

BAB IV

REFORMASI PENGADAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Reformasi sumber daya manusia aparatur merupakan salah satu sub sistem reformasi birokrasi. Dalam reformasi sumber daya manusia aparatur, sebagai ujung tombak reformasi birokrasi adalah pengadaan Pegawai Negeri Sipil. Hasil yang ingin dicapai dalam reformasi sumber daya manusia aparatur adalah terciptanya SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera¹⁴⁵.

Dari sisi penyelenggaraannya, rekrutmen pegawai masih dilakukan dengan cara-cara yang tidak menjamin kesempatan dan terjaringnya calon-calon yang potensial. Hal ini disebabkan karena rekrutmen masih dilakukan pemerintah, dan bukan oleh sebuah lembaga yang independen (seperti *civil service commission*). Dengan situasi birokrasi yang syarat dengan KKN, maka proses rekrutmen yang demikian tidak dapat menghasilkan calon-calon yang terbaik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses rekrutmen di Indonesia dilakukan dengan cara-cara penyuapan, pertemanan dan afiliasi. Budaya perekrutan yang

¹⁴⁵ Bagian Kedua Angka Romawi III, Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

demikian hanya akan menghasilkan birokrat yang moralnya tidak terjaga dan kompetensinya yang tidak memadai¹⁴⁶.

Situasi problematis lainnya dalam perekrutan PNS adalah kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen. Hal ini disebabkan karena birokrasi di Indonesia masih belum terpisah secara total dengan politik. Keinginan pihak-pihak tertentu misalnya partai politik- untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik, juga ikut mempengaruhi sukarnya melakukan reformasi rekrutmen PNS (lihat, *Sunantara, 2006*). Paling tidak, komitmen partai politik untuk mendorong terjadinya perubahan proses dan substansi rekrutmen akan membantu percepatan perbaikan rekrutmen PNS.

4.1. AKUNTABILITAS KUALIFIKASI JABATAN

Terkait dengan persoalan rekrutmen dapat disebutkan beberapa situasi problematis yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia. Proses rekrutmen masih belum dilakukan secara profesional dan masih terkait dengan hubungan-hubungan kolusi, korupsi dan nepotisme. Rekrutmen pegawai masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai

¹⁴⁶ Eko Prasajo, "Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia" <http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=39&catid=3>

kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata apabila dilihat bahwa *job analisis* sebagai persyaratan untuk menentukan *job requirement* masih belum dimiliki oleh pemerintah. Ketiadaan persyaratan jabatan telah menyebabkan rekrutmen dilakukan secara serampangan, dan tidak memperhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Itu sebabnya, meskipun dirasakan PNS di Indonesia tidak tahu apa yang dikerjakan, tetapi rekrutmen PNS tetap terus dilakukan. Untuk dapat melakukan dengan baik proses perekrutan, maka spesifikasi tugas dan jabatan harus diketahui secara baik. Ironisnya, banyak sekali PNS yang tidak mengetahui tugasnya, bahkan nama jabatannya. Jika perekrutan dilakukan tanpa mengetahui kebutuhan analisis jabatannya, SDM aparatur pada satuan organisasi menjadi berlebihan dan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada. Rekrutmen yang demikian akan semakin memperbanyak pengangguran tidak kentara PNS (*disguised unemployment*)¹⁴⁷

Untuk mengatasi berbagai persoalan diatas, perlu dilakukan berbagai perubahan sistem untuk menuju arah perubahan yang dikehendaki. Untuk menghasilkan calon-calon PNS yang baik, maka proses rekrutmen merupakan pengungkit utama. Karena itu

¹⁴⁷Eko Prasajo, "Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia"
<http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=39&catid=3>

ada beberapa rekomendasi arah perubahan sistem perekrutan. Dalam hal perekrutan, harus dilakukan terlebih dahulu job analisis setiap jabatan dan pekerjaan di semua sektor dan semua level pemerintahan. Hal ini untuk mengetahui job requirement yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS. Persyaratan jabatan dan pekerjaan ini diturunkan dalam materi eksaminasi yang mencerminkan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar ¹⁴⁸.

Perencanaan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil memerlukan inventarisasi lowongan jabatan yang ditetapkan dalam formasi serta syarat jabatannya. Dalam menentukan lowongan jabatan perlu melakukan analisis kebutuhan pegawai. Analisis kebutuhan pegawai merupakan dasar bagi penyusunan formasi. Analisis kebutuhan pegawai adalah suatu proses perhitungan secara logis dan teratur dari segala dasar-dasar/faktor-faktor yang ditentukan untuk dapat menentukan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdayaguna, berhasil guna dan berkelanjutan.

Analisis kebutuhan pegawai diperlukan untuk menentukan jumlah jabatan yang lowong. Analisis kebutuhan pegawai dapat diperoleh melalui analisis jabatan. Analisis jabatan adalah

¹⁴⁸ *ibid*

suatu kegiatan mengumpulkan, menilai, dan mengorganisasikan informasi tentang jabatan. Analisis jabatan meliputi ¹⁴⁹:

- a. Uraian jabatan atau uraian pekerjaan, yaitu informasi yang lengkap tentang tugas dan berbagai aspek lain dari suatu jabatan atau pekerjaan
- b. Kualifikasi atau syarat-syarat jabatan, yaitu keterangan mengenai syarat-syarat yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk dapat melakukan tugas tertentu misalnya pendidikan tertentu,
- c. Peta jabatan, yaitu susunan nama dan tingkat jabatan struktural dan fungsional yang tergambar dalam suatu struktur unit organisasi dari tingkat yang paling rendah sampai dengan yang paling tinggi dan jenis jabatan fungsional serta jumlah yang diperlukan.

Setiap Instansi/Lembaga pemerintah mempunyai analisis jabatan yang berbeda-beda. Bagi Instansi yang sudah menetapkan analisis jabatan, maka tidak sulit untuk menetapkan kualifikasi atau syarat-syarat jabatan. Akan tetapi bagi Instansi/Lembaga pemerintah yang tidak memiliki analisis jabatan, maka sulit untuk menentukan kualifikasi jabatan terutama jabatan yang lowong. Jabatan dalam hal ini adalah jabatan struktural, fungsional khusus dan fungsional umum.

Dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil jabatan yang selalu ditawarkan kepada publik adalah jabatan fungsional khusus dan jabatan fungsional umum (staf). Setiap jabatan fungsional khusus sudah ada analisis jabatannya seperti Widyaiswara, Pranata Komputer, Analisis kepegawaian, dan sebagainya.

¹⁴⁹ BKN, Formasi Pegawai Negeri Sipil, <http://www.bkn.go.id/mgmpns/formasipns.htm>, diunduh tanggal 12 Februari 2010

Sehingga setiap Instansi/Lembaga pemerintah dalam menentukan kualifikasi pendidikan akan selalu berlandaskan kepada peraturan tentang jabatan fungsional khusus. Lain halnya dengan jabatan fungsional umum, setiap Instansi/Lembaga Pemerintah jabatan fungsional umumnya akan selalu berbeda-beda sesuai dengan karakteristik tugas dan fungsinya.

Jika Instansi/Lembaga pemerintah tidak mempunyai analisis jabatan, maka dalam menentukan kualifikasi jabatan yang lowong menjadi hanya perkiraan semata. Perkiraan yang tidak berdasarkan analisis yang benar akan dicurigai sebagai kualifikasi jabatan pesanan dari orang-orang tertentu. Sehingga untuk menghindari Kolusi dan Nepotisme dalam perencanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil, perlu menetapkan analisis jabatan, terutama kualifikasi jabatan.

4.2. TRANSPARANSI HASIL UJIAN

Pengolahan hasil ujian CPNS dilakukan dengan sistem komputer, hal ini untuk menjamin adanya obyektifitas dalam pemeriksaan.¹⁵⁰ Pengolahan hasil ujian dilakukan oleh Sub Tim Penyusunan Materi Ujian dan Pengolahan Hasil Ujian yang dapat bekerjasama dengan Perguruan Tinggi Negeri. Pengolahan hasil

¹⁵⁰ Lampiran II Angka Romawi I huruf E Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 30 tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan CPNS

ujian, paling kurang disaksikan oleh Inspektorat/Badan Pengawas Daerah, disamping Tim Pengadaan CPNS sendiri. Hal ini sudah diatur dalam Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Bagi Instansi Pemerintah yang mempunyai komitmen untuk menerapkan good governance, dengan konsisten akan mematuhi Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tersebut dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Akan tetapi bagi Instansi Pemerintah yang tidak konsisten untuk menerapkan good governance, maka Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tersebut dapat disiasati seolah-olah sudah mematuhi peraturan tersebut. Misalkan Dugaan penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) bernuansa Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) di Provinsi Bengkulu mulai terkuak setelah ditemukan seorang peserta tak ikut tes tetapi bisa lulus¹⁵¹.

Dalam upaya memberantas KKN, peran transparansi menjadi besar. Rendahnya transparansi sering memberikan peluang dan kesempatan kepada para pemegang kekuasaan dan pejabat publik untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Semakin rendah transparansi semakin besar peluang untuk melakukan praktek KKN. Dalam pemerintahan yang tidak transparan, para pejabat

¹⁵¹ Antara News, "CPNS Bengkulu Tak Ikut Tes Bisa Lulus", <http://www.antara.co.id/berita/1259518246/cpns-di-bengkulu-tak-ikut-tes-bisa-lulus>, diunduh tanggal 5 Mei 2010.

publik memiliki kesempatan menyalahgunakan kekuasaan menjadi lebih besar ketika transparansi pemerintah sangat rendah. Sebaliknya, ketika transparan sangat tinggi maka pejabat publik yang ingin menyalahgunakan kekuasaan akan berpikir ulang untuk melakukannya karena merasa khawatir jika tindakannya akan diketahui oleh masyarakat luas.¹⁵²

Meskipun sekarang ini di sebagian besar pemerintah dan pemerintah daerah telah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi, khususnya internet, dalam proses penerimaan PNS agar supaya transparan dan akuntabel, sebagai wujud nyata dari aplikasi e-government, namun dalam prakteknya, ada sinyalemen bahwa sistem tersebut masih bisa dimanipulasi sedemikian rupa sehingga sulit untuk diakses publik¹⁵³. Teknologi Informasi seharusnya mempercepat dan mempermudah manusia dalam mengolah hasil ujian. Teknologi tidak pernah berdusta, berbohong, sebab teknologi bebas nilai alias tidak punya perasaan, dan sentimen apa pun seperti manusia. Teknologi seharusnya bisa membuat pengadaan CPNS menjadi akuntabel dan transparan. Hal ini berlaku bagi mereka yang menerapkan *good governance*.

Teknologi Informasi seharusnya tidak boleh memberikan peluang terhadap adanya kecurangan dalam pengadaan CPNS.

¹⁵² Agus Dwiyanto, "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik" Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan ke 3, 2008

¹⁵³ Agus Subagyo, "Reformasi Sistem Rekrutmen Pegawai Negeri di Korea Selatan: Belajar Sistem Meritokrasi dari Negeri Ginseng", <http://bkn.go.id/jrn/litbang/jrunal 2.html>, diunduh tanggal 5 Mei 2010

Offical Mark Raider (OMR) adalah alat yang dipakai dalam pemeriksaan lembar jawaban komputer untuk ujian pengadaan CPNS. Alat ini tidak akan pernah berdusta dalam melakukan penilaian hasil ujian. Hasil yang dikeluarkan oleh alat tersebut diinformasikan apa adanya. Kecepatan rata-rata alat tersebut mampu memeriksa lembar jawaban komputer (LJK) sebanyak 2.000 lembar setiap jam. Hasil inovasi terbaik, mendapat penghargaan tingkat nasional Indonesia APICTA 2004 tercepat, mampu membaca 12.000 LJK per menit¹⁵⁴.

Seharusnya di era AFTA (perdagangan bebas Asia Fasifik) yang dimulai 2003 dan perdagangan bebas dunia (dimulai 2010) kecurigaan-kecurigaan terhadap TI tidak terjadi lagi. Sebab, kini dan ke depan, diperlukan transparansi dan kejujuran yang tinggi dalam segala hal. Kalau kita tidak transparan dan jujur, cepat atau lambat akan ditinggalkan oleh pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Artinya, masyarakat dunia - yang terbiasa hidup dengan serba jelas (transparan) - akan merasa risih, takut bahkan mungkin tak sudi berurusan dengan kita. Dengan transparansi dan kejujuran, orang-orang akan dapat memahami dan mengikuti proses seleksi CPNS. Dalam seleksi penerimaan CPNS, transparansi dan kejujuran merupakan

¹⁵⁴ Digital Mark Reader, "Mengapa scanner DMR paling banyak dipakai di Indonesia?" <http://www.digitalmarkreader.com/news/customer/mengapa-scanner-dmr-paling-banyak-dipakai-di-indon.html>, diunduh tanggal 5 Mei 2010.

kebutuhan mutlak sebagai langkah awal proses perwujudan good government (pemerintahan yang bersih). Proses pemeriksaan dengan OMR ini menghasilkan, hanya peserta ujian yang paling siap secara ilmiah dan teliti dalam pengisian lembar jawaban saja yang akan lulus. Mungkinkah pemeriksaan lembar jawaban ujian CPNS diproses di depan peserta? Jawabnya, mungkin. Kegiatan sejenis sering dilaksanakan lembaga lembaga pendidikan. Lembar jawaban komputer (LJK) diperiksa di depan puluhan ribu siswa dan hasilnya langsung selesai pada saat itu juga ¹⁵⁵.

Dengan sistem komputer, hasil ujian lebih akurat serta dapat langsung diketahui. Karena sistem kerja komputer OMR didesain sedemikian rupa untuk melaksanakan pemeriksaan dengan tingkat akurasi yang tinggi dan waktu secepat mungkin. Hal serupa pernah dilakukan di Pemko Binjai, Tebing Tinggi dan lain sebagainya, tetapi tidak dalam seleksi CPNS, melainkan PSB (Penerimaan Siswa Baru). Sebuah perusahaan PMA (Penanaman Modal Asing) pun pernah melakukan tes dalam rangka rekrutmen pegawai dilakukan di beberapa kota, tetapi di hari yang sama hasilnya telah dapat dilihat (diakses) serta diprint- out di komputer masing-masing (tentunya lewat internet).

¹⁵⁵ Hidayat Banjar, "Optimalkan teknologi dalam seleksi CPNS", http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=69848:optimalkan-teknologi-dalam-seleksi-cpns&catid=25:artikel&Itemid=44, diunduh tanggal 5 Mei 2010

Setelah seluruh hasil ujian dikumpulkan dari berbagai kota, lalu secara online system diumumkan lewat jaringan internet. Nah, seluruh peserta seleksi dapat melihat langsung hasil ujiannya, karena dapat diprint out ¹⁵⁶.

Hal pemeriksaan ujian CPNS seperti di atas sudah selayaknya dilakukan secepatnya, Mengapa tidak, masyarakat yang dalam era reformasi ini pola pikirnya telah terlepas dari keterkungkungan, telah berani dan tidak berdiam diri menyaksikan berbagai praktik penyelewengan yang dilakukan aparatur pemerintah, ketidak-setujuan masyarakat disalurkan melalui demonstrasi demonstrasi yang dilakukan semua lapisan masyarakat, serta dukungan media massa yang semakin piawai melakukan fungsi sosial kontrolnya. Terlebih kini kita telah memiliki seorang presiden yang benar-benar *legitimate* hasil pilihan rakyat. Tentu saja harapan rakyat kepada presiden terpilih dan kabinetnya, dapat lebih menyahuti tuntutan rakyat akan transparansi serta akuntabilitas publik ini, lebih kuat ¹⁵⁷.

Reformasi sumber daya manusia aparatur dalam pengadaan Pegawai Negeri Sipil salah satunya adalah perubahan Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Peraturan tersebut

¹⁵⁶ *ibid*

¹⁵⁷ *ibid*

seharusnya tidak boleh memberikan seseorang untuk melakukan kecurangan dalam pengolahan hasil lembar jawaban komputer. Perubahan yang bisa dilakukan adalah mensyaratkan bagi Tim Penerimaan CPNS untuk mengumumkan hasil pengolahan lembar jawaban komputer pada saat itu juga setelah selesai ujian. Teknologi Informasi saat ini sangat mendukung untuk melakukan hal tersebut. Hasil lembar jawaban komputer diumumkan pada saat selesai ujian¹⁵⁸.

Perubahan dalam pengaturan Pengadaan Pegawai Negeri Sipil diatas dalam mewujudkan *good governance* perlu dilakukan. Dalam asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik memiliki fungsi sebagai pedoman pelaksanaan kewenangan administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas yang harus diperhatikan oleh suatu jabatan secara yuridis. Orientasinya harus kepada peraturan perundang-undangan dan tatanan hukum, karena berdasarkan kedua hal tersebut maka kepatuhan terhadap batas-batas jabatan umum dapat dipaksakan, bukan bergantung pada kesadaran atau itikad baik pejabat.¹⁵⁹ Panitia Pengadaan secara berkewajiban akan mematuhi aturan tersebut jika sudah diberlakukan.

Tidak adanya batasan waktu dalam pemeriksaan lembar jawaban komputer sesuai Peraturan Kepala BKN Nomor 30 Tahun

¹⁵⁸ Wawancara dengan Dr. Wukir Ragil S.H., M.Ed, tanggal 1 Mei 2010

¹⁵⁹ Safri Nugroho, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Depok: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007

2007 telah disalahgunakan oleh mereka yang mempunyai kepentingan untuk menerima CPNS dengan curang. Jika pengumuman hasil lembar jawaban komputer pada saat setelah selesai ujian CPNS, maka tidak akan celah bagi mereka untuk mengotak-atik hasil lembar jawaban komputer. Pengumuman tersebut dapat berupa rangking dan skor nilai hasil ujiannya yang bisa diakses secara online. Penetapan bagi mereka yang lulus atau diterima tentunya dilakukan kemudian oleh Pejabat yang berwenang. Bagi Instansi yang masih melakukan ujian tambahan, misalnya ujian khusus keahlian atau keterampilan, maka penetapan mereka yang lulus jumlahnya paling banyak 2 (dua) kali dari jumlah alokasi formasi sesuai kualifikasi yang tersedia seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Kepala BKN tersebut.

Perubahan peraturan pelaksanaan pengadaan Pegawai Negeri Sipil diperlukan untuk merubah budaya hukum yang ada, sehingga sistem hukum akan terlaksana dengan baik. Menurut Friedman sistem hukum adalah seperangkat operasional hukum yang meliputi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

- Substansi hukum meliputi : aturan, norma dan pola perilaku (hukum yang tertulis dan hukum yang berlaku hidup dalam masyarakat).
- Struktur hukum meliputi : tatanan daripada elemen lembaga hukum (kerangka organisasi dan tingkatan dari lembaga

kepolisian, kejaksaan, kehakiman, pemasyarakatan, kepengacaraan, dan sebagainya yang berkaitan dengan pelaksana hukum).

- Budaya hukum meliputi: nilai-nilai, norma-norma yang menjadi dasar daripada sikap perilaku hamba hukum

Dengan perubahan substansi hukum diharapkan akan terjadi perubahan social dari keadaan yang mungkin terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menjadi pemerintahan yang menjalankan *Good Governance*. Dalam hal ini hukum sebagai alat perubahan sosial (as a tool of social engineering) artinya hukum berfungsi menciptakan kondisi social yang baru, yaitu dengan peraturan-peraturan hukum yang diciptakan dan dilaksanakan dan terjadilah social engineering.

4.3. PARTISIPASI PUBLIK

Mengingat proses rekrutmen melewati banyak tahapan bisa jadi praktek KKN selalu mewarnainya. Diantara tahapan dalam proses rekrutmen, ada tahapan yang menjadi titik kritis dan kerawanan manipulasi yaitu saat penilaian hasil ujian dan penentuan kelulusan. Panitia seleksi jelas memiliki otoritas tinggi, maka mereka harus sadar jangan sampai tergoda untuk melakukan KKN dan tidak terlibat dalam jual-beli hasil ujian. Kasus KKN terkait penerimaan PNS, dimana calon PNS yang mampu membayar mahal tentu saja akan lulus tes meskipun nilai

ujiannya sangat jelek sehingga tidak layak lolos dalam seleksi PNS. Mengurangi fenomena seperti ini partisipasi publik sangat diperlukan agar tiap tahapan proses rekrutmen dapat berjalan dengan profesional tanpa nuansa KKN¹⁶⁰.

Peluang kontrol publik adalah pembentukan kelembagaan yang bisa mengakomodir partisipasi publik dalam pengadaan PNS dalam kelembagaan Komisi Kepegawaian Negara (KoKN). Sesuai amanat UU Kepegawaian Negara. Lembaga ini akan mengakomodir aspirasi publik yang berhubungan dengan berbagai masalah kepegawaian, meskipun ini masih berupa wacana tetapi satu langkah kedepan dalam upaya partisipasi publik. Oleh karena itu semestinya melibatkan masyarakat dalam proses rekrutmen harus segera diwujudkan. Mengingat partisipasi publik sangat diperlukan agar tiap tahapan dalam proses rekrutmen dapat berjalan dengan profesional tanpa nuansa KKN¹⁶¹.

Pasal 13 Ayat (3) UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian Negara menetapkan adanya komisi independen tersebut yaitu Komisi Kepegawaian Negara yang terdiri atas 5 anggota yang mewakili *stakeholder* penting yang belum dibentuk oleh pemerintah. Bentuk lembaga independen seperti ini makin banyak digunakan di berbagai negara karena dipandang sebagai bentuk

¹⁶⁰ Endah Setyowati, "Partisipasi Publik dan Transparansi dalam Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil" <http://bkn.go.id/jrn/litbang/jrunal3.html>, diunduh tanggal 5 Mei 2010

¹⁶¹ *ibid*

kelembagaan yang lebih cocok untuk memwadahi proses perumusan kebijakan yang lebih demokratis. Di banyak negara maju, *independent civil service commission*, yang terdiri 3 sampai 21 anggota telah digunakan karena dipandang lebih mampu menjamin proses perumusan kebijakan kepegawaian meritokratik.¹⁶²

Otoritas kepegawaian untuk melaksanakan fungsi dan tugas regulasi tersebut tidak akan berjalan baik dalam wadah lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) yang konvensional, yang dipimpin oleh seorang kepala seperti yang kita kenal. Pada suatu sistem pemerintahan yang demokratis, otoritas kepegawaian sebaiknya dilaksanakan oleh LPND yang dipimpin oleh Komisi (*Commission*). Dalam *text-book* administrasi, struktur seperti itu disebut *multi-headed board*. Sekarang sudah saatnya bentuk kelembagaan yang lebih akomodatif dan regulatif ini dikenalkan pada tatanan birokrasi pemerintah, untuk mengelola fungsi-fungsi regulasi dalam pemerintahan. Di negara lain komisi Kepegawaian mulai lebih disukai daripada badan kepegawaian. Hampir semua negara Asia sekarang ini menggunakan bentuk komisi atau *Civil Service Commission* untuk menjalankan fungsi kepegawaian. Indonesia termasuk negara yang

¹⁶² Sofian Effendi, " Reformasi Aparatur Negara untuk Melaksanakan Tata Pemerintahan yang Baik", [http://usupress.usu.ac.id/files/Reformasi%20Birokrasi%20dan%20Korupsi%20di%20Indonesia Final normal bab%201.pdf](http://usupress.usu.ac.id/files/Reformasi%20Birokrasi%20dan%20Korupsi%20di%20Indonesia%20Final%20normal%20bab%201.pdf) diunduh tanggal 15 juni 2010

lamban mengadakan *structural adjustment* dalam bidang kepegawaian.¹⁶³

Komisi Kepegawaian atau *Civil Service Commission* yang terdiri dari 5-7 anggota harus diberikan kemandirian yang memadai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Karena itu komisi tidak perlu dipimpin langsung oleh presiden, apalagi kalau presiden masih merangkap jabatan ketua partai. Selama otoritas pengangkatan pejabat teras pemerintahan tetap dipegang oleh presiden, tak perlu khawatir dengan bentuk komisi independen. Dengan adanya Komisi Kepegawaian, peranan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara harus didefinisikan dan lebih diarahkan pada koordinasi perumusan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan *good governance*. Saat ini kebijakan *good governance* yang dijalankan oleh pemerintah mencakup beberapa bidang pokok antara penataan sistem pemerintahan, desentralisasi pemerintahan atau otonomi daerah, penataan sistem keuangan negara, serta penegakan hukum dan pemberantasan korupsi.¹⁶⁴

Dalam hal pelaksanaannya, proses perekrutan harus dilakukan oleh lembaga profesional yang independen bukan oleh pemerintah (baik pusat maupun daerah). Pemerintah hanya menjadi regulator dan pengawasan, sedangkan pelaksanaan

¹⁶³ ibid

¹⁶⁴ ibid

rekrutment dilakukan oleh sebuah komisi kepegawaian negara yang anggotanya terdiri dari para profesional, seperti kalangan perguruan tinggi dan profesional swasta lainnya. Komisi Kepegawaian Negara menyiapkan desain materi eksaminasi, pelaksanaan perekrutan, sampai kepada penetapan calon PNS yang terpilih. Untuk menjaga independensi Komisi Kepegawaian Negara, para anggota direkrut secara profesional melalui fit and proper test seperti halnya komisi-komisi lain yang ada pada saat ini. Proses rekrutmen yang transparan dan terbuka tidaklah menjamin calon-calon PNS yang memiliki kompetensi dan moral yang baik, karena proses rekrutmen hanyalah satu dari subsistem dalam birokrasi. Karena itu, perbaikan perekrutan PNS harus diikuti dengan perbaikan subsistem-subsistem lainnya.¹⁶⁵

Partisipasi publik tidak hanya dilakukan dalam suatu kelembagaan seperti Komisi Kepegawaian Negara, tetapi juga dapat dilakukan oleh perseorangan atau LSM yang melihat adanya KKN. Partisipasi publik dapat melalui kotak pengaduan, yang mudah diakses pelapor, panitia, maupun publik, dan harus ada tindak lanjut secara cepat dan tuntas. Dengan hadirnya kotak pengaduan kecurangan, maka publik bisa secara proaktif

¹⁶⁵ Eko Prasajo, "Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia" <http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=39&catid=3>

mengawasi jalannya seleksi dan melaporkan kepada pihak-pihak terkait jika ditemukan adanya kecurangan.

Partisipasi Publik merupakan bentuk pergeseran paradigmatis dari *government* ke *governance* yang pada hakikatnya mengisyaratkan tentang perlunya pemerintah melibatkan *stakeholders* dalam Penerimaan Pegawai Negeri Sipil. Mengenai hal ini UNDP menyebutkan bahwa tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta. Pergeseran paradigma tersebut memang seiring dengan gerakan demokratisasi yang melanda seluruh dunia, terutama di negara-negara sedang berkembang yang sebagian besar sistem pemerintahannya masih kurang demokratis atau mempraktekkan demokrasi hanya sebatas formalitas saja. Sebagaimana terjadi secara global, birokrasi penerimaan Pegawai Negeri Sipil harus mereformasi diri agar mampu memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin sadar akan hak dan kewajibannya.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Agus Dwiyanto, "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik" Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan ke 3, 2008