturan tentang reformasi birokrasi termasuk pelayanan publik, mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025* (GDRB), Peraturan Menpanrb Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014* (RMRB), sembilan permenpan tentang pedoman pelaksanaan RMRB, dan peraturan terkait lainnya.

Tulisan ini membahas perkembangan pemerintahan sejak kemerdekaan tahun 1945, reformasi birokrasi dan pelayanan publik sejak 1999 sampai dengan sekarang, dan difokuskan pada pertanyaan seberapa jauh pemerintah berusaha meningkatkan kualitas pelayanan publik dan menciptakan pelayanan publik prima.

## **II. Reformasi Birokrasi Aparatur Negara**

### **2.1 Perjalanan Pemerintahan Tahun 1945 - 2011**

Pemerintahan Republik Indonesia pada 1945-1949 ditandai perubahan berbagai kabinet, yaitu Kabinet (Soekarno, Syahrir, Amir Syarifuddin, dan Hatta) dan pada 1949-1959 dibentuk Kabinet (Susanto, Halim, Natsir, Sukiman, Wilopo, Ali Sastro amidjojo, Burhanudin Harahap, dan Djuanda). Pada Kabinet 1959-1960, terjadi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kembali kepada UUD 1945 dan pada 1960-1966 dibentuk Kabinet Kerja dan Kabinet Dwikora. Pada era Soeharto, 1966-1998, dibentuk Kabinet Ampera dan Kabinet Pembangunan (I, II, III, IV, V, VI, dan VII).

**Pada Kabinet Pembangunan I, 1968-1973, Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara dijabat oleh Harsono Tjokroaminoto yang diteruskan oleh Emil Salim. Pada kabinet ini dibentuk Tim Pemberantas Korupsi dengan Keppres 228/1967, dipimpin Jaksa Agung Sugiharto, memberantas korupsi dengan**



tindakan preventif dan represif. Keppres 16/1968, “Panitia Koordinasi Efisiensi Aparatur Ekonomi Negara dan Aparatur Pemerintah” menetapkan proyek-proyek yang mendukung stabilitas ekonomi. Sektor Penyempurnaan dan Penertiban Administrasi Pemerintah, dipimpin Awaloeddin Djamin, Menteri Tenaga Kerja, bertugas menyempurnakan administrasi pemerintah. Kemudian dibentuk Tim Pembantu Presiden untuk Penertiban Aparatur/ Administrasi Pemerintahan (PAAP). Komisi Empat (Keppres 12/1970) memeriksa dokumen administrasi pemerintahan, menangani kasus Pertamina, penebangan hutan, defisit Bulog tahun 1971, menyederhanakan struktur administrasi negara, dan menyarankan agar atasan memberi contoh penegakan hukum. Komite Anti Korupsi 1970, diisi eksponen Angkatan 66, Akbar Tanjung dan kawan-kawan. Kabinet Pembangunan I Yang Disempurnakan, 1971-1973, melaksanakan kegiatan penataan kelembagaan, kepegawaian, tatakerja dan tatalaksana, pengawasan (keuangan, perlengkapan), penelitian dan pengembangan administrasi negara, serta tatacara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

**Pada Kabinet Pembangunan II, 1973-1978, Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara Sumarlin melakukan penataan kelembagaan** (organisasi Departemen, Perwakilan RI di LN, Unit Pelaksana Teknis, dan Pokok-pokok Pemerintahan Daerah), kepegawaian (pendaftaran ulang PNS, peraturan kepegawaian, formasi pegawai, pengadaan, kepangkatan, penghasilan pensiun, tata usaha kepegawaian, kemampuan, keterampilan, dan produktivitas kerja pegawai), ketatalaksanaan (koordinasi, hubungan kerja, tatakerja, komunikasi, pengawasan intern, badan ekonomi negara dan lembaga keuangan, dan pembiayaan), dan pengawasan pembangunan (operasi tertib, sistem pengawasan, dan penertiban operasional pengawasan). Dalam Opstib dan Inpres 9/1977, Menpan sebagai koordinator dalam menangani pungutan liar, uang siluman di pelabuhan, aparat pemerintahan, penanganan kasus-kasus korupsi di Polri, kasus Pluit Endang Wijaya, dan kasus tanah Arthaloka.

Pada Kabinet Pembangunan III, 1978-1983, Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara Sumarlin melakukan pembinaan aparatur negara, perusahaan milik negara dan milik daerah, penciptaan aparatur yang efisien, efektif, bersih, dan berwibawa, penanggulangan korupsi dan penyalahgunaan wewenang, mengurangi kebocoran dan pemborosan keuangan negara, mendorong pembangunan daerah, meningkatkan kemampuan aparat daerah terutama aparat pemerintah desa. Inpres 9/1977 tentang Opstib, meningkatkan pengawasan, menanggulangi pungutan liar, korupsi, dan penyalahgunaan wewenang. Tim Pemberantas Korupsi pada 1982 dihidupkan lagi, melibatkan tokoh Sumarlin, Sudomo, Mudjono, Ali Said, Ismail Saleh, dan Awaloeddin Djamin.

Pada Kabinet Pembangunan IV, 1983-1988, terjadi perubahan fungsi Menpan dari penertiban ke pendayagunaan aparatur negara yang dijabat Saleh Afiff sebagai Menpan/Wakil Ketua Bappenas. Menpan melakukan pembinaan, pengendalian, dan penyempurnaan kebijakan bidang aparatur negara. Pendayagunaan aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan salah satu program dalam Panca Krida. Beberapa program, antara lain menertibkan aparatur negara dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparatur, mengintensifkan evaluasi, meningkatkan sumberdaya ekspor non-migas, serta menangani paket deregulasi dan debirokratisasi.

Pada Kabinet Pembangunan V, 1988-1993, Menpan Sarwono Kusumaatmadja, meluncurkan Delapan Program Pemacu PAN: (1) Pelaksanaan Pengawasan Melekat (waskat), (2) Penerapan Analisis Jabatan (anjab), (3) Penyusunan Jabatan Fungsional (jafung), (4) Peningkatan Mutu Kepemimpinan Aparatur (mutpim), (5) Penyederhanaan Prosedur Kepegawaian (prospreg), (6) Penyederhanaan Tatalaksana Pelayanan Umum (yanum), (7) Perancangan Sistem Informasi Administrasi Pemerintahan (siap), dan (8) Penitikberatan Otonomi Daerah Tingkat



II (otodat). Buku Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI), layak dibaca, berisi administrasi negara dalam kerangka sistem pemerintahan.

Pada Kabinet Pembangunan VI, 1993-1997, Menpan TB Silalahi berusaha (1) meningkatkan kesiapan tinggal landas, memasuki era globalisasi, dan era perdagangan bebas, (2) membangun aparatur negara (menyempurnakan, mendayagunakan, dan membina sistem administrasi negara, meliputi penataan organisasi, peningkatan kualitas dan kesejahteraan sumber daya manusia, penyempurnaan ketalaksanaan dan pemantapan sistem manajemen, perbaikan sarana dan prasarana, dan pemantapan sistem pengawasan), dan (3) membangun sumber daya manusia aparatur negara yang disiplin, profesional, berwawasan pembangunan, punya semangat pengabdian kepada bangsa, negara, dan tanah air, sikap dan perilaku pengabdian, punya kejujuran, tanggungjawab, adil dan berwibawa, melayani masyarakat, dan meningkatkan efektivitas pengawasan.

Kegiatan terobosan, antara lain pola hidup sederhana, penghematan dalam perjalanan dinas dan kunjungan ke daerah, pengaturan rumah dinas dan kendaraan dinas, acara keluarga, pengaturan penerimaan/pemberian hadiah, dan pengaturan kunjungan ke tempat terlarang, latihan prajabatan gaya baru (fisik, mental, disiplin), dan 6 program strategik (pembinaan karier, *zero growth*, perampingan organisasi, pelaksanaan 5 hari kerja, model pelayanan umum, dan percontohan Otonomi Daerah Tingkat II).

Kegiatan lainnya, pembinaan karier, perampingan organisasi, pengawasan melekat, satyalencana karya satya bidang PAN, forum komunikasi PAN daerah (forkompanda), manajemen Puskesmas dan Dokter PTT (pegawai tidak tetap), tunjangan PNS di daerah terpencil, budaya kerja aparatur negara (sikap, perilaku, etos kerja), pengawasan masyarakat, dan pembentukan unit swadana. Aparatur negara masa depan harus profesional, tanggap, terampil, handal, berwatak,

berakhlak, dedikasi, pengabdian, dan berwawasan luas. Pada periode ini mulai dikumandangkan globalisasi, perdagangan bebas, APEC, WTO dan Globalisasi.

Pada Kabinet Pembangunan VII, 1997-1998, Menko Wasbangpan Hartarto, menetapkan program strategik: pembinaan karier pegawai, perampingan organisasi, *zero growth*, model pelayanan masyarakat, otonomi daerah tingkat II, peningkatan pengawasan, dan menyiapkan sosok aparatur negara menghadapi tantangan abad 21.

Pada era Habibie, 1998-1999, Kabinet Reformasi Pembangunan fokus pada keterbukaan, transparansi, akuntabilitas, bersih dan bebas KKN, otonomi, perimbangan keuangan, UU Kepegawaian, dan UU Pemberantasan Tipikor. Aparatur negara didorong agar melayani masyarakat, profesional, berdayaguna, dan berhasilguna, membangun masyarakat madani (*civil society*), reformasi ekonomi dan politik, dan reformasi birokrasi (Tap MPR Nomor IV/1999 tentang GBHN, menegaskan upaya “mewujudkan aparatur negara yang melayani masyarakat, profesional, berdayaguna dan berhasilguna”.

**Pada era Abdurachman Wahid, 1999-2001, Menpan dijabat oleh Freddy Numberi (10 bulan), Ryass Rasyid (5 bulan), Marsilam Simanjuntak (4 bulan), dan Anwar Supriyadi (2 bulan).** Kabinet Persatuan Nasional mendorong keteladanan, keterbukaan, reformasi birokrasi, tata urut peraturan perundang-undangan, pemantapan NKRI, memantapan persatuan dan kesatuan bangsa, toleransi, kerukunan sosial, kebersamaana, kesetaraan, integritas, profesionalitas, pemberdayaan masyarakat, dan kontrol sosial. Beberapa TAP MPR, antara lain Tap MPR VI/2001 Etika Kehidupan Berbangsa, Tap MPR VIII/2001 Pemberantasan Korupsi dan Pencegahan KKN, dan Tap MPR X/2001 Gerakan Penghematan Nasional.

**Pada era Megawati, 2001-2004, Kabinet Gotong Royong, Menpan Feisal Tamin fokus** pada pemantapan NKRI, reformasi birokrasi, pelayanan publik, demokratisasi, penghormatan terhadap HAM, rasa



aman dan tenteram, pemberantasan KKN dan pungli, penghematan, efisiensi, disiplin, pola hidup sederhana, penataan kelembagaan, budaya sadar hukum, penataan lembaga peradilan dan kehakiman. Diupayakan membangun kultur birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih, bertanggungjawab, melayani masyarakat, abdi negara, contoh, dan teladan masyarakat, dan menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Diupayakan pembuatan undang-undang tentang keuangan negara, perbendaharaan negara, pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sistem perencanaan pembangunan nasional, pemerintahan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah. SANKRI (2003) yang merupakan penyempurnaan SANRI (1992), patut dipahami oleh aparat negara.

**Pada era Susilo Bambang Yudhoyono, sejak 2004 sampai saat ini telah diupayakan reformasi birokrasi, pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas, percepatan pemberantasan korupsi, dan bebas KKN. Banyak hasil yang dicapai tetapi masih belum dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik:**

*a. Menpan Taufiq Effendi melaksanakan kegiatan penerapan kepemimpinan yang baik, bersih dan berwibawa, peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparat negara, penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan sarana dan prasarana aparat negara, dan penyelenggaraan pimpinan kenegaraan dan pemerintahan. Menpan mendorong perubahan mind-set dan culture-set, out of the box thinking, dan innovation breakthrough, menyusun rancangan undang-undang, memantapkan program percepatan pemberantasan korupsi, reformasi birokrasi. dan mendorong pelayanan publik berkualitas dan prima dengan motto "bermula dari akhir dan berakhir di mula", dan berhasil menyelesaikan UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik.*

- b. *Menpan Mangindaan melanjutkan program pendayagunaan aparatur negara dan menata kembali proses reformasi birokrasi, penerimaan pegawai, menata kelembagaan dan ketatalaksanaan, menyelesaikan peraturan pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang pelayanan publik dan menyelesaikan usulan beberapa rancangan undang-undang, antara lain undang-undang tentang administrasi pemerintahan dan undang-undang tentang etika penyelenggara negara.*
- c. *Menpan Azwar Abubakar melaksanakan kegiatan yang belum selesai pada masa kepemimpinan Mangindaan, mendorong reformasi birokrasi, meningkatkan koordinasi, dan mewujudkan tata pemerintahana yang baik.*

Sebagai contoh ilustrasi, perlu dilakukan reformasi humas pemerintah. Reformasi humas pemerintah menuju tata kelola humas pemerintah yang baik (*good public relations governance*), telah dilakukan melalui tahapan roadmap (2005-2006), pembuatan pedoman humas pemerintah, etika kehumasan, dan kesepakatan mendagri, menkominfo, dan menpan tentang revitalisasi humas pemerintah (2007), revitalisasi, aktualisasi, reposisi, sosialisasi, diseminasi, akselerasi, transformasi, reformasi, dan *best practices*. Beberapa pedoman lain yang sudah diselesaikan, yaitu sarana dan prasarana humaspem, komunikasi organisasi, tatakelola kehumasan yang baik, audit komunikasi, dan pengelolaan komunikasi saat krisis. Saat ini sedang dikerjakan pedoman hubungan media dan pemetaan pemangku kepentingan. Sejalan dengan itu diupayakan terjadi perubahan *mind-set* dan *culture-set* aparat humas pemerintah. Acara bakohumas di Bali pada 26 Oktober 2011 dijadikan pertemuan untuk membangun tata kelola humas pemerintah yang baik.



## 2.2 Reformasi Birokrasi

### 2.2.1 Acuan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, Bab IV.1.2.E.1.35, Arah, Tahapan dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang yang menegaskan: "pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya."

Menpan menindaklanjuti dengan Permenpan 15/2007 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi (K/L dan Pemda) dan Permenpan Nomor 04/2008 tentang Pedoman Usulan Reformasi Birokrasi K/L dan Pemda. Pedoman-pedoman ini diperkuat dengan Perpres 81/2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan operasionalisasinya diatur dengan Permenpanrb 20/2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014. Menpanrb kemudian menindaklanjuti Permenpan 20/2010 dengan Sembilan Permenpan pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi.<sup>1</sup>

---

1 Permenpan 07/2011 tentang Pedoman pengajuan dokumen usulan RB K/L; Permenpan 08/2011 tentang Pedoman penilaian dokumen usulan *road map* pelaksanaan RB K/L; Permenpan 09/2011 tentang Pedoman penyusunan RMRB K/L dan Pemda; Permenpan 10/2011 tentang Pedoman pelaksanaan program manajemen perubahan; Permenpan 11/2011 tentang Kriteria dan ukuran keberhasilan RB; Permenpan 12/2011 tentang Pedoman penataan tata laksana (*business process*); Permenpan 13/2011 tentang Pedoman pelaksanaan *quick wins*; Permenpan 14/2011 tentang Pedoman pelaksanaan program manajemen pengetahuan (*knowledge management*); dan Permenpan 15/2011 tentang Mekanisme persetujuan pelaksanaan RB dan tunjangan kinerja bagi K/L. Terkait dengan penataan tata laksana, baca Permenpan 21/2008 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operating Prosedur (SOP) Administrasi Pemerintahan.

## **2.2.2 Substansi Perpres 81/2010 tentang GDRB 2010-2025**

Perpres 81/2010 berisi latar belakang, kondisi saat ini, kondisi yang diinginkan (ideal) yaitu penguatan penyelenggaraan pemerintahan (2014), kualitas (2019), dan terwujud tata pemerintahan yang baik, birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, dan melayani masyarakat dengan baik (bersih profesional, proporsional, transparan, dan akuntabel). GDRB adalah rancangan induk (arah kebijakan RB 2010-2025) dan RMRB merupakan operasionalisasi limatahunan (dan tahunan), yaitu 2010-2014. Diharapkan terjadi perubahan besar tata pemerintahan, pertarungan dalam menjawab tantangan abad ke-21, penataan proses, penataan ulang birokrasi secara bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, perubahan paradigm, dan upaya luar biasa (*out of the box thinking*), regulasi, dan modernisasi.

Jika reformasi birokrasi berhasil, maka akan mengurangi penyalahgunaan, *most improved bureaucracy*, meningkatkan mutu pelayanan, melancarkan proses perumusan kebijakan, meningkatkan efisiensi (biaya, tenaga, dan waktu), dan menjadikan birokrasi makin antisipatif, proaktif, dan efektif. Jika gagal, akan terjadi penurunan kepercayaan masyarakat, peningkatan penyalahgunaan, dan pelayanan publik tidak berkualitas. Visi, menjadi pemerintahan kelas dunia melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, perubahan *mind-set* dan *culture-set*, mekanisme kontrol, dan penataan administrasi pemerintahan.

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik. *Quick wins* adalah kegiatan yang cepat selesai dan menghasilkan *output* yang bermanfaat untuk pemangku kepentingan, diarahkan pada meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi,



terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, dan meningkatnya kualitas pelayanan publik. Kunci keberhasilan, ditentukan oleh komitmen nasional, penggerak, muatan, dan proses reformasi birokrasi (desentralisasi, serentak, bertahap, dan koordinasi). Peran pimpinan pada tiap tingkatan menjadi kunci yang menentukan keberhasilan reformasi birokrasi.

Prinsip reformasi birokrasi meliputi *outcome oriented*, terukur, efisien, efektif, realistik, konsisten, sinergi, inovatif, kepatuhan, dan dimonitor. Beberapa pengaturan, antara lain sasaran dan indikator keberhasilan, ukuran keberhasilan, strategi pelaksanaan nasional (makro, meso) dan K/L dan Pemda (mikro), 8 area perubahan, dan 3 sasaran. Pengorganisasian dibagi atas pusat dan daerah. Dibentuk Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (dipimpin Wapres, anggota beberapa menteri, UKP4, dan Ryaas Rasyid), Tim Reformasi Birokrasi Nasional dipimpin Menpan dan anggota beberapa menteri dan Unit Pengelola RBN, Tim Independen, Tim Penjaminan Kualitas (*Quality Assurance*), Tim Reformasi Birokrasi K/L, dan Tim Reformasi Birokrasi Pemda.

Pengorganisasian tim RB K/L dan Pemda terdiri atas Tim Pengarah K/L (Ketua - Pimpinan K/L, Sekretaris - Sekrearis K/L, dan Anggota Pejabat Eselon 1) dan Tim Pengarah Pemda (Ketua - Gubernur/Bupati/Walikota, Sekretaris - Sesda, dan Anggota Pejabat Eselon 2); Tim Pelaksana K/L (Ketua - Sekretaris K/L, Sekretaris - Pejabat Eselon 2, dan Anggota - sesuai kebutuhan); dan Tim Pelaksana Pemda (Ketua - Sesda, Sekretaris - Pejabat Eselon 2, dan Anggota - sesuai kebutuhan). Penetapan prioritas K/L dan Pemda dilakukan oleh KPRBN. Kementerian/Lembaga yang telah disetujui melaksanakan RB terdiri atas Kemenkeu, BPK, dan MA (2007/2008), Setneg dan Setkab (2009), dan Kemenkoperekonomian, Kemenkokesra, Kemenkopolkam, KemenPPN/Bappenas, Kemenhan, BPKP, TNI, POLRI, dan Kemenpanrb

(2010). Pada 2011, Kejaksaan dan Kemenhukham telah menyelesaikan proses pengusulan reformasi birokrasi.

### **2.2.3 Substansi Permenpan 20/2011 tentang RMRB 2010-2014**

GDRB terkait dengan RPJPN, sedangkan RMRB terkait dengan RPJMN. Tujuan, memberikan arah pelaksanaan RB K/L dan Pemda agar berjalan efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan. Ruang Lingkup, meliputi penguatan birokrasi pemerintah, tingkat pelaksanaan nasional (makro dan meso), dan K/L dan Pemda (mikro). Program makro (6 program), meso (4 program), dan mikro (9 program). Ukuran keberhasilan, sesuai yang ditetapkan GDRB. RMRB 2010-2014 merupakan: 1) operasionalisasi dari GDRB 2010-2025 (berorientasi *outcome*, dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan, didukung komitmen dan tanggungjawab pimpinan serta seluruh aparat), dan 2) instrumen dalam rangka percepatan pelaksanaan RB, pedoman bagi K/L dan Pemda dalam menyusun dan melaksanakan reformasi birokrasi.

Garis besar pelaksanaan RB 2010-2014, membangun landasan yang kuat untuk menjamin pelaksanaan secara konsisten (melanjutkan, memelihara, dan memantapkan pelaksanaan). Pelaksanaan RB K/L dan Pemda difokuskan pada pelaksanaan delapan area perubahan, yaitu program manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas aparatur, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Sejalan dengan itu dilakukan monitoring, evaluasi, dan pelaporan.

*Quick Wins*, merupakan langkah inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali pelaksanaan program dalam RB terutama yang berkaitan dengan pemberantasan KKN dan peningkatan kualitas



pelayanan publik. Kriterianya, 1) dilakukan di awal; 2) sesuai harapan pemangku kepentingan utama K/L dan Pemda dalam hal output atau tingkat kinerja; 3) dapat diselesaikan dalam jangka waktu relatif singkat, kurang lebih 12 bulan; 4) mudah terlihat dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh pemangku kepentingan; 5) memicu area perubahan yang menjadi tujuan RB; dan 6) memberikan dampak signifikan dalam peningkatan kualitas produk utama K/L dan Pemda.

Terdapat keterkaitan pelaksanaan delapan program reformasi birokrasi. Manajemen perubahan harus dijadikan acuan. Penataan peraturan perundang-undangan bersifat komprehensif. Lakukan penataan dan penguatan organisasi serta penataan tatalaksana. Lanjutkan dengan penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan, untuk menghasilkan penguatan akuntabilitas kinerja dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Tunjangan kinerja tidak sama dengan remunerasi. Tunjangan kinerja merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan RB atas dasar kinerja yang telah dicapai oleh seseorang individu pegawai. Kinerja pegawai yang dimaksud harus sejalan dengan kinerja yang hendak dicapai oleh instansi. Oleh karena itu tunjangan kinerja individu pegawai dapat meningkat atau menurun sejalan dengan peningkatan/penurunan kinerja yang diukur berdasarkan Indikator Kinerja Utama.

Tunjangan kinerja menggunakan prinsip efisiensi/optimalisasi pagu anggaran belanja K/L dan Pemda, dan pemberian besaran tunjangan kinerja sesuai dengan harga jabatan dan pencapaian kinerja (*equal pay for equal work*). Berdasarkan hasil penilaian pelaksanaan program dan kegiatan RB, KPRBN menyetujui pemberian tunjangan kinerja dan pemberian tambahan/pengurangan anggaran tunjangan kinerja.

### **III. Membangun Pelayanan Publik Berkualitas dan Prima**

#### **3.1 Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 mengatur penyelenggaraan pelayanan publik. Hakikat pelayanan publik adalah memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Asas pelayanan publik meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban. Pelayanan publik terdiri atas pelayanan barang, jasa, dan administratif. Pelayanan publik harus menegakkan prinsip pelayanan.<sup>2</sup> Standar Pelayanan sekurang-kurangnya meliputi prosedur, waktu, biaya, dan produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas pelayanan.<sup>3</sup> Pola pelayanan meliputi pola pelayanan fungsional, terpusat, terpadu, dan gugus tugas.

Biaya/tarif pelayanan dibuat dengan memperhatikan a) tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat; b) nilai/harga yang berlaku atas barang dan/atau jasa; dan c) rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengujian; dan c) ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

2 *Prinsip pelayanan publik terdiri atas kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggungjawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan.*

3 *Standar Pelayanan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sekurang-kurangnya meliputi: dasar hukum, persyaratan, sistem, mekanisme dan prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya/tariff, produk pelayanan, sarana, prasarana dan fasilitas, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, saran dan masukan, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan sesuai standar pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, dan evaluasi kinerja pelaksana.*



Penyelenggara pelayanan wajib mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang diperlukan serta memberikan akses khusus berupa kemudahan pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita. Penyelenggaraan jenis-jenis pelayanan publik tertentu (khusus) seperti pelayanan transportasi dan kesehatan, dimungkinkan untuk memberikan penyelenggaraan pelayanan khusus, dengan ketentuan seimbang dengan biaya yang dikeluarkan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, contohnya ruang perawatan VIP di rumah sakit, dan gerbong eksekutif pada kereta api.

Sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik tertentu dimungkinkan adanya biro jasa. Status biro jasa harus jelas, memiliki ijin usaha, dan berkoordinasi dengan instansi terkait. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Penerima pelayanan puas, jika memperoleh pelayanan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu perlu dilakukan pengukuran indeks kepuasan masyarakat.

Pengawasan meliputi pengawasan melekat (dilakukan atasan langsung), pengawasan fungsional (dilakukan aparat pengawasan fungsional), dan pengawasan masyarakat. Setiap unit pelayanan wajib menyelesaikan setiap laporan/pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan masyarakat sesuai kewenangannya.

### **3.2 Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik**

Kepmenpan Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik merupakan upaya untuk menciptakan kualitas pelayanan publik, ditekankan pada aspek pembiayaan, waktu, persyaratan, prosedur, informasi, pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab, mekanisme pengaduan masyarakat, standar, dan lokasi pelayanan. Transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik harus dilaksanakan pada seluruh aspek manajemen pelayanan publik,

meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, dan pelaporan hasil kinerja. Transparansi ditunjukkan oleh kejelasan prosedur, persyaratan teknis dan administratif, biaya, waktu, akta/janji atau maklumat dan motto pelayanan, standar pelayanan, informasi dan pejabat yang bertanggungjawab.

### **3.3 Standar Pelayanan Publik**

Penyusunan standar pelayanan harus didasarkan atas konsensus, sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau, dapat dipertanggungjawabkan, mempunyai batas waktu pencapaian, dan berkesinambungan. Komponen standar pelayanan telah ditetapkan pada Pasal 21 UU Pelayanan Publik. Faktor pendukung yang penting adalah kompetensi petugas pelayanan dan mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan. Langkah-langkah penyusunan standar pelayanan meliputi inventarisasi tugas dan fungsi, pengguna pelayanan, survei harapan masyarakat, analisis prosedur, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya, sarana dan prasarana pelayanan, personalia, pengawasan, penanganan pengaduan, pemantauan, dan evaluasi.

### **3.4 Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Setiap instansi pemerintah pusat dan daerah harus menyusun petunjuk pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik pada instansi/unit kerjanya masing-masing, sekurang-kurangnya memuat landasan hukum, maksud dan tujuan, sistem dan prosedur, persyaratan, biaya/tarif, waktu penyelesaian, hak dan kewajiban, pejabat penerima pengaduan, dan petunjuk pelayanan yang jelas.



### 3.5 Program Pelayanan Publik Dalam Reformasi Birokrasi

Dalam Delapan Area Perubahan RB, kegiatan peningkatan kualitas pelayanan publik dan hasil yang diharapkan adalah 1) penerapan standar pelayanan pada unit kerja masing-masing K/L dan Pemda (untuk peningkatan kualitas pelayanan publik agar lebih cepat, lebih murah, lebih aman, dan lebih mudah dijangkau); 2) penerapan SPM pada kabupaten/kota (untuk peningkatan kualitas pelayanan dasar pada kabupaten/kota); dan 3) partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik (peningkatan partisipasi masyarakat).

## IV. Beberapa Catatan Tentang Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik

### 4.1 Reformasi Birokrasi Aparatur Negara

#### 4.1.1 Pembaharuan Birokrasi/Pemerintah

Tata pemerintahan yang baik sangat erat kaitannya dengan RB, penegakan hukum, peningkatan kualitas pelayanan publik, perubahan *mind-set* dan *culture-set* agar menjadi lebih produktif, efisien, dan efektif. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu secara optimal membangun bangsa dan negara Indonesia secara terintegrasi, terencana, dan berkelanjutan. Pelaksanaan pemerintahan sekarang telah bergeser dari "pelaksana" (*rowing*) ke "pengarah" (*steering*), menuju tata pemerintahan yang baik dan pembaharuan birokrasi dari *government* ke *governance*.

Masyarakat berhak atas pelayanan prima sebagai konsekuensi atas prinsip "*customer-driven government*". Dalam bukunya berjudul "*Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*", David Osborne dan Ted Gaebler (1992) menyarankan penataan dan pembaharuan birokrasi pemerintahan secara menyeluruh

dan mewirausahakan birokrasi (*enterprising government*).<sup>4</sup> Pada pertemuan “*The 7th Global Forum on Reinventing Government, “Building Trust in Government,”* tahun 2007 di Wina, David Osborne dalam makalahnya “*Reinventing Government: What A Difference Strategy Makes?*”, menyarankan penerapan “*The Five C’s: Lever Strategy Approaches*”.<sup>5</sup> Untuk membangun birokrasi kelas dunia sesuai visi reformasi birokrasi, sebaiknya dipahami pemikiran Dennis A. Rondinelli dan Shabbir Cheema tentang pembaharuan birokrasi, desentralisasi, dan pelayanan publik.<sup>6</sup>

---

4 *Ten characteristics of what effective government should be: Pemerintah katalitis (catalytic government, steering rather than rowing); pemerintah milik masyarakat (community-owned government, empowering rather than serving); pemerintah yang kompetitif (competitive government, competitive rather than monopolistic, deregulating, privatizing, and injecting competition into service delivery); pemerintah berorientasi misi (mission-driven government, transferring rule-driven organization); pemerintah berorientasi hasil (result-oriented government, effective outcomes rather than inputs); pemerintah berorientasi pelanggan (customer-driven government, meeting the needs of the customers or citizens rather than those of the bureaucracy); pemerintah yang berjiwa wirausaha (entreprising government, earning rather than spending); pemerintah yang tanggap/antisipatif (anticipatory government, prevention rather than spending to solve problems after they occur); pemerintah yang terdesentralisasi (decentralized government, from hierarchy to participation and teamwork); dan pemerintah berorientasi pasar (market-oriented government, leveraging change through the market, market forces rather than larger government programmes).*

5 “*The Five C’s: Lever Strategy Approaches*”: 1) *Purpose/The Core Strategy: Strategic Management; Clearing the Desks; and Uncoupling*; 2) *Incentives/The Consequences Strategy: Managed Competition; Enterprise Management; and Performance Management*; 3) *Accountability/The Customer Strategy: Customer Choice; Competitive Choice; and Customer Quality Assurance*; 4) *Power/The Control Strategy: Organizational Empowerment; Employee Empowerment; and Community Empowerment*; and 5) *Culture/The Culture Strategy: Changing Habits; Touching Hearts; and Winning Minds*.

6 Rondinelli and Cheema, “*reinventing government for the twenty-first century, strengthening the integrity, mobilizing resources, creating and applying knowledge, innovation, and technology, strengthening local governance capacity for participation, and government-private sector cooperation in service provision.*”



### 4.1.2 Birokrasi Yang Melayani

Kebijakan pelayanan publik difokuskan pada enam area, yaitu peletakan arah kebijakan, penyebaran praktik-praktik terbaik (*best practices, innovation breakthrough, out of the box thinking*), penerapan standar pelayanan publik menuju standar internasional, pemberian penghargaan peningkatan kinerja, deregulasi dan debirokratisasi pelayanan investasi, dan peningkatan partisipasi/peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Taufiq Effendy, 2008).

Birokrat melayani penerima pelayanan diwujudkan dalam kemudahan pelayanan (syarat, prosedur, waktu, biaya, produk), pelayanan informasi, pengawasan internal, kepuasan pelanggan, dan penanganan pengaduan masyarakat. Sampara (2008) menegaskan, harus diciptakan „*excellent service: self awareness and esteem, sympathy and enthusiasm, reform, visio and victory, innovative and impressive, care and cooperative, empowerment and evolution.*“ *Excellent service* dimaksud, didukung oleh birokrat yang memiliki sifat merasa lebih baik (*feeling better*), menjadi lebih baik (*getting better*), dan tetap dalam keadaan lebih baik (*staying better*). Tujuh nilai utama *excellent service* perlu ditegakkan, yaitu „*charity, competency, commitment, consistency, care, continuous, and communication.*“

### 4.1.3 Beberapa Hal Penting Dari Reformasi Birokrasi

- a. Elemen penting RB adalah kelembagaan, sumber daya manusia, tatalaksana, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik. Juga budaya kerja, *mind-set, culture-set*, perubahan pola pikir, sikap, dan tindak, karakter, watak, jati diri, *management beliefs, values*, etika, dan kode etik. Perlu ditegakkan Etika Penyelenggara Negara, Jiwa Korps dan Kode Etik PNS (PP 42/2004), dan Disiplin PNS (PP 53/2010).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Reformasi Birokrasi Aparatur Negara merupakan tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan secara konseptual, sistematis dan berkelanjutan dengan melakukan upaya penataan, peninjauan, penertiban, perbaikan, penyempurnaan

- b. Etika kehidupan berbangsa perlu ditegakkan (Tap MPR VI/2001), penegakan hukum dan reformasi birokrasi harus dilaksanakan (Tap MPR VIII/2001) dan agar dibangun kultur birokrasi Indonesia yang transparan, akuntabel, bersih, dan bertanggungjawab serta dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, contoh, dan teladan masyarakat." (Tap MPR RI Nomor VI/2002).<sup>8</sup>
- c. Reformasi birokrasi harus dimulai dari penataan kelembagaan dan pengembangan sumber daya manusia aparatur, ketataalaksanaan, dan berujung pada pelayanan publik yang prima. Selanjutnya membuat pengaturan, sistem, dan prosedur yang sederhana tidak berbelit-belit, menegakkan akuntabilitas aparatur, meningkatkan dan menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik menuju pelayanan publik berkualitas dan prima.<sup>9</sup>

---

*dan pembaharuan sistem, kebijakan dan peraturan perundang-undangan bidang aparatur negara, termasuk perbaikan akhlak-moral sesuai tuntutan lingkungan dan memperhatikan komitmen didasarkan atas asas dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kedeputian Bidang Program PAN, 2004).*

- 8 *Ethics Advances, Core Public Service Values, and Standards in Public Services: international standards, code of conduct, citizen's charters, and ethics officers through seven principles in public services: selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, and leadership ("Governments serving people: improving government service to citizens through public innovation and extending services through public-private partnerships." (Rondinelli, 2007).*
- 9 *RB ditandai kelembagaan yang "ramping struktur dan banyak/kaya fungsi, efisien, dan efektif", sumber daya manusia aparatur yang ditandai oleh "PNS yang profesional, netral, dan sejahtera, manajemen kepegawaian modern, PNS yang profesional, netral, berdayaguna, produktif, transparan, bersih dan bebas KKN"; tatalaksana atau manajemen yang ditandai "mekanisme, sistem, prosedur, dan tata kerja yang tertib, efisien, dan efektif"; akuntabilitas kinerja aparatur yang diarahkan agar menciptakan "Kinerja Instansi pemerintah yang berkualitas tinggi, akuntabel dan bebas KKN"; pengawasan yang "komprehensif dan terkoordinasi dengan baik, ditandai oleh sistem pengendalian dan pengawasan yang tertib"; pelayanan publik yang "prima dalam arti pelayanan yang cepat, tepat, adil, transparan, dan akuntabel; penegakan etika dan kode etik; budaya kerja produktif, ditandai "terbangunnya kultur birokrasi pemerintah yang produktif, efisien, dan efektif"; serta koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi berbagai kegiatan reformasi birokrasi. (Reformasi Birokrasi Aparatur Negara, Kempan, 2004).*



- d. Diperlukan manajemen perubahan, perubahan mendasar *mind-set* dan *culture-set*, serta sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan yang efektif, efisien, produktif, dinamis, perencanaan matang, target terukur, hemat waktu dan bergerak cepat: “bermula dari akhir dan berakhir di mula” (*start from the end and end at the beginning*).
- e. Diupayakan *best practices* penyelenggaraan pemerintahan, reformasi birokrasi, dan pelayanan publik.<sup>10</sup>
- f. Perlu diciptakan pelayanan publik yang berkualitas dan prima, ditandai pelayanan yang cepat, tepat, akurat, murah, terjangkau, berkelanjutan, santun, tidak diskriminatif, transparan, akuntabel, dan mewujudkan interaksi cepat (*jejaring, networking, komunikasi*) pemerintah dengan publik/ dunia usaha: “*govenment to government, government to public/business, public/business to govenrment, and public/ business to public/business.*”
- g. Upayakan membangun pemerintah yang berjiwa wirausaha, meningkatkan sense of entrepreneurship, menggiring dari “*how are we going*” ke “*what are we going to do next?*” mengembangkan budaya kerja birokrat ke *customer-driven*, menumbuhkan enterpreneur birokrat, mengembangkan ekonomi lokal dan kemitraan, *global partnership, knowledge-based economy and society*, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pembaharuan birokrasi, dan terus menerus berinovasi.
- h. Upayakan membangun dan meningkatkan kualitas inovasi aparat pemerintah: aparat pemerintah harus terampil, kreatif, inovatif dan mempunyai motivasi yang kuat dalam bekerja.<sup>11</sup>

---

10 Beberapa pemerintah kabupaten/kota menggunakan slogan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memberikan pelayanan prima, antara lain “*do your best life through entrepreneurship*” (OSS-Sragen), “*if you want, you can*” (DOA management-Jembrana), and “*if it could be made easy, why should it be made difficult?*” (SINTAP-Parepare).

11 *Berpikir luar biasa, bukan berpikir biasa-biasa saja atau rutin, tetapi “out of the box” (“Qualities of an Innovator” Ditkoff, M., 2002, dan Dzulkifli, 2004): (1) Challenges*

- i. Birokrasi masa datang, harus mencegah penyimpangan dan perbuatan tercela, professional, netral, sejahtera, bersih, efektif, efisien, produktif, transparan, akuntabel, partisipatif, bermoral dan beretika, berbudaya kerja positif, berbasis pemanfaatan teknologi informasi, dan melayani masyarakat, berbasis kinerja, dan memanfaatkan teknologi informasi.
- j. PNS masa datang “diharapkan” memiliki keyakinan dan percaya diri yang kuat, tidak terpengaruh oleh kekuatan politik yang berkuasa, menjadi abdi negara dan abdi masyarakat.

## **4.2 Membangun Pelayanan Publik Berkualitas dan Prima**

### **4.2.1 Pelayanan Publik Prima**

Untuk menciptakan pelayanan publik prima, beberapa pertanyaan harus dijawab: apa yang harus dilakukan agar pelayanan *excellent*, siapa yang harus memulai, kapan dimulai, dan bagaimana cara memulai pelayanan (Sampara, 2008). Pelayanan harus mengacu pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas)

---

*status quo (tantangan status quo): dissatisfied with current reality questions authority and routine and confronts assumptions; (2) Curious (keingintahuan): actively explores the environment, investigates new possibilities, and honors the sense of awe and wonder; (3) Self-Motivated (motivasi diri): responds to deep inner needs, proactively initiates new projects, intrinsically rewarded for efforts; (4) Visionary (berwawasan ke depan): highly imaginative, maintains a future orientation, thinks mental pictures; (5) Entertains the Fantastics (melayani luar biasa): conjures outrageous scenarios, sees possibilities within the seemingly impossible, honors dreams and day dreams; (6) Takes Risks (berani mengambil risiko): goes beyond the comfort zone, experimental and non-conforming, courageously willing to “fail”; (7) Peripatetic (peripatetik): changes work environments as needed, wanders, walks or travels to inspire fresh thinking, given improvement and interaction; and (8) Playful/Humorous (gemar bergurau dan berjenaka): appreciates incongruities and surprise, able to appear foolish and child-like laughs easily and often.*



yang diterapkan pada penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsip pelayanan dijadikan acuan dalam menciptakan pelayanan publik prima. Standar pelayanan publik harus dibuat oleh penyelenggara bersama masyarakat pengguna layanan, sampai pada kesepakatan penetapan dan dituangkan dalam maklumat pelayanan. Biaya/tarif pelayanan harus jelas, dibuat dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat, nilai/harga barang dan jasa yang berlaku, rincian biaya yang jelas dan transparan, dan prosedur sesuai peraturan perundang-undangan.

Sistem informasi pelayanan publik harus dibangun, sekurang-kurangnya memuat jenis pelayanan, persyaratan dan prosedur, standar pelayanan, maklumat pelayanan, mekanisme pemantauan kinerja, penanganan keluhan dan pengaduan, pembiayaan, penyajian data dan informasi, dokumentasi dan kearsipan. Aparat pelaksana pelayanan harus responsif terhadap berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik, memahami dan mengerti keinginan dan harapan pelanggan, penuh perhatian, menampung berbagai masukan, menindaklanjuti dengan cepat keluhan dan pengaduan, meningkatkan dan mendorong partisipasi dan peran serta masyarakat, dan memberikan penghargaan atas prestasi kinerja. Sistem informasi pelayanan publik merupakan bagian dari sistem manajemen pelayanan publik.

Aparat pelaksana pelayanan publik harus profesional, inovatif, menggunakan sarana dan prasarana dengan baik, melayani cepat, tepat, akurat, murah, ramah, berkomunikasi dengan baik, memiliki pengetahuan dan keterampilan memadai, mencermati berbagai produk layanan, meningkatkan kepuasan pelanggan, dan berkomitmen pada visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi. Pelayanan publik prima harus ditunjukkan dengan adanya komunikasi dua arah, pemerintahan yang bersih, efektif, efisien dan produktif, kehidupan kemasyarakatan yang harmonis, dan pelayanan publik berorientasi kepentingan pelanggan. Untuk itu diperlukan kepemimpinan pelayanan publik dengan

unsur-unsur keadilan, pemerataan, melindungi masyarakat, menegakkan persatuan dan kesatuan, meningkatkan kualitas, mewujudkan pelayanan berkualitas, mengembangkana kualitas SDM, melestarikan nilai-nilai sosial budaya, berkomunikasi dua arah, memperlakukan aparat pelaksana dengan baik, mematuhi dan melaksanakan standar pelayanan, meningkatkan kinerja, serta melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengawasan.

#### **4.2.2 Kebijakan Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik 2010-2014**

Tabel berikut menunjukkan kebijakan RB dan pelayanan publik pada RPJMN 2010-2014. Perpres dan Permenpan tentang RB harus dipahami, terkait, dan mengacu pada butir-butir kebijakan RPJMN 2010-2014 sehingga tampak keberlanjutan pengaturan reformasi birokrasi dan pelayanan publik.

NO	RB / YANLIK	KEBIJAKAN RPJMN 2010-2014
1	Reformasi Birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penegakan Peraturan Disiplin PNS (PP 53/2010 pengganti PP 30/1980)</li> <li>2. Penerapan Pakta Integritas Pejabat Eselon 1, Eselon 2, dan Eselon 3</li> <li>3. Pembuatan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN)</li> <li>4. Pelaporan Gratifikasi</li> <li>5. Sistem Pengendalian Internal yang efektif (pengawasan fungsional, pengawasan melekat, dan pengawasan masyarakat)</li> <li>6. Penerapan <i>e-Procurement</i> pengadaan barang/jasa pemerintah</li> <li>7. Tindak lanjut atas temuan hasil pemeriksaan</li> <li>8. Peningkatan akuntabilitas pengelolaan anggaran dan pelaporannya</li> <li>9. Tindak lanjut pengaduan masyarakat</li> <li>10. Penataan organisasi/kelembagaan: <i>rightsizing</i> organisasi</li> <li>11. Penyederhanaan proses bisnis (<i>business process</i>) dan Estándar Operasional Prosedur (SOP) utama</li> <li>12. Manajemen SDM berkualitas, transparan, dan berbasis merit/kompetensi</li> <li>13. Pemanfaatan teknologi informasi (<i>e-Government</i>)</li> <li>14. Manajemen Kearsipan dan dokumentasi berbasis teknologi informasi (UU 43/2010 tentang Kearsipan)</li> <li>15. Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan peningkatan kualitas Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)</li> </ol>



NO	RB / YANLIK	KEBIJAKAN RPJMN 2010-2014
2	Pelayanan Publik	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Penerapan standar pelayanan publik (sesuai UU Pelayanan Publik)</li><li>2. Pembuatan dan Sosialisasi Maklumat Pelayanan</li><li>3. Penyebarluasan Pelayanan Terpadu Satu Pintu</li><li>4. Penerapan Manajemen Pengaduan yang efektif</li><li>5. Percepatan peningkatan kualitas pelayanan publik</li><li>6. Pemantauan, evaluasi, dan penilaian kinerja penyelenggara pelayanan publik</li></ol>

### 4.2.3 Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berisi pengertian tentang pelayanan publik, penyelenggara, organisasi penyelenggara, pelaksana, masyarakat, standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, mediasi, adjudikasi, Menteri, dan Ombudsman. Undang-undang ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik. Tujuannya, mewujudkan pelayanan publik yang layak, perlindungan, dan kepastian hukum.

Asas Pelayanan Publik: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pembina, organisasi penyelenggara, dan penataan pelayanan publik terdiri atas tingkat pusat dan daerah (pembina, penanggungjawab, evaluasi kinerja, pengelolaan, kerjasama antarpelenggara, dan kerjasama penyelenggara dengan pihak lain). Diatur hak, kewajiban, dan larangan (pelenggara, pelaksana, dan masyarakat) dan penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>12</sup>

---

12 *Penyelenggaraan pelayanan publik harus memperhatikan standar pelayanan,*

Peran serta masyarakat dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan, diwujudkan dalam bentuk kerjasama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Penyelesaian pengaduan dilakukan oleh penyelenggara, Ombudsman, dan PTUN. Sanksi, sesuai dengan PP 53/2010 tentang Disiplin PNS dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Lima RPP dan satu perpres harus segera diselesaikan (saat ini sudah mengalami keterlambatan, seharusnya sudah ditetapkan 18 Juli 2011, paling lambat dua tahun setelah diundangkan pada 18 Juli 2009).<sup>13</sup>

#### **4.2.4 SPP, SPM, Dan SOP**

Penyelenggara dan Pelaksana pelayanan publik harus memahami Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (3) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan SPM, Permendagri Nomor 79 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian SPM, dan Permenpan tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan publik, standar pelayanan, dan Standar Operasional Prosedur (SOP).

Standar Pelayanan Publik (SPP) adalah tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan

---

*maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, pengelolaan sarana, prasarana, dan fasilitas, pelayanan khusus, biaya/tarif, perilaku pelaksana, pengawasan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja.*

- 13 *Lima RPP: Ruang Lingkup Pelayanan Publik, Sistem Pelayanan Terpadu, Standar Pelayanan, Proporsi Akses dan Kategori Masyarakat (Pelayanan Berjenjang), dan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Satu RPerpres harus segera diselesaikan, yaitu RPerpres tentang Tata Cara Pembayaran/ Pemberian Ganti Rugi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.*



penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. SPP harus dibedakan pada tingkat kebijakan, manajemen, dan operasi/operasional.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib, menyangkut penyediaan pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM. Urusan wajib, pelayanan dasar dan SPM dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. SPM merupakan ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan/atau manfaat pelayanan.

SPM adalah salah satu jenis SPP pada tingkat kebijakan yang setidaknya mengatur ukuran minimal dari *input*, proses, dan *output* dari pelayanan publik tertentu yang berhak diperoleh oleh setiap warga negara dan penduduk. Contoh, 1) Standar Pendidikan Nasional adalah SPP dan sekaligus SPM dalam bidang pendidikan; dan 2) SPM selalu menjadi bagian dari SPP, tetapi SPP tidak selalu menjadi SPM. Standar Operating Prosedur (SOP)/SPO dapat dibuat untuk melaksanakan kegiatan tertentu dalam rangka mewujudkan SPP dan SPM. Contoh, 1) SPO bidan untuk perawatan kehamilan; dan 2) SPO bimbingan konseling siswa pemakai narkoba. Perbandingan SPP, SPM, dan SOP/SPO dapat dilihat pada tabel berikut:

NO	SPM/SPP/SOP	URAIAN
1	SPP	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Standarisasi keseluruhan sistem pelayanan publik</li><li>2. Mengatur semua jenis pelayanan</li><li>3. Berfungsi sebagai pedoman bagi organisasi penyelenggara pelayanan</li><li>4. Tujuannya untuk mewujudkan kepastian pelayanan</li></ol>
2	SPM	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Standarisasi ukuran kualitas dan kuantitas pelayanan minimal</li><li>2. Mengatur pelayanan dasar/pelayanan wajib tertentu</li><li>3. Berfungsi sebagai indikator komitmen negara kepada warganya</li><li>4. Tujuannya untuk menciptakan pemerataan dan keadilan</li></ol>

NO	SPM/SPP/SOP	URAIAN
3	SOP/SPO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Standarisasi pada tingkat operasi/kegiatan pelayanan publik</li> <li>2. Dapat digunakan untuk semua penyelenggara pelayanan</li> <li>3. Berfungsi sebagai pedoman bagi aparat pelaksana pelayanan</li> <li>4. Tujuannya untuk mencapai efisiensi, efektivitas, dan prediktabilitas</li> </ol>

#### 4.2.5 Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap

Saat ini dikenal beberapa jenis pelayanan. Pelayanan fungsional, merupakan pola pelayanan publik yang diberikan penyelenggara sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Pelayanan terpusat merupakan pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Pelayanan terpadu satu atap merupakan pola pelayanan terpadu, diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat, tidak perlu disatukan. Pelayanan terpadu satu pintu merupakan pola pelayanan yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Aturan terkait, terdapat Perpres Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal dan Permendagri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

#### 4.2.6 Partisipasi dan Peran Serta Masyarakat

Permenpan 13/2009 mengatur peningkatan kualitas pelayanan publik dengan partisipasi/peran serta masyarakat. Prasyarat penting menuju sukses pelayanan publik adalah komitmen pimpinan, perubahan *mind-set* dan *cultural-set*, partisipasi/peran serta masyarakat, kepercayaan, kesadaran, keterbukaan, ketersediaan anggaran dan sarana/



prasarana, rasa memiliki, survai partisipasi masyarakat, kejujuran, realistis dan cepat, umpan balik, humas yang komunikatif, kesediaan menerima pengaduan masyarakat, dan belajar dari praktik-praktik terbaik. Cermati komitmen organisasi, informasi, prinsip-prinsip, unit pelayanan, petugas pelaksana, anggaran, dan pengorganisasian. Selanjutnya gunakan metoda peningkatan kualitas pelayanan publik dengan partisipasi masyarakat, meliputi diskusi penyelenggara, pelaksana dan masyarakat, sosialisasi dan internalisasi, pengelolaan pengaduan, analisis penyebab pengaduan, dan koordinasi dengan instansi terkait.

#### **4.2.7 Penanganan Pengaduan Masyarakat**

Surat Edaran Menpan Nomor 148/M.PAN/5/2003 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat perlu ditinjau kembali dan diperbaharui. Pedoman Umum ini berisi latar belakang, dasar hukum, maksud dan tujuan, sasaran, ruang lingkup, pengertian, dan prinsip penanganan pengaduan masyarakat, penatausahaan pengaduan masyarakat: pencatatan, penelaahan, penyaluran, dan pengarsipan, proses pembuktian pengaduan masyarakat (konfirmasi dan klarifikasi, penelitian dan pemeriksaan, dan pelaporan hasil penelitian/pemeriksaan), tindak lanjut dan pemantauan pengaduan masyarakat (hasil penelitian/pemeriksaan, pemanfaatan hasil penanganan pengaduan masyarakat, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, pengendalian, dan sanksi).

#### **4.2.8 Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik**

Transparansi pelayanan publik: terbuka (kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian), mudah diinformasikan dan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Pelajari UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU 37/2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Akuntabilitas

pelayanan publik: penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel, akuntabilitas), baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (akuntabilitas kinerja, biaya, dan produk pelayanan publik).

#### **4.2.9 Penghargaan Kinerja Pelayanan Publik**

Pemberian penghargaan dan sanksi, disesuaikan dengan tingkatan dan ruang lingkup pelayanan yang diberikan. Penilaian dapat bersifat lokal, instansional, regional, nasional, dan internasional. Penilaian dapat dibedakan atas prestasi perorangan pemimpin organisasi penyelenggara pelayanan publik, petugas pelaksana pelayanan publik, dan organisasi penyelenggara pelayanan publik, baik di lingkungan instansi pemerintah, dunia usaha/swasta, politisi, dan unsur kemasyarakatan lainnya. Penilaian Citra Pelayanan Publik (CPP) dan Citra Bakti Abdi Negara (CBAN) harus terus disempurnakan sesuai amanat undang-undang tentang pelayanan publik.

## **V. Penutup**

Reformasi birokrasi dan pelayanan publik sudah menjadi komitmen pemerintah yang dituangkan dalam dokumen RPJPN 2005-2025, RPJMN 2010-2014, dan pembangunan tahunan. Perpres 81/2010 tentang GDRB 2010-2025, Permenpanrb 20/2010 tentang RMRB 2010-2014, dan pedoman tindak lanjut pelaksanaannya, menunjukkan besarnya perhatian pemerintah terhadap RB dan pelayanan publik.

Setiap aparat negara wajib mempelajari Undang-Undang 25/2009 tentang Pelayanan Publik, mulai dari pemahaman tentang pelayanan publik, penyelenggara, organisasi penyelenggara, pelaksana, standar



dan maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, mediasi, adjudikasi, dan ombudsman. Selanjutnya berusaha memahami maksud, tujuan, ruang lingkup, hak, kewajiban, larangan, penyelenggaraan pelayanan, peran serta masyarakat, penyelesaian pengaduan masyarakat, dan sanksi. Bersamaan dengan itu, perlu dipelajari peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan peraturan lain yang terkait dengan pelayanan publik.

Pelayanan publik prima diharapkan merupakan ujung reformasi birokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Reformasi birokrasi dan pelayanan publik merupakan proses yang panjang, tidak dapat diciptakan dalam waktu singkat, karena membutuhkan perubahan *mind-set* dan *cultural-set* seluruh penyelenggara negara, komitmen pimpinan, keseriusan, dan kesadaran yang tinggi untuk menata kembali birokrasi dan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

## Referensi

1. Agus Dwiyanto, Dosen UGM, “Standar Pelayanan Publik: Kerancuan Konsep dan Pengaturan?“, *Forum Group Discussion: Standar Pelayanan Publik, Kementerian PANRB, Jakarta, 2 September 2010.*
2. David Osborne, „*Reinventing Government: What A Difference A Strategy Makes*“, *7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, Wina, Austria, 26-Juli 2007.*
3. Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, „*Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*“, Kumarian Press Inc., New York, 2003.
4. Dzul kifli Abdul Razak, „*Out of the Box*“, Rektor Universitas Sains Malaysia, „*Regional Forum on Reinventing Government in East and Southeast Asia*“, Penang, Malaysia, 21-23 Agustus 2004.

5. Komarudin, „Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik“, makalah dipresentasikan pada kegiatan „Sekolah Demokrasi Kabupaten Tangerang“, diselenggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID) dan Perkumpulan Masyarakat Untuk Demokrasi (Perekat Demokrasi), Tangerang, 2 Oktober 2010.
6. Komarudin, „Decentralization: Improving Public Services in Indonesia“, International Conference on „Decentralization and its Discontents: Recalibrating Public Service Delivery in Asia,“ The Hong Kong Institute of Education, Centre for Governance and Citizenship, Hongkong, 17-18 November 2011.
7. Lembaga Administrasi Negara, „Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia“, Jakarta, 2003.
8. Sampara Lukman, „Konsep dan Strategi Pelayanan Prima“, Kementerian Dalam Negeri, Diklat *Good Governance* dan Pelayanan Publik, Kementerian PAN, Jakarta, 26 Februari 2008.
9. Shabbir Cheema, „Towards Effective Local Governance“, Regional Forum on Reinventing Government in Asia: Towards Transparent and Accountable Governance, Jakarta, 14-16 November 2007.
10. Taufiq Effendy, „Reformasi Birokrasi: Sebagai strategi untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat,“ Penganugerahan Gelar *Doctor Honoris Causa* dalam Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, 27 Oktober 2008.
11. United Nations, „Public Administration and Democratic Governance: Governments Servicing Citizens“, 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government,“ Wina, Austria, 26-29 Juni 2007.
12. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN 2005-2025.
13. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.



14. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014.
15. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.
16. Peraturan Menteri PANRB Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.

\*\*\*

# **REVITALISASI MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM IMPLEMENTASI REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA**

Oleh:

**Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc**  
(Kepala LAN RI)

## **Pendahuluan**

**S**umber Daya Manusia (SDM) merupakan elemen terpenting bagi organisasi, berperan sebagai penggerak utama dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan organisasi. Mengingat begitu pentingnya SDM, maka manajemen SDM diperlukan untuk mengelolanya secara sistematis, terencana dan terpola agar tujuan yang diinginkan organisasi pada masa sekarang maupun yang akan datang dapat tercapai secara optimal. Hal ini karena keberhasilan sebuah organisasi sangat ditentukan oleh orang-orang atau SDM yang bekerja di dalamnya.

Sudah sejak lama berbagai pemerintahan di dunia menyadari pentingnya sumber daya manusia dalam menjalankan dan mencapai tujuan organisasi pemerintahan negara. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, sumber daya aparatur memiliki banyak nama dan sebutan: aparatur, pegawai negeri, birokrat, sumber daya aparatur, dan berbagai sebutan lain yang hanya dikenal di wilayah tertentu.

Namun demikian, apa pun nama dan sebutan yang diberikan, sumber daya manusia yang bekerja dalam organisasi pemerintahan tetaplah merupakan bagian dari unsur pelaksana perundang-undangan. Paper ini akan menggunakan istilah pegawai negeri sipil (PNS) untuk



menggantikan penyebutan sumber daya manusia yang berkerja dalam organisasi pemerintahan, baik Pusat maupun Daerah.

*Governance reform* atau reformasi tata pemerintahan tidak akan bisa terlaksana tanpa melakukan perubahan pada sistem manajemen PNS. PNS sebagai subjek sekaligus objek reformasi harus diubah terlebih dahulu. Dengan sistem pengelolaan yang baik - *competency based human resources management* - akan dihasilkan PNS yang andal dan profesional sebagai subjek atau pelaku reformasi. Berbagai isu kebijakan (*policy issue*) yang teridentifikasi seperti menata ulang demokrasi, *energizing bureaucracy*, pemberantasan korupsi dan membangun budaya birokrasi menjadi suatu usaha yang niscaya atau tidak bermakna apabila subjek dan objek reformasi, yaitu PNS belum tersentuh.

Pengelolaan PNS mencakup seluruh tahapan dari manajemen kepegawaian yang meliputi: perencanaan kebutuhan, pengadaan/rekrutmen, pengangkatan dalam jabatan, pengembangan, kesejahteraan, penilaian kinerja, disiplin dan etika dan pemberhentian (UU No. 43 Tahun 1999). Reformasi birokrasi tidak akan terjadi tanpa keterlibatan PNS sendiri, sehingga sebelum agenda reformasi tersebut bisa dilakukan, reformasi internal di dalam diri PNS sebagai satu individu menjadi agenda utama. Reformasi internal ini mencakup perubahan perilaku dan paradigma PNS dalam melihat peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan serta bagaimana persepsinya terhadap perubahan atau reformasi itu sendiri. Apabila PNS sendiri belum sepaham - mempunyai persepsi yang sama - terhadap tujuan reformasi, maka harapan itu akan tetap tinggal sebagai harapan saja tanpa tahu kapan bisa diwujudkan.

Secara mendasar, yang diharapkan dari reformasi birokrasi adalah perubahan perilaku birokrasi sebagai pelaku utama dan public serta pemangku kepentingan lainnya sebagai pendukung serta pendorong perubahan. Proses dan hasil reformasi birokrasi adalah milik semua pihak. Dengan demikian penting bagi pegawai di dalam organisasi dan

pemangku kepentingan mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan perubahan yang terjadi (Rewansyah, 2010: 213).

Lebih jauh, dalam studi ilmu administrasi publik kata reformasi telah dikenal sejak abad ke-19, yakni dengan dikenalnya konsep pengembangan organisasi (*organizational development*) yang pada hakikatnya merupakan reformasi untuk melakukan perubahan dan pengembangan baik menyangkut perubahan struktural maupun sistem. Reformasi dapat diartikan sebagai perubahan sistem atau perubahan struktural secara luas (Ibid: 118).

Di beberapa literatur, istilah reformasi birokrasi digunakan secara bergantian dengan reformasi administrasi. Menurut Brodtkin (2000) reformasi administrasi diarahkan terciptanya keleluasaan (*discretion*) dalam dua hal: 1) Mencari keseimbangan antara 'terlalu banyak' dan 'terlalu sedikit' keleluasaan, dan 2) Reformasi administrasi dapat merelokasi keleluasaan dari organisasi lama ke tipe organisasi baru. *Pertama*, dalam pandangan Brodtkin, reformasi administrasi di satu sisi berupaya memberikan keleluasaan kepada pemerintah (birokrat) untuk menjalankan kewenangannya, dan di sisi lain mengurangi 'cengkeraman' politisi atau pihak lainnya. Jika dihubungkan dalam konteks desentralisasi, reformasi administrasi mencoba mencari keseimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, keseimbangan antara peran kepala daerah dan DPRD, dan keseimbangan antara kepala daerah dengan sekretaris daerah serta kepala BKD dalam manajemen PNS. *Kedua*, reformasi birokrasi dapat diwujudkan dengan mengalihkan dan mengubah kebiasaan, perilaku, dan kompetensi dalam sebuah organisasi yang baru.

Pasca pemberlakuan UU No. 43 Tahun 1999 dan berbagai peraturan turunannya, pemerintah daerah memiliki diskresi yang sangat besar dalam pengelolaan PNS daerah. Keleluasaan pemda dalam manajemen PNS semakin besar dengan pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sangat disayangkan, adanya



keleluasaan menjalankan urusan pemerintahan di bidang kepegawaian daerah ternyata telah menimbulkan sejumlah persoalan serius dalam manajemen PNS.

## Konsep dan Kebijakan Manajemen PNS

Manajemen PNS adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kepegawaian, dan pemberhentian.

Secara konseptual, terdapat banyak sekali pengertian perencanaan sumber daya manusia (*human resources planning*) yang diberikan oleh para ahli. Werther and Davis (2003:155) memberikan pengertian bahwa "*Human resources planning systematically forecast an organization's future demand for and supply of employee*". Perencanaan sumber daya manusia secara sistematis meramalkan permintaan dan penawaran pegawai di masa mendatang dari suatu organisasi. Pengertian tersebut memberikan penekanan pada keseimbangan atau kesesuaian antara permintaan terhadap pegawai dengan ketersediaannya di suatu organisasi.

Siagian (1993: 41), menyatakan bahwa perencanaan merupakan pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan. Dalam hal perencanaan SDM (: PNS) yang menjadi fokus perhatian ialah langkah-langkah tertentu yang diambil oleh manajemen guna lebih menjamin bahwa dalam organisasi tersedia tenaga kerja yang tepat pada waktu yang tepat, kesemuanya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah dan akan ditetapkan.

Sementara itu, menurut Zainun (1993: 27) perencanaan SDM diarahkan kepada dua hal: 1) perencanaan (dan penyusunan program) dari seluruh hal-hal mengenai manajemen SDM yang dipandang perlu dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya untuk diurus oleh organisasi, 2) perencanaan (dan penyusunan program) tentang SDM

dalam arti orangnya sendiri baik secara kuantitatif maupun kualitas SDM itu secara keseluruhan atau sebagian secara bertahap dalam jangka panjang, sedang dan pendek. Biasa dikatakan bahwa perencanaan (kedua) ini pada hakikatnya merupakan perencanaan SDM dan penyusunan program kebutuhan (*demand*) terhadap jumlah dan kualitas SDM untuk satu periode tertentu.

Perencanaan pegawai, sebagaimana perencanaan dokumen lain, terbagi ke dalam tugas jenis perencanaan yaitu perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Perencanaan PNS jangka panjang terdapat dalam dokumen rencana pembangunan jangka panjang/daerah (RPJP/D), perencanaan jangka menengah terdapat dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah (RPJMN/D), dan perencanaan PNS jangka pendek ada di dalam rencana kinerja tahunan (RKT).

Berdasarkan hal tersebut perencanaan PNS hendaknya dimuat dalam perencanaan strategis (Renstra/Renstrada). Di lingkup pemerintah daerah, selain Renstrada juga terdapat renstra satuan kerja perangkat daerah yang mengelola PNS daerah – dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah/BKD. Dokumen RPJMD dan Renstra BKD dikatakan baik apabila memuat prakiraan jumlah dan kualitas PNS yang dibutuhkan selama periode tertentu, misalnya lima tahun. Hal ini sebagaimana ditekankan oleh Zainun (1993:30), ...dalam renstra digunakan istilah arah dan kebijaksanaan yang disusul dengan program-program, ini berarti perencanaan yang menghasilkan rencana, maka dalam renstra ternyata perencanaan yang jangka waktunya 5 tahun.

Selanjutnya, Thoha (2002: 29) menegaskan bahwa untuk dapat menyusun formasi yang tepat, maka harus disusun lebih dulu 'analisis kebutuhan pegawai'. Analisis kebutuhan pegawai adalah suatu proses menganalisis secara logis dan terukur untuk dapat mengetahui jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan oleh suatu organisasi. Tujuan analisis kebutuhan pegawai adalah sebagai salah satu usaha agar setiap



pegawai yang ada pada unit organisasi mempunyai pekerjaan, jangan sampai ada yang tidak mempunyai pekerjaan. Salah satu alat untuk membuat analisis kebutuhan pegawai adalah adanya uraian jabatan/*job description* yang tersusun rapi. Dengan adanya uraian jabatan/pekerjaan, maka akan dapat diketahui jenis jabatan, ruang lingkup tugas yang dilaksanakan, sifat pekerjaan, syarat-syarat pejabat, dan dapat diketahui perkiraan kapasitas pegawai dalam jangka waktu tertentu.

Dalam hal pengadaan/rekrutmen, menurut *Dictionary of Human Resources and Personnel Management* (2003:219) dinyatakan bahwa rekrutmen adalah proses mencari dan mengangkat pegawai baru untuk bergabung dengan perusahaan. Pengertian ini memiliki penafsiran bahwa output dari rekrutmen ini adalah diperolehnya pegawai baru sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Definisi tersebut mencakup aspek yang lebih luas dan berbeda dibandingkan cakupan definisi yang diajukan oleh Werther and Davis (2003:182), yaitu: “*Recruitment is the process of finding and attracting capable applicants for employment. The process begins when new recruits are sought and ends when their applications are submitted*”. Rekrutmen adalah proses menemukan dan menarik pelamar untuk menjadi pegawai. Proses rekrutmen diawali ketika pelamar baru dicari dan berakhir ketika lamaran mereka diserahkan kepada instansi yang dilamarnya.

Hardjapamekas (2002) menyatakan bahwa ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam rekrutmen SDM, yaitu: **Pertama:** kriteria utama rekrutmen, menurutnya rekrutmen pegawai paling tidak menghasilkan SDM dengan tiga karakteristik utama, yaitu integritas, kredibilitas dan kapabilitas; **Kedua:** basis rekrutmen, pelaksanaan rekrutmen sangat memungkinkan dilaksanakan mobilitas karier, transisi (tidak urut kacang) dan *board based rekrutmen basis*; dan **Ketiga:** proses rekrutmen harus mengacu pada tiga kriteria pokok, yaitu: *fair, equal opportunity* dan *transparan*.

Proses selanjutnya disebut seleksi karena memilih calon pegawai dari sejumlah pelamar yang memasukkan lamaran. Oleh karena itu, menurut Werther and Davis, rekrutmen dan seleksi adalah dua proses yang terpisah dengan *output* yang berbeda. Proses seleksi menurut Werther and Davis (2003:214) diartikan sebagai serangkaian langkah-langkah yang spesifik untuk memutuskan pelamar mana yang harus diterima. Prosesnya dimulai ketika pelamar melamar pekerjaan dan berakhir dengan keputusan penerimaan.

Proses seleksi secara umum biasanya terdiri dari: 1) Penetapan Kriteria Seleksi - misalnya: jenis kelamin, kebangsaan, status perkawinan, agama, usia, syarat fisik, catatan kelakuan, pengalaman kerja, riwayat pendidikan, cara berpakaian dan penampilan, dll, 2) Tes Validitas, misalnya tes psikologis (*intelligence test, personality test, aptitude/bakat test, achievement test*), *knowledge test* (wawasan yang sesuai jenis dan sifat pekerjaan), *performance test* (test tentang praktek pekerjaan yang akan dipangkunya (contoh: test mengoperasikan komputer), 3) Wawancara - evaluasi tentang akseptabilitas pelamar, 4) Evaluasi Medis - kesehatan secara umum, dikaitkan dengan jenis pekerjaan yang akan dipangku, 5) Wawancara Dengan Calon Atasan (*user*), dan 6) Keputusan Penerimaan.

Proses selanjutnya adalah penempatan pegawai, yaitu relokasi pegawai yang ada pada suatu jabatan baru atau menempatkan seorang pegawai baru pada suatu posisi. Werther and Davis (2003:261) memberikan pengertian penempatan sebagai “penugasan atau penugasan kembali seorang pegawai pada suatu pekerjaan yang baru” (*assignment or reassignment of an employee to a new job*). Dalam konteks manajemen PNS, penempatan memiliki dua pengertian. Pertama, menempatkan seorang calon PNS pada suatu jabatan/pekerjaan yang sesuai dengan kompetensinya. Kedua, menempatkan seorang PNS pada suatu jabatan yang baru secara horisontal. Mengacu pada definisi Werther and Davis di atas, pengertian pertama merupakan *assignment* karena penugasan



tersebut merupakan yang pertama kalinya bagi CPNS tersebut. Sedangkan pengertian kedua termasuk kategori *reassignment* karena penempatan PNS tersebut bukan merupakan penempatan pertama, tetapi penempatan kedua, ketiga atau seterusnya.

Prinsip dasar dalam menempatkan seorang pegawai – atau dalam hal ini adalah calon PNS atau PNS – adalah adanya kesesuaian antara kemampuan dan kompetensi aktual yang dimilikinya dengan karakteristik, tanggung jawab dan *volume* pekerjaan yang akan diemban. Istilah yang lebih dikenal dalam penempatan ini adalah '*the right man in the right place on the right time*'. Prinsip kesesuaian ini sangat penting dipandang dari pihak pegawai dan dari pihak organisasi. Biasanya, penempatan seseorang pegawai pada suatu pekerjaan/jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kemampuannya dapat menimbulkan masalah di kemudian hari. Dari perspektif individual sumber daya manusia, penempatan seseorang pada suatu jabatan yang menuntut kapasitas dan kompetensi yang jauh melebihi dari apa yang dia miliki, justru akan memberikan dampak negatif pada pegawai tersebut. Misalnya, besar kemungkinan akan membebani pegawai yang bersangkutan secara fisik dan psikis sehingga dapat menimbulkan *stress* atau depresi. Kinerjanya dapat menurun bukannya meningkat. Dari sudut pandang organisasi, target *output* yang disertai kepada pegawai tersebut mungkin tidak dapat dipenuhi secara efektif. Hal ini menjadi kontra produktif bagi peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan.

Penempatan pegawai baik yang merupakan *assignment* ataupun *re-assignment* perlu lebih diperhatikan kesesuaian antara kapasitas dan kompetensi pegawai yang bersangkutan dengan karakteristik tugasnya termasuk kinerja aktual dan potensi keberhasilan pada posisi yang baru. Agar mendapatkan manfaat yang optimal bagi organisasi secara keseluruhan, penempatan pegawai negeri sipil baik antar unit kerja/antar instansi, ataupun antar daerah propinsi/kabupaten/kota perlu dibuatkan pola yang sistematis. Penempatan disesuaikan

dengan kebutuhan organisasi dan kebutuhan pengembangan PNS yang bersangkutan.

Fungsi manajemen berikutnya adalah pengangkatan PNS dalam jabatan struktural atau promosi. Pada dasarnya promosi merupakan salah satu bagian dari penempatan yang dilaksanakan oleh organisasi. Penempatan pegawai dilakukan dengan membuat penyesuaian terhadap kebutuhan organisasi yang berhubungan dengan perencanaan untuk memperoleh orang yang tepat pada posisi yang tepat (*the right man on the right place*)

Siagian (1993: 169) mengatakan yang dimaksud dengan promosi adalah apabila seseorang pegawai dipindahkan dari satu pekerjaan ke pekerjaan yang lain yang tanggungjawabnya lebih besar, tingkatannya dalam hierarki jabatan lebih tinggi. Pada dasarnya setiap pegawai negeri sipil mendambakan promosi karena dipandang sebagai penghargaan atas keberhasilannya, dan menunjukkan prestasi kerja yang lebih tinggi dalam menunaikan kewajibannya dalam pekerjaan dan jabatan yang dipangkunya sekarang, sekaligus sebagai pengakuan atas kemampuan dan potensi yang bersangkutan untuk menduduki posisi yang lebih tinggi.

Promosi jabatan dilakukan oleh organisasi dengan menggunakan 2 (dua) kriteria, yakni prestasi kerja dan senioritas. Promosi yang didasarkan pada prestasi kerja menggunakan hasil evaluasi kinerja pegawai yang bersangkutan dalam jabatan yang dipangku saat ini, dengan demikian promosi tersebut dapat dipandang sebagai penghargaan organisasi atas prestasi kerja anggotanya. Akan tetapi promosi yang didasarkan pada prestasi kerja tersebut harus pula didasarkan pada pertimbangan lain yakni perhitungan yang sangat matang atas potensi kemampuan pejabat yang bersangkutan dalam jabatannya yang lebih tinggi, artinya terdapat resiko lain yang menjadi perhitungan. Oleh sebab, itu diperlukan analisis potensi dari pejabat yang dipromosikan.



Secara khusus Schuler & Youngblood (1986) mengungkapkan bahwa pengembangan sumber daya manusia pada suatu organisasi akan melibatkan berbagai faktor seperti: pendidikan dan pelatihan, perencanaan dan manajemen karir, peningkatan kualitas dan produktivitas kerja; serta peningkatan kesehatan dan keamanan kerja. Sementara itu, Klingner & Nalbandian (1985) memasukkan pula faktor motivasi kerja, dan penilaian prestasi kerja sebagai. Pengembangan sumber daya manusia tidak terlalu jauh berbeda dengan harapan atas atribut-atribut profesionalisme, yaitu: (1) seseorang memiliki ketrampilan dan keahlian teoritis ilmiah tertentu sesuai dengan bidang pekerjaan yang akan digelutinya; (2) harus mampu menyumbangkan ilmu dan tenaganya secara optimal untuk kelancaran usaha tempat kerjanya; (3) harus dapat mendorong peningkatan produktivitas yang berkelanjutan; (4) memiliki sikap untuk terus menerus memperbaiki dan meningkatkan keahlian dan ketrampilannya; (5) disiplin dan patuh pada aturan main profesi dan tempat kerjanya; (6) memiliki kesiapan untuk berubah atau melakukan penyesuaian terhadap perubahan-perubahan yang tengah berlangsung atau bahkan mampu menciptakan perubahan.

Pengembangan SDM tidak hanya terfokus pada pegawai yang baru direkrut, akan tetapi untuk pegawai yang sudah lama bekerja. Menurut Flippo (1984: 200), pengembangan merupakan suatu proses yang terdiri dari: 1) Pelatihan untuk meningkatkan dengan perluasan pengetahuan umum pekerjaan tertentu dan, 2) Pendidikan yang berkaitan dengan perluasan pengetahuan umum, pengertian dan latar belakang.

Fungsi selanjutnya adalah kesejahteraan pegawai. Gaji merupakan salah satu bagian penting dalam menuju kesejahteraan PNS. Penggajian pada prinsipnya adalah suatu penghargaan yang diberikan kepada pegawai atas kontribusi yang diberikan kepada unit organisasinya. Konsep ini menuntut, gaji dibayarkan setelah seorang pegawai bekerja atau menyelesaikan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Dan yang menjadi dasar pemberian gaji adalah hasil penilaian kinerja.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penggajian, yaitu: 1) Gaji yang dibayarkan harus dapat menjamin kebutuhan hidup yang layak sehingga PNS tidak perlu mencari tambahan pendapatan di luar, 2) Gaji PNS dibayarkan sesuai dengan: Kinerja/kontribusi yang diberikan, Tingkat kompetensi yang dimiliki, Tanggungjawab yang diemban, Sistem gaji yang diberlakukan memperkuat hubungan dan keterkaitan antara gaji dan ketiga kriteria di atas, Dibayarkan dalam bentuk uang tunai, dan Gaji PNS harus di-*review* paling tidak satu kali dalam setahun.

Sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 7 ayat (1): Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Selanjutnya di ayat (2) Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan. Dengan berpegang pada pasal ini seharusnya gaji yang diterima PNS cukup untuk membiayai kebutuhan hidupnya. Tetapi pada kenyataannya ada dua masalah, yaitu (1) jumlah atau nominal gaji yang diterima ternyata tidak bisa memenuhi kebutuhan hidup, dan (2) sistem penggajian saat ini tidak mengakomodasi prestasi kerja dan kompetensi pegawai. Selama pegawai berada pada jenjang pangkat/golongan dan masa kerja yang sama maka memperoleh nominal gaji yang sama. Kondisi ini menuntut adanya sistem penggajian baru yang menghargai prestasi kerja dan kompetensi yang dimiliki pegawai.

Konsep sistem penggajian yang dikembangkan memberikan dua jenis gaji kepada pegawai, yaitu: *fixed salary* (gaji pokok) dan *variable salary* (gaji tidak tetap). Gaji pokok merupakan pembayaran yang diberikan terhadap kompetensi yang dimiliki seorang pegawai (kompetensi terpasang). Gaji pokok terkait erat dengan tingkat pendidikan, pangkat/golongan/ruang, jabatan/tanggung jawab/beban kerja dan masa kerja/pengalaman yang dimiliki oleh seorang pegawai. Masing-masing



komponen ini memberikan nilai nominal yang berbeda untuk masing-masing pegawai tergantung pada karakteristiknya. Besaran gaji pokok ini cenderung sama untuk masing-masing pegawai selama tidak ada perubahan karakteristik kompetensi yang dimilikinya. Terkait dengan besaran gaji pokok bisa dimasukkan komponen kebutuhan hidup layak (KHL) dengan pertimbangan untuk menjaga kesejahteraan pegawai. Komponen KHL bisa dianalogikan dengan UMR/UMP sehingga bisa berbeda-beda tergantung daerahnya.

Sementara gaji tidak tetap merupakan pembayaran yang diberikan atas kinerja atau kontribusi yang diberikan pegawai kepada unit organisasi (kompetensi terpakai). Gaji tidak tetap terkait erat dengan hasil penilaian kinerja pegawai. Penilaian kinerja merupakan hasil penilaian terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada pegawai sesuai kesepakatan dalam kontrak kerjanya dengan atasan. Dalam gaji tidak tetap ini bisa diperhitungkan mengenai tingkat kedisiplinan/kerajinan pegawai. Bagi pegawai yang tidak atau jarang masuk maka harus dikenakan sanksi berupa pengurangan besaran gaji. Besaran gaji tidak tetap ini cenderung berubah-ubah tergantung pada hasil penilaian kinerja dan tingkat kedisiplinan pegawai.

Selain gaji pokok dan gaji tidak tetap, seorang pegawai juga berhak mendapat tunjangan (*allowance*) yang berlaku umum untuk semua pegawai tanpa membedakan jabatan, pangkat/golongan dan kompetensi. Tunjangan ini diberikan untuk memberikan keringanan atas beban hidup yang ditanggung seorang pegawai. Tunjangan ini berupa tunjangan perumahan (diberikan dalam bentuk kredit perumahan dengan bunga rendah), tunjangan kesehatan (diberikan dalam bentuk pemberian asuransi kesehatan) dan tunjangan pendidikan (diberikan dalam bentuk beasiswa), uang makan pegawai, dan bantuan transportasi pegawai.

Selanjutnya penilaian kinerja pegawai. Pengembangan pola karier berbasis kompetensi terkait erat dengan sistem penilaian kinerja dan

sistem pengembangan pegawai, karena dari hasil penilaian kinerja tersebut dapat diperoleh peta kompetensi pegawai sehingga dapat diidentifikasi kebutuhannya. Penilaian kinerja menjadi instrument yang sangat penting dalam penerapan pola karier berbasis kompetensi dan prestasi kerja karena menjadi input utama bagi semua sistem yang terkait. Penilaian kinerja dapat menunjukkan kompetensi yang dimiliki pegawai, apabila kompetensinya bagus maka hasil penilaian kinerjanya cenderung bagus dan sebaliknya apabila kompetensinya kurang maka hasil penilaian kinerjanya cenderung kurang. Apabila hasilnya tidak signifikan tentu ada masalah lain yang dapat teridentifikasi, misalnya kurangnya dukungan sarana prasarana, lingkungan yang tidak kondusif, kurangnya pembinaan, adanya masalah *leadership* atau masalah lainnya. Penilaian kinerja juga bermanfaat untuk mengukur besaran *reward* atau sanksi yang harus diterima seorang pegawai sebagai dampak dari pelaksanaan kinerjanya. Apabila kinerjanya bagus sudah sepantasnya mendapat *reward* yang bagus dan sebaliknya apabila jelek maka pantas untuk mendapat sanksi. Penilaian kinerja juga dapat bermanfaat untuk penyusunan program pengembangan pegawai. Dari hasil penilaian kinerja dapat diidentifikasi kompetensi atau keahlian apa yang dibutuhkan pegawai untuk dapat melaksanakan tugasnya. Kebutuhan ini akan dipenuhi dengan berbagai program pengembangan pegawai baik berupa diklat maupun non diklat. Dengan konsep ini maka pengembangan kompetensi pegawai dapat memenuhi kebutuhan nyata organisasi.

Saat ini penilaian kinerja PNS dilakukan dengan menggunakan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) dengan dasar hukum PP Nomor 10 Tahun 1979), LAN mengidentifikasi beberapa kelemahan PP yang sudah berumur lebih dari 20 tahun, antara lain:

- a. Secara prinsipil, DP3 telah gagal sebagai instrumen untuk menilai tingkat keberhasilan pelaksanaan pekerjaan (kinerja) seorang PNS. Karena dalam DP3 tidak ada standar dan indikator kinerja yang



- dapat dijadikan acuan dalam proses penilaian. Dalam DP3 hanya ada satu unsur yang terkait langsung dengan kinerja (*performance*) yaitu prestasi kerja. Saat ini banyak pegawai yang tidak/belum tahu apa tugas dan kewajibannya karena belum ada *job description*. Hal ini menyulitkan dalam mengukur tingkat keberhasilan seorang PNS dalam menjalankan tugas dan kewajibannya;
- b. Unsur-unsur yang dinilai dalam DP3 lebih banyak melihat pada *personal attributes*, seperti: kesetiaan, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Sementara dua aspek penting dalam penilaian kinerja, yaitu pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skill*) diabaikan. Dua aspek ini tidak termuat baik secara eksplisit maupun implisit dalam DP3 sebagai media penilaian kinerja;
  - c. *Range* penilaian yang termuat dalam DP3 yang disertai uraiannya masih sulit untuk diterjemahkan dalam pelaksanaannya. *Range* yang ada adalah antara angka 0 sampai 100. *Range* ini kemudian dipilah-pilah lagi menjadi lima kelompok menurut klasifikasi yang bisa memberikan gambaran tentang perbedaan kinerja seorang pegawai. Model *range* penilaian yang kurang jelas dan abstrak ini merupakan salah satu kelemahan DP3 yang paling *fundamental* karena akan membuka peluang terhadap masuknya unsur-unsur penilaian yang subyektif dari pejabat penilai;
  - d. Dilihat dari frekuensi penilaian, pengisian DP3 hanya dilakukan sekali dalam setahun yaitu pada setiap akhir tahun. Sementara sepanjang tahun cenderung tidak ada penilaian formal yang dilakukan kepada seorang PNS (dalam bentuk catatan rutin). Penilaian yang dilakukan hanya sekali setahun ini cenderung kurang mampu mengukur dan memantau perkembangan, kemajuan serta kelemahan yang dialami oleh seorang PNS (*recently effect*). Selama ini dalam praktiknya, terdapat kecenderungan bahwa pada saat-saat menjelang

- pengisian DP3 - pegawai berusaha bekerja baik - semata-mata agar DP3-nya baik;
- e. Penilaian kinerja yang tercermin dalam pengisian DP3 dilakukan tanpa mempertimbangkan kebutuhan PNS. Idealnya, sebelum kinerja seorang PNS ditetapkan dan diukur, perlu diidentifikasi dahulu kebutuhan (baik berupa peralatan maupun pengetahuan dan keterampilan) PNS untuk bisa menyelesaikan pekerjaannya dengan baik. Dalam pengisian DP3, aspek ini cenderung kurang dipertimbangkan;
  - f. Pengisian DP3 dilakukan oleh satu orang pejabat penilai (*single evaluator system*) walaupun pada tahap selanjutnya diperiksa oleh atasan pejabat penilai. Sistem penilaian seperti ini sangat subjektif terutama apabila pejabat penilai lebih mengedepankan perasaan pribadi dengan pegawai yang dinilai. Hal ini lebih diperparah apabila tidak ada perjanjian atau kesepakatan kerja (*performance agreement*) antara pejabat penilai dengan pegawai yang dinilai untuk melihat keberhasilan/kegagalan pelaksanaan tugas dan tanggung jawab;
  - g. Dengan DP3, sulit untuk mengetahui secara tepat seberapa besar tingkat keberhasilan ataupun kegagalan PNS dalam pelaksanaan pekerjaannya. Sebagai hasil sebuah penilaian, semestinya bisa diketahui tingkat persentase keberhasilan ataupun kegagalan PNS dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya;
  - h. Belum adanya umpan balik (*feedback*) terhadap hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan. Penilaian hanya berhenti sebagai persyaratan administratif semata, tidak ada tindakan apakah hasilnya baik atau tidak. Hal ini jelas tidak mendukung upaya perbaikan kinerja PNS secara menyeluruh, karena tidak adanya *reward and punishment*.

Fungsi manajemen PNS selanjutnya adalah disiplin dan etika pegawai. Disiplin PNS tertuang dalam PP No. 30 Tahun 1980 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 53 Tahun 2010. Sedangkan etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak. Dalam



bahasa Perancis: *etiquette* dimaknai 'etiket' berarti kebiasaan atau cara bergaul, berperilaku yang baik. Etika lebih merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan, pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu, pandangannya, seseorang dapat menilai apakah etika yang digunakan atau diterapkan itu bersifat baik atau buruk. Etika sendiri sesungguhnya adalah bagian dari filsafat yang dipahami sebagai alam berpikir atau alam pikiran. Dengan kata lain berfilsafat adalah berpikir mendalam dengan sungguh-sungguh. Oleh karenanya semua manusia adalah filsuf dan filsuf adalah orang yang hanya memikirkan dengan sungguh-sungguh dan mendalam tentang hakikat segala sesuatu.

Etika dalam pengertian yang sederhana sering didefinisikan di antaranya (1) Etika berkenaan dengan sistem dari prinsip-prinsip moral tentang baik dan buruk dari tindakan atau perilaku manusia dalam kehidupan sosial; (2) Etika berkaitan erat dengan tata susila (kesusilaan), tata sopan santun (kesopanan) dalam kehidupan sehari-hari yang baik dalam keluarga, masyarakat, pemerintahan, bangsa dan negara; (3) Etika dalam kehidupan didasarkan pada nilai, norma, kaidah dan aturan;

Secara umum etika dapat dibagi menjadi dua bagian yakni etika umum (etika sosial) dan etika khusus (misalnya etika pemerintahan). Dalam kelompok tertentu dikenal dengan etika bidang profesional yaitu kode PNS, kode etik kedokteran, kode etik pers, kode etik pendidik, kode etik profesi akuntansi, hakim, pengacara, dan lainnya. Kode Etik PNS adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang harus dilaksanakan oleh setiap PNS atau norma yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas-tugas organisasi maupun menjalani kehidupan pribadi.

Selanjutnya, pemberhentian yang dapat diartikan sebagai terputusnya hubungan kerja seseorang dengan instansi yang mengakibatkan hilangnya status sebagai karyawan atau pegawai. Dalam konteks

pemberhentian sebagai PNS adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan status sebagai pegawai negeri sipil". Pemberhentian dari jabatan negeri adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak bekerja lagi pada suatu satuan organisasi negara, tetapi masih tetap berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Manajemen PNS tidak hanya berkenaan dengan tahapan-tahapan fungsi manajemen, tetapi juga harus dikaitkan dengan kesiapan infrastruktur yakni standard kompetensi jabatan, database kompetensi jabatan, sistem informasi kepegawaian, kelembagaan pengelola, SDM pengelola, SOP, sarana prasarana dan anggaran. Sebagai suatu infrastruktur, maka indikator tersebut sangat mendukung tercapainya kinerja manajemen PNS di daerah yang optimal.

Keberhasilan sebuah pengelolaan PNS dipengaruhi oleh keberadaan dokumen standard kompetensi jabatan, database kompetensi jabatan, SOP, kelembagaan pengelola, SDM pengelola, sistem informasi kepegawaian, sarpran dan anggaran. Anggaran merupakan bagian penting dalam manajemen PNS, diantaranya untuk mendukung pengadaan, pengembangan pegawai dan sebagainya. Dukungan anggaran kepegawaian pada kenyataannya sering dimarjinalkan, karena dianggap tidak memberikan dampak langsung terhadap pencapaian tujuan organisasi pemerintahan. Oleh karenanya, *mindset* seperti ini pada masa depan harus dilakukan perubahan karena PNS Daerah merupakan penggerak utama pencapaian tujuan pemerintah.

## **Isu-Isu Aktual di Bidang Manajemen PNS**

Uraian berikut merupakan hasil kajian LAN (2010) terhadap implementasi manajemen PNS di daerah. Kendatipun dalam ruang lingkup lokal, isu-isu yang timbul di dalam manajemen PNS sesungguhnya merupakan isu nasional yang juga terjadi di pusat dan daerah lainnya.



Isu aktual manajemen PNS di daerah meliputi perencanaan sampai dengan infrastruktur (9 aspek).

Dalam hal perencanaan Pegawai, persoalan mendasar yang terjadi di semua daerah kajian adalah belum tersedianya *masterplan* (rencana induk) kepegawaian. Masterplan merupakan dokumen penting yang dijadikan acuan bagi pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan pegawai negeri sipil. Di dalam *masterplan* tersebut secara menyeluruh dirumuskan aktivitas tahapan-tahapan pengelolaan pegawai negeri sipil di daerah mulai dari penentuan formasi sampai proses pensiun. Tidaklah berlebihan jika “Perencanaan merupakan “fungsi organik” dari manajemen. Lembaga Administrasi Negara (2010) merumuskan fungsi dari rencana induk pegawai berfungsi: 1) sebagai acuan bagi seluruh kementerian/LPNK/pemerintah daerah dalam menjalankan praktik-praktik manajemen PNS, 2) sebagai alat dalam menciptakan keselarasan dan sinkronisasi kebijakan pengelolaan pegawai, 3) pengendalian terhadap keseimbangan jumlah, kualifikasi, ketersediaan anggaran bagi PNS.

Pada dasarnya rencana induk tersebut mencakup: 1) Kebijakan pokok mengenai pengelolaan PNS secara nasional yang diselaraskan dengan RPJPN, 2) Kualitas dan kompetensi pegawai negeri sipil yang dibutuhkan menurut kementerian/lembaga/pemerintah daerah, 3) Jumlah pegawai negeri sipil (kuantitas) yang dibutuhkan menurut kementerian/lembaga/pemerintah daerah, 4) Jenis dan bentuk peningkatan kompetensi yang dibutuhkan, 5) Jenis dan jenjang pendidikan dan pelatihan yang dibutuhkan, dan 6) Jumlah kebutuhan anggaran untuk gaji, tunjangan, pengembangan pegawai, pensiun dan lain-lain.

Dari hasil evaluasi manajemen pegawai negeri sipil di daerah yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN tahun 2011, dari semua daerah yang menjadi lokus kajian (DIY, Bali, Babel, Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur) baik Propinsi maupun Kabupaten dan Kota belum memiliki *masterplan* pengelolaan pegawai negeri sipil di

masing-masing daerahnya. Secara umum alasan yang dikemukakan para narasumber adalah belum ada kebijakan yang mengatur tentang penyusunan dokumen *masterplan* pengelolaan pegawai negeri sipil di daerah. Namun demikian, mereka telah memiliki dokumen perencanaan kepegawaian sebagaimana tertuang dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah dan rencana strategis daerah.

Masih pada aspek perencanaan pegawai, belum semua daerah menyusun formasi pegawai berdasarkan pada Analisis Beban Kerja dan Analisis Kebutuhan Pegawai (ABK dan AKP). Pada umumnya penentuan formasi pegawai berdasarkan usulan masing-masing unit kerja (SKPD), disamping itu Analisis Beban Kerja (ABK) yang telah disusun belum dimanfaatkan secara optimal, karena unit kerja yang menyusun ABK adalah bagian organisasi yang dalam hal ini terkendala oleh lemahnya koordinasi antara Bagian Organisasi dengan BKD. Disamping itu, dokumen ABK yang telah disusun tersebut hanya merupakan "salah satu" bahan pertimbangan dalam menyusun formasi, jadi bukan merupakan dokumen yang utama. Kelemahan lain pada aspek perencanaan pegawai adalah masih ditemui adanya keterbatasan pelamar pada formasi tertentu, seperti pada formasi tenaga kesehatan (dokter dan paramedis).

Dalam hal pengadaan pegawai, meski hampir semua daerah melaksanakan pengadaan pegawai menggunakan IT (*informatiaon technology*), yang tujuannya adalah untuk meningkatkan transparansi dalam pengadaan pegawai. Persoalan penting yang mencuat adalah fakta bahwa hampir semua daerah menyatakan PP No. 48 Tahun 2005 yang mengatur tentang pengangkatan tenaga honorer daerah menjadi CPNS adalah kebijakan yang tidak sinkron dengan prinsip pengadaan pegawai yang seharusnya. Dalam praktik pengadaan pegawai sesuai dengan PP 48 Tahun 2005 tersebut banyak permasalahan yang ditemui antara lain, sebagian besar tenaga honorer tidak memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan oleh pemda dalam menjaring PNS



berkualitas, belum lagi terindikasi adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan tenaga honorer berupa pemalsuan data-data untuk melengkapi berkas persyaratan.

Tidak pula dapat dipungkiri pula bahwa sebagian besar tenaga honor di daerah adalah berasal dari keluarga PNS yang sudah lama mengabdikan di suatu daerah. Guna mengurangi beban orang tua, maka anak-anaknya diarahkan menjadi tenaga honorer. Kondisi semacam ini diterima oleh sebagian besar pegawai karena dilandasi oleh “rasa senasib sepenanggungan sebagai abdi negara”. Pengadaan pegawai yang tidak mempertimbangkan Analisis Beban Kerja dan Analisis Kebutuhan Pegawai terutama pengangkatan tenaga honorer tersebut juga berdampak pada beban APBD untuk membayar gaji pegawai (belanja pegawai). Semua daerah menyatakan bahwa jumlah persentase belanja pegawai dalam APBD mencapai jumlah 60% dan bahkan ada yang mencapai 70%.

Pengangkatan dalam jabatan merupakan aspek yang memprihatinkan, karena dari hasil kajian ternyata pengangkatan dalam jabatan sangat didominasi oleh adanya “politikasi birokrasi”. Praktik intervensi pejabat politik sudah bukan rahasia lagi, politikasi birokrasi bahkan sudah menyusup ke semua jenjang jabatan. Hal ini harus dihentikan dan dikembalikan kepada norma-norma yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian, misalnya kepangkatan dan kompetensi.

Namun demikian, di beberapa daerah, telah melakukan “*job tender*” dalam rangka pengisian jabatan yang kosong, termasuk dalam hal ini adalah penandatanganan pakta integritas bagi calon pejabat sebelum diangkat menjadi pejabat struktural di suatu daerah. Untuk mengurangi praktek KKN dalam pengangkatan dalam jabatan, maka dipandang perlu menetapkan Standar Kompetensi Jabatan terutama jabatan struktural, dan Uji Kompetensi Jabatan secara terbuka bagi para calon pejabat, meskipun harus diakui perlu juga memperhatikan

“kepentingan” pejabat pembina kepegawaian, tetapi setidaknya-tidaknya telah memenuhi segala persyaratan pengangkatan dalam jabatan yang telah diatur dalam berbagai kebijakan, termasuk pertimbangan Baperjakat.

Dalam hal pengembangan pegawai, pun masih dalam kondisi yang cukup memprihatinkan. Kondisi tersebut karena belum disusunnya Analisis Kebutuhan Diklat bagi pegawai di daerah, baik kebutuhan Diklat untuk pejabat struktural maupun kebutuhan Diklat bagi pejabat fungsional. Kondisi ini diperparah dengan terbatasnya anggaran dalam pengembangan pegawai, dimana hampir semua daerah mengeluarkan anggaran yang terbatas dalam pengembangan pegawai. Dari hasil wawancara terungkap bahwa jika dipersentase alokasi anggaran pengembangan pegawai dibandingkan dengan APBD maka persentasenya dibawai 1%. Kondisi ini juga tidak terlepas dari keberpihakan dari para anggota DPRD pada saat membahas APBD. Akibat dari keterbatasan dana pengembangan pegawai tersebut banyak pejabat struktural yang belum mengikuti Diklatpim, padahal waktunya sudah terlewat lebih dari batas waktu yang diperintahkan (12 bulan).

Dalam hal kesejahteraan pegawai, secara umum dapat dikatakan sejahtera karena gaji PNS sudah cukup memadai, belum lagi ditambah dengan tunjangan dan fasilitas yang disediakan oleh pemda. Namun memang, pada era desentralisasi ini aspek kesejahteraan pegawai cukup bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya walaupun dalam satu propinsi. Hal-hal yang belum diatur secara nasional, maka terdapat perbedaan-perbedaan antara satu daerah dengan daerah yang lain, misalnya besarnya Tunjangan Kinerja Daerah. Bagi daerah yang mempunyai sumber anggaran yang memadai, maka TKD yang diterima pegawai lebih besar daripada pegawai di daerah yang sumber pendapatannya kecil. Kondisi seperti ini sedikit banyaknya menimbulkan kecemburuan bagi daerah yang menerima TKD dalam jumlah kecil.



Dalam hal pengukuran kinerja pegawai di daerah, ternyata hampir semua daerah kajian masih menggunakan instrumen DP3 (daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai). Artinya, ada pula daerah yang sudah mulai mengembangkan dan menerapkan instrumen penilaian kinerja selain DP3 atau memperkuat DP3.

Dalam hal disiplin dan etika pegawai, semua daerah telah menerapkan dan menegakkan disiplin pegawai berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 yang telah diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010. Pene-gakan aturan disiplin diberikan secara berbeda-beda oleh pemerintah daerah namun intinya adalah pemberian reward and punishment. Reward diberikan kepada PNS yang berdisiplin dan beretika, sedangkan punishment diberikan kepada PNS yang melanggar peraturan perundangan. Tentang reward, di Kabupaten Jembrana misalnya, adanya pemberian penghargaan berupa uang tunai masing-masing Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) bagi 10 orang pegawai yang dinilai disiplin untuk setiap tahun.

Dalam hal pemberhentian pegawai, belum ada kebijakan yang mengatur tentang “pembinaan pegawai memasuki usia pensiun”. Pembinaan berupa bimbingan dalam berwirausaha, pengetahuan agro-industri, pengetahuan budidaya perikanan dan peternakan misalnya, belum merupakan prioritas bagi semua daerah. Padahal semestinya sebelum memasuki usia pensiun setiap pegawai seyogyanya diberikan pembekalan dan pembinaan dalam bentuk apa pun sebagai wujud perhatian pemerintah kepada ‘abdi negara’ yang sudah mendarmabaktikan hidupnya selama ini.

Terakhir, pada aspek infrastruktur berupa dukungan SOP, sarana-prasarana, sistem informasi dan anggaran, ternyata masih sangat memprihatinkan. Semua daerah yang menjadi lokus kajian belum memiliki SOP dari semua tahapan-tahapan manajemen pegawai negeri sipil, artinya proses pengelolaan pegawai negeri sipil di daerah hanya “mengalir sebagaimana biasanya”. Belum adanya SOP manajemen

pegawai negeri sipil tersebut juga diperparah dengan minimnya sarana dan prasarana unit kerja yang secara fungsional menangani pegawai negeri sipil di daerah, bahkan ada kantor BKD yang masih berstatus “numpang” di perkantoran lain. Begitu juga penggunaan SIMPEG (sistem informasi kepegawaian), belum semua BKD mempergunakan sistem informasi kepegawaian dalam pengelolaan pegawai negeri sipil di daerah.

### **Manajemen PNS di Indonesia: Apa Yang Perlu Direvitalisasi?**

Mencermati isu-isu aktual implementasi sebagaimana manajemen PNS sebagaimana tersebut di atas, jelas bahwa kesembilan tahap/fungsi manajemen PNS perlu diberdayakan/direvitalisasi. Berbagai kebijakan yang melandasi manajemen PNS kiranya perlu segera disempurnakan agar menjadi lebih baik-lebih berdaya (bagi yang sudah ada) dan disusun selengkap mungkin (bagi yang belum ada). Semuanya perlu dilakukan dengan upaya terbaik demi menuju perubahan yang lebih baik.

Konsep manajemen perubahan (*change management*) nampaknya sangat diperlukan dalam merevitalisasi manajemen PNS di Indonesia. Davidson dalam Rewansyah (2010: 184-193) menyebut 4 (empat) pendekatan *change management* yakni: 1) pendekatan rasional-empiris, 2) pendekatan normatif-reedukatif, 3) pendekatan kekuasaan-koersif, dan 4) pendekatan lingkungan adaptif.

*Pertama*, pendekatan rasional-empiris. Asumsinya, para pengelola kepegawaian dan pegawai pada umumnya akan menerima perubahan ketika menerima pertimbangan untuk berubah. Untuk itu, perlu dilakukan komunikasi yang efektif mengenai insentif atau keuntungan yang akan mereka peroleh jika perubahan itu berhasil. Mereka akan melakukan perubahan bukan karena terpaksa, bukan karena takut,



bukan karena sekadar ikut-ikutan tanpa pertimbangan apalagi karena apatis. Mereka mempunyai pertimbangan rasional untuk ikut serta melakukan perubahan. Untuk itu *change leaders* (pemimpin perubahan) harus mampu meyakinkan bawahannya untuk bersedia melakukan perubahan. Di lingkup pemda, peran kepala daerah sangat menentukan keberhasilan melakukan perubahan ini, termasuk dalam pelaksanaan manajemen PNS daerah.

Davidson menyimpulkan pendekatan rasional-empiris ini dengan beberapa ungkapan sebagai berikut:

- ◆ Orang-orang akan berubah ketika mereka menerima komunikasi yang informatif dan efektif serta ketika ada insentif baginya untuk berubah;
- ◆ Bagaimana Anda menggunakan bahasa yang tepat akan menentukan anda untuk melakukan persuasi;
- ◆ Tunjukkan kepada staf anda bahwa apa yang mereka lakukan sesuai dengan gambaran keseluruhan;
- ◆ Mendengar dengan baik merupakan sebuah proses yang aktif dan kompleks yang membutuhkan pengetahuan tentang prinsip dasarnya dan banyak berpraktik;
- ◆ Perilaku yang baik akan dihargai secara langsung dengan harapan yang akan diulangi lagi.

*Kedua*, pendekatan normatif-reedukatif, yaitu dengan memberikan pendidikan dan pelatihan ulang mengenai nilai dan norma dari perlunya perubahan. Ada beberapa prinsip pendekatan normatif-reedukatif: 1) proses re-edukasi, 2) proses menyentuh budaya/kultur, 3) keterlibatan mereka yang menjadi sasaran perubahan, 4) faktor lingkungan, 5) keberadaan kelompok, 6) pendidikan dan pelatihan (diklat). Ini menjadi ranah utama LAN, melalui diklat berbasis kompetensi diharapkan akan menghasilkan alumni diklat yang andal dan profesional. Davidson merangkum pendekatan normatif-re-edukatif sebagai berikut:

- ◆ Orang akan berubah ketika merasakan bahwa perubahan memang ditujukan untuk kepentingan terbaik mereka;
- ◆ Perubahan benar-benar siap digulirkan ketika individu mengadopsi sistem nilai dan keyakinan kelompok yang mendorong perubahan;
- ◆ Para target perubahan lebih mungkin untuk menerima perubahan seandainya mereka dapat berpartisipasi sejak perencanaan dan eksekusi perubahan itu;
- ◆ Re-edukasi dapat terjadi pada target perubahan telah mencair dan mau menerima informasi, pandangan, dan metode baru;
- ◆ Ketika anda merasa bahwa para target perubahan telah mencair, pastikan bahwa mereka dipengaruhi oleh para pembimbing/mentor dan sosok panutan yang tepat, mereka akan menjadi sangat siap menerima dan sangat mudah dipengaruhi.

**Ketiga**, pendekatan kekuasaan-koersif. Model pendekatan ini berangkat dari anggapan bahwa orang pada dasarnya patuh (teori X). Oleh karena itu, ada sebagian pihak yang memandang bahwa lebih mudah melakukan perubahan dengan pendekatan kekuasaan atau koersif. Perubahan akan mudah dilakukan jika dianjurkan atau dipelopori oleh pimpinan atau atasan, meskipun mungkin ada faktor keterpaksaan (senada dengan pendekatan rasional-empiris, namun berbeda karena ada unsur paksaan). Para staf akan mematuhi perintah pimpinan dan sudah barang tentu, perintah atasan itu berkaitan dengan penilaian loyalitas, kepatuhan, hukuman atau imbalan tertentu. Revitalisasi manajemen PNS pun dapat dilakukan dengan pendekatan ini, namun perubahan yang dihasilkan tidak akan bertahan lama karena tidak ada kejujuran dan ketulusan dalam melakukan perubahan. Koersif yang dilakukan bisa dirumuskan dalam peraturan perundangan, sehingga ada konsekuensi yang pasti sebagai akibat dari mengikuti atau menolak perubahan.



Davidson merangkum pendekatan kekuasaan-koersif ini sebagai berikut:

- ◆ Orang pada dasarnya patuh dan akan melakukan apa yang diperintahkan dengan sedikit atau tanpa upaya untuk meyakinkan (*convincing*);
- ◆ Anda menjadikan staf untuk bertindak secara patuh didasarkan pada pelaksanaan kewenangan dan ancaman atau pemberlakuan sanksi;
- ◆ Pendekatan kekuasaan-koersif bisa efektif ketika para target perubahan mengakui kepakaran dan keabsahan pihak yang menjalankan kekuasaan;
- ◆ Anda dapat menjadi pemimpin yang tegas, tetapi untuk menjadi pemimpin yang efektif, anda juga harus bersikap adil;
- ◆ Arahan yang anda berikan kepada staf hendaklah jelas, sesuai target dan tepat waktu untuk memastikan bahwa mereka memiliki peluang besar untuk sukses;
- ◆ Ketika menerapkan sanksi, tentukan dan umumkan sejak awal pelanggaran apa saja yang patut diganjar dengan sanksi agar bisa diterapkan seseragam mungkin.

*Keempat*, pendekatan lingkungan-adaptif, didasarkan pada asumsi bahwa setiap orang mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri atau beradaptasi dengan lingkungan termasuk situasi baru sekalipun. Jika lingkungan baru telah berubah sama sekali, orang mau tidak mau harus menyesuaikan diri agar tetap *survive*. Dengan demikian, tugas pimpinan perubahan adalah menyusun semacam struktur operasi baru dan secara bertahap menggeser para target perubahan dari struktur lama ke struktur baru. Sebagai contoh, dalam hal pengadaan PNS dengan menggunakan sarana IT. Pada awalnya para pelamar '*complain*' karena penggunaan IT akan merepotkan mereka dan lagipula belum menjamin terciptanya transparansi dalam pelaksanaannya. Namun

karena pemda tetap menggunakan teknologi informasi, maka mau tidak mau para pelamar akan belajar menggunakan internet untuk mengirimkan berkas lamaran dan melihat hasil pengumuman seleksi. Proses rekrutmen yang semula dikhawatirkan akan tetap diwarnai praktik KKN, ternyata sedikit demi sedikit mengalami perubahan menuju era transparansi.

Davidson merangkum pendekatan lingkungan-adaptif sebagai berikut:

- ◆ Meskipun menolak perubahan, orang memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan situasi baru;
- ◆ Agar perubahan menjadi permanen, hapuskan kemampuan yang ada sebelumnya dan ciptakan struktur baru yang memungkinkan orang untuk bisa cepat beradaptasi dengannya;
- ◆ Berikan perhatian lebih pada kebutuhan dan peluang organisasi anda sendiri ketimbang harus membandingkan organisasi anda dengan yang lain;
- ◆ Jangan biarkan kelekatan mencegah anda untuk menanggalkan gagasan lama dan mengejar gagasan baru ketika pasar/stakeholders menuntut perubahan;
- ◆ Tunjukkan pada para target perubahan bahwa apa yang telah mereka ketahui dan lakukan berkaitan dengan apa yang perlu mereka ketahui dan lakukan di masa depan agar proses transisi mereka berjalan mulus dan tidak terlalu menakutkan;
- ◆ Staf tidak akan terlalu menolak perubahan seandainya anda membuat proses transisinya semudah mungkin.

## **Penutup**

Pengelolaan PNS mencakup seluruh tahapan dari manajemen kepegawaian yang meliputi: perencanaan kebutuhan, pengadaan/rekrutmen, pengangkatan dalam jabatan, pengembangan, kesejahteraan,



penilaian kinerja, disiplin dan etika dan pemberhentian (UU No. 43 Tahun 1999). Reformasi birokrasi tidak akan terjadi tanpa keterlibatan PNS sendiri, sehingga sebelum agenda reformasi tersebut bisa dilakukan, reformasi internal didalam diri PNS sebagai satu individu menjadi agenda utama. Reformasi internal ini mencakup perubahan perilaku dan paradigma PNS dalam melihat peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan serta bagaimana persepsinya terhadap perubahan atau reformasi itu sendiri.

Sejumlah persoalan krusial manajemen PNS telah coba diidentifikasi oleh LAN (2010 dan 2011). Beberapa persoalan itu antara lain: belum tersedianya *masterplan* (rencana induk) kepegawaian, belum tersedianya dokumen Analisis Beban Kerja dan Analisis Kebutuhan Pegawai (ABK-AKP), dokumen Analisis Jabatan (Anjab), dokumen Analisis Kebutuhan Diklat/*Training Need Analysis* (AKD/TNA), carut-marutnya pengadaan/rekrutmen PNS dan pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS, politisasi-birokrasi dalam promosi PNS, banyaknya pejabat yang belum mengikuti diklatpim yang dipersyaratkan, minimnya anggaran pengembangan PNS, bervariasinya tunjangan kinerja daerah (TKD), lemahnya instrumen penilaian kinerja PNS (masih menggunakan instrumen DP3), belum tegaknya pemberian sanksi pelanggaran disiplin dan etika PNS, belum terlaksananya program pembinaan masa purnabhakti dan masih minimnya infrastruktur kepegawaian meliputi SOP, SIMPEG, dan sarpras.

Karena itu, manajemen PNS memerlukan revitalisasi melalui komitmen dan upaya perubahan secara terus-menerus. Terdapat 4 (empat) pendekatan yang bisa ditempuh yaitu: pendekatan rasional empiris, pendekatan normatif-re-edukatif, pendekatan kekuasaan-koersif dan pendekatan lingkungan-adaptif. Modifikasi terhadap keempat pendekatan ini kiranya dapat digunakan untuk melakukan revitalisasi manajemen PNS di Indonesia.

## **Daftar Pustaka**

- Brodkin, Evelyn Z., 2000, *Reorganizing The Welfare State: New Administrative Models, Old Bureaucratic Problems*, Philadelphia, Temple University Press**
- Brodkin, Evelyn Z., 1986, *The False Promise of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*, Philadelphia, Temple University Press.**
- Bryant C. & White, L.G., 1987, *Managing Development in The Third World*. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.**
- Flippo, Edwin B., 1984, *Manajemen Personalia*, Jakarta, Erlangga**
- Handler J. and Y. Hasenfeld, 1991, *The Moral Construction of Poverty: Welfare Reform in America*, New York, Sage Publications**
- Klinger, Donald E. and John Nalbandian, 1985. *Public Administration*, New York, St. Martin's Press**
- LANRI, 2010, *Grand Design Reformasi PNS*, LAN RI, Jakarta**
- LANRI, 2007, *Sistem Pendayagunaan Aparatur*, LAN RI, Jakarta**
- Rewansyah, Asmawi, 2010, *Reformasi Birokrasi dalam rangka Good Governance*, CV. Yusaintanas Prima, Jakarta**
- Schuler, R.S. & Youngblood, S.A., 1986, *Effective Personnel Management*. West Publishing Co., USA**
- Siagian, Sondang P., 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara**
- Smith S.R. and M. Lipsky (1993), *Nonprofits of Hire: The Welfare State in Age of Contracting*, Cambridge, MA, Harvard University**
- Thoha, Miftah, 2005, *Manajemen Kepegawian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Prenada Media**
- Werther, William B, dan Keith Davis, 2003, *Human Resources and Personnel Management*, 5th Edition, McGraw-Hill, Inc, New York**



Zainun, Buchari, 1993, *Manajemen Sumber Daya Manusia Indonesia*, Jakarta, Haji Masagung

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 30/1980 jo PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

SE. BAKN No. 02/SE/1980 tentang Petunjuk Pelaksanaan DP3.

[www.google.com/rekrutmen](http://www.google.com/rekrutmen) PNS/Hardjapamekas, Eri Riyana, 2002.

\*\*\*

# **SUMBER DAYA MANUSIA PAMONG PRAJA YANG BERINTEGRITAS, PROFESIONAL DAN BERKINERJA TINGGI**

**Asri Laksmi Riani\***

## **LATAR BELAKANG**

*Indonesian Institute for Corporate Governance (IICG)* merupakan suatu lembaga independen yang mengadakan survey *Corporate Governance Perception Index (CGPI)* sejak tahun 2001. Hasil survey IICG tersebut dapat memberi gambaran bagaimana penerapan tata kelola pemerintahan/ institusi yang baik (*Good Corporate Governance/GCG*) pada suatu pemerintahan/ institusi. Sampai kini, hanya perusahaan-perusahaan publik yang menjadikan *Good Corporate Governance* sebagai bagian dari budaya perusahaan dan menerapkannya secara konsisten. Sementara pada perusahaan non publik masih dinilai sebagai wacana saja (Riani, 2008).

Selanjutnya dikemukakan pula, ranking *Corporate Governance* yang diadakan oleh *the Political and Economic Risk Consultancy* dan *CLSA* pada negara-negara di Asia, menunjukkan hasil bahwa Indonesia menduduki peringkat kelompok terbawah. Hasil tersebut membuktikan bahwa jumlah institusi/ perusahaan Indonesia yang menerapkan *good corporate governance* masih sangat minim. Kondisi tersebut dapat merugikan perekonomian Indonesia di masa yang akan datang karena mengurangi daya tarik investor untuk menanamkan modalnya pada perusahaan-perusahaan di Indonesia.

Firanianty (2006) berpendapat bahwa salah satu penyebab minimnya penerapan GCG di Indonesia adalah adanya keraguan tentang manfaat GCG bagi manajemen dan pegawai, dan GCG sudah menjadi kebutuhan



utama bagi perusahaan-perusahaan besar, yakni perusahaan yang memiliki pegawai lebih dari seribu orang, aset dan omset lebih dari satu triliun rupiah. Sebaliknya bagi perusahaan kecil, penerapan GCG belum dianggap sebagai suatu hal penting. Sebagian besar responden mengakui manfaat implementasi GCG bagi organisasi antara lain untuk menjaga kepercayaan *stakeholder* dan menerapkan transparansi, memperbaiki mekanisme proses bisnis internal, menciptakan pertumbuhan berkelanjutan, menghadapi tuntutan regulasi, dan meningkatkan daya saing.

Survey *McKinsey's* tentang pandangan para investor terhadap kualitas penerapan *Corporate Governance* di negara-negara Asia menunjukkan bahwa Indonesia memperoleh nilai yang paling rendah. Dengan skala 1 (sangat jelek) sampai dengan 5 (sangat baik), Indonesia memperoleh nilai 1.1 di bawah Malaysia dan Thailand, masing-masing memperoleh nilai 1.5 dan 1.7.

Perusahaan/ institusi dalam pelaksanaan tata kelola/ *Corporate Governance* bisa berjalan dengan baik didukung oleh beberapa elemen seperti: adanya mekanisme institusional *Corporate Governance*, terciptanya budaya *Corporate Governance*, lingkungan politik dan peraturan-peraturan yang mendukung pelaksanaan *Corporate Governance*, serta pelaksanaan *Corporate Governance*. *CLSA* telah melaksanakan survey mengenai peringkat elemen-elemen pendukung dalam pelaksanaan *Good Corporate Governance* yang dilakukan pada negara-negara di Asia tahun 2003. Survei yang dilakukan oleh *CSLA* menghasilkan pada hampir di semua elemen, Indonesia menduduki peringkat terendah.

Indonesia telah masuk ke dalam sistem pasar bebas. Praktek tata kelola yang baik semakin disosialisasikan kepada masyarakat usaha, terutama pada perusahaan-perusahaan yang sudah *go public*. Perusahaan publik biasanya mengandalkan pada dana-dana eksternal untuk melakukan investasi dan pertumbuhan usaha. Karena yang dipakai dana dari pihak ketiga, maka harus ada sistem yang dapat memastikan bahwa dana itu dikelola dengan baik oleh para profesional sehingga pihak ketiga tersebut

akan mendapat perolehan kembali investasinya secara wajar dan bernilai tinggi. Sistem tersebut juga harus membantu menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pertumbuhan sektor usaha secara efisien dan berkesinambungan.

Menurut *Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI)*, GCG adalah seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus/ pengelola perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka. Tujuan sistem pengaturan dan pengendalian perusahaan ini adalah menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan / *stakeholders*.

## **TINJAUAN TEORI DAN HASIL STUDI**

Pengaturan perusahaan adalah suatu hal yang kompleks, bukan hanya fungsi keuangan atau fungsi akuntansi (Cornelius, 2005). Seluruh anggota perusahaan dalam melaksanakan fungsinya harus memasukkan nilai-nilai etika bisnis. Nilai etika bisnis individu bertujuan untuk memberikan pedoman praktek sebagai modal bagi eksekutif di dalam menuntun hidup baik sebagai pembuat keputusan perusahaan dan sebagai manusia. Konsep penting dari model etika bisnis adalah merupakan kebutuhan langsung bagi kepentingan eksekutif dalam hal moral.

### **a. Etika Bisnis**

Suseno & Abdullah, Piter (2003) mengemukakan bahwa model etika bisnis memiliki dua manfaat. Pertama, manfaat yang berhubungan dengan perilaku etis karyawan dan adanya komitmen yang sesuai dari eksekutif. Eksekutif mengatur pegawai, yang pada akhirnya akan dapat menghidupkan potensi terbaik pegawai secara penuh. Pada akhirnya model etika bisnis akan meningkatkan produktivitas perusahaan dan produk atau kualitas pelayanan. Manfaat kedua adalah pembayaran kembali secara moralitas. Karyawan maupun



eksekutif yang berperilaku etis dalam mengaktualisasikan dirinya akan berkembang secara penuh dan mendapat *reward* perusahaan.

## **b. Pelaksanaan Good Corporate Governance di Perbankan**

Riani (2008) dari studinya tentang GCG di lingkungan Perbankan di DKI Jakarta mengemukakan hasil bahwa: praktek CG berpengaruh positif pada kinerja organisasi. Pada praktek CG lebih diutamakan pada perlindungan perusahaan terhadap *shareholder* dan *stakeholder*. Perlu dilakukan perubahan pandangan agar para manajer bisa lebih mengutamakan sikap pelayanan yang lebih. Dengan memfokuskan untuk melindungi kepentingan *shareholder* dan *stakeholder*, pihak yang dilindungi akan merasa lebih nyaman bekerjasama dengan perusahaan, karena mereka sudah diperhatikan oleh pihak perusahaan. Disimpulkan bahwa praktek *Corporate Governance* yang positif memiliki peran lebih besar terhadap peningkatan kinerja organisasional yang positif.

Pada variabel kinerja organisasional, persentase terbesar dari responden para pimpinan perusahaan dalam hal ini perbankan adalah pada indikator kemampuan memperoleh sumber-sumber eksternal. Perlu disadarkan kepada manajer, agar lebih mempedulikan ke arah kinerja dirinya yang berdampak pada kinerja organisasional dan lebih terfokus pada usaha untuk memperoleh sumber daya eksternal untuk meningkatkan nilai perusahaan.

Mekanisme *Corporate Governance* berpengaruh positif dan pada kinerja organisasional, terutama pada indikator mekanisme / sistem pengawasan formal pada: tingkat persentase pada kepemilikan saham, seleksi, penunjukkan, perjanjian untuk mencegah rekanan dalam pembuatan keputusan yang bertentangan dengan perjanjian dalam upaya memperoleh keuntungan, sehingga akan lebih jelas pertanggung jawaban atas tugas yang dilakukan oleh masing-masing anggota terutama yang memiliki posisi strategis di

dalam perusahaan, maupun hubungannya dengan pihak eksternal yang memberikan kepercayaan / menanamkan modalnya ke dalam perusahaan, bagi perusahaan yang utamanya sudah *go public*.

Pengawasan formal yang positif terhadap tingkat persentase pada kepemilikan saham, seleksi, penunjukkan, perjanjian untuk mencegah rekanan dalam pembuatan keputusan yang bertentangan dengan perjanjian dalam upaya memperoleh keuntungan. Kinerja organisasional yang positif lebih memfokuskan pada kemampuan perusahaan di dalam memperoleh sumber-sumber daya eksternal yang semakin tinggi. Hal ini diperoleh karena pihak eksternal, seperti para investor dan kreditur telah meyakini dan mempercayai bahwa perusahaan dan seluruh anggotanya telah menunjukkan sikap yang positif.

Selanjutnya dikemukakan bahwa, pertimbangan etika perusahaan berpengaruh positif pada praktek *Corporate Governance*. Pertimbangan etika perusahaan, persentase terbesar terletak pada indikator etika kepemimpinan.

Etika kepemimpinan diartikan sebagai, organisasi telah melakukan pengenalan kepada manajer tentang kebutuhan uji diri dan disiplin diri; menjamin kepentingan *stakeholder*, serta melindungi hak investor, karyawan dan *stakeholder*; serta melakukan aktivitas untuk memperoleh keyakinan masyarakat. Pengawasan dan keseimbangan diartikan sebagai: menjamin tujuan organisasi di dalam melayani kepentingan *shareholder*; melakukan pengawasan internal dan pengawasan kepada manajer dari penyalahgunaan; berusaha menghindarkan manajer dan Direktur dari penyalahgunaan. Diartikan bahwa di dalam melakukan pertimbangan etika perusahaan, faktor yang paling berpengaruh adalah pada indikator mekanisme kreatif. Mekanisme kreatif dimaksudkan sebagai: mempromosikan efisiensi manajerial di dalam perusahaan; telah menyusun arah dan tujuan serta strategi organisasi; telah mengenalkan sistem organisasinya



kepada manajer dan mengenalkan sistem manajemen kepada manajer profesional. Untuk melaksanakan mekanisme kreatif perlu di dukung oleh adanya etika kepemimpinan dengan pelaksanaan pada pengawasan dan keseimbangan oleh perusahaan.

Dari hasil studi tersebut disimpulkan, bahwa pertimbangan etika perusahaan yang lebih memperhatikan pada mekanisme kreatif, dengan didukung oleh adanya etika kepemimpinan yang positif, dengan pelaksanaan yang positif pada pengawasan dan keseimbangan oleh perusahaan, maka akan berpengaruh terhadap praktek *Corporate Governance* yang positif yang lebih berorientasi pada perlindungan perusahaan terhadap *shareholder* dan *stakeholder*. Hal ini dapat diartikan bahwa, mekanisme kreatif yang positif, yang dilaksanakan dengan adanya: melakukan promosi efisiensi manajerial di dalam perusahaan; organisasi telah menyusun arah dan tujuan serta strategi organisasi; telah mengenalkan sistem organisasi dan sistem manajemen kepada manajer dan manajer profesional, dan di dukung oleh adanya etika kepemimpinan yang positif dan di dalam penerapannya oleh pihak perusahaan dilaksanakan adanya pengawasan dan keseimbangan yang positif pula, maka akan berpengaruh positif terhadap praktek *Corporate Governance* yang di dalam pelaksanaannya lebih menekankan pada perlindungan perusahaan terhadap *shareholder* dan *stakeholder* yang positif.

Dengan adanya perhatian perusahaan lebih difokuskan pada mekanisme kreatif dari para manajer dan atau pimpinan seperti yang telah diuraikan di atas, yang didukung oleh adanya etika kepemimpinan yang positif antara lain dengan adanya pengenalan kepada manajer tentang kebutuhan uji diri dan kebutuhan disiplin diri; organisasi menjamin kepentingan *stakeholder*, melindungi hak investor, pegawai dan *stakeholder*, serta tindakan untuk memperoleh keyakinan masyarakat dengan pelaksanaan yang dilakukan oleh perusahaan pada pengawasan dan keseimbangan, maka akan berpengaruh

secara positif pada mekanisme *Corporate Governance* yang positif yang berorientasi pada sistem pengawasan formal dalam hal: tingkat persentase pada kepemilikan saham, seleksi, penunjukkan, perjanjian untuk mencegah rekanan dalam pembuatan keputusan yang bertentangan dengan perjanjian dalam upaya memperoleh keuntungan.

Dapat disimpulkan pula, bahwa pertimbangan etika perusahaan yang positif lebih berorientasi pada mekanisme kreatif yang dalam pelaksanaannya : mempromosikan efisiensi manajerial di dalam perusahaan; organisasi telah menyusun arah dan tujuan serta strategi organisasi; telah mengenalkan sistem organisasinya kepada manajer dan mengenalkan sistem manajemen kepada manajer profesional. Dalam penerapannya di dukung oleh adanya etika kepemimpinan secara personal dengan penerapan adanya pengenalan kepada manajer tentang kebutuhan uji diri dan kebutuhan disiplin diri; organisasi menjamin kepentingan *stakeholder*, melindungi hak investor, karyawan dan *stakeholder*, serta tindakan untuk memperoleh keyakinan masyarakat. Demikian pula adanya pengawasan dan keseimbangan oleh pihak perusahaan yang dilaksanakan dengan: menjamin tujuan organisasi di dalam melayani kepentingan *shareholder*; melakukan pengawasan internal dan pengawasan kepada manajer dari penyalahgunaan; berusaha menghindarkan manajer dan Direktur dari penyalahgunaan. Dengan adanya penerapan pada kegiatan tersebut secara positif, maka hal ini akan berpengaruh secara langsung, positif dan signifikan terhadap kinerja organisasional melalui adanya kemampuan perusahaan dalam mendapatkan sumber-sumber daya eksternal seperti: investasi dan kreditur.

### **c. Praktek Good Corporate Governance pada BUMN**

BUMN menjadi salah satu pelaku ekonomi yang memiliki peran cukup penting. Di dalam Penjelasan Umum, Bagian II, UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dijelaskan beberapa



peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, yaitu sebagai 1) penghasil barang dan /atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat; 2) pelopor dan /atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta; 3) pelaksana pelayanan publik; 4) penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar; 5) turut membantu pengembangan usaha kecil /koperasi; dan 6) salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi (Cahyaningrum, 2009).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, BUMN juga memiliki peran penting untuk mengurangi pengangguran baik secara langsung maupun tidak langsung, yang sampai saat ini masih menjadi masalah pelik di Indonesia apalagi dalam krisis keuangan global saat ini dimana banyak perusahaan yang melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) terhadap pekerjanya. Pengurangan pengangguran secara langsung dilakukan melalui rekrutmen tenaga kerja, sedangkan secara tidak langsung dilakukan melalui pemberdayaan, pembinaan, dan pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah (termasuk koperasi) sehingga terciptalah lapangan kerja baik untuk pengusaha UMKM sendiri maupun untuk angkatan kerja lainnya. Berdasarkan data, sampai saat ini UMKM telah mempekerjakan dua pertiga dari seluruh angkatan kerja yang berjumlah 106,9 juta orang.

Namun BUMN diragukan kemampuannya untuk dapat menjalankan fungsi dan perannya tersebut dengan baik mengingat kondisi BUMN yang cukup memprihatinkan. Sebagaimana dikemukakan Ibrahim, BUMN baik yang dibentuk untuk kepentingan profit (bisnis) maupun non profit (kepentingan umum) dipersepsikan oleh publik sebagai perusahaan yang sangat tidak efisien dan sangat tidak efektif, *amburadul*, salah urus, manajemen *by* kuasa, dan sarat dengan korupsi-kolusi. Hal ini dibuktikan oleh sejarah BUMN yang

selalu dijadikan “sapi perahan” atau “sumber mencari dana” bagi yang berkuasa untuk kepentingan pribadi maupun kelompok.

Buruknya kondisi BUMN yang berbentuk Persero tentu saja patut disayangkan karena mengakibatkan tujuan Persero untuk mengejar keuntungan belum tercapai dengan baik, padahal negara sangat membutuhkan dana apalagi dalam kondisi krisis keuangan global seperti sekarang ini. Buruknya kondisi Persero mengindikasikan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance /GCG*) belum diimplementasikan dengan baik. Oleh karena itu untuk memperbaiki kondisi tersebut, salah satu sasaran peningkatan pengelolaan BUMN pada tahun 2008 adalah meningkatkan pelaksanaan tata kelola usaha yang baik pada BUMN.

Melalui upaya tersebut diharapkan BUMN, khususnya yang berbentuk Persero dapat menjalankan perannya secara optimal, memberikan manfaat bagi keuangan negara, dan mampu menjawab tantangan dan persaingan tingkat tinggi (*hyper-competition*) baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional (Cahyaningrum, 2009).

#### **d. Cara Melaksanakan Tatakelola Perusahaan Sesuai GCG**

Dalam prakteknya prinsip-prinsip tatakelola perusahaan yang baik ini perlu dibangun dan dikembangkan secara bertahap. Perusahaan harus membangun sistem dan pedoman tata kelola perusahaan yang akan dikembangkannya. Demikian juga dengan para pegawai, mereka perlu memahami dan diberikan bekal pengetahuan tentang prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang akan dijalankan perusahaan (Aditiawan Candra, 2007).

Untuk memudahkan memberikan gambaran bagaimana prinsip-prinsip GCG tersebut akan dibangun, dipahami dan dilaksanakan, berikut ini diberikan beberapa acuan praktis yang perlu dikembangkan lebih lanjut di masing-masing perusahaan. Acuan ini diuraikan



mengikuti urutan butir-butir prinsip GCG yang telah dibahas di atas.

### **Accountability:**

1. Pimpinan, manajer dan karyawan perusahaan telah mengetahui visi, misi, tujuan dan target-target operasional di perusahaan.
2. Pimpinan, Manajer, karyawan perusahaan telah mengetahui dan memahami peran, tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.
3. Uraian tugas di setiap unit usaha atau unit organisasi telah ditetapkan dengan benar dan sesuai dengan visi, misi dan tujuan perusahaan.
4. Proses dalam pengambilan keputusan telah mengacu dan mentaati sistem dan prosedur yang telah dibangun.
5. Proses cek dan *balance* telah dilakukan secara menyeluruh di setiap unit organisasi.
6. Sistem penilaian kinerja operasional, organisasi dan kinerja perseorangan telah sepakat ditetapkan, diterapkan dan dievaluasi dengan baik.
7. Pertanggungjawaban kinerja pimpinan (BOC, BOD) perusahaan secara rutin seyogyanya dapat dibangun dan dilaporkan.
8. Hasil pekerjaan telah didokumentasikan, dipelihara dan dijaga dengan baik.

### **Responsibility:**

1. Pimpinan, manajer dan karyawan perusahaan telah mengetahui dan memahami seluruh peraturan perusahaan yang berlaku.
2. Pimpinan, manajer dan karyawan perusahaan telah menerapkan sistem tata nilai dan budaya perusahaan yang dianut perusahaan.
3. Proses dan pengambilan keputusan di perusahaan senantiasa mengacu dan mentaati sistem dan prosedur yang telah dibangun.

4. Manajer dan karyawan perusahaan telah bekerja sesuai dengan standar operasional, prosedur maupun ketentuan yang berlaku di perusahaan.
5. Unit kerja organisasi perusahaan telah berupaya menghindari pengelolaan perusahaan yang berpotensi merugikan perusahaan dan *stakeholder*.
6. Proses pendelegasian kewenangan telah dijalankan dengan cukup dan baik demi terselenggaranya pekerjaan.
7. Manajer dan unit organisasi telah melakukan pertanggungjawaban hasil kerja secara teratur.

### **Transparency dan Disclosure:**

1. Bahwa berbagai pemegang kepentingan (manajemen, karyawan, pelanggan) dapat melihat dan memahami proses dalam pengambilan keputusan manajerial di perusahaan.
2. Pemegang saham berhak memperoleh informasi keuangan perusahaan yang relevan secara berkala dan teratur.
3. Proses pengumpulan dan pelaporan informasi operasional perusahaan telah dilakukan oleh unit organisasi dan karyawan secara terbuka dan obyektif, dengan tetap menjaga kerahasiaan nasabah /pelanggan.
4. Pimpinan, manajer dan karyawan perusahaan telah melakukan keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, sistem pengawasan dan standardisasi yang dilakukan.
5. Informasi tentang prosedur dan kebijakan di unit kerja maupun unit organisasi telah dipublikasikan secara tertulis dan dapat diakses oleh semua pihak di dalam dan oleh unit-unit terkait di luar perusahaan.
6. Eksternal auditor, komite audit, internal auditor memiliki akses atas informasi dengan syarat kerahasiaan tetap dijaga.
7. Menyampaikan laporan keuangan *audited* dan kinerja usaha ke publik secara rutin, maupun laporan *corporate governance* pada instansi yang berwenang.



### **Fairness:**

1. Pengelola dan karyawan perusahaan akan memperhatikan kepentingan seluruh *stakeholder* secara wajar menurut ketentuan yang berlaku umum.
2. Perlakuan adil kepada seluruh pihak pemegang kepentingan (nasabah, pelanggan, pemilik) dalam memberikan pelayanan dan informasi.
3. Manajer, pimpinan unit organisasi dan karyawan dapat membedakan kepentingan perusahaan dengan kepentingan organisasi.
4. Perlakuan, pengembangan *teamwork*, hubungan kerja dan pembinaan pada para karyawan akan dilakukan dengan memperhatikan hak dan kewajibannya secara adil dan wajar.

### **Independency:**

1. Keputusan pimpinan perusahaan hendaknya lepas dari kepentingan berbagai pihak yang merugikan perusahaan.
2. Proses pengambilan keputusan di perusahaan telah dilakukan secara obyektif untuk kepentingan perusahaan (Aditiawan Candra, 2007).

### **e. Pamong Praja**

Nurdin (2011) mengatakan bahwa, pamong praja (sebelumnya disebut pangreh praja sampai awal kemerdekaan) dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia memiliki peran yang sangat strategis, karena pamong praja tidak saja memainkan peran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan masyarakat tapi juga peran strategis dalam menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Pamong praja berperan dalam mengelola berbagai keragaman dan mengukuhkan keutuhan Negara. Ndaraha di dalam Nurdin (2011) mengatakan pamongpraja adalah mereka yang mengelola kebhinekaan dan mengukuhkan ketunggalikaan. Di lingkungan Kementerian Dalam Negeri sebutan "Pamong Praja" terkait dengan Satuan Polisi Pamong Praja (UU 32/2004 dan PP 6

Tahun 2010) dan lembaga pendidikan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sebagai “Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan” sebagaimana dalam Peraturan Presiden No 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri ke dalam Institut Ilmu Pemerintahan. Peserta didik atau mahasiswa IPDN disebut “Praja” dan lulusannya disebut sebagai “Pamong Praja Muda”.

Pamong berasal dari bahasa Jawa yang kata dasarnya adalah *among*. Kata ini serupa dengan *momong* yang artinya mengasuh, misalnya seperti kata mengemong anak berarti mengasuh anak kecil. Kata *momong*, *ngemong* dan mengasuh merupakan kata yang multidimensional. Sedangkan praja adalah Pegawai Negeri Pangreh Praja atau Pegawai Pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pamong Praja berarti Pegawai Negeri yang mengurus pemerintahan Negara.

Pamong praja atau pangreh praja sebagaimana pengertian secara etimologis tersebut di atas mungkin masih relevan pada saat jaman kolonial dan awal kemerdekaan di mana peran pemerintah masih sangat dominan, sistem pemerintahan yang sangat sentralistik, serta paradigma pemerintahan yang menempatkan pemerintah sebagai pusat kekuasaan. Tapi ketika sistem pemerintahan berubah dan terjadi pergeseran paradigma pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, kewenangan untuk mengurus juga ada pada rakyat, rakyat lebih mandiri, maka dengan kondisi ini tentunya pengertian pamong praja sebagaimana awal berkembangnya sudah berbeda dengan kondisi saat ini, definisi pamong praja sesuai dengan konteks dan jamannya perlu ditinjau ulang.

Kalau merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada dan juga sejarah perkembangan pamong praja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka yang masuk kategori



Korps Pamong Praja adalah mereka yang dididik secara khusus untuk melayani masyarakat serta konsisten menjaga keutuhan bangsa dan negara, dengan bidang keahliannya sebagai generalis yang mengkoordinasikan cabang-cabang pemerintahan lainnya.

Jabatan-jabatan dan sebutan pamong praja ditujukan pada antara lain para Lurah, Camat, Polisi Pamong Praja, Asisten Sekda, serta Sekretaris Daerah, ditambah dengan SKPG (Satuan Kerja Perangkat Gubernur) sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 19 Tahun 2010 (Sadu Wasistiono & Ismail Nurdin dalam Nurdin (2011).

Merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa terdapat perguruan tinggi kedinasan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi kepamongprajaan, ini mengisyaratkan bahwa setidaknya dua hal, yang pertama bahwa ada institusi yang dibentuk oleh negara untuk menyiapkan pamong praja yang akan menjadi aparat pemerintahan, dan yang kedua karena ada institusi pendidikan tinggi kepamongprajaan yang akan menghasilkan lulusan yang akan ditugaskan sebagai pelayanan masyarakat atau tugas-tugas kepamongprajaan yang dilaksanakan oleh para pamong praja. Pamong praja adalah mereka yang menyelenggarakan pelayanan pemerintahan pada organisasi pemerintahan lini kewilayahan yang dididik secara khusus yang memiliki kualifikasi kepemimpinan dan kemampuan manajerial untuk melayani masyarakat serta konsisten menjaga keutuhan bangsa dan negara, dengan bidang keahliannya sebagai generalis yang mengkoordinasikan cabang-cabang pemerintahan lainnya (Nurdin, 2011).

## **SARAN PENERAPAN GCG PADA PAMONG PRAJA**

Hasil studi menunjukkan bahwa, di kalangan pimpinan dan pegawai, pertimbangan etika perusahaan dengan indikator-indikator yang terdiri dari: legitimasi, pengawasan dan keseimbangan, mekanisme kreatif, etika

kepemimpinan secara langsung mempengaruhi kinerja organisasional (Riani, 2008).

Pertimbangan etika perusahaan/ institusi secara langsung mempengaruhi praktek *Corporate Governance*, serta mempengaruhi kinerja organisasional melalui praktek *Corporate Governance*.

Indikator yang paling berpengaruh terhadap pertimbangan etika adalah mekanisme kreatif yang didukung oleh adanya etika kepemimpinan individual dan adanya pelaksanaan pengawasan dan keseimbangan oleh perusahaan/ institusi. Mekanisme kreatif yang meliputi: adanya pengenalan efisiensi manajerial, adanya bantuan dalam pembangunan arah dan strategi, adanya pengenalan sistem dalam manajemen. Manajer / pimpinan yang sudah diperkenalkan pada efisiensi, bantuan dalam pembangunan arah dan tujuan serta strategi perusahaan, pengenalan sistem dalam manajemen, maka para manajer lebih memahami pekerjaannya dalam menjalankan aturan serta dalam pelaksanaan praktek *Corporate Governance* yang positif sehingga dapat dicapai kinerja organisasional yang lebih tinggi dan positif.

Praktek *Corporate Governance* berpengaruh terhadap kinerja organisasional. Faktor / indikator yang paling berpengaruh terhadap praktek *Corporate Governance* adalah perlindungan perusahaan terhadap *stakeholder*.

Sedangkan faktor / indikator yang paling berpengaruh pada mekanisme *Corporate Governance* adalah sistem pengawasan formal. Dengan adanya pengawasan formal yang sesuai dengan mekanisme atau sistem dan prosedur maupun aturan yang telah ditetapkan di dalam mekanisme *Corporate Governance*, akan berpengaruh signifikan terhadap kinerja organisasional.

Pertimbangan etika perusahaan berpengaruh terhadap praktek *Corporate Governance* dan mekanisme *Corporate Governance*. Terbukti praktek *Corporate Governance* dan mekanisme *Corporate Governance* tidak lepas dari pertimbangan etika perusahaan/ institusi. Tanpa adanya pertimbangan etika perusahaan/ institusi, semua kegiatan *Good Corporate Governance* yang terdiri dari praktek *Corporate Governance* dan mekanisme *Corporate*



*Governance* tidak akan berjalan dengan baik. Dengan adanya kesadaran tentang etika maka praktek dan mekanisme *Corporate Governance* yang positif akan berjalan sesuai dengan munculnya kesadaran secara etis, sehingga berpengaruh terhadap kinerja organisasional yang positif.

Kinerja organisasional yang meningkat dan positif dipengaruhi oleh pertimbangan etika dengan didukung oleh praktek *Corporate Governance* dan mekanisme *Corporate Governance*. Faktor yang paling berpengaruh terhadap peningkatan kinerja organisasional adalah kemampuan mendapatkan sumber eksternal (Riani, 2008).

Sama dengan temuan dari Wu (2006) dan Wu & Tsou (2005), terdapat beberapa temuan yang saling berkaitan, seperti indikator di dalam pertimbangan etika yang berpengaruh, akan berkaitan dengan variabel berikutnya dengan indikator variabel yang terkait dan berkelanjutan. Seperti pada pertimbangan etika perusahaan, yang paling berpengaruh adalah mekanisme kreatif yang didukung oleh etika kepemimpinan dengan pengawasan dan keseimbangan. Kondisi ini selanjutnya berpengaruh terhadap praktek dan mekanisme *Corporate Governance* dengan indikator yang berpengaruh pada variabel tersebut adalah perlindungan perusahaan pada *shareholder* dan *stakeholder* serta dengan adanya sistem pengawasan formal, yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja organisasi yang positif.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa betapa pentingnya fungsi pamong praja yang bertugas melayani masyarakat maupun *stakeholdernya* di tengah-tengah masyarakat, yang bisa memberikan contoh di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat yang mengutamakan pertimbangan etika perusahaan/ institusi, sehingga menjadi panutan masyarakat yang positif yang pada akhirnya kinerja institusi akan semakin meningkat. Karena masyarakat dan *stakeholder* yang merasa nyaman telah mendapat perhatian akan kebutuhannya dari aparat/ pamong praja. Maka kepada para pamong praja perlu disadarkan akan pentingnya perilaku dengan pertimbangan etika, praktek dan sistem GCG (*Good Corporate Governance*) dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang sesuai dengan

GCG agar dapat terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik sehingga kinerja institusi pemerintahan menjadi lebih baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Cahyaningrum, Dian.** 2009. **Hambatan Implementasi Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Berbentuk Persero.** *Kajian Vol 14 No.3* September 2009, hlm.463-487.
- Chandra, Aditiawan.** 2007. *Membangun Tata Kelola Perusahaan Menurut Prinsip-prinsip GCG.* Diunduh tanggal 25/10/2011.
- Cornelius, Peter.** 2005. **Corporate Governance Practice in Poor Corporate Governance System: Some Evidence from the Global Competitiveness Report.** *Corporate Governance Journal, July 2005. Vol.5 Issues 3,* pp.12-23.
- Firanianty.** 2006. **GCG di Mata Manajemen dan Karyawan.** *SWA 26(XXII)11-20; 64-70*
- Nurdin, Ismail.** 2011. *Qou Vadis Pamong Praja: Pamong Praja Dulu, Kini dan Akan Datang.* Diunduh tanggal 25/10/2011.
- Riani, Asri Laksmi.** 2008. *Pengaruh Pertimbangan Etika Perusahaan, Praktik dan Mekanisme Corporate Governance terhadap Kinerja Organisasi. Studi pada Perbankan di DKI Jakarta (Disertasi).* Universitas Brawijaya. Malang.
- Suseno & Abdulla, Piter.** 2003. *System dan Kebijakan Perbankan di Indonesia.* Seri Kebanksentralan no.7 Jakarta. Bank Indonesia.
- Wu, C-F.** 2006. **The study of the Relationship among Ethical Considerations, Famili Management and Organizational Performance in Corporate Governance.** *Journal Business Ethicts, 68; 165-179.*



**Wu, Chung Fem, & Tsou Sophie H. 2005. Corporate Governance with Capability, Integrity and Accountability of Regulators and Supervisors: An Examination of the Financial Supervisory Commission in Taiwan. *Journal of Management Review*, Vol.10, No.2; 119-131.**

*\*) Penulis adalah Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret Surakarta; email: asrilaksmiriani@yahoo.com*

\*\*\*

# BIODATA PENULIS JURNAL PAN

## 1. Drs. Gatot Sugiharto

Lahir di Surabaya, 3 Pebruari 1956, Pendidikan: S1, Sospol UGM, S2 IPWI Jakarta, Jabatan: Kepala Biro Hukum dan Humas Kementerian PAN dan RB.

## 2. Imam Hanafi, Dr.M.Si,

lahir 02 Oktober 1969, adalah ahli *strategicgovernance* dan kebijakan publik, auditor personalia dengan kekhususan audit investigatif dan audit forensik.

Lulusan terbaik dan dosen (teladan) Fakultas Ilmu Administrasi dan Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya

Ia adalah alumni UB, UMM, IPB, dikenal sebagai penulis, petani, pengembang industri pangan tradisional berbasis iptek dan aktivis.

Ada lebih dari 12 buku dan jurnal yang disusunnya bersama kolega yang menjadi referensi resmi di berbagai perguruan tinggi di dalam dan di luar negeri.

## 3. ARIEF HIDAYAT S.H., M.S., Dr. Prof.

Lahir, Semarang 3 Pebruari 1956, Dekan, Guru Besar Fakultas Hukum Univesitas Diponegoro, Pangkat/ Golongan (VI/E),.

Istri : Dr. Tundjung Herningsitabuana, SH, C.N.M.Hum, 2 orang putra - putrid : Adya Paramita Prabandari, SH, MLI, MH, dan Airlangga Suryanegara, SH.

Pendidikan : Hukum Administrasi Negara UNAIR, Teknik Perundang-Undangan UNDIP, Penataran Hukum Tata Negara, Course on Environmental Law and Mediation, UGM - ICEL,

ORGANISASI PROFESI :Ketua Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Tengah, Ketua Pusat Studi Hukum Demokrasi dan Konstitusi, Ketua Asosiasi Pengajar dan Peminat Hukum Berperspektif Gender Indonesia, Anggota Pusat Studi Hukum Kepolisian, Anggota Pusat Studi Hukum Lingkungan.



RIWAYAT JABATAN STRUKTURAL: Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fak. Hukum UNDIP, Sekretaris Badan Koordinasi Mahasiswa (BKK) / Sekretaris Pembantu Rektor III UNDIP, Pembantu Dekan II Fakultas Hukum UNDIP, Pembantu Dekan I Fakultas Hukum UNDIP, Dekan Fakultas Hukum UNDIP.

TANDA JASA/ PENGHARGAAN : Satya Lencana Karya Satya 20 Tahun, SK Presiden RI dan Satya Lencana Pengabdian di UNDIP 25 Tahun.

#### **4. Sri Nur Hari Susanto, SH.,MH**

Salatiga / 31 Oktober 1961, Pria, Pembina Tk. I / IV B, Dosen, Lektor Kepala, Lembaga Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Preventif Dalam Penegakan Sanksi Hukum Administrasi, 2002.

Pengalaman Penelitian: Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Pada Kantor Pelayanan terpadu (Kayandu) Di Kota surakarta, 2005.

#### **5. Ramli Effendi Idris Naibaho**

Salatiga / 31 Oktober 1961, Pria, Pembina Tk. I / IV B, Dosen, Lektor Kepala, Lembaga Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Preventif Dalam Penegakan Sanksi Hukum Administrasi, 2002.

Pengalaman Penelitian: Pelaksanaan Pelayanan Perizinan Pada Kantor Pelayanan terpadu (Kayandu) Di Kota surakarta, 2005.

#### **6. Sumardi, SE, Akt, M.Si,**

Karanganyar, 17 Agustus 1967 , Kepala Bagian Organisasi BPKP Pusat di Jakarta (Mei 2011 s.d. sekarang). Auditor di Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Tengah (Oktober 1989 s.d Desember 2002), S-2 Akuntansi UNDIP Semarang lulus tahun 2001,

#### **7. Komarudin, Drs., M.A., APU, Prof. Riset**

Prof. Riset bidang Kebijakan Publik sejak Januari 2006 (C 0069115) Pembina Utama / IV/e TMT 1 April 2000, IV/e Ahli Peneliti Utama TMT April 1994)

Pendidikan Formal, S-1 ITB Matematika, S-2 INSTITUTE OF SOCIAL

STUDIES, Regional Devt Planning(1986-87) Den Haag, Belanda.

Ribawat pekerjaan: Deputi Kepala BPPT Bidang Pengkajian Kebijakan Teknologi Agustus 1998 - Oktober 2000; Deputi Menpan Bidang Tatalaksana (30 November 2001 - 7 Juli 2004); Deputi Menpan Bidang Program PAN (7 Juli 2004 - 27 Juli 2005); Staf Ahli Menpan Bidang Sistem Manajemen 27 Juli 2005 - 12 Desember 2008.

Jabatan Fungsional : Ahli Peneliti Utama, Bidang Analisis Sistem Perumahan dan Permukiman, IV/e ( 1993 - 2005. Ahli Peneliti Utama Bidang Kebijakan Publik (2009).

Pengalaman kerja lain yang Relevan: penyusunan RUU Etika Penyelenggara Negara, RUU Pelayanan Publik, RPP Pelayanan Publik, RUU Badan Layanan Umum.

**TANDA JASA/PENGHARGAAN** Satya Lancana Pembangunan Bidang Iptek , Bintang Jasa Utama, Satya Lancana Karya Satya XXX Tahun, Satya Lancana Pembangunan Bidang Iptek, Kementerian UKMK

## **8. Dr.Asmawi Rewansyah, MSc.**

Lahir di Desa Pasar Lais, Argamakmur, Bengkulu Utara, pada tanggal 7 Oktober 1951.

Sekolah Rakyat di Lais selesai tahun 1963, SMP Negeri 1 Kota Bengkulu selesai tahun 1966, SMA Negeri (Jurusan IPA) curup selesai tahun 1969, Akademi Perbanas tahun 1974, SI pada STIA-LAN selesai tahun 1978, *Michigan University USA* tahun 1986-1988, memperoleh gelar Dr (Doktor) di bidang ilmu Pemerintah pada Univ. Padjajaran Bandung pada tahun 2005.

Menikah dengan Sri Hastuti (Mantan Guru dan Pearawat RSI) pada tanggal 18 Desember 1978 dan memperoleh seorang putrid bernama Dian Oktasari SE.Ak., dan seorang putra bernama Maulana Lauzuardi ST.,S.Sos..S.Kom.,MM

Mulai bekerja di departemen perdagangan pada tahun 1972 sebagai Pengumpul dan Pengolah Data Sembako pada Biro Perencanaan. Tahun 1979 diperbantukan pada Asisten Kelembagaan Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara (MENPAN) sebagai Pembantu Asisten Bidang Ekuin (BAN-ASLEMGA



Tahun 2000 sebagai Asisten Deputi (ASDEP) Urusan Akuntabilitas Pengelolaan Kekayaan Negara, ASDEP Urusan Akuntabilitas Instansi Pemerintah Daerah.

Pada Tahun 2002 diangkat sebagai Staf Ahli MENPAN Bidang Otonomi Daerah, kemudian pada tahun 2004 diangkat sebagai Deputi MENPAN Bidang Tatalaksana Pemerintahan merangkap Ketua Tim Kerja Reformasi Birokrasi Nasional.

Pada bulan Oktober 2008 diangkat sebagai Kepala Lembaga Administrai Negara Republik Indonesia Widyaaiswara Diklatpim I

## 9. Dr. Asri Laksmi Riani, MS

Surakarta, 30 Januari 1959, Perempuan, Dosen Universitas Sebelas Maret Surakarta, Lektor Kepala, VI/a. [asrilaksmiriani@yahoo.com](mailto:asrilaksmiriani@yahoo.com) .

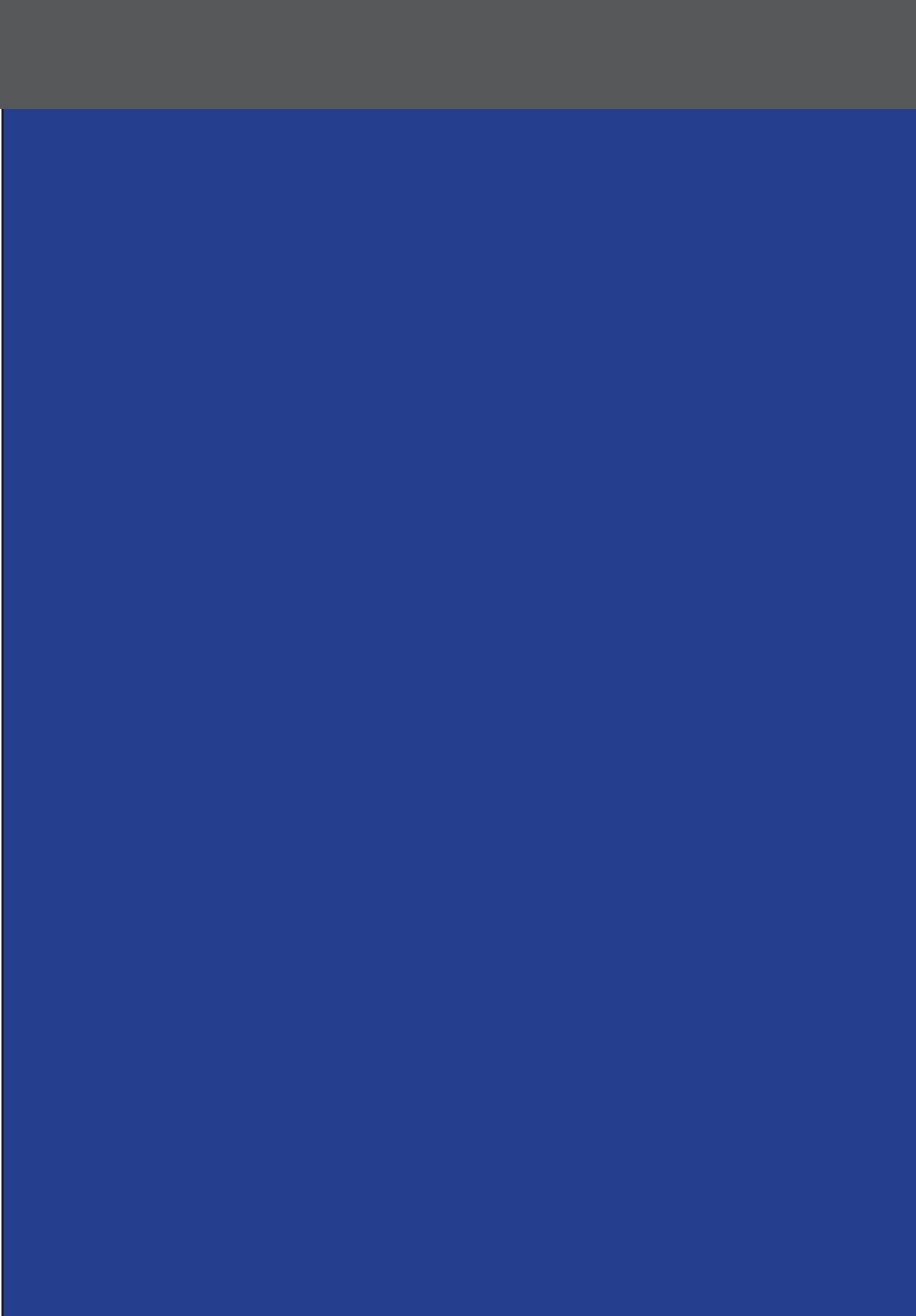
Pendidikan : S1 Universitas Sebelas Maret Surakarta, S2, Universitas Indonesia bidang Ilmu Ekonomi, Kependudukan dan Ketanagaakerjaan, S3 Universitas Brawijaya bidang Ilmu Manajemen.

Pengalaman jabatan : Sekretaris Jurusan Manajemen Ketua PPKM LPKwu UNS, Pembantu Ketua I Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret, Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Atma Bhakti Surakarta 2009-sekarang.

Pengalaman penelitian : Pengaruh Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja di Badan Pelayanan Terpadu (BPT) Kabupaten Sragen; Pengaruh Penerapan Sistem *Total Quality Management* dan Sertifikasi ISO 9000 terhadap *Corporate Performance* (Studi Kasus pada SMKN VIII Surakarta); Pengembangan Sistem Perencanaan Pegawai Kabupaten Wonogiri; Pengembangan Sistem Perencanaan Pegawai Kabupaten Klaten; Pengaruh Motivasi Pelayanan Publik, Kepuasan Kerja dan Komitmen Afektif Organisasi terhadap Altruism dan Compliance (Studi pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang).

**Penghargaan :** Sebagai Dosen Berprestasi FE UNS, Tanda Kehormatan Satyalancana Karya Satya 10 Tahun,

\*\*\*





JURNAL  
**PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA**  
REFORMASI BIROKRASI MENUJU PEMERINTAHAN KELAS DUNIA