

# IMPLIKASI MORATORIUM PENERIMAAN CPNS TERHADAP OPTIMALISASI REFORMASI BIROKRASI\*

Dewi Sendhikasari Dharmaningtias

## *Abstract*

*Moratorium of new recruitment of civil servant (CPNS) has been set by the government in the framework of budget savings and improving management of human resources (HR). The HR policies is carried out under the direction of policy in the grand design and road map of the national bureaucratic reforms. The aims of this article to analyze steps and the implications taken by the government in managing the re-organization of PNS and Its staff by issuing the moratorium policy. This policy, in addition to cut personnel expenditure budget, is also intended to restructure civil servants and their organization in order to optimize the bureaucratic reform agenda.*

*Keywords: Moratorium Policy, civil servant, bureaucratic reform.*

## **Abstrak**

Moratorium penerimaan pegawai baru (CPNS) telah ditetapkan pemerintah dalam rangka penghematan anggaran dan pengelolaan sumber daya manusia (SDM) aparatur. Kebijakan pengelolaan SDM aparatur dilaksanakan berdasarkan arah kebijakan dalam *Grand Design* dan *Road Map* Reformasi Birokrasi. Tulisan ini untuk menganalisis langkah-langkah dan implikasi yang dilakukan pemerintah dalam menata ulang organisasi PNS dengan mengeluarkan kebijakan moratorium tersebut. Dengan adanya kebijakan ini, selain bertujuan untuk penghematan anggaran belanja pegawai, juga harus dijadikan upaya penataan organisasi dan PNS dalam rangka optimalisasi agenda reformasi birokrasi terutama bidang SDM aparatur di Indonesia.

**Kata Kunci:** Moratorium, Pegawai Negeri Sipil, Reformasi Birokrasi

---

\* Tulisan ini sudah memperoleh masukan dan koreksi dari Mitra Bestari DR. Lili Romli, M.Si Peneliti pada Pusat Penelitian (P2P) LIPI. Atas masukan dan koreksinya disampaikan terima kasih. Tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi telah berjalan seiring dengan berjalannya reformasi di bidang politik, hukum, dan ekonomi. Reformasi birokrasi yang sedang dijalankan bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, pelaksanaan reformasi di bidang birokrasi mengalami ketertinggalan dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Oleh karena itu, pada tahun 2004, pemerintah telah menegaskan kembali akan pentingnya penerapan prinsip-prinsip *clean government* dan *good governance* yang secara universal diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, program utama yang dilakukan pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi.<sup>2</sup>

Reformasi politik yang berlangsung dengan cepat sejak 1998 ternyata menimbulkan dampak yang besar pada sistem pendukung penyelenggaraan negara yang kalau tidak diperbaiki akan merusak sendi-sendi aparatur negara yang profesional yang menerapkan sistem manajemen aparatur negara yang meritokratik. Akibatnya, sistem pemerintahan termasuk pranata yang diperlukan untuk mendukung sistem politik demokratis dan sistem ekonomi pasar yang lebih terbuka belum sepenuhnya tersedia. Salah satu pranata tersebut adalah sistem kepegawaian meritokratik.

Landasan hukum untuk sistem kepegawaian meritokratik yang bertujuan untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya sudah ada yaitu Undang-Undang (UU) Nomor 43 Tahun 1999. Untuk menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari praktek “*spoiled*” dan pengelolaan aparatur negara betul-betul terlaksana secara meritokratik. UU tersebut memperkenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian negeri yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah pusat dan daerah.<sup>3</sup>

---

1 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, hal: 2.

2 Lampiran, *Ibid*, hal: 2.

3 Sofian Effendi. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional “*Governance Reform: Tata Kepemerintahan dalam Menghadapi Era Demokrasi dan Pasar Terbuka.*” Diselenggarakan oleh Pascasarjana Kebijakan dan Administrasi Publik UGM tgl 28-08-2008.

Adapun reformasi birokrasi berkaitan dengan beberapa area perubahan antara lain yaitu organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Seluruh area perubahan tersebut diharapkan dapat dilaksanakan dalam reformasi birokrasi. Salah satu area perubahan yang sangat berpengaruh dalam kehidupan birokrasi di Indonesia adalah sumber daya manusia (SDM) aparatur. SDM aparatur sangat berperan dalam birokrasi karena merupakan aktor yang melaksanakan birokrasi itu sendiri. Birokrasi tidak akan berjalan tanpa adanya SDM aparatur.<sup>4</sup>

Dalam menjalankan reformasi birokrasi di bidang SDM aparatur, maka pemerintah berusaha untuk menata dan mengelola kembali organisasi dan kepegawaian di birokrasi pemerintahan. Organisasi dan kepegawaian dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia masih belum tertata dan terkelola dengan baik, terutama di daerah-daerah yang membutuhkan pegawai-pegawai dalam segi kuantitas maupun kualitas yang tidak merata. SDM aparatur negara Indonesia (PNS) saat ini berjumlah 4.732.472 orang (data BKN per Mei 2010). Masalah utama SDM aparatur negara adalah alokasi dalam hal kuantitas, kualitas, dan distribusi PNS menurut teritorial (daerah) tidak seimbang, serta tingkat produktivitas PNS masih rendah. Manajemen sumber daya manusia aparatur belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme, kinerja pegawai dan organisasi. Selain itu, sistem penggajian pegawai negeri belum didasarkan pada bobot pekerjaan/jabatan yang diperoleh dari evaluasi jabatan. Gaji pokok yang ditetapkan berdasarkan golongan/ pangkat tidak sepenuhnya mencerminkan beban tugas dan tanggung jawab. Tunjangan kinerja belum sepenuhnya dikaitkan dengan prestasi kerja dan tunjangan pensiun belum menjamin kesejahteraan.<sup>5</sup> Hal itu menambah beban anggaran negara dalam sektor birokrasi, sehingga mengakibatkan ongkos birokrasi menjadi mahal.

Menurut catatan Fitra, ada 10 hal yang menyebabkan ongkos birokrasi menjadi mahal. *Pertama*, pemberian remunerasi. Pemberian remunerasi bagian dari reformasi birokrasi, karena dianggap rendahnya gaji malah menyebabkan birokrasi yang korup dan berkinerja rendah. *Kedua*, kenaikan gaji pegawai. Dalam lima tahun terakhir berturut-turut pemerintah meningkatkan gaji PNS, TNI/ Polri antara 5 persen sampai 15 persen. *Ketiga*, Istana menggemukkan birokrasi. Sejak terpilih untuk kedua kalinya, presiden SBY membentuk

---

4 Lampiran, *Op.cit*, hal: 16.

5 Lampiran, *Ibid*, hal. 9

kabinet yang mengakomodasi seluruh anggota koalisinya dengan jumlah 34, yang merupakan batas maksimal pembentukan Kementerian/Lembaga dan menambah 10 jabatan wakil menteri yang sampai saat ini belum jelas pembagian kerjanya dengan menteri maupun pejabat eselon I. *Keempat*, banjir Komisi. Lembaga kepresidenan semakin gemuk strukturnya dengan terbentuknya lembaga di lingkungan Istana seperti staf khusus, staf pribadi, juru bicara, unit kerja, satgas, dan lain-lain. *Kelima*, kebijakan pegawai tanpa mempertimbangkan anggaran. *Keenam*, tunjangan pegawai daerah. *Ketujuh*, skema dana perimbangan. *Kedelapan*, politisasi birokrasi, terkait sistem rekrutmen pegawai yang sarat politisasi dan KKN. *Kesembilan*, tidak ada rasio pegawai berdasarkan karakteristik daerah. *Kesepuluh*, pemekaran daerah, yang berkonsekuensi terhadap kebutuhan akan pegawai baru di daerah pemekaran tersebut.<sup>6</sup>

Dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi dan mengoptimalkan kinerja SDM serta efisiensi anggaran belanja pegawai yang telah ada perlu dilakukan penataan organisasi dan penataan Pegawai Negeri Sipil (*rightsizing*). Selanjutnya dalam melaksanakan penataan organisasi dan penataan Pegawai Negeri Sipil (PNS) perlu dilakukan penundaan sementara penerimaan CPNS. Oleh karena itu, salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah adalah penerapan moratorium (penundaan sementara) rekrutmen PNS. Adapun kebijakan moratorium PNS tersebut ditetapkan dengan Peraturan Bersama tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang ditandatangani oleh 3 (tiga) Menteri yaitu Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi (RB), Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan pada tanggal 24 Agustus 2011. Penandatanganan ini diharapkan mampu membuat gambaran jumlah pegawai yang tepat dan berkualitas karena reformasi birokrasi jika berhasil akan mampu menghemat belanja pegawai. Komitmen ini agar pemerintah daerah lebih mengutamakan pembangunan infrastruktur. Saat ini pemerintah pusat hanya bisa merekomendasikan agar pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal mencapai 20 persen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan belanja pegawai tidak melebihi 50 persen. Bagi pemerintah daerah yang tidak mampu mengalokasikan 20 persen APBD untuk belanja modal disarankan untuk tidak menambah pegawai.

---

6 Seperti yang disampaikan oleh Sekjen Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra), Yuna Farhan via rilis yang dikirim Minggu (24-07-2011). Pada "Moratorium PNS saja tak mampu pangkas ongkos birokrasi" <http://www.detiknews.com/read/2011/07/24/183540/1688262/10/moratorium-pns-saja-tak-mampu-pangkas-ongkos-birokrasi> diakses 16 September 2011.

Moratorium ini, menurut Menteri Keuangan Agus Martowardojo, bukan berarti tidak ada penerimaan PNS sama sekali yang berarti ada beberapa pengecualian seperti penerimaan pegawai honorer. Total biaya tambahan untuk belanja pegawai mencapai Rp 7 triliun. Namun, pemerintah hanya mencari tambahan Rp 3 triliun lantaran Rp 4 triliun merupakan dana yang bisa dihemat karena adanya pegawai pensiun selama tiga tahun terakhir. Penandatanganan SKB diharapkan mampu membuat gambaran jumlah pegawai yang tepat dan berkualitas karena reformasi birokrasi jika berhasil akan mampu menghemat belanja pegawai. Namun demikian yang agak sulit dikontrol adalah penerimaan pegawai negeri di pemerintah daerah karena jumlah aparat birokrasi di daerah menyedot APBD mencapai lebih dari 50 persen.<sup>7</sup>

Selain itu, berkaitan dengan kesejahteraan PNS dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Tahun 2012, pemerintah pusat mengalokasikan belanja pegawai Rp 215,7 triliun atau 2,7 persen dari produk domestik bruto. Meski merencanakan adanya moratorium PNS, pemerintah tetap menambah anggaran belanja Rp 32,9 triliun atau naik 18 persen ketimbang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) Tahun 2011 karena pemerintah menjanjikan kenaikan gaji PNS sebesar 10 persen tahun depan. Belanja pegawai ini merupakan belanja terbesar dalam postur RAPBN 2012 yang mencapai 22,6 persen dari belanja pemerintah pusat.<sup>8</sup>

Adapun Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi (RB) memastikan penerapan moratorium (penghentian sementara) rekrutmen PNS mulai berlaku pada 1 September 2011 sampai dengan 31 Desember 2012. Terkait hal tersebut, pihaknya sedang melakukan pengkajian dan pemetaan terhadap daerah-daerah yang kelebihan pegawai, termasuk harmonisasi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan revisi terhadap PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah. Berdasarkan data yang dimiliki, jumlah PNS pada 2003 sekitar 3,7 juta, naik cukup signifikan menjadi 4,7 juta pada 2011 dengan perincian jumlah PNS di pusat sebesar 916.493 pegawai dan daerah 3.791.837 pegawai atau 1,98% dari total penduduk Indonesia. Meski demikian, jumlah tersebut dinilai masih moderat dan rasional, terutama bila

---

7 Pernyataan Menteri Keuangan, Agus Martowardojo dalam "Tiga Menteri Teken SKB Bersama", (<http://www.tempo.co/hg/bisnis/2011/08/24/brk,20110824-353290,id.html> diakses 16 September 2011 diolah).

8 "Tiga Menteri Teken SKB Bersama", *Ibid.*

dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti Malaysia yang jumlah pegawai pemerintahannya mencapai 3,7%, Vietnam 2,1%, Filipina 2,9%, bahkan Brunei Darussalam 11,4%.<sup>9</sup>

Namun demikian, menurut Sekretaris Kementerian PAN dan RB, Tasdik Kinanto, masa moratorium bisa diperpanjang jika hasilnya belum ditemukan adanya perubahan dalam masalah penataan kepegawaian. Tasdik mengatakan, moratorium ini bersifat selektif. Dimana, instansi masih bisa menerima CPNS tapi hanya terbatas pada beberapa formasi saja, diantaranya, tenaga kesehatan, guru, sipir penjara dan formasi yang dianggap memang sangat mendesak. Adapun moratorium tersebut tidak terpisahkan dari kebijakan reformasi birokrasi, yang salah satu area perubahan adalah sumber daya aparatur negara dan saat ini sedang berada dalam tahap penyempurnaan, pembenahan, serta penataan aparatur negara. Selama selang waktu moratorium tersebut, pemerintah daerah dan pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi dan validasi kinerja pegawai yang nantinya akan dilakukan evaluasi. Khusus dari kebijakan tersebut bisa memperoleh hasil dan manfaat dari segi efisiensi anggaran dan efisiensi aparatur. Seberapa jauh itu tercapai akan dievaluasi. Jika ternyata dibatas pemberlakuan moratorium belum ada perubahan positif, moratorium ini bisa diperpanjang. Untuk itu, pihaknya mendesak pemerintah pusat dan daerah agar setelah pemberlakuan moratorium segera melakukan perbaikan kinerja, memvalidasi serta mengevaluasi *job description* aparatur dan juga melakukan analisis jabatan.<sup>10</sup>

## B. Perumusan Masalah

Pembangunan sumber daya manusia (SDM) aparatur negara memerlukan suatu perencanaan yang matang dan landasan hukum yang tegas. Selama ini yang terjadi adalah perencanaan kebutuhan pegawai tidak mencerminkan kebutuhan nyata organisasi, seringkali dimuati kepentingan politis yang populis tetapi mengorbankan kualitas. Adanya isu putera daerah sebagai dampak dari pelaksanaan otonomi daerah juga menguat. Rekrutmen dan seleksi tidak mampu menjaring CPNS yang handal dan profesional. Pengembangan dan pembinaan pegawai bersifat seremonial, tidak didasarkan *training needs analysis* (TNA) sehingga pendidikan dan pelatihan tidak memberikan kontribusi yang

---

9 Moratorium CPNS akan dimulai September 2011. (<http://informasicpnsbumn.com/berita/moratorium-cpns-akan-dimulai-september-2011.html> diakses 16 September 2011 diolah).

10 Pernyataan Sekretaris Kementerian PAN dan RB, Tasdik Kinanto dalam "Jika hasilnya masih negatif moratorium CPNS bisa diperpanjang" (<http://informasicpnsbumn.com/berita/jika-hasilnya-masih-negatif-moratorium-cpns-bisa-diperpanjang.html> diakses 16-09-2011 diolah).

positif bagi peningkatan kinerja pegawai. Hal itu berdampak pada tingkat profesionalisme yang rendah, kemampuan pelayanan yang tidak optimal, rendahnya tingkat *reability*, *assurance*, *tangibility*, *empathy* dan *responsiveness*, tidak memiliki tingkat integritas sebagai pegawai pemerintah, tingginya penyalahgunaan wewenang (KKN), tingkat kesejahteraan yang rendah, serta tingkat disiplin pegawai.<sup>11</sup>

Oleh karena itu, rencana penghentian perekrutan PNS dirasa sangat mendesak sebab selain berbagai permasalahan terkait SDM aparatur birokrasi, komposisi belanja anggaran negara baik itu APBN maupun APBD saat ini umumnya tidak sehat. Belanja pegawai umumnya jauh lebih besar ketimbang belanja publik atau anggaran yang digunakan untuk pelayanan publik dan pembangunan, terutama di daerah. Kebijakan moratorium ditempuh karena belanja pegawai suatu daerah lebih besar dibandingkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dimiliki. Menurut Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, saat ini belanja pegawai di 294 kabupaten/kota lebih dari 50 persen APBD. Di 116 kabupaten/kota malah mencapai lebih dari 60 persen. Bahkan, ada daerah yang mengalokasikan belanja pegawai lebih dari 70 persen dari APBD.<sup>12</sup> Namun, ahli kebijakan publik dari Universitas Indonesia, Andrinof A Chaniago, menilai keputusan pemerintah untuk melakukan moratorium penerimaan calon PNS semestinya bukan sekadar bagian dari agenda penghematan APBN/APBD untuk belanja pegawai negeri semata. Moratorium harus diletakkan dalam agenda reformasi birokrasi.

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, maka perlu dikaji bagaimana implikasi kebijakan moratorium penerimaan CPNS terhadap optimalisasi reformasi birokrasi?

### C. Kerangka Pemikiran

Birokrasi seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut, seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan

---

11 Agustinus Sulistyono Tri P. Pengelolaan Kepegawaian (PNS) sebagai *Key Leverage* Reformasi Birokrasi di Indonesia. Disampaikan pada kegiatan *workshop* dalam *Dies XV* dan temu Alumni MAP UGM Yogyakarta, 28-30 Agustus 2008 (diolah).

12 SKB Moratorium PNS Resmi Ditandatangani” (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/08/24/15160572/SKB.Moratorium.PNS.Resmi.Ditandatangani> diakses pada 16 September 2011).

pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat.<sup>13</sup>

Birokrasi dalam perkembangannya menjadi instrumen kekuasaan. Tanpa adanya perbandingan dalam memainkan peranan, birokrasi mengubah spirit manusia yang cenderung mencari kebenaran dan kebebasan, yang dalam birokrasi masih dianggap sebagai hambatan dari kekuasaan. Di Indonesia, keberadaan birokrasi di lingkungan akan terasa apabila ada kebutuhan hidup yang perlu dipenuhi dan harus berhadapan dengan organisasi pemerintah maupun swasta. Sistem manajemen yang diterapkan dalam organisasi pemerintahan sangat terikat pada hierarki, aturan, dan garis politik yang dijalankan secara komando. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada hakikatnya menunjukkan bahwa ciri *bureaucratic polity* mewarnai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kewenangan birokrasi *vis-avis* masyarakat masih amat menonjol. Di dalam konteks seperti ini, seberapa jauh peranan birokrasi dalam mewujudkan demokrasi ekonomi amat ditentukan oleh persepsi birokrat tentang fungsi normatifnya.<sup>14</sup>

Dari berbagai model birokrasi mulai dari *weberian* sampai munculnya paradigma baru dalam manajemen sektor publik yaitu *New Public Management* (NPM). Penggunaan paradigma NPM menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender.<sup>15</sup> Osborne dan Plastrik dalam *Banishing Bureaucracy* memperkenalkan 5 (lima) strategi dalam memangkas birokrasi yaitu strategi inti, strategi konsekuensi, strategi pelanggan, strategi kontrol, dan strategi budaya. Terkait dengan konsep *Banishing Bureaucracy*, moratorium penerimaan CPNS juga merupakan salah satu strategi memangkas birokrasi. Lima strategi *Banishing Bureaucracy* tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini:<sup>16</sup>

---

13 Miftah Thoha. 2004. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

14 Tjokrowinoto, 2001:17 dalam Hessel Nogi S. T. "Manajemen Publik". Jakarta: Grasindo, 2005. Hal. 103.

15 Irani, Ivy Silfia dan Tri Aswanto. 2010. *Reinventing Government*. (<http://www.itjen.kkp.go.id/artikel/artikel-pengawasan/reinventing-government> diakses 16 September 2011).

16 David Osborne dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirasaha*. Jakarta: Penerbit PPM.

Tabel 1.1  
Lima Strategi dalam *Banishing Bureaucracy (Five C's)*

Lima Strategi		
Pendongkrak	Strategi	Pendekatan
Tujuan	Strategi Inti	Kejelasan Tujuan Kejelasan Peran Kejelasan Arah
Insentif	Strategi Konsekuensi	Persaingan Terkendali Manajemen Perusahaan Manajemen Kinerja
Pertanggungjawaban	Strategi Pelanggan	Pilihan Pelanggan Pilihan Kompetitif Pemastian Mutu Pelanggan
Kekuasaan	Strategi Pengendalian	Organisasional Pemberdayaan Karyawan Pemberdayaan Masyarakat
Budaya	Strategi Budaya	Menghentikan Kebiasaan Menyentuh Perasaan Mengubah Pikiran

Sumber: David Osborne dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*.

Reformasi merupakan satu tuntutan yang sekaligus aset dalam pengembangan sistem pemerintahan dan perilaku birokrasi yang lebih modern terutama yang berkaitan dengan pemberdayaan birokrasi dalam menangkap berbagai gejala dinamika masyarakat. Disinilah pola pengembangan birokrasi dengan melihat dinamika reformasi sangat penting, sehingga kontrol publik terhadap keserasian kinerja dan tuntutan reformasi dapat dievaluasi lagi.<sup>17</sup>

Reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antarfungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (*level*) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/ rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi nasional perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Upaya tersebut membutuhkan

17 Yuyun Purbokusumo. et.al. 2006. Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (*Integrated Civil Service Reform*) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bekerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.

suatu *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi yang mengikuti dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga menjadi suatu *living document*.<sup>18</sup>

Dalam melaksanakan reformasi, pemerintah membentuk *Grand Design* Reformasi Birokrasi. *Grand design* Reformasi Birokrasi bertujuan untuk memberikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional selama kurun waktu 2010-2025 agar reformasi birokrasi di Kementerian/ Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga dan berkelanjutan. *Grand design* Reformasi Birokrasi (GDRB) 2010-2025 menjadi pedoman dalam penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) 2010-2014 yang selanjutnya akan menjadi pedoman bagi K/L dan Pemda dalam menyusun *road map* masing-masing dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

RMRB 2010-2014 merupakan acuan langkah-langkah/ tahapan pelaksanaan reformasi birokrasi pada tingkat makro, tingkat meso, dan tingkat mikro. Setiap tahap pelaksanaan reformasi diharapkan akan memberikan dampak penguatan pada langkah berikutnya. Secara garis besar pelaksanaan reformasi birokrasi 2010-2014 dapat diuraikan pada tingkat makro. Salah satunya yaitu Program Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur pada tingkat makro (2010-2014). Program ini bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme SDM Aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi, serta pengembangan kualitas aparatur yang berbasis kompetensi dan transparan. Selain itu, program ini juga diharapkan mampu mendorong mobilitas antaraparatur daerah, antaraparatur pusat, dan antar aparatur pusat dan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan. Target yang ingin dicapai melalui program ini adalah:<sup>19</sup>

1. Meningkatnya ketaatan terhadap pengelolaan SDM Aparatur;
2. Meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan SDM Aparatur;
3. Meningkatnya disiplin SDM Aparatur;
4. Meningkatnya efektivitas manajemen SDM Aparatur;
5. Meningkatnya profesionalisme SDM Aparatur.

---

18 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010. "Grand design Reformasi Birokrasi 2010-2025". Hal. 3.

19 Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010. *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Adapun Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981:1) adalah apapun pilihan pemerintah pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Sedangkan menurut James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah.<sup>20</sup>

Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pada bagian formasi dan pengadaan disebutkan bahwa “Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi” dan “Setiap Warga Negara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi Pegawai Negeri Sipil.” Selain itu, jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Penerimaan CPNS dapat diartikan sebagai pengadaan CPNS. Pengadaan (*procurement*) adalah fungsi operasional pertama manajemen sumber daya manusia. Pengadaan adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan (pegawai) yang efektif dan efisien membantu tercapainya tujuan perusahaan (instansi birokrasi). Sedangkan menurut Edwin B. Flippo mengatakan bahwa:

*“Recruitment is the process of searching for prospective employees and stimulating them to apply for job in the organizational.”*

Atau dapat diartikan bahwa rekrutmen adalah proses pencarian dan pemikatan para calon pegawai yang mampu bekerja di dalam organisasi.<sup>21</sup>

Adapun penerimaan pegawai atau rekrutmen adalah bagian dari manajemen sumber daya manusia yang merupakan suatu rangkaian proses mencari, menemukan dan menarik pelamar yang kapabel untuk dipekerjakan dalam dan oleh suatu organisasi. Menurut Werthter dan Davis (1996: 596), sumber daya manusia adalah *“the people who are ready, willing, and able to contribute to organizational goals”*. Hal ini diartikan bahwa tujuan sebuah organisasi sangat

---

20 AG. Subarsono. 2006. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

21 Malayu S.P. Hasibuan. 2005. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: PT Bumi Aksara.

tergantung pada sumber daya manusia dari individu-individu yang ada di dalamnya. Semakin berkualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi, maka akan semakin mudah untuk mencapai tujuan.<sup>22</sup>

Pengadaan PNS adalah kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Pada umumnya formasi yang lowong disebabkan adanya PNS yang berhenti, pensiun, meninggal dunia atau adanya perluasan organisasi, yang kemudian ditetapkan dalam keputusan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Pengadaan PNS harus berdasarkan, baik dalam kuantitas maupun kompetensi jabatan yang diperlukan. Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi CPNS setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Syarat-syarat tersebut tidak boleh didasarkan atas jenis kelamin, suku, agama, ras, golongan, atau daerah.

Formasi PNS adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Formasi ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Tujuan penetapan formasi adalah agar satuan-satuan organisasi Negara mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang memadai sesuai beban kerja dan tanggung jawab masing-masing satuan organisasi. Formasi ditetapkan berdasarkan analisis kebutuhan dalam jangka waktu tertentu dengan mempertimbangkan macam-macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan, keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan hal-hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan.<sup>23</sup>

## II. Pembahasan

### A. Gambaran Tentang Moratorium Penerimaan CPNS

Dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi dan mengoptimalkan kinerja sumber daya manusia serta efisiensi anggaran belanja pegawai yang telah ada perlu dilakukan penataan organisasi dan penataan PNS (*rightsizing*). Selanjutnya dalam melaksanakan penataan organisasi dan penataan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan penundaan sementara penerimaan CPNS. Tujuan moratorium bukan sekadar menghentikan penerimaan pegawai. Yang lebih penting adalah, selama penghentian penerimaan itu pemerintah melakukan

---

22 Agus Muhandar. 2000. Implementasi Kebijakan Pengadaan PNS (Studi Kasus di Propinsi Sulteng). Tesis, Magister Administrasi Publik. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

23 Pedoman Formasi PNS. (<http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-formasi-pns.html>) diakses 24 Oktober 2011.

penghitungan ulang seluruh kebutuhan pegawai negeri. Selain itu, juga akan ada evaluasi mengenai struktur organisasi seluruh lembaga pemerintah di pusat maupun daerah. Jika penghitungan dan evaluasi ini selesai, pemerintah akan mendapatkan profil birokrasi yang ideal. Tenggat waktunya adalah akhir tahun 2011. Peraturan Bersama 3 (tiga) Menteri itu juga mengatur sanksi bagi lembaga pusat atau pemerintah daerah yang terlambat menyelesaikan evaluasi dan penghitungan ulang. Sanksi itu antara lain berupa penghapusan hak untuk mendapatkan tambahan formasi dan anggarannya untuk menerima pegawai baru. Lembaga atau instansi itu juga tidak dapat mengembangkan atau menambah organisasinya.<sup>24</sup>

Adapun terkait dengan penataan organisasi dan PNS tersebut, kemudian ditetapkan Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Bersama 3 (tiga) Menteri tersebut disebutkan bahwa dalam rangka penataan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan penghematan anggaran belanja dilakukan penundaan sementara penetapan tambahan formasi untuk penerimaan CPNS. Adapun penundaan sementara atau moratorium tersebut diberlakukan mulai tanggal 1 September 2011 sampai dengan 31 Desember 2012 atau sekitar 1 (satu) tahun 3 (tiga) bulan.<sup>25</sup>

Namun demikian, penundaan sementara penetapan tambahan formasi untuk penerimaan CPNS tersebut dikecualikan bagi:

1. Kementerian/Lembaga yang membutuhkan PNS untuk melaksanakan tugas sebagai tenaga pendidik, tenaga Dokter dan Perawat pada UPT Kesehatan, jabatan yang bersifat khusus dan mendesak, serta memiliki lulusan ikatan dinas sesuai Peraturan Perundang-undangan.
2. Pemerintah daerah yang besaran anggaran belanja pegawai di bawah/kurang dari 50% dari total APBD Tahun 2011 untuk memenuhi kebutuhan pegawai yang melaksanakan tugas sebagai tenaga pendidik; tenaga Dokter, Bidan, dan Perawat; jabatan yang bersifat khusus dan mendesak.
3. Tenaga honorer yang telah bekerja di lembaga pemerintah pada atau

24 Suhartono, Marcus Supriadi. 2011. "Tidak berlaku bagi daerah pemekaran baru". (<http://nasional.kompas.com/read/2011/09/03/16210069/Tidak.Berlaku.bagi.Daerah.Pemekaran.Baru>, diakses 16-September-2011).

25 Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

sebelum tanggal 1 Januari 2005 dan telah diverifikasi dan validasi berdasarkan kriteria yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007, sesuai kebutuhan organisasi, redistribusi dan kemampuan keuangan negara yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Adapun dalam peraturan bersama tersebut disebutkan bahwa selama masa penundaan tersebut dilakukan perhitungan jumlah kebutuhan PNS yang tepat berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja untuk melakukan penataan organisasi (*rightsizing*) dan penataan PNS dalam kerangka pelaksanaan reformasi birokrasi. Untuk menghitung jumlah kebutuhan PNS berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja pada pemerintah pusat, Menteri PAN dan RB melaksanakan langkah-langkah diantaranya meminta para Menteri dan Pimpinan lembaga untuk menghitung jumlah kebutuhan PNS di lingkungan masing-masing sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP.75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.

Untuk menghitung jumlah kebutuhan PNS, didasarkan pada analisis jabatan dan beban kerja pada pemerintah. Adapun 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 PNS yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdayaguna, berhasil guna dan berkelanjutan. Analisis kebutuhan dilakukan berdasarkan: jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang PNS dalam jangka waktu tertentu, prinsip pelaksanaan pekerjaan, dan peralatan yang tersedia.

Analisis kebutuhan pegawai dapat diperoleh melalui analisis jabatan. Analisis jabatan adalah suatu kegiatan mengumpulkan, menilai, dan mengorganisasikan informasi tentang jabatan. Analisis jabatan meliputi:

1. Uraian jabatan atau uraian pekerjaan, yaitu informasi yang lengkap tentang tugas dan berbagai aspek lain dari suatu jabatan atau pekerjaan,
2. Kualifikasi atau syarat-syarat jabatan, yaitu keterangan mengenai syarat-syarat yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk dapat melakukan tugas tertentu misalnya pendidikan tertentu,
3. 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.

Adapun langkah-langkah dalam perumusan jumlah pegawai sesuai Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP.75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS,<sup>26</sup> perlu memperhatikan aspek-aspek dalam perhitungan yaitu :

1. Beban Kerja  
Beban kerja merupakan aspek pokok yang menjadi dasar untuk perhitungan. Beban kerja perlu ditetapkan melalui program-program unit kerja yang selanjutnya dijabarkan menjadi target pekerjaan untuk setiap jabatan.
2. Standar Kemampuan Rata-rata  
Standar kemampuan rata-rata dapat berupa standar kemampuan yang diukur dari satuan waktu yang digunakan atau satuan hasil. Standar kemampuan dari satuan waktu disebut dengan Norma Waktu. Sedangkan standar kemampuan dari satuan hasil disebut dengan Norma Hasil.
3. Waktu Kerja  
Waktu kerja yang dimaksud disini adalah Waktu Kerja Efektif, artinya waktu kerja yang secara efektif digunakan untuk bekerja. Waktu Kerja Efektif terdiri atas Hari Kerja Efektif dan Jam Kerja Efektif.

Sedangkan untuk menghitung jumlah kebutuhan PNS berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja pada Pemerintah Daerah, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melaksanakan langkah-langkah diantaranya menugaskan Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menghitung jumlah kebutuhan PNS di lingkungan masing-masing sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 tahun 2011 tentang Perhitungan Jumlah Kebutuhan PNS Yang Tepat Untuk Daerah dan hasilnya dilaporkan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara paling lambat pada akhir bulan Desember 2011.

Adapun langkah-langkah dalam perumusan jumlah pegawai sesuai Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

---

<sup>26</sup> Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP.75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.

Birokrasi Nomor 26 tahun 2011 tentang Perhitungan Jumlah Kebutuhan PNS Yang Tepat Untuk Daerah antara lain: mengumpulkan data, menghitung jumlah kebutuhan pegawai, merumuskan jumlah kebutuhan pegawai yang tepat pada Pemerintah Daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota dengan cara merekapitulasi seluruh jumlah masing-masing jenis jabatan, dan yang terakhir melakukan evaluasi berdasarkan hasil perhitungan dan perumusan jumlah pegawai.<sup>27</sup>

## **B. Implikasi Moratorium Penerimaan CPNS terhadap *Grand Design* Reformasi Birokrasi**

Sejalan dengan ditetapkannya kebijakan moratorium penerimaan CPNS pada satu setengah tahun kedepan, tidak hanya ditetapkan dalam peraturan bersama, tetapi juga harus sejalan dengan semangat reformasi birokrasi. Oleh karena itu, dalam kebijakan moratorium penerimaan cpns ini perlu diselaraskan dengan arah kebijakan dan tujuan reformasi birokrasi. Adapun moratorium berkaitan dengan SDM aparatur sehingga kebijakan tersebut harus disesuaikan dengan program pada tahapan setiap tingkat pelaksanaan reformasi birokrasi.

Mengacu pada *grand design* reformasi birokrasi 2010-2025 yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 yang dituangkan juga dalam *road map* reformasi birokrasi 2010-2014 yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor: 20 Tahun 2010 terdapat 3 (tiga) tahapan dan program pelaksanaan reformasi birokrasi yang terdiri dari pelaksanaan reformasi birokrasi 2010-2014 pada tingkat makro, tingkat meso, dan tingkat mikro.

Oleh karena itu, implikasi dari moratorium penerimaan CPNS dalam optimalisasi reformasi birokrasi di bidang aparatur negara, salah satunya dapat dilihat pada tahapan pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat makro dalam program penataan sistem manajemen SDM Aparatur yang terdiri dari 5 (lima) target yang harus dicapai yaitu:

1. Meningkatnya ketaatan terhadap pengelolaan SDM Aparatur.

Kebijakan moratorium penerimaan CPNS selain bertujuan untuk menghemat anggaran negara, pemerintah juga melakukan penghitungan ulang seluruh kebutuhan pegawai negeri serta evaluasi mengenai struktur organisasi seluruh lembaga pemerintah di pusat maupun daerah. Oleh karena itu moratorium penerimaan CPNS dapat mendorong instansi-instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah agar lebih taat dalam melaksanakan pengelolaan SDM aparatur.

---

<sup>27</sup> Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 tahun 2011 tentang Perhitungan Jumlah Kebutuhan PNS Yang Tepat Untuk Daerah.

2. Meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan SDM Aparatur.

Pengelolaan SDM aparatur di Indonesia dapat dikatakan sangat berat, karena ini menyangkut sekitar 4,7 juta PNS dan 1 juta lebih tenaga honorer yang harus dikelola oleh pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Selain membutuhkan anggaran yang tidak sedikit, tentunya membutuhkan pengelolaan yang teratur dan baik. Kinerja pemerintah dalam mengelola SDM aparatur harus didasarkan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Transparansi dalam pengelolaan SDM aparatur dapat dilihat dari proses pengadaan pegawai atau rekrutmen yang selama ini selalu disinyalir sebagai ajang jual beli kursi pegawai negeri sipil. Oleh karena itu, dengan adanya moratorium penerimaan CPNS ini dimaksudkan agar semua instansi terkait dapat menata ulang pegawai sekaligus sistem penerimaan pegawai negeri sipil.

3. Meningkatnya disiplin SDM Aparatur.

Dalam hal disiplin SDM aparatur, moratorium penerimaan CPNS diharapkan mampu meningkatkan kedisiplinan pegawai negeri sipil. Dengan dihentikannya penerimaan CPNS dalam suatu instansi atau kelembagaan, berarti tidak ada penambahan pegawai. Hal ini berakibat beban tugas pegawai negeri sipil yang bisa dialokasikan pada pegawai baru, akan tetap dikerjakan oleh pegawai lama sehingga para pegawai tersebut dapat dilihat bagaimana tingkat kedisiplinan dalam mengerjakan tugas pokok dan fungsi mereka.

4. Meningkatnya efektivitas manajemen SDM Aparatur.

Dalam hal efektivitas manajemen SDM aparatur, moratorium penerimaan CPNS dapat dijadikan ajang dalam menata ulang kebutuhan pegawai negeri sipil di seluruh Indonesia. Selain itu juga sistem manajemen kepegawaian dapat diatur dan dikelola dengan lebih baik. Salah satu caranya dengan menetapkan landasan hukum yang tepat dan kuat terhadap pengelolaan SDM aparatur. Saat ini DPR RI dan Pemerintah mulai membahas mengenai RUU Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. RUU ASN ini nanti apabila telah disepakati diharapkan dapat mengubah sistem manajemen kepegawaian di Indonesia sehingga efektivitas manajemen SDM aparatur dapat ditingkatkan menjadi lebih baik dan teratur.

## 5. Meningkatkan profesionalisme SDM Aparatur.

Sama halnya dengan efektivitas manajemen SDM aparatur, dalam hal profesionalisme SDM aparatur, kebijakan moratorium penerimaan CPNS merupakan salah satu cara dalam menata ulang sistem manajemen kepegawaian. Dengan adanya penataan ulang kebutuhan pegawai negeri sipil, dapat dilihat tingkat profesionalisme SDM aparatur karena mereka akan dinilai kinerjanya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya terutama dalam pelayanan publik. Penataan ulang jumlah pegawai, selain untuk meratakan kebutuhan pegawai tiap-tiap instansi kelembagaan, juga dapat meningkatkan profesionalisme pegawai. Tetapi apabila, profesionalisme itu belum dapat tercapai maka kebijakan tersebut perlu diperpanjang sehingga dapat diketahui *outcome* yang lebih signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Jika dikaitkan dengan lima strategi dalam *banishing bureaucracy*, moratorium penerimaan pegawai dapat dilakukan dengan memperhatikan kelima strategi tersebut. Untuk mencapai tujuan moratorium, maka strategi inti dapat dilakukan yaitu dengan melakukan beberapa pendekatan yaitu adanya kejelasan, tujuan, peran dan arah dari adanya kebijakan moratorium tersebut. Kemudian, strategi konsekuensi dilakukan dengan adanya insentif dari adanya moratorium tersebut. Strategi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yaitu persaingan yang terkendali, adanya manajemen organisasi, dan manajemen kinerja untuk mengetahui sejauhmana kinerja aparatur dan organisasi pemerintah atau birokrasi.

Selanjutnya, strategi pelanggan dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban munculnya moratorium tersebut. Strategi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yaitu pilihan pelanggan - masyarakat -, pilihan yang kompetitif, dan adanya pemastian mutu terhadap masyarakat sehingga kebijakan moratorium tersebut dapat dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaannya. Strategi pengendalian dilakukan dengan menggunakan kekuasaan. Pemerintah mempunyai kekuasaan dalam membuat suatu kebijakan. Terkait dengan pelaksanaan moratorium pegawai, strategi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yaitu organisasional, pemberdayaan pegawai, dan pemberdayaan masyarakat. Strategi budaya perlu dilakukan dalam kebijakan moratorium pegawai yaitu menggunakan pendekatan yang sejalan dengan diberlakukannya moratorium dan dalam pelaksanaannya yaitu dilakukan dengan menghentikan kebiasaan-kebiasaan birokrasi yang mengarah pada terbentuknya patologi birokrasi, menyentuh perasaan, dan mengubah pikiran para pegawai agar mau melakukan pembaruan dan lebih terbuka pada reformasi birokrasi.

### III. Penutup

#### A. Kesimpulan

Birokrasi pemerintah harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan profesional (*good governance*). Birokrasi harus sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bekerja untuk memberikan pelayanan prima, transparan, akuntabel, dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Semangat inilah yang mendasari pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Pelaksanaan reformasi birokrasi harus mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Kinerja birokrasi akan meningkat apabila ada motivasi kuat secara keseluruhan. Motivasi akan muncul jika setiap program/ kegiatan yang dilaksanakan mampu menghasilkan keluaran (*output*), nilai tambah (*value added*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem *reward and punishment* yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan.

Reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Selain itu, reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, antara lain:<sup>28</sup>

1. Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
2. Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*;
3. Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;
4. Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
5. Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;
6. Menjadikan birokrasi antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Adapun kebijakan moratorium penerimaan CPNS yang ditetapkan oleh pemerintah menjadi salah satu kebijakan yang mendapatkan pro dan kontra dari masyarakat. Kebijakan ini dianggap mematikan lapangan pekerjaan di sektor birokrasi bagi para pencari kerja terutama yang ingin menjadi PNS.

---

<sup>28</sup> Lampiran, *Op.cit.*, hal. 2-3.

Pekerjaan menjadi PNS memang menjadi salah satu pekerjaan idaman bagi masyarakat. Selain karena bekerja di sektor pemerintahan, PNS juga dianggap sebagai pekerjaan yang mempunyai jaminan di masa pensiun. Oleh karena itu, masyarakat berlomba-lomba untuk menjadi PNS. Di samping adanya pensiun dini dan *zero growth policy* yang pernah dilaksanakan di Indonesia, moratorium ini dianggap sebagai salah satu cara untuk mengendalikan jumlah PNS sehingga diharapkan dengan kebijakan ini dapat menata ulang manajemen SDM aparatur di Indonesia (*rightsizing*).

Moratorium pegawai yang dilakukan secara efektif diharapkan dapat mewujudkan *zero growth* atau menggantikan jumlah PNS yang pensiun. Moratorium dilakukan sebagai bagian dari upaya mengatasi permasalahan kepegawaian sebagai dampak dari berbagai kebijakan sebelumnya. Kondisi kepegawaian tidak terlepas dari adanya otonomi daerah, pemekaran wilayah, pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS, pembentukan satuan organisasi daerah di luar SKPD, pengangkatan beberapa wakil menteri di Kementerian, banyaknya lembaga nonstruktural (LNS) yang ada di Indonesia termasuk pembentukan lembaga baru yang diamanatkan karena pembentukan Undang-Undang baru.

Dengan adanya kebijakan moratorium penerimaan CPNS yang telah ditetapkan dengan Peraturan Bersama tersebut, diharapkan pemerintah dapat menata ulang organisasi dan sistem kepegawaian Indonesia serta dapat melakukan penghematan anggaran belanja pegawai yang semakin meningkat. Jika kebijakan moratorium tersebut berhasil dilaksanakan dan membawa dampak positif bagi birokrasi, maka kebijakan tersebut dapat mendorong reformasi birokrasi ke tujuan yang diharapkan.

## **B. Rekomendasi**

Adanya kebijakan moratorium yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sebaiknya mampu mendorong percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi yang berjalan di Indonesia. Reformasi birokrasi tersebut terkait dengan SDM aparatur. Moratorium dianggap sebagai salah satu kebijakan untuk mengelola sistem kepegawaian, oleh karena itu moratorium sebaiknya mampu dijalankan dengan baik dan dipergunakan untuk menata ulang organisasi dan sistem kepegawaian dalam birokrasi di Indonesia. Namun demikian, dalam menetapkan kebijakan publik, pemerintah pusat sebaiknya lebih mempertimbangkan kemampuan pemerintah daerah karena besarnya anggaran pendapatan daerah yang berbeda-beda. Hal ini juga terkait tingkat permasalahan birokrasi di daerah sangat

kompleks sehingga memerlukan penanganan dan kebijakan yang tepat.

Selain itu, pemerintah pusat wajib mengawasi langkah-langkah yang ditempuh selama pelaksanaan kebijakan moratorium tersebut baik di tingkat pusat maupun daerah, terutama dalam penataan organisasi dan PNS sehingga dapat dinilai apakah kebijakan tersebut masih perlu dilanjutkan atau tidak untuk mencapai tujuan dari reformasi birokrasi di bidang SDM aparatur. Pemerintah pusat juga perlu segera merevisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan birokrasi dan kepegawaian. Salah satunya yaitu RUU Aparatur Sipil Negara (ASN) yang sedang dibahas di DPR yang perlu segera diselesaikan dan disahkan menjadi UU. RUU ASN tersebut diharapkan mampu memperbaiki sistem kepegawaian di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- David Osborne dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara
- Hessel Nogi S. T. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo.
- Purbokusumo, Yuyun et.all. 2006. *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (Integrated Civil Service Reform) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Pemerintah Provinsi DIY bekerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Subarsono, AG.. 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Toha, Miftah. 2004. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada

### Website:

- Irani, Ivy Silfia dan Tri Aswanto. 2010. *Reinventing Government*. <http://www.itjen.kkp.go.id/artikel/artikel-pengawasan/reinventing-government> diakses 16-09-2011.
- Jika hasilnya masih negatif moratorium CPNS bisa diperpanjang. <http://informasicpnsbumn.com/berita/jika-hasilnya-masih-negatif-moratorium-cpns-bisa-diperpanjang.html> diakses 16-09-2011.
- Moratorium CPNS akan dimulai September 2011. <http://informasicpnsbumn.com/berita/moratorium-cpns-akan-dimulai-september-2011.html> diakses 16-September-2011.
- Moratorium PNS saja tak mampu pangkas ongkos birokrasi. <http://www.detiknews.com/read/2011/07/24/183540/1688262/10/moratorium-pns-saja-tak-mampu-pangkas-ongkos-birokrasi> diakses 16 September 2011.
- Pedoman Formasi PNS. <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-formasi-pns.html> diakses 24-10-2011.

Supriadi, Marcus dan Suhartono. Tidak berlaku bagi daerah pemekaran baru” pada <http://nasional.kompas.com/read/2011/09/03/16210069/Tidak.Berlaku.bagi.Daerah.Pemekaran.Baru> diakses 16-09-2011.

SKB Moratorium PNS Resmi Ditandatangani. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/08/24/15160572/SKB.Moratorium.PNS.Resmi>. Ditandatangani diakses 16-09-2011.

Tiga Menteri Teken SKB Bersama. <http://www.tempo.co/hg/bisnis/2011/08/24/brk,20110824-353290,id.html> diakses 16-09-2011.

### **Lain-lain:**

Agustinus Sulistyio Tri P. Pengelolaan Kepegawaian (PNS) sebagai *Key Leverage* Reformasi Birokrasi di Indonesia. Disampaikan pada kegiatan *workshop* dalam Dies XV dan temu Alumni MAP UGM Yogyakarta, 28-30 Agustus 2008.

Muhandar, Agus. 2000. Implementasi Kebijakan Pengadaan PNS (Studi Kasus di Propinsi Sulteng). Tesis, Magister Administrasi Publik. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Naskah Akademik RUU tentang Aparatur Sipil Negara. Komisi II DPR RI, Juni 2011.

Sofian Effendi. Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional “*Governance Reform: Tata Kepemerintahan dalam Menghadapi Era Demokrasi dan Pasar Terbuka.*” Diselenggarakan oleh Pascasarjana Kebijakan dan Administrasi Publik UGM pada tanggal 28-08-2008.

### **Peraturan:**

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP.75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.

Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 02/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010. *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 tahun 2011 tentang Perhitungan Jumlah Kebutuhan PNS Yang Tepat Untuk Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 81 Tahun 2010. *Grand design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.