



SELAMAT DATANG KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA Permasalahan, Tantangan dan Harapan untuk Reformasi Birokrasi

Tatang Sudrajat

Dosen Ilmu Politik dan Kebijakan Publik di STIA LAN, STIA Bagasasi
dan Universitas Widyatama Bandung
e-mail: t.sudrajat@yahoo.com

Abstrak

Keberadaan dan peranan birokrasi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dinilai sangat strategis bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berbagai permasalahan dan tantangan dihadapi oleh birokrasi tidak saja bersifat internal juga eksternal. Berdasarkan pengalaman dari pemerintahan era sebelumnya terdapat tuntutan untuk melakukan reformasi birokrasi. Berbagai kebijakan untuk itu telah digariskan untuk lahirnya birokrasi pemerintah yang sesuai harapan publik. KASN memiliki peranan besar untuk memastikan upaya terlahirnya aparatur sipil negara yang profesional, netral dan berintegritas.

Kata Kunci: Birokrasi, Reformasi Birokrasi, Kebijakan Reformasi Birokrasi

*Welcome to The State Commission on Civil Apparatus
Issues, Challenges and Hopes for Bureaucratic Reforms*

Abstract

The existence and role of bureaucracy in the implementation of the tasks of government, development and public service is considered very strategic for the realization of the people's welfare. Various issues and challenges faced by the bureaucracy not only be internal but also external. Based on the experience of the previous era of government there are demands to reform the bureaucracy. Various policies for it has been laid down for the birth of the appropriate government bureaucracy public expectations. KASN has a major role to ensure the efforts of the founding of the state apparatus civilian professional, neutral and integrity.

Keywords: Bureaucracy, Bureaucratic Reform, Bureaucratic Reform Policy

A. PENDAHULUAN

Eksistensi dan kinerja birokrasi tampaknya tidak akan pernah terhenti dari berbagai diskursus akademis. Pada aras institusi keilmuan, baik berupa perguruan tinggi maupun lembaga-lembaga riset terdapat keinginan dan antusiasme yang tinggi untuk membahasnya. Banyak ragam aspek yang dapat dianalisis dari keberadaannya, yang akan selalu *built in* dengan eksistensi negara. Tentu saja kontribusi gagasan yang orisinal dan aplikatif sangat diperlukan dari institusi-institusi keilmuan ini bagi tampilnya sosok birokrasi pemerintah yang benar-benar sesuai harapan publik.

Tuntutan dan harapan publik untuk lahirnya aparatur negara yang benar-benar menjadi dambaan, terlebih-lebih pada era pascakejatuhan rezim Orde Baru tahun 1998 yang lalu, benar-benar sangat tinggi. Selama tiga dekade pemerintahan Presiden Soeharto, dirinya telah tampil bukan saja dalam melaksanakan fungsi instrumental sebagai implementor kebijakan, tetapi juga menjadi salah

satu aktor yang melaksanakan fungsi politikal sebagai salah satu mesin utama politik Orde Baru kala itu.

Implikasinya, aparatur negara termasuk jajaran militer (ABRI) kala itu, nyaris terkesan jauh dari rakyat, tampil sebagai warga kelas satu dengan segala *privilegenya*, serta masih jauh dari sosok *public servant* yang harus melayani publik. Oleh karenanya, momentum reformasi 1998 membersitkan sebangkah harapan untuk melakukan reformasi birokrasi secara mendasar dan komprehensif.

Terkait dengan ini, dalam semangat reformasi, MPR melalui TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, Bab II angka 2 antara lain menegaskan bahwa etika politik dan pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanat

masyarakat, bangsa dan negara. Mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Selama ini, di bawah otoritas Presiden RI, ada tiga institusi sebagai pilar dalam manajemen pegawai negeri sipil (PNS). Selain Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan & RB), yang keberadaannya diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, juga ada Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai lembaga pemerintahan non kementerian. Ketiganya menjadi puncak institusi yang mengeksekusi setiap kebijakan presiden terkait keaparaturnegeraan, khususnya PNS. Berbagai kebijakan telah digariskan untuk tampilnya sosok PNS sebagai aparatur birokrasi negara yang melaksanakan tugas pemerintahan di berbagai bidang, tugas-tugas pembangunan dan pelayanan publik.

Salah satunya tergambar dalam arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2015 sebagaimana tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2015, bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lain.

Sampai kini, potret aparatur pemerintah masih jauh dari harapan. Berbagai keluhan, kekecewaan bahkan keputusan publik atas kinerjanya yang tidak memuaskan seringkali kita jumpai pada berbagai kesempatan. Tuntutan reformasi birokrasi, yang salah satunya terkait keberadaan PNS sebagai abdi negara, aparatur pemerintah dan abdi masyarakat, masih perlu kerja keras untuk mewujudkannya. Ketiga pilar tersebut akan bertambah menjadi empat dengan akan hadirnya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang keberadaannya disebut dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Tulisan ini akan mengelaborasi lebih jauh hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan dan tantangan birokrasi, kebijakan reformasi birokrasi serta harapan

kepada Komisi Aparatur Sipil Negara dalam kerangka reformasi birokrasi.

B. BIROKRASI, TANTANGAN DAN PERMASALAHANNYA

Peranan dan eksistensi birokrasi pemerintah dalam pelaksanaan fungsi-fungsi negara yang sudah maju dan terlebih-lebih pada negara yang masih berkembang, khususnya dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dirasakan sangat besar. Hal ini terutama terkait dengan dinamika perkembangan perubahan sosial yang sangat kompleks, diantaranya berdampak kepada tuntutan lahirnya aparatur negara yang responsif dan adaptif terhadap perkembangan zaman.

Pembahasan tentang birokrasi tidak akan terlepas dari konseptualisasi yang dikemukakan oleh Max Weber sebagai tipe ideal organisasi yang dipandang cocok sesuai dengan masyarakat industri pada akhir abad ke 19 di Eropa. Sebagaimana dikutip oleh McLean, sosiolog kenamaan ini menyebut enam karakteristik birokrasi yaitu, *the task of government is divided up into fixed and official jurisdictional areas. There is a hierarchical pyramid of authority within the office. The management of the modern office is based upon written documents (the file). Officer are specially trained and work full time at their job. The office it self run according to fixed rules* (1989: 82).

Terkait dengan ini, Blau dan Meyer menyebutkan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan cara administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Tidak dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan militer dan sipil, tetapi ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, universitas dan bahkan dalam klub-klub *baseball* (2000: 4).

Dikatakan lebih lanjut bahwa terdapat karakter-karakter utama setiap organisasi birokratis yaitu spesialisasi, hirarki otoritas, sistem kaidah dan impersonalitas (2000: 11). Tingkat spesialisasi yang tinggi membutuhkan sistem koordinasi yang kompleks dan komprehensif. Tanggungjawab manajerial diselenggarakan melalui hirarki otoritas yang menyediakan jalur-jalur komunikasi antara manajemen puncak dan setiap pekerja yang memperoleh informasi tentang berbagai mekanisme operasi dan menyebarkan petunjuk-petunjuk operasi. Koordinasi yang

efektif memerlukan kinerja disiplin yang tidak dapat dicapai dengan supervisi itu semata-mata, namun harus meliputi proses kerja. Hubungan impersonal dalam arti, selama mereka yang memiliki hubungan darah bekerja di perusahaan yang sama, ideal salah satu dari mereka tidak ditempatkan pada posisi yang membawahi satu sama lainnya (2000: 8-11).

Sebagaimana dikutip oleh Beetham, terkait dengan birokrasi, Max Webber berupaya mengidentifikasi ciri-ciri paling dasar yang melekat di dalam sistem-sistem administrasi modern berskala besar. Ciri-ciri mendasar tersebut oleh Beetham direduksi ke dalam empat ciri utama, yaitu hierarki, kontinuitas, impersonalitas dan keahlian (1999: 4). Dikatakan lebih lanjut bahwa, hierarki dalam arti masing-masing pejabat memiliki kompetensi yang ditentukan dengan jelas dalam hierarki pembagian tugas dan bertanggungjawab terhadap pimpinan dalam segala pelaksanaan tugasnya. Kontinuitas berarti bahwa lembaga itu membentuk jabatan-jabatan yang dibayar secara penuh waktu dengan struktur karir yang menyediakan prospek bagi perkembangan dan peningkatan reguler. Impersonalitas dalam arti segala tugas dilaksanakan sesuai dengan aturan-aturan yang dijabarkan dengan tegas, tanpa adanya pilih kasih atau favoritisme, dan mempertahankan dokumen-dokumen serta catatan tertulis bagi setiap transaksi. Keahlian berarti bahwa para pejabat dipilih sesuai dengan keahlian, dilatih untuk melaksanakan fungsi-fungsinya, dan peluang melakukan pengawasan terhadap pengetahuan yang disimpan di dalam dokumen (1999: 4).

Sebagai organisasi yang lebih sesuai untuk masyarakat modern, Donald F. Warwick sebagaimana dikutip oleh Abdullah, menyebut adanya beberapa ciri utama birokrasi yaitu *a hierarchical structure involving delegation of authority from the top to bottom an organization; a series of official positions or offices, each having prescribed duties and responsibility; formal rules, regulations and standards governing operations of the organization and behavior of its members; technically qualified personal employed on a career basis with promotion based on qualification and performance* (1991: 226). Dalam rumusan yang tidak jauh berbeda, Benveniste menyebut bahwa ciri universal birokrasi yaitu yang memberikan perhatian penting terhadap orientasi tugas dan pencapaian tujuan; mendapatkan keuntungan dan atau memenuhi tujuan perencanaan; mendukung efisiensi koordinasi dan rasionalitas

keputusan; menolak spontanitas, kekacauan, dan eksidentalisme; sistematisasi, akurasi dan kesungguhan; mendukung verifikasi, kontrol dan formalisasi; menolak kesenangan atau kesukaan pada diri semata; menghargai pengambilan resiko tetapi jarang sekali mendorongnya; menolak hedonisme dalam organisasi; menganggap bahwa kehidupan organisasi hanyalah merupakan tujuan yang relevan untuk diwujudkan (1994: IX).

Dengan hampir senada, *La Palombara* sebagaimana dikutip oleh Abdullah, menyebut beberapa ciri birokrasi yaitu *specialized highly differentiated administrative rules; recruitment on the basis of achievement (measured by examination) rather than ascription; placement, transfer and promotion on the basis of universalistic rather than particularistic criteria; administrator who are salaried professionals who view their work as career; administrative decision making with in a rational and readily understood contexts of hierarchy, responsibility, and discipline* (1991: 226). Secara lebih *komprehensif* *Albrow* mengidentifikasi beberapa konsep tentang birokrasi yaitu birokrasi sebagai organisasi rasional, birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai administrasi negara/publik, birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai organisasi dan birokrasi sebagai masyarakat modern (1996: 82-100).

Dalam kaitan dengan perubahan sosial dan gerak pembangunan suatu bangsa, tak pelak lagi peran birokrasi pemerintah demikian besar. Pengalaman Indonesia menemukan bahwa dirinya terutama pada era pemerintahan Orde Baru merupakan salah satu aktor pembangunan yang sangat dalam menentukan hitam putihnya arah dan strategi pembangunan yang dilaksanakan. Praktis tidak ada satu segmen kehidupanpun yang tidak tersentuh oleh tangan-tangan aparatur negara. Sejak seorang manusia lahir, menjalani hidup dan kehidupannya dengan aneka permasalahannya, bahkan sampai dengan meninggal dunia pun selalu terkait dan berhubungan dengan birokrasi negara.

Dalam kaitan ini, Gerald E. Caiden (dalam Thoha, 1994: 45) mengkonstatir bahwa administrasi negara merupakan kegiatan yang tak dapat dihindari (*unavoidable*). Dengan demikian dirinya tak ubah seperti gurita raksasa yang tangannya merambah ke segala penjuru. Dalam bahasa yang hampir senada, Imawan



menyebutkan bahwa berkembangbiaknya jaringan birokrasi (*bureaucratitiation*) merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan dalam masyarakat yang sedang berkembang (1990: 443). Menurut McLean, *every society of any size needs bureaucracy. Not all social interactions can be managed by altruism, anarchy, or the market. Of course, some societies have much more prominent bureaucracies than others* (1989: 81).

Sjamsudin, menyebutkan bahwa birokrasi dan pembangunan sebagai dua variabel yang saling mempengaruhi. Di satu pihak keberhasilan pembangunan tergantung kepada kemampuan birokrasi untuk menjalankan pembangunan, dalam arti mengatur atau menangani segala sesuatu yang berhubungan dengan aspek-aspek administratif dari pembangunan. Di lain pihak, proses pembangunan juga menentukan corak perkembangan demokrasi. Semakin cepat putaran roda pembangunan, maka semakin besar pula peranan birokrasi itu (1993: 202).

Peranan strategis birokrasi pemerintahan menurut Rewansyah meliputi perumus kebijakan publik/pemerintah (melaksanakan peranan/fungsi pengaturan/regulasi) agar terwujud keamanan, ketertiban, keteraturan, kedamaian dan keadilan dalam masyarakat; penyedia/produsen dan penyalur barang dan jasa layanan pemerintah kepada masyarakat (melaksanakan peranan/fungsi pelayanan; pemberdaya warga masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi melalui pembangunan di berbagai bidang/sector (melaksanakan peranan/fungsi pemberdayaan); berperan/berfungsi sebagai pengayom dan pelindung warga masyarakat dari berbagai gangguan; serta berperan/berfungsi sebagai pengelola aset/kekayaan negara (2010: 140). Dalam rumusan yang hampir senada, Ranson dan Stewart menyebut bahwa *government in its many levels and its many forms has differing roles in society. They can be conceptualized as a sustaining role, a maintenance role, a responsive role and a developmental role* (1994: 117).

Terkait dengan kapasitas administratif aparatur dalam kegiatan pembangunan tampak semakin relevan terutama apabila kita kaitkan dengan pandangan Siagian (1981: 111) bahwa proses pembangunan nasional terdiri dari 7 aspek yaitu adanya kebutuhan yang dirasakan (*felt need*) untuk membangun, keputusan-keputusan politik (*political decision*) sebagai landasan dari pemuasan kebutuhan yang dirasakan, dasar

hukum (*legal bases*) untuk tindakan-tindakan yang akan diambil, perumusan rencana pembangunan nasional (*formulation of development plans*), perincian program kerja (*detailed work program*), implementasi (*implementation of activities*), dan penilaian hasil-hasil yang dicapai (*evaluation of result obtained*).

Lebih lanjut dikatakan pakar administrasi pembangunan tersebut bahwa sukses tidaknya pembangunan itu berlangsung sangat tergantung kepada kemampuan administratif birokrasi pemerintahnya. Malahan sesungguhnya dapat dikatakan bahwa ujian terakhir dari bahwa terpenuhinya kebutuhan rakyat yang sudah didasarkan kepada keputusan politik yang tepat serta landasan hukum yang kuat adalah pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena sebagian besar kegiatan pembangunan nasional, yaitu empat dari tujuh aspek pembangunan itu menyangkut masalah-masalah administratif.

Peranan yang besar dan strategis ini tidak terlepas dari dan berbagai kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada dirinya. Dalam kaitan ini Guy Peters menyebut adanya empat sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi, yaitu penguasaan informasi dan keahlian; kekuasaan yang berkaitan dengan pembuatan keputusan; terdapatnya dukungan-dukungan politik; dan sifatnya yang permanen dan stabil (dalam Setiawan, 1998: 179). Larry B. Hill sebagaimana dikutip Howlett dan Ramesh menyebut pula sumber-sumber kekuasaan dan pengaruh birokrasi yaitu *the law it self provides for certain crucial functions to be performed by the bureaucracy, and may confer wide discretion on individual bureaucrats to make decisions on behalf of the state; bureaucracies have unmatched access to material resources for pursuing their own organizational, even personal, objectives if they so wish. The bureaucracy is a repository of a wide range of skills and expertise, resources that make it a premier organization in society. Modern bureaucracies have access to vast quantities of information on the different aspects of society. The permanence of the bureaucracy and the long tenure of its member often gives it an edge over its superiors, the elected executive* (1995: 56).

Meskipun secara ideal birokrasi sebagaimana digagas Max Weber sangat sesuai dengan masyarakat industri, dalam kenyataannya menurut Lubis dan Huseini banyak organisasi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip birokrasi sebagaimana



diusulkan Max Weber (1987: 74-75). Dalam masyarakat banyak negara berkembang, yang sebagian besar rakyatnya masih memerlukan uluran tangan pemerintah, telah menjadikan dirinya berperan sentral dan menentukan. Hal inilah yang menyebabkan muncul kesan bahwa telah terjadi overbirokratisasi, yang giliran berikutnya melahirkan sikap arogan, kesan mekanistik, mahal tidak familiar, mekanistik dan formalistik.

Tidak mengherankan apabila kemudian persepsi dan pemahaman tentang birokrasi pemerintah tidak saja muncul dalam bentuk yang rasional sebagaimana digagas oleh Max Weber dan G. W. F. Hegel, tetapi juga dalam bentuk yang kemudian disebut sebagai penyakit birokrasi (*bureau pathology*). Berbagai pakar telah mengemukakan hal ini, diantaranya E. Strauss, yang mengemukakan bahwa pada birokrasi banyak ketidaksempurnaan dalam struktur dan pemungian organisasi besar. Gejala-gejala birokrasi meliputi terlalu percaya kepada preseden, kurang inisiatif, penundaan (lamban dalam berbagai urusan), berkembangbiaknya formulir, duplikasi usaha dan departementalisme (dalam Albrow, 1996: 85). M. Crozier melihat birokrasi sebagai suatu organisasi yang tidak dapat memperbaiki tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahannya (dalam Albrow, 1996: 86).

Siagian menyebut bahwa agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, perlu diidentifikasi berbagai penyakit dan kemudian dicarikan terapi pengobatannya. Terdapat lima kelompok patologi birokrasi yaitu Pertama, Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, Kedua, Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, Ketiga, Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Keempat, Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif Kelima, Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Berkenaan dengan itu, Trilestari (2008) menyebut adanya beberapa permasalahan praktik administrasi pemerintahan, yaitu (1) tingkat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan

oleh aparat pemerintah, (2) kecenderungan praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang berorientasi kekuasaan dan kekayaan ketimbang pelayanan kepada masyarakat, (3) rendahnya kapasitas berinovasi para pegawai pemerintah untuk memecahkan persoalan publik yang semakin kompleks dalam dunia yang tidak pernah istirahat dari dinamika perubahan yang cepat, (4) kuatnya pengaruh politik dalam lingkungan administrasi pemerintahan, (5) posisi masyarakat sangat lemah ketika berhadapan dengan organisasi pemerintah, tidak ada posisi tawar, dan bahkan selalu menjadi pihak yang dirugikan.

Pada sisi lain, terkait dengan peran strategisnya dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, dirinya dihadapkan pada berbagai tantangan di masa depan. Siagian mengidentifikasi adanya tantangan di bidang politik, bidang ekonomi, bidang pendidikan dan pelatihan, bidang sosio kultural, bidang pertahanan dan keamanan, dan bidang ilmu pengetahuan dan teknologi (1994: 4-27). Berkenaan dengan tantangan utama di masa depan, Siagian juga mengidentifikasinya sebagai sesuatu yang harus dihadapi oleh suatu negara yaitu globalisasi ekonomi, pengangguran, tanggungjawab sosial, pelestarian lingkungan hidup, peningkatan mutu hidup, penerapan norma-norma moral dan etika, keanekaragaman tenaga kerja, pergeseran konfigurasi demografi, penguasaan dan pemanfaatan perkembangan iptek dan tantangan di bidang politik (1998: 18).

Dalam konteks perubahan global, Nanus menyebut terdapat berbagai kekuatan yang berpengaruh dalam lingkungan eksternal dan membentuk organisasi-organisasi modern yaitu perubahan teknologi yang eksplosif, dominasi perekonomian post industry yang didasarkan pada informasi, pengetahuan, pendidikan dan jasa; globalisasi bisnis, politik, budaya dan kepedulian terhadap lingkungan hidup; restrukturisasi perekonomian nasional untuk mengakomodasi persaingan internasional; erosi kepercayaan diri pada semua lembaga termasuk pemerintah, keluarga dan agama; tekanan ekonomi yang tinggi; peralihan demografis dan sosial budaya yang mengakibatkan diversitas dan fragmentasi nilai, gaya hidup dan selera; serta kekayaan relatif dalam materi yang digabungkan dengan kelangkaan baru dan meningkatnya resiko personal terhadap kriminal dan polusi lingkungan (2001: 223). Hal

ini tentu harus direspon dengan seksama oleh aparat birokrasi pemerintahan negara.

Lebih lanjut Nanus menyebut bahwa akibat pengaruh berbagai kekuatan tersebut pada organisasi-organisasi abad 21 adalah menuntut lahirnya organisasi dengan karakteristik yaitu angkatan kerja dengan pengetahuan dan keterampilan tinggi; produk atau jasa terutama terdiri dari paket pengetahuan; lingkungan cenderung bersifat global; cenderung dipengaruhi oleh teknologi atau paling tidak sangat rentan terhadap perkembangan teknologi; dicirikan oleh perubahan yang cepat dan kompleks; aktivitas-aktivitasnya didistribusikan ke segala ruang dan waktu; cenderung bersifat multitujuan, melayani kebutuhan banyak pihak; serta cenderung mempunyai batas-batas yang tidak jelas (2001:222-226).

Berkaitan dengan lingkungan organisasi pemerintahan, Cooper dkk, mengatakan bahwa *the environment in which government agencies operate and the methods of administering them are undergoing fundamental change. Organizational structures, forms, procedures, and concepts need to change as well. They include technological change, the accelerating rate of overall change in the environment, the complexity of our social problems, increasing use of third-party management, and changing demographics.* (1998: 203).

Dalam bahasa yang tidak jauh berbeda, Narayanan dan Nath menyebut adanya delapan hal yang berkenaan dengan tantangan masa depan yang berimplikasi kepada organisasi yaitu *globalization, discontinuity, emergence of networks, computer and communication technologist, information explosion, power sharing, enlightened work force, diversity in the workforce, and coexistence of bureaucracy and innovation* (1993: 591). Terkait dengan birokrasi dinyatakan lebih lanjut bahwa *the greatest fault of bureaucracy is that it kills innovation and creativity. It also prevents organizations from adapting to changing environments. As we mentioned above, the environment in this decade as well as in the next century is going to become very volatile, discontinuous, and unpredictable* (1993: 597).

Berkenaan dengan berbagai tantangan dan permasalahan yang dihadapi birokrasi pemerintahan, maka secara konseptual telah melahirkan berbagai gagasan untuk melakukan reformasi. Darwin menyebut bahwa pembenahan terhadap birokrasi harus dialamatkan kepada dua hal sekaligus, yaitu membebaskan birokrasi dari fungsi kontrol

politik terhadap masyarakat dan pada saat yang sama mengurangi kecenderungan sentralisme, elitisme, dan teknokratisme dalam pengambilan keputusan, antara lain dengan mengembangkan desentralisasi yang lebih substantif dan pemberdayaan publik secara sungguh-sungguh (1996: 193).

Keinginan melakukan reformasi ini sejalan dengan perubahan paradigma dalam manajemen pemerintahan. Dengan mengutip berbagai paradigma yang dikemukakan para pakar, Thoha (2003: 190-193) menyebut perubahan paradigma tersebut yaitu:

- Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi ke pasar (market);
- Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi kepada small dan less government, egalitarian dan demokrasi;
- Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan;
- Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu, mengalami perubahan ke arah boundary less organization;
- Perubahan paradigma dari yang mengikuti tatanan birokrasi Webberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic government* dan *post bureaucratic organization*;
- Perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high trust society*.

Kesemuanya penting dikemukakan mengingat setelah 16 tahun memasuki reformasi ketatanegaraan, termasuk di dalamnya upaya menjadikan birokrasi sebagai pelayan publik yang sesuai harapan, ternyata masih jauh dari kenyataan. Tiga aspek diantaranya yang menunjukkan hal itu ialah netralitas, integritas dan profesionalisme. Permasalahan terhadap ketiga hal itu, khususnya di lingkungan daerah, terlebih-lebih tampak pada era pemilihan kepala daerah dan wakilnya (Gubernur, Bupati, Walikota) secara langsung oleh rakyat.

Permasalahan integritas tampak dari semakin maraknya korupsi dalam berbagai bentuknya yang dilakukan oleh aparat, yang bukan saja melibatkan berbagai pihak dalam internal organisasi pemerintahan, tetapi juga pihak

di luar pemerintahan. Netralitas aparatur sering kali menjadi sorotan publik ketika di daerah yang bersangkutan sedang dilangsungkan pemilihan kepala daerah. Hal ini sudah bukan rahasia lagi di banyak daerah telah menggiring terjadinya polarisasi birokrasi, yang pada giliran berikutnya sangat merugikan publik karena kepentingannya berupa pelayanan menjadi teranaktirikan. Kompetensi aparatur yang seharusnya muncul dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya juga masih jauh dari harapan.

Untuk terwujudnya label negara demokrasi modern tentu adanya sosok birokrasi yang profesional, netral secara politik, dan berintegritas dengan demikian menjadi sesuatu yang tidak bisa ditunda lagi. Dalam kaitan ini, pemerintah dan birokrasinya menurut Gedeona (2011: 303) yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan menyertakan partisipasi *stakeholders*, yaitu aktor-aktor di luar pemerintah dan birokrasinya, baik sektor swasta maupun masyarakat untuk terlibat aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

C. KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI

Berbagai kebijakan negara telah digariskan dalam rangka membenahi birokrasi ini di awal reformasi ketatanegaraan 16 tahun yang lalu. Hal ini diantaranya tampak dalam TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Latar belakang TAP MPR ini tentu berdasarkan analisis atas fakta bahwa penyelenggara negara pada masa pemerintahan sebelumnya tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan optimal. Di satu sisi terjadi pemusatan kekuasaan dan wewenang pada semua lini pemerintahan, dan di sisi lain semakin lemahnya kontrol publik terhadap berbagai kebijakan penyelenggara negara.

Kondisi ini membuka peluang terjadinya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, yang tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, tetapi juga telah melibatkan pihak lain, yang berujung kepada rusaknya sendi-sendi hidup bernegara. Karena itu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggara negara, termasuk aparatur birokrasi negara diletakkan atas asas-asas penyelenggaraan negara. Untuk itu, sebagai tindak lanjut TAP MPR tersebut, lahir kebijakan negara berupa UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU ini disebutkan bahwa penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara negara menurut ketentuan Pasal 2 UU ini terdiri dari pejabat negara pada lembaga tertinggi negara, pejabat negara pada lembaga tinggi negara, menteri, gubernur, hakim, pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat negara yang lain yang dimaksud ketentuan tersebut diantaranya Kepala Perwakilan RI di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur dan Wakil Bupati/Walikota. Adapun yang dimaksud dengan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis, meliputi: Direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada BUMN dan BUMD; Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional; Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri; Pejabat eselon 1 dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer dan Kepolisian Negara RI; Jasa; Penyidik; Panitera Pengadilan; dan Pemimpin dan Bendaharawan Proyek.

Melalui TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, ditegaskan dalam Bab IV antara lain bahwa arah kebijakan untuk mengadakan rekonsiliasi dalam usaha memantapkan persatuan dan kesatuan nasional antara lain meningkatkan integritas, profesionalisme, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara, serta memberdayakan masyarakat untuk melakukan kontrol sosial secara konstruktif dan efektif.

Visi Indonesia Masa Depan sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No. VII/MPR/2001, yang salah satunya adalah Visi Indonesia 2020 memiliki beberapa indikator utama. Salah satunya sebagaimana termaktub dalam Bab IV angka 1 adalah baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara, antara lain berupa: Terwujudnya penyelenggara negara yang profesional, transparan, akuntabel, memiliki



kredibilitas dan bebas KKN; Terbentuknya penyelenggara negara yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara termasuk daerah terpencil dan perbatasan; Berkembangnya transparansi dalam budaya dan perilaku serta aktivitas politik dan pemerintahan.

Dengan TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN ditegaskan dalam Pasal 2 bahwa arah kebijakan pemberantasan KKN antara lain mempercepat proses hukum terhadap aparatur pemerintah terutama aparat penegak hukum dan penyelenggara negara yang diduga melakukan praktek KKN, serta dapat dilakukan tindakan administratif untuk memperlancar proses hukum.

Salah satu kebijakan dasar pemulihan ekonomi nasional sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional adalah menghindari ekonomi biaya tinggi melalui penataan kelembagaan negara, reformasi birokrasi, pemberantasan segala bentuk pungli dan KKN.

Lahirnya berbagai UU yang mengarah kepada upaya mewujudkan aparatur negara, termasuk jajaran aparat birokrasi pemerintah dalam kerangka mereformasi birokrasi secara menyeluruh juga dipandang sebagai bagian dari rangkaian kebijakan negara yang selaras dengan semangat reformasi. Beberapa UU tersebut diantaranya adalah:

- a. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001;
- b. UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- c. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- d. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

TAP MPR No. VI/MPR/2002 antara lain merekomendasikan kepada Presiden berkenaan dengan reformasi birokrasi agar membangun kultur birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih, dan bertanggungjawab serta dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, contoh dan teladan masyarakat.

Dapat pula dikemukakan bahwa terjadinya perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu

dengan diberlakukannya UU No. 43 Tahun 1999, dapat dipandang sebagai garis kebijakan negara yang selaras dengan semangat reformasi ketatanegaraan, termasuk didalamnya upaya mereformasi birokrasi pemerintah. Selain hal ini untuk menyelaraskan dengan ketentuan desentralisasi kepegawaian sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari KKN, juga terdapat dua hal yang sangat penting bagi terwujudnya aparatur yang menjadi dambaan publik, yaitu tentang profesionalitas dan netralitas.

Dalam UU No. 43 Tahun 1999 ini tuntutan tampilnya aparatur pemerintah yang profesional menjadi salah satu aspek penting terkait keberadaan pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1). Demikian juga jaminan netralitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, yang dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (2) dan Ayat (3). Tentu saja ini merupakan suatu kemajuan besar dalam konteks reformasi birokrasi, karena selama tiga dekade lebih dirinya telah kehilangan netralitasnya sebagai pelayan publik, ketika secara nyata menjadi salah satu penopang utama dari kekuatan politik Golkar sebagai peserta pemilu yang selalu didukung oleh pemerintah.

Dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 antara lain disebutkan bahwa salah satu sasaran pokoknya adalah terwujudnya birokrasi yang profesional dan netral. Selain itu, ditegaskan pula bahwa salah satu arah pembangunan di bidang reformasi hukum dan birokrasi adalah pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

Dalam kaitan dengan salah satu dari delapan misi pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum, ditegaskan bahwa arah pembangunannya antara lain:

- a. Penuntasan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan aparatur negara dicapai dengan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada semua



- tingkat, lini pemerintahan, dan semua kegiatan;
- b. Pemberian sanksi yang seberat-beratnya kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. Peningkatan intensitas dan efektivitas pengawasan fungsional, dan pengawasan masyarakat;
- d. Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip ketatapemerintahan yang baik.

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, menyebutkan bahwa visi reformasi birokrasi adalah “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

- Misi reformasi birokrasi adalah:
- a. Membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;
 - b. Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumberdaya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mindset* dan *culture set*;
 - c. Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;
 - d. Mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien.

Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai dasar dan kode etik apratur negara.

Area perubahan sesuai tujuan reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:

Tabel. 1

Area	Hasil yang diharapkan
Organisasi	Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (<i>right sizing</i>)
Tatalaksana	Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance
Peraturan perundang-undangan	Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif
Sumberdaya manusia aparatur	SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera
Pengawasan	Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
Akuntabilitas	Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
Pelayanan publik	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat
Pola pikir (<i>mind set</i>) dan Budaya Kerja (<i>culture set</i>) Aparatur	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

- Sasaran reformasi birokrasi adalah:
1. Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
 2. Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat;
 3. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Dalam melaksanakan reformasi birokrasi digunakan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. *Outcomes oriented*: Seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitan dengan reformasi birokrasi harus dapat mencapai hasil (*outcomes*) yang mengarah pada peningkatan kualitas kelembagaan, tata laksana, peraturan perundang-undangan, manajemen SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*)

aparatur. Kondisi ini diharapkan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa pemerintahan Indonesia menuju pada pemerintahan kelas dunia.

- b. Terukur: Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus dilakukan secara terukur dan jelas target serta waktu pencapaiannya.
- c. Efisien: Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus memperhatikan pemanfaatan sumber daya yang ada secara efisien dan profesional
- d. Efektif: Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara efektif sesuai dengan target pencapaian sasaran reformasi birokrasi.
- e. Realistik: *Outputs* dan *outcomes* dari pelaksanaan kegiatan dan program ditentukan secara realistis dan dapat dicapai secara optimal
- f. Konsisten: Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara konsisten dari waktu ke waktu, dan mencakup seluruh tingkatan pemerintahan, termasuk individu pegawai.
- g. Sinergi: Pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan secara sinergi. Satu tahapan kegiatan harus memberikan dampak positif bagi tahapan kegiatan lainnya, satu program harus memberikan dampak positif bagi program lainnya. Kegiatan yang dilakukan satu instansi pemerintah harus memperhatikan keterkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah lainnya, dan harus menghindari adanya tumpang tindih antar kegiatan di setiap instansi
- h. Inovatif: Reformasi birokrasi memberikan ruang gerak yang luas bagi K/L dan Pemda untuk melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pertukaran pengetahuan, dan best practices untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik.
- i. Kepatuhan: Reformasi birokrasi harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- j. Dimonitor: Pelaksanaan reformasi birokrasi harus dimonitor secara melembaga untuk memastikan semua tahapan dilalui dengan baik, target dicapai sesuai dengan rencana dan penyimpangan segera dapat diketahui dan dapat dilakukan perbaikan.

Dalam kaitan dengan reformasi birokrasi ini perlu juga dikemukakan sebagai bagian integral dari garis kebijakan negara/pemerintah

adalah lahirnya PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS. Ini sangat penting mengingat bahwa pembinaan jiwa korps PNS, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP No. 42 Tahun 2004 yang meliputi:

- 1) Peningkatan etos kerja dalam rangka mendukung produktivitas kerja dan profesionalitas PNS;
- 2) Partisipasi dalam penyusunan kebijakan pemerintah yang terkait dengan PNS;
- 3) Peningkatan kerjasama antara PNS untuk memelihara dan memupuk kesetiakawanan dalam rangka meningkatkan jiwa korps PNS;
- 4) Perlindungan terhadap hak-hak sipil atau kepentingan PNS sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mengedepankan kepentingan rakyat, bangsa, dan negara.

Demikian pula, kode etik PNS yang harus dipedomani dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap PNS, yang meliputi etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama PNS, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 PP No. 42 Tahun 2004.

Selain itu, dalam kaitan dengan jiwa korps dan kode etik ini terdapat nilai-nilai dasar yang harus dijunjung tinggi oleh PNS, sebagaimana diatur dalam PP No. 42 Tahun 2004 yang meliputi:

1. Ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945;
3. Semangat nasionalisme;
4. Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan;
5. Ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
6. Penghormatan terhadap hak asasi manusia;
7. Tidak diskriminatif;
8. Profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi;
9. Semangat jiwa korps.

Selain itu, terdapat penopang lain bagi lahirnya aparatur birokrasi pemerintah yang menjadi harapan publik, yaitu terbitnya PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagai pengganti PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Tentu saja seluruh peraturan pelaksanaan dari UU No. 8 Tahun 1974 yang telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 ini masih mempunyai daya keberlakuan sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan UU ASN, sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 139 UU ASN. Hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 134 bahwa seluruh peraturan pelaksanaan UU ASN harus ditetapkan paling lama dua tahun sejak diundangkan.

Dalam konteks ini, apabila KASN sudah terbentuk menjadi tantangan besar untuk mengimplementasikan kewenangannya dalam monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku aparatur sipil negara.

D. TANTANGAN DAN HARAPAN KEPADA KASN

Lahirnya UU No. 5 Tahun 2014 telah membawa sebangkah harapan yang mengobati kekecewaan publik selama ini. Terdapat beberapa hal yang dapat menegaskan bahwa sosok dan kinerja PNS optimis akan lebih baik dengan terbitnya UU ini. Pertama, inilah untuk pertama kali PNS sebagai unsur ASN diakui sebagai profesi. Kedua, penegasan tentang pentingnya netralitas dan integritas dirinya dalam fungsinya sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa. Ketiga, lahirnya lembaga baru sebagai pilar dalam manajemen keapaturnegeraan yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Konsekuensi ditetapkannya ASN sebagai “profesi” tentu akan berimplikasi sangat luas. Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU ini menyatakan bahwa ASN adalah profesi bagi PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam UU sebelumnya, yaitu UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang kemudian diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999, PNS ini tidak disebut sebagai profesi. Hal ini merupakan lompatan besar berupa jaminan dan pengakuan yuridis khususnya terhadap PNS sebagai sesuatu yang prospektif. Dikatakan demikian karena tentu sebagai konsekuensi ditetapkannya sebagai profesi akan diiringi dengan berbagai kebijakan teknis operasional bagi keberlangsungan karirnya.

Terkait dengan profesi ini diantaranya hak-hak yang diterima sebagai aparatur, berupa

pola karier dan pengembangan karier, penilaian kinerja, pengajian dan tunjangan, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlingungan, serta kode etik yang akan memandu sikap dan perilakunya. Selain itu, sistem merit yang bertumpu pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja aparatur juga ditekankan. Tuntutan jabatan akan selaras dengan “potensi” yang dimiliki calon pada seluruh tahapan manajemen ASN.

Untuk melaksanakan ketiga fungsi ASN sebagaimana disebut dalam Pasal 10, maka pegawai ASN ini sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 11 bertugas:

1. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas dan;
3. Mempererat persatuan dan kesatuan NKRI.

Selain fungsi dan tugas tersebut, pegawai ASN sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 12 berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme.

Faktor integritas dan netralitas menjadi faktor yang sangat menentukan. Oleh karenanya, kode etik dan kode perilaku sebagai salah satu prinsip yang mendasari profesi ASN juga menjadi perhatian serius. Pada tahap implementasi, sangat perlu adanya pengawasan dan evaluasi, untuk memastikan seluruh aspek dan tahapan manajemen ASN dapat berjalan efektif. Integritas aparatur negara, khususnya yang berada pada jajaran birokrasi sipil pemerintahan pada semua lini pemerintahan negara saat ini sedang berada pada titik yang mengkhawatirkan. Bentuk-bentuk sikap dan perilaku ketidakjujuran dengan berbagai modusnya telah makin mempersubur aneka bentuk penyalahgunaan wewenang, komersialisasi jabatan, gratifikasi, penyuapan, pemerasan terselubung dan terang-terangan, serta korupsi yang semakin merajalela.

Aspek netralitas juga ibaratnya masih jauh panggang dari api bila kita saksikan, bagaimana kiprah dan perilaku aparatur

birokrasi, termasuk yang terjadi pada jajaran pemerintahan daerah. Tidak dapat dipungkiri lagi, karena sudah sangat terang benderang, misalnya terjadi mobilisasi aparatur untuk mendukung salah satu kandidat kepala daerah dalam pilkada, atau untuk mendukung parpol dan caleg tertentu dalam pileg serta untuk mendukung salah satu kandidat dalam pilpres. Di sinilah tantangan terhadap KASN sebagai salah satu dari empat pilar manajemen ASN untuk mewujudkannya.

Pasal 27 UU ASN menegaskan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Keberadaannya akan menambah panjang jumlah lembaga-lembaga quasi negara (state auxiliary agencies) dalam struktur dan tatanan kenegaraan. Komisi/lembaga negara independen ini terkait erat dengan kedudukan Presiden RI yang selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi dan manajemen ASN sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 Ayat (1) UU ASN.

KASN ini oleh karenanya berkedudukan sangat strategis karena sebagaimana disebut dalam ketentuan Pasal 25 Ayat (2) huruf b, menerima sebagian kekuasaan Presiden RI yang berkaitan dengan kewenangan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Dengan "*trade mark*" nya sebagai lembaga independen, KASN ini bertujuan sangat signifikan pula bagi terwujudnya birokrasi negara yang menjadi dambaan publik, sebagaimana disebut dalam Pasal 28 UU ini, yaitu:

- a. Menjamin terwujudnya sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN;
- b. Mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat NKRI;
- c. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme;
- d. Mewujudkan pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;

- e. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
- f. Mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Untuk itu, terma "mandiri" sebagai ciri utamanya akan menjadi energi besar dalam peran utamanya sebagai pengawas sekaligus evaluator. Independensi, imparialitas dan menjaga jarak dengan "pusat kekuasaan" akan menjadi sumber berintegritas tidaknya lembaga baru ini. Ketujuh komisionernya dituntut tampil sebagai pengurai benang kusut masih buramnya potret birokrasi pemerintah saat ini.

Dalam konteks ini, keberadaan dan kinerja Tim Seleksi (Timsel) yang menurut ketentuan Pasal 39 berwenang menyeleksi anggota KASN yang selanjutnya ditetapkan Presiden, benar-benar dipertaruhkan. Inilah "*entry point*" bagi langkah strategis bagi terwujudnya pegawai ASN yang benar-benar sesuai harapan publik. Kapabilitas, netralitas, dan integritas kelima orang anggota Timsel akan menjadi ujian awal bagi terlahirnya tujuh komisioner KASN yang akan tampil sebagai pendekar-pendekar pembenahan birokrasi pemerintahan negara. Apabila hal itu mewujud, maka segala produknya akan dipandang publik sebagai kredibel, dan akan berimplikasi kepada lahirnya kredibilitas institusi KASN. Demikian pula sebaliknya, apabila Timsel lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan subjektif, pertemanan, perkoncoan, nepotistik dan egoisme personal, akan berdampak kepada makin jauhnya upaya mewujudkan birokrasi pemerintah dambaan rakyat.

Spirit kemandirian ini harus dipertajam karena fungsi KASN yang sangat strategis, yaitu mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah (Pasal 30). Tugasnya pun sangat berat, menurut Pasal 31 Ayat (1) yaitu, menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN, dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada presiden.

Kemandirian seluruh komisionernya yang kemudian akan mendorong kewibawaan institusi ini, teramat penting bila melihat kewenangannya yang akan berhadapan dengan "area politik". Pasal 32 UU ASN menyebutkan wewenang KASN ini adalah:



- a. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian jabatan pimpinan tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi sampai dengan pelantikan pejabat pimpinan tinggi;
- b. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN;
- c. Mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme;
- d. Mewujudkan pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
- e. Menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
- f. Mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Pejabat pimpinan tinggi ini kesetaraan jabatannya adalah jabatan eselon 1a, 1b, dan eselon II, sebagaimana diatur dalam Pasal 131 UU ASN. Dengan demikian, sangatlah tidak sederhana wewenang yang diemban lembaga ini karena sudah bukan rahasia lagi bahwa selama ini promosi jabatan struktural saat ini banyak yang kurang mengindahkan kaidah-kaidah rasional organisasi modern. Tentu, semakin tinggi eselon jabatan yang tersedia, akan sangat kompetitif pula tahapan promosinya, karena akan kait mengait dengan domain kekuasaan politik yang diantaranya diwarnai oleh jaringan pertemanan, kekerabatan dan alasan-alasan primordial lainnya.

Demikian pula sangat "sensitif" bila mencermati wewenang lain dari KASN terkait dengan perilaku aparatur. Tidaklah sederhana wewenangnya untuk mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN. Nilai dasar sebagai salah satu prinsip ASN sebagai profesi (Pasal 3 huruf a) dalam dunia empirik benar-benar tidaklah gampang diwujudkan. Sebagaimana disebut dalam Pasal 4, nilai-nilai dasar ini terdiri dari:

1. Memegang teguh ideologi Pancasila;
2. Setia dan mempertahankan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
3. Mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
4. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;

5. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif
6. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
7. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
8. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
9. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
10. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
11. Menghargai komunikasi, konsultasi dan kerjasama;
12. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
13. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
14. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Demikian pula akan menjadi tantangan tersendiri bagi KASN dalam mengimplementasikan kewenangan untuk mengawasi dan mengevaluasi penerapan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN. "Code of conduct" yang menurut ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UU ini bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN ini, dituangkan lebih lanjut dalam Pasal 5 Ayat (2) yang berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

1. Melaksanakan tugas dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi;
2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
3. Melayani dengan sikap hormat, sopan dan tanpa tekanan;
4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
7. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
8. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;

9. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
10. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
11. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

Konsistensi dan ketegaran para komisioner mutlak dibutuhkan, karena salah satu tahap krusial dari pengawasan adalah membandingkan antara standar dengan hasil. Dengannya, akan tampak apakah segala sesuatunya telah berjalan on the right track atau ada distorsi. Ini teramat penting digarisbawahi, mengingat sungguh berat kelima wewenang di pundak KASN untuk turut membangun ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik.

Hal lain yang sangat mungkin menjadi tantangan dan kendala institusional bagi lembaga ini adalah terkait dengan "status atau predikat" kelembagaannya yang akan berimplikasi kepada status atau predikat jabatan ketujuh komisionernya. Ketentuan UU ini, khususnya yang mengatur KASN mulai Pasal 27 sampai dengan Pasal 42 sama sekali tidak menyebut bahwa dirinya sebagai lembaga negara. Dengan kata lain, ketujuh komisionernya tidak berhak dipredikati sebagai pejabat negara. Rincian pejabat yang dinamakan sebagai pejabat negara dalam UU ini sebagaimana tersebut dalam Pasal 122 sama sekali tidak menyebutkan ketujuh komisionernya sebagai pejabat negara. Komisioner komisi negara independen yang dalam ketentuan tersebut disebut sebagai pejabat negara, dan yang keberadaan lembaganya diatur dengan UU hanyalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sebagaimana tersebut dalam Pasal 122 huruf i.

KPK, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 3 secara eksplisit disebut sebagai lembaga negara. Kelima komisionernya secara eksplisit pula dinamakan sebagai pejabat negara sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 21 Ayat (3) UU tersebut.

Padahal, komisi atau lembaga negara independen lainnya ada yang disebut sebagai lembaga negara, sehingga seluruh komisionernya sangat boleh jadi berhak untuk dipredikati sebagai pejabat negara. Misalnya,

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang dibentuk dengan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, dan yang sebelumnya bernama Komisi Ombudman Nasional (yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000) ini, sekurang-kurangnya disebut dua kali dalam dua UU yang berbeda. Ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 secara eksplisit menyebut bahwa ORI adalah lembaga negara. Demikian pula ketentuan Pasal 1 angka 13 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara. Dengan demikian, kesembilan anggotanya sangat boleh jadi berhak dipredikati sebagai pejabat negara, meskipun tidak ada satupun ketentuan dalam kedua UU tersebut yang menyebutnya demikian.

Demikian pula Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaga yang pada era pemerintahan sebelumnya dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM, meskipun dalam UU tersebut tidak disebut sebagai lembaga negara, tetapi dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis disebut bahwa Komnas HAM sebagai lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat lembaga negara. Oleh karenanya seluruh komisionernya sangat boleh jadi berhak pula dinamakan pejabat negara.

Rupanya, terkait dengan status kelembagaan ini, "nasib" KASN setali tiga uang dengan komisi negara independen lainnya, diantaranya Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Komisi Informasi. Dalam UU yang masing-masing mengaturnya, ketiga lembaga tersebut semua sekali tidak dinamakan sebagai lembaga negara, sehingga karenanya seluruh komisionernya sangat boleh jadi tidak disebut sebagai pejabat negara.

Hal ini sangat mungkin menjadi kendala institusional, karena implementasi wewenang yang melekat pada KASN tentu akan berbanding lurus dengan hak-hak institusi dan hak-hak yang melekat pada tiap komisionernya, diantaranya terkait hak-hak keuangan dan protokoler. Bukan rahasia lagi bahwa terdapat indikasi kuat adanya perlakuan diskriminatif dalam hak-hak keuangan komisi-komisi/ lembaga negara independen yang tidak secara eksplisit disebut sebagai lembaga negara apabila dibandingkan dengan hak-hak yang diterima

komisi/lembaga-lembaga negara independen yang disebut sebagai lembaga negara, serta lembaga-lembaga negara yang keberadaannya termaktub dalam UUD 1945 yang kemudian diperkuat dalam bentuk UU untuk masing-masing lembaga negara.

Apabila dilihat dari kedudukannya sebagai komisi/lembaga negara independen, sebenarnya KASN bukanlah merupakan institusi yang baru sama sekali. Karena, dalam UU No. 43 Tahun 1999, sebagai perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pada Pasal 13 Ayat (3) dinyatakan bahwa untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijaksanaan manajemen PNS dan memberikan pertimbangan tertentu, dibentuk Komisi Kepegawaian Negara. Namun demikian, terdapat satu perbedaan mendasar dengan KASN, karena Komisi Kepegawaian Negara ini dua orang komisionernya (Ketua dan Sekretaris Komisi) secara *ex-officio* menjabat sebagai Kepala dan Wakil Kepala Badan Kepegawaian Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Ayat (4) dan Ayat (5) UU tersebut.

Dengan demikian, secara formal prosedural tampak secara eksplisit bahwa KASN yang dibentuk dengan UU ASN ini membawa spirit kemandirian dan independensi institusional yang sangat besar. Tampak pula kewibawaan institusi ini apabila dilihat dari persyaratan anggota/komisionernya sebagaimana tersebut dalam Pasal 38 Ayat (2) UU ASN serta tahapan seleksinya sebagaimana tersurat dalam Pasal 39.

Selain itu, aspek lain yang akan sangat menentukan kinerja KASN adalah dukungan sekretariat yang sepenuhnya merupakan PNS. Perannya sangat besar sebagai supporting staff bagi pelaksanaan tugas dan wewenang para komisioner, serta sekaligus sebagai *the operating core* dalam tugas-tugas teknis operasional. Sangat diperlukan adanya hubungan kerja yang harmonis dan bersifat chemistry diantara keduanya. Demikian pula peranan dari para asisten dan pejabat fungsional keahlian yang keberadaannya diatur dalam Pasal 36 UU KASN. Apabila melihat persyaratan asisten KASN sebagaimana tersebut dalam Pasal 36 Ayat (3) dan Ayat (4) terkandung harapan besar untuk lahirnya sosok KASN yang benar-benar sesuai harapan.

E. PENUTUP

UU ASN yang diundangkan tanggal 15 Januari 2014 ini menitahkan agar KASN ini harus terbentuk paling lama enam bulan sejak

diundangkan. Kini kiprah nyatanya ditunggu untuk membenahan birokrasi di republik ini. Ketujuh komisioner yang ditetapkan presiden akan membuka lembaran baru dalam sejarah keparaturnegaraan di tanah air.

Demikian pula untuk dapat tereksekusinya berbagai ketentuan UU ini diperlukan tindak lanjut oleh institusi-institusi terkait sesuai dengan sistem hukum yang berlaku, baik yang bersifat pengaturan (*regeling*) maupun penetapan (*bechikking*). Dalam konteks ini, tidak kurang dari 19 peraturan pemerintah (PP) yang harus ditetapkan, serta empat peraturan presiden, dua keputusan presiden, satu peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi, dua keputusan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi serta satu peraturan KASN.

Tentu saja seluruh implementasi kebijakan yang tertuang dalam UU ini akan efektif antara lain apabila didukung oleh lahirnya berbagai peraturan turunannya yang tidak bermasalah, alias tidak bersifat bad policy. Dari perspektif kebijakan publik, hal ini diindikasikan oleh kebijakan yang muatannya bersifat confuse, overlapping, multi interpretatif, ambiguity, kontradiktif dan tidak operasional.

Untuk mengubah potret buram birokrasi pasti akan banyak kendala menghadang. Sebagai institusi pendatang baru, tentu para komisionernya telah memiliki formula jitu, selain tentunya bekal kapabilitas, integritas dan profesionalitas. Harapannya, mewujudkan Indonesia modern dan demokratis yang ditopang oleh birokrasi meritokratik. Kepada KASN lah, asa itu dilabuhkan. Selamat datang KASN. Semoga.

REFERENSI

- Abdullah, S. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia, dalam Alfian dan Nazaruddin Syamsudin (penyunting). Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Albrow, M. 1996. *Birokrasi (terjemahan)*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Beetham, D. 1990. *Birokrasi (terjemahan)*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Benveniste, G. 1994. *Birokrasi (terjemahan)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Blau, P. M. dan M. W. Mayer. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern (terjemahan)*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.
- Cooper, P. J. dkk. 1998. *Public Administration for The Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.

- Darwin, M. 1993. *Demokratisasi Birokrasi di Indonesia, dalam Riza Noer Arfani (ed.) Demokrasi Indonesia Kontemporer*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Gedeona, H. T. 2011. Strategi Penyusunan Standar Pelayanan Publik dengan Pendekatan Partisipasi Masyarakat dan Stakeholders. *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN*, Vol. VIII (3): 303.
- Howlett, M. dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Imawan, R. 1990. *Menciptakan Birokrasi yang Responsif untuk Pembangunan Martabat Manusia, dalam Sofian Effendi, dkk (penyunting). Membangun Manusia, Peranan Manusia dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Lubis, S. B. dan Martani Huseini. 1987. *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*. Jakarta: PAU Ilmu-ilmu Sosial UI Press.
- MacLean, I. 1989. *Public Choice. An Introduction*. New York: Basil Blackwell Inc.
- Nanus, B. 2001. *Kepemimpinan Visioner. Menciptakan Kesadaran Akan Arah dan Tujuan di Dalam Organisasi (terjemahan)*. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- Narayanan, V. K. dan Raghu Nath. 1993. *Organization Theory. A Strategic Approach*. Boston: Richard D. Irwin, Inc.
- Ranson, S. dan John Stewart. 1994. *Management for the Public Domain. Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin's Press.
- Rewansyah, A. 2010. *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: CV. Yuantianas.
- Setiawan, A. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Siagian, S.P. 1998. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1994. *Patologi Birokrasi. Analisis, Identifikasi dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sjamsudin, N. 1993. *Dinamika Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Utama.
- Thoha, M. 1994. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Trilestari, E. W. 2008. *Reformasi Administrasi dengan Pendekatan "Systems Thinking" Mengkonstruksi Birokrasi dalam Mengatasi Kompleksitas Permasalahan untuk Suatu Perubahan*. *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN*, Vol. V (3).
- TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
- TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- TAP MPR No. II/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan untuk Mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional.
- UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.
- UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- PP No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.
- PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.