

REFORMASI SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR NEGARA

Sofian Effendi

Guru Besar Universitas Gadjah Mada
Konsultan Senior Desentralisasi UNDP-Indonesia
Email: s_effendi45@yahoo.co.id

Abstract

The bureaucratic reform agenda during the first year will be expanded to 8 in 2009, a term of SBY presidency has only given priority to limited number of departments and agencies, 1 in 2008, expanded to 3 and cover three areas; administrative efficiency, administrative structures and human resource management. As an incentive to further reform, the government through the Ministry of Finance is rewarding agencies which can demonstrate performance improvements with an additional performance budget, given to staff as performance bonuses. These reform initiatives are seen as the first of a three phase approach to bureaucratic reform with the second phase the 2010-14 presidential term and the last phase being completed by 2020-2024. The second phase of Indonesia's bureaucratic reform needs to go beyond the three areas and the limited approach. To build a professional, a-political and high performance Indonesia's civil service the reform initiatives should focus on the following areas: a) Develop position based human resource management system, b) Creating an independent authority for Indonesia's civil service, c) Develop multi-category civil service, d) Launch salary and pension reforms.

Key words: reform, human resources, professional

Abstrak

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan pada tahun pertama akan diperluas pelaksanaannya di 8 Kementerian/Lembaga pada tahun 2009, masa kepresidenan SBY sebelumnya hanya memberikan prioritas pada sejumlah Kementerian/Lembaga yang terbatas, yaitu 1 Kementerian pada tahun 2008, yang kemudian diperluas menjadi 3 kementerian/Lembaga dan mencakup 3 area reformasi birokrasi, yaitu efisiensi administratif (tatalaksana), struktur administratif (kelembagaan) dan manajemen sumber daya manusia aparatur. Sebagai suatu dorongan untuk melaksanakan reformasi selanjutnya, pemerintah melalui Kementerian Keuangan memberikan penghargaan kepada Kementerian/Lembaga yang dapat menunjukkan peningkatan kinerjanya dengan suatu tambahan anggaran kinerja, yang diberikan kepada pegawai masing-masing Kementerian/Lembaga sebagai bonus kinerja pegawai. Pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut merupakan tahap pertama dari tiga tahapan pendekatan reformasi birokrasi, tahap kedua dilaksanakan dalam masa kepresidenan SBY pada tahun 2010-2014, kemudian tahap terakhir merupakan tahap penyempurnaan akan dilaksanakan pada tahun 2020-2024. Pada tahap ke dua reformasi birokrasi Indonesia memerlukan pendekatan dan cakupan area yang lebih dari pada sebelumnya. Untuk membangun kepegawaian Indonesia yang profesional, tidak berpolitik dan berkinerja tinggi pelaksanaan reformasi hendaknya difokuskan pada area sebagai berikut: a) Membangun sistem manajemen sumber daya manusia berbasis jabatan, b) Membentuk lembaga mandiri untuk mengelola kepegawaian Indonesia, c) Mengembangkan kepegawaian dalam beberapa kategori, d) Reformasi sistem penggajian dan pensiun pegawai.

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada 1997 dan berkembang menjadi krisis multidimensi pada 1998 telah mendorong pemerintah untuk melakukan reformasi dalam berbagai bidang penye-

lenggaraan pemerintahan negara. Sejak itu Indonesia secara konsisten melakukan desentralisasi pemerintahan, membangun kekuasaan hukum yang independen, menerapkan perekonomian pasar terbuka, serta membangun tata pemerintahan yang baik (good governance) untuk merealisasikan

tujuan utama pembangunan nasional yaitu mewujudkan demokrasi dan kesejahteraan umum.

Setelah 12 tahun hasil upaya tersebut mulai terwujud. Indonesia sekarang diakui oleh masyarakat internasional sebagai negara demokrasi ketiga di dunia yang stabil dan aman, ekonomi yang tumbuh positif pada saat negara lain mengalami kontraksi ekonomi karena dampak krisis kredit di Amerika Serikat, dan kembali diakui sebagai Middle Income Countries (MIC) pada akhir periode pertama pemerintahan Presiden SBY.

Sejak masa pemerintahan Presiden Habibie telah dilakukan reformasi aparatur negara untuk menciptakan SDM Aparatur Negara yang profesional dan a-politis. Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan perubahan atas kerangka hukum sistem manajemen kepegawaian Negara melalui revisi UU No 8 tahun 1974 yang selama seperempat abad tidak tersentuh arus perubahan. UU No 43 tahun 1999 yang merupakan revisi UU sebelumnya tetap menerapkan sistem Manajemen SDM Aparatur Negara ber-dasarkan senioritas (career based system). Karena itu masih diperlukan perubahan terhadap UU No 43 tahun 1999 untuk membangun sistem manajemen berbasis jabatan (position based personnel management system) yang merupakan best practices di negara maju yang lebih efektif untuk menghasilkan SDM Aparatur Negara yang profesional dan berkinerja tinggi.

Untuk mendukung demokrasi yang menerapkan checks-and-balances diperlukan suatu aparatur negara yang independen dan a-politis agar dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara professional dan tanpa intervensi dari kekuatan politik. Di beberapa negara seperti India, Malaysia, Filipina, dan Srilangka otoritas tersebut berada pada lembaga negara

yang diatur dalam Konstitusi. Civil Service Commission atau Public Service Commission tersebut pimpinan dan anggotanya diangkat oleh kepala negara bukan oleh kepala pemerintah.

Undang Undang No 43 tahun 1999 sudah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai otoritas independen untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan a-politisasi SDM Aparatur Negara. Namun karena berbagai kesibukan Pemerintah, sebelas tahun setelah di-amanatkan oleh Undang Undang, Komisi independen tersebut belum dibentuk. Sementara Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi, BKN, dan LAN-RI semakin ter-kungkung oleh rutinitas dan kurang mampu menjadi pendorong reformasi aparatur negara. Reformasi birokrasi yang di-laksanakan oleh beberapa kementerian dan lembaga non kementerian sejak 2008 lebih merupakan inisiatif bottom-up oleh para pimpinan kementerian tersebut, bukan karena adanya suatu kebijakan nasional reformasi aparatur Negara.

REFORMASI PARSIAL

Pembangunan Aparatur Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah pasca reformasi melalui Reformasi Birokrasi ternyata masih bersifat parsial dan tidak menyentuh isu pokok pembangunan kapasitas kelembagaan Aparatur Negara. Pendekatan parsial tersebut berdampak negatif pada kinerja Aparatur Negara seperti ditunjukkan oleh berbagai indikator yang diterbitkan oleh beberapa lembaga multilateral dan bilateral internasional. Misalnya, Indeks Efektivitas Pemerintahan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia sejak 2002 menunjukkan trend naik selama 3 tahun terakhir, tapi belum cukup signifikan.

Indeks Efektivitas Pemerintahan Indonesia menunjukkan peningkatan dari 37,0 pada tahun 2005, menjadi 38,9 pada tahun 2006, dan 41,7 pada tahun 2007.

Indeks ini menunjukkan peningkatan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan membuat kebijakan yang paramater pengukurannya meliputi kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi aparat pemerintah, dan independensi PNS terhadap tekanan politik. Keseluruhan indeks tersebut mencerminkan kapasitas kelembagaan birokrasi pemerintah.

Penyelenggara pelayanan publik yang merupakan salah satu kewajiban konstitusional Pemerintah ternyata bebas sepenuhnya dari praktek ekonomi biaya tinggi dan praktek KKN yang belakangan ini terungkap dari kasus makelar hukum, makelar pajak, serta makelar lainnya. Pelayanan publik dasar, antara lain transportasi publik, pendidikan wajib, pelayanan kesehatan, penyediaan air bersih, kebersihan, dan telekomunikasi, belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat pendapatan menengah, baik secara kuantitatif dan kualitatif. Kinerja Indonesia dalam pencapaian 12 sasaran Pembangunan Milenium menunjukkan kekurangmampuan birokrasi aparaturnegara itu. Pada 2009 Indonesia hanya berhasil mencapai 2 sasaran, sedangkan 6 sasaran mungkin dapat tercapai pada 2016, dan 4 sasaran sukar tercapai pada 2016. Pokoknya pada awal pemerintahan kedua Presiden SBY, Indonesia belum tercatat sebagai best performer dalam pencapaian sasaran MDGs.

Publikasi Bank Dunia yang baru saja dirilis, *Investing in Indonesia's Institutions for Inclusive and Sustainable Development* menunjukkan konsekuensi dari transformasi Indonesia menjadi negara berpendapatan menengah. Permintaan masyarakat akan pelayanan publik bermutu, dan cepat akan

mengalami peningkatan. Untuk merespon the rising demand tersebut sektor publik harus mampu menyediakan pelayanan publik yang diperlukan masyarakat pendapatan menengah, seperti infrastruktur yang lebih baik, transportasi publik lebih baik, perpanjangan pendidikan wajib menjadi 12 tahun, pendidikan tinggi berkualitas internasional, pelayanan kesehatan standar internasional, dan sistem jaminan sosial yang memadai, termasuk sistim asuransi kesehatan untuk membiayai pelayanan kedokteran yang lebih moderen. Reformasi aparaturnegara yang lebih cepat diperlukan untuk membangun kapasitas public service Indonesia menyediakan pelayanan publik yang lebih tinggi yang memerlukan tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi.

Untuk mempertahankan secara berkelanjutan prestasi yang telah dicapai dalam pembangunan demokrasi dan untuk meningkatkan kinerja ekonomi nasional, sangat diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan Aparatur Negara agar mampu melanjutkan reformasi pemerintahan, menyelenggarakan pelayanan publik bermutu, dan mempersempit disparitas kemiskinan yang semakin lebar antar daerah. Peningkatan kapasitas tersebut hanya dapat terjadi bila Pemerintah mengadakan reformasi sistem manajemen SDM Aparatur Negara dalam waktu 5-10 tahun ke depan.

REFORMASI GENERASI KEDUA SDM APARATUR NEGARA INDONESIA

Pada saat ini Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjumlah 4,06 juta orang dengan komposisi 246 ribu lebih pejabat struktural, 2 juta lebih aparat fungsional terutama pendidik, tenaga kependidikan, tenaga medis dan paramedis, dan 1,7 juta lebih pegawai

tata usaha atau staf administrasi. Dengan demikian PNS merupakan unsur terbesar SDM Aparatur Negara yang mencakup anggota TNI dan anggota Polri. Ini merupakan kekuatan nasional yang sangat besar yang bila dikembangkan kapasitasnya akan mampu menggerakkan seluruh komponen bangsa untuk merealisasikan pemerintahan demokratis serta menciptakan kesejahteraan bagi segenap bangsa dan seluruh tanah air.

Untuk melayani rakyat Indonesia yang berjumlah 230 juta, diperlukan lebih kurang 4,6 juta orang pegawai, bila rasio antara pegawai per penduduk adalah 1:50. Jadi, isu paling utama SDM Aparatur Negara bukan kelebihan pegawai seperti ditengarai oleh para pengamat, media, dan lembaga donor. Isu pokok SDM Aparatur Negara adalah komposisi dan distribusi yang tidak seimbang dengan beban tugas dan kondisi geografis. Kapasitas individual SDM Aparatur Negara rendah karena best practices dalam manajemen SDM Aparatur Negara belum diterapkan seperti halnya di banyak Negara maju. Selain itu remunerasi yang tidak berbasis kinerja, pensiun yang kurang menjamin kesejahteraan, dan tidak adanya lembaga regulasi independen yang diperlukan pada suatu sistem pemerintahan demokratis amat mempengaruhi kinerja aparatur negara.

Untuk membangun kapasitas SDM yang besar tersebut RPJM 2010-2014 bidang Aparatur Negara menetapkan tujuan pembangunan bidang tersebut adalah membangun Aparatur Negara Indonesia yang memiliki kapasitas tinggi dalam: (a) menyelenggarakan tata pemerintahan yang bersih dari praktek KKN; (b) menyelenggarakan pelayanan publik bermutu; (c) meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas instansi pemerintah; dan (d) melaksanakan reformasi birokrasi. Untuk mencapai 4 tujuan tersebut ditetapkan

13 sub-program dan salah satunya adalah Sub-program Pengembangan profesionalisme, netralitas dan kesejahteraan SDM Aparatur Negara.

Sub-program RPJM 2010-2014 tersebut ruang lingkupnya amat terbatas dan mungkin tidak memiliki dukungan politik dan finansial yang cukup besar untuk membangun 4,2 juta SDM Aparatur Negara berstatus PNS agar memiliki profesionalitas dan kapasitas untuk mendukung sistem politik demokratis dan ekonomi pasar terbuka. Untuk tugas yang maha besar tersebut diperlukan Reformasi SDM Aparatur Negara yang komprehensif serta dukungan politik dan finansial yang besar dari Pemerintah, khususnya Presiden.

Untuk menciptakan SDM Aparatur Negara yang profesional, netral, dan sejahtera tersebut Reformasi Birokrasi Tahap Kedua yang dilaksanakan oleh Pemerintah harus difokuskan untuk mencapai 4 tujuan berikut:

a. Modernisasi Manajemen SDM Jabatan Publik

Landasan hukum sistem kepegawaian negara, UU No 43/1999 dan peraturan pelaksanaannya, masih menerapkan sistem karir berdasarkan senioritas yang sudah ditinggalkan oleh banyak negara. Intervensi politik dan premordialisme kedaerahan sempit yang semakin menggejala, serta sistem jaminan sosial yang belum menjamin kehidupan layak serta mampu mencegah praktik KKN. Praktek-praktek tersebut hanya mungkin diatasi dan dapat dihambat bila sistem manajemen SDM berbasis jabatan (position based personnel manajemen system) diterapkan pada semua instansi pusat dan daerah.

Dalam sistem berbasis jabatan, penerimaan pegawai tidak dilakukan berdasarkan formasi yang ditetapkan setiap tahun atas dasar prakiraan jumlah pegawai

yang pensiun, meninggal atau keluar sebagai PNS, tetapi atas dasar jabatan yang lowong. Pengisian untuk setiap jabatan tersebut dilakukan dengan menerapkan prinsip merit (keahlian), melalui proses rekrutmen secara kompetitif atau terbuka yang dilakukan secara obyektif untuk mendapatkan calon yang memiliki kompetensi yang paling sesuai dengan kompetensi jabatan.

b. Otoritas independen regulasi dan pengawasan manajemen SDM Jabatan Publik

Agar dapat berjalan dengan baik, sistem manajemen personalia berbasis jabatan harus memiliki independensi yang memadai, bebas dari intervensi lembaga legislatif maupun pejabat politik di cabang eksekutif, baik dalam kewenangan penyusunan regulasi kepegawaian, maupun dalam rekrutmen dan pengangkatan. Agar independensi tersebut dapat terselenggara perlu dibentuk suatu Komisi Jabatan Sipil Negara sebagai komisi independen yang memiliki kewenangan menyusun regulasi dan pengawasan dalam manajemen sumber daya manusia pada jabatan publik, termasuk penetapan sistem penggajian, sistem pensiun dan jaminan sosial, serta regulasi tentang norma dan standar manajemen kepegawaian. UU No 43/1999 sebenarnya sudah memerintahkan pembentukan Komisi independen untuk mereformasi sistem manajemen SDM aparatur negara, tetapi tanpa alasan yang jelas amanat tersebut sampai sekarang belum dilaksanakan oleh Pemerintah.

c. Terapkan Sistem Multi-Kategori

Untuk mengatasi silo syndrome yang terjadi setelah desentralisasi kepegawaian ternyata telah menghambat mobilitas Pegawai Negeri Sipil dan dalam rangka menjaga

melaksanakan fungsi PNS sebagai perekat NKRI, perlu dibentuk Jabatan Eksekutif Senior (Jabatan Eselon 1, 2, dan 3) yang akan ditempatkan di seluruh tanah air pada jabatan Instansi Pusat di daerah atau pun dipekerjakan pada instansi pemerintah daerah.

Untuk menjaga agar struktur PNS lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan dinamika perkembangan di masyarakat, khususnya di bidang industri, perlu diterapkan jenis atau kategori PNS baru yaitu Pegawai Negeri Tidak Tetap (*contract government employees*) untuk jabatan-jabatan yang memerlukan tenaga kerja yang berpendidikan tinggi. Jabatan-jabatan profesional dalam bidang pendidikan (guru, dosen, serta tenaga kependidikan), bidang kesehatan, pertanian, dan lain-lain yang menerapkan standard keahlian internasional hanya dapat menarik orang-orang terbaik bila untuk jabatan tersebut diterapkan standar penggajian yang setara dengan yang berlaku di dunia usaha.

Selain itu penerapan sistem multi-kategori tersebut akan menghindarkan Pemerintah Indonesia dari tekanan keuangan yang amat berat karena 4,7 juta PNS pensiun pada 2014 akan menghabiskan lebih kurang 40-45 persen mata anggaran belanja pegawai. Para pegawai negeri yang diangkat untuk mengisi jabatan kependidikan, kesehatan, serta jabatan pekerjaan umum dan transportasi, sebaiknya diganti dengan PNTT atas dasar kontrak serta sistem kesejahteraan tersendiri.

d. Reformasi Gaji dan Sistem Pensiun

Sebuah Laporan Bank Dunia memperkirakan pada 5 tahun mendatang sekitar 2,5 juta PNS yang diangkat pada 1970-an akan memasuki masa pensiun. Dengan demikian, sebelum 2014 jumlah total pensiun PNS akan mencapai 4 juta orang karena saat ini terdapat 2,0 juta pensiunan

pegawai. Pengeluaran untuk lebih kurang 4 juta pensiunan itu akan mengambil porsi besar belanja pegawai dalam APBN, apabila Pemerintah tidak mengadakan perubahan drastis terhadap sistem pensiun Pegawai Negeri.

Karena itu kurun waktu 2010-2019 adalah "lorong waktu" yang harus digunakan untuk mengadakan perubahan fundamental sistem pensiun PNS. Sistem "pay as you go" yang sangat memberatkan APBN harus diganti dengan sistem "self paying" yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber dalam negeri untuk pembangunan nasional. Untuk merubah sistem pensiun dari sistem "pay as you go" yang sangat memberatkan APBN/APBD dengan sistem "self paying" diperlukan investasi yang sangat besar. Agar ke-sejahteraan lebih kurang 4 juta pensiunan cukup terjamin, setiap dana pensiun dengan sistem self paying harus menyediakan lebih kurang Rp 12 trilyun per tahun. Artinya, diperlukan dana pensiun sebesar Rp 1.200 trilyun untuk menghasilkan dana untuk pembiayaan pensiun per tahun.

Ini adalah pilar ketiga Reformasi Birokrasi Generasi Kedua, yaitu penataan Manajemen SDM Aparatur Negara untuk menciptakan SDM Aparatur Negara yang profesional, a-politis, netral, berwawasan NKRI, yang memiliki kapasitas kelembagaan dan individual untuk menggulirkan Reformasi Generasi Kedua dalam berbagai bidang kehidupan bangsa Indonesia.

CETAK BIRU REFORMASI BIROKRASI GENERASI KEDUA

Agar Indonesia tidak terjebak ke dalam "middle income trap" pada akhir 2014, ketiga pilar ini harus dilaksanakan secara serentak dalam 5 tahun ke depan dengan penetapan prioritas yang tajam dan dengan penjadwalan yang tepat. Keberhasilan

reformasi untuk membangun integritas aparatur Negara, penyediaan pelayanan publik yang bermutu, dan mengimplementasikan sistem manajemen SDM yang profesional melalui Reformasi Birokrasi generasi kedua, diperlukan pendekatan komprehensif serta komitmen sepenuhnya dari semua pihak, khususnya Presiden dan DPR. Komitmen Presiden terhadap reformasi birokrasi memang tidak diragukan seperti sudah disampaikan melalui berbagai pidato resmi, terutama Pidato Kenegaraan di depan DPR pada 14 Agustus 2009. Komitmen politik Presiden tersebut perlu didukung oleh DPR dan oleh para Kepala Daerah.

Pendekatan komprehensif reformasi birokrasi untuk membangun 3 pilar birokrasi pemerintahan tersebut mengharuskan adanya perhatian terhadap isu pokok yaitu, perombakan kerangka hukum, penataan organisasi dan proses bisnis, peningkatan kapasitas aparatur negara dan aparatur daerah untuk merumuskan kebijakan dan merencanakan pelaksanaan tugas pokoknya, dan kemampuan untuk memonitor dan mengevaluasi kinerja pelaksanaan tugas-tugasnya.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Arief, Mohamad. (2005). "Majority of Indonesia See Public Service Improving After Decentralization, Says New Survey", World Bank Report Offers Lesson from East Asia on How to Do Decentralization Right, diakses melalui <http://www.worldbank.org/>

- eapdecentralizes.
- Dwiyanto, Agus, dkk. (2002). Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Yogyakarta: PSKK UGM.
- Effendi, Sofian. (2001). "Entrophic Government", Media Indonesia, 6 Juni.
- _____. (2004). "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan", Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wanga Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober.
- _____. (2010). Reformasi Tata Keperintahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. (2009). Reformasi Birokrasi Generasi Kedua. Discussion Paper. Yogyakarta: Program Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada.
- Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2010). "Grand Desind dan Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014." Discussion Paper.
- Timnas Reformasi Menuju Masyarakat Madani. (1998). "Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani" Monografi, Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, Jakarta.
- World Bank. (2009). A World Bank Programming Mission on Civil Service Reform to Indonesia. Jakarta.
- World Bank. (2005). East Asia Decentralization – Makong Local Government Work, <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPDECEN/Resources/dc-full-report.pdf>.

