

# **MERUBAH KARAKTER BIROKRASI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA**

Oleh: Eljawati, S.Sos, MM

## ***Abstract***

*Law in the discussion of this article is the formal state law and the meaning of power is the power of government (government authority). Embodiment ideas, values, goals become a matter of law that required a factual power or driving force or power required. What is meant by such a power is the power to carry out the function of the law. Law without power will stay as desires or mere ideas as that will never materialize.*

*Legal and in deed must, and absolute power to complement each other, but the law could be left idled by power or political power. Thus it is possible the conflict between law and power. Situation conflict is the greatest power in its purest form, he could not accept the restrictions, laws more over make it work or provide restrictions.*

*Law and power relations can also be done through the use of the or ethical approach as Philippe Nonet and Selznick on the relations between law and politics. In the context of this paper the author wants to give the same meaning between politics and power; therefore, is nothing but political power. Relevance between law and politics can be derived from the description Nonet and Selznick relate to the classification of the type of existing law.*

**Keywords:** *politics, character and bureaucratic*

## **PENDAHULUAN**

Dalam tata laksana kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila, para “ **Founding Fathers** “ telah meletakkan asas dalam system pemerintahan Negara sebagaimana disebutkan secara eksplisit dalam penjelasan UUD 1945 bagian umum. Pada bagian ini ditegaskan bahwa “ Negara Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (***rechtsstaat***), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (***Machtsstaat***). Penegasan tersebut bermakna bahwa :

1. Hukum dan kekuasaan sama-sama diakui Keberadaannya;
2. Hukum berfungsi untuk memberikan balancing antara hukum dan kekuasaan;
3. Kata “belaka“ berfungsi untuk memberikan balancing antara hukum dan kekuasaan;
4. Kekuasaan tanpa hukum akan menimbulkan kekacauan (***chaos***) dan kezaliman.

Penegasan tersebut juga mengandung makna bahwa kekuasaan tetap memiliki arti dalam praktek penyelenggaraan Negara, tetapi sifatnya terbatas yaitu dibatasi oleh hukum. Hal ini berlaku mulai dari pemerintah tingkat pusat, hingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang paling bawah. Hukum dan kekuasaan memang tetap aktual untuk dijadikan bahan debatable, sebab satu kendala utama dalam usaha mewujudkan hukum yang benar, adil dan berwibawa adalah masih demikian besar dan seringnya penggunaan pendekatan kekuasaan (***power approach***) dibandingkan dengan pendekatan hukum (***legal approach***) dalam menangani masalah yang muncul, secara teoritis konsepsi Negara hukum memiliki ciri-ciri :

1. Adanya asas legalitas yuridis dalam segala bentuknya;
2. Adanya Peradilan yang bebas, merdeka, mandiri dan tidak memihak;
3. Adanya proteksi terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);

Ketiga masalah inilah yang akan dibahas dalam artikel ini untuk mewujudkan sekaligus membuktikan betapa kekuasaan (politik) sangat berpengaruh bahkan dimungkinkan menundukkan hukum.

## **PERMASALAHAN**

Kekuasaan seringkali tidak saling bersinergi bahkan selama ini terlihat kekuasaan lebih mendominasi hukum, yang akhirnya memunculkan beberapa permasalahan :

1. Bagaimanakah Implementasi yang sesungguhnya hubungan antara hukum dan politik (kekuasaan) dalam sebuah Negara Pancasila yang berdasarkan atas hukum ?
2. Sejauhmana sinergitas antara hukum dan kekuasaan (politik) di Indonesia ?
3. Apakah Hukum dan kekuasaan (politik) dapat secara signifikan memberikan kontribusi pembangunan Birokrasi melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ?

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **1. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara**

Ada beberapa poin penting dalam UU Aparatur Sipil Negara ini. *Pertama*, Status Kepegawaian Pusat dan Daerah. Status kepegawaian pusat dan daerah akan dijadikan satu yaitu aparatur negara namun perlu penyesuaian dengan undang-undang lainnya seperti Otonomi Daerah.

UU Aparatur Sipil Negara ini juga akan membahas tentang sistem jabatan eksekutif senior untuk tingkat eselon dua sampai eselon tiga atau setara Direktur dan Direktur Jenderal (Dirjen). Nantinya, aturan ini akan membuat sebuah kompetisi bagi siapa saja yang memenuhi syarat untuk memperebutkan posisi struktural tersebut. "Latar belakang kebijakan ini atas dasar semua pegawai negeri memiliki kesempatan yang sama dan mewujudkan kompetisi sehat".

Ada perbedaan paradigma yang prinsipil dalam UU ASN pengganti UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. UU ASN mengedepankan kinerja dan profesionalisme aparatur sipil negara. Menurut UU ini jabatan ada 3 (tiga) jenis jabatan yakni jabatan administrasi, jabatan fungsional dan jabatan eksekutif senior. Jabatan administrasi terdiri dari pelaksana, pengawas dan administrator. Sedangkan jabatan fungsional terdiri dari fungsional keahlian dan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri dari ahli pertama, ahli muda, ahli madya, dan ahli utama. Sementara jabatan fungsional keterampilan terdiri pemula, terampil dan mahir.

Kelompok jabatan yang ketiga yang diinisiasi dalam UU ini adalah jabatan eksekutif senior (JES). Jabatan eksekutif senior adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. Aparatur eksekutif senior adalah pegawai ASN yang menduduki sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan melalui seleksi secara nasional yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan diangkat oleh Presiden.

Jabatan eksekutif senior terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pejabat struktural tertinggi yang termasuk kelompok ini adalah mulai dari Wakil Menteri, Sekjen, Dirjen sampai dengan Sekda. Jabatan eksekutif senior mencakup jabatan eselon I dan Eselon II atau yang disetarakan dalam sistem administrasi kepegawaian yang berlaku selama ini. Disebutkan bahwa jabatan eksekutif senior di daerah hanya sekretaris daerah.

Ini berarti bahwa kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor tidak termasuk sebagai pejabat eksekutif senior. Jadi seandainya ada jabatan Sekda yang lowong maka semua PNS dan non PNS yang memenuhi kualifikasi dan memiliki kompetensi bisa mengikuti seleksi. “Tentunya ini memangkas peran kepala daerah, karena tak bisa memilih dan menunjuk langsung siapa Sekkab. Bisa-bisa posisi Sekkab diisi dari luar daerah yang sudah barang tentu ditolak oleh kepala daerah. Selain itu, para pejabat eselon 3 dan 4 di lingkungan Kementerian, Lembaga Pemerintah maupun Pemerintah Daerah yang jumlahnya saat ini mencapai 236.000 lebih, bersiap-siaplah kehilangan jabatan, karena berdasarkan UU Aparatur Sipil Negera, Jabatan Eselon 3 dan 4 akan dihapus. RUU ini tidak lagi menganut konsep eselonisasi jabatan struktural seperti yang saat ini berlaku.

**Kedua**, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). “Pembahasan KASN menyangkut struktur organisasi, keanggotaan tugas, dan sebuah konsep pemikiran “Apakah perlu penempatan di daerah atau hanya di pusat saja”. Status KASN adalah independen sehingga tidak bisa diintervensi siapapun. Terkait pendanaan aktifitas KASN berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Namun, UU Aparatur Sipil Negara ini tidak akan mengatur anggaran pegawai negeri sipil. Nantinya, anggaran pegawai negeri sipil seperti tunjangan pensiun akan diatur lewat peraturan pemerintah. (Sumber : Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2012).

Di dalam Undang-Undang ASN berkaitan dengan berbagai hal, antara lain pada pasal 17 ayat (4) bahwa ketentuan lebih lanjut yang berkaitan dengan jabatan fungsional keahlian dan ketrampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) diatur dengan Peraturan Menteri. Melalui artikel ini diharapkan pada implementasi pelaksanaannya pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi seyogyanya mengakomodir nilai-nilai didalam sila-sila Pancasila, Ketuhanan YME, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan seterusnya, sehingga jabatan fungsional sebagai bagian dari anak bangsa yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam pengabdian terhadap bangsa dan Negara Indonesia, tidak merasa di diskriminasikan dari jabatan struktural atau rumpun jabatan fungsional yang lainnya.

Kemudian hal lain yang dapat disampaikan adalah yang berkaitan dengan Promosi Jabatan pada pasal 69 Ayat (1) dan (2) dimana klausul pada ayat (1) Promosi PNS dilaksanakan berdasarkan hasil penilaian kompetensi, integritas, dan moralitas oleh Tim Penilai Kinerja PNS. Pada ayat (2) Tim Penilai Kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh pimpinan Instansi masing-masing. Maka dari Klausul ayat (2) ini marilah kita kaji bersama betapa dahsyatnya implikasi terhadap nasib karier PNS dimasa yang akan datang semakin tidak jelas, akan semakin didominasi oleh kalangan elit politik yang memiliki kepentingan golongan atau kelompok, apabila Tim penilai dibentuk dari kalangan Instansi masing-masing bersangkutan. Keluhan terhadap Birokrasi Indonesia bukan suatu hal yang aneh bagi kebanyakan orang, persoalannya adalah terletak pada kinerja birokrasi yang selalu diasosiasikan oleh masyarakat dengan pelayanan lamban dan diskriminatif, tidak memuaskan, ekonomi biaya tinggi, kolusi, korupsi, dan nepotisme, dan lain sebagainya. Sesungguhnya instrument hukum kita untuk mengeliminir permasalahan ini didalam birokrasi sudah ada PP 53 tahun 2009, dan pada era ASN tentu akan mengalami perubahan atau revisi kembali. Namun apabila tidak ada kapastian hukum, tidak ada *punishment* yang diterapkan terhadap PNS yang melanggar instrumen hukum tersebut, maka PP tersebut juga tidak akan berdampak kepada kinerja PNS dimasa yang akan datang.

Pasal 88 ayat (3) dan ayat (4) Usia pensiun bagi jabatan Administrasi adalah 58 tahun, dan usia pensiun bagi Jabatan Eksekutif Senior adalah 60 tahun, bagi kebanyakan PNS sudah barang tentu Batas Usia Pensiun ini suatu hal yang menggembirakan.

## **2. Kompetensi**

Robert A. Race (2001) mendefinisikan kompetensi sebagai : “ *the ability to adequately perform a task, duty or race. Competence integrates knowledge skill, personal value and asides. Competence builds on knowledge and skills and is acquired through work experience and learning by doing.*”

Menunjuk Kamus Kompetensi dimaksud, menurut *Spencer dan Spencer* pada hakekatnya Kompetensi merupakan Karakteristik mendasar (*underlying characteristic*). Berbagai pendapat lain menjelaskan kompetensi merupakan pengetahuan, ketrampilan, dan sikap (*Knowledge, Skill and Attitude*). Sekali lagi perlu bahwa kompetensi bukan merupakan karakter dasar, pengetahuan, ketrampilan dan sikap yang terpisah-pisah. Kompetensi bukan hanya tentang tingkat pengetahuan, kompetensi bukan hanya tentang tingkat ketrampilan, kompetensi juga bukan hanya tentang sikap namun kompetensi merupakan rangkaian dan perpaduan itu semua dan terumuskan dalam serangkaian/ sekelompok perilaku (*knowledge, skill and attitude demonstrated in the form of behaviors*).

Kompetensi dapat digambarkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas, peran dan tugas, kemampuan mengintegrasikan pengetahuan, ketrampilan-ketrampilan, sikap-sikap dan nilai-nilai pribadi dan kemampuan untuk membangun pengetahuan dan ketrampilan yang didasarkan pada pengalaman dan pembelajaran yang dilakukan. Kompetensi mengandung pengertian pemilihan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan yang ditentukan oleh jabatan tertentu (Rustjah, 1982). Kompetensi dimaksud pula sebagai pengetahuan dan ketrampilan. Kompetensi adalah seperangkat tindakan cerdas, penuh tanggungjawab yang dimiliki seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu oleh masyarakat dalam melaksanakan tugas-tugas dibidang tugas tertentu. (Mendiknas no. 045/V/2002).

Dari hal tersebut dapat digambarkan bahwa didalam Kamus Kompetensi Jabatan PNS, Kompetensi dibedakan menjadi 2, yaitu kompetensi Dasar dan Kompetensi Bidang (BKN, tahun 2002).

**Kompetensi Dasar** meliputi : Berorientasi pada pelayan, Berfikir Konseptual, Empati, Fleksibilitas, Inisiatif, Inovasi, Integritas, Kepemimpinan, Kerjasama, Membangun hubungan kerja strategis, memimpin melalui visi dan nilai, Pembelajaran yang berkelanjutan, Pengambilan keputusan strategis, Perencanaan dan Pengorganisasian, Semangat untuk berprestasi.

Sedangkan **Kompetensi Bidang**, meliputi : Berorientasi pada kualitas, Berfikir analitis, Dapat diandalkan, Daya Juang, Energi, Keahlian Teknikal, Profesional dan Manajerial, Kecepatan pengambilan keputusan, Kegigihan, Kemampuan Meyakinkan, Kesadaran Berorganisasi, Kesadaran akan keselamatan kerja, Ketepatan pengambilan keputusan, Kewirausahaan, Komitmen terhadap organisasi, komunikasi, Komunikasi Lisan, Komunikasi Tertulis, Kreativitas, Manajemen konflik, Manajemen Waktu, Membangun Hubungan Kerja, Membangun Kepercayaan, Memberikan umpan balik, Membimbing, Memfasilitasi perubahan, Memimpin kelompok, Memimpin rapat, Memotivasi orang lain, Mengambil Resiko, Mengarahkan/memberikan perintah, Mengembangkan orang lain, Mengilhami Orang lain, Meraih Komitmen, Negosiasi, Pencapaian Informasi, Pendelegasian Wewenang, Penerapan Hasil Belajar, Penerapan Standar Kerja, Pengambilan keputusan, Penendalian diri, Pengaturan kerja, Perbaikan terus menerus, Percaya diri, Pengendalian terhadap keteraturan, Presentasi, Pro aktif, Tanggapan akan pengaruh Budaya, Toleransi terhadap stres.

Dalam konteks penyelenggaraan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, kompetensi dikelompokkan atas 4 jenis, yaitu (SANKRI, 2003 :75-76):

1. Kompetensi Teknis (*technical competence*) yaitu kompetensi mengenai bidang yang menjadi tugas pokok organisasi. Definisi yang sama dimuat dalam PP No 101/2000 tentang DIklat Jabatan PNS, bahwa kompetensi teknis adalah kemampuan PNS dalam bidang teknis tertentu untuk pelaksanaan tugas masing-masing.
2. Kompetensi Manajerial (*managerial competence*) adalah kompetensi yang berhubungan dengan berbagai kemampuan manajerial yang dibutuhkan dalam menangani tugas organisasi. Kompetensi manajerial meliputi kemampuan menerapkan konsep dan teknik perencanaan, pengorganisasian, pengendalian dan evaluasi kinerja unit organisasi, juga kemampuan dalam melaksanakan prinsip *good governance* dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan.
3. Kompetensi Sosial (*Social Competence*), yaitu kemampuan melakukan komunikasi yang dibutuhkan oleh organisasi dalam pelaksanaan tugas pokoknya. Kompetensi social dapat terlihat di lingkungan internal seperti memotivasi SDM dan atau peran serta masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja, atau yang berkaitan dengan lingkungan eksternal seperti melaksanakan pola kemitraan, kolaborasi dan pengembangan jaringan kerja.
4. Kompetensi Intelektual/Strategik (*intellectual / strategic competence*), yaitu kemampuan untuk berpikir secara strategic dengan visi jauh ke depan. Kompetensi intelektual ini meliputi kemampuan merumuskan visi, misi, dan strategi dalam rangka mencapai tujuan organisasi sebagai bagian integral dari pembangunan Nasional, merumuskan dan memberi masukan untuk pemecahan masalah dan pengambilan keputusan yang logis dan sistematis.

### 3. Perubahan Pola Pikir

Menurut para pakar pada tahun 1970 manusia memasuki peradaban baru dimana ilmu pengetahuan tentang antariksa menjadi pusat perhatian, antar lain berupa kompetisi dua adinegara kuasa, Amerika dan Uni Sovyet, berlomba mencapai bulan. Pada tahun 1980-an manusia merasa menguasai berbagai ilmu pengetahuan dibidang perekonomian, denga fokus pada pertumbuhan ekonomi. Tetapi pada tanun 1990-an manusia disibukkan pada penemuan betapa pentingnya potensi pikiran manusia, bahwa pikiran manusia itu luar biasa dan dapat dikembangkan secara “unlimited” .

Adi W. Gunawan dalam *The Secret Of Mindset* (2007) mengemukakan bahwa pola pikir atau mindset adalah kepercayaan yang mempengaruhi sikap seseorang (*beliefs that affect somebody's attitude*) atau cara berpikir yang mempengaruhi perilaku seseorang(*way of thinking that determine somebody's behaviour*). Jadi *mindset* merupakan kepercayaan (*beliefs*) atau cara berpikir yang mempengaruhi perilaku (*behaviour*) dan sikap (*attitude*) seseorang. Kemudian dalam banyak referensi disebutkan bahwa mindset terletak dalam pikiran bawah sadar seseorang (*subconscious mind*). Dan pola berpikir yang terletak dalam *subconscious mind* kemungkinan mewujudkan menjadi kenyataan adalah sebesar 88 % sedangkan pikiran yang ada dalam *conscious mind* hanya 12 %. Tetapi sesuatu yang dipikirkan terus menerus dalam conscious mind akan mengendap menjadi *subconscious mind* dan akhirnya mempengaruhi perilaku seseorang. Maka mereka yang memiliki *mindset* negatif akan berperilaku negatif sedangkan *mindset* positif akan mempengaruhi perilaku positif. Itulah sebabnya setiap orang harus selalu memiliki *positive thinking*.

Robert Dolezal mengemukakan bahwa setiap manusia memiliki berbagai kekuatan yang luar biasa (*human potential power*) jika memiliki keyakinan (*belief*) dalam pikirannya. Kalau seseorang berpikir

bisa maka apapun yang dikerjakannya akan sukses. Kemudian Andi Hakim dalam bukunya *Dahsyatnya Pikiran Bawah Sadar* (2011) menegaskan bahwa ketika seseorang memiliki kepercayaan pada potensi yang ada dalam dirinya akan memperoleh sebuah motivasi, daya tahan dan kekuatan yang dahsyat. Maka setiap orang harus memprogram mindset yang positif kedalam pikirannya (pikiran bawah sadar) agar mampu memiliki potensi diri dan siap meraih sukses dalam hidupnya.

Menurut Edward de Bono, penggagas konsep *Lateral Thinking*, untuk berfikir positif harus dimulai dari sebuah konsep-konsep yang hendak dilakukan, dari berfikir konsep itulah kemudian akan timbul pemikiran-pemikiran alternatif atas persoalan-persoalan yang timbul, orang yang berfikir positif dapat berfikir dari sudut pandang yang lebih banyak, dengan berfikir positif perubahan-perubahan dapat diartikan dalam banyak sudut pandang yang lebih baik.

Selaras dengan pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 15 tahun 2008, berjuta harapan, dengan penuh harap makna Otonomi Daerah atau desentralisasi menjadi lebih tegas, lugas dalam kebebasan menentukan, mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri, sehingga didalam penguatan fungsi organisasi benar-benar dapat dilaksanakan oleh setiap daerah baik dibidang penegakan hukum, pelayanan, pembangunan infrastruktur, karena menurut Profesor Ryaas Rasyid bahwa struktur organisasi pemerintah Indonesia adalah yang paling gemuk di dunia, dan tanpa ada perubahan struktur, maka reformasi birokrasi di Indonesia hanyalah angan-angan dalam sebuah mimpi, kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri, *self Independence (dispersion of power)*. keberhasilan otonomi Daerah akan banyak dipengaruhi oleh faktor sejauhmana daerah memiliki kapasitas dan kesiapan dalam melaksanakan urusan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Baik secara legal formal, kemampuan keuangan, dukungan komitmen politik, administratif, SDM yang berorientasi pada kompetensi yang dapat merubah *mindset* pegawai/birokrasit. Reformasi birokrasi dapat bermakna apabila seluruh lembaga organisasi pemerintah dimulai dari pusat sampai ke daerah harus melakukan perampingan organisasi, perubahan struktur secara menyeluruh, menjadikan organisasi benar-benar kecil tetapi memiliki fungsi yang besar, merubah semua bentuk penyimpangan, melakukan penguatan SDM sebagai pelayan masyarakat yang belum sepenuhnya memiliki reformasi paradigma, transparansi, akuntabilitas, sehingga birokrasi belum mempunyai standar mutu profesionalisme dan akuntabilitas publik yang tinggi.

#### **4. Konsep Pelayanan Publik Dalam Reformasi Birokrasi**

Konsekuensi formal dari pelaksanaan Otonomi daerah, secara holistik perubahan atau reformasi aparatur birokrasi adalah suatu keharusan, dan peran institusi publik di setiap daerahpun harus berubah, sehingga dapat memberikan standar pelayanan minimal kepada masyarakat secara optimal. Yang dilandasi transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, kesamaan, keseimbangan, kewajiban hak, serta partisipatif, penegakan hukum. Sehingga diharapkan birokrasi sungguh-sungguh dapat menjadi Abdi Negara sekaligus menjadi Abdi Masyarakat yang melayani Masyarakat.

Disisi lain bahwa penyerahan dan pelaksanaan, pengaturan urusan rumah tangga sendiri ini oleh Pemerintah Pusat masih terkesan hanya sekedar penyerahan, belum mendekati makna yang diharapkan oleh semua daerah, kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota, Ketiga UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 dan No. 32 Tahun 2004, UU No. 15 Tahun 2008 masih banyak pasal-pasal karetnya, fenomenal tersebut dapat berimplikasi terhadap interpretasi semua daerah bahwa pemerintah pusat belum ikhlas memberikan dan melepas *sharing of power, empowering of regional administration,*

*distribution of income*, sehingga keterlibatan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah ini masih sangat dominan. Sebagai contoh yang paling mencolok bahwa isue penyerahan kewenangan masalah Pertanahan secara eksplisit dalam UU 22/1999 maupun perubahannya No. 32/2005 telah diamanatkan kepada daerah, namun sampai pelaksanaan tiga Sukses Nasional masalah tersebut tak kunjung mengembirakan bagi daerah Kabupaten/Kota (*Process of political interaction*). Namun bukan berarti pula bahwa Pemerintah Pusat harus mengaplikasikan penerapan dekonsentrasi yang over dosis, sehingga *Overshadowing terhadap desentralisasi*.

## ANALISIS

### 1. Hubungan antara hukum dan politik (kekuasaan)

Di zaman Orde Baru sebagai apapun sistem aparatur sipil dimasa itu, tetap timbul kritikan, dimana UU Kepegawaian tersebut didesain khusus untuk menjadikan monoloyalitas seluruh aparatur birokrasi dimana siapapun PNS harus loyal tunggal kepada pemerintah dan partai pendukung pemerintah saat itu.

Pada zaman reformasi, UU Pokok Kepegawaian tersebut dikoreksi total secara dramatis, namun apa yang terjadi ternyata sejarah berulang, UU yang dikoreksi tersebut juga menuai beberapa kelemahan dan jauh dari harapan, karena didalamnya UU Kepegawaian zaman reformasi tersebut belum menerapkan sistem manajemen kepegawaian Negara yang mencerminkan keadilan, efisien, kompeten, melayani, justru yang terjadi adalah politisasi birokrasi yang terinfiltrisasi sampai ketingkat kabupaten/kota dan desa-desa. Dimana, seseorang bisa masuk ke birokrasi dengan mudah atas nama otonomi daerah, ini terjadi secara massif dan tidak boleh kita biarkan.

Namun, upaya reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah melalui Kementerian Aparatur Negara yang dikemas dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) ini masih dinilai merugikan PNS terutama untuk jabatan eselon II di daerah seperti kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor karena tidak termasuk sebagai pejabat eksekutif senior. Peningkatan kualitas sumber daya pegawai menjadi sangat urgen dan perlu dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kemampuan dan profesionalisme. Sasaran dari pengembangan kualitas sumber daya pegawai adalah untuk meningkatkan kinerja operasional pegawai dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Selain itu, kualitas sumberdaya pegawai yang tinggi akan bermuara pada lahirnya komitmen yang kuat dalam penyelesaian tugas-tugas rutin sesuai tanggung jawab dan fungsinya masing-masing secara lebih efisien, efektif, dan produktif. Pembahasan pengembangan sumber daya manusia, sebenarnya dapat dilihat dari dua aspek, yaitu kuantitas dan kualitas. Pengertian kuantitas menyangkut jumlah sumber daya manusia. Kuantitas sumber daya manusia tanpa disertai dengan kualitas yang baik akan menjadi beban organisasi.

Sedangkan kualitas, menyangkut mutu sumber daya manusia yang menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun kemampuan non fisik (kecerdasan dan mental). Oleh sebab itu untuk kepentingan akselerasi tugas pokok dan fungsi organisasi apapun, peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu syarat utama. Kualitas sumber daya manusia yang menyangkut dua aspek, yakni aspek fisik (kualitas fisik) dan non fisik (kualitas non fisik) yang menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keterampilan lain. Oleh sebab itu, upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia dapat diarahkan pada kedua aspek tersebut. Untuk menentukan kualitas fisik dapat diupayakan.

## **2. Sinergitas Hukum dan Kekuasaan**

Pemerintah akan menata ulang sistem penggajian pegawai negeri sipil (PNS) karena membebani anggaran. Hal ini disebabkan karena anggaran belanja negara sangat besar untuk membayar pensiun PNS dan selama ini tunjangan PNS lebih besar ketimbang gaji pokoknya. Idealnya gaji pokok akan lebih besar dari pada tunjangannya seperti yang tercantum dalam UU ASN Pasal 76 ayat (1) dan (2). Seandainya pasal ini dipertahankan, tunjangan kehormatan Guru Besar dan tunjangan kinerja PNS yang nilainya lebih besar dari gaji terancam direvisi.

Dengan adanya Aparatur Sipil Negara ini, berharap bisa tercipta birokrasi yang profesional, netral dan independen dalam menjalankan tugas kenegaraan tanpa tergantung politik pemerintahan. Salah satu caranya adalah dengan memutus alur hirarki pegawai negeri sipil dengan kepala daerah.

Dalam UU Aparatur Sipil Negara, pembina tertinggi berada di tangan sekretaris daerah yang dipilih berdasarkan komposisi Komisi Aparatur Sipil Negara, sedangkan anggaran pegawai negeri sipil termasuk tunjangan pensiun tidak diatur. Oleh karena itu, harus diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah termasuk sistem penggajian yang adil dan layak bagi PNS.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan pengembangan sumber daya manusia (human resources development) secara makro, adalah suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia dalam rangka mencapai tujuan pembangunan bangsa. Proses peningkatan di sini mencakup perencanaan pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia. Secara mikro, dalam arti lingkungan suatu unit kerja (departemen atau organisasi yang lain), maka sumber daya manusia adalah tenaga kerja atau pegawai di dalam suatu organisasi, yang mempunyai peran penting dalam mencapai keberhasilan. Fasilitas yang canggih dan lengkap, belum merupakan jaminan akan berhasilnya suatu organisasi tanpa diimbangi oleh kualitas manusia yang akan memanfaatkan fasilitas tersebut. Dari statement diatas, jelaslah betapa pentingnya peranan dan kedudukan pegawai sebagai unsur pelaksana kegiatan pemerintahan. Olehnya itu pemerintah membuat berbagai ketentuan yang mengatur tentang kepegawaian. Perhatian pemerintah ini pada dasarnya tidak lepas dari kondisi kebutuhan pembangunan dewasa ini dimana pegawai sebagai unsur aparatur negara harus memiliki dedikasi dan kualitas yang tinggi sehingga mampu menghadapi berbagai kesulitan yang akan muncul dalam proses pembangunan. Hal ini perlu dikemukakan karena pada masa yang akan datang persoalan-persoalan serta tantangan-tantangan yang akan dihadapi akan semakin berat dan kompleks. Untuk itu, dibutuhkan sumber daya pegawai yang handal dalam mengantisipasi berbagai persoalan.

Dari kondisi kompetensi dan Profesionalitas PNS saat ini atau dilihat dari sudut pandang batas usia harapan hidup bangsa Indonesia sudah meningkat, maka BUP PNS tersebut layak untuk disetujui oleh DPR dengan catatan visible, namun dengan konsekwensi bagi PNS yang tidak atau kurang memiliki kompetensi seyogyanya dipensiunkan dini dengan pesangon yang memadai.

## **3. Kontribusi Hukum dan Kekuasaan terhadap Pembangunan Birokrasi**

Kondisi birokrasi kita saat ini masih memperlihatkan mindset aparturnya perlu diubah. Dalam transformasi birokrasi yang diubah tidak hanya truktur dan fungsinya tetapi juga perilaku aparturnya. Transformasi birokrasi adalah perubahan perilaku birokrat, yang memberikan kesadaran baru, bahwa pemerintah dibentuk tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat. Perubahan perilaku tersebut, dari “mesin politik” di masa lalu, sekarang harus netral dan profesional,



serta mengembangkan diri agar mampu mewujudkan visi dan misi organisasi. Dulu pegawai negeri adalah “agen politik “ sekaligus operator “mesin politik” yang namanya birokrasi. Sekarang pegawai negeri hanya boleh loyal pada profesinya bukan lagi pada suatu organisasi politik tertentu. Loyalitas pada profesinya menjadikan aparat dituntut profesional dalam melayani rakyat (Agung Kurniawan, Transformasi Birokrasi, 2007 )

Sebagaimana dapat diamati, sekarang ini pelayanan kepada masyarakat (public services) belum optimal, etika dan moralitas masih rendah (ditandai dengan masih maraknya korupsi) serta kualitas SDM aparatur yang belum memadai. Hal ini memperlihatkan bahwa pola pikir (mindset) PNS memang perlu diubah. Dan momentum paling tepat adalah saat mereka masih berstatus CPNS.

Pola pikir manusia pada dasarnya dibedakan menjadi : Pertama Pola Pikir Tetap (*fixed mindset*) yang menghasilkan kemampuan tetap (*fixed ability*) dan kedua Pola pikir yang Berkembang (*growth mindset*) yang menghasilkan kemampuan yang berkembang (*changeable ability*) . Pola Pikir yang berkembang merupakan mindset yang positif, yang akan menghasilkan kemampuan yang terus berkembang. Dalam hal ini seperti komputer, mindset positif dapat di *install* sedangkan mindset negatif dapat di *delete* atau dihapus. Proses ini dapat dilakukan melalui terapi yang dapat diajarkan kepada siapapun melalui training atau Diklat.

Dalam rangka mempercepat reformasi birokrasi di Indonesia, harus ada perubahan manajemen struktur, antara lain adalah memperkecil organisasi (lembaga) baik ditingkat pemerintahan pusat maupun daerah, agar fungsi-fungsi lembaga tersebut tidak terjadi overlapping, namun memiliki fungsi yang besar (miskin struktur kaya fungsi).

Perlu adanya perubahan kultur didalam tubuh birokrasi Indonesia, yang manusianya tidak ingin melakukan pelanggaran-pelanggaran peraturan (hukum), namun sebaliknya birokrasi Indonesia harus memiliki kultur atau budaya birokrasi yang dinamis, memiliki keberanian, leadership, sistem pemerintahan yang akuntabel, kapabilitas, transparansi, melayani masyarakat, komunikasi publik yang efektif, dan penegakan hukum sebagai panglima tertinggi.

Reformasi birokrasi di Indonesia belum terlaksana, sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat, terbukti dengan masih besarnya angka index persepsi korupsi di Indonesia, belum terwujudnya transparansi antara pemerintah dengan publik, rekrutmen aparatur pemerintah tidak berjalan secara profesional dan tidak berkualitas, fungsi pengawsan tidak berfungsi sebagaimana mestinya, pemanfaatan hasil pajak untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat belum terwujud Perlu ada gebrakan yang tegas, tepat, dan efektif dari pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Pemerintah dan Reformasi Birokrasi dalam rangka memperceat Reformasi Birokrasi di Indonesia

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Hubungan antara hukum dan politik (kekuasaan). Upaya reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah melalui Kementerian Aparatur Negara yang dikemas dalam Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) ini masih dinilai merugikan PNS terutama untuk jabatan eselon II di daerah seperti kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor karena tidak termasuk sebagai pejabat eksekutif senior. Peningkatan kualitas sumber daya pegawai menjadi sangat urgen

dan perlu dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kemampuan dan profesionalisme.

2. **Sinergitas Hukum dan Kekuasaan.** Pemerintah akan menata ulang sistem penggajian pegawai negeri sipil (PNS) karena membebani anggaran. Dengan adanya Aparatur Sipil Negara ini, berharap bisa tercipta birokrasi yang profesional, netral dan independen dalam menjalankan tugas kenegaraan tanpa tergantung politik pemerintahan. Salah satu caranya adalah dengan memutus alur hirarki pegawai negeri sipil dengan kepala daerah.
3. **Kontribusi Hukum dan Kekuasaan terhadap Pembangunan Birokrasi.** Sebagaimana dapat diamati, sekarang ini pelayanan kepada masyarakat (public services) belum optimal, etika dan moralitas masih rendah (ditandai dengan masih maraknya korupsi) serta kualitas SDM aparatur yang belum memadai. Hal ini memperlihatkan bahwa pola pikir (mindset) PNS memang perlu diubah. Dan momentum paling tepat adalah saat mereka masih berstatus CPNS.

Adapun saran yang dapat diberikan sebagai berikut.

1. Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara akan bepegang teguh pada prinsip, bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) belaka, diharapkan interaksi antara hukum dan kekuasaan di Negara yang ber Pancasila ini adalah sebagai berikut :1) Hukum dan Kekuasaan (politik) harus sama-sama diakui eksistensinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara; 2) Hukum harus dapat memberikan pondasi, arah, wawasan, cara dan norma kepada kekuasaan (politik), maka ASN sebagai produk hukum rakyat Indonesia, maka penyelenggara kekuasaan dalam melaksanakan pemerintahan dibidang aparatur harus dijalankan dalam kerangka hukum;
2. Dalam rangka Penyelenggaraan pemerintahan oleh kekuasaan (politik), maka kekuasaan dan hukum harus saling bersinergi.
3. Apabila terjadi hubungan yang kontinyuitas yang harmonis antara hukum dan kekuasaan, maka akan terjadi perwujudan harmonisasi pelayanan publik yang optimal dari birokrasi;
4. Dalam upaya pelaksanaan reformasi yang komprehensif dalam hukum dan politik pemerintah harus bertindak profesional sehingga terwujudnya birokrasi pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, serta bebas dari KKN, serta berwibawa, dalam makna dicintai oleh rakyat.
5. Undang-Undang ASN sebagai bagian dari agenda reformasi birokrasi di Indonesia, menuju birokrasi yang profesional, akuntabel, transparan, demokrasi, pelayanan prima, *rule of law*, serta dapat bekerja secara efektif, dan efisien.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hartono, Dimiyati, Dinamisasi Stabilitas Nasional, 1996;
- Mahfud, Moh, Demokrasi Dalam Rangka Pembangunan hokum yang Responsive, Bandungan 1986;
- Nonet, Philippe and Selznick, Philp, *Law and Society in Transition : Toward Responsive law*, Herper and Row, New York, 1978.
- Rahardjo Satjipto, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti Bandung, 1991;
- Reinventing Government (REGO)*, David Osborne dan Ted Gaebler.
- Somitro Ronny H, Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum, Agung Press Semarang, 1989;
- Vago steven, *law and Society*, Prentice-Hall, New Jersey, 1981;