

BAB I

KEBIJAKAN

KEPEGAWAIAN NEGARA

SETELAH PEMERINTAHAN

REFORMASI

Dasar-dasar kebijakan kepegawaian negara yang akan menjadi landasan pikiran dalam penyempurnaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Penyempurnaan undang-undang tersebut diperlukan guna mempersiapkan suatu kepegawaian negara yang mampu melaksanakan Tap MPR-RI Nomor X/MPR/1998 dan Tap No. XI/MPR/1998. Karena perubahan-perubahan strategis yang akan terjadi setelah reformasi yang bergulir saat ini, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dipandang tidak cukup memadai untuk mendukung kebutuhan pembangunan nasional dan karena itu harus disempurnakan dengan menggunakan pendekatan pengembangan sumber daya manusia sebagai landasan pikir.

Pendekatan Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM) memandang keseluruhan siklus pengembangan kepegawaian, perencanaan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, pemanfaatan dan pembinaan kepegawaian, dan penetapan imbalan, sebagai suatu proses yang integral yang tak terpisahkan. Setelah reformasi tahun 1998, Indonesia diperkirakan akan mengalami beberapa perubahan strategis yang membawa implikasi terhadap sistem kepegawaiannya. Perubahan strategis tersebut adalah, perubahan dalam sistem pemerintahan, hubungan antara pusat dan daerah, serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Guna menghadapi perubahan-perubahan strategis tersebut, perlu dikembangkan pemerintahan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, dan bertanggung jawab. Untuk mendukung terciptanya pemerintahan seperti itu diperlukan sistem kepegawaian negara baru yang dilandasi oleh kebijakan pengembangan sumber daya manusia yang lebih holistik dan terintegrasi. Pendekatan tata usaha kepegawaian terlalu sempit yang mendasari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perlu ditinjau kembali karena sudah tidak sesuai dengan tuntutan dinamika dan perkembangan masyarakat dan pemerintahan

A. Perubahan Strategis dalam Proses Menuju *Good Governance*, Desentralisasi Kewenangan Pemerintahan, dan Peran Serta Masyarakat

Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan

dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara dan Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Korupsi. Pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab, dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme (*Good Governance*) adalah bentuk dan cara pemerintahan yang paling sesuai dan paling mampu menyelenggarakan sistem ekonomi yang berwawasan kerakyatan, sistem multipartai yang memerlukan pemerintahan koalisi, serta untuk mendorong ketaatan hukum serta ketertiban umum yang menjadi ciri dari suatu masyarakat madani. Dalam upaya untuk mengembangkan aparatur negara yang mampu melayani masyarakat madani tersebut, pengembangan kepegawaian negara akan menjadi bagian penting dalam penciptaan "*good governance capability*". Proses menuju masyarakat madani (*civil society*) akan ditandai oleh beberapa perubahan strategis pada sistem politik, ekonomi, pemerintahan, dan sosial. Perubahan strategis tersebut memerlukan *readjustment* pada kebijakan aparatur negara, khususnya pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang mengatur tentang pokok-pokok kepegawaian.

B. Sistem Pemerintahan Koalisi

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

yang akan memperoleh cukup dukungan untuk membentuk pemerintahan koalisi. Dalam pemerintahan koalisi tersebut dipastikan para anggota koalisi pasti akan menuntut porsi yang cukup dalam pemerintahan yang terbentuk. Untuk menjaga agar prinsip keahlian tetap terjaga, perlu diadakan *adjustment* dalam format kepegawaian negara dengan memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik (*political appointments*) pada pelbagai jabatan negara di pemerintahan dengan jabatan profesional yang harus netral dari kegiatan politik, serta jabatan lainnya.

Sistem keahlian (*merit system*) yang dianut dalam administrasi kepegawaian Republik Indonesia mengharuskan para pemegang jabatan profesional pada ketiga cabang pemerintahan (jabatan eselon I ke bawah serta jabatan fungsional yang setara) harus bebas dari representasi partai politik. Karena itu, pegawai negeri sipil dilarang untuk menjadi pengurus maupun anggota partai politik. Ketetapan netralitas tersebut salah satu ciri masyarakat madani adalah lingkungan politik yang mengakui bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena itu, setiap pejabat negara pada cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif, baik di pusat maupun di daerah, harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas mereka kepada rakyat. Dalam pelaksanaan asas akuntabilitas tersebut, pembagian kewenangan yang jelas antara ketiga cabang pemerintah perlu diadakan agar terjadi suatu *check-and-balance* yang baik.

C. Desentralisasi Kewenangan Pemerintahan

Pada lingkungan pemerintahan, perubahan yang paling mendasar pada lingkungan adalah: (1) pergeseran fungsi pemerintahan dan pembangunan dari pusat ke daerah, dan (2) tuntutan netralitas birokrasi dari kegiatan politik. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi selama pemerintahan Reformasi yang baru berusia seumur jagung adalah semakin kuatnya semangat keterbukaan dan kebebasan. Terdorong oleh semangat tersebut, daerah akan menuntut adanya kewenangan yang lebih besar dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sebagai respons terhadap tuntutan tersebut, dan dalam rangka mendorong pemerataan pembangunan secara cepat antara pusat dan daerah, dan antardaerah, pemerintah pusat akan memberikan otonomi semakin luas kepada daerah. Beberapa kebijaksanaan pemerintah yang baru, misalnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dengan Daerah serta peraturan pelaksanaannya sudah menerapkan asas desentralisasi, sehingga dapat mempercepat upaya penciptaan kemakmuran secara adil dan merata antara daerah dan pusat. Desentralisasi tugas dan kewenangan tersebut membawa implikasi langsung terhadap kebijaksanaan pembinaan dan pengembangan pegawai negeri sipil agar aparatur negara di pusat dan di daerah secara keseluruhan memiliki kemampuan dan kapabilitas yang sama untuk melaksanakan tugas-tugas yang semakin berat tersebut.