

**LAPORAN AKHIR**  
**TIM PENGAJIAN HUKUM TENTANG**  
**FIT AND PROPER TESTDALAM PROSES PEMILIHAN**  
**PEJABAT NEGARA**

Ketua Tim  
 Zaenal Arifin, S.H.



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL**  
**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.**  
**TAHU**

<b>Daftar isi</b>	<b>halaman</b>
<b>Kata Pengantar</b>	i
<b>Daftar Isi</b>	ii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	11
C. Metodologi	11
D. Maksud dan Tujuan	11
E. Tim Pelaksana	12
<b>BAB II FIT AND PRORER TEST</b>	
A. Definisi	13
B. Sejarah dan Perkembangan Fit And Proper test	13
<b>BAB III PEMILIHAN PEJABAT NEGARA</b>	
A. Definisi pejabat Negara	18
B. Pengisian Pejabat Negara	20
C. Proses Pemilihan Pejabat Negara	21
D. Partisipasi Publik	27
<b>BAB IV PELAKSANAAN FIT AND PROPER TEST</b>	
A. Praktek Fit And proper Test di Indonesia	32
B. Faktor Pendukung dan Penghambat Fit And proper Test	32
C. Sosialisasi Fit And Proper Test	37
D. Analisa	37
E. Fit And Proper Test dimasa depan	39
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan	49
B. Rekomendasi	52
<b>Lampiran</b>	52
<b>Daftar Pustaka</b>	52

## BAB I PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan usaha yang harus melibatkan semua pihak, baik pemerintah maupun kelompok-kelompok masyarakat. Penyelenggaraan negara membutuhkan suatu pemerintahan yang absah. Dalam bidang alokasi suatu daya, dapat dicapai dengan transparansi dan *accountability*, sedangkan pemerintahan yang legitimasi adalah, yang menjalankan prinsip *rule of law* dan atas dasar demokrasi.

Pemerintahan yang baik dapat diartikan sebagai suatu mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial dengan substansi dan implementasi yang ditujukan untuk mencapai pembangunan yang stabil dan efisien secara adil.

Untuk mengakomodasi tuntutan masyarakat dan untuk melaksanakan amanat TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Hukum Negara dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, antara lain

dibentuklah UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Pembentukan UU No. 43 Tahun 1999 tersebut, menandai era baru Birokrasi Indonesia yang diharapkan bersih dan netral dari pengaruh semua golongan dan kepentingan politik salah satunya adalah Pegawai Negeri sebagai penyelenggara tugas pemerintahan dan pembangunan.

Pegawai negeri merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetaraan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Berkenaan dengan pegawai negeri yang menjadi pejabat negara, telah diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 4 Tahun 1976. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa untuk menjalankan tugas negara, terdapat sejumlah Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara untuk jangka waktu tertentu. Tugas kewajiban sebagai Pejabat Negara adalah tugas kewajiban yang bersifat luas yang untuk melaksanakannya memerlukan pemusatan perhatian dan pergerakan tenaga.

Oleh karenanya Pegawai Negeri Sipil yang diangkat menjadi Pejabat Negara dapat dinaikkan pangkatnya tanpa terikat pada formasi apabila telah memenuhi syarat-syarat untuk itu. Ketentuan tersebut merupakan kenaikan pangkat pilihan yang

diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Adapun yang dimaksud dengan Pejabat Negara adalah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (1). Selain itu disebutkan pula dalam hal tunjangan bagi Pejabat Negara, antara lain, diatur dalam Pasal 1 (4) Peraturan Pemerintah RI Nomor 74 Tahun 2000 tentang Pembinaan Tunjangan Perbaikan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri, Hakim dan Pejabat Negara.

Untuk dapat menjadi Pejabat Negara selama ini dikenal adanya istilah *fit and proper test*, atau secara harfiahnya berarti uji kelayakan dan kepatutan. Sejak era reformasi masalah *fit and proper test* mendapat perhatian publik. Nampaknya hal ini merupakan upaya antitesis dari gejala pengangkatan pejabat di era orde baru. Pada waktu lalu semua pejabat ataupun *decision maker* di bidang apapun, baru diangkat bila calonnya mendapat restu dari Presiden. Yang mengemuka bukan lagi apakah seseorang layak dan kompeten ataukah tidak di bidangnya, tetapi seberapa besar kepala negara memberi perhatian lebih kepadanya.

Reformasipun bergulir. Banyak pihak mulai mempertanyakan apakah seseorang yang akan diangkat dalam suatu jabatan layak untuk menduduki jabatan tersebut. Orang pun mulai berpikir tentang kriteria secara terbuka.

Disaat peran legislative terasa semakin kuat, yang kadang keadaan sekarang lebih sering disebut *legislative heavy*, pengangkatan pejabat yang harus memperoleh persetujuan dahulu dari DPR, dilakukanlah *fit and proper test*. DPR melakukan pengujian dengan berbagai cara yang telah ditetapkan prosedurnya.

Setelah *fit and proper test* barulah Presiden melantik yang bersangkutan sebagai pejabat. Sebagai contoh terbaru, pengangkatan Kapolri juga melalui uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR. Sampai jumlah rekening sang calon dipertanyakan. Itu semua tak lain bertujuan agar diperoleh calon yang dapat dipertanggungjawabkan kualitasnya.

Adapun soal dilakukannya *fit and proper test*, tetaplah positif selemah apapun pola yang dipakai atau diterapkan. Sebab, dengan pengujian secara terbuka lebih sulit untuk ditutupi jika ditemukan kelemahan-kelemahan yang nyata dari si calon pejabat. Bisa dilihat track record dan berbagai aspek lain yang dipandang penting sehubungan dengan jabatan yang mungkin akan didudukinya nanti.

Hal ini berbeda jika seorang pejabat diangkat hanya karena loyalitas politik ataupun kedekatan tertentu saja. Walaupun secara teoritis tidak ada yang salah dengan aspek politik ataupun kekerabatan sejauh yang bersangkutan tetap memiliki kompetensi dan moralitas untuk menduduki jabatan strategis. Untuk itulah *fit*

*and proper test* akan dapat menyaring dengan ketat seorang calon pejabat kompeten ataukah tidak.

Walaupun kadangkala ada sedikit kontroversi, apakah suatu jabatan penting sebaiknya diduduki oleh orang yang tidak ada kedekatan secara kekeluargaan dengan presiden agar fungsi kontrol lebih mudah dilakukan jika kelak dilantik menjadi pejabat. Ataukah sebaiknya kerabat presiden tetap diperbolehkan menduduki jabatan yang sangat menentukan, sejauh tetap teruji secara baik dan terbuka kecakapan ataupun kelayakannya untuk menduduki jabatan itu.

Bagaimanapun hukum positif sangat menentukan apakah ada larangan tegas soal itu, atau tak ada pengaturan secara jelas. Jadi kalau ada peraturan perundang-undangan apa lagi level undang-undang yang mengharuskan sesuatu, maka wajib dipatuhi.

Suatu konsep sebelum terlontar harus dianalisis dari berbagai aspeknya. Demikian pula masalah *fit and proper test* bagi pejabat negara ini. Perlu dipikirkan apakah dimungkinkan diterapkan untuk seluruh jenis pejabat negara. Dalam arti pejabat negara jenis apapun harus dilakukan pengujian tanpa kecuali.

Jika dilihat secara konseptual faktor-faktor pendukung telah nampak, antara lain, opini masyarakat yang berkembang bahwa pengangkatan pejabat negara harus transparan. DPR juga sejak era reformasi telah banyak melakukan *fit and proper test* terhadap berbagai calon pejabat. Juga hal itu telah berlangsung

cukup lama tanpa hambatan yang berarti dari masyarakat. Ada kesan kuat justru masyarakat mendukung pola pengujian yang ada.

Namun demikian rasanya faktor penghambat juga tak boleh diabaikan. Antara lain, para calon pejabat yang gagal kadangkala mempertanyakan kriteria pengujian, apakah memang ada hubungan signifikan antara pengujian dengan substansi jabatan yang akan diduduki.

Dengan demikian persoalan perlu atau tidak dilakukannya *fit and proper test*

terhadap pejabat negara, nampaknya secara *common sense* pun dapat dikatakan lebih kuat argumen bahwa itu perlu. Selanjutnya dibutuhkan suatu landasan yuridis yang mengikat. Sehingga tidak ada alasan bagi berbagai pihak untuk menolaknya.

Jika undang-undang mengatur keharusan itu, logikanya adalah merupakan kehendak eksekutif dan legislatiflah pengujian wajib dilakukan. Maka sampai undang-undang itu disahkan menjadi kuat kedudukan hukum persyaratan keharusan *fit and proper test* bagi calon pejabat negara. Jadi boleh dikatakan yang terpenting adalah bagaimana gagasan perlunya pengujian ini bisa diterima. Untuk itu argumentasi yang mendasarinya diharapkan dipahami dengan baik. Argumentasi itu harus kuat dan valid sehingga mudah orang menerimanya.

Merupakan hal biasa suatu wacana menuai dukungan dan resistensi. Tapi yang terpenting adalah dilakukannya upaya terus menerus menggali kekuatan-kekuatan argumen bagaimana agar konsep itu semakin menguat. Bila ada resistensi akibat ditemukannya sisi lemah wacana yang terlontar, maka pencarian upaya menutup kelemahan-kelemahan yang ada juga perlu penggalian lebih dalam pula.

Adalah biasa sebuah gagasan sebaik apapun pada awalnya terjadi penolakan. Sebab seseorang yang telah memiliki akses kuat terhadap kekuasaan akan terus menerus melakukan upaya untuk menentang suatu sistem yang merugikan dirinya. Sebuah konsep agar dimengerti dan tidak disalahpahami perlu dilakukan sosialisasi. Artinya, upaya mengkomunikasikan secara luas dan jelas atas apa yang terkandung dalam konsep tersebut. Sebagai sebuah gagasan yang relatif baru, ide *fit and proper test* bagi calon pejabat negara selayaknya dimengerti secara luas terlebih dahulu. Setidaknya dikalangan legislatif maupun eksekutif sendiri.

Sebab seringkali kehendak baik karena tidak dikomunikasikan secara memadai tertolak. Penolakannya bukan karena kurang baiknya gagasan itu, teknik komunikasinya lemah. Problem komunikasi adalah problem bagaimana meyakinkan dengan cara yang baik. Dan sosialisasi adalah persoalan komunikasi.

Sehubungan dengan hal tersebut maka selayaknya perlu dilakukan beberapa hal, antara lain:

Pertama, sebagai gagasan baru, dalam arti bahwa perlu dibuatkan dasar hukum baru sehingga ketentuan itu dijadikan materi muatan peraturan perundang-undangan agar lebih mengikat setiap pejabat. Persoalannya bagaimana meyakinkan berbagai pihak bahwa ketentuan itu harus berupa undang-undang agar daya ikatnya lebih kuat.

Kedua, penguatan gagasan ini harus didukung dengan penelitian yang lebih mendalam. Sebab, asumsi bahwa ketentuan tentang ini harus diberikan back up berupa penelitian dengan metodologi yang *scientific*. Dengan pola *fit and proper test* maka pejabat negara manapun akan diikat oleh rambu-rambu yang ketat. Dan alasan mengapa uji kelayakan dan kepatutan harus dilakukan, mesti diberikan landasan yuridis. Setelah dilakukan penelitian dan disimpulkan bahwa hal itu selayaknya dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan, sosialisasi akan lebih mudah karena ada dasar ilmiahnya.

Dengan uraian yang telah diungkapkan semakin jelaslah bahwa bagi seseorang yang akan dicalonkan sebagai pejabat negara perlu dilakukan *fit and proper test*. Sistem ini tak lain merupakan upaya bagaimana memperoleh putra terbaik bagi suatu posisi terbaik pula.

Pejabat negara adalah orang yang menduduki jabatan dimana apa yang dilakukannya merupakan tugas demi negara. Seorang menteri misalnya, bekerja membantu kepala negara agar pelaksanaan tugas negara berjalan dengan baik. Demikian pula seorang gubernur. Apa yang dilakukannya adalah untuk kepentingan negara pula. Salah dalam menerapkan suatu kebijakan akan memiliki dampak sangat luas. Itulah sebabnya seorang pejabat negara dalam pengangkatannya dibutuhkan persyaratan khusus.

Apakah ada jaminan bila seseorang diseleksi dan memperoleh penilaian baik dalam seleksi tersebut akan mampu melaksanakan tugas dan fungsi dengan prima? Walaupun tidak selalu demikian, setidaknya mengurangi ketidakpastian sejak awal, bahwa orang yang dalam suatu pengujian mampu menyelesaikannya dengan baik, dapat diduga kuat saat melaksanakan tugas akan berhasil baik pula.

Pada dasarnya harus dicari sistem yang valid bagaimana agar diperoleh kandidat yang terbaik dalam suatu seleksi. *The devil is in the detail*, demikian suatu pepatah. Sebuah konsep yang secara garis besar begitu indah dan meyakinkan seringkali terjadi kesulitan serius dalam praktik. Demikian pula pada saatnya nanti bisa terjadi rincian suatu sistem seleksi dapat menyimpan kesulitannya sendiri. Namun demikian hal itu tidak menjadikan lahirnya kesimpulan bahwa sistem *fit and proper test* tidak diperlukan.

Persoalan menciptakan suatu rincian sebuah konsep adalah problem tersendiri dan dibutuhkan pemikiran tersendiri pula. Dan jika ditemukan kesulitan hal itu tak dapat menafikan pemikiran dasar bahwa konsep *fit and proper test* bagi pejabat negara adalah sangat penting.

Dengan demikian untuk menganalisis lebih dalam masalah ini, baik pola, tanggapan berbagai pihak yang dipandang representatif, ataupun hal-lain yang lebih detil, diperlukan suatu penelitian. Dengan cara itulah berbagai hal bagaimana uji kelayakan dan kepatutan bagi pejabat negara sebaiknya harus diwujudkan lebih konkret. Mungkin akan ditemukan jika dalam bentuk peraturan perundang-undangan selayaknya menjadi materi muatan apa. Undang-undang, Peraturan Pemerintah, atautkah Peraturan Presiden. Atau mungkin saja akhirnya ditemukan kesimpulan bahwa pengaturannya justru lebih efektif jika menjadi materi muatan ketentuan yang lebih rendah dari itu.

Namun demikian sebagai wujud pertanggungjawaban publik, dan ini merupakan perwujudan upaya membentuk *good governance* maka layak bila suatu jabatan publik penting selevel pejabat negara ini harus dilakukan uji kelayakan dan kepatutan.

Penilaian dasar inilah yang rasanya mustahil dipungkiri. Hanya persoalannya mungkin bagaimana upaya meyakinkan jika ada resistensi dari pihak-pihak tertentu karena alasan tertentu pula. Hal ini jika mungkin perlu dicarikan jalan keluar sejak awal. Sebab,

seseorang yang jelas-jelas memiliki daya politik yang besar, sementara dia menyadari bahwa dirinya memiliki *track record* yang berpeluang menggugurkan dirinya dalam pencalonan. Maka dengan segala daya upaya orang seperti ini akan mengusahakan agar sistem *fit and proper test* jangan sampai menjadi hukum positif.

Namun demikian walaupun hal ini terjadi sebagaimana telah disebutkan dibutuhkan suatu sistem sosialisasi yang memadai agar opini masyarakat tentang perlunya *fit and proper test* bagi pejabat negara benar-benar terpahami dengan baik.

Ada pula hal lain yang perlu diberikan perhatian. Yakni, bahwa seiring dengan berlakunya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, maka perlu pula dilakukan penelitian perihal sejak kapan *fit and proper test* mulai diterapkan bagi calon kepala daerah. Jika misalnya diharapkan partai yang mencalonkan seseorang sebagai kepala daerah, baik Gubernur ataupun Bupati/Walikota, harus melakukan pengujian. Yaitu, bahwa tes harus dilakukan sejak sebelum nominasi bagaimana agar partai juga terikat untuk mematuhi.

Atau bisa juga dilakukan pengujian dengan melakukan polling sejauhmana partai menilai gagasan ini. Jika didapatkan data akurat bahwa pimpinan partai cenderung menolak gagasan tersebut, maka dibutuhkan cara lain guna meyakinkan pentingnya sistem pengujian ini dengan menomorduakan kepentingan politik.

Maka Selayaknya semua pihak memahami secara mendalam bahwa pejabat negara bukan sebatas orang yang memikul jabatan sederhana. Tindakan-tindakan yang dilakukannya memiliki efek publik yang sangat luas. Seorang anggota DPR bila telah menentukan sesuatu dan menjadi kebijakan publik, dapat mengikat jutaan manusia. Seorang menteri dibidang pertambangan misalnya, sebagai contoh sederhana, setelah mempelajari secara mendalam dan berkeputusan menaikkan harga bahan bakar minyak, tindakannya itu memiliki implikasi nasional.

Dengan demikian karena begitu strategisnya jabatan yang harus diemban seorang pejabat negara, adalah logis dan rasional bila perlu dilakukan ujian ketat untuk orang-orang yang akan menduduki jabatan itu. Sebab, selayaknya didapatkan personil yang istimewa untuk menduduki posisi yang sedemikian berpengaruh. Dan pengaruhnya kadang tidak sebatas nasional, tapi juga internasional.

Pejabat negara memang orang biasa. Dalam arti tetap ujud manusiawinya harus dipahami. Bahwa sebagai manusia tak luput dari kelemahan dan kealpaan. Namun demikian justru disinilah letak pentingnya suatu uji kelayakan dan kepatutan. Tanpa suatu kontrol ketat seseorang yang nampak sangat profesional dan mumpuni bisa pula menyalahgunakan kekuasaannya dengan efek negatif yang sangat luar biasa.

Bagi calon yang sejak awal memang lemah tak terlalu menjadi masalah. Pengujian akan dengan mudah membuka kelemahannya itu sehingga peluang lulus sangat kecil. Tapi bagi calon yang nampak sangat potensial, jika jumlahnya lebih dari posisi yang ada, pengujian memiliki arti menentukan. Tanpa sistem pengujian yang baik dapat saja didapat kandidat yang secara sepintas sangat profesional, tapi karena kurang didalami ternyata ada kelemahan mendasar yang tak terdeteksi. Dari aspek yang telah disebutkan itupun nampak bahwa suatu *fit and proper test* etape sangat diperlukan.

Sebagai pembandingan, pejabat penting di lingkungan Perbankan sebelum diangkat dilakukan *fit and proper test*. Hal ini tak lain mengingat strategisnya posisi mereka di lingkungan perbankan berkenaan dengan pelaksanaan *Fit and Proper Test* telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 2/1/PBI/2000 tanggal 14 Januari 2000. Penilaian kemampuan dan Keputusan tersebut dilakukan secara berkesinambungan guna mewujudkan terpeliharanya kualitas sumber daya manusia perbankan yang berintegritas dan kompeten. *Fit and Proper test* bukan hanya berlaku bagi bank-bank yang mengikuti program Rekapitulasi tetapi berlaku bagi seluruh Bank Umum yang ada termasuk bank asing dan joint venture.

Adapun definisi *fit and proper test* menurut Keputusan Bersama Menteri Keuangan RI dan Gubernur BI No.53

KMK.017/199 tentang Pelaksanaan Program

31/12/KEP/GBI

Rekapitulasi Bank Umum tanggal 8 Februari 1999 sebagai berikut : *Fit and Proper Test* adalah evaluasi terhadap kompetensi dan integritas Pemegang Saham pengendali serta kompetensi, integritas dan independensi Dewan Komisaris dan Direksi dalam mengendalikan kegiatan operasional Bank Umum. Di lingkungan pemerintahan yang menjadi pejabat negara, sebagian besar adalah pegawai negeri sehingga acuan yang digunakan adalah Undang-undang Nomor. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Berkenaan dengan *fit and proper test*, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI pada tanggal 1 Juni 2005 telah mengeluarkan Tata Tertib dan Mekanisme Pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Adapun yang bertugas menyelenggarakan pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial adalah Komisi III DPR RI berdasarkan Keputusan Badan Musyawarah DPR RI tanggal 26 Mei 2005, dan Pasal 152 Peraturan Tata Tertib DPR-RI.

*Fit and Proper Test* Calon Anggota Komisi Yudisial dilaksanakan dalam Rapat Pleno khusus Komisi III DPR RI yang bersifat terbuka. Alokasi waktu *Fit and Proper Test* Calon Anggota Komisi Yudisial digunakan untuk menyampaikan visi dan misi. Komisi III dapat mengadakan klarifikasi terhadap calon Anggota



Komisi Yudisial yang masih diperlukan informasi lebih lanjut, baik mengenai data pribadi Calon maupun atas laporan/tanggapan masyarakat. Klarifikasi ini dilaksanakan oleh Tim Kecil yang bersifat Tertutup, sedangkan untuk penentuan dan penetapan jumlah Calon Anggota Komisi Yudisial diputuskan dalam Rapat Pleno Komisi III yang bersifat Terbuka berdasarkan pada perolehan suara terbanyak secara berurutan oleh Anggota Komisi III yang telah memberikan suaranya pada proses pemungutan suara.

Mekanisme pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial Republik Indonesia bagi Komisi III DPR, pada dasarnya merupakan pedoman dalam proses pemilihan calon Anggota Komisi Yudisial yang dapat dipertanggungjawabkan.

Komisi III DPR RI juga melakukan Fit and Proper test dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Negara RI, berdasarkan Keputusan Rapat Paripurna DPR-RI berlandaskan Pasal 11 Undang-undang Nomor.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI dan Pasal 152 Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Dalam Pasal 152 Ayat (2) Tata Tertib DPR RI disebutkan bahwa Tata cara pembahasan oleh Komisi yang bersangkutan, meliputi : a. penelitian administrasi; b. penyampaian visi dan misi; c. uji kelayakan (fit and proper test) ; dan/ atau d. penentuan urutan calon.

Berkaitan dengan pelaksanaan fit and proper test, dirasakan perlunya dilakukan pula terhadap pejabat Negara, dikarenakan memburuknya kondisi perekonomian, sementara di pihak lain tingkat

korupsi di Indonesia sangat tinggi sehingga keuangan Negara semakin terbebani.

Oleh karenanya untuk menghindari kondisi yang lebih parah, dibutuhkan sumber daya manusia yang bergerak di bidang pemerintahan yang berkualitas prima, khususnya para pejabat negara yang menjadi ujung tombak keberhasilan pelaksanaan pembangunan ( Pasal 11 ayat [1] UU Kepegawaian ).

Untuk itu sebelum para calon diangkat menjadi pejabat negara, sebagai salah satu langkah nyata menerapkan *Good Governance* perlu dilakukan *Fit and Proper Test* (Penilaian Kemampuan dan Kepatutan). Hal ini agar sumber daya manusia yang akan menjalankan tugas sebagai pejabat negara memiliki integritas dan kompetensi tinggi untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik dan berwibawa.

### **Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat beberapa hal yang menjadi materi untuk dikaji antara lain :

Sejauhmana pengaturan tentang Fit and Proper Test ( penilaian kemampuan dan kepatutan ) terhadap pejabat negara di Indonesia ?

Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat dilakukan Fit and Proper Test terhadap pejabat negara ?

Antisipasi apakah yang harus dilakukan agar sumber daya manusia yang akan menjadi pejabat negara memiliki integritas dan kompetensi yang baik.

### **Metode Pengkajian**

Pengkajian dilakukan dengan cara mengumpulkan data permasalahan hukum melalui:

Studi pustaka/literatur (Buku Ilmiah/Peraturan Perundang-undangan).

Dengar pendapat dengan nara sumber ( Dr. Safri Nugraha dan Dr. M. Isnaeni ).

Permasalahan hukum yang telah dilakukan oleh tim, dikaji bersama antara anggota Tim dan nara sumber yang dipimpin oleh Ketua Tim secara berkala dalam satu tahun anggaran. Kemudian hasil kajian direkomendasikan untuk dilakukan langkah lebih lanjut, baik oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional maupun instansi terkait lain.

### **Maksud dan Tujuan**

Maksud dari pengkajian ini adalah untuk mengumpulkan data permasalahan hukum berkenaan dengan rekrutmen pejabat

negara. Sedangkan tujuannya adalah, memberikan rekomendasi agar dilakukan tindak lanjut kegiatan untuk menghasilkan pejabat negara yang berkualitas, baik melalui pembentukan peraturan perundang-undangan maupun melalui kegiatan lain yang mendukung terciptanya aparatur negara yang bersih dan berwibawa.

### **Tim Pelaksana**

Dilaksanakan oleh Tim Pengkajian yang disusun oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI pada Tahun Anggaran 2005.

Susunan Tim Sebagai berikut :

Nara Sumber : 1. Dr. Safri Nugraha , SH. MH  
2. Dr. M. Isnaeni, SH .MH

Ketua : Zaenal Arifin, S.H ( BKN )

Sekretaris : Liestiarini Wulandari, S.H.,MH ( BPHN)

Anggota :1. Sunarko, S.H.,MH (MENPAN )  
2. Drs. Agun Gunandjar (DPR)  
3. Mosgan Situmorang, S.H.,MH ( BPHN)  
4. Hj. Ida Padmanegara, S.H.,MH (BPHN)  
5. Adharinalti, S.H (BPHN)  
6. Idayu Nurilmi, S.H (BPHN)

Asisten : 1. Emalia Swastika, S.Sos  
2. W i w i k

Pengetik : 1. Slamet Hartono  
2. Slamet Wiyono

## BAB II

### FIT AND PROPER TEST

#### A. Definisi

Istilah fit and proper test belakangan sering kita dengar. Istilah yang dahulu hanya sekedar wacana, kini telah menjadi suatu keharusan. Keharusan bagi setiap pemimpin yang akan menduduki suatu jabatan. Uji kelayakan dan kepatutan merupakan terjemahan dari istilah fit and proper test. Melalui suatu uji kelayakan dan kepatutan inilah, seseorang dianggap layak dan patut untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Secara kemampuan, baik kemampuan managerial maupun kemampuan pengetahuan, visi dan misi terhadap organisasi yang akan dipimpinya serta integritas yang tinggi, dapat dijadikan penilaian atas layak dan patut atau tidaknya seseorang dalam menduduki jabatan<sup>1</sup> tersebut.

---

<sup>1</sup> Jabatan yang dimaksud adalah jabatan public maupun swasta. Jabatan publik merupakan jabatan pada suatu lembaga negara maupun lembaga pemerintahan. Jabatan swasta merupakan jabatan pada suatu non lembaga negara maupun lembaga pemerintahan (lembaga swasta), misalnya perusahaan-perusahaan dan lembaga kemasyarakatan. Oleh karenanya, uji kelayakan dan kepatutan tidak hanya dilakukan untuk mencari pejabat-pejabat pada suatu lembaga negara dan lembaga pemerintahan saja melainkan juga pejabat-pejabat pada suatu lembaga swasta.

#### B. Sejarah dan Perkembangan Fit and Proper Test

Pada awalnya, kegiatan fit and proper test dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap pejabat-pejabat yang memimpin sebuah Bank melalui dari Pemegang Saham Pengendali, Pengurus (Komisaris dan Direksi), sampai kepada Pejabat Eksekutif Bank. Hal ini dilakukan agar terpenuhinya sumber daya manusia yang profesional dan kapabel di lingkungan pimpinan perbankan dalam kerangka terwujudnya *good corporate governance*.

Fit and proper test di perbankan, diatur dalam keputusan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia No. 52/KMK.017/1999 dan 31/12/Kep/GBI, tanggal 8 Februari 1999. Menurut Surat Keputusan bersama ini ditetapkan bahwa setiap pemilihan direksi atau pimpinan di lingkungan perbankan harus melalui fit and proper test. Akan tetapi jika kita merujuk pada UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, tidak ada pengaturan bahwa terhadap pemilihan direksi/pimpinan di lingkungan perbankan melalui proses fit and proper test. Hal ini tentu saja berimplikasi pada kekuatan hukum dari pelaksanaan fit and proper test. Jika undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari surat keputusan maka tentu saja fit and proper test bukanlah menjadi sesuatu yang mutlak dan pada akhirnya jika fit and proper test dilakukan hasilnya pun akan sia-sia. Beberapa kasus menunjukkan hasil fit and proper test dikalahkan oleh Rapat Umum

Pemegang Saham (RUPS). Bahkan untuk berbagai kasus, beberapa kali hasil fit and proper test digugat ke PTUN dan tidak sedikit pula dari gugatan tersebut dimenangkan oleh pihak penggugat.

Ruang lingkup fit and proper test mencakup 2 faktor, yaitu factor integritas dan factor kompetensi.<sup>2</sup> Kriteria “faktor integritas” meliputi ada tidaknya rekayasa dan praktek-praktek perbankan yang menyimpang dari ketentuan perbankan. Termasuk di dalamnya perbuatan-perbuatan tertentu, antara lain: tidak memenuhi komitmen yang telah disepakati dengan BI dan/atau Pemerintah; memberikan keuntungan kepada pemilik, pengurus, pegawai, dan/atau pihak lainnya yang dapat merugikan atau mengurangi keuntungan bank; pelanggaran terhadap ketentuan tentang prinsip kehati-hatian (*prudential banking measurements*); serta tindakan Pengurus dan Pejabat Eksekutif yang dapat dikategorikan tidak independen.

Sementara kriteria “faktor kompetensi” meliputi pengetahuan di bidang perbankan yang memadai, pengalaman dan keahlian di bidang perbankan dan/atau lembaga keuangan, serta kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan Bank yang sehat.

---

<sup>2</sup> Ruang lingkup fit and proper test ini bertujuan mewujudkan good corporate governance terutama di bidang perbankan namun tak menutup kemungkinan untuk juga untuk mewujudkan good governance. Lihat Irwan M. Habsjah, *Fit and Proper Test* (2), [http://www.fcgi.or.id/Indonesia/004\\_archives\\_articles\\_02.htm#\\_ftnref1](http://www.fcgi.or.id/Indonesia/004_archives_articles_02.htm#_ftnref1).

Terdapat tiga kriteria hasil *Fit and Proper Test*, yaitu: **lulus**, **tidak lulus** atau **lulus bersyarat**. Bagi yang “lulus” tentu tidak ada masalah dan tetap melanjutkan aktifitas dalam posisinya seperti semula. Sementara predikat “lulus bersyarat” diberikan apabila yang bersangkutan melakukan perbuatan dan/atau memiliki kekurangan-kekurangan yang dianggap ringan atas penilaian faktor integritas dan faktor kompetensi. kepadanya diwajibkan membuat pernyataan tertulis untuk tidak melakukan perbuatan serupa serta melakukan perbaikan atau menambah pengetahuan yang diperlukan sesuai batas waktu yang ditentukan. Sedangkan predikat “tidak lulus” dikenakan karena perbuatan dan/atau kekurangan tersebut bersifat mendasar. Untuk ini sanksi yang dikenakan adalah mengundurkan diri (bagi Pejabat Eksekutif Bank dan Pengurus) atau melepas seluruh atau sebagian kepemilikan sahamnya (bagi Pemegang Saham Pengendali).

Intensitas *Fit and Proper Test* dalam rangka mendapatkan sumber daya manusia perbankan pada praktek perbankan yang sehat, yaitu bank yang melaksanakan prinsip-prinsip corporate governance, semakin populer sejak dilakukannya divestasi saham-saham bank pemerintah seperti divestasi saham BCA dan bank Niaga.

Pelaksanaan *Fit and Proper Test* juga diberlakukan dalam proses ketatanegaraan kita. Pelaksanaan *Fit and Proper Test* ini bertujuan untuk menyaring dan mendapatkan orang-orang yang

patut dan layak untuk menduduki posisi/jabatan tertentu. Sedangkan

Menteri-menteri Negara yang membantu Presiden pun tak luput dari uji kepatutan dan kelayakan ini. Mekanisme *Fit and Proper Test* yang dilakukan Presiden adalah dengan memanggil calon-calon menteri kemudian calon-calon menteri ini dipanggil untuk diajak diskusi mengenai visi dan misi mereka jika menjabat sebagai menteri tertentu. Dengan hak prerogatifnya, Presiden menentukan menteri-menteri yang dianggap patut dan layak untuk membantu pemerintah dalam menjalankan program pemerintah.

Mekanisme *Fit and Proper Test* tersebut juga diberlakukan terhadap orang-orang yang akan menduduki jabatan dalam institusi yang dibentuk berdasarkan undang-undang maupun Keputusan Presiden seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

Nama-nama calon pejabat ini selain dikirim oleh pemerintah dan DPR juga oleh kalangan masyarakat. Mekanisme *Fit and Proper Test* diberlakukan kepada semua calon yang didasarkan pada Pasal 152 Peraturan Tata Tertib (Tatib DPR). Aturan tersebut menyebutkan Aturan tersebut menyebutkan bahwa apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR mengajukan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, Rapat Paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan pembahasannya kepada komisi

terkait. Sedangkan tata cara pembahasan tentang pengajuan atau persetujuan atas calon untuk jabatan meliputi:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Konferensi Pers komisi II DPR terkait dengan penyelenggaraan *fit and proper test* calon anggota Komisi Yudisial. Mekanisme pelaksanaan *Fit and Proper Test* ini dapat dilihat antara lain pada saat mencari calon anggota Komisi Yudisial, yang rencananya akan dilakukan dengan :

1. Ada 14 calon anggota Komisi Yudisial (KY) terpilih berasal dari berbagai kalangan yaitu tiga orang calon dari kalangan mantan hakim (agung), lima orang calon dari kalangan praktisi hukum, empat orang dari kalangan akademisi hukum, dan dua orang calon dari anggota masyarakat.
2. Terhadap keempat belas calon ini dilakukan uji kepatutan dan kelayakan. Pelaksanaan uji ini dilakukan setiap hari dimana masing-masing calon diberikan waktu untuk menyampaikan visi dan misinya.
3. Tim kecil Komisi III kemudian melakukan peninjauan ke kediaman para calon anggota Komisi Yudisial. Pada hari yang sama, Komisi III akan menerbitkan pengumuman resmi melalui media massa mengenai pemilihan calon anggota Komisi Yudisial dengan tujuan meminta tanggapan (laporan) masyarakat.
4. Kemudian tim kecil Komisi III melakukan penelitian syarat administrasi terhadap mereka. antaranya: daftar riwayat hidup termasuk pengalaman di bidang hukum (minimal 15 tahun), makalah mengenai visi dan misi para calon, serta daftar kekayaan.
5. Mekanisme *fit and proper test* calon anggota Komisi Yudisial yang dipersiapkan oleh Komisi III yaitu:
  - a. Semua anggota Komisi III dapat melakukan penilaian terhadap setiap calon anggota Komisi Yudisial kecuali bagi anggota yang jumlah kehadirannya tidak mencukupi. Sebagai catatan, anggota Komisi III yang dapat memberikan suara penilaian minimal harus mengikuti proses *fit and proper test* untuk 10 (sepuluh) orang calon.

- a. penelitian administrasi;
  - b. penyampaian visi dan misi;
  - c. uji kelayakan (*fit and proper test*); dan/atau
  - d. penentuan urutan calon
- c. Praktek Fit and Proper test di berbagai Negara.

---

b. Calon anggota Komisi Yudisial akan dipilih berdasarkan penilaian pribadi dari setiap anggota Komisi III dan akhirnya para calon akan diurutkan berdasarkan perolehan suara terbanyak.

c. Standarisasi poin penilaian yang harus dipertimbangkan anggota Komisi III untuk memberikan penilaian kepada calon anggota Komisi Yudisial yaitu: integritas pribadi, visi dan misi, dan profesionalisme.

Lihat Ranyta Yusran dan Ronald Rofiandri, “Konferensi Pers Komisi III DPR Terkait Dengan Penyelenggaraan Fit and Proper Test Calon Anggota Komisi Yudisial”,

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=41cb911bc4d4b00ff50284e7acba9106&docid=fpdpr>

### BAB III

#### PEMILIHAN PEJABAT NEGARA

##### A. Definisi Pejabat Negara

Pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan undang-undang. Hal ini dicantumkan dalam pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 43 tahun 1999. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Kampanye Pemilihan Umum Oleh Pejabat Negara, dalam pasal 1 dikatakan Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan :Pejabat Negara adalah Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Dalam Keputusan Presiden nomor 59 Tahun 2003 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara di lingkungan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dalam pasal 1 dikatakan Kepada Ketua Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Wakil Ketua Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Ketua Muda Mahkamah Agung, dan Anggota Lembaga Tinggi Negara diberikan tunjangan jabatan Pejabat Negara setiap bulan.

Besarnya tunjangan jabatan Pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bagi :

- a. Ketua Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara adalah sebesar Rp 8.900.000,00 (delapan belas juta sembilan ratus ribu rupiah);
- b. Wakil Ketua Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara adalah sebesar Rp 15.600.000,00 (lima belas juta enam ratus ribu rupiah);
- c. Ketua Muda Mahkamah Agung adalah sebesar Rp 10.100.000,00 (sepuluh juta seratus ribu rupiah); Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Pertimbangan Agung, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung adalah sebesar Rp 9.700.000,00 (sembilan juta tujuh ratus ribu rupiah).

Disebutkan Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) dikatakan Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi Eksekutif, Legislatif atau Yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugasnya pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Dalam Undang undang maupun peraturan perundang undangan lainnya tidak ditemukan definisi Pejabat Negara.

Dalam perundang undangan hanya disebutkan siapa saja yang dimaksud sebagai pejabat negara hal ini dapat ditemukan pada pasal 11 Undang undang Nomor 43 tahun 1999 dan pasal 2 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999. Apabila mengacu kepada Undang-undang tersebut pejabat negara dapat didefinisikan sebagai pejabat yang melakukan fungsi fungsi dalam penyelenggaraan urusan negara dimana dalam undang undang mereka dikatakan sebagai pejabat negara. Dengan demikian tidaklah mudah untuk mengetahui jabatan seseorang apabila hanya disebut sebagai pejabat negara.

Pejabat negara bukanlah nama suatu jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu dalam suatu organisasi pemerintahan akan tetapi hanya merupakan sebutan untuk pejabat tertentu yang melakukan tugas untuk menyelenggarakan urusan negara dalam arti luas. Istilah pejabat negara lebih condong untuk mengelompokkan pejabat pejabat tertentu dalam hubungannya dengan pelaksanaan suatu peraturan khususnya menyangkut hak dan kewajiban serta larangan yang harus mereka patuhi hal ini adalah untuk mempermudah penyebutan dalam Undang-undang tertentu.

Pengaturan pejabat negara tersebut sebenarnya tersebut di beberapa undang undang, yaitu Undang-undang yang mengatur jabatan-jabatan yang dikelompokkan sebagai jabatan negara tersebut. Umpamanya dalam Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2003 yang diatur dalam peraturan

tersebut tidak semua pejabat negara sebagaimana tercantum dalam undang-undang nomor 43 tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 28 tahun 1999. Demikian juga dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 hanya mengatur sebagian kecil pejabat negara dalam hubungannya dengan masalah kampanye dalam pemilu. Dengan demikian definisi pejabat negara adalah tergantung undang-undang yang bersangkutan.

#### **B. Pengisian Jabatan Negara**

Hingga saat ini tidak ada undang-undang khusus mengenai tata cara pengisian jabatan negara, Syarat dan tata cara untuk menjadi pejabat negara biasanya hanya diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum adanya jabatan atau organisasi/lembaga tersebut. Umpamanya syarat untuk menjadi Ketua/dan Wakil Ketua serta menjadi Hakim Agung ada dalam Undang-undang Mahkamah Agung sedangkan ketentuan mengenai syarat serta cara pengisian jabatan kepala daerah seperti Gubernur, Bupati dan Wali Kota ada dalam Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah. Demikian juga dengan Jabatan-jabatan Negara lainnya diatur dalam undang-undang masing-masing.

Dengan demikian dapat dikatakan tidak ada satu undang-undang yang secara khusus mengatur syarat syarat

untuk menjadi pejabat negara. Hal ini adalah sesuatu yang wajar karena sebutan pejabat negara itu sendiri tidaklah mempunyai arti yang seragam dalam setiap Undang-undang. Ada undang-undang yang secara eksplisit mengatakan bahwa jabatan tersebut adalah jabatan negara umpamanya dalam Undang-undang Mahkamah Agung secara tegas dinyatakan bahwa Hakim Agung adalah Pejabat Negara. Akan tetapi ada juga sebutan pejabat negara itu diatur dalam undang-undang yang lain bukan dalam undang-undang yang mengatur jabatan itu sendiri. Umpamanya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak disebut bahwa Gubernur, Bupati atau Wali Kota adalah Pejabat Negara. Akan tetapi sebutan Pejabat Negara untuk mereka ditemukan dalam peraturan lain seperti Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2004

#### **C. Proses Pemilihan Pejabat Negara**

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama negara, selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan



kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya.<sup>4</sup>

Kekuasaan menurut Max Weber, adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu.<sup>5</sup>

Sedangkan, sumber-sumber timbulnya kekuasaan pada diri seseorang atau sekelompok orang dapat dibedakan atas :<sup>6</sup>

1. *Legitimate Power* :

yaitu kekuasaan yang diperoleh karena pengangkatan.

2. *Coersive Power* :

Yaitu kekuasaan yang diperoleh melalui cara kekerasan, bahkan mungkin bersifat perebutan atau

perampasan bersenjata, yang sudah barang tentu di luar jalur konstitusional. Hal ini lazim disebut dengan istilah kudeta (*coup d'etat*).

3. *Expert Power* :

Yaitu perolehan kekuasaan yang didasarkan karena keahlian seseorang.

4. *Reward Power* :

yaitu suatu kekuasaan yang diperoleh melalui suatu pemberian atau karena berbagai pemberian.

5. *Reverent Power* :

yaitu kekuasaan yang diperoleh berdasarkan faktor daya tarik seseorang atau penampilan fisik seseorang.

Sesuai amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang terakhir dilaksanakan pada 10 Agustus 2002, telah dibentuk beberapa lembaga tinggi negara baru dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan keberadaan lembaga-lembaga baru tersebut, yang notebene merupakan langkah maju dalam upaya menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis maka dalam pengisian pemangku jabatan lembaga-lembaga baru tersebut perlu dilakukan mekanisme yang tepat.

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2005, halaman 79.

<sup>5</sup> Max Weber, *Essay in Sociology*, (HH. Gerth & CW Mills pent.), Oxford University Press, New York, 1946, halaman 180. Lihat pula : Soerjono Soekanto, *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Rajawali, Jakarta, 1990, halaman 6.

<sup>6</sup> Inu Kencana Syafii, *Op.Cit*, halaman 105. Lihat pula : JRP. French & Bertram Raven, sebagaimana dikutip Prof. Ralph Melvin Stogdill dalam *Stogdills Handbook of Leadership*, (Revised & Expanded Edition by Bernard M. Bass), A Division of Macmillan Publishing o. Inc, Ner York halaman 11. Juga sebagaimana dikutip oleh Stephein Robein, *Organization Psychology*, Prentice-Hall In, Englewood Cliffs, New Jersey 07632, 1965.

Kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara saat ini sesuai perubahan UUD 1945 adalah sejajar. Dengan demikian dalam praktek pemerintahan negara Republik Indonesia diharapkan akan terwujud mekanisme *checks and balances* antar lembaga-lembaga tersebut khususnya antara eksekutif dan legislatif serta yudikatif baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

Sebagaimana kita ketahui bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Dengan sistem tersebut, kedudukan Presiden sangat penting. Presiden memegang posisi kunci dalam menentukan keputusan-keputusan yang bersifat nasional. Oleh karena itu dalam proses pemilihan presiden harus mampu menghasilkan seorang Presiden yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. Demikian pula halnya, dalam pemilihan pejabat pemerintah di tingkat Daerah. Pemilihan pejabat di tingkat Daerah juga harus dilakukan melalui suatu mekanisme yang tepat sehingga dapat memilih seorang pemimpin yang sesuai dengan pilihan rakyat di daerah yang bersangkutan.

Salah satu mekanisme pengisian jabatan-jabatan tersebut, dengan diawali proses Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, membuktikan bahwa bangsa Indonesia secara umum telah melaksanakan wujud

pemerintahan yang lebih demokratis. Demikian pula, dalam pengisian jabatan di Daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 22/1999 dan kemudian telah dicabut dan diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pemilihan Kepala Daerah juga dilaksanakan secara langsung dan diharapkan seluruhnya telah selesai dalam tahun 2006 mendatang.

Secara umum, dalam menentukan kriteria seseorang dapat dipilih untuk menduduki jabatan pemerintahan negara baik di tingkat Pusat maupun Daerah antara lain :

*Pertama*, kualitas dari tokoh-tokoh yang akan memimpin bangsa dan negara Indonesia harus memiliki berbagai kualitas. Kualitas tersebut menyangkut kualitas intelektual, integritas moral, serta kemampuan visioner dari para tokoh tersebut. Tentu kita tidak mengharapkan bahwa tokoh-tokoh yang akan bergabung dalam kepemimpinan tersebut hanya memiliki kualitas yang sama dengan rata-rata anggota masyarakat. Karena ada satu aksioma yang tidak boleh dilupakan bahwa para pemimpin itu berada satu atau dua tingkatan di atas mereka yang dipimpin.

*Kedua*, seorang pemimpin harus memiliki tingkat kejujuran yang optimal. Hal ini dikarenakan kejujuran adalah kebijaksanaan yang paling baik. Dengan demikian, kejujuran seorang pemimpin harus benar-benar diusahakan secara utuh. Artinya, seorang pemimpin harus jujur kepada masyarakat, jujur kepada dirinya sendiri dan jujur juga kepada Tuhan Yang Maha Esa.

*Ketiga*, seorang pemimpin adalah orang yang sanggup melakukan pengorbanan atas kepentingan-kepentingan pribadinya untuk kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan masyarakat luas, bangsa dan negara.

*Keempat*, seorang pemimpin juga harus dilihat berkaitan dengan gaya dan cara seseorang dalam membawakan kepemimpinannya itu sendiri. Seorang yang memiliki karakter mudah marah, yang bersifat konjungtif, reaktif dan emosional tentu akan menjadi pemimpin yang buruk.

Selain hal-hal tersebut di atas, ukuran-ukuran seseorang dapat dipilih untuk menduduki suatu jabatan adalah:<sup>7</sup>

1. Calon pemimpin tersebut harus bersih, artinya calon pemimpin tersebut tidak memiliki dosa-dosa sosial;
2. Calon pemimpin tersebut harus mampu memberi tauladan.
3. Calon pemimpin tersebut harus memiliki visi dan misi yang jelas.
4. Calon pemimpin harus dapat berdiri di atas segala perbedaan yang ada. Dia tidak boleh hanya mementingkan suatu kelompok saja, baik salah satu suku, agama atau pun lainnya.

Salah satu upaya untuk melakukan penilaian terhadap calon-calon pejabat publik baik di tingkat nasional maupun lokal adalah melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Mekanisme ini dianggap lebih menjamin terselenggaranya suatu proses pemilihan yang demokratis. Melalui proses *fit and proper test* tersebut diharapkan akan diketahui secara lengkap tentang diri pribadi masing-masing calon untuk menduduki suatu jabatan publik. Dalam pelaksanaan uji kelayakan dan kepatutan tersebut, para calon pejabat

---

<sup>7</sup> Ahmad Bahar, *Profil Ideal Presiden RI*, Pena Cendekia, Yogyakarta, 1999.

tersebut akan ditanyakan tentang berbagai hal yang secara garis besar mencakup :

1. Riwayat hidup calon.
2. Pengetahuan umum tentang jabatan yang akan diembannya.
3. Visi dan misi yang akan dilakukan berkaitan dengan jabatan yang akan diembannya.

Dengan demikian, dapat diperoleh gambaran tentang kemampuan pribadi yang bersangkutan baik dari segi kemampuan (*skill*) maupun dari segi moral dan pada akhirnya melalui *fit and proper test* ini akan diperoleh kandidat pejabat yang benar-benar berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh proses pengujian tersebut dilaksanakan secara terbuka sehingga masyarakat pun dapat mengetahui dan menilai hasil pengujian yang dilakukan.

Dalam proses *fit and proper test* tersebut, seharusnya setiap calon dapat menjabarkan visi dan misinya dengan mengacu pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Menurut UNDP, karakteristik *good governance* adalah :<sup>8</sup>

1. *Participation.*

Setiap warga negara diberi kesempatan untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan politik/kebijakan publik.

2. *Rule of Law.*

Tegaknya hukum dan terjaminnya hak-hak asasi manusia.

3. *Transparancy.*

Semua kebijakan publik harus transparan mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, maupun evaluasinya. Arus informasi tidak boleh terhalang.

4. *Responsiveness.*

Semua lembaga pemerintahan harus memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat dan *stakeholder*.

5. *Concensus Orientation.*

Kebijakan yang diambil didasarkan pada pilihan-pilihan yang terbaik, berdasarkan kesepakatan semua unsur masyarakat.

6. *Equity.*

Adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

---

<sup>8</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2005, halaman 187.

7. *Effectiveness* dan *efficiency*.

Proses-proses dan kegiatan-kegiatan lembaga harus menghasilkan *output* yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang digariskan, dan dengan menggunakan sumber daya sebaik mungkin.

8. *Accountability*.

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, lembaga swasta, dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*.

9. *Strategic vision*.

Para pemimpin dan publik memiliki visi strategi jauh ke depan, membangun masa depan yang lebih baik berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan yang *universal* dan menyejahterakan.

Secara umum, kesembilan asas tersebut dalam konteks good governance dapat disarikan menjadi 3 (tiga) hal yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum (*rule of law*) dan transparansi publik.<sup>9</sup> Ketiga intisari dari good governance tersebut merupakan unsur yang sangat penting dalam proses demokratisasi suatu negara.

Akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik baik dalam membuat kebijakan (*public policy*), mengatur dan membelanjakan keuangan negara maupun melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Jaminan kepastian hukum (*rule of law*) bagi setiap masyarakat maksudnya adalah setiap pejabat publik berkewajiban memberikan jaminan bahwa dalam berurusan dengan penyelenggara negara setiap masyarakat pasti akan memperoleh kejelasan tentang tenggang waktu, hak dan kewajiban, dan lain-lain sehingga ada jaminan bagi masyarakat dalam memperoleh rasa keadilan, khususnya ketika berhadapan dengan penyelenggara negara sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan publik.

Transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik (khususnya menyangkut dengan pengelolaan sumber daya publik) dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat. Tidak diminta maksudnya adalah bahwa semestinya ada mekanisme publikasi yang luas kepada masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan

<sup>9</sup> Budi Masthuri, *Ombudsman Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*. <http://pemantauperadilan.com/detil/detil.php?id=204&tipe=opini>, 17 September 2005.

publik sehingga masyarakat dapat memberikan partisipasinya secara lebih aktif.

Dengan demikian, dalam kerangka *good governance*, setiap pejabat publik berkewajiban memberikan perlakuan yang sama bagi setiap warga masyarakat dalam menjalankan fungsi-fungsi sebagai pelayanan publik (*equality before the law*). Pejabat publik tersebut, dapat dipilih oleh rakyat antara lain setelah lulus dalam proses *fit and proper test*. Dengan demikian, di era mendatang, dalam proses pemilihan pejabat negara mutlak dilakukan *fit and proper test*.

#### **D. Partisipasi Publik**

Negara Indonesia adalah negara demokrasi. Karena itu, kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena pemilik kedaulatan adalah rakyat, maka yang memiliki kewenangan menyelenggarakan negara ini juga rakyat. Tapi karena rakyat Indonesia berjumlah kurang lebih 250 juta, maka tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan sendiri secara beramai-ramai. Untuk itu, dibuatlah sistem perwakilan. Rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam lembaga tinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari DPR dan DPD.

Salah satu cirri negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodic, termasuk pemilihan pejabat publik pada tingkat pusat dan daerah. Jadi dengan kata lain, sebaik apapun sebuah pemerintahan diraneang, ia tidak bisa dianggap demokratis kecuali para pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh warga negara dengan cara yang terbuka dan jujur.<sup>10</sup>

Pemerintahan demokratis menunjukkan kadar partisipasi rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Rakyat mempunyai akses untuk menentukan siapa yang sepatutnya memerintah mereka, apa yang dilakukan serta menilai keberhasilannya dan kegagalannya.

Kadar demokrasi suatu negara ditentukan oleh 2 (dua) hal. *Pertama*, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, pemilihan pejabat publik langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi negara tersebut.

---

<sup>10</sup> Warsito, *Keuntungan Pilkada Langsung*, <http://www.suamamerdeka.com/harian/0408/13/opi3.htm>, 27 September 2005.

*Kedua*, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Semakin besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik, semakin tinggi kadar demokrasinya.

Sebagaimana dicatat oleh Prof. Miriam Budiardjo dalam bukunya : *Demokrasi di Indonesia*, Herbert McClosky mengatakan bahwa partisipasi politik ialah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum. Sementara itu, Samuel P. Huntington dan Joan Nelson dalam *No Easy Choice : Political in Developing Countries* menekankan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh Pemerintah. Karena itu, partisipasi politik bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.<sup>11</sup>

Berkaitan dengan masalah partisipasi publik dalam pemilihan pejabat negara khususnya pemilihan

pejabat negara di daerah, Warsito, mengungkapkan ada 6 (enam) keuntungan Pilkada langsung yaitu :<sup>12</sup>

**Pertama**, pemilihan langsung oleh rakyat anggota DPR, DPRD, Presiden, Kepala Daerah dan Kepala Desa, menunjukkan adanya konsistensi penyelenggaraan pemerintahan dalam mekanisme pemilihan pejabat publik.

**Kedua**, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik untuk menuju pada kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Pejabat publik yang dipilih oleh rakyat akan mempertanggungjawabkan kepada rakyat, karena rakyat yang memiliki kedaulatan. Harapannya adalah setiap keputusan politik yang diambil oleh pejabat publik semata-mata untuk kepentingan rakyat. Pemilihan yang bebas dan adil adalah hal yang penting dalam menjamin “*kesepakatan mereka yang diperintah*” sebagai fondasi politik demokratis.

**Ketiga**, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan proses politik yang dapat memberikan pendidikan politik kepada rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka stabilitas nasional. Dengan pemilihan secara langsung, rakyat lama

---

<sup>11</sup> Norton Gabriel Manullang, *Pilkada dan Kesadaran Partisipasi Politik Rakyat*, <http://www.hariansib.com/date11/rubrik1.htm>, 29 Agustus 2005.

kelamaan akan memahami tujuan untuk apa pemilihan diselenggarakan. Dengan demikian mereka akan semakin kritis dalam mempertaruhkan hak-haknya. Di sisi lain, para calon yang kalah mau menerima kekalahan secara ikhlas. Begitu pula para pendukungnya, dengan terbuka patuh kepada pemenang dengan mengakui hak mereka untuk berkuasa. Penerimaan semacam ini merupakan penyangga sistem politik yang stabil bagi bangsa Indonesia.

**Keempat**, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat akan mendorong pendewasaan partai politik, terutama dalam perekrutan kader partai politik yang akan ditempatkan sebagai calon kepala daerah. Calon yang ditetapkan oleh partai adalah mereka yang telah diseleksi oleh partai dan diperkirakan memenangkan persaingan untuk merebut suara rakyat.

**Kelima**, pemilihan kepala daerah secara langsung akan memperkuat dan mengembangkan konsep *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, maka kepala daerah akan bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada DPRD. Dengan demikian, kedudukan kepala

daerah kuat sebagai pejabat pelaksana kebijakan politik, oleh karena itu apabila posisi kepala daerah hasil pilihan rakyat didukung oleh DPRD yang aspiratif dan mampu menjalankan fungsinya dengan baik maka konsep *check and balances* akan dapat terlaksana dengan baik.

**Keenam**, masyarakat paham terhadap kedaulatan. Kedaulatan seharusnya tetap berada di tangan rakyat. Tidak diserahkan kepada suatu lembaga misalnya DPR atau DPRD.

Kesadaran akan partisipasi politik rakyat apa pun alasannya merupakan suatu *condition sine qua non* dalam membangun negara yang demokratis. Terlibat secara langsung dalam menentukan pejabat publik merupakan hak setiap warga negara yang harus dipertimbangkan secara matang dan cerdas.

Selanjutnya, dalam rangka menciptakan tata pemerintahan yang baik, *good governance*, dan menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara. Peran serta masyarakat dalam

---

<sup>12</sup> Warsito, *Op Cit*.



penyelenggaraan negara untuk mewujudkan penyelenggaraan yang bersih dilaksanakan dalam bentuk :

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggaraan negara;
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada kebijakan penyelenggara negara;
- d. Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal :
  - 1) Melaksanakan haknya sebagaimana butir a, b, dan c.
  - 2) Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli.

Sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi yang mengharuskan penyelenggara negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara, maka dalam Peraturan Pemerintah ini diatur hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara negara secara berimbang. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan

haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan negara. Kebebasan menggunakan hak tersebut haruslah disertai dengan tanggung jawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya dengan menaati dan menghormati aturan-aturan moral yang diakui umum serta hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **BAB IV**

#### **PELAKSANAAN FIT AND PROPER TEST**

#### **Praktek Fit And Proper Test di Indonesia**

Fit and proper test bagi Pejabat Negara di Indonesia belum terdapat pengaturan yang rinci dan limitative. Pengaturan tersebut masih tersebar pada berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan tentang kelembagaan Pejabat Negara. Disamping itu pengaturan fit and proper test bagi pejabat Negara tersebut masih bersifat pokok-pokoknya saja, sedangkan rinciannya diserahkan kepada masing-masing pejabat yang berwenang melaksanakan fit and proper test. Kondisi tersebut memiliki

kelemahan dengan adanya ketidak jelasan tentang beberapa hal sebagai berikut:

### **Jenis Pejabat Negara dan Kegiatan fit And Proper Test**

Pengertian pejabat Negara dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan terdiri dari :

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
5. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri;
7. Kepala Perwakilan republic Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
8. Gubernur dan Wakil Gubernur;
9. Bupati / Walikota dan Wakil Bupati / Wakil Walikota;
10. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Di dalam praktek pengangkatan pejabat Negara tersebut, tidak semuanya harus mengikuti fit and proper test terlebih dahulu, terutama pejabat Negara yang diangkat setelah melalui pemilihan umum. Hal yang menimbulkan suatu pertanyaan adalah apakah bagi pejabat Negara yang proses pengangkatannya telah melalui pemilihan umum oleh rakyat tidak perlu dilakukan fit and proper test, dengan pertimbangan bahwa fit and proper test yang dilakukan bagi pejabat yang dipilih oleh rakyat dapat meniadakan peran demokrasi itu sendiri. Atau pandangan lain bahwa pemilihan yang dilakukan oleh rakyat itulah merupakan bentuk fit and proper test bagi pejabat Negara tertentu seperti Presiden, Wakil Presiden, Anggota MPR, Anggota DPR, Gubernur, Bupati dan Walikota. Hanya kelemahannya jika pemilihan langsung oleh rakyat terhadap pejabat Negara tersebut telah merupakan bentuk fit and proper test maka menimbulkan bentuk ketidak obyektivitasan hasil fit and proper test karena tidak adanya standar kelulusan akibat tidak adanya standar soal dan standar penilaian. Yang berlaku untuk semua calon pejabat Negara yang setara. Disamping itu dengan adanya fit and proper test bagi pejabat tertentu saja, maka berdasarkan kaidah hukum menimbulkan diskriminasi perlakuan dan ketidak universalan peran hukum yang seharusnya ada.

## **Perencanaan Pengadaan Pejabat Negara**

Dalam manajemen kepegawaian, perencanaan pengadaan SDM sangat diperlukan sehingga dapat didapatkan SDM yang memenuhi kualifikasi dalam melaksanakan visi dan misi organisasi. Dalam perencanaan ini biasanya manajemen SDM menetapkan kebutuhan SDM dan diumumkan seluas-luasnya agar diketahui oleh masyarakat seluas-luasnya sehingga dapat diperoleh calon yang memenuhi kualifikasi menyangkut perilaku, potensi maupun kompetensi SDM yang diperlukan. Selanjutnya pengumuman rencana pengadaan calon jabatan yang dibutuhkan, biasanya ditetapkan dalam jangka waktu tertentu, sehingga dapat memberi kesempatan mereka yang memiliki potensi untuk menduduki suatu jabatan tertentu dipemerintahan. Dalam rencana pengadaan SDM yang diperlukan untuk mengisi jabatan tertentu biasanya diumumkan tentang jumlah dan jenis jabatan yang lowong, syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar, alamat dan tempat lamaran ditujukan dan batas waktu pengajuan lamaran.

Praktek di Indonesia, perencanaan fit end proper test menyangkut pengumuman pengadaan pejabat Negara, jenis dan jumlah pejabat negara yang diperlukan, jangka waktu pengumuman dan identitas lain yang diperlukan tidak seragam dan belum dituangkan dalam pedoman peraturan perundang-

undangan yang baku dan pelaksanaan fit and proper test tersebut tidak seragam. Untuk pengadaan pejabat negara setingkat Menetri misalnya dalam praktek fit and proper test tidak diumumkan secara luas, melainkan Kepala Negara langsung menghubungi para calon bersangkutan, mewawancrai dan selanjutnya dikonsultasikan kepada anggota DPR. Hal tersebut berbeda dengan fit and proper test bagi pejabat Negara lainnya yang ditetapkan dalam undang-undang seperti anggota Komisi, anggota / ketua Pusat yang bersifat independent selalu diumumkan seluas-luasnya kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui dan turut memberikan penilaian terhadap calon dari berbagai lapisan masyarakat yang berminat untuk menjadi pejabat Negara yang diperlukan tersebut.

Praktek pengadaan pejabat Negara bagi anggota lembaga independent tersebut mirip praktek pengadaan Pegawai negeri di lingkungan Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 misalnya mensyaratkan pengadaan Pegawai Negeri meliputi tahap perencanaan, pengumuman, persyaratan, pelamaran, penyaringan dan pengangkatan. Perbedaanya praktek pengadaan pejabat Negara pada lembaga independent tersebut belum sepenuhnya baku ditetapkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

### **Persyaratan bagi calon Pejabat Negara yang dapat mengikuti Fit and Proper Test**

Persyaratan bagi calon pejabat negara yang berminat mengikuti fit and proper test sangat diperlukan. Karena dengan dipenuhinya persyaratan tersebut telah dapat diukur tentang sebagian kualifikasi yang telah dipenuhi dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan visi dan misi organisasi. Dengan kata lain persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelamar merupakan salah satu bentuk seleksi awal yang akan ditindak lanjuti untuk seleksi selanjutnya, sehingga dengan seleksi awal ini yang biasanya disebut seleksi administrative, telah dapat diperkirakan hanya pelamar yang layaklah yang diharapkan dapat mengikuti seleksi lanjutan. Selain itu dengan persyaratan yang secara standar telah terpenuhi sangat memudahkan dalam pelaksanaan pengadaan jabatan di lingkungan suatu organisasi karena perkiraan visi dan misi organisasi yang akan dicapai telah dapat diperkirakan.

Dalam praktek fit and proper test di Indonesia, penekanan persyaratan ini tidak seketat seleksi dalam pengadaan pegawai negara. Dalam pengadnan pegawai negeri telah ditetapkan tentang persyaratan kewarganegaraan, usia terendah dan tertinggi, latar belakang perilaku pelamar, kedudukan dalam jabatan saat ini, kesehatan, kesanggupan untuk ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia dan

persyaratan lain yang ditentukan dalam persyaratan jabatan seperti pengetahuan, pengalaman dan kompetensi.

Dengan belum adanya persyatan yang jelas dan baku dalam kegiatan fit and proper test bagi pejabat Negara tersebut menyebabkan tidak adanya standar tentang kemampuan dan kondisi fisik yang dapat diperkirakan seorang pejabat Negara dapat memiliki kemampuan, kesehatan dan integritas dalam melaksanakan tugasnya dengan baik.

### **Penyaringan bagi pelamar calon pejabat Negara**

Penyaringan dalam proses seleksi menempati tahap penting, karena merupakan proses penentuan standar pelamar yang lulus yang diperkirakan dapat memenuhi visi dan misi suatu organisasi. Proses penyaringan fit and proper test bagi pejabat Negara belum selengkap diperuntukkan bagi pegawai negeri yang telah menetapkan apakah akan dilaksanakan oleh sebuah tim atau tidak, tentang jenis dan satnadra soal yang diberikan dan bentuk bentuk ujian yang lain serta siapakah lembaga / pejabat yang melaksanakan tugas penyaringan tersebut.

Beberapa ketentuan peraturan perundang – undangan menetapkan tentang pejabat yang melaksanakan proses penyaringan bagi calon pejabat negara. Ketentuan tersebut

antara lain Undang – Undang Dasar 1945 yang diantaranya menetapkan bahwa Menteri sebagai pembantu Presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan lainnya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menetapkan bahwa DPR mempunyai wewenang memilih anggota BPK, memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial dan lain lain.

Berdasarkan ketentuan yang ada pelaksanaan fit and proper test yang dapat dilakukan oleh anggota DPR terbatas pada pejabat tertentu saja, namun dalam prakteknya lebih luas daripada itu. Hal tersebut disebabkan adanya kebutuhan untuk memperoleh calon pejabat Negara yang memenuhi kualifikasi namun belum didukung oleh aturan yang memadai.

#### **Penetapan hasil kelulusan fit and proper test**

Dalam manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) terdapat 2 (dua) cara dalam penetapan lulusan, yaitu melalui peringkat nilai atau standar nasional. Jika penetapan didasarkan atas peringkat nilai, maka dari pelamar lulus ditetapkan nilai yang tertinggi yang diperlukan Dengan sistem ini maka dapat diperoleh calon yang terbaik dari calon yang ada. Kelemahan sistem ini walaupun standar nilai

yang diharapkan tidak memenuhi persyaratan, namun penetapan lulusan tetap dilakukan. Sebaliknya dalam sistem penetapan standar nilai aka hanya pelamar yang memenuhi standar dianggap merekalah yang memenuhi persyaratan. Sistem ini merupakan sistem yang baik karena perkiraan untuk menetapkan calon pejabat yang diperkirakan akan dapat memenuhi pelaksanaan visi dan misi suatu organisasi lebih mendekati ketepatan. Hanya kelemahannya adalah jika tidak terdapat calon yang memenuhi kualifikasi maka kebutuhan organisasi tidak akan dapat dipenuhi. Dalam praktek fit and proper test bagi pengadaan pejabat Negara kedua sistem tersebut belum digunakan dan belum dituangkan dalam sistem yang baku, akibatnya sistem penetapan lulusan hasil fit and proper test lebih didasarkan atas pemikiran masing-masing lembaga pelaksana fit and proper test sehingga kurang menjamin dapat dihasilkannya lulusan yang baik.

#### **Faktor Pendukung Dan Penghambat Fit and Proper Test**

Fit and proper test memiliki peran penting dalam menghasilkan standar calon pejabat Negara yang diperkirakan memenuhi kualifikasi dan dapat mewujudkan visi dan misi organisasi. Bahkan dengan fit and proper test target – target yang telah ditetapkan untuk dicapai oleh organisasi dapat tercapai bahkan mungkin dapat terlampaui jika sistem fit and proper test

dilakukan dengan baik dan dapat menghasilkan Sumber Daya Manusia yang memenuhi standar yang diharapkan. Namun dalam prakteknya dalam fit and proper test disamping terdapat factor pendukung juga factor penghambat.

### **Faktor pendukung**

Faktor pendukung fit and proper test dapat berasal dari factor eksternal dan factor internal organisasai. Faktor eksternal diantaranya tentang perkembangan teori – teori pengelolaan Sumber Daya Manusia, kemauan para pejabat lembaga – lembaga pemerintahan Negara dan kesadaran masyarakat tentang peran penting fit and proper test bagi calon pejabat Negara dan kebutuhan peningkatan daya saing pada lingkungan strategis.

Teori pengelolaan Sumber Daya Manusia yang semula hanya menekankan pada perilaku manusia baik sebagai dasar kemampuan melaksanakan tugas kini telah mengalami tambahan konsep baru yaitu potnsi dan kompetensi / ferfoemens kinerja. Pandangan bahwa perilaku menjadi dasar kesukssan kerja memang tidak keliru sepenuhnya mengingat Sumber Daya Manusia yang berperilaku baik biasanya akan berupaya mengembangkan potensi dan kompetensinya. Namun pandangan tersebut tidak praktis karena adalah kecil kemungkinan mengharapan pertumbuhan potensi dan kompetensi diserahkan kepada Sumber Daya Manusia bersangkutan. Bahkan jika perkembangan potensi dan kompetensi

tersebut ada akan mengalami kelayakatan jika diserahkan kepada Sumber Daya Manusia yang bersangkutan. Di dalam teori yang baru pandangan tersebut telah mengalami perkembangan bahwa Sumber Daya Manusia yang diperkirakan sukses dalam melaksanakan tugasnya adalah Sumber Daya Manusia yang disamping memiliki perilaku baik juga potensi dan kompetensi yaitu seorang individual yang memiliki leadership, energy, inisiativ, kestabilan emosi dan hasil kerja yang baik. Pandangan pada berbagai teori ini mendukung terwujudnya dilakukan fit and proper test bagi pejabat megara. Karena teori sebagai salah satu instrument telah tersedia untuk melaksanakan hal tersebut.

Selain perkembangan teori pengelolaan Sumber Daya Manusia, factor pendukung fit and proper test adalah kemauan para penyelenggara Negara dewasa ini. Pada saat ini kemauan tersebut mulai tumbuh dengan telah dilakukannya fit and proper test bagi calon pejabat Negara. Factor ini sangat pendukung mengingat kunci kebijakan termasuk kebijakan urgensi fit and proper test ada pada pejabat Negara. Sebagai formulasi kebijakan, para pejabat lembaga Negara sangat berperan menumbuhkan budaya fit and proper test bagi pejabat Negara yang pada akhirnya dapat mendorong iklim di masyarakat tentang perlunya dilakukan fit and proper bagi calon pejabat sebelum menduduki jabatannya, disamping fit and proper test dapat menumbuhkan daya saing.

Berdasarkan hasil penelitian Forum Ekonomi Dunia atau WEF peringkat daya saing global tahun 205, posisi Indonesia

kembali turun ke posisi 74 dari posisi 69 pada tahun 2004 dari 117 negara yang diteliti. Didalam konsep pengelolaan Sumber Daya Manusia daya saing suatu bangsa dapat ditingkatkan melalui pengembangan sumberdaya manusia. Dengan menurunnya peringkat daya saing Indonesia tampaknya telah menumbuhkan kesadaran perlu dikembangkannya potensi sumberdaya manusia. Dalam pengelolaan Sumber Daya Manusia pengembangan Sumber Daya Manusia bukan merupakan satu-satunya yang diharapkan dapat mencapai suatu tujuan organisasi, tetapi yang lebih penting adalah potensi, dimana potensi tersebut dapat diketahui apabila sebelumnya individu tersebut telah melalui fit and proper test .

#### **Faktor Penghambat Fit and Proper Test**

Faktor penghambat fit and proper test adalah suatu factor yang mempengaruhi pelaksanaan fit and proper test tidak berjalan secara obyektif, transparan dan akuntabel, sehingga hasil yang diharapkan untuk memperoleh individu yang memenuhi kualifikasi tidak berjalan dengan baik. Hambatan tersebut dapat terjadi karena adanya kepentingan khusus yaitu para politisi, parpol , elit ekonomi atau kaum profesional atau disebabkan adanya intervensi dari kepentingan umum yaitu masyarakat, kelompok petani, nelayan, buruh, mahasiswa, etnis, golongan, agama dll.

Dalam praktek fit and proper test di Indonesia kelompok kepentingan khusus seperti parpol, elit ekonomi , kaum professional dll seringkali dominan melalui intervensi kebijakan

birokrasi untuk menggolkan calon mereka. Kondisi ini menyebabkan standar akademis pada sistem fit and proper test untuk menghasilkan individu yang kapabel seringkali tidak dapat diwujudkan. Dalam praktek fit and proper test di Indonesia hasil penetapan pejabat Negara lebih sering tidak didasarkan pada factor kemampuan tetapi lebih merupakan bentuk perwujudan / perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan.

Disamping hal tersebut di atas hambatan fit and proper test adalah belum adanya kesatuan pandang tentang pejabat Negara mana yang wajib menjalani fit and proper test dan landasan hukum yang digunakan. Selama ini landasan yang ada bagi fit and proper test tersebar dalam berbagai peraturan yang kurang memberi kejelasan pada pelaksanaannya. Sehingga dalam praktek pelaksanaan fit and proper test lebih didasarkan pada subyektivitas masing-masing pejabat penyelenggara fit and proper test.

#### **Sosialisasi Fit And Proper Test**

Sosialisasi suatu kebijakan Pemerintah termasuk sistem fit and proper tes memiliki peran penting dalam penyusunan kebijakan. Terdapat tiga tahap peran penting dalam penyusunan kebijakan pemerintah termasuk diantaranya di bidang fit and proper test. Tahap tersebut meliputi tahap penyusunan konsep (formulasi kebijakan), tahap penerapan (implementasi) dan tahap penilaian (evaluasi).

### **Tahap Penyusunan Konsep Kebijakan**

Dalam tahap penyusunan konsep kebijakan diantaranya perlu melibatkan kelompok sasaran melalui sosialisasi. Dengan pelibatan ini diharapkan terdapat pandangan – pandangan baru dari para kelompok sasaran yang sangat diperlukan sebagai pembanding atas konsep yang disiapkan oleh bukan kelompok sasaran. Kelompok sasaran tersebut biasanya memiliki pandangan – pandangan yang cukup baik sebagai bahan formulasi kebijakan pemerintah. Hal tersebut disebabkan bahwa kelompok sasaran tersebut sehari – hari merasakan kebijakan pemerintah yang akan diterbitkan, sehingga pandangan-pandangannya biasanya dapat memberikan warna kebijakan yang akan diterbitkan. Kelompok sasaran ini dapat berupa kelompok kepentingan dan bukan kepentingan. Kelompok kepentingan tersebut dapat terdiri dari para anggota legislative, tokoh – tokoh masyarakat yang berpotensi memiliki peran serta terlibat di dalam penyelenggaraan fit and proper test dan para anggota masyarakat lainnya yang berpotensi ikut terlibat menjalani fit and proper test. Didalam pelibatan kelompok kepentingan ini perlu dilakukan pengakajian yang mendalam atas rumusan-rumusan yang disampaikan sebelum dimuat dalam konsep, mengingat biasanya kelompok kepentingan tersebut menyampaikan aspirasi sesuai dengan kepentingan kelompoknya yang lebih bersifat subyektif daripada kepentingan umum yang bersifat obyektif.

Dengan dilakukannya sosialisasi terhadap kelompok kepentingan maka akan mempercepat proses penyusunan kebijakan, mengingat merekalah yang nantinya memiliki peran lebih lanjut setelah konsep tersebut disampaikan. Dan jauh sebelumnya para kelompok kepentingan tersebut telah mempelajari tentang hal-hal yang perlu dirumuskan.

Sosialisasi disamping dilakukan pada kelompok kepentingan juga kelompok non kepentingan. Kelompok non kepentingan adalah kelompok yang biasanya merasa tidak akan terlibat langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan konsep kebijakan pemerintah serta setelah konsep tersebut di implementasikan. Kelebihan sosialisasi konsep pada kelompok non kepentingan ini adalah pandangan-pandangan mereka lebih obyektif dan kritis, sehingga dapat digunakan sebagai pembanding oleh para penyusun konsep dalam program formulasi kebijakan lebih lanjut. Biasanya pandangan-pandangan kelompok non kepentingan ini lebih kritis dan obyektif. Hanya kelemahannya seringkali argument-argumen mereka berlebihan dan kurang realities sehingga secara praktis terdapat hal-hal tertentu yang sulit untuk dilaksanakan.

Cara-cara yang dilakukan dalam konsep ini biasanya dapat berbentuk seminar-seminar atau pertemua-pertemuan lainnya antara kelompok / tim penyusun dengan kelompok penaggap. Dengan cara melalui seminar atau pertemuan tersebut dapat terjadi diskusi anatar peserta yang memungkinkan untuk memperjelas



konsep sebelumnya yang telah disiapkan. Sebenarnya sosialisasi dapat dilakukan dalam bentuk lain seperti melalui tulisan-tulisan di media masa, namun dalam tahap formulasi ini paling efektif adalah melalui pertemuan secara langsung antara kelompok sasaran dengan kelompok yang menyiapkan konsep.

Materi di dalam sosialisasi konsep tersebut merupakan hal yang penting terutama substansi konsep fit and proper test yang antara lain meliputi pengertian, tujuan, manfaat, penyelenggara, sasaran peserta, persyaratan, jangka waktu, syandar kelulusan dll.

#### **Tahap Implementasi Kebijakan Fit And Proper Test**

Sosialisasi disamping dilakukan pada tahap penyusunan konsep untuk memperoleh masukan – masukan akademis maupun praktis, tak kalah pentingnya adalah pada saat kebijakan tersebut harus diimplementasikan. Pada tahap implementasi ini sosialisasi tidak dimaksudkan untuk mendapatkan masukan-masukan baru melainkan lebih di dorong untuk mengenalkan substansi yang telah ditetapkan, sehingga kebijakan yang ada dapat ditangkap secara luas oleh segenap lapisan masyarakat. Bagi kelompok kepentingan ini berguna bahwa apa yang ada dalam kebijakan tersebut dapat digunakan sebagai acuan dan standar manakala yang bersangkutan berkedudukan selaku pelaksana fit and proper test atau sebagai pihak yang harus menjalani fit and proper test.

Dengan penegnan sistem fit and proper test yang jauh-jauh hari telah dilakukan maka akan menumbuhkan kepastian sebuah sistem baru yang biasanya sebelum dilaksanakan masih menimbulkan perdebatan tentang kelebihan dan kekurangan sistem tersebut. Sehingga dengan kondisi itu para penyusun konsep kebijakan dapat menindak lanjuti lebih lanjut melalui penyusunan pedoman / petunjuk teknis tentang sistem fit and proper tes yang telah ditetapkan, disebabkan antara apa yang teryulis dalam kebijakan tidak secara otomatis sama dengan apa yang harus dipraktekkan di lapangan. Atau dengan kata lain biasanya terdapat jarak antara apa yang terumus dalam kebijakan dengan apa yang harus dilaksanakan, maka jarak / gap inilah yang harus di atasi dengan perumusan dalam petunjuk teknis atau petunjuk pelaksanaan.

Tata cara pengenalan fit and proper tes dalam bentuk konsep dan bentuk kebijakan yang telah ditetapkan sangat berbeda, karena dalam pengenalan kebijakan yang telah ditetapkan biasanya jarang dilakukan dalam bentuk diskusi melainkan biasanya cukup disampaikan melalui media masa. Karena dalam sosialisasi ini yang diperlukan tidak lagi tentang pemecahan-pemecahan solusi melainkan tentang substansi – substansi yang perlu dikenal dan harus dilaksanakan.

Hal yang biasanya menjadi catatan dalam pengenalan kebijakan yang telah ditetapkan ini selain, kemungkinan terdapat kekurangan – kekurangan yang harus di atasi atau diselesaikan

dengan petunjuk teknis, dalam jangka waktu tertentu perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh.

### **Evaluasi Kebijakan Fit And Proper Test**

Evaluasi kebijakan pada hakekatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik kebijakan itu sendiri maupun sistem dan proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindarkan “biaya” (kemungkinan kemubaziran) yang lebih besar atau untuk mencapai “manfaat” yang lebih baik. Esensi evaluasi kebijakan adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik kebijakan maupun sistem dan proses pelaksanaan yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dengan maksud dan alasan tertentu, penilaian kebijakan dapat menyentuh pengujian mengenai validitas dan relevansi kerangka teori yang melandasi sesuatu kebijakan. Adapun maksud dilakukannya evaluasi kebijakan dapat dilihat dan dibedakan berdasar kontekstualitasnya (internal atau eksternal) dan tahapan pengelolaan pelaksanaan kebijakan (dalam rangka pemantauan, pengawasan, atau pertanggung jawaban).

Evaluasi kebijakan yang dilakukan dalam rangka pemantauan pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai

ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya.

Evaluasi kebijakan pada pengawasan, dilakukan dengan tujuan memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan ataupun sistem serta proses pelaksanaannya, kondisi, biaya dan manfaat actual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsure dan indikator kebijakan yang dicapai, yang diperlukan sebagai “pertanggung jawaban” suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelembagaannya.

### **Analisa**

#### **a. Dasar Hukum Penyelenggaraan Fit And Proper Test**

Dasar hukum fit and proper test memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan fit and proper test, karena ketentuan tersebut menjadi acuan yang sangat penting dalam penyelenggaraan fit and proper test. Dengan acuan yang ada diharapkan dapat mempersempit atau menghindarkan perbedaan tafsir tentang berbagai hal fit and proper yang dapat berakibat adanya perbedaan tentang sah dan tidaknya hasil fit and proper test. Sehingga dapat dikatakan bahwa dengan adanya dasar hukum fit and proper test yang rinci dan mandiri / tekoedifikasi berarti terdapat ukuran baku tentang penyelenggaraan fit and proper test

Permasalahannya adalah saat ini dasar hukum penyelenggaraan fit and proper test pejabat Negara berada pada berbagai peraturan perundang – undang tentangan, seperti pada Undang-Undang Dasar 1945 untuk pengangkatan Menteri oleh Presiden, undang-undang tentang kedudukan MPR, DPR dan DPD untuk memilih anggota BPK, memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, memilih anggota Hakim konstitusi, memberikan pertimbangan pengangkatan duta kepada Presiden.

Dasar hukum penyelenggaraan tersebut tidak bersifat rinci dan khusus tentang pengaturan penyelenggaraan fit and proper test, melainkan merupakan pengaturan sektor tertentu dimana fit and proper test merupakan sebagian kecil pengaturan yang ada pada undang-undang tersebut. Demikian pula mengenai pengaturannya lebih bersifat garis besar pemilihan dan pengangkatan pejabat Negara dan tidak memuat mekanisme pelaksanaan fit and proper test itu secara rinci dan tersendiri. Kondisi ini menyebabkan tidak adanya substansi dan prosedur baku yang seragam tentang fit and proper test sebagaimana lazimnya sebuah pengaturan, sehingga dalam kenyataannya kurang memberi pemahaman kepada masyarakat yang seringkali secara tidak langsung ikut terlibat memberikan pendapat-pendapatnya tentang calon pejabat Negara yang sedang disiapkan tersebut.

Ketentuan fit and proper test yang saat ini ada tidak mengatur sebagaimana lazimnya sebuah ketentuan yang ada bagi pengadaan Sumber Daya Manusia seperti pengertian dan kualifikasi pejabat Negara, perencanaan pengadaan pejabat Negara, persyaratan untuk dapat diangkat dan diberhentikan sebagai pejabat Negara, tata cara pengadaan fit and proper test dan pengumuman serta pengangkatan pejabat Negara.

#### **b. Pengertian Pejabat Negara Dan Yang Disamakan dengan itu**

Pengertian pejabat Negara memiliki peran yang penting sebagai standar, siapakah yang harus menjalani fit and proper test atau tidak ketika akan diangkat sebagai pejabat negara. Hal itu bukan disebabkan oleh perbedaan pengaturan tetapi lebih disebabkan adanya urgensi yang berbeda tentang perlunya penyelenggaraan fit and proper test bagi pejabat Negara. Oleh karena itu batasan pengertian fit and proper test sangat diperlukan untuk keperluan tersebut.

Di dalam praktek walaupun memiliki kesamaan nama sebagai pejabat Negara, akan tetapi sangat berbeda dalam pelaksanaan fit and proper test. Di dalam praktek pengangkatan pejabat Negara terdapat 2 (dua) jenis pejabat negara yaitu mereka yang dipilih langsung oleh

rakyat seperti Presiden dan Wakil presiden, Anggota MPR dan DPR, Anggota DPD, Gubernur dan Bupati / Walikota dan mereka yang diangkat langsung oleh pejabat Negara tersebut (Presiden / anggota DPR) tanpa terlebih dahulu melalui pemilihan rakyat.

Perbedaan mekanisme pengangkatan tersebut dalam praktek menimbulkan perbedaan pelaksanaan dalam fit and proper test. Selama ini pejabat Negara yang pengangkatannya setelah melalui pemilihan langsung oleh rakyat tidak mengikuti fit and proper test, sedangkan yang tidak dipilih langsung oleh rakyat ikut menjalani fit and proper test. Mekanisme tersebut menimbulkan berbagai pertanyaan, apakah kualitas pejabat Negara yang dipilih oleh rakyat telah dianggap/ memiliki integritas, perilaku, potensi dan kompetensi yang baik sehingga tidak perlu menjalani fit and proper test. Jika itu yang menjadi anggapan, mengapa banyak kasus pejabat Negara (mis: Gubernur / Bupati ) yang memiliki beberapa masalah perilaku, potensi dan kompetensi setelah yang bersangkutan melaksanakan tugasnya.

Pertanyaan lainnya adalah walaupun pengangkatan pejabat Negara bersangkutan sebelumnya telah melalui pemilihan oleh rakyat, apakah sebelumnya tidak perlu dilakukan fit and proper test sebagai informasi pada rakyat pemilih bahwa terdapat tingkat kapasitas

(perilaku, potensi dan kompetensi) dari beberapa calon pejabat Negara yang perlu mendapat catatan dan pertimbangan pemilih calon pejabat Negara yang perlu dipilih. Dengan prosedur tersebut pengangkatan calon pejabat Negara tidak hanya didasarkan atas kepentingan politik atau dukungan dari mayoritas rakyat yang subjektif melalui pemilihan, akan tetapi juga perlu dilihat secara obyektif melalui sisi akademis tentang perilaku, potensi dan kompetensi, sehingga nantinya dapat diperoleh pejabat Negara yang diperoleh atas dasar prinsip akseptabilitas dan kapabilitas.

### **c. Faktor Pendukung Dan Penghambat Fit And Proper Test**

Faktor pendukung dan penghambat fit and proper test adalah suatu factor dimana proses penyelenggaraan fit and proper test tidak berjalan secara obyektif sehingga hasilnya pun kurang dapat dipertanggung jawabkan, akibat adanya intervensi oleh kelompok kepentingan. Proses hambatan tersebut dapat terjadi pada saat penyusunan kebijakan (ketentuan), proses sosialisasi, proses pelaksanaan dan penentuan hasil fit and proper test.

Dalam praktek hambatan-hambatan tersebut dapat kita lihat satu persatu dalam tahapan fit and proper test, sebagai berikut :

### **1. Pada Penyusunan Kebijakan**

Kebijakan adalah dasar bagi penyelenggaraan fit and proper test yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan Presiden maupun ketentuan lainnya yang diperlukan. Mekanisme menyiapkan peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislative. Di dalam persiapan ini seringkali masuk intervensi – intervensi kepentingan dari unsure eksekutif maupun unsure legislative yang menyebabkan suatu kebijakan pemerintah yang diterbitkan tidak memenuhi situasi yang obyektif. Sebagai contoh jika pengadaan pegawai negeri selalu ditentukan diantaranya syarat minimal tentang pendidikan minimal sehingga diperkirakan pegawai bersangkutan akan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik, maka dalam penyusunan kebijakan persyaratan bagi pejabat Negara hal itu tidak dilakukan dan jika dilakukanpun syarat minimalnya tidak sesuai dengan bobot tugas yang harus

diemban. Misal syarat pendidikan seorang calon pimpinan kepala Daerah tidak harus S1 yang sangat berbeda untuk calon pejabat structural di lingkungan lembaga pemerintahan.

### **2. Pada Pelaksanaan Kebijakan**

Perlaksanaan Kebijakan adalah suatu proses dimana pelaksanaan fit and proper test tidak lagi mempersoalkan kebijakan (ketentuan) yang ditetapkan, melainkan bagaimana proses pelaksanaan fit and proper test dilaksanakan sesuai dengan (kebijakan) ketentuan yang ada. Dalam praktek fit and proper test yang berlaku di Indonesia, pengajuan calon pejabat Negara dapat dilakukan oleh Presiden atau anggota DPR. Dalam proses ini seringkali perilaku, potensi dan kompetensi bukanlah satu-satunya melainkan adalah keterwakilan dari berbagai kelompok kepentingan (partai politik). Hal tersebut menimbulkan suatu dilemma dimana suatu calon apabila memenuhi kualifikasi perilaku, potensi dan kometensi sebagai calon pejabat Negara tidak secara otomatis yang bersangkutan merupakan kandidat yang akan diangkat sebagai pejabat Negara mengingat yang bersangkutan belum memenuhi kualifikasi mewakili kelompok kepentingan atau

perwakilan partai. Dengan kata lain didini menimbulkan perbenturan antara kepentingan akademis dan kepentingan politik Kondisi ini menyebabkan professional calon pejabat Negara tidak dapat dipenuhi 100 % (seratus persen).

### **3. Penentuan Hasil Fit And Proper Test**

Penentuan hasil fit and proper test adalah suatu proses hasil penetapan apakah seseorang memenuhi kelayakan sebagai calon pejabat Negara berdasarkan seleksi yang dilakukan. Di dalam fit and proper test calon pejabat Negara sangat berbeda dengan calon pegawai di lingkungan pemerintahan. Pengadaan pegawai di lingkungan kepegawaian telah ditetapkan secara tegas tentang persyaratan kepantiaan, calon pegawai, umur, seleksi, pengumuman, seleksi, pengumuman, penetapan lulusan dan lain sebagainya. Dalam fit and proper test tersebut hanya dilakukan tentang persyaratan dan pengumuman calon yang tidak serinci bagi penerimaan pegawai. Dengan demikian penentuan hasil seleksi fit and proper test lebih bersifat kebijakan (subyektif), sedangkan penentuan pegawai di lingkungan pemerintahan lebih bersifat keadaan (obyektif).

### **d. Sosialisasi Fit And Proper Test**

Sosialisasi kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan kepada seluruh lapisan masyarakat merupakan bagian proses yang sangat dipetrlukan untuk melancarkan prospees efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada baik ketika masih dalam bentuk konsep maupun setelah ditetapkan.

Efektivitas tersebut dapat diperoleh disebabkan ketika masih dalam bentuk konsep peraturan perundang-undangan masyarakat / kelompok sasaran telah dilibatkan langsung, melalui pemberian masukan – masukan sehingga rumusan-rumusan yang akan ditetapkan dapat menyentuh langsung kebutuhan langsung pengaturan. Sebagaimana dinyatakan dalam teori pengaturan, bahwa suatu kebijakan dapat ditetapkan atas dasar kebutuhan Pemerintah yang artinya peraturan perundang-undangan ditetapkan dari atas, disamping terdapat pengaturan sesuai kebutuhan masyarakat atau pengaturan dari bawah.

Dalam praktek penyelenggaraan fit and proper tes berbagai dasar peraturan perundang-undangan yang digunakan baik ketika masih dalam bentuk konsep maupun ketika telah ditetapkan proses sosialisasi tersebut tidak pernah dilakukan. Hal itu kemungkinan mengingat bahwa peraturan perundang-undangan untuk pengaturan

fit and proper test tidak bersifat spesifik melainkan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan sektor tertentu, sehingga jika diadakan sosialisasipun masalah fit and proper test bagi pengadaan pejabat Negara bukanlah menjadi perhatian utama, walaupun dalam kenyataannya dikemudian hari pengadaan pejabat Negara secara profesional merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Selama ini sosialisasi / pengenalan fit and proper test di Indonesia bukan pada saat ketika menyiapkan konsep peraturan perundang-undangan akan tetapi pada saat penyelenggaraan fit and proper test dan hal itupun pada tahap pengenalan calon agar mendapat tanggapan dari masyarakat luas tentang identitas calon bersangkutan baik dari segi latar belakang perilaku, potensi dan kompetensi.

Kelemahan pelibatan masyarakat pada sebagian penyelenggaraan fit and proper test bagi pengadaan calon pejabat Negara tersebut kurang efektif hasilnya. Hal itu disebabkan masyarakat tampak kurang memahami tentang penyelenggaraan fit and proper test disebabkan tidak sejak awal pada saat penyusunan peraturan perundang-undangan tentang fit and proper test dengan demikian mereka kurang memahami tentang jiwa fit and proper test diantaranya mengenai pengertian, maksud dan

tujuan, prosedur / tata cara, persyaratan peserta, pejabat yang berwenang melaksanakan, penetapan hasil.

### **Fit And Proper Test Dimasa Depan**

Berbagai permasalahan praktek fit and proper test di Indonesia telah digambarkan pada penulisan sebelumnya yaitu meliputi dasar hukum, pengertian, jenis dan kualifikasi pejabat Negara, perencanaan pengadaan pejabat Negara, persyaratan, penyarangan dan penetapan hasil, factor pendukung dan penghambat, sosialisasi fit and proper test. Sehubungan dengan kelemahan itu kita perlu membangun fit and proper test dimasa depan.

Selama ini **dasar hukum** penyelenggaraan fit and proper test tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai sektor tertentu, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang tentang kedudukan anggota MPR, DPR dan DPD, undang-undang tentang Komisi Konstitusi. Di dalam undang-undang tersebut menyinggung sebageaian kecil pengaturan tentang pengadaan pejabat Negara.

Pengaturan pengadaan pejabat Negara dalam ketentuan tersebut dipandang kurang efektif, disebabkan pengaturan tersebut hanya bersifat garis besar dan termuat dalam berbagai bagian peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi

tertentu dan tidak khusus mengatur fit and proper test secara rinci dan mandiri terpisah dari substansi peraturan perundang-undangan induknya. Sehingga untuk efektivitas penyelenggaraan fit and proper test diperlukan ketantuan peraturan perundang-undangan yang terpisah materinya dari undang-undang sektor tertentu dan berdiri sendiri yang mengatur fit and proper test bagi pejabat Negara secara rinci.

Disamping kelemahan pada dasar hukum yang belum tersedia dengan baik dalam penyelenggaraan fit and proper test adalah pada kualifikasi pejabat Negara yang perlu mendapatkan fit and proper test sebelum yang bersangkutan diangkat menjadi pejabat Negara. Dewasa ini walaupun di dalam kedudukan hukum memiliki kesamaan sebagai pejabat Negara namun dalam kenyataannya tidak mendapatkan kedudukan yang sama dalam fit and proper test. Terdapat diantaranya pejabat Negara yang tidak perlu mendapatkan fit and proper test sebelum yang bersangkutan diangkat dan ditetapkan sebagai pejabat Negara, seperti para anggota MPR, DPR, DPD dan Presiden. Namun diantaranya terdapat pejabat Negara yang harus mengikuti fit and proper test seperti para anggota Kabinet / Menteri. Anggota BPK, Ketua dan anggota Mahkamah Agung termasuk pejabat lain setingkat pejabat Negara seperti Kapolri, Pangab dan ketua / anggota Badan, Komisi dsb. Kondisi ketidak seragaman ini berdasarkan peraturan perundang-undangan masih perlu dicari latar belakang pembenarannya.

Sesuai dengan prinsip undang-undang dasar bahwa setiap warganegara sama kedudukannya di dalam hukum, maka setiap calon pejabat Negara atau yang disetingkatkan untuk itu perlu menjalani fit and proper test dengan beberapa sedikit perbedaan tata cara penyelenggaraan dan tujuan untuk menghindari gap yang terlalu luas antar perlakuan bagi pejabat Negara.

Fit and proper test untuk Presiden, anggota MPR, DPR, DPR, Gubernur Bupati dan Walikota yang selama ini tidak mengikuti fit and proper test, saat ini perlu juga menjalani fit and proper test, dengan maksud tidak untuk menenapkan lulus atau tidaknya / layak atau tidaknya pejabat Negara bersangkutan sebagai calon pejabat Negara mengingat penentuan tersebut merupakan peran rakyat melalui pemilihan, akan tetapi sekedar untuk memberikan informasi / gambaran kepada rakyat pemilih tentang tingkat kemampuan calon pejabat Negara bersangkutan. Dengan demikian calon pejabat Negara yang akan dipilih tidak hanya sekedar dasar nilai politis akan tetapi juga nilai akademis. Sedangkan calon pejabat Negara lainnya yang pengangkatannya tidak dilakukan dengan pemilihan langsung perlu menjalani fit and proper test terlebih dahulu sebelum diangkat sebagai pejabat Negara.

Dengan adanya landasan bagi penyelenggaraan fit and proper test tersebut yang berdiri sendiri dan bersifat rinci tersebut, maka dapat ditiadakan hambatan-hambatan penyelenggaraan fit and proper test dari kelompok kepentingan umum atau khusus karena di dalam nya telah diatur secara jelas misalnya pengertian dan



kualifikasi pejabat Negara, persyaratan, tata cara, penyelenggaraan, standar hasil, pelaksana. Dengan kejelasan pengaturan tersebut maka dapat memperkecil intervensi dari kelompok kepentingan. Untuk memperkuat peran dan keterlibatan masyarakat maka sosialisasi merupakan kegiatan yang tidak dapat ditinggalkan baik pada saat penyusunan konsep, pelaksanaan dan penentuan hasil fit and proper test. Disini prinsip transparansi dan akuntabilitas perlu diwujudkan.

## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

- a. Dewasa ini dasar hukum penyelenggaraan fit and proper test tidak secara tegas diatur di dalam undang-undang tersendiri melainkan hanya sebagai bagian dari undang-undang yang mengatur tentang syarat dan pengangkatan pejabat Negara.
- b. Dengan pengaturan fit and proper test yang tidak tegas dan rinci di dalam satu perundang-undangan, berakibat menimbulkan praktek penyelenggaraan fit and proper test yang berbeda-beda terutama pejabat Negara yang harus mengikuti fit and proper test sebelum pengangkatannya.

- c. Dalam praktek penyelenggaraan fit and proper test, hanya pejabat Negara yang proses pengangkatannya tidak melalui pemilihan umum / langsung oleh rakyat diperlukan fit and proper test. Sedangkan bagi pejabat Negara yang proses pemilihannya melalui pemilihan umum / langsung oleh rakyat tidak perlu mengikuti fit and proper test dengan akibat tidak dapat diperoleh informasi tentang kompetensi calon pejabat Negara yang akan di pilih.

### **B. Rekomendasi**

- a. Untuk kepastian dan kejelasan hukum penyelenggaraan fit and proper test bagi pejabat Negara dipandang perlu menetapkan satu kesatuan peraturan perundang-undangan tersendiri tentang fit and proper test dan bukan merupakan bagian dari undang-undang sektor lainnya.
- b. Dengan adanya peraturan perundang-undangan khusus penyelenggaraan fit and proper test maka terdapat keseragaman dan kejelasan tentang substansi dan tata cara penyelenggaraan fit and proper test dan menumbuhkan partisipasi masyarakat terlibat di dalam kegiatan fit and proper test.
- c. Dimasa depan diharapkan semua calon pejabat Negara baik yang dipilih oleh rakyat atau yang tidak wajib mengikuti fit and proper test sebelum diangkat sebagai pejabat Negara. Bagi pejabat Negara yang dipilih oleh rakyat, fungsi fit and proper test

merupakan informasi bagi rakyat tentang kemampuan dan wawasan pejabat Negara yang harus dipilih. Sedangkan bagi pejabat Negara yang tidak dipilih langsung oleh rakyat fit and proper test berfungsi untuk menentukan pengangkatan.

- d. Perlu ada revisi terhadap Undang-undang Nomor. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian khususnya berkenaan dengan siapa saja yang termasuk pejabat Negara.
- e. Perlu dilakukan kegiatan penelitian berkaitan dengan fit and proper test terhadap pemilihan pejabat Negara di Indonesia.

-----

BPHN PUSLITBANG