

Moratorium Rekrutmen CPNS Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi

Oleh:
Marita Ahdiyana
FIS UNY

Abstrak

Besarnya jumlah PNS di Indonesia berimplikasi pada peningkatan beban anggaran negara maupun anggaran daerah. Dalam APBN tahun 2011, anggaran pembangunan hanya tersisa 12 persen dari total anggaran, sedangkan 61 persen digunakan untuk gaji pegawai. Kemenkeu bahkan mencatat ada 124 daerah yang belanja pegawainya menghabiskan 60 persen lebih APBD, atau jika dirinci ada 16 daerah yang menggunakan 70 persen atau lebih dana APBD untuk membayar gaji pegawai, bahkan ada yang mencapai 83 persen. Kebijakan harus diambil pemerintah untuk mengatasi persoalan tersebut. Salah satunya adalah melalui moratorium rekrutmen CPNS. Namun demikian hal tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk mengurangi berat beban anggaran semata, lebih dari itu harus sejalan dengan kerangka reformasi birokrasi yang sudah dicanangkan sebelumnya oleh pemerintah. Pemerintah harus melakukan berbagai upaya untuk mendorong reformasi birokrasi agar tidak terjadi paradoks didalamnya.

Kebijakan yang berbeda dalam penataan CPNS yang dikeluarkan oleh tiga kementerian, menyebabkan pelaksana di daerah mengalami kebingungan dalam melaksanakannya. Beratnya beban anggaran daerah selain disebabkan oleh belanja pegawai, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain seperti pengangkatan Honda, dan pemekaran daerah. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong reformasi birokrasi di Indonesia, antara lain melalui rasionalisasi jumlah pegawai, peningkatan kinerja PNS, dan pendataan kompetensi PNS.

Kata Kunci: moratorium rekrutmen CPNS, reformasi birokrasi, belanja pegawai

Pendahuluan

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri, yakni Menteri Keuangan (Menkeu), Menteri dalam Negeri (Mendagri), dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan dan RB), pada tanggal 24 Agustus 2011, dikeluarkan kebijakan moratorium rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Hal itu berarti bahwa rekrutmen CPNS untuk pusat maupun daerah akan dihentikan untuk sementara waktu. Penerapan kebijakan moratorium CPNS tersebut tinggal menunggu terbitnya Keputusan Presiden (Keppres) setelah adanya konsultasi dengan DPR. Moratorium akan diberlakukan selama satu tahun mulai 1 September 2011 sampai 31 Desember 2012.

Dalam Wikipedia ensiklopedia bebas, dalam suatu bidang hukum, moratorium (dari bahasa Latin, *morari* yang berarti penundaan) merupakan otorisasi legal untuk menunda pembayaran utang atau kewajiban tertentu selama batas waktu yang ditentukan. Pengertian moratorium rekrutmen CPNS tidak berarti penghentian sama sekali seluruh perekrutan CPNS baru, namun berupa pembatasan pengangkatan, terkait pengisian kursi kosong yang pensiun, meninggal dan lain-lain. Sehingga kebutuhan tenaga sipil, pendidik dan tenaga kesehatan, misalnya

masih dipertimbangkan, dengan menyampaikan usulan kepada tim reformasi birokrasi (RB). Dengan kebijakan moratorium, semua pemerintah daerah (pemda) harus melakukan rasionalisasi pegawai dan dijadwalkan selesai pada 31 Desember 2011. Pegawai yang tidak sesuai kebutuhan harus ditingkatkan kompetensinya, selanjutnya akan didistribusi bahkan tidak menutup kemungkinan dilakukan pemindahan pegawai antarpropinsi.

Wacana moratorium rekrutmen CPNS mengemuka setelah Menpan dan RB, menyatakan bahwa jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia sangat berlebih dan semakin menambah berat beban anggaran negara maupun daerah. Jika penerimaan CPNS dihentikan sementara, tahun berikutnya penerimaan CPNS dapat dilakukan dengan mekanisme penerimaan yang berbeda. Misalnya wacana sistem dan mekanisme penerimaan CPNS dikembalikan lagi ke pemerintah pusat, terutama yang menyangkut alokasi atau formasi CPNS. Sistem ini akan mengubah formasi penentuan formasi CPNS yang selama ini diputuskan daerah, dan jadi celah penyelewengan oleh aparat daerah. Masa penerapan dapat digunakan untuk membereskan berbagai persoalan terutama alokasi Anggaran dan Pendapatan

Belanja Pegawai Daerah (APBD) yang tersedot untuk belanja pegawai. Karena menurut catatan Kemendagri, ada 249 daerah yang menghabiskan APBD untuk belanja pegawai.

Kebijakan moratorium CPNS juga dimaksudkan pemerintah untuk mendukung program reformasi birokrasi dengan melakukan perampingan jumlah PNS yang jumlahnya semakin meningkat dari waktu ke waktu, bahkan cenderung berlebih. Jumlah PNS di Indonesia sampai dengan bulan Mei 2011, sebagaimana digambarkan dalam tabel 1, tercatat ada 4.708.330 orang, terdiri dari 969.493 orang 10,80 persen.¹

PNS pusat dan 3.791.837 orang PNS daerah, belum termasuk pegawai honorer yang jumlahnya tidak sedikit di setiap instansi. Walaupun hanya 1,98 persen dari 237,5 juta penduduk Indonesia, dan dinilai masih ideal apalagi untuk melayani wilayah kepulauan seperti Indonesia, namun demikian besarnya jumlah PNS akan semakin menambah beban anggaran daerah. Sebelum reformasi, PNS berjumlah sekitar 3,7 juta orang. Pertumbuhan PNS menurut data Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada tahun 2007 adalah 9,18 persen, dan pada tahun 2009 sebesar

Tabel 1
Data PNS per bulan Mei 2011

Tahun	Jumlah PNS
2004	3.587.337
2005	3.662.336
2006	3.725.231
2007	4.067.201
2008	4.083.360
2009	4.524.205
2010	4.598.100
2011*	4.708.330

Sumber: Litbang Kompas, diolah dari Kemenkeu dan Kemenpan dan RB, Kompas 25 Agustus 2011

¹ <http://www.pengumuman-cpns.com/2011/alasan-kenapa-diberlakukan-moratorium-cpns-2011/> Diakses tanggal 26 Juli 2011, pukul 09.10 WIB

Walaupun sejumlah upaya mendorong reformasi birokrasi termasuk dikeluarkannya kebijakan moratorium CPNS telah dilakukan oleh pemerintah, namun sejumlah pihak masih berpandangan bahwa penilaian keberhasilan pelaksanaan reformasi masih sulit dilakukan. Bahkan ada yang menuding bahwa reformasi birokrasi hanya terperangkap dan berfokus pada sumber daya manusia aparatur, khususnya reformasi tunjangan kinerja dengan motivasi memperoleh tunjangan renumerasi, dan bukan penataan kelembagaan serta perubahan sistem. Sehingga walaupun tujuan utama kebijakan moratorium CPNS adalah untuk mengurangi beban anggaran, namun apakah kebijakan tersebut juga merupakan satu rangkaian dengan agenda reformasi birokrasi masih dipertanyakan. Sejumlah pertanyaan menantang untuk dijawab. Bagaimana sebenarnya kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, termasuk bagaimana implikasi besarnya belanja pegawai pada beratnya beban anggaran negara atau daerah? Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pembengkakan pada anggaran negara dan apakah moratorium CPNS merupakan satu-satunya cara untuk mengurangi kelebihan beban anggaran negara? Serta apakah sudah ada upaya nyata yang dilakukan pemerintah dalam mendorong reformasi birokrasi di

Indonesia? Dalam tulisan ini akan dibahas tentang paradoks dalam kebijakan reformasi birokrasi, belanja pegawai dan beberapa faktor lain yang menambah semakin beratnya anggaran daerah, serta berbagai upaya yang telah dilakukan dalam mendorong reformasi birokrasi di Indonesia.

Paradoks Reformasi Birokrasi

Dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 15 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi disebutkan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya untuk mempercepat proses tercapainya tata-kelola pemerintahan yang baik, melalui pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia aparatur.² Dari pedoman tersebut, hanya terdapat tiga agenda utama yang akan dicapai melalui pelaksanaan reformasi birokrasi meliputi perubahan organisasi, proses bisnis, dan sumberdaya manusia aparatur. Sedangkan pada Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010

2

http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=2
Diakses tanggal 12 April 2011, pukul 21.00 WIB

tentang Grand Design RB, perubahan meliputi 8, yakni kelembagaan, ketatalaksanaan, peraturan perundangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan perubahan pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*). Selain itu, *grand design* RB juga menetapkan perlunya setiap kementerian/lembaga membuat *road map* reformasi birokrasi sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Usulan RB juga harus sesuai dengan Peraturan Menpan No. 20/2010 tentang Road Map RB dan 9 Peraturan Menpan dan RB sebagai petunjuk pelaksanaan reformasi birokrasi.

Dengan metode reformasi birokrasi, pemerintah mengupayakan perampingan jumlah PNS. Pemerintah menargetkan pada 2011 seluruh departemen dan lembaga negara telah melakukan reformasi birokrasi. Bahkan dalam catatan Kemenpan dan RB, terdapat 60 instansi pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang tidak memasukkan data kebutuhan pegawai baru. Banyaknya instansi yang tidak mengajukan usul CPNS baru menurut pemerintah merupakan hasil penataan birokrasi. Langkah tersebut merupakan permulaan dari penerapan reformasi birokrasi. Karena saat ini banyak instansi pemerintah baik di pusat maupun

daerah yang mengajukan usul reformasi birokrasi.³

Sejumlah pihak menilai bahwa target untuk menyelesaikan reformasi birokrasi di tingkat pusat dan daerah pada tahun 2011 hanya berfokus pada sumberdaya manusia aparatur negara dan secara lebih khusus pada reformasi tunjangan kinerja. Reformasi birokrasi yang telah dilakukan di Departemen Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung belum dapat dikatakan sebagai suatu keberhasilan strategi reformasi birokrasi. Bahkan pemahaman reformasi birokrasi yang saat ini terjadi hanya dipahami sebagai reformasi tunjangan kinerja, motivasinya adalah perolehan tunjangan remunerasi.⁴

Eko Prasajo dalam sebuah tulisan, mengemukakan bahwa tidak seperti halnya mengukur keberhasilan reformasi birokrasi yang dilakukan di Korea misalnya, sangat sulit untuk mengukur keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia terutama dampaknya pada perbaikan pemerintahan, perbaikan pelayanan publik, dan perbaikan pembangunan. Hal tersebut disebabkan karena terlalu banyaknya agenda reformasi tanpa penetapan prioritas,

³ Radar Jogja, 17 Juli 2011.

⁴ <http://artikel-media.blogspot.com/2010/01/refleksi-reformasi-birokrasi.html>. Diakses tanggal 12 April 2011 jam 22.00 WIB

reformasi berjalan tanpa pertumbuhan yang jelas, terarah dan terukur, dan agenda reformasi tidak diikuti dengan perubahan sistem, namun hanya merupakan wacana politis belaka.⁵

Laporan United Nation Development Program (UNDP), Asian Development Bank (ADP), Bank Dunia serta laporan penelitian para peneliti dalam negeri, menyimpulkan bahwa reformasi tata pemerintahan yang ditempuh Indonesia tidak berjalan seperti yang diharapkan.⁶ Bahkan Publikasi ADB "Governance Assesment Report – Indonesia" (Manila, 2004), yang melaporkan hasil penilaian terhadap tiga unsur penting administrasi negara Indonesia yaitu Kantor Menpan, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan BKN sebagai lembaga pengampu PNS, menyimpulkan "*...the national system of administration and the civil service system are not conducive to good governance and improved performance*" dan merekomendasikan agar pemerintah Indonesia secepatnya mengadakan "*...radical reform of the public administration and civil service especially in organizational design, manpower planning and staffing, incentive structures,*

human resource management, training systems, and budgeting".⁷

Menurut Ashari, pelayanan publik di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara Asia sesuai hasil survei lembaga The Political and Economics Risk Consultancy (PERC) dinilai paling buruk setelah India dari 12 negara yang diurutkan berdasarkan peringkat terbaik dan terburuk.⁸ Peringkat teratas ditempati Singapura, kemudian disusul Hongkong, Thailand, Korea Selatan, Jepang, Malaysia, Taiwan, Vietnam, China, Filipina, Indonesia dan terakhir India. Sehingga Ashari menyarankan sebagai langkah awal melakukan reformasi birokrasi harus dibentuk komisi kepegawaian yang akan mengurus proses perencanaan dan rekrutmen PNS.

Besarnya jumlah PNS di Indonesia, menunjukkan adanya kecenderungan perkembangan ke arah *parkinsonian* dalam birokrasi, di mana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, namun semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Islami (1998) yang mengemukakan

⁵ Kompas, 29 Juli 2010.

⁶ Sofian Effendi, *Reformasi Tata Pemerintahan. Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*, 2010, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hal. 51

⁷ Ibid, Hal. 52

⁸ <http://www.ujungpandangekspres.com/index.php?option=read&newsid=49436>, diakses tanggal 20 Juli 2011, pukul 12.15 WIB

setidaknya lima isu terkait pandangan tentang birokrasi, yaitu⁹:

1. *Vested interest* (kepentingan politik), dimana aparat birokrasi telah terkooptasi sikap dan perilakunya oleh kepentingan-kepentingan pribadi dan politik sang patron yang cenderung *vested interest*.
2. Lemahnya proses rekrutmen, seleksi serta pengembangan sumberdaya manusia tidak terprogram dengan baik, sehingga banyak birokrasi publik yang diisi oleh tenaga-tenaga yang tidak profesional, dan tidak diterapkannya *merit system*.
3. Kaburnya *code of conduct*, sehingga tidak mampu menciptakan adanya budaya birokrasi yang sehat, seperti kerja keras, keinginan untuk berprestasi, kejujuran, rasa tanggung jawab, serta bersih dan bebas dari KKN.
4. Dikotomi paradigma manajemen pelayanan publik, yang terlalu didominasi paradigma dikotomi kebijakan administrasi, manajemen ilmiah, matematis, dan mengabaikan paradigma diskursif, perilaku sosial, sistemik, pilihan publik dan pilihan sosial.
5. Ketidakadilan politik kesejahteraan pegawai, menyebabkan pegawai kurang mempunyai motivasi kerja

sehingga memicu timbulnya perilaku kolusif dan koruptif.

Dalam penilaian politikus PDIP Arif Wibowo, sejak tahun 2005 pemerintah tidak memiliki perencanaan yang matang tentang rasio sesuai kebutuhan dalam pengadaan PNS. Sehingga tidak ada hasil signifikan dalam menekan laju pertumbuhan jumlah pegawai. Puncaknya adalah pengangkatan tenaga honorer tahun 2005 yang jumlahnya mencapai 800 ribuan dan yang sampai sekarang belum tuntas. Pertumbuhan pegawai kumulatif secara nasional pada tahun 2005 – 2011 rata-rata 3,9 persen. Data BKN Februari 2011 dan Kemenpan dan RB Mei 2011 mencatat pertumbuhan tertinggi terjadi pada 2007 sebesar 9,18 persen dan 2009 sebesar 10,8 persen. Pada periode 2003 – 2004 pertumbuhan pegawai – 1,66 persen, yaitu pada tahun 2003 sejumlah 3.648.005 menjadi 3.587.337 pada tahun 2004.¹⁰

Kebijakan RB yang digulirkan oleh pemerintah juga dinilai banyak pihak masih menimbulkan paradoks. Pada satu sisi pemerintah pusat memiliki struktur organisasi yang sangat gemuk, yaitu 34 kementerian dan 98 komisi, sedang pada sisi lain pemda diharuskan membatasi organisasi daerahnya hanya sejumlah 14 agar lebih ramping dengan Peraturan Pemerintah No. 41

⁹ M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis, Makna Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, 2007, Malang: UMM Press, h.52-55

¹⁰ Radar Jogja, 18 Juli 2011.

Tahun 2007.¹¹ Pada kasus di Bantul misalnya, seperti dikemukakan Maman Pramana selaku Ketua Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Bantul, bahwa kebijakan yang berbeda menyebabkan pelaksana di daerah mengalami kebingungan dalam melaksanakannya.¹² Ada tiga kementerian yang mengeluarkan kebijakan tentang CPNS, yaitu Kemenpan dan RB, Kemendagri, dan Kemenkeu. Kemenpan dan RB melalui keputusan No. 26 tahun 2011, mengisyaratkan bahwa daerah dapat melakukan penambahan jumlah pegawai yang ideal dengan jumlah penduduk di wilayah tersebut, untuk memaksimalkan kinerja daerah. Rasio PNS ideal adalah lebih dari 2 persen dari keseluruhan jumlah penduduk. Menurut peraturan tersebut, Bantul masih perlu 1.800 pegawai lagi untuk tenaga teknis maupun guru. Pada tahun 2011 jumlah PNS di Bantul ada sekitar 2 persen dari jumlah penduduk, yaitu sekitar 12.600. Berdasarkan aturan Kemenpan dan RB, seorang eselon IV seperti Kepala Seksi, mestinya mempunyai staf empat orang, realitanya hanya satu atau dua orang staf. Eselon III harusnya punya staf lima. Namun pada sisi lain diberlakukan juga kebijakan moratorium rekrutmen CPNS bagi daerah yang lebih dari 50 persen APBDnya habis untuk

belanja pegawai dengan alasan efektivitas anggaran. Bantul termasuk daerah dengan APBD lebih dari 50 persen untuk belanja pegawai sehingga tidak berhak mengajukan usul penambahan CPNS, padahal di Bantul masih mengalami kekurangan tenaga terutama teknis dan guru. Kebijakan pusat melalui kemenkeu untuk menaikkan gaji juga meningkatkan pengeluaran untuk belanja pegawai, dari alokasi 63 persen tahun lalu menjadi 71 persen. Hal tersebut menyebabkan ketidaksinkronan antara satu kebijakan dengan kebijakan lain dalam kerangka reformasi birokrasi.

Dominasi Belanja Pegawai dan Beban Anggaran Daerah

Sorotan beberapa tahun terakhir terhadap perekonomian nasional adalah lemahnya pembangunan infrastruktur yang penting untuk pertumbuhan sektor riil dan penciptaan lapangan kerja. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2011, anggaran pembangunan hanya tersisa 12 persen dari total anggaran, sedangkan 61 persen digunakan untuk gaji pegawai. Kenaikan porsi belanja pegawai yang diikuti turunnya belanja modal tersebut dapat menimbulkan permasalahan. Semakin kecil belanja modal, semakin sedikit infrastruktur dapat dibangun, sehingga pertumbuhan semakin rendah, serta kesejahteraan rakyat

¹¹ Kompas 27 Juli 2010.

¹² Radar Jogja, 18 Juli 2011.

juga semakin sulit untuk diwujudkan.

Saat ini, dari total dana APBN 2011 sebesar Rp 1320 triliun, sebesar Rp 392,9 triliun atau 32 persen ditransfer ke daerah untuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil dan Dana Penyesuaian.¹³ Di Jawa Tengah, Biro Keuangan Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi (pemprov) Jawa Tengah bahkan merilis 11 daerah yang anggaran belanja pegawainya melebihi DAU, meliputi Kabupaten Boyolali, Karanganyar, Sragen, Kebumen, Blora, Banjarnegara, Purworejo, Batang, Magelang, Pekalongan, dan Klaten. Penggunaan DAU di beberapa daerah tersebut bahkan mencapai 90 persen sehingga dikhawatirkan dapat mengganggu program pembangunan dan mempertaruhkan kepentingan masyarakat.¹⁴ Kenaikan belanja pegawai tidak sepenuhnya tanggung jawab pemda. Otonomi daerah membuat sebagian keuangan pusat dialihkan ke daerah termasuk termasuk belanja PNS dan pegawai tidak tetap. Tidak semua masalah bisa ditangani daerah sehingga belanja daerah habis untuk membiayai aparatur pemda, sehingga dana pembangunan menjadi berkurang.

Kenaikan belanja PNS merupakan salah satu faktor

utama yang semakin menambah berat beban anggaran daerah. Komposisi PNS yang ada di daerah diwarnai oleh pengangkatan Honda, pengangkatan Sekdes menjadi PNS, serta pembentukan satuan organisasi daerah karena perintah undang-undang serta pemekaran daerah. Hal tersebut berdampak pada meningkatnya belanja pegawai melebihi belanja publik. Hasil temuan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) mencatat bahwa ada 124 daerah yang menggunakan lebih dari 50 persen anggaran daerah untuk menggaji pegawai. Kajian Fitra berdasarkan data Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kemenkeu 2011 mencatat ada 124 daerah yang belanja pegawainya menghabiskan 60 persen lebih APBD 2011.¹⁵ Jika diperinci lagi, maka ada 16 daerah yang menggunakan 70 persen atau lebih dana APBD untuk membayar gaji pegawai, bahkan di Kabupaten Lumajang belanja pegawai mencapai 83 persen, sebagaimana tergambar pada tabel 2.

Dikemukakan juga oleh Fitra, secara umum porsi rata-rata daerah menganggarkan belanja pegawai mengalami kenaikan.

¹⁵ Renumerasi Tinggi 124 daerah terancam Bangkrut. (<http://hileud.com/hileudnews?title=Remunerasi+Tinggi%2C+124+Daerah+Terancam+Bangkrut&id=649743>). Diakses tanggal 17 Juli 2011, pukul 12.30 WIB

¹³ Kompas, 12 Agustus 2011.

¹⁴ Radar Jogja, 12 Juli 2011

Pada tahun 2007, rata-rata belanja pegawai mencakup 44 persen anggaran. Sedangkan pada tahun 2010, rata-rata belanja pegawai tersebut meningkat menjadi 55 persen. Ditemukan juga belanja modal atau penambahan inventaris aset justru mengalami penurunan, yaitu rata-rata 24 persen pada tahun 2007, dan pada tahun 2010 menjadi 15 persen. Hal tersebut dapat berdampak pada pelayanan publik yang tidak optimal. Sehingga perlu dilakukan penghitungan ulang jumlah PNS yang tepat bagi daerah untuk efisiensi anggaran maupun peningkatan efektivitas kinerja PNS. Standar penetapan PNS harus mempertimbangkan kebutuhan setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Hal tersebut dapat diatasi dengan regrouping SKPD yang gemuk sdm dialihkan ke SKPD lain yang masih memerlukan, sedang untuk tenaga kesehatan dan pendidikan dengan menerima pindahan dari daerah lain setelah berkoordinasi dengan BKN. Peningkatan kinerja dan disiplin PNS, serta penyusunan penempatan PNS sesuai dengan ketrampilan yang dimiliki juga perlu dilakukan. Sehingga kompetensi PNS yang kreatif dan inovatif dapat melakukan perubahan terhadap birokrasi yang pelayanan dan birokrasi publik.

Pemerintah seharusnya mengambil langkah strategis untuk mengajak pemerintah kota dan kabupaten realistis terhadap

permasalahan besarnya belanja pegawai. Di Jawa Tengah, besarnya DAU untuk membayar pegawai akibat ada beban membayar staf ahli, walaupun fungsi dan kinerjanya tidak jelas. Sehingga seharusnya ada optimalisasi birokrasi dan peningkatan efisiensi dengan mendayagunakan pegawai yang sudah ada. Optimalisasi pegawai dengan meningkatkan kinerja birokrasi dapat menghemat pengeluaran, karena keterbatasan anggaran untuk belanja pegawai akan selalu terjadi di tahun-tahun mendatang. Sehingga pemerintah harus memikirkan solusinya.

Langkah yang harus diambil pemerintah seperti dikemukakan Tjahjo Kumolo¹⁶, adalah menetapkan kebijakan politik bahwa setidaknya 50 persen APBD harus dibelanjakan untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, sehingga ada efisiensi anggaran belanja pegawai, walaupun ada pertimbangan khusus atau kendala di suatu daerah dalam menata kebijakan anggaran, namun harus tetap disinkronkan dengan pendapatan asli daerah (PAD), Dewan Perwakilan Daerah setempat juga harus mengambil peran yang lebih kritis. Karena penyebab alokasi berlebih pada pos belanja pegawai dapat berasal dari kelemahan pemimpin daerah dalam memilih program dan

¹⁶ Radar Jogja, 4 Juli 2011.

personalia, juga dari kelemahan badan perencanaan pembangunan daerah (Bappeda) dalam membuat

program atau kegiatan yang sesuai dengan kemampuan anggaran.

Tabel 2.
70 persen lebih APBD untuk Gaji Pegawai

No.	Kabupaten/Kota	Porsi Belanja Pegawai (%)
1.	Kota Tasikmalaya	70
2.	Kabupaten Klaten	70
3.	Kota Bitung	70
4.	Kota Padang Sidempuan	70
5.	Kabupaten Sragen	70
6.	Kabupaten Purworejo	70
7.	Kabupaten Pemalang	70
8.	Kabupaten Kulon Progo	71
9.	Kabupaten Bantul	71
10.	Kabupaten Kuningan	71
11.	Kota Palu	71
12.	Kabupaten Simalungun	72
13.	Kabupaten Agam	72
14.	Kota Ambon	73
15.	Kabupaten Karang Anyar	75
16.	Kabupaten Lumajang	83

*Sumber: Seknas FITRA, Diolah dari APBD 2011 DJPK, Kemenkeu.

Selain kenaikan belanja PNS, ada tiga faktor lain yang berpengaruh terhadap peningkatan beban anggaran. Pertama, kebijakan pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS. Saat ini setidaknya terdapat 80.600 perangkat desa yang nasibnya belum jelas dan menuntut pengangkatan para perangkat desa sebagai PNS, karena sekretaris desa dan kepala desa sudah menjadi PNS.¹⁷ Kedua, pengangkatan pegawai

honorar daerah (Honda). Walaupun Kementerian Dalam Negeri telah memerintahkan pemerintahan daerah untuk menghentikan pengangkatan pegawai honorar sejak tahun 2006, namun di sejumlah daerah di Indonesia, hal tersebut masih dilakukan. Walaupun tenaga honorar justru sering dipakai sebagai instrumen kerja birokrat, namun pada gilirannya mereka juga akan menuntut menjadi PNS karena sering juga kinerjanya lebih bagus daripada birokrat itu sendiri. Bahkan ada sindiran yang kerja

¹⁷ Media Indonesia 13 Juli 2011. Demo Perangkat Desa Menuntut Diangkat PNS.

malah tenaga honorer, sementara birokrat menangani urusan administrasi saja, padahal mereka digaji untuk bekerja. Ketiga, pemekaran daerah disertai dengan pengangkatan CPNS. Kebijakan pemekaran daerah at juga sarat dengan persoalan karena penataan daerah hanya dimaknai secara sempit, yaitu hanya sebagai pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru (DOB). Ada sebanyak 205 DOB terbentuk selama 10 tahun sejak tahun 1999. Daerah tersebut meliputi 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Sehingga total daerah otonom di Indonesia menjadi 524 daerah. Pemekaran tersebut mengakibatkan terjadinya lonjakan APBN. Pada tahun 2003, pemerintah menyediakan dana Rp. 1,33 triliun untuk 22 daerah otonom baru.

Jumlah tersebut terus mengalami peningkatan sehingga pada tahun 2010 jumlahnya mencapai Rp 47,9 triliun.¹⁸ Padahal berdasarkan hasil evaluasi Kemendagri disimpulkan bahwa dalam tiga tahun 80 persen daerah baru tersebut ternyata tidak siap. Pada tahun 2011, ada 178 proposal usulan pemekaran daerah, 33 diantaranya pembentukan propinsi baru, dan lainnya pembentukan kabupaten/kota. Sebagaimana tergambar pada tabel 3, dari jumlah tersebut hanya 17 daerah yang dinilai layak untuk dibawa ke rapat paripurna DPR dan dilanjutkan pada rapat konsultasi dengan pemerintah. Tidak bisa dibayangkan besarnya biaya yang harus ditanggung pemerintah dalam beberapa tahun ke depan jika usulan daerah otonomi baru tersebut dikabulkan

¹⁸ Pemekaran daerah bebani APBN. <http://nasional.vivanews.com/news/read/215544-pemekaran-daerah-bebani-apbn>. Diakses tanggal 18 Agustus 2011, pukul 12.40 WIB.

**Tabel 3.
Usulan Daerah Pemekaran**

No.	Daerah Pemekaran
1.	Kab Manokwari Selatan (Papua Barat)
2.	Kab Pegunungan Arfak (Papua Barat)
3.	Kab Taliabu (Maluku Utara)
4.	Kab Buton Tengah (Sulawesi Tenggara)
5.	Kab Buton Selatan (Sulawesi Tenggara)
6.	Kab Muna Barat (Sulawesi Tenggara)
7.	Kota Raha (Sulawesi Tenggara)
8.	Kab Kolaka Timur (Sulawesi Tenggara)
9.	Kab Konawe Kepulauan (Sulawesi Tenggara)
10.	Kab Banggai Laut (Sulawesi Tenggara)
11.	Kab Morowali Utara (Sulawesi Tengah)
12.	Kab Mamuju Tengah (Sulawesi Barat)
13.	Kab Pangandaran (Jawa Barat)
14.	Kab Pesisir Barat (Lampung)
15.	Kab Musi Rawas Utara (Sumatera Selatan)
16.	Kab Penukal Babat Pematang Ilir (Sumatera Selatan)
17.	Provinsi Kalimantan Utara (Kota Tarakan, Kab Nunukan, Kab Tanah Tidung, dan Kab Bulungan)

Sumber: Keputusan Badan Legislasi DPR dari Total 33 Usulan Daerah Pemekaran Baru oleh komisi II DPR, dalam Radar Jogja, 24 Juni 2011

Upaya Mendorong Reformasi Birokrasi

Pemerintah Indonesia sudah lama mencanangkan reformasi administrasi. Dimulai sejak tahun 1957 dengan dibentuknya LAN untuk pembangunan administrasi dan aparatur negara. Gerakan reformasi administrasi mulai bergema pada tahun 2004, dan semakin meningkat pada 2009 ketika pemerintah mencanangkan pemerintah yang bersih melalui agenda nasional reformasi birokrasi. Demikian berpengaruhnya, sehingga pada kementerian ditambahkan

nomenklatur “dan reformasi birokrasi”. Hal tersebut merupakan penanda kuat komitmen pemerintah pada reformasi birokrasi.

Selain kebijakan moratorium CPNS, selama ini sudah dilakukan berbagai upaya untuk mendorong keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Seknas Fitra menyatakan moratorium PNS bukan satu-satunya solusi untuk mengurangi belanja birokrasi yang terus membengkak. Moratorium sebagai bagian kerangka reformasi birokrasi harus dipandang sebagai pintu masuk untuk melakukan

upaya pembenahan berbagai sistem kepegawaian yang menjadi penyebab membengkaknya belanja pegawai.¹⁹ Ditambahkan bahwa ada solusi yang bisa ditempuh untuk mengendalikan pembengkakan belanja birokrasi yakni: mengkaji ulang pemberlakuan remunerasi, karena pemberian remunerasi tanpa disertai *punishment* tidak akan efektif meningkatkan kinerja birokrasi dan mengurangi korupsi. Terbukanya kasus Gayus Tambunan dan hakim Imas, menunjukkan remunerasi di Kemenkeu dan MA tidak mampu menahan laju korupsi di birokrasi. Fitra juga mengusulkan pembuktian terbalik terhadap pegawai yang memiliki harta tidak wajar. Kemudian penyusunan rasio jumlah pegawai berdasarkan variabel jumlah penduduk, kondisi geografis, kemampuan keuangan, dan fungsi. Harus ditempuh pula reformulasi skema dana perimbangan yang memberikan insentif bagi daerah yang melakukan efisiensi jumlah pegawai dan disentif bagi terjadinya pemekaran daerah baru. Langkah pengaturan pemberian tunjangan pejabat dan PNS daerah

juga perlu dilakukan. Selain itu juga pembenahan dan pembatasan pembentukan lembaga-lembaga *ad hoc* (seperti tim, satgas, komite, badan, dewan, komisi) dan lembaga non struktural lain.

Rasionalisasi jumlah pegawai di kemenkeu yang dilakukan pemerintah selain untuk penekanan belanja pegawai, juga untuk meningkatkan produktivitas pegawai. Kemenkeu merupakan instansi dengan jumlah PNS terbesar yaitu 64.354 pegawai. Untuk pekerjaan yang sama jika bisa diselesaikan oleh pegawai dengan jumlah yang lebih sedikit tentu produktivitas pegawai meningkat. Hal tersebut dilakukan dengan adanya penyelarasan kebijakan soal pegawai, termasuk pegawai baru, misalnya ujian masuk Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) tahun 2011 yang hanya menerima program Diploma 1.²⁰ Kemenkeu juga sedang mematangkan pembahasan ketentuan tentang tawaran pensiun dini dan besarnya kompensasi bagi PNS yang pensiun dini. Walaupun keputusan akhir mengenai pensiun dini ada di tangan pemerintah. Artinya jika pegawai yang ingin ikut pensiun sukarela ternyata masih dibutuhkan oleh lembaga, maka akan tetap dipertahankan. Selain program pensiun dini Kemenkeu juga sedang mempertimbangkan

¹⁹ Seknas Fitra. Fitra Sodorkan Solusi Atasi Pembengkakan Belanja Birokrasi. http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3593%AFitra-sodorkan-solusi-atasi-pembengkakan-belanja-birokrasi&catid=56%3Aberita-anggaran&Itemid=101&lang=in. Diakses tanggal 20 Juli 2011, jam 12.20 WIB

²⁰ Radar Jogja, 24 Juni 2011.

permintaan sejumlah pemerintah daerah merekrut pegawai Kemenkeu yang ahli di bidang pengelolaan pajak bumi dan bangunan (PBB) serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB). Karena dua jenis pajak tersebut saat ini tidak lagi dipungut oleh pemerintah pusat, melainkan sudah dialihkan ke pemerintah daerah, sedangkan daerah banyak yang belum memiliki sumber daya manusia (SDM) untuk mengelola pajak, sehingga ada wacana tentang kemungkinan pegawai Kemenkeu bisa pindah ke daerah.

Di lingkungan pemerintah Kabupaten Bantul, untuk meningkatkan kinerja PNS, BKD telah berupaya melakukan pendataan terhadap PNS yang tidak kompeten.²¹ Pengadaan pegawai tidak semata-mata didasarkan pada jumlah pegawai yang dinilai tidak cukup, namun juga harus memperhatikan kebutuhan kompetensi pegawai yang belum tersedia. Pendataan dilakukan melalui masing-masing SKPD, yang mengetahui kualitas kinerja PNS. Dari hasil pendataan, PNS yang tidak berkompeten akan dianalisis, diberikan pembinaan, setelah itu diberi pelatihan dan ditempatkan sesuai kompetensinya sehingga kinerjanya mengalami peningkatan. Sedangkan di pemprov DIY, saat ini jumlah

pegawai mencapai 7.300 personel atau kelebihan sebanyak 2.500 pegawai tidak memiliki kompetensi di bidangnya.²² Di pihak lain, pemprov DIY juga kekurangan 1.500 pegawai yang sesuai kompetensinya, sehingga dilakukan manajemen pengelolaan pegawai yang efektif. Hal tersebut dilakukan dengan menyesuaikan formasi PNS dengan kebutuhan kompetensi dan meningkatkan kapasitas PNS yang sudah ada serta akan mempertimbangkan wacana pensiun dini bagi PNS yang tidak kompeten dan tidak produktif.

Wacana pensiun dini bisa menjadi opini terakhir yang diambil dalam reformasi birokrasi. Tentu saja sebelumnya harus dilakukan pembinaan untuk peningkatan kapasitas dan kompetensi PNS. Ada kriteria yang terukur bahwa PNS yang tidak memenuhi persyaratan dan kriteria untuk mencapai grade tertentu, mempunyai pilihan untuk mengajukan pensiun dini. Dasarnya adalah standar performa kinerja, yang memiliki opsi pensiun dini adalah PNS yang kinerjanya tidak optimal. Kebijakan tersebut juga tidak secepatnya dapat dilaksanakan karena butuh berbagai persiapan. Misalnya meningkatkan mereka dengan pendidikan dan latihan yang membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Bagi yang tidak

²¹ Kedaulatan Rakyat, 1 Juli 2011. Pensiun Dini Opsi Terakhir.

²² Radar Jogja, 22 Juni 2011.

memenuhi persyaratan harus ada pembekalan untuk memasuki masa pensiun dini, dan pembinaan mental sehingga mereka siap. Orientasinya semata-mata bukan untuk mengurangi beban anggaran, namun harus sungguh-sungguh sebagai wacana untuk penataan menuju birokrasi yang lebih berkualitas. Kebijakannya juga harus disertai dengan instrumen pelaksanaan yang terukur, transparan dan fair, sehingga memenuhi rasa keadilan dan kemanusiaan.

Penutup

Besarnya jumlah PNS di Indonesia berimplikasi pada meningkatnya beban anggaran negara maupun anggaran daerah. Melalui kebijakan moratorium rekrutmen CPNS, pemerintah berusaha untuk mengatasi permasalahan tersebut. Kebijakan yang berbeda dalam penataan CPNS yang dikeluarkan oleh tiga kementerian, menyebabkan pelaksana di daerah mengalami kebingungan dalam melaksanakannya, sehingga dikatakan reformasi birokrasi di Indonesia masih mengalami paradoks. Beratnya beban anggaran daerah selain disebabkan oleh belanja pegawai, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain seperti pengangkatan Honda, dan pemekaran daerah. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong reformasi birokrasi di Indonesia. Antara lain

melalui kebijakan rasionalisasi jumlah pegawai, peningkatan kinerja PNS, dan pendataan kompetensi PNS.

Seharusnya kebijakan moratorium CPNS tidak hanya dimaksudkan untuk mengurangi berat beban anggaran semata, lebih dari itu harus sejalan dengan kerangka reformasi birokrasi yang sudah dicanangkan sebelumnya. Berdasarkan pengalaman tersebut, pengadaan pegawai pada masa yang akan datang jangan semata-mata didasarkan pada jumlah pegawai yang dinilai tidak cukup, namun juga harus memperhatikan kebutuhan kompetensi pegawai yang belum tersedia. Rekrutmen CPNS, harus dikaji ulang dengan mempertimbangkan rasio antara pegawai dan masyarakat yang dilayani. Selain itu juga harus mampu menjawab persoalan dan tantangan yang selalu meningkat, bukan sekedar rutinitas setiap tahun. Untuk meningkatkan efektivitas kerja, harus dilakukan evaluasi terhadap kerja PNS. Sejumlah kebijakan pemerintah yang berimplikasi pada beban belanja pegawai, terutama kebijakan reformasi birokrasi melalui program renumerasi juga perlu dikaji ulang dalam rangka penataan lembaga dan perubahan sistem.

Daftar Pustaka

Effendi, Sofian. 2010. *Reformasi Tata Pemerintahan. Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Said, M. Mas'ud. *Birokrasi di Negara Birokratis. Makna Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UPT Penerbitan UMM, 2007

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. PER/15 /M. PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi No. 26 Tahun 2011 tentang Pedoman Perhitungan Jumlah Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil yang Tepat untuk Daerah.

Permen PAN No. 20/2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan,

Penghapusan dan Penggabungan Daerah

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi.

Laman

Alasan Diberlakukan Moratorium CPNS 2011. <http://www.pengumuman-cpns.com/2011/alasan-kenapa-diberlakukan-moratorium-cpns-2011/> Diakses tanggal 26 Juli 2011, pukul 09.10 WIB

Kritik Reformasi Birokrasi <http://www.ujungpandangekspres.com/index.php?option=read&newsid=49436>. Diakses tanggal 20 Juli 2011, jam 12.15 WIB.

Seknas Fitra. Fitra Sodorkan Solusi Atasi Pembengkakan Belanja. Birokrasi. http://www.seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3593%Afitra-sodorkan-solusi-atasi-pembengkakan-belanja-birokrasi&catid=56%3Aberita-anggaran&Itemid=101&lang=in. Diakses tanggal 20 Juli 2011, jam 12.20 WIB

Usulan Reformasi Birokrasi Harus Disesuaikan Ketentuan Baru http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&i

d=237&Itemid=1. Diakses tanggal 12 April 2011, jam 21.00 WIB.
 Moratorium CPNS untuk Perbaikan Reformasi Birokrasi.
<http://www.antaraneews.com/berita/265990/moratorium-cpns-untuk-perbaikan-reformasi-birokrasi>. Diakses tanggal 17 Juli 2011, jam 12.30 WIB.

Pemekaran Daerah Bebani Anggaran.
<http://nasional.vivanews.com/news/read/215544-pemekaran-daerah-bebani-apbn>. Diakses tanggal 18 Agustus 2011, jam 12.40 WIB

Surat Kabar Harian

Kedaulatan rakyat, 1 Juli 2011
 Kompas, 12 Agustus 2011
 Kompas 27 Juli 2010.
 Kompas, 29 Juli 2010.
 Media Indonesia, 3 Juli 2011
 Radar Jogja, 22 Juni 2011
 Radar Jogja, 24 Juni 2011
 Radar Jogja, 4 Juli 2011
 Radar Jogja, 12 Juli 2011
 Radar Jogja, 17 Juli 2011
 Radar Jogja, 18 Juli 2011

Biodata

Marita Ahdiyana adalah salah satu staf pengajar di Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.