

## REFORMASI MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL DARI PERSPEKTIF KELEMBAGAAN

Djaka Permana

Dekan FISIP Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH) Tanjung Pinang, Kepulauan Riau

Email: permana\_djaka@yahoo.com

### Abstract

This writing is intended to explain the efforts of civil service management reform of institutional perspective. Based on the research study of documents, literatures, and also a writer's thought. It is hoped that from this writing there will be a clear function on institutional relationship among Kementerian Negara PAN and RB, BKN and LAN to carry out civil service management reform.

Key words: Reform, Civil Service Management, Institutional.

### Abstrak

Tulisan ini ditujukan untuk menjelaskan tentang upaya reformasi manajemen kepegawaian dari perspektif kelembagaan. Berdasarkan atas studi riset terhadap dokumen penelitian, literatur, dan juga hasil pemikiran penulis. Dari tulisan tersebut diharapkan akan diperoleh suatu kejelasan fungsi secara kelembagaan diantara Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan dan RB), Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam menyelenggarakan reformasi kepegawaian.

Kata kunci: Reformasi, Manajemen Kepegawaian, Kelembagaan.

### PENDAHULUAN

Kemelut kepegawaian negara di Amerika Serikat terjadi bukan karena perbuatan kaum penjajah. Tetapi ditandai dengan perilaku pegawai pemerintah berupa perbuatan skandal kepegawaian seperti kasus penyuaipan, pelayanan yang lamban, bahkan spoils system. Kemelut kepegawaian negara ini oleh Shafritz (1981:7-25) dijadikan salah satu alat yang digunakan dalam kampanye politik untuk pemilihan Presiden di Amerika Serikat. Dalam kampanye pemilihan presiden, James A. Garfield mencanangkan program yang disebut "a complete and radical civil service reform". Sangat disayangkan setelah Garfield diangkat sebagai Presiden pada tahun 1881 mati ditembak oleh Charles Guiteau, seseorang yang kecewa karena permintaan

untuk menduduki suatu jabatan di Paris yang diinginkannya ditolak. Guiteau akhirnya mati dihukum gantung pada 19 September 1881.

Chester A. Arthur wakil presiden dalam pemerintahan Garfield, menggantikan kedudukan Garfield sebagai Presiden Amerika Serikat mewujudkan program civil service, reform's Garfield dengan menandatangani Pendleton Act menjadi undang-undang pada 16 Januari 1883. Pendleton Act telah memberikan suatu kerangka kerja merit system modern.

Sekalipun Pendleton Act telah memberikan panduan melaksanakan merit system, dan ketentuan-ketentuan pengelolaan kepegawaian negara, tetapi apakah ini telah merubah kondisi kepegawaian negara di Amerika menjadi lebih baik, seperti misalnya, hapusnya spoils system. Pendleton Act tidak mewujudkan perubahan

radikal seperti yang diharapkan mendiang Garfield. Spoils system tidak hilang, bahkan ditegakkan pada masa pemerintahan Presiden Andrew Jackson (pada periode 1829-1837) ia dijuluki sebagai "Bapak Spoils System" yang terkenal dengan semboyannya, yaitu: "to the victor belong the spoils" (Shafritz 1981:10).

Keterkaitan erat antara politik dan pegawai negeri selama dalam sejarah pemerintahan Amerika Serikat selalu melekat ditandai dengan program civil service reform selalu menjadi rancangan kerja siapapun presidennya sehingga di halaman awal Shafritz menyatakan bahwa "The public personnel process is a political process". Terlalu panjang untuk dikupas masalah civil service reform tiap Presiden Amerika Serikat pasca Andrew Jackson karena terlalu panjang dan terlalu banyak terjadi pergantian Presiden.

Dari persepsi kelembagaan, civil service reform melalui Pendleton Act pada 1883 melahirkan lembaga kepegawaian pertama yang disebut sebagai United States Civil Service Commission. Kemudian dalam masa pemerintahan Jimmy Carter, tepatnya pada 13 Oktober 1978 Carter menandatangani Civil Service Reform Act of 1978 menjadi undang-undang. Carter telah memberikan landasan hukum untuk melaksanakan reformasi birokrasi. Alasan penerbitan undang-undang ini, Carter menyebutkan ketidak puasanya terhadap kondisi kepegawaian federal yang penuh dengan ketidak pastian, terjadinya red tape bureaucratic, pelayanan yang lamban selalu menunda-nunda pekerjaan, dan menunjukkan kinerja yang buruk. Carter menghendaki perubahan keadaan yang lebih baik. Langkah Carter selanjutnya adalah pada tahun 1979 membagi Civil Service Commission menjadi dua lembaga, yaitu apa yang disebut Office of Personnel Management, dan yang satunya merupakan lembaga independen yang

disebut Merit System Protection Board yang menangani kesulitan-kesulitan yang dihadapi pegawai. Selain itu dibentuk pula Federal Labor Relations Authority suatu kebijakan untuk pengelolaan buruh federal yang bekerja di luar negeri.

Apakah masyarakat Amerika merasakan perubahan besar pada diri para pegawai pemerintah merupakan dampak dari kebijakan Jimmy Carter? Shafritz menanyakan pendapat dari sahabat lamanya seorang ahli kepegawaian di Washington (tidak disebutkan namanya) tentang kebijakan Carter merestrukturisasi atau mungkin renewal lembaga Civil Service Commission. Jawabannya, tidak lebih baik dari bentuk yang lama, tidak menyelesaikan akar permasalahan (Shafritz 1981:24) Realitasnya, lembaga tersebut tidak merubah sikap atau perilaku para pegawai pemerintah. Jika penulis meminjam pendapat A. Elise Walton (1995:151): "merubah piranti hardware (struktur, strategi, proses/prosedur kerja, peranan dan pertanggungjawaban) lebih mudah dibanding merubah piranti software karena menyangkut perilaku orang-orang". Dapat dirumuskan, reformasi yang dilakukan selama itu tidak menyentuh perubahan perilaku para pegawai pemerintah sehingga dalam pemerintahan Bill Clinton, Wakil Presiden Al Gore pada tahun 1993 menerbitkan sebuah buku yang berjudul "Common Sense Government: Works Better and Cost Less" yang tidak lain merupakan suatu laporan program NPR (National Performance Review) yaitu, suatu program nasional untuk meningkatkan kinerja dan berkaitan dengan masyarakat yang menerima pelayanan.

NPR dalam pemerintahan Clinton dan Gore sebagian besar berasal dari ide-ide buku Osborne dan Gaebler "Reinventing Government" yang diterbitkan pada tahun 1992. Dalam pelaksanaan NPR David Osborne

duduk sebagai konsultan. Dilaporkan dalam buku tersebut, tentang keberhasilan NPR dalam pengurangan peraturan birokrasi, budaya ramah pelanggan, pemberdayaan, per-tanggungjawaban para pegawai terhadap hasil-hasil, pengurangan kegiatan-kegiatan dan pengurangan anggaran." Sepanjang sejarah kehidupan Pemerintah Amerika Serikat selalu diikuti oleh upaya reformasi kepegawaian negara sekalipun keberhasilannya belum optimal.

#### REFORMASI ATAU RESTRUKTURISASI LEMBAGA KEPEGAWAIAN NEGARA?

Perjalanan sejarah lembaga kepegawaian negara di Indonesia perubahan di lakukan dalam masa penjajahan adalah semata untuk kepentingan politik penjajah. Dalam kurun waktu masa kemerdekaan dilakukan restrukturisasi yang disebabkan karena tidak sesuai lagi materi peraturan perundang-undangan buatan penjajah dengan alam kemerdekaan, tidak dilakukan seperti yang di Amerika Serikat, lembaga kepegawaian negara dianggap dapat memecahkan akar permasalahan, dan masalah reformasi kepegawaian negara menjadi salah satu program andalan dalam pemilihan presiden.

Dalam masa penjajahan Belanda masalah kepegawaian negara di Indonesia diatur dan diurus oleh lembaga yang disebut Kantor Pegawai Tinggi Untuk Urusan Pegawai Umum (Kantoor van den Hoofdambtenaar voor Algemene Ambtenaarzaken), suatu lembaga kepegawaian negara yang pertama dan dibentuk pada tahun 1938. Kedudukan lembaga ini di bawah Departement van Financien (Departemen Keuangan). Sedangkan sejarah administrasi kepegawaian diawali dengan terbitnya Peraturan Gaji Pegawai

Negeri atau Bezoldigings Regeling Burgelijke Landsdienaren berdasarkan Staatsblad Tahun 1938 nomor 106 (Syuhadak 1996:23). Perkembangan kelembagaan kepegawaian negara selanjutnya, adalah sebagai berikut:

1. Kantor Urusan Pegawai (KUP) Yogyakarta Pembentukan Kantor Urusan Pegawai berkedudukan di Yogyakarta (KUP Yogyakarta) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 11 tahun 1948, dipimpin oleh seorang Kepala berkedudukan langsung di bawah dan bertanggungjawab kepada Perdana Menteri. Hampir dalam waktu yang bersamaan, pada masa jaman pendudukan Belanda, Pemerintah Hindia Belanda pada 1 Juni 1948 memberlakukan Jawatan Urusan Umum Pegawai dan menerbitkan peraturan yang disebut Besluit van de Luitenant-Gouverneur General van Nederlandsch Indie van 9 June 1948 berdasarkan Staatsblad 1948 nomor 13, peraturan ini hanya berlaku untuk pegawai Nederlands Indie. Tujuan dibentuknya KUP Yogyakarta, adalah untuk mengurus segala sesuatu mengenai kedudukan & gaji Pegawai Negeri serta melakukan pengawasan agar peraturan-peraturan kepegawaian dijalankan dengan tepat. Dengan demikian, KUP melaksanakan tugas operatif dan melaksanakan fungsi pengawasan.

Sekalipun telah dibentuk KUP Yogyakarta, namun tata usaha kepegawaian negara pada waktu itu dapat dikatakan belum teratur sehingga belum dapat dilakukan pengaturan tata usaha pegawai negeri dengan baik. Keadaan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: sulitnya komunikasi sehingga keberadaannya belum dirasakan di daerah dan banyak peraturan kepegawaian dari Pusat tidak dapat diterima di daerah; kurangnya tenaga ahli; sulitnya menyimpan arsip karena sering berpindah-pindah tempat dan terlalu

seringnya pergantian Kabinet. Keadaan ini berakhir sampai kepada berakhirnya masa Pemerintahan Republik Indonesia Serikat (Permana 1999:43).

## 2. Kantor Urusan Pegawai (KUP) Jakarta

Pada tanggal 15 Desember 1950 di Jakarta oleh Presiden Republik Indonesia menetapkan pembentukan KUP Baru (KUP Jakarta) di Jakarta dengan terlebih dahulu menghapus KUP Yogyakarta dan Jawatan Urusan Umum Pegawai di Jakarta ber-dasarkan Peraturan Pemerintah nomor 32 Tahun 1950. Dasar pertimbangan dibentuknya KUP Jakarta semata berpangkal pada pertimbangan politis, yaitu terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) perlu untuk memusatkan urusan Kepegawaian (Konsideran PP no.32/1950). Penulis berpandangan, langkah ini merupakan transformasi lembaga kepegawaian negara untuk pertama kalinya atau dengan bahasa terkini disebut sebagai reformasi dari perspektif kelembagaan kepegawaian negara pada era NKRI. Dalam PP no.32/1950 mencantumkan beberapa tugas KUP Jakarta, yang pada intinya tidak jauh beda dengan tujuan KUP Yogyakarta yaitu melaksanakan tugas operatif antara lain merencanakan peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian, koordinasi masalah kedudukan dan gaji pegawai negeri, menyelenggarakan pemberian pensiun, dan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan kepegawaian. Realisasi pelayanan kepentingan administrasi kepegawaian oleh KUP Jakarta mengalami hambatan yang disebabkan Bagian Tata Usaha Kepegawaian berkantor di Yogyakarta, dan Bagian Pensiun & Tunjangan berkantor di Bandung.

Reformasi kepegawaian negara tercakup juga dalam reformasi administrasi negara, yaitu pada tahun 1957 diterbitkan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang berakibat kepada terbentuknya dua jenis kepegawaian, yakni Pegawai Pusat yang disebut sebagai Pegawai Negara dan pegawai negeri di daerah disebut Pegawai Daerah. Dalam sistem pemerintahan pun dilakukan pembentukan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Karena kewenangan otonomi, maka kebutuhan pegawai di Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II, masing-masing melakukan pengaturan pembinaan kepegawaian daerah berlandaskan peraturan daerah yang pengaturannya disesuaikan dengan ketentuan pemerintah pusat. Karena pengendalian dan pengawasan pegawai daerah di luar kewenangan KUP, maka sulit diketahui perkembangan selanjutnya. Kesulitan pengendalian dan pengawasan pegawai negeri tidak hanya dikarenakan kewenangan otonomi daerah dalam pengaturan pegawai daerah, tetapi faktor penyebab lainnya adalah peran partai politik dalam kepegawaian negara ataupun dapat dikatakan "politisasi" pegawai negeri sehingga hatinya mendua, satu sisi hatinya sebagai pegawai negeri dan sisi hati lainnya untuk kepentingan partai pilihannya. Untuk mengatasi kondisi ini, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang melarang Pegawai Negeri Sipil (PNS) golongan F untuk menjadi anggota sesuatu partai politik. Peraturan Presiden ini tidak meredakan kemelut pembinaan kepegawaian negara, bahkan kemelut memuncak sampai menjelang meletusnya peristiwa G.30 S/PKI. (disarikan dari buku peringatan 50 Tahun BAKN, 30 Mei 1998). Mengapa hal ini dapat terjadi? Jawabannya mudah. Peraturan Presiden tersebut pilih kasih, yaitu larangan menjadi anggota partai politik hanya berlaku untuk PNS pada level/golongan F. Tidak berlaku untuk Golongan lainnya (C, D dan E).

Berdasarkan pengalaman inilah maka pada 45 tahun kemudian untuk mencapai netralitas dan tegaknya asas monoloyalitas PNS terhadap pemerintah melalui penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik. Dalam PP 37 Tahun 2004 ini, PNS siapapun orangnya dan dengan golongan/ruang gaji apapun dilarang menjadi anggota maupun pengurus sesuatu partai politik, harga mati tidak bisa ditawar-tawar lagi.

### 3. Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN)

Sesuai dengan perkembangan aktivitas pemerintah dalam melakukan pembenahan kondisi sosial, politik, ekonomi dan pembangunan, dirasakan betapa pentingnya peran sumber daya aparatur pemerintah dan juga betapa pentingnya pengaturan dan tata tertib administrasi kepegawaian. Berkenaan dengan hal ini, maka KUP perlu dirubah menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) sehingga tugas, fungsi dan struktur organisasinya disesuaikan dengan kebutuhan. Yakni antara lain fungsinya untuk menyempurnakan, memelihara, dan mengembangkan administrasi negara di bidang kepegawaian sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan. Sedangkan beberapa tugasnya, adalah pembinaan kepegawaian, merencanakan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, menyelenggarakan tata usaha kepegawaian dan pensiun, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

BAKN dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1972 tidak semata-mata karena alasan konvensional, tetapi mewujudkan amanah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan

Pokok Kepegawaian. Beberapa ketentuan tentang kelembagaan antara lain dinyatakan: penyelenggaraan urusan kepegawaian dipertanggungjawabkan kepada seorang Menteri; dan untuk menyelenggarakan urusan kepegawaian dibentuk 3 badan, yaitu (1) Badan yang melaksanakan urusan Kepegawaian (BAKN), (2) Badan yang menjalankan dan mengkoordinir pendidikan dan pelatihan PNS (LAN), (3) Badan yang mengurus Kesejahteraan PNS (hingga saat ini badan dimaksud belum terwujud, dapat dimungkinkan juga jika badan ini terbentuk, maka akan dirumuskan juga masalah gaji, remunerasi, pensiun yang benar-benar dapat memberikan bekal hidup para pensiunan, perumahan, jaminan kesehatan beserta keluarga, dan jaminan kecelakaan kerja, serta hak-hak finansial lainnya).

Berbicara tentang pendidikan dan pelatihan PNS, penulis teringat akan suatu ketentuan tentang pembagian tugas penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1972 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1972 tentang Tanggung jawab Fungsional Pendidikan dan Pelatihan, yaitu antara lain dinyatakan:

- a. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan,
- b. Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan pegawai negeri.
- c. Lembaga Administrasi Negara (LAN) bertugas dan bertanggungjawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk pegawai negeri.

Dalam perkembangan selanjutnya, Depdikbud, dan Depnaker telah melaksanakan

tugas dan tanggungjawabnya sesuai amanah Instruksi Presiden hingga saat ini. Sedangkan LAN saat ini di bidang pendidikan dan pelatihan cakupannya lebih luas, tidak hanya sekedar untuk PNS, tetapi membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan aparatur negara sesuai dengan salah satu fungsinya dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 sebagaimana yang telah diubah dan yang terbaru adalah Nomor 64 Tahun 2005, tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Bunyi dari fungsi dimaksud dalam butir e Pasal 5 yakni LAN melakukan: "Pembinaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Negara".

Menurut pandangan penulis (mungkin pandangan ini dianggap salah atau berbeda persepsi), yang termasuk dalam kategori aparatur negara meliputi Pejabat Negara dan Pegawai Negeri (Sipil dan Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/ABRI. Khusus untuk ABRI tidak kita bahas karena memiliki peraturan perundang-undangan tersendiri). Tentang fungsi LAN akan dibahas lebih lanjut dalam kaitan hubungannya dengan BKN dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (untuk memudahkan penulisan, selanjutnya akan ditulis Kementerian PAN & RB)

BAKN dalam perjalanan sejarahnya terus dilakukan transformasi dalam bentuk strukturisasi, revitalisasi, dan bahkan renewal (terakhir berubah menjadi Badan Kepegawaian Negara/BKN). Pertama kali BAKN dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, tetapi untuk selanjutnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres). Perubahan dasar hukum ini tidak lain untuk mempermudah bila dilakukan perubahan atau penyempurnaan struktur, tugas dan fungsi BAKN. Dasar hukum

dari perubahan-perubahan tersebut antara lain: (1) Keppres Nomor 11 Tahun 1984; (2) Keppres Nomor 15 Tahun 1988; (3) Keppres Nomor 143 Tahun 1998; (4) Perubahan dari BAKN menjadi BKN berdasarkan Keppres Nomor 95 Tahun 1999. Alasan-alasan perubahan kelembagaan kepegawaian tersebut dapat dirumuskan sebagai sebuah gambaran reformasi manajemen PNS (untuk istilah PNS saat ini lebih suka digunakan istilah "sumber daya manusia aparatur negara"), karena pada dasarnya alasan yang digunakan adalah "untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna manajemen sumber daya manusia aparatur" sehingga perubahan yang terakhir perlu memperbaharui BAKN menjadi BKN. Reformasi manajemen PNS ini dari persepsi lembaga kepegawaian negara tidak hanya terjadi di BKN saja, tetapi di lembaga-lembaga kepegawaian negara lainnya sebagai akibat dari renovasi sistem dan kementerian negara dalam rangka peningkatan kinerja Presiden. Sehingga terjadi perubahan fungsi Kementerian PAN & RB, BKN, dan LAN dalam bidang kepegawaian negara.

#### HUBUNGAN ANTARA KEMENTERIAN PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI, BKN, DAN LAN.

Mengawali paparan tentang hubungan ketiga lembaga negara ini terlebih dahulu disimak, bahwa renovasi sistem dan kelembagaan negara serta penentuan jumlah kementerian negara (termasuk Lembaga Pemerintah Non Departemen) adalah merupakan hak prerogatif Presiden. Kebijakan pembenahan kementerian negara berkaitan langsung dengan kinerja atau lebih tepat dikatakan upaya peningkatan kinerja Presiden. Oleh karena itu, upaya



renovasi sistem dan kelembagaan negara tidak lepas dari penyusunan kembali komposisi para menteri sebagai pembantu Presiden (Prasojo 2009:21-25). Sekalipun hak prerogatif Presiden, tetapi penggantian/pembentukan baru Kementerian Negara tetap berlandaskan undang-undang yaitu Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Tetapi perlu dicermati dalam penyusunan tugas dan fungsi masing-masing kementerian negara dan LPND sehingga akan terlihat jelas hubungan kerja antar kementerian atau antara kementerian negara dengan LPND, serta hubungan antar LPND. Dengan demikian paparan hubungan antara Kementerian PAN dan RB dengan BKN dan LAN didasarkan kepada tugas, dan fungsi masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkini, dalam arti, penijauan tugas dan fungsi Kementerian PAN dan RB berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara (Pasal 612 dan Pasal 613). Peninjauan Tugas dan Fungsi BKN dan LAN mengacu kepada Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dirubah berulang kali dan terakhir menurut Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005.

Tugas Kementerian PAN dan RB, adalah: "menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara" (Pasal 612 dalam Perpres Nomor 24 Tahun 2010).

Fungsi Kementerian PAN dan RB, menyelenggarakan:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi;
- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawab Kementerian PAN dan RB dan
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian PAN dan RB (Pasal 613 Perpres Nomor 24 Tahun 2010)

Tugas BKN adalah: "melaksanakan tugas pemerintahan di bidang manajemen kepegawaian negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku" (Pasal 10 Perpres Nomor 64 Tahun 2005).

BKN menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan 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 ..... dst;
- e. Penyelenggaraan ..... dst;
- f. Penyelenggaraan bimbingan teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian kepada instansi pemerintah;
- g. Koordinasi ..... dst;
- h. Fasilitasi kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi kepegawaian;
- i. Penyelenggaraan .....dst (Pasal 11 Perpres Nomor 64 Tahun 2010).

Suatu hal yang perlu mendapat perhatian tentang salah satu kewenangan BKN, sesuai butir e.6 Pasal 12 Perpres Nomor

64 Tahun 2010, dikatakan bahwa BKN memiliki kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni melakukan perencanaan kebijakan dan pemantauan pemanfaatan pendidikan dan pelatihan struktural.

Tugas LAN, yaitu: "melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku" (Pasal 4 Perpres Nomor 64 Tahun 2010).

LAN menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. Pengkajian dan penyusunan .... dst;
- b. Pengkajian kinerja ,,,, dst;
- c. Pengkajian dan pengembangan .... dst;
- d. Penelitian dan pengembangan .... dst;
- e. Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara;
- f. Koordinasi kegiatan fungsional .... dst;
- g. Fasilitasi dan pembinaan .... dst;
- h. Penyelenggaraan pembinaan .... dst (Pasal 5 Perpres Nomor 64 Tahun 2010)

Demikian pula halnya dengan LAN juga memiliki kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu dalam Pasal 6 butir d.2, dikatakan: "penyusunan standar dan pedoman penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan fungsional dan penjenjangan tertentu serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya".

Dengan mencermati tugas dan fungsi ketiga lembaga yang membantu Presiden dalam penataan dan pengelolaan sumber daya aparatur negara, maka dapat dirumuskan secara umum, bahwa Kementerian PAN dan RB membantu Presiden dalam penetapan kebijakan pendayagunaan sumber daya aparatur negara (tercakup juga PNS) ditambah fungsi barunya yakni melaksanakan reformasi birokrasi, sedangkan BKN merupakan lembaga

yang membantu Presiden di bidang teknis operasional manajemen PNS (memiliki fungsi baru yaitu penyelenggaraan administrasi kepegawaian pejabat negara dan mantan pejabat negara. Jika tidak salah, semula fungsi ini berada di Sekretariat Negara. Fungsi ini diserahkan kepada BKN mungkin dikarenakan BKN memiliki SIMKRI yakni Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian Republik Indonesia yang dapat diakses oleh lembaga-lembaga terkait). Selain dari pada itu hal ini terjadi karena fungsi baru dari BKN yang menyangkut "fasilitasi kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi kepegawaian". Sehingga hubungan antara Kementerian PAN dan RB dengan BKN bersifat koordinatif. Tetapi di luar fungsi Kementerian PAN dan RB hubungannya dengan BKN sangat erat, yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS. Intinya, bahwa formasi PNS secara nasional setiap tahun ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara (saat ini Kementerian PAN dan RB) setelah memperhatikan pendapat Menteri Keuangan, dan pertimbangan tertulis dari Kepala BKN.

Hubungan antara Kementerian PAN dan RB dengan LAN dalam bidang manajemen PNS (secara luas dikatakan sumber daya aparatur negara) adalah dalam pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara. Karena melalui pendidikan dan pelatihan aparatur negara merupakan salah satu wujud atau bentuk pendayagunaan aparatur negara. Jika ditinjau dari manajemen PNS, maka hubungan LAN dengan BKN dalam hal:

- a. Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur negara;
- b. Penyusunan standar dan pedoman



penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan fungsional dan penjenjangan tertentu serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya.

Semoga dari paparan tugas dan fungsi lembaga Kementerian PAN dan RB, BKN, dan LAN serta hubungan diantara ketiga lembaga negara nampak jelas reformasi manajemen PNS dari persepsi kelembagaan.

## REFERENSI

Guillart, Francis J., and James N. Kelly. (1995). *Transforming The Organization*, New York: McGraw-Hill Inc.

Hartini, Sri, Setiajeng K., dan Tedi S., (2008). *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Lembaga Administrasi Negara, Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 4 Tahun 2004, tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara.

Permana, Djaka. (1999). *Transformasi Organisasi Badan Administrasi Kepegawaian Negara*, Tesis Program Pascasarjana Bidang Ilmu Sosial Universitas Indonesia. Bahan tidak diterbitkan.

\_\_\_\_\_. (2007). *Tahap Penyampaian Perkhidmatan Awam dan Langkah Penambahbaikan: Kajian Kes di Kota Yogyakarta, Kota Depok Dan Kota Tangerang, Indonesia*, Disertasi Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan Universiti Kebangsaan Malaysia. Bahan tidak diterbitkan.

Prasojo, Eko. (2009). *Reformasi kedua: melanjutkan estafet reformasi*, Jakarta: Salemba Humanika.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 43

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

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1948, tentang Pembentukan Kantor Urusan Pegawai.

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950, tentang Penghapusan Kantor Urusan Pegawai Yogyakarta dan Jawatan Urusan Umum Pegawai Jakarta serta Pembentukan Kantor Urusan Pegawai yang Baru.

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1972, tentang Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000. tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

\_\_\_\_\_, Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009, tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara.

\_\_\_\_\_, Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

\_\_\_\_\_, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999, tentang badan Kepegawaian Negara.

\_\_\_\_\_, Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah beberapa kali dirubah, terakhir dengan Nomor 64 Tahun 2005.

\_\_\_\_\_, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999, tentang Badan Kepegawaian Negara.

- Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde., and David H. Rossenbloom. (1981). *Personnel Management in Government*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Syuhadhak, Mokhamad, (1996). *Administrasi Kepegawaian Negara: teori dan praktek penyelenggaraannya di Indonesia*, Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Welton, A. Elise. (1994). *Transformative Culture: Shaping the Informal Organizational*. Dalam David A. Nadler et.al., *Discontinuous Change: Leading Organizational Transformation*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

