

# Sistem Manajemen Kepegawaian

Ir. Aswin Eka Adhi, M.Si.



## PENDAHULUAN

---

Dari sudut pandang ilmu sosial, manajemen kepegawaian atau manajemen pegawai negeri sipil (PNS) merupakan ilmu sosial terapan, yaitu penerapan kaidah ilmu manajemen dalam pengelolaan PNS. Dalam pengelolaan PNS tersebut terdapat bagian/unsur/elemen yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena saling terkait dan melengkapi sehingga disebut sebagai suatu sistem kepegawaian.

Kaidah ilmu manajemen seperti *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* (POAC) diterapkan dalam manajemen PNS. Sementara bagian yang tidak dapat dipisahkan dari unsur pengelolaan PNS adalah data, benda, dan orang (DBO). Sebagai suatu sistem, manajemen kepegawaian juga memiliki siklus, yaitu **perencanaan** (formasi, seleksi, rekrutmen, pengangkatan), **pengembangan** (penempatan dalam suatu jabatan, promosi, demosi, pembinaan disiplin, usaha kesejahteraan, peningkatan kompetensi, penilaian kompetensi, dan lain-lain), **pengawasan** (pengendalian, bantuan hukum, inspektorat, dan Bapeka), dan **pemberhentian dan pensiun pegawai**.

Manajemen kepegawaian diawali dengan pembentukan Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) pada tanggal 30 Mei 1948 (PP Nomor 11 Tahun 1948), dengan tugas pokok mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan kepegawaian, seperti: kedudukan, gaji pegawai negeri, dan mengawasi implementasi peraturan-peraturan kepegawaian agar dapat dijalankan secara tepat.

Selanjutnya berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1972, KUP diubah menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN), dan pada tahun 2000 berganti nama menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Pada Modul 1 ini akan diuraikan tentang perkembangan sistem kepegawaian mulai dari tahun 1974 hingga 2009 dan tantangan serta peluang ke depan. Materi tersebut diperlukan untuk menambah wawasan mahasiswa agar

memahami perkembangan sistem kepegawaian serta isu-isu aktual yang terkait dengan perkembangan sistem kepegawaian ke masa depan.

Setelah mempelajari modul ini, mahasiswa diharapkan dapat menjelaskan tentang:

1. sistem kepegawaian berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1974;
2. kepegawaian berdasarkan UU Nomor 43 Tahun 1999;
3. perkembangan sistem kepegawaian mulai dari tahun 1974 hingga 2009;
4. tantangan dan peluang perkembangan sistem kepegawaian ke masa depan.

**KEGIATAN BELAJAR 1****Perkembangan Sistem Kepegawaian  
1974-2009**

Seperi telah dijelaskan sebelumnya bahwa manajemen kepegawaian diawali dengan pembentukan Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) pada tanggal 30 Mei 1948, dengan tugas pokok mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan kepegawaian, seperti: kedudukan, gaji pegawai negeri, dan mengawasi implementasi peraturan-peraturan kepegawaian agar dapat dijalankan secara tepat. Selanjutnya pada tahun 1972, diubah menjadi BAKN, dan pada tahun 1999 berganti nama menjadi BKN. Pada waktu BAKN dasar peraturan perundangan yang digunakan adalah UU Nomor 8 Tahun 1974 dan setelah tahun 1999 (era BKN) menggunakan UU Nomor 43 Tahun 1999.

**A. SISTEM KEPEGAWAIAN MENURUT UU NOMOR 8  
TAHUN 1974**

Pada tanggal 10 Oktober 1974 DPR-RI telah mengesahkan UU Nomor 8 Tahun 1974 dan diundangkan pada tanggal 6 November 1974 sebagai pengganti UU Nomor 18 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian. UU Nomor 8 Tahun 1974 tersebut terdiri dari enam bab, antara lain bab yang memuat tentang kedudukan, kewajiban, hak pegawai negeri, dan pembinaan pegawai negeri sipil.

Saudara mahasiswa, pada bagian berikut akan diuraikan tentang tugas, pokok dan fungsi (tupoksi) dari BAKN dan berbagai hal tentang manajemen kepegawaian yang penting untuk dipelajari.

**1. Tupoksi BAKN**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1972, BAKN ditetapkan sebagai sebuah lembaga pemerintah nondepartemen yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, mempunyai fungsi untuk menyempurnakan, memelihara dan mengembangkan administrasi negara di bidang kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan.

Untuk dapat menyelenggarakan fungsinya, BAKN mempunyai tugas sebagai berikut.

- a. Merencanakan pembinaan kepegawaian sesuai dengan kebijaksanaan Presiden.
- b. Merencanakan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.
- c. Menyelenggarakan tata usaha kepegawaian dan tata usaha pensiun.
- d. Menyelenggarakan pengawasan, koordinasi dan bimbingan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan pensiun pada departemen-departemen dan lembaga-lembaga negara/ Lembaga-lembaga Pemerintah Nondepartemen.

Susunan organisasi BAKN, terdiri dari: Kepala, Sekretariat, Biro-biro, dan Staf Ahli. BAKN dipimpin oleh seorang Kepala yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

## **2. Pembinaan Pegawai**

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna, kepada PNS dilakukan pembinaan yang kebijakannya ditentukan oleh Presiden. Presiden sebagai kepala pemerintahan adalah Pembina tertinggi dari seluruh pegawai negeri sipil. Kebijakan berupa pengaturan pembinaan yang berlaku bagi PNS Pusat dan Daerah.

Selain kebijakan pembinaan, dilaksanakan juga usaha penertiban dan pembinaan aparatur Negara yang meliputi struktur, prosedur kerja, kepegawaian, sarana, dan fasilitas kerja. Dengan demikian diharapkan dapat diwujudkan sosok aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah.

Pembinaan PNS dilakukan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. sistem karier terdiri atas ‘sistem karier tertutup’ dan ‘sistem karier terbuka’. ‘Sistem karier tertutup’ adalah bahwa pangkat dan jabatan yang ada dalam sesuatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu, tetapi tertutup bagi orang luar. Sedangkan ‘sistem karier terbuka’ adalah bahwa pangkat dan jabatan dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar organisasi itu asalkan ia mempunyai kecakapan yang diperlukan, tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai.

Dengan sistem terbuka atau tertutup dalam arti Negara maka dimungkinkan perpindahan pegawai negeri dari departemen<sup>1</sup>/lembaga yang satu ke departemen/lembaga yang lain atau dari propinsi satu ke propinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial.

Dalam rancangan UU Nomor 8 Tahun 1974 yang dianut adalah sistem karier tertutup dalam arti Negara, sehingga seluruh PNS adalah satu dan dimungkinkan perpindahan dari departemen/lembaga yang satu ke departemen/lembaga yang lain atau dari propinsi yang satu ke propinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial<sup>2</sup>.

Untuk menjamin kelancaran pembinaan PNS dibentuk badan yang membantu presiden dalam mengatur dan menyelenggarakan pembinaan PNS (Pasal 34 UU Nomor 8 Tahun 1974). Tugas badan yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah membantu presiden dalam merencanakan, menyelenggarakan administrasi kepegawaian, pendidikan dan latihan jabatan, kesejahteraan, menampung dan menyelesaikan masalah yang berkenaan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban dan hak pegawai negeri.

Pada waktu itu (1974), badan yang menyelenggarakan administrasi kepegawaian adalah Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Badan yang menyelenggarakan pendidikan dan latihan jabatan antara lain adalah Lembaga Administrasi Negara, sedangkan badan yang menyelenggarakan kesejahteraan PNS secara menyeluruh dan badan yang menyelesaikan masalah yang berkenaan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban dan hak PNS belum ada.

Dalam rangka pembinaan ini, apabila terdapat kepentingan Negara yang sangat mendesak, maka Negara dapat mengangkat tenaga ahli yang bukan pegawai negeri untuk menduduki suatu jabatan negeri dan kepadanya diberikan pangkat pegawai negeri. Pengangkatan tenaga ahli untuk menduduki jabatan negeri adalah sangat selektif dan pelaksanaannya menjadi kewenangan presiden.

### **3. Kesejahteraan Pegawai**

Pada bagian ketujuh UU Nomor 8 Tahun 1974 diatur mengenai kesejahteraan yang antara lain disebutkan bahwa

---

<sup>1</sup> Istilah 'Departemen' mulai tahun 2010 berganti sebutan menjadi 'Kementerian'.

<sup>2</sup> Sistem karier tertutup dalam arti Negara dapat dilaksanakan secara maksimal pada saat era orde baru, namun sejak diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah sistem tersebut nyaris tidak berjalan karena munculnya dampak euphoria otoda, seperti isu putra daerah, PAD, dll.

Untuk meningkatkan kegairahan bekerja diselenggarakan usaha kesejahteraan PNS. Bagi PNS dan keluarganya yang sakit atau melahirkan berhak memperoleh bantuan perawatan kesehatan. Demikian pula apabila meninggal berhak memperoleh bantuan.

Dalam penjelasan pasal yang mengatur tentang kesejahteraan di atas disebutkan bahwa peningkatan kesejahteraan PNS diusahakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan keuangan Negara sehingga pada akhirnya PNS dapat memusatkan perhatian sepenuhnya untuk melaksanakan tugasnya.

#### **4. Daftar Urut Kepangkatan**

Dalam pasal 20 UU Nomor 8 Tahun 1974 tertulis:

**“untuk lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan.”**

Dalam bab penjelasan disebutkan bahwa ukuran yang digunakan dalam daftar urut kepangkatan (*ranglijst*) adalah ketuaan (senioritas) dalam pangkat, jabatan, pendidikan/latihan jabatan, masa kerja, dan umur.

Pada dasarnya semakin tinggi sesuatu pangkat maka semakin terbatas jumlah pangkat tersebut. Karenanya, jumlah PNS yang ada kemungkinan untuk mencapai pangkat tertinggi juga makin terbatas. Kenaikan pangkat PNS yang 'tidak terikat pada jabatan' disebut 'kenaikan pangkat regular'. Dalam PGPS 1968, kenaikan pangkat dari ruang yang sama ke ruang yang setingkat lebih tinggi ditentukan sekurang-kurangnya empat tahun (tanpa memperhatikan tinggi rendahnya golongan ruang yang bersangkutan).

Meski menganut sistem senioritas tetapi bukan berarti sistem kepegawaian dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tidak mempertimbangkan prestasi kerja. bagi PNS yang telah menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya dimungkinkan mendapat kenaikan pangkat istimewa.

#### **5. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3)**

Sebagaimana disebutkan pada poin 4 di atas bahwa DP3 diadakan untuk lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan.

Unsur yang dinilai dalam DP3 (*conduite staat*) antara lain adalah prestasi kerja, rasa tanggung jawab, kesetiaan, prakarsa, disiplin, kerja sama, dan kepemimpinan.

## **B. SISTEM KEPEGAWAIAN MENURUT UU NOMOR 43 TAHUN 1999**

Pada awalnya, pemerintah mengatur segala sesuatu tentang PNS (peran, tugas, kewajiban, hak, dan lain-lain) dengan UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Penekanan pada UU yang disahkan pada 6 November 1974 itu adalah pembinaan pegawai negeri berdasarkan sistem karier dan prestasi kerja. Namun hingga tahun 1999 pembinaan pegawai negeri sebagaimana disebutkan belum dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan sehingga dilakukan perubahan atas UU tersebut menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999 yang disahkan pada tanggal 30 September 1999.

Dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 dilakukan perubahan paradigma, dari yang semula menggunakan pendekatan tata usaha/administrasi kepegawaian menjadi manajemen PNS berbasis kompetensi dan prestasi kerja. Perubahan paradigma tersebut juga disertai empat asumsi, yaitu<sup>3</sup>

1. sumber wewenang, peranan, dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan berada pada presiden sebagai kepala pemerintahan;
2. perumusan kebijakan nasional berupa norma, standar, dan prosedur ditetapkan dan diselenggarakan oleh pemerintah (*unified system*);
3. manajemen operasional diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat (*decentralized system*);
4. pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh pemerintah pusat.

Beberapa hal yang spesifik dari sistem kepegawaian menurut UU Nomor 43 Tahun 1999 ini di antaranya adalah tupoksi BKN, manajemen PNS, netralitas, sistem prestasi kerja/satuan kinerja individu, dan kompetensi, berikut penjelasannya.

### **1. Tupoksi BKN**

Badan Kepegawaian Negara keberadaannya secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 34 ayat (1).

Lebih lanjut dinyatakan dalam ayat (2), bahwa BKN menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan

---

<sup>3</sup> Prapto Hadi., Manajemen PNS dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik dalam *Buletin BKN Edisi Khusus*, Mei 2007.

kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Selain itu secara kelembagaan, tugas, fungsi dan struktur organisasi Badan Kepegawaian Negara diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen, sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005.

Sebagai tindak lanjut dari Keputusan Presiden tersebut, telah ditetapkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 19 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Negara, dan telah dua kali diubah terakhir dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 14 Tahun 2008.

Badan Kepegawaian Negara merupakan lembaga pemerintah nondepartemen yang berkedudukan dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas BKN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam menjalankan tugas tersebut, BKN menjalankan fungsi:

- a. pengkajian dan kebijakan nasional di bidang kepegawaian;
- b. penyelenggaraan koordinasi identifikasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan, pengawasan, dan pengendalian pemanfaatan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia PNS;
- c. penyelenggaraan administrasi kepegawaian pejabat negara dan mantan pejabat negara;
- d. penyelenggaraan administrasi dan sistem informasi kepegawaian negara dan mutasi kepegawaian antara propinsi dan atau antar kabupaten/kota;
- e. penyelenggaraan koordinasi penyusunan norma, standar, dan prosedur mengenai mutasi, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum PNS Pusat dan PNS Daerah dan bidang kepegawaian lainnya;
- f. penyelenggaraan bimbingan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian kepada instansi pemerintah;
- g. koordinasi kegiatan fungsional dalam melaksanakan tugas BKN;

- h. kelancaran kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi kepegawaian;
- i. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga. Potensi sebagaimana telah dijelaskan secara ringkas di atas sekaligus merupakan peluang dan tantangan jangka menengah dalam lingkup BKN sebagai dasar penyusunan strategi dan kebijakan.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil termasuk pembinaan kepegawaian kepada instansi pemerintah pusat dan daerah, BKN telah didukung 12 (dua belas) Kantor Regional (Kanreg) yang berada di 12 ibu kota Provinsi: Kanreg I di Yogyakarta, Kanreg II di Surabaya, Kanreg III di Bandung, Kanreg IV di Makassar, Kanreg V di DKI Jakarta, Kanreg VI di Medan, Kanreg VII di Palembang, Kanreg VIII di Banjarmasin, Kanreg IX di Jayapura, Kanreg X di Denpasar, Kanreg XI di Manado, dan Kanreg XII di Pekanbaru.

Dari segi kelengkapan struktur yang ada, BKN sebagaimana Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) lainnya secara struktural terdiri dari beberapa jenjang (eselon jabatan), sejak mulai dari Eselon I (Kepala BKN, Wakil Kepala, Sekretaris Utama, dan Deputi), Eselon II, Eselon III, sampai dengan unit terendah yaitu Eselon IV (Sub Bagian, Sub Bidang atau Seksi) di BKN Pusat dan Kantor Regional.

## **2. Manajemen PNS**

Pada bagian sebelumnya telah disebutkan bahwa dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 telah dilakukan perubahan paradigma, dari administrasi kepegawaian menjadi manajemen PNS berbasis kompetensi dan prestasi kerja. 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, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Kebijakan manajemen PNS sebagaimana tersurat pada pasal 13 UU Nomor 43 Tahun 1999 mencakup: penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan

hukum. Pada ayat (2, 3, dan 4) dalam pasal yang sama juga disebutkan bahwa kebijakan manajemen PNS berada pada presiden selaku kepala pemerintahan. Untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan memberikan pertimbangan tertentu dibentuk Komisi Kepegawaian Negara<sup>4</sup> (KKN) yang terdiri dari dua anggota tetap yang berkedudukan sebagai Ketua dan sekretaris komisi, tiga anggota tidak tetap yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Manajemen PNS dimaksudkan untuk mewujudkan PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang di titik beratkan pada sistem prestasi kerja.

### 3. Netralitas PNS

Selain manajemen PNS dan keberadaan KKN, hal spesifik yang muncul dari UU Nomor 43 Tahun 1999 adalah netralitas PNS.

“(1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan. (2) dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. (3) untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.”

Kutipan di atas adalah tiga ayat yang terdapat pada Pasal 3 yang secara eksplisit menyebutkan pentingnya netralitas PNS. Netralitas ini juga merupakan salah satu dari empat aspek kepegawaian yang menjadi prioritas untuk dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan pembinaan kepegawaian Negara pasca Pemilu 1999 (Effendi, 1999).

Sebagaimana diketahui tujuan kebijakan pembinaan kepegawaian Negara pada pemerintahan pasca Pemilu 1999 adalah: 1) dapat memenuhi kebutuhan pemerintah koalisi; 2) dapat memenuhi tuntutan desentralisasi kewenangan kepegawaian; 3) berkemampuan mengakomodasi berkembangnya lembaga swadana untuk menggali potensi masyarakat; 4) mempertahankan asas keahlian (*merit system*); dan **netralitas**; 5) mendorong fungsi PNS sebagai penyangga

---

<sup>4</sup> Hingga saat ini (2010) Komisi ini belum terbentuk dengan alasan yang tidak jelas.

persatuan dan kesatuan bangsa; dan 6) mengembangkan profesionalisme untuk bersaing dengan pegawai swasta.

Pemikiran tentang netralitas PNS ini tidak muncul tiba-tiba, namun bangsa Indonesia telah memiliki sejarah panjang mengenai netralitas dan berikut penjelasan secara ringkas terkait dengan tersebut.

Jika diamati perjalanan sejarah birokrasi kita, maka netralitas birokrasi pemerintah dari pengaruh dan kekuatan Parpol belum pernah terwujud. ..Walaupun sudah ada UU Nomor 43 Tahun 1999 dan PP. Nomor 5 dan 12 Tahun 1999 agar PNS tidak menjadi anggota dan atau pengurus Parpol, akan tetapi kalau ada upaya dari Parpol yang memimpin departemen untuk mengintervensinya, maka peraturan pemerintah itu tidak akan efektif (Thoha, 2005: hal.10).

Setelah Pemilu tahun 1955 yang dimenangkan oleh Parpol besar seperti PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Dalam sistem parlementer pada saat itu, partai-partai pemenang tersebut silih berganti memerintah pemerintahan. Mulai saat itu birokrasi pemerintahan dikendalikan dan dipimpin oleh menteri yang berasal dari Parpol. Kebiasaan waktu itu, Parpol yang memimpin departemen pemerintah menjadikan departemen tersebut sebagai basis pengaruh dan dukungan bagi partainya. Netralitas birokrasi pemerintah mulai terganggu. Hikmah yang dapat dipetik dari pengalaman tersebut adalah bahwa masalah netralitas birokrasi pemerintah terhadap pengaruh dan intervensi Parpol tidak dapat dianggap ringan.

Pengaturan tentang netralitas pada jaman orde lama ini tertuang dalam *Peraturan Presiden RI Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Larangan Keanggotaan partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara RI*. Dalam Pasal 2 Perpres tersebut disebutkan bahwa **pejabat-pejabat negeri dilarang untuk bersamaan dengan kedudukannya menjadi anggota dari suatu partai politik**. Pejabat-pejabat yang menjadi anggota partai politik diwajibkan secara tertulis menyatakan berhenti sebagai anggota dari partainya (Pasal 3) dan pejabat-pejabat yang karena sesuatu hal tidak dapat memenuhi kewajiban tersebut di atas akan diberhentikan (Pasal 4).

Ketika Negara kembali ke UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial. Dalam sistem ini pun tampaknya tidak dapat menjadikan birokrasi netral dari pengaruh Parpol. Keadaan tersebut dilanjutkan oleh pemerintahan orde baru dengan gaya monoloyalitas bagi PNS kepada kekuatan politik mayoritas tunggal yang memenangkan pemilu. Saat orde baru slogan netralitas adalah menjadikan birokrasi pemerintah netral dari Parpol.

Selama orba dalam birokrasi pemerintah tidak dapat dibedakan secara jelas mana yang karier dan mana yang partisan kekuatan politik Golkar. Pemerintahan orde baru menggunakan sistem karier dalam peraturannya, akan tetapi hampir semua pejabat birokrasi pemerintah merupakan partisan dari kekuatan politik yang memerintah sebagai mayoritas tunggal Golkar. Setiap pengangkatan seseorang pada jabatan birokrasi pemerintah dengan menggunakan pertimbangan keanggotaan atau pendukung kekuatan politik Golkar merupakan wujud dari intervensi kekuatan politik Golkar yang dapat mengganggu kenetralan birokrasi. Pergantian jabatan Sesjen, Dirjen, dan sejenisnya oleh Menteri baru karena pejabat-pejabat yang lama tidak sealiran politik dengan Menteri, merupakan contoh dari intervensi politik ke birokrasi pemerintah selama pemerintahan orba.

Kebijakan netralitas pada awal masa orde baru (meski pada akhirnya dijumpai ketidakkonsistenan) yaitu pada **PP. Nomor 6 Tahun 1970** dan berikut ayat dan pasal yang dimaksud.

**Ayat 1 Pasal 2**

“semua pejabat negeri dalam melaksanakan tugasnya tidak dibenarkan melakukan kegiatan-kegiatan politik yang tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai pejabat negeri”.

**Ayat 2 Pasal 2**

“dilarang memasuki atau menjadi anggota suatu organisasi politik pejabat-pejabat dalam jabatan semua anggota ABRI, semua Pegawai Negeri Sipil, Hakim, Jaksa, Ketua dan Wakil Ketua Pejabat Teknis BPK, Gubernur dan Pengganti Gubernur BI, dan jabatan-jabatan penting lainnya”.

**Ayat 2 Pasal 3**

“pejabat-pejabat negeri yang menjadi anggota organisasi politik diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan negeri”.

Jika birokrasi memihak kepada salah satu kekuatan Parpol yang sedang memerintah, sementara itu diharapkan birokrasi pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata sebagaimana tugas dan fungsi Negara dan pemerintahan pada umumnya, maka sikap pelayanan tersebut jelas tidak terpuji, tidak mencerminkan sikap demokratis, dan cenderung memberikan peluang bagi praktik KKN. Mengapa terjadi aksi politik tidak terpuji yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan? Salah satu jawabannya adalah karena kultur birokrasi negara kita, sarat ciri feodalisme, paternalisme, dan primordialisme. Ketiga ciri tersebut, tampak terutama dalam watak pribadi

rata-rata bawahan yang bersifat subordinasi bawahan (kawula) terhadap atasan (gusti). Pegawai bawahan, takut melakukan perlawanan terhadap tindakan atau perintah atasan, walau jelas-jelas bawahan menyadari tindakan atau perintah atasan mereka merupakan pelanggaran hukum. Selain itu, kendati PNS sadar mandat hukum mereka adalah untuk bersikap netral dalam pesta demokrasi, tetapi ketika atasan, khususnya yang mempunyai kewenangan memberi sanksi administratif kepada bawahan, maka upaya wali kota atau bupati menggiring PNS untuk mencoblos tanda gambar (parpol) dan foto pasangan capres/cawapres tertentu, membuat penggunaan hak politik PNS di bilik suara tidak sesuai tuntutan hati nuraninya, tetapi sesuai perintah atasan (Novel Ali, 22 Juni 2004 dalam <http://www.suaramerdeka.com>).

Sikap netral PNS dalam pemilu, pilpres, dan pilkada, merupakan prasyarat mutlak berlangsungnya pesta demokrasi yang bersifat luber dan jujur. Sebab, kalau ada PNS yang bersikap tidak netral, apalagi sampai terang-terangan berpihak kepada pasangan calon presiden/gubernur/bupati/walikota tertentu, maka penggunaan fasilitas negara di bawah kendali kekuasaannya, dapat terarah (secara prioritas) bagi pemenangan pasangan calon tersebut. Kecenderungan demikian, bisa menyebabkan pesta demokrasi akan diwarnai aneka bentuk kejahatan politik pejabat negara, atau pejabat publik, terutama oleh presiden/wakil presiden, menteri/kepala lembaga pemerintahan nondepartemen, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota/wakil wali kota, dan berbagai pejabat publik lain di lapangan.

Kejahatan politik dimaksud, bermuara pada upaya mempertahankan kekuasaan (*status quo*) sang pejabat, dengan mengorbankan hak serta kewajiban kewarganegaraan pihak lain. Pejabat negara, struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, juga kepala desa yang menggiring atau memaksa PNS memberikan suaranya kepada parpolnya jelas suatu yang melanggar hukum. Lebih dari itu, model penggiringan dan pemaksaan PNS yang mereka lakukan, dapat secara sistemik dan terstruktur menyebabkan gangguan atas pemilu legislatif dan pilpres. Gangguan tersebut jika dibiarkan maka bukan cuma negara sebagai penyelenggara pemilu legislatif dan pilpres yang dirugikan, tetapi juga rakyat yang membiayainya.

Pemikiran akan pentingnya netralitas, hendaknya mendorong semua pihak (bukan hanya PNS) untuk senantiasa berupaya menegakkan, menjaga dan mengutamakan netralitas. Konsekuensinya, tidak boleh ada pihak mana pun, mulai dari presiden sampai kepala desa, yang boleh dibiarkan terus menerus mengusik netralitas PNS di tengah kesemarakannya pemilu legislatif dan pilpres.

Seandainya ada pihak tertentu yang mengganggu netralitas PNS, mereka harus berani menanggung risiko kemungkinan terjadinya boikot publik atas pemilu/pilpres/pilkada.

Tidak dipungkiri jika ada pendapat yang mengatakan bahwa hak politik PNS memang hanya di bilik suara. Hal ini berbeda dengan anggota TNI dan POLRI, yang sesuai peraturan tidak menggunakan hak suara, sedangkan PNS berhak menggunakan hak politik warga negara, di bilik suara. Sehingga selain di bilik suara, PNS tidak boleh melibatkan diri secara langsung atau tak langsung, sengaja atau tak sengaja, dalam seluruh bentuk keberpihakan PNS kepada peserta pemilu baik legislatif maupun pemilihan presiden. Setiap PNS tidak dibenarkan untuk menjadi tim sukses atau tim kampanye pasangan capres/cagub/cabup/cawali yang mana pun. PNS dilarang ikut dalam kampanye pemilu, baik pemilu legislatif maupun pilpres/pilkada. PNS juga tidak diizinkan memengaruhi warga masyarakat untuk memilih, atau tidak memilih parpol atau perorangan peserta pemilu legislatif, sebagaimana tidak juga diperkenankan menonjolkan kelebihan dan atau menjelekkkan pasangan calon tertentu.

Pada tahun 2009, bangsa Indonesia menggelar pesta demokrasi yang ketiga sejak era reformasi tahun 1998. Dua kali pemilu legislatif dan presiden yang telah berlangsung memberikan pelajaran yang berharga bagi demokratisasi bangsa. Dan PNS sebagai mesin utama birokrasi dengan jumlahnya yang dominan sebagai penyelenggara negara senantiasa menjadi target utama elit partai politik untuk direbut simpati dan dukungannya. Upaya yang dilakukan antara lain menyusun UU yang dapat memberi ruang pemanfaatan PNS sebagaimana tercermin dalam ayat (4) dan (5) UU Nomor 10 Tahun 2008 hingga kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dilakukan oleh elit partai yang menjadi pejabat publik di jajaran eksekutif.

#### **4. Merit System/Sistem Prestasi Kerja**

*Merit system* yang menjadi salah satu tujuan kebijakan pembinaan kepegawaian Negara pada pemerintahan pasca Pemilu 1999 merupakan isu yang senantiasa aktual karena sulitnya cara mewujudkan sistem tersebut.

*Merit system* sering rancu dengan keberadaan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat). Sebagaimana diketahui hingga saat ini Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan masih berfungsi sebagai penentu akhir dalam menilai prestasi seorang pegawai (terutama) pada saat pegawai yang bersangkutan akan menduduki suatu jabatan.

Keberadaan Baperjakat secara ideal adalah untuk menjamin kualitas dan objektivitas pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah (PP Nomor 13 Tahun 2002). Namun secara umum, sebagian besar penilaian Tim Baperjakat dipandang negatif karena dalam memberikan penilaian jabatan kurang obyektif atau lebih bersifat politis (Rakhmawanto, 2009: hal.44).

Hasil penelitian BKN tentang ‘Analisis Sistem Karier dan Prestasi Kerja PNS Dalam Pengangkatan Jabatan’ menyimpulkan bahwa: 1) sistem pengangkatan jabatan yang selama ini dilakukan oleh instansi pemerintah pada umumnya belum dilaksanakan secara baik, karena tidak ada sistem yang jelas dan tidak mendasarkan prestasi kerja PNS; 2) pada umumnya instansi pemerintah belum mempunyai pola karier yang jelas; dan 3) sistem penilaian kinerja belum dilaksanakan dengan baik.

Hasil penelitian tersebut secara tidak langsung membenarkan butir ke-4 pointer rapat penyempurnaan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagai berikut.

“Aplikasi merit sistem bagi pegawai yang berprestasi, sehingga pengangkatan dalam jabatan tidak berdasarkan daftar urut kepangkatan (senioritas), dan diadakannya testing pegawai baru melalui *computer assisted test*, serta *fast track employee*.”

## 5. Kompetensi

Kata ‘kompetensi’ muncul di dalam penjelasan ayat (2) pasal 12 UU Nomor 43 Tahun 1999. Kata tersebut terkait erat dengan cita-cita untuk mewujudkan PNS yang profesional. Perwujudan profesionalisme PNS didahului dengan penetapan beberapa sasaran, yaitu (Maarif, 2002):

- a. terbentuknya suatu pedoman, rencana, dan langkah-langkah yang komprehensif dalam melaksanakan restrukturisasi PNS;
- b. terbentuknya suatu pedoman bagi langkah sistematis percepatan pengembangan Badan Kepegawaian Daerah;
- c. terbentuknya standar jabatan dan kompetensi dalam pemanfaatan dan penempatan PNS;
- d. terbentuknya sistem dan jaringan informasi kepegawaian bagi PNS;
- e. terbentuknya suatu lembaga *Assessment Center* bagi PNS.

Dari lima sasaran untuk mewujudkan PNS profesional tersebut, berikut disampaikan penjelasan ringkas dua di antaranya, yaitu standar kompetensi dan *Assessment Center* (AC).

Pada tanggal 21 November 2003, BKN telah menetapkan Keputusan Kepala BKN Nomor 46A Tahun 2003 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil. Pertimbangan utama kebijakan itu adalah untuk menjamin objektivitas dan kualitas pengangkatan PNS dalam jabatan struktural.

Menurut Kep. Ka. BKN Nomor 46A Tahun 2003, kompetensi adalah “kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif, dan efisien.”

Sedangkan yang dimaksud dengan standar ‘kompetensi jabatan’ adalah persyaratan kompetensi minimal yang harus dimiliki seorang PNS dalam pelaksanaan tugas jabatan struktural. Kompetensi terdiri atas kompetensi dasar dan kompetensi bidang. ‘Kompetensi dasar’ adalah kompetensi yang wajib dimiliki oleh setiap pejabat struktural, meliputi: 1) integritas (Int); 2) kepemimpinan (Kp); 3) perencanaan dan pengorganisasian (PP); 4) kerja sama (Ks); dan 5) fleksibilitas (F).

Sedangkan ‘kompetensi bidang’ adalah kompetensi yang diperlukan oleh setiap jabatan struktural sesuai dengan bidang pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Contoh kompetensi bidang adalah: 1) berorientasi pada pelayanan (BpP); 2) Berorientasi pada kualitas (BpK); 3) berpikir analitis (BA); 4) berpikir konseptual (BK); 5) empati (E); 6) inisiatif (Ins); 7) keahlian teknis/profesional/ manajerial (KTPM); 8) kesadaran berorganisasi (KB); 9) komitmen terhadap organisasi (KtO); 10) komunikasi (K); 11) kreatif dan inovatif (KI); 12) mengarahkan/memberi perintah (MMP); 13) manajemen konflik (MK); 14) membangun hubungan kerja (MHK); 15) membangun hubungan kerja strategis (MHKS); 16) membimbing (M); 17) memimpin kelompok (MKI); 18) memimpin rapat (MR); 19) mencari informasi (MI); 20) mengambil risiko (MRs); 21) mengembangkan orang lain (MOL); 22) pembelajaran yang berkelanjutan (PB); 23) pendelegasian wewenang (PW); 24) pengambilan keputusan (PK); 25) pengambilan keputusan strategis (PKS); 26) pengaturan kerja (PKj); 27) pengendalian diri (PD); 28) perbaikan terus menerus (PTM); 29) percaya diri (PeD); 30) perhatian terhadap keteraturan (PtK); 31) proaktif (P); 32) semangat untuk berprestasi (SB); dan 33) tanggap akan pengaruh budaya (TPB).

Untuk *Assessment Center*, Badan Kepegawaian Negara berupaya meningkatkan dan mengembangkan potensi SDM Pegawai Negeri Sipil dengan

cara membangun unit *Civil Service Assessment Center*. *Civil Service Assessment Center* dibangun melalui hasil kajian dan *benchmark* ke Filipina, Thailand tahun 2002. *Civil Service Assessment Center* tersebut dinamakan Pusat Penilaian Kompetensi PNS (Puspenkom PNS).

Manfaat *Assesment Center* sedikitnya ada dua yakni manfaat bagi organisasi dan individu. Manfaat bagi organisasi, misalnya: memperoleh kriteria jabatan tertentu, mendapatkan calon pejabat sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan, dapat mengembangkan potensi personil untuk peningkatan kinerja, dapat dipergunakan untuk mendiagnosa kebutuhan pelatihan dan pengembangan, mengidentifikasi kebutuhan pengembangan *managerial skill* serta menyusun strategi dan tindakan yang tepat. Sedangkan manfaat bagi individu, diharapkan setiap individu dapat bekerja pada tempat yang sesuai dengan kompetensinya, mengoptimalkan potensi diri, mengetahui kebutuhan pengembangan dirinya berdasarkan *feed back* yang diterima.

*Assessment* dilakukan melalui beberapa tahapan, antara lain: menyusun kompetensi jabatan yang ditargetkan, menyusun simulasi yang dibutuhkan sesuai dengan kebutuhan '*job target*'. Lamanya pelaksanaan *assessment*, antara 2 (dua) atau 3 (tiga) hari, yang dikendalikan oleh seorang administrator yang bertugas mengatur seluruh proses *assessment* serta bertanggung jawab atas hasilnya. Pelaksanaan *assessment* melibatkan 4 (empat) orang *assessor*. Hasil akhir *assessment* merupakan hasil kesepakatan dari penilaian para *assessor*.

Simulasi *Assessment Center* didesain untuk memunculkan perilaku yang relevan dengan kepentingan jabatan yang akan dituju di masa mendatang. Simulasi dibuat berhubungan dengan pekerjaan dan digunakan untuk mengobservasi tingkah laku spesifik dari peserta dalam menganalisa, memecahkan dan menyelesaikan masalah. Sarana fisik Puspenkom PNS terletak di lantai 7 Gedung Blok III, kantor BKN Pusat. Untuk penyiapan *assessor* dan penerapan metode penilaian masih bekerja sama dengan Dinas Psikologi Angkatan Darat (AD) Bandung. Simulasi yang digunakan meliputi: *business game*, *leader group discussion* (LGD), *in basket exercise*, *interview simulation*, *presentation*, *scheduling*, *problem analysis*, dan wawancara dan psikometri. Hasil *assessment* diharapkan berguna bagi pengembangan organisasi mulai rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi serta untuk kepentingan pengembangan kepribadian dan pengembangan organisasi.

Fasilitas *Assessment Center* untuk menunjang kegiatan, *Assessment Center*, BKN mempunyai fasilitas, antara lain: 6 (enam) ruang orientasi peserta, ruang diskusi untuk 6 (enam) orang, ruang presentasi, ruang kontrol dengan

menggunakan *one way screen*, ruang perekam data melalui kamera yang ditempatkan di masing-masing ruangan, ruang makan, ruang istirahat, mushola, toilet, ruang-ruang untuk *assessors* dan fasilitas pendukung lainnya. Untuk menjalankan kegiatan *Assessment*, Puspenkom PNS didukung oleh SDM yang telah dipersiapkan untuk meningkatkan keterampilan melalui pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga profesional terdiri dari tenaga administrator, *assessor*, *role player*, dan tenaga terampil lainnya.

*Civil Service Assessment Center* sebagai Pusat Penilaian Kompetensi PNS BKN, berusaha memberikan pelayanan yang terbaik bagi instansi pemerintah lainnya yang membutuhkan bantuan penilaian kompetensi SDM PNS, terutama yang akan menduduki jabatan-jabatan manajerial (<http://www.bkn.go.id/in/berita/1200.html>).



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Pada saat pokok-pokok kepegawaian diatur dengan UU Nomor 8 Tahun 1974 tugas pembinaan kepegawaian dilaksanakan oleh BAKN. Sebutkan 3 tugas lainnya yang diamanahkan kepada BAKN!
- 2) Apa yang dimaksud pembinaan PNS dengan sistem karier terbuka atau tertutup dalam arti negara? Jelaskan!
- 3) Apa ukuran yang digunakan dalam daftar urut kepangkatan (*ranglijst*)? Jelaskan!
- 4) Dalam sistem kepegawaian menurut UU Nomor 43 Tahun 1999 diatur mengenai manajemen PNS. Apa yang dimaksud dengan manajemen PNS? Jelaskan!
- 5) Sebutkan pasal dan ayat dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 yang mengatur mengenai netralitas!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Selain tugas pembinaan kepegawaian, ada 3 tugas lainnya yang diamanahkan kepada BAKN, yaitu
  - a. merencanakan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian;
  - b. menyelenggarakan tata usaha kepegawaian dan tata usaha pensiun;

- c. menyelenggarakan pengawasan, koordinasi dan bimbingan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian dan pensiun pada departemen-departemen dan lembaga-lembaga negara/Lembaga-lembaga Pemerintah Nondepartemen.
- 2) Yang dimaksud dengan pembinaan PNS dengan sistem karier terbuka atau tertutup dalam arti negara adalah bahwa pangkat dan jabatan dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar organisasi itu asalkan ia mempunyai kecakapan yang diperlukan, tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai. Dengan sistem terbuka atau tertutup dalam arti Negara maka dimungkinkan perpindahan pegawai negeri dari departemen/lembaga yang satu ke departemen/lembaga yang lain atau dari propinsi satu ke propinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial.
- 3) Ukuran yang digunakan dalam daftar urut kepangkatan (*ranglijst*) adalah ketuaan (senioritas) dalam pangkat, jabatan, pendidikan/latihan jabatan, masa kerja, dan umur.
- 4) Yang dimaksud dengan manajemen PNS menurut UU Nomor 43 Tahun 1999 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, kesejahteraan, dan pemberhentian.
- 5) Pasal 3 dan ayat 2 dan 3 UU Nomor 43 Tahun 1999 mengatur mengenai netralitas.



## RANGKUMAN

---

Urusan kepegawaian diawali dengan pembentukan Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) pada tanggal 30 Mei 1948, dengan tugas pokok mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan kepegawaian, seperti: kedudukan, gaji pegawai negeri, dan mengawasi implementasi peraturan-peraturan kepegawaian agar dapat dijalankan secara tepat. Selanjutnya pada tahun 1972, diubah menjadi BAKN, dan pada tahun 1999 berganti nama menjadi BKN.

Pada waktu BAKN dasar peraturan perundangan yang digunakan adalah UU Nomor 8 Tahun 1974. Sistem kepegawaian menurut UU ini memiliki ciri khusus, yaitu terkait dengan pembinaan pegawai,

kesejahteraan, daftar urut kepangkatan, dan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan.

Setelah BAKN berganti nama menjadi BKN pada tahun 1999 sistem kepegawaian diatur berdasarkan UU Nomor 43 Tahun 1999. Hal-hal spesifik dalam sistem kepegawaian menurut UU ini, yaitu adanya perubahan paradigma dari administrasi ke manajemen PNS, netralitas PNS, merit sistem, dan kompetensi PNS.



### TES FORMATIF 1

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Tugas pokok mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan kepegawaian, pertama kali dilaksanakan oleh Kantor Urusan Pegawai. Kapan Kantor Urusan Pegawai dibentuk?
  - A. Tanggal 30 Mei 1946.
  - B. Tanggal 30 Mei 1947.
  - C. Tanggal 30 Mei 1948.
  - D. Tanggal 30 Mei 1949.
  
- 2) Pada tahun 1972, Kantor Urusan Pegawai diubah menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Apa dasar perubahan tersebut?
  - A. PP Nomor 31 Tahun 1972.
  - B. PP Nomor 32 Tahun 1972.
  - C. PP Nomor 33 Tahun 1972.
  - D. PP Nomor 34 Tahun 1972.
  
- 3) “Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil dibentuk Badan Kepegawaian Negara.” Kalimat tersebut merupakan bunyi dari ....
  - A. Pasal 34 UU Nomor 43 Tahun 1999
  - B. Pasal 34A UU Nomor 43 Tahun 1999
  - C. Pasal 35 UU Nomor 43 Tahun 1999
  - D. Pasal 36 UU Nomor 43 Tahun 1999
  
- 4) Pada tanggal ... DPR-RI telah mengesahkan UU Nomor 8 Tahun 1974. Isian yang tepat untuk kalimat di atas adalah ....
  - A. 7 Oktober 1974
  - B. 8 Oktober 1974
  - C. 9 Oktober 1974
  - D. 10 Oktober 1974

- 5) Kata ‘kompetensi’ muncul di dalam penjelasan ayat (2) pasal ... UU Nomor 43 Tahun 1999. Isian yang tepat untuk kalimat di atas adalah ....
  - A. 10
  - B. 11
  - C. 12
  - D. 13
  
- 6) “Pangkat dan jabatan dalam sesuatu organisasi dapat diduduki oleh orang luar organisasi itu asalkan ia mempunyai kecakapan yang diperlukan, tanpa melalui pengangkatan sebagai calon pegawai” merupakan pengertian dari pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem karier ....
  - A. tertutup
  - B. terbuka
  - C. terbuka dan tertutup
  - D. tidak tahu
  
- 7) Berikut ini adalah tujuan dari manajemen PNS, kecuali meningkatkan ....
  - A. akuntabilitas
  - B. efisiensi
  - C. efektivitas
  - D. derajat profesionalisme
  
- 8) Peraturan mengenai netralitas PNS telah ada sejak tahun 1959, yaitu ....
  - A. UU Nomor 2 Tahun 1959
  - B. PP Nomor 2 Tahun 1959
  - C. Keppres Nomor 2 Tahun 1959
  - D. Perpres Nomor 2 Tahun 1959
  
- 9) Kompetensi menurut Keputusan Kepala BKN Nomor 46A Tahun 2003 mencakup tiga hal, *kecuali* ....
  - A. intelegensi
  - B. pengetahuan
  - C. keterampilan
  - D. sikap perilaku
  
- 10) Berikut ini adalah manfaat *assessment center* bagi organisasi, *kecuali* ....
  - A. memperoleh kriteria jabatan tertentu
  - B. mengembangkan alat *assess*
  - C. mendapatkan calon pejabat sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan
  - D. dapat mengembangkan potensi personil untuk peningkatan kinerja

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

## KEGIATAN BELAJAR 2

## Perkembangan Sistem Kepegawaian ke Masa Depan: Tantangan dan Peluang

Dinamika perubahan lingkungan pasca pemilu presiden tahun 2009 berlangsung cepat dan terkadang tidak terduga sebelumnya. Dinamika tersebut memunculkan banyak hal, di antaranya adalah isu-isu aktual kepegawaian.

Setelah membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II, presiden mengawali masa tugasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan 2010-2014 dengan mencanangkan ‘Program Seratus Hari’. Program tersebut merupakan langkah taktis dalam upaya pencapaian prestasi pembangunan yang terfokus pada sektor dan bidang tertentu, yang berdampak langsung terhadap pemenuhan kebutuhan publik.

Berbagai persoalan besar menyambut Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu II, seperti: penegakan hukum dan praktik peradilan dan pelayanan publik. Sehubungan dengan hal tersebut agenda kebijakan tentang reformasi khususnya di bidang hukum, peradilan dan birokrasi sebagaimana telah dilaksanakan pada periode RPJM Nasional sebelumnya akan semakin mendapatkan perhatian pemerintah untuk lebih ditingkatkan.

Lebih khusus lagi dalam upaya menangani isu birokrasi kecenderungannya lebih difokuskan pada reformasi birokrasi antara lain reformasi para penyelenggara birokrasi atau aparaturnya. Mengenai penyelenggara birokrasi, **aspek pembinaan Pegawai Negeri Sipil menjadi perhatian utama** mengingat sebagian besar aparatur birokrasi adalah PNS. Dengan demikian aspek pembinaan mendapatkan peran penting yang diarahkan untuk menciptakan sosok sumber daya manusia birokrasi yang profesional, bersih dan mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, sehingga dipandang perlu adanya suatu mekanisme pembinaan melalui sistem manajemen kepegawaian berbasis kompetensi.

Isu kepegawaian yang mengemuka saat ini antara lain: 1) masyarakat memandang bahwa sebagian besar pegawai negeri ditengarai masih tidak kompeten (*incompetence*) dalam menangani tugas dan fungsi di bidangnya khususnya pelayanan publik; 2) PNS sudah terlalu banyak yang terkonsentrasi di pulau Jawa dan kota-kota besar (distribusi dan alokasi) saja; 3) PNS yang ada

tidak berkualifikasi sesuai dengan kebutuhan tugas-fungsi jabatan yang diduduki (*mismatch*); 4) PNS yang ada tidak terdayagunakan secara optimal (*under employment*); dan 5) kinerjanya rendah (*under performance*). Isu tersebut patut dicermati sebagai masukan berharga dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan manajemen PNS ke depan.

Perkembangan sistem kepegawaian untuk lima tahun ke depan (2010-2014) dapat diidentifikasi dari visi dan misi yang hendak diwujudkan BKN tahun 2010-2014. Visi kepegawaian yang dimaksud adalah (mewujudkan) **Pegawai Negeri Sipil yang Profesional, Netral, dan Sejahtera**. Berikut penjelasan untuk ketiga kata kunci dalam visi tersebut.

### 1. **Profesional**

Dimaksudkan untuk menunjukkan kriteria pegawai yang memiliki kompetensi yang memadai sesuai dengan persyaratan suatu jabatan, bekerja dengan dedikasi yang tinggi, dan berorientasi pada prestasi kerja.

### 2. **Netral**

Bahwa PNS harus bersikap netral terhadap seluruh kekuatan politik atau kekuatan tertentu lainnya sehingga dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan secara adil dan merata, tidak membedakan suku, ras, dan agama.

### 3. **Sejahtera**

'Sejahtera' adalah untuk menunjukkan bahwa penghasilan PNS dapat memenuhi tingkat hidup layak bagi diri dan keluarganya. Kesejahteraan PNS diwujudkan dengan memperhitungkan beban kerja dan prestasi kerja/produktivitas marjinal, dan didukung dengan sistem penghargaan yang adil dan rasional agar mampu menumbuhkan motivasi peningkatan kinerja dan terciptanya PNS yang bersih dari KKN.

Adapun misi kepegawaian ke depan adalah: 1) mengembangkan sistem manajemen SDM PNS; 2) merumuskan kebijakan pembinaan PNS dan menyusun peraturan perundang-undangan kepegawaian; 3) menyelenggarakan pelayanan prima bidang kepegawaian; 4) mengembangkan sistem informasi manajemen kepegawaian; 5) menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian kepegawaian; 6) menyelenggarakan manajemen internal BKN.

Untuk mengoptimalkan upaya mewujudkan visi dan misi di atas, BKN dalam rencana strategis 2010-2014 telah melakukan analisis terhadap faktor

internal dan eksternal yang berperan. Hasil analisis tersebut adalah *pertama*, **faktor kekuatan** meliputi: 1) kedudukan BKN; 2) kuantitas dan kualitas SDM; 3) tatalaksana kepegawaian; 4) infrastruktur. *Kedua*, **faktor kelemahan** meliputi: 1) distribusi PNS; 2) tumpang tindih/*overlapping*; 3) belum ada perubahan paradigma; 4) pemanfaatan teknologi. *Ketiga*, **faktor tantangan** meliputi: 1) polarisasi kewenangan pengelolaan PNS; 2) eksekusi penyelenggaraan OTDA; 3) praktik *spoil system* dalam penyelenggaraan manajemen PNS; 4) inkonsistensi kebijakan politik dalam penyelenggaraan manajemen PNS. *Keempat*, **faktor peluang** meliputi: 1) sistem *unified* manajemen kepegawaian nasional; 2) program reformasi Birokrasi; 3) jumlah PNS yang relatif besar; 4) kerja sama kepegawaian ASEAN (BKN, 2010).

## A. TANTANGAN

Tantangan adalah faktor-faktor di luar organisasi yang bersifat negatif, yang dapat mengakibatkan organisasi gagal mencapai visi dan misinya (LAN, 2009). Menurut keterangan sebelumnya faktor tantangan meliputi: 1) polarisasi kewenangan pengelolaan PNS; 2) eksekusi penyelenggaraan OTDA; 3) praktik *spoil system* dalam penyelenggaraan manajemen PNS; 4) inkonsistensi kebijakan politik dalam penyelenggaraan manajemen PNS. Dari empat yang disebutkan, berikut disampaikan penjelasan dua tantangan di antaranya, yaitu eksekusi penyelenggaraan otonomi daerah dan inkonsistensi kebijakan politik dalam penyelenggaraan manajemen PNS.

### 1. Eksekusi Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Sebagaimana diketahui bahwa dimulainya pemikiran Otonomi Daerah (Otda) yang lebih banyak mengadopsi cara-cara pemerintahan federal di Amerika Serikat (AS) terjadi pada saat Pemerintahan Presiden BJ Habibie dan Prof Dr Ryaas Rasyid, pakar Otda itu menjabat Menteri Otonomi Daerah (Menteri Otda). Dari sinilah kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diprakarsai Kementerian Otda ([http://www.jakartapress.com/www.php/news/id/15116/Pilkada-Langsung-Tak-Soal-Pengaruh-Ryaas-Cukup-Kuat-pada-SBY.jp.\)](http://www.jakartapress.com/www.php/news/id/15116/Pilkada-Langsung-Tak-Soal-Pengaruh-Ryaas-Cukup-Kuat-pada-SBY.jp.))

Namun karena pemerintahan Gus Dur menganggap UU yang lahir di zaman Habibie dan dimotori Ryaas Rasyid tersebut penuh dengan nuansa federal. Maka oleh Gus Dur telah diperintahkan untuk direvisi, dan sejak itu upaya revisi telah dimulai. Setelah pemerintahan Gus Dur digantikan Presiden

Megawati Soekarnoputri, pemerintahan Mega tetap memakai UU No 22 tahun 1999 untuk mengatur Pemerintahan Daerah dan memerintahkan untuk segera membuat Peraturan Pemerintah (PP) yang di saat UU tersebut diundangkan belum ada satu pun PP yang diterbitkan.

Namun faktanya, UU tersebut tetap menuai masalah, karena sesungguhnya secara sosiologis dan psikologis, perundangan tersebut tidak cocok dengan jiwa dan semangat bangsa Indonesia. UU tentang Otda yang diciptakan jaman Ryaas Rasyid dinilai disemangati kultur atau budaya AS. Budaya yang lebih mengutamakan individualistis dan menghilangkan semangat gotong royong yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Salah satu dari produk UU tersebut adalah adanya Pemilukada langsung.

Karena berbagai alasan, maka pada masa pemerintahan Mega dilakukan revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004. Salah satu topik bahasan yang paling banyak mengundang perdebatan adalah soal Pemilukada langsung. Namun, karena muatan kekuatan asing cukup dominan dan tidak mampu dielakkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 hasil revisi pun, soal Pemilukada langsung masih dipertahankan, bahkan semakin diperumit.

Pemilukada langsung ini ditengarai antara lain menciptakan Kepala Daerah koruptor dan ketidakpastian pembinaan kepegawaian di daerah sehingga banyak diusulkan oleh berbagai elemen masyarakat untuk diubah, namun sepertinya pemerintahan SBY lebih condong untuk mempertahankan buah pikiran dari Ryaas Rasyid yang banyak mencontoh AS tersebut (ibid., (<http://www.jakartapress.com>)).

Menurut Prof Ichlasul Amal (pakar politik dari UGM), demokrasi dan **otonomi daerah** selain membawa efek positif juga membawa ekkses disintegrasi, penghambat pembangunan bangsa, dan juga meningkatkan kesenjangan (<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/11/26/108042/3/1/Otonomi-Daerah-Bawa-Ekses-Disintegrasi>)).

Pada sisi disintegrasi, secara alami, Indonesia adalah masyarakat plural dan heterogen yang menyulitkan tercapainya konsensus dan kekuasaan yang terlegitimasi. Contoh: usaha pembentukan provinsi Tapanuli di Sumatra Utara yang melibatkan etnik dan agama, kepentingan sejumlah elite daerah tersebut hampir saja memicu kerusuhan. Pemekaran wilayah, kenyataannya tidak sekadar demi alasan efisiensi administrasi pemerintahan yang dinilai terlalu luas, tetapi sering kali juga mengandung kepentingan primordial elite setempat termasuk untuk mendapat kesempatan menjadi pejabat yang berkuasa di daerah baru yang berpotensi terjadinya disintegrasi.

Pada sisi kesenjangan, otonomi daerah yang seharusnya bisa memacu peningkatan kapasitas rakyat memajukan daerahnya masing-masing justru memicu kesenjangan antardaerah. Kesenjangan antara daerah kaya dan miskin semakin menjadi-jadi ketika dilaksanakan otonomi daerah, karena sistem administrasi anggaran menghapus inpres-inpres subsidi daerah. Contoh: Kabupaten Bengkalis di Riau yang memiliki APBD sampai Rp 2 triliun lebih, sedangkan sejumlah kabupaten lain hanya memiliki pendapatan puluhan miliar per tahun.

Pada sisi kepegawaian (yang berpotensi menghambat pembangunan bangsa) penyelenggaraan kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah termasuk sumber daya manusianya, memunculkan eksek dalam praktik penyelenggaraan manajemen PNS dalam perspektif nasional. Eksek dimaksud adalah adanya egoisme kedaerahan yang cenderung menghambat upaya pembinaan dan pengembangan karier pegawai dalam bentuk promosi, rotasi/mutasi lintas Kabupaten, Kabupaten-Provinsi, antarProvinsi, dan antarDaerah-Pusat atau sebaliknya. Rentannya penerimaan SDM pegawai dari eksternal daerah berpotensi mengganggu pembinaan PNS sebagai unsur perekat NKRI di samping upaya pemenuhan dan pemerataan kebutuhan SDM yang berkualitas.

Amal menjelaskan bahwa kebijakan sentralistik dan penyeragaman cukup efektif secara politik karena terbukti membawa stabilitas politik dan ekonomi dalam jangka waktu relatif lama, meskipun muncul rasa ketidakadilan dari sejumlah daerah yang memiliki sumber daya alam berlimpah, demikian halnya dengan manajemen PNS.

Dari penjelasan ringkas yang telah disampaikan dapat diidentifikasi beberapa jenis eksek otonomi daerah terhadap pengembangan sistem kepegawaian ke depan, yaitu

- a. adanya egoisme kedaerahan;
- b. terhambatnya upaya pembinaan dan pengembangan karier pegawai dalam bentuk promosi, rotasi/mutasi lintas Kabupaten, Kabupaten-Provinsi, antarProvinsi, dan antarDaerah-Pusat atau sebaliknya;
- c. rentannya penerimaan SDM pegawai dari eksternal daerah berpotensi mengganggu pembinaan PNS sebagai unsur perekat NKRI. Hal ini juga berarti menghambat/menyebabkan macetnya pembinaan PNS Nasional melalui sistem karier terbuka;
- d. terhambatnya upaya pemenuhan dan pemerataan kebutuhan SDM yang berkualitas.

## 2. Inkonsistensi Kebijakan Politik dalam Penyelenggaraan Manajemen PNS

Menurut BKN amanat peraturan perundang-undangan kepegawaian secara jelas menegaskan, bahwa pembinaan PNS diarahkan pada profesionalisme PNS yang berbasis kompetensi, dengan dititikberatkan pada prestasi kerja, namun demikian kebijakan yang muncul cenderung tidak selaras dengan arah kebijakan sebagaimana amanat perundang-undangan, seperti: rekrutmen SDM tertentu menjadi PNS tanpa seleksi kompetensi (Opcit., BKN 2010).

Secara implisit kalimat ‘rekrutmen SDM tertentu menjadi PNS tanpa seleksi kompetensi’ di atas menunjuk pada kebijakan politik pemerintah yang inkonsisten dalam hal pengangkatan Calon PNS dari tenaga honorer. Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara sejak 2005 mengeluarkan peraturan akan mengangkat seluruh tenaga honorer yang jumlahnya diperkirakan 900 ribu orang. Paling lambat tahun ini (2009) seluruh tenaga honorer harus sudah diangkat (<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/08/08/90213/68/11/Dilema-Reformasi-Birokrasi>).

Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah melalui PP Nomor 48 Tahun 2005 dan PP Nomor 43 Tahun 2007 mengeluarkan kebijaksanaan politik yaitu mengangkat para guru honorer menjadi CPNS tanpa tes. Mereka yang direkrut tanpa tes adalah para guru honorer yang memenuhi syarat sesuai PP Nomor 48 Tahun 2005 juncto PP Nomor 43 Tahun 2007, di mana guru honorer tersebut harus sudah memiliki masa kerja satu tahun pada 31 Desember 2005, dibuktikan dengan surat keputusan (SK) pengangkatan oleh instansi pemerintah (kepala sekolah negeri dan/atau kepala dinas pendidikan), baik yang honorariumnya dibiayai oleh APBD maupun APBN, dan usia maksimal 48 tahun.

Kebijaksanaan politik pemerintah yang dituangkan dalam PP Nomor 48 Tahun 2005 Jo PP Nomor 43 Tahun 2007 jelas inkonsisten dengan kebijakan manajemen kepegawaian yang mengatur mengenai norma rekrutmen, seleksi, dan pengangkatan CPNS. Kebijaksanaan pengangkatan CPNS guru honorer, sekretaris desa, dan tenaga honorer lainnya pada rentang waktu 2005-2009 adalah murni keinginan politik yang dari sisi kepegawaian jelas merusak perencanaan dan pengembangan pegawai (Adhi, 2009).

Namun sayangnya, kebijaksanaan tersebut tetap dilanjutkan, yaitu dengan dikeluarkannya Surat Edaran (SE) Menteri PAN&RB No. 05 Tahun 2010 tentang Pendaftaran Tenaga Honorer yang Bekerja di Lingkungan Instansi Pemerintah.

SE tersebut merupakan langkah awal dari kebijakan pemerintah terhadap tenaga honorer yang bekerja di instansi pemerintah yang memenuhi syarat sesuai PP 48 Tahun 2005 dan PP Nomor 43 Tahun 2007. Dalam SE tersebut disebutkan dua kategori tenaga honorer, Kategori I adalah tenaga honorer yang tercecer/tidak masuk database BKN namun berhak diangkat dan Kategori II yakni tenaga honorer yang memenuhi kriteria namun pembiayaan bukan dari APBN/D. Untuk Kategori I ini, data paling lambat diterima BKN pada 31 Agustus 2010 dan untuk kategori II, data paling lambat diterima pada 31 Desember 2010 (<http://www.bkn.go.id/in/berita/1324-konsolidasi-intern-persiapan-sosialisasi-pendataan-tenaga-honorer.html>).

## **B. PELUANG**

Peluang adalah situasi dan faktor-faktor luar organisasi yang bersifat positif, yang membantu organisasi mencapai atau mampu melampaui pencapaian visi dan misi. Menurut Renstra BKN 2010-2014, faktor peluang untuk perkembangan sistem kepegawaian ke depan meliputi: 1) *unified system*; 2) pelaksanaan reformasi birokrasi; 3) jumlah PNS yang relatif besar; dan 4) kerja sama kepegawaian ASEAN. Dari empat yang disebutkan, berikut disampaikan penjelasan dua peluang di antaranya, yaitu pelaksanaan reformasi birokrasi dan kerja sama kepegawaian ASEAN.

### **1. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi**

Reformasi birokrasi (RB) adalah upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi ditujukan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik melalui perbaikan dan perubahan pada tiga aspek/pilar birokrasi, yaitu kelembagaan, tatalaksana, dan SDM aparatur.

Fokus RB pada SDM aparatur merupakan peluang bagi BKN untuk berperan mengembangkan sistem kepegawaian ke depan. Mengapa? karena sebagian besar SDM aparatur penyelenggara birokrasi adalah PNS.

Alasan harus dilakukannya RB adalah masih terjadinya: 1) praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; 2) tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik; 3) tingkat efisiensi, efektivitas, produktivitas, transparansi, dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang belum optimal/masih rendah; 4) tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih

rendah. Karenanya RB harus dilaksanakan secepatnya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

a. *Visi, misi, dan tujuan reformasi birokrasi*

RB dalam rangka mewujudkan *good governance* dilakukan pemerintah dengan menetapkan visi, misi, tujuan, sasaran, dan prioritas.

Visi RB adalah **Terciptanya Tata Kelola Pemerintahan yang Baik Tahun 2025**. Untuk mewujudkan visi tersebut, pemerintah menetapkan tujuh misi adalah 1) membentuk dan atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum tata kelola pemerintahan yang baik; 2) memodernisasi birokrasi pemerintahan dengan optimalisasi pemakaian teknologi informasi dan komunikasi; 3) mengembangkan budaya, nilai-nilai kerja dan perilaku yang positif; 4) mengadakan restrukturisasi organisasi (kelembagaan) pemerintahan; 5) mengadakan relokasi dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia termasuk perbaikan sistem remunerasi; 6) menyederhanakan sistem kerja, prosedur, dan mekanisme kerja; dan 7) mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif.

Tujuan RB dibagi menjadi tujuan umum dan khusus. Tujuan umum adalah membangun/membentuk profil perilaku aparatur Negara dengan integritas tinggi, produktivitas tinggi dan bertanggung jawab, kemampuan memberikan pelayanan yang prima. Tujuan khusus adalah membangun/membentuk birokrasi yang: bersih, efisien, efektif, produktif, transparan, melayani masyarakat, dan akuntabel.

Sasaran RB adalah mengubah pola pikir dan budaya kerja serta sistem manajemen pemerintahan. Perubahan ketiga hal tersebut dilakukan melalui perubahan: 1) kelembagaan/organisasi; 2) budaya organisasi; 3) ketatalaksanaan; 4) regulasi-deregulasi birokrasi; dan 5) sumber daya manusia.

Karena keterbatasan kemampuan keuangan Negara, pelaksanaan RB ditempuh dengan prioritas yaitu 1) prioritas *pertama*, yaitu kementerian/ lembaga/pemerintah daerah yang terkait dengan pengelolaan keuangan Negara, penegakan hukum, pemeriksaan dan pengawasan keuangan, dan penertiban aparatur Negara; 2) prioritas *kedua*, yaitu kementerian/ lembaga/pemerintah daerah yang terkait dengan kegiatan ekonomi, sistem produksi, atau sumber penghasil penerimaan negara, dan unit organisasi yang melayani masyarakat secara langsung; dan 3) prioritas *ketiga*, yaitu kementerian/ lembaga yang tidak termasuk dalam prioritas pertama dan kedua.

Untuk menjamin terlaksananya RB, pemerintah menetapkan beberapa peraturan perundang-undangan, di antaranya: 1) Keputusan Menpan Nomor KEP/325/M-PAN/12/2007 Tentang Pembentukan Tim Kerja Reformasi Birokrasi; 2) Keputusan Menpan Nomor KEP/88/M-PAN/04/2008 Tentang Perubahan Atas Kep.Menpan Nomor KEP/54/M-PAN/03/2008 Tentang Pembentukan Tim Kerja Reformasi Birokrasi; 3) Keputusan Menpan Nomor KEP/186/M-PAN/05/2008 Tentang Perubahan Atas Kep.Menpan Nomor KEP/87/M-PAN/04/2008 Tentang Pembentukan Tim Kerja Reformasi Birokrasi; 4) Keputusan Menpan Nomor KEP/185/M-PAN/05/2008 Tentang Tim Teknis Reformasi Birokrasi.

Pada tingkat kementerian/lembaga/pemerintah daerah, pimpinan instansi tersebut membentuk tim dalam rangka menjalankan program RB di lingkungannya yang disebut dengan Tim Kerja RB Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Tugas Tim ini antara lain merumuskan cetak biru RB kementerian/lembaga/pemerintah daerah sesuai pedoman umum RB.

#### *b. Faktor yang berperan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi*

Salah satu instansi yang telah berhasil *reform* dalam pelaksanaan RB tersebut adalah Pemerintah Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali. Sedikitnya Pemerintah Kabupaten Jembrana berhasil dalam hal: 1) membangun/meningkatkan kualitas pendidikan; 2) meningkatkan pelayanan kesehatan; dan 3) *purchasing power society development*. Factor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan RB di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana tersebut adalah: 1) **komitmen pimpinan daerah**; 2) *restrukturisasi kelembagaan*; 3) birokrasi yang mau *reform*; 4) strategi pemanfaatan kekayaan daerah; dan 5) pengelolaan keuangan (Cahya, 2010).

Sebaliknya, jika kasus Gayus Tambunan dipakai sebagai contoh kegagalan pelaksanaan RB di lingkungan Ditjen Pajak Kementerian Keuangan maka hal tersebut dipengaruhi oleh faktor budaya, individu, organisasi, dan kelembagaan. Dalam faktor kelembagaan dan manajemen, ada subfaktor yang terdiri dari struktur, proses, kepegawaian serta hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Eko Prasojito dalam <http://bataviase.co.id/node/168987>).

## **2. Kerja Sama Kepegawaian ASEAN**

Kerja sama dengan Negara lain merupakan kegiatan yang dilakukan untuk membangun dan menjalin hubungan yang lebih erat dengan lembaga atau negara lain guna memenuhi kebutuhan kedua belah pihak atau lebih dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kerja sama dengan fokus bidang kepegawaian diarahkan untuk mendapatkan wawasan, pengetahuan dan pengalaman yang telah diperoleh di bidang kepegawaian baik di tingkat nasional maupun internasional. Harapannya, wawasan, pengetahuan dan pengalaman di bidang kepegawaian tersebut dapat diadopsi dan diadaptasikan bagi kemajuan organisasi.

Dengan demikian, ke depan kerja sama dapat berperan sebagai strategi dan solusi yang efektif dalam menjawab tantangan dinamika perubahan lingkungan organisasi yang semakin kompleks.

Salah satu contoh kerja sama yang merupakan peluang bagi pengembangan sistem kepegawaian ke depan adalah forum kerja sama kepegawaian ASEAN. Kerja sama kepegawaian ASEAN dalam kerangka ACCSM tersebut menjadi peluang bagi BKN untuk saling menggali pengetahuan dan pengalaman (*best practice*) yang dapat dimanfaatkan dalam rangka membangun dan mengembangkan sistem manajemen kepegawaian nasional. Di samping itu khusus untuk bidang teknologi informasi-komunikasi dalam sistem manajemen kepegawaian, 5 Negara ASEAN Senior (Singapura, Philippina, Thailand, Malaysia, dan Brunai Darussalam) dapat dijadikan *benchmark* bagi BKN melalui Komisi/Lembaga Kepegawaiannya.

Pada tanggal 28-30 Oktober 2009 diselenggarakan Konferensi Kepegawaian ASEAN ke-15 di Vientiane, Laos. BKN adalah salah satu anggota forum kerja sama kepegawaian negara-negara di kawasan regional ASEAN atau dikenal sebagai ASEAN *Conference on Civil Service Matters* (ACCSM) yang organisasinya berada dalam struktur ASEAN. Tema konferensi kepegawaian ASEAN ke-15 adalah "Pengembangan Kapasitas Sektor Publik: Menuju Peningkatan Pelayanan Publik" (*Public Sector Capacity Development: Toward Improved Service Delivery*).

Pada konferensi ini, H.E.Dr.Khammoune Viphongxay (Wakil Kepala, Lembaga Kepegawaian dan Administrasi Publik Lao PDR, Kepala Kepegawaian Lao PDR) telah dipilih sebagai Ketua ACCSM ke-15. Pertemuan ini dihadiri oleh seluruh negara anggota ASEAN yang diwakili oleh para delegasinya yang masing-masing diketuai oleh: H.E. Mr.Sa Bali Bin Abas (Sekretaris Utama-Kantor Perdana Menteri Brunai Darussalam); H.E. Mr.Pech Bunthin (Sekretaris Negara-Sekretariat Negara Kepegawaian, Kerajaan Kamboja); H.E. Dr. Edy Topo Ashari (Kepala Badan Kepegawaian Negara, Republik Indonesia); H.E. Datuk Ab. Khalil Ab. Hamid (Wakil Direktur Utama Depertamen Pengembangan Pelayanan Publik, Malaysia); H.E. U Kyaw Thu (Kepala Seleksi Kepegawaian dan Pelatihan, Myanmar); H.E. Mrs. Marivic

Calado-Atud (Direktur IV-Komisi Kepegawaian, Republik Filipina); H.E. Ms.Lim Soo Hoon (Sekretaris Tetap-Bagian Pelayanan Publik, Kantor Perdana Menteri, Republik Singapura); H.E.Mrs. Benchawan Srangnitra (Sekretaris Utama-Kantor Komisi Kepegawaian, Thailand); H.E.Mr.Tran Huu Thang (Wakil Menteri-Kementrian Dalam Negeri, Republik Sosialis Viet Nam). Selain itu turut hadir H.E. Mr. Sayakane Sisouvong, Wakil Sekretaris Utama ASEAN dan peserta dari negara-negara plus tiga.

Pada pertemuan tersebut, para delegasi negara anggota ASEAN saling bertukar pandangan dan pengalaman dalam mengatasi permasalahan, hambatan dan tantangan di bidang manajemen kepegawaian dan administrasi publik. Pertemuan ini juga membahas strategi peningkatan kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir dalam rangka membangun komunitas ASEAN 2015 serta memperluas kerja sama dengan negara lain, terutama Cina, Jepang, Republik Korea, dan lembaga pengembangan seperti UNDP, ADB, WB, JICA, SDC untuk memperkuat kerja sama di bidang kepegawaian.

Pada konferensi tersebut, delegasi Indonesia antara lain memaparkan bahwa saat ini sedang menyelenggarakan reformasi birokrasi dalam manajemen kepegawaian. Dalam pemaparan itu dijelaskan visi, misi dan sasaran reformasi birokrasi, isu-isu kritis yang dihadapi oleh administrasi dalam menjalankan reformasi, strategi, peraturan dan tindakan untuk menanggulangi tantangan dalam menyelenggarakan reformasi. Indonesia juga membagikan strategi untuk meningkatkan manajemen sumber daya manusia kepegawaian dengan menerbitkan kartu identifikasi integral terjamin yang dinamakan "*Smart Card*" (KPE), yang dapat digunakan untuk jaminan kesehatan, bank, dan lain sebagainya.

Dalam makalah teknis mengenai "Pelayanan Publik Yang Lebih Baik Untuk Pemerintahan Yang Lebih Baik Terhadap PNS Indonesia Melalui Teknologi *Smart Card*" dengan mengembangkan sistem KPE (Kartu PNS Elektronik), dijelaskan tentang sasaran dan manfaat yang diterima oleh Pemerintah dan PNS serta tahap pelaksanaan KPE sejak 2008-2014.

Sesungguhnya tidak hanya kerja sama dengan negara-negara ASEAN saja yang dapat menjadi peluang pengembangan sistem kepegawaian Indonesia ke depan tetapi juga kerja sama dengan negara-negara Asia lainnya. Salah satu contoh kerja sama kepegawaian dengan negara Asia adalah kerja sama **Program Pelatihan yang diselenggarakan oleh Korea International Cooperation Agency (KOICA)**.

Program kerja sama yang telah memasuki tahap kedua ini berdurasi selama 3 tahun (2009-2011). Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah ditunjuk sebagai Koordinator oleh Sekretariat Negara untuk pelaksanaan program kerja sama tahap kedua dengan KOICA-Korea, karena cakupan program terkait erat dengan Reformasi Birokrasi. Tema/cakupan program: *Reform Roadmap and Action Plans, Reform Leadership, Culture Change, Structure and System Change, Innovation Capacity (Human Resource), Performance Improvement.*

Komponen kegiatan ini meliputi Pelatihan di Korea dan *Joint Study*. Pelatihan yang diikuti oleh 181 pejabat dari 11 Kementerian/Lembaga (K/L) guna memperoleh pengetahuan dan pengalaman yang relevan dibutuhkan bagi pelaksanaan kegiatan. Program pelatihan ini diikuti oleh para pejabat *top, high, middle* dan *working level*. Sedangkan kegiatan *Joint Study* merupakan penempatan 5 tenaga ahli Korea di instansi terkait dalam hal *technical assistant, advisory*, penyusunan materi, workshop dan seminar sesuai bidang *joint study* antara lain *Reform Roadmap and Structure, Reform Leadership and Culture Change, Structure and System Change, Personel Capacity* serta *Performance Improvement*.

Kementerian PAN sebagai Koordinator diminta untuk membentuk *Reform Commitee* dan setiap institusi peserta agar membentuk *Reform Unit* di lembaganya. *Reform Unit* sekurang-kurangnya terdiri dari 3 orang (eselon II dan III) dari unsur Tim Reformasi Birokrasi di lembaganya, yaitu unit perencanaan, unit kepegawaian dan unit pusklat. *Reform Commitee* terdiri dari perwakilan *Reform Unit*. Tugas *Reform Commitee/ Unit* antara lain sebagai *counterpart* dari *expert*, menyiapkan dan mendukung pelaksanaan proyek, workshop dan seminar.

Pengiriman peserta *training* ke Korea dalam rangka Program Tahap Kedua Pengembangan Kapasitas PNS untuk Inovasi Pemerintahan di Indonesia (*2nd Phase of Capacity Building for Public Officials for Government in Indonesia*) telah dilakukan adalah Program Kepemimpinan Inovasi Pemerintahan (*High Level Officials*). Pelatihan ini diselenggarakan pada tanggal 4-11 Oktober 2009 (8 hari) di Korea dengan sasaran untuk meningkatkan para peserta terhadap pengetahuan menyeluruh dan keunggulan kepemimpinan tentang Inovasi Pemerintah serta memajukan pemahaman tentang Korea dan Inovasi Pemerintah Korea.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang dimaksud dengan tantangan? Jelaskan!
- 2) Apa yang dimaksud dengan peluang? Jelaskan!
- 3) Sebutkan beberapa tantangan perkembangan sistem kepegawaian ke depan!
- 4) a. Apa yang dimaksud dengan reformasi birokrasi? Jelaskan!  
b. Apa yang Anda ketahui tentang visi dan misi reformasi birokrasi? Jelaskan!
- 5) Apa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil yang:
  - a. Profesional?
  - b. Netral?
  - c. Sejahtera?

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk menjawab soal-soal latihan dari Kegiatan Belajar 2 ini, Anda dipersilakan untuk membaca sekali lagi materi Kegiatan Belajar 2 dengan teliti. Selamat belajar dan semoga sukses.



## RANGKUMAN

---

Perkembangan sistem kepegawaian ke masa depan tidak terlepas dari dinamika perubahan lingkungan yang terjadi di Indonesia, khususnya dalam hal tata kelola pemerintahan yang diselenggarakan. Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu II yang mengemban amanah rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan 2010-2014, menempatkan program reformasi birokrasi sebagai prioritas utama. Dalam reformasi tersebut ada tiga hal yang hendak di-*reform*, yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan manajemen SDM.

Pada aspek manajemen SDM birokrasi, **aspek pembinaan Pegawai Negeri Sipil menjadi perhatian utama** mengingat sebagian besar aparatur birokrasi adalah PNS. Dengan demikian aspek pembinaan mendapatkan peran penting yang diarahkan untuk menciptakan sosok

sumber daya manusia birokrasi yang profesional, bersih dan mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Atas dasar pemikiran di atas, sistem kepegawaian ke depan diarahkan untuk mewujudkan sosok SDM penyelenggara birokrasi yang profesional, netral, dan sejahtera yang dilaksanakan melalui manajemen PNS (sistem kepegawaian). Agar pelaksanaan manajemen PNS dapat berjalan dengan optimal (efektif dan efisien), maka perlu diperhitungkan kondisi internal dan eksternal.

Kondisi eksternal organisasi yang harus mendapatkan perhatian adalah faktor-faktor di luar organisasi yang bersifat negatif, yang dapat mengakibatkan organisasi gagal mencapai visi dan misinya (tantangan). Serta faktor-faktor luar organisasi yang bersifat positif, yang membantu organisasi mencapai atau mampu melampaui pencapaian visi dan misi (peluang).

Faktor-faktor di luar organisasi yang bersifat negatif, yang dapat mengakibatkan organisasi gagal mencapai visi dan misinya (tantangan), antara lain: eksekusi penyelenggaraan otonomi daerah dan inkonsistensi kebijakan politik dalam penyelenggaraan manajemen PNS. Sedangkan peluangnya, antara lain pelaksanaan reformasi birokrasi dan kerja sama kepegawaian ASEAN.



## TES FORMATIF 2

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dalam program reformasi birokrasi, aspek pembinaan Pegawai Negeri Sipil menjadi perhatian utama. Aspek pembinaan atau pengembangan sistem kepegawaian ke depan tersebut sangat erat kaitannya dengan pilar-pilar reformasi birokrasi berikut, *kecuali* ....
  - A. kelembagaan
  - B. ketatalaksanaan
  - C. kepegawaian/SDM birokrasi
  - D. kepemimpinan
  
- 2) Pengembangan sistem kepegawaian ke depan diarahkan untuk mewujudkan PNS sesuai visi BKN 2010-2014, *kecuali* ....
  - A. akuntabel
  - B. profesional
  - C. netral
  - D. sejahtera

- 3) Pengertian PNS yang profesional adalah PNS yang memiliki ... yang memadai sesuai dengan persyaratan suatu jabatan, bekerja dengan dedikasi yang tinggi, dan berorientasi pada prestasi kerja. Kata yang tepat untuk melengkapi kalimat di atas adalah ....
- A. keahlian
  - B. kompetensi
  - C. keterampilan
  - D. pangkat
- 4) PNS harus bersikap netral terhadap seluruh kekuatan politik atau kekuatan tertentu lainnya, sehingga dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan secara ... Isian berikut adalah tepat untuk melengkapi kalimat tersebut, *kecuali* ....
- A. adil
  - B. merata
  - C. cepat
  - D. tulus tanpa membedakan suku, ras, dan agama
- 5) Kesejahteraan PNS diwujudkan dengan memperhitungkan prestasi kerja/kinerja dan .... . Kata yang tepat untuk melengkapi kalimat di atas adalah ....
- A. masa kerja
  - B. golongan
  - C. jabatan
  - D. beban kerja/bobot jabatan

Untuk soal nomor 6-10 isilah dengan jawaban yang ringkas dan jelas.

- 6) Sebutkan misi kepegawaian ke depan sesuai dengan renstra BKN 2010-2014!
- 7) Sebutkan tantangan yang dihadapi dalam pengembangan sistem kepegawaian ke depan!
- 8) Sebutkan peluang yang dihadapi dalam pengembangan sistem kepegawaian ke depan!
- 9) Apa yang Anda ketahui tentang eksese otonomi daerah terhadap pengembangan kepegawaian? Jelaskan!
- 10) Jelaskan dengan singkat: mengapa reformasi birokrasi menjadi peluang dalam pengembangan sistem kepegawaian ke depan !

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) C
- 2) B
- 3) A
- 4) D
- 5) C
- 6) B
- 7) A
- 8) D
- 9) A
- 10) B

### *Tes Formatif 2*

- 1) D
- 2) A
- 3) B
- 4) C
- 5) D
- 6) Misi kepegawaian ke depan adalah: 1) mengembangkan sistem manajemen SDM PNS; 2) merumuskan kebijakan pembinaan PNS dan menyusun peraturan perundang-undangan kepegawaian; 3) menyelenggarakan pelayanan prima bidang kepegawaian; 4) mengembangkan sistem informasi manajemen kepegawaian; 5) menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian kepegawaian; 6) menyelenggarakan manajemen internal BKN.
- 7) Tantangan ke depan meliputi: 1) polarisasi kewenangan pengelolaan PNS; 2) eksekusi penyelenggaraan OTDA; 3) praktik *spoil system* dalam penyelenggaraan manajemen PNS; 4) inkonsistensi kebijakan politik dalam penyelenggaraan manajemen PNS.
- 8) Peluang meliputi: 1) sistem *unified* manajemen kepegawaian nasional; 2) program reformasi Birokrasi; 3) jumlah PNS yang relatif besar; 4) kerja sama kepegawaian ASEAN.
- 9) Eksekusi dimaksud adalah adanya egoisme kedaerahan yang cenderung menghambat upaya pembinaan dan pengembangan karier pegawai dalam

bentuk promosi, rotasi/mutasi lintas Kabupaten, Kabupaten-Provinsi, antar Provinsi, dan antar Daerah-Pusat atau sebaliknya. Rentannya penerimaan SDM pegawai dari eksternal daerah berpotensi mengganggu pembinaan PNS sebagai unsur perekat NKRI di samping upaya pemenuhan dan pemerataan kebutuhan SDM yang berkualitas.

- 10) Fokus RB pada SDM aparatur merupakan peluang bagi BKN untuk berperan mengembangkan sistem kepegawaian ke depan. Mengapa? karena sebagian besar SDM aparatur penyelenggara birokrasi adalah PNS.

## Daftar Pustaka

- Adhi, Aswin Eka (2009). Tata Kelola Pemerintahan yang Baik Tahun 2025 dalam *Bulletin Kepegawaian Vol.3 No.2 Maret 2009*.
- \_\_\_\_\_. (2010). Mengetahui Lebih Dekat Perka BKN Nomor 23/KEP/2010 Tentang Renstra BKN 2010-2014 dalam *Bulletin Kepegawaian Vol.4 No.1 Maret 2010*.
- BKN (2010). Rencana Strategis (Renstra) Badan Kepegawaian Negara Tahun 2010-2014.
- Cahaya (2010). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Jembrana Bali Studi Kasus Kesuksesan Pemerintah Kabupaten Jembrana Dalam Menyediakan Pelayanan Publik yang Terjangkau dan Gratis*. Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Effendi, Sofian (1999). *Kebijakan Kepegawaian Negara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999*. Jakarta: BAKN.
- LAN-RI (2009). *Kajian Manajemen Strategik*. Modul 3 Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta.
- Maarif, Syamsul (2002). *Paradigma Pembangunan Manajemen Sumber Daya Manusia Pemerintah Pada Era Otonomi Daerah*. Makalah Seminar Kepegawaian, BKN, Jakarta.
- Nainggolan (1982). *Pembinaan Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: BAKN.
- Rakhmawanto, Ajib (2009). *Analisis Sistem Karier dan Prestasi Kerja PNS Dalam Pengangkatan Jabatan*. Puskalitpeg Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Syuhadak, Moh (1989). *Pembinaan Administrasi Kepegawaian*. Jakarta BAKN.

Thoha, Miftah (2005). *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.

<http://bataviase.co.id/node/168987>

<http://www.bkn.go.id/in/berita/1200.html>

<http://eprints.undip.ac.id/9601>

<http://www.jakartapress.com/www.php/news/id/15116>

<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/11/26>

<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/08/08/>

<http://www.suaramerdeka.com>

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang *Pokok-pokok Kepegawaian*.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang *Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik*.

Peraturan Presiden RI Nomor 2 Tahun 1959 tentang *Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara RI*.

Keputusan Menpan Nomor KEP/186/M-PAN/05/2008 Tentang Perubahan Atas Kep.Menpan Nomor KEP/87/M-PAN/04/2008 Tentang Pembentukan Tim Kerja Reformasi Birokrasi; 4) Keputusan Menpan Nomor KEP/185/M-PAN/05/2008 Tentang Tim Teknis Reformasi Birokrasi.