

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Latar belakang permasalahan yang meliputi Aparat Negara dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di tanah air sebetulnya timbul sebagai konsekuensi dari gerakan perjuangan kemerdekaan sejak tahun 1928 hingga di tahun 1945 saat mencapai kemerdekaan.

Dapat dimaklumi, bahwa sejak sebelum tahun 1928 terutama setelah tahun 1908 dengan berdirinya Budi Utomo dan lain-lain organisasi perjuangan, sudah banyak orang Indonesia di seluruh kepulauan Indonesia, berjuang untuk persatuan bangsa dan kemerdekaan rakyat Indonesia. Mereka berasal dari berbagai suku, golongan dan profesi, pria maupun wanita. Ada seniman seperti Wage Rudolf Supratman, ada pedagang terutama mereka yang tergabung dalam Syarikat Islam, ada guru, ada advokat dan pengacara, ada pegawai negara pemerintah Hindia-Belanda, ada kiai, ada pemuda dan pemudi pelajar Taman siswa, dan ada pula para petani dan pengangguran. Semuanya mempertaruhkan keselamatan pekerjaan dan bahkan nyawa untuk satu tujuan, yaitu Persatuan dan Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Kesadaran akan kemerdekaan Indonesia tumbuh terutama di sekolah-sekolah Taman Siswa sebagai tempat anak-anak, dan pemuda-pemudi Indonesia mendapatkan pendidikan mengenai kesadaran berbangsa khususnya mengenai perlunya

berbangsa satu, Bangsa Indonesia, dan Berbahasa satu : Bahasa Indonesia, agar semangat kebangsaan Indonesia itu tidak hanya dimiliki oleh orang tuanya saja, tetapi diteruskan secara turun temurun kepada anak-anak dan cucu-cucu.

Setelah Negara Republik Indonesia didirikan tanggal 18 Agustus 1945 pasca Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945. Negara/pemerintahan Indonesia memerlukan pegawai-pegawai Administrasi yang memiliki jiwa kebangsaan dan kemerdekaan dan yang tidak akan mengkhianati Perjuangan Kemerdekaan.

Dengan sendirinya yang terpilih menjadi Pegawai Negeri Republik Indonesia adalah perintis-perintis “kemerdekaan” itu, yang sudah membuktikan kesadaran berbangsa tanpa pamrih selama bertahun-tahun, tanpa mengharapkan maupun memperoleh imbalan sepeser pun dari pemimpin-pemimpinnya, Bung Karno dan Bung Hatta. Walaupun masih tersisa pegawai yang selama ini bekerja dalam administrasi pemerintah Belanda.

Setelah terbentuk negara Republik Indonesia Serikat, kedua kelompok penyelenggara pemerintahan itu dengan susah payah dilebur menjadi satu. Tetapi hal itu terjadi dengan berbagai pertentangan antara kedua kubu. Bagaimanapun juga hasil peleburan itu mengakibatkan timbulnya kelompok Pegawai Negeri Sipil yang terlalu besar, karena baik para pejuang Kemerdekaan maupun Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh NICA, terpaksa harus ditampung oleh Pemerintah Republik Indonesia.

Dalam kenyataannya, yang diangkat oleh Pemerintah Republik Indonesia bersikap nasionalis, namun sayangnya mereka tidak atau kurang profesional, karena tidak pernah bekerja sebagai pegawai negeri. Di lain pihak, kebanyakan pegawai negeri Hindia-Belanda adalah pegawai profesional, tetapi tidak berjiwa nasionalis, sehingga seringkali justru menggagalkan tujuan puncak Pemerintah Republik Indonesia.

Tampaklah bahwa dikotomi di bidang politik akhirnya sangat mempengaruhi kinerja aparat negara di bidang Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan Negara; bahkan sampai kini.

Namun demikian, perlu diketahui bahwa pada saat itu sebenarnya sudah ada pegawai-pegawai negeri yang diangkat oleh Pemerintah Hindia-Belanda dan Jepang yang menjadi aparat penjajah dan karena itu tidak dipercayai oleh pejuang-pejuang Kemerdekaan Republik Indonesia.

Dari saat itulah suasana pertentangan antara Pegawai Negeri "*Cooperator*" dan "*non cooperator*" semakin menajam. Sebab, kalau sebelum tahun 1945 pertentangan antara "*Cooperator*" (yaitu orang bumi putera yang bekerja sama atau yang menjadi pegawai pemerintah (Hindia Belanda) dan "*non cooperator*", baru merupakan pertentangan sikap di bidang politik dan semangat nasionalisme. Sesudah tahun 1945, menjadi pegawai negeri Pemerintah pendudukan Belanda (NICA) dianggap sebagai "*Cooperator*" bahkan penghianat bangsa dan kaki tangan Belanda, atau musuh.

Oleh karena itu, untuk mendapatkan gambaran mengenai perilaku aparatur negara, kompendium tentang Perilaku Aparatur Negara bermaksud mendiskripsikan keterkaitan antara kebijakan politik dengan perilaku aparatur. Sejauhmana kebijakan politik yang diwadahi dalam peraturan perundang-undangan menginternalisasi maupun mempengaruhi atau membentuk watak atau karakter Aparatur. Tesis yang dikemukakan adalah menjawab sejauhmana hubungan atau simpul keterkaitan antara “sistem” yang menjadi acuan penyelenggaraan pemerintahan mampu mempengaruhi dan membentuk sikap atau perilaku aparatur. Interaksi antara birokrasi dengan “sistem” yang menjadi keharusan dilaksanakan dan dilakukan berulang-ulang dalam jangka waktu lama, dan tiada pilihan lain sebagai pengganti, mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku.

Berangkat dari konklusi ini, kompendium ini mendasarkan kepada premis, bahwa suatu “sistem” yang terus menerus dilakukan dalam jangka waktu yang cukup lama, oleh seseorang atau kelompok yang tidak mempunyai pilihan lain, akan membentuk perilaku seperti yang dikehendaki oleh sistem tersebut. Sistem yang dimaksud adalah Kebijakan Politik sistem yang dibingkai dalam peraturan perundang-undangan atau hukum. Suatu peraturan perundang-undangan yang senantiasa menjadi pedoman bekerja aparatur dan begitu sebaliknya aparatur harus senantiasa berada dalam koridor hukum.

Guna membatasi ruang lingkup, dalam kompendium ini dibatasi, bahwa “sistem” yang dimaksud dalam uraian ini adalah sistem yang diwadahi oleh produk hukum, peraturan perundang-undangan, sehingga akan diungkapkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini diterapkan, mempunyai pengaruh terhadap sikap dan perilaku aparatur.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dibahas, difokuskan terhadap sistem politik yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, atau dibingkai produk hukum. Pembatasan ini dimaksudkan karena aspek penyebab yang menjadikan perilaku aparatur seperti yang terjadi saat ini, dapat dilihat dari berbagai sisi, seperti sosiologi.

Sistem sebagaimana dimaksudkan adalah sistem yang secara langsung atau kebijakan politik yang menginternalisasi perilaku birokrasi, karena keberadaannya tidak dapat dipisahkan, dan birokrasi tidak mempunyai pilihan lain bertindak di luar sistem tersebut. Secara garis besar, dikelompokkan dalam 2 (dua) bagian yaitu (a). Sistem yang menjadi anutan bekerja birokrasi; dan (b) sistem yang mampu menentukan hak-hak kepegawaian seorang aparatur. Kedua sistem ini secara sah berlaku, karena diletakkan dalam undang-undang sebagai keputusan politik yang wajib dilaksanakan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Persoalan yang akan mengemuka adalah, menjawab pertanyaan mengapa sistem yang diwadahi dalam produk hukum tersebut, mempunyai peran yang menghasilkan mental model aparatur. Bilamana dikemudian

hari, hal tersebut diakui kebenarannya, mungkin yang dapat dilakukan adalah mencari solusi perbaikan mental model aparatur, melalui penggantian sistem. Demikian seterusnya, yang pula harus diganti adalah bingkai hukumnya. Hukum, bukan satu-satunya yang dapat dijadikan acuan, karena aspek lain, tentu mempunyai peran. Namun demikian, upaya mencoba mengurai masalah yang menyelimuti penyakit birokrat ini, dapat dilakukan melalui aspek hukum. Demikian pula solusinya juga dapat dilakukan melalui pendekatan ini.

B. Pokok Masalah

Kompendium tentang Perilaku Aparat Negara bermaksud menjawab pertanyaan akademik, mengapa di dalam pengelolaan birokrasi tumbuh perilaku aparatur negara yang tidak sejalan dengan tujuan penyelenggaraan negara mewujudkan good governance, padahal berbagai sistem, sarana kelembagaan, dan sebagainya, termasuk bangunan hukum telah tersedia, untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Kompendium ini selanjutnya akan mendiskusikan berbagai hal keterkaitan antara perilaku aparatur dengan sistem-sistem yang berlaku, guna dicarikan saran untuk solusi penanganannya.

C. Maksud dan Tujuan

Kompendium tentang Perilaku Aparat Negara dimaksudkan untuk merangkaikan berbagai pendapat, pemikiran dan wawasan, yang dikutip

dari buku, wawancara, dialog, dan lain sebagainya untuk mewujudkan gagasan mewujudkan kompendium yang dibangun melalui konstruksi pikir dari perspektif hukum.

D. Metodologi

Metode dalam penyusunan kompendium dilakukan melalui analisa atau pengamatan terhadap gejala awal yang dihadapi oleh aparatur dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya melalui berbagai contoh, studi kasus, yang nyata terjadi sehingga membentuk sikap atau perilaku aparatur, seperti yang dikesankan publik dewasa ini. Guna merangkaikan berbagai kasus tersebut, dilakukan melalui pendekatan literatur, untuk memudahkan pemahaman mengartikulasikan perilaku aparatur.

Sebagai suatu metode, uraian kompendium ini, didasarkan kepada pendapat para ahli dan selanjutnya dikumpulkan dalam suatu naskah, agar dapat digunakan menjadi pedoman atau referensi bagi semua pihak, terutama dalam rangka pengambilan kebijakan.

Pendekatan teori yang dilakukan ditempuh dengan cara membangun kausalitas antara memperlihatkan salah satu kebutuhan manusia, termasuk aparatur, yang paling fundamental, yaitu orientasi, dengan kenyataan yang dihadapinya, dan selanjutnya mencoba

mengetahui arah yang hendak dituju. Sejauhmana orientasinya sejalan dengan tujuan ideal sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi.

E. Jadwal Pelaksanaan

Kegiatan penyusunan kompendium hukum ini dilakukan dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, terhitung mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2007, dengan jadwal sebagai berikut :

| NO. | W A K T U | K E G I A T A N |
|------------|-------------------|--|
| 1 | Januari s/d April | Penyusunan Proposal |
| 2 | Mei s/d Agustus | Pembahasan Kerangka Laporan |
| 3 | September | Pembahasan masalah-masalah berkaitan dengan Perilaku Aparat Negara |
| 4 | Oktober | Pembahasan dan Analisis Masalah |
| 5 | Nopember | Penyusunan Draft Laporan |
| 6 | Desember | Finalisasi Laporan Akhir |

F. Organisasi Penyusunan

Penyusunan Kompendium ini dilakukan oleh sebuah Tim dengan susunan organisasi sebagai berikut :

Ketua : Nurmadjito, S.H., MH

Sekretaris : Purwanto, S.H., MH

Anggota : 1. Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H.

2. Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., MH

3. H.M. Abdi Koro, S.H.

4. Dr. Syafri Nugraha, S.H., MH

5. Mizamil, S.H., MH

6. Robertus, S.H.,MH

7. Hj. Hesty Hastuti, S.H., MH

8. Tongam R. Silaban, S.H. MH

Asisten : 1. Ruslan Anwar

2. Karwani, S.Sos

Pengetik : 1. Erna Tuti

2. Aris Wahyudi

BAB II

APARATUR NEGARA

A. Kelembagaan Kenegaraan

Reformasi di sektor penyelenggaraan negara yang diwujudkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, telah menghasilkan terbentuknya berbagai kelembagaan negara dan pemerintah. Sebagai kelanjutannya, tercipta berbagai macam aparatur penyelenggara negara, yang sama sekali berbeda dengan aparat negara yang bertugas di berbagai kelembagaan negara sebelum amandemen. Berbagai aparat negara dan kelembagaan yang masing-masing memiliki peran sebagaimana diamanatkan UUD 1945, terdiri dari :

- a. Peran Konstitutif, dilaksanakan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Peran Legislatif, dilaksanakan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah;
- c. Peran Eksekutif, dilaksanakan oleh Presiden dan Jajaran Pemerintah;
- d. Peran Yudikatif, dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan Peradilan; Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial;
- e. Peran Auditif, dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- f. Peran Moneter, dilakukan Bank Sentral;

- g. Peran Ekonomi, dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah
- h. Peran Konsultatif, dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden .

Ditinjau dari sisi landasan hukum, pembentukan kelembagaan negara tersebut didasarkan pada berbagai perangkat perundang-undangan, yaitu :

- a. pembentukan atas perintah Undang-undang Dasar 1945 yang secara eksplisit menyebut nomenklatur lembaga negara terdiri dari: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden termasuk lembaga pemerintah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial.¹
- b. pembentukan melalui undang-undang atas perintah Undang-undang Dasar yang nama lembaganya tegas disebut.²

¹ Pasal 24C ayat (1) secara tegas menyebut nomenklatur “Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar”. Ketentuan itu dimaknai bahwa lembaga Negara yang dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) adalah lembaga-lembaga yang disebut UUD 1945. Pasal 3 (MPR), Pasal 4 (Presiden), Pasal 19 (DPR), Pasal 22C (DPD), Pasal 23 (BPK), Pasal 24 ayat (2) (MA), Pasal 24B ayat (1) Komisi Yudisial, dan Pasal 24C ayat (1) Mahkamah Konstitusi.

² UUD 1945, menyebut organ atau lembaga yang selanjutnya akan diatur dalam undang-undang, Pasal 4 ayat (1) dan (2), Presiden dan Wakil Presiden, yang kewenangan dan fungsi utamanya telah diatur dalam Pasal UUD 1945, tetapi fungsi tambahan, hak kewajibannya sebagai kelengkapannya diatur dengan atau dalam undang-undang; Pasal 17 menyebutkan Menteri dan Kementerian Negara; Pasal 8 ayat (3), Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam negeri; Pasal 16 menyebut dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, Pasal 13 ayat (1) dan (2), menyebut Duta dan Konsul, Pasal 18 menyebut Pemerintahan Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati Kepala Daerah Kabupaten, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, Pemerintah Daerah Kota, Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota, Dewan perwakilan Rakyat daerah Kota, Satuan Pemerintah Daerah, Pasal 30 menyebut Tentara Nasional Indonesia, Pasal 30 yat (3) menyebut Tentara nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Pasal 30 ayat (4) menyebut Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 24 ayat (3), menyebut Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan Kehakiman.

- c. pembentukan melalui undang-undang atas perintah Undang-undang Dasar 1945 tetapi tidak tegas menyebutkan nomenklatur kelembagaan, seperti : Bank Indonesia, dan Komisi Pemilihan Umum.³
- d. pembentukan melalui Undang-undang tetapi sama sekali tidak diperintahkan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain terdiri : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepegawaian (belum terbentuk), *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Dewan Pers, dan Konsil Kedokteran Indonesia.⁴
- e. pembentukan melalui Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang, yaitu: Badan Rehabilitasi Rekonstruksi Wilayah dan

³ UUD 1945, menyebutkan kelembagaan untuk melaksanakan ketentuan konstitusi, Pasal 24E ayat (5), tugas menyelenggarakan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional; Pasal 23D, disebutkan Negara memiliki bank sentral.

⁴ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Keppres No. 48 Tahun 2000 tentang Setjen Komisi HAM; Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dibentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi; Komisi Penyiaran Indonesia, dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran dan Keppres No. 267/M2003 tentang Pembentukan dan Masa Jabatan Anggota KPI; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha dan Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang KPPU; Komisi Kepolisian, dibentuk berdasarkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian; Komisi Kejaksaan, dibentuk berdasarkan UU No. 6 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dan Perpres No. 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan, Komisi Kepegawaian (belum terbentuk), *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, dibentuk berdasarkan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi; Dewan Ketahanan Pangan, dibentuk berdasarkan UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan dan Keppres No. 132 Tahun 2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan; Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan Keppres No. 151 Tahun 2000; Dewan Pers, dibentuk berdasarkan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers; dan Konsil Kedokteran Indonesia, dibentuk berdasarkan UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran..

Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggro Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias, Sumatera Utara.⁵

- f. pembentukan melalui Peraturan Pemerintah terdiri dari: Komite Akreditasi Nasional, Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran, Badan Pertimbangan Perfilman Nasional, Badan Pengatur Jalan Tol, Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Lembaga Sensor Film.⁶
- g. Keputusan Presiden, terdiri dari Komisi Hukum Nasional, Komisi Ombudsman.⁷

Tatanan organisasi penyelenggaraan negara tersebut yang terdiri dari berbagai atau sejumlah organisasi atau lembaga dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, guna mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa dalam bernegara. Organisasi penyelenggaraan negara diberi tugas, peran dan wewenang dan tanggungjawab menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, dan masing-masing mempunyai hubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan yang sistemik.

⁵ Badan Rehabilitasi Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggro Aceh Darusalam dan Kepulauan Nias, Sumatera Utara, dibentuk berdasarkan PERPU No. 2 Tahun 2005.

⁶ Komite Akreditasi Nasional, dibentuk berdasarkan PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi nasional dan Keppres No. 78 Tahun 2001 tentang Komite Akreditasi Nasional, Komite Standar Nasional; Untuk Satuan Ukuran, Badan Pertimbangan Perfilman Nasional, dibentuk berdasarkan PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi nasional dan Keppres No. 79 Tahun 2001; dibentuk berdasarkan PP No. 15 Tahun 2005 tentang Standarisasi nasional dan Keppres No. 79 Tahun 2001; Badan Pengatur Jalan Tol, Tahun 2005 tentang Jalan Tol; Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, dibentuk berdasarkan PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem penyediaan Air Minum; Lembaga Sensor Film, dibentuk berdasarkan PP No. 8 tahun 1994 tentang Perfilman nasional.

⁷ Komisi Ombudsman dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman nasional; Komisi Hukum Nasional dibentuk dengan Keputusan presiden No. 15 tahun 2000.

Tumbuhnya lembaga baru yang begitu cepat, menunjukkan bahwa implikasi amandemen Undang-undang Dasar 1945 membutuhkan atau menambah jumlah kelembagaan dan termasuk aparat penyelenggara.

Saat ini lembaga kenegaraan tersebut dikelola oleh aparatur yang bidang pekerjaan sebelumnya, berbeda dengan tugasnya saat ini. Contoh, misalnya sebagian Hakim Agung bukan berasal dari Hakim, dari Dosen, Notaris, Pengacara, jaksa. Komisioner Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dari Polisi, Jaksa, LSM, Akuntan, dan Sarjana Ekonomi, Dewan Perwakilan Rakyat, adalah Politisi yang berasal dari beragam profesi.

Penambahan jumlah yang signifikan dan berlangsung cepat memiliki konsekuensi terhadap aparatur pelaksana. Di masa lalu, penyelenggara negara umumnya dari kalangan birokrasi. Namun pasca reformasi, aparatur dapat berasal dari lingkungan politik, usahawan, profesional, dan lain-lain profesi.

Memperhatikan berkembangnya kelembagaan kenegaraan tersebut dengan masing-masing perannya, ditengarai hal-hal sebagai berikut:

- a. Pejabat pengelola kelembagaan negara pada umumnya berasal dari profesi yang berbeda atau bidang pekerjaan yang bukan di tekuni sebelumnya;

- b. Lembaga kenegaraan tersebut dibentuk dengan alasan untuk mengantisipasi situasi atau memperlancar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan lembaga pemerintah yang telah ada dianggap kurang berfungsi, sehingga secara konsep kurang mempunyai nilai strategis dalam jangka panjang ;⁸
- c. Pertanggungjawaban lembaga tidak memiliki parameter yang jelas, dan umumnya diformulasikan bertanggungjawab kepada publik.⁹

Disamping pejabat negara pengelola kegiatan penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan, terdapat lembaga negara yang bertanggungjawab di bidang perekonomian, yang selama ini dikenal dengan sebutan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD). Penanggung jawab pengelola badan usaha tersebut adalah direksi dan komisaris yang memperoleh dan diberikan tanggung jawab untuk mengelola uang negara yang dipisahkan dari pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.¹⁰

⁸ Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana Undang-undang No. 30 Tahun 2002, secara tegas menyebutkan dalam konsideran menimbang bahwa pembentukan komisi ini dikarenakan penegak hukum belum berfungsi dengan baik.

⁹ Berbagai undang-undang menyebutkan pertanggungjawaban komisi atau lembaga kepada publik tanpa diikuti pengertian publik sebagaimana dimaksud, seperti Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaga perlindungan Korban dan saksi. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka dan lain sebagainya.,

¹⁰ Undang-undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Disamping itu terdapat pula Badan Hukum Milik Negara yang dikenal dengan BHMN. Saat ini BHMN telah diterapkan di Universitas dan Rumah Sakit.¹¹

Keseluruhan pejabat pengelola kelembagaan kenegaraan tersebut, disebut Aparatur Negara, karena menurut TAP MPR 2002 ditentukan bahwa setiap pihak/orang yang bekerja untuk kepentingan negara, dan dibayar dengan menggunakan dana negara adalah Aparatur Negara.¹²

Di antara Aparatur Negara, terdapat Aparatur Pemerintah, disebut Pegawai Negeri. Pegawai Negeri terdiri dari dua unsur, Pegawai Negeri Sipil,¹³ yaitu mereka yang bekerja di lembaga pemerintah, dan unsur lainnya adalah Tentara Nasional Indonesia serta Anggota Kepolisian Republik Indonesia.¹⁴ Berdampingan dengan aparatur negara, dikenal Aparatur yang bertanggungjawab untuk memasukan pendapatan negara melalui keuntungan atau dividen dari badan usaha yang dikelolanya. Aparatur ini disebut

¹¹ Undang-undang tentang badan Hukum pendidikan saat ini sedang dibahas di DPR.

¹² TAP MPR No. XI MPR Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN, mendefinisikan Aparatur Negara adalah Keseluruhan Lembaga dan Pejabat Negara serta pemerintahan Negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat, bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan Negara pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai, dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

¹³ Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, menetapkan : a) Pegawai negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan b) Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Ayat (2) menyebutkan Pegawai Negeri Sipil terdiri dari a) Pegawai Negeri Sipil Pusat b) Pegawai Negeri Sipil Daerah, dan c) pegawai negeri Sipil lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

¹⁴ Tentara Nasional Indonesia diatur dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2002; Kepolisian Republik Indonesia diatur dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2002; dan Kejaksaan Agung diatur dengan Undang-undang No. 16 Tahun 2004.

sebagai Direksi dan Komisaris Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai badan usaha, perusahaan memiliki pegawai yang bertanggungjawab mengelola usaha.

Aparatur negara yang bertugas atau bertanggung jawab mengelola penyelenggaraan negara atau pemerintahan, dibedakan sebagai berikut :

- a. mereka yang mewakili partai politik, saat ini bertugas menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), atau memimpin pemerintahan di Pusat dan Daerah, seperti Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Pimpinan Lembaga, Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁵
- b. mereka yang berasal dari unsur dari masyarakat, bertugas menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi, Badan, Lembaga, dan¹⁶
- c. mereka yang berasal dari unsur Pegawai Negeri Sipil, TNI dan Kepolisian.¹⁷

¹⁵ Kedudukan DPR diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2003

¹⁶ Kedudukan DPD diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2003

¹⁷ Unsur yang terakhir ini, selama ini disebut dengan Aparatur pemerintah, Unsur Kekuasaan Eksekutif, yang bertanggung jawab kepada Presiden.

B. Kondisi Aparatur Negara

Mengawali bergulirnya reformasi, terbentuk persepsi publik terhadap aparatur penyelenggara Negara bahwa :

(a) birokrasi Indonesia memiliki citra dan kinerja yang tidak baik. Birokrasi dikesankan mengejar kewenangan dan kekuasaan, melakukan tindak korupsi, kolusi dan nepotisme, bekerja tanpa transparansi, tidak profesional, bekerja tanpa berlandaskan kompetensi dan kode etik, tidak bersedia bertanggungjawab, tidak mampu mengambil keputusan atau sikap lain sejenisnya.¹⁸ Berbagai ragam dapat dijadikan alasan penyebab, Mengapa birokrat Indonesia sampai terbentuk seperti ini? Sebagian pengamat, politisi, maupun pejabat mengemukakan penyebab, antara lain minimnya gaji, pendidikan rendah, distribusi tidak merata, lemah penegakan disiplin, dan lain sejenisnya.¹⁹

(b) Aparatur penyelenggara negara yang berasal dari Partai Politik, dikesankan tidak memiliki kepedulian, hanya mengejar kekuasaan atau kewenangan dari pertarungan politik melalui berbagai kesempatan, kurang memperhatikan kepentingan rakyat sebagai kosntituen yang diwakilinya,

¹⁸ Lihat : TAP MPR No. IV/MPR/ Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004.

¹⁹ Eko Sutrisno, Upaya Reformasi Sumber Daya Aparatur , Sebuah Dilema Antara Peran Politis dan Profesionalisme, Seri Kertas Kerja 05/2001, Pusat penelitian Pengembangan Badan kepegawaian Negara, Jakarta, 2001.

terjadi berbagai korupsi, kolusi dan nepotisme diantara mereka, memperjuangkan kepentingan bagi golongan atau partainya.²⁰

Kondisi penyelenggara negara seperti tersebut hakekatnya terlihat seperti puncak gunung es. Di bawah permukaan puncak gunung es itu masih ditemui berbagai pola dan kecederungan yang mempengaruhi kinerja penyelenggara negara. Semakin dalam akan terlihat suatu struktur yang secara sistemik membentuk pola yang mempengaruhi gerak langkah birokrat. Pola seperti itu akhirnya melahirkan mental model aparatur seperti dikesankan tersebut. Tipe semacam ini, sebetulnya refleksi dari wajah masyarakat, tempat atau lingkungan yang menghasilkan sikap dan perilaku tersebut. Tidak dapat dielakkan, kondisi aparatur negara seperti yang terjadi saat ini, tidak dapat dilepaskan dari kenyataan masa lampau.

Produk aparatur penyelenggara negara tersebut selain merupakan hasil dari sistem yang dibangun di masa Orde Baru, juga merupakan akibat sejarah politik dan sejarah hukum bangsa Indonesia sejak jaman kolonial.²¹ Pola dan sistem yang menjadi anutan pekerja birokrasi, adalah sistem yang dikembangkan guna mengatasi permasalahan dan mencapai tujuan penyelenggaraan negara sebagaimana ditetapkan pada masa itu. Suatu pilihan yang sah dan secara formil diakui keberadaannya karena

²⁰ Bachtiar Effendy, Politisasi Birokrasi Sesuatu yang Tak terelakkan, Seri kertas kerja 05/2001, Pusat penelitian Pengembangan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2001.

²¹ Nurmadjito, Birokrasi Dalam Kaitan Praktek Politik Kekuasaan Suatu Tinjauan Kritis Dua Masa Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, Kertas Kerja DIKLATPIM Tingkat I, Lembaga Administrasi Negara, 2002.

merupakan putusan melalui lembaga perwakilan, DPR dan MPR pada waktu itu.

Menurut Dadi J. Iskandar dalam "Birokrasi Indonesia Kontemporer"²², kelemahan Aparatur birokrasi terdiri dari antara lain profesionalisme yang kurang, etos kerja, daya-tanggapan dan kualitas pelayanan yang rendah.

Aparatur sebagai entitas, di masa lalu ditetapkan sebagai salah satu pilar, yang bertindak sebagai operator menterjemahkan kebijakan politik. Suatu kebijakan yang diputuskan dalam forum politik oleh unsur politik negara. Dalam arti lain, aparaturnya merupakan penggerak mesin administrasi Pemerintah sesuai arahan atau kebijakan politik. Selain dari pada itu aparaturnya juga ditempatkan sebagai bagian dari unsur politik, bagian dari Golongan Karya.²³ Terjadi internalisasi birokrasi dalam unsur politik, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1976. Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No. 67/SE/1986, mengizinkan Pegawai Negeri menjadi Pengurus atau Anggota Partai Politik atau Golongan Karya.

Realita itu, menjadikan birokrasi sebagai bagian dari pengambil kebijakan politik. Birokrasi yang seharusnya menjadi aparaturnya menjalankan instrumen pemerintahan ternyata diikutsertakan dalam percaturan

²²Dadi J. Iskandar, *Birokrasi Indonesia Kontemporer*, Alfabeta, Jakarta, 1966, h.5.

²³ BachtiarEffendi, "Politisasi Birokrasi *Loc. Cit.*,

pengambilan keputusan politik. Sebagai bagian dari kekuasaan, menurut Ramlan Surbakti "*Memahami Ilmu Politik*" Grasindo, Jakarta, 1992, birokrasi mempunyai kewajiban untuk menjaga situasi dan kondisi agar kekuasaan dapat dilaksanakan secara efektif.

Penggunaan sumber daya, antara lain melalui unsur birokrasi untuk mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, merupakan penggunaan kekuasaan langsung. Sedangkan sumber kekuasaan tidak langsung adalah peraturan perundang-undangan. Produk hukum merupakan "perantara", diperkirakan mempunyai pengaruh terhadap pembuat dan pelaksana keputusan politik. Kedua sumber tersebut, sebagai sumber kekuasaan, baik langsung maupun tidak langsung, telah dilaksanakan di masa Pemerintahan Orde Baru.

Dengan demikian, maka penegakkan asas-asas negara hukum di masa Orde Baru, baru merupakan penegakkan Rule by Law²⁴ atau Negara Hukum dalam arti sempit.²⁵

Produk hukum yang bagaimana yang dapat menjaga situasi dan kondisi agar kekuasaan dapat dilaksanakan secara efektif, akan diuraikan dalam bagian tulisan ini selanjutnya. Produk hukum sebagai hasil

²⁴Bandingkan, Marjanne Termorshuizen-Arts : Concept Rule of Law dalam Jurnal Jantera.

²⁵ Lihat : Sunaryati Hartono : Apakah arti The Rule of Law?, Alumni, Bandung, 1969.

keputusan politik, hakekatnya menjadi bingkai dari berbagai sistem, guna melaksanakan kekuasaan negara.²⁶

C. Sejarah Keberadaan Pegawai Negeri.

Meninjau berbagai sistem dalam kaitan dengan mental model aparatur, tidak dapat dilepaskan dari sejarah keberadaan Pegawai Negeri dalam sistem kekuasaan pemerintahan. Dimulai dari keberadaan pegawai negeri di masa penjajahan Belanda sampai dengan masa era reformasi saat ini. Kompendium ini mencoba membagi 4 (empat) phase keberadaan Pegawai Negeri, yang masing-masing dapat mewakili karakter kekuasaan dalam mengelola atau menyelenggarakan pemerintahan negara.²⁷

Keempat phase tersebut adalah :

1. Masa Pemerintahan Kolonial dan awal kemerdekaan;
2. Masa Pemerintahan Orde Lama;
3. Masa Pemerintahan Orde Baru;
4. Masa Pemerintahan era Reformasi.

²⁶ Bandingkan pendapat Padmo Wahyono : “Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan”, dalam Forum keadilan No. 29, April 1991, hal 65. Pergulatan Politik dibalik lahirnya hukum mendapat tempat didalam studi tentang Politik Hukum sebab hukum itu adalah produk politik.

²⁷ Rasionalitas pembagian phase ini diasumsikan bahwa dalam kenyataannya di periode tersebut walaupun memiliki fragmentasi politik yang berbeda tetapi hakekatnya menempatkan posisi aparat birokrasi dalam konfigurasi politik yang sama. Setiap periode memiliki unsur aparatur, peran partai politik atau kekuasaan politik, kondisi peradaban bangsa, kondisi adminisitrasi pemerintahan yang melingkupi. Keempat periode tersebut berada dalam tatanan atau lingkungan straejik yang berbeda, begitu pula geo-politik dan geo-stratejik dunia berada dalam tatanan yang berlainan.

1. Masa Kolonial dan awal kemerdekaan

Keberadaan Pegawai Negeri di Indonesia dimulai sejak zaman Kolonial Belanda, yang terdiri dari orang-orang bangsa Indonesia, ditugaskan Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan atau mengurus administrasi kolonial. Kelompok ini selanjutnya menjadi administrator yang melayani Pemerintah Jepang di Hindia Belanda, setelah Jepang menguasai Indonesia. Sejak Kemerdekaan Indonesia, Pegawai Negeri tersebut menjadi Pegawai Pemerintah Republik Indonesia.²⁸

Di masa revolusi melawan agresi Belanda yang menguasai sebagian wilayah Indonesia, Pegawai Negeri yang berada di daerah-daerah yang dikuasai Republik Indonesia disahkan keberadaannya melalui Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 1948 tanggal 30 Mei 1948. Dengan dibentuknya Kantor Urusan Pegawai berkedudukan di Yogyakarta. Peraturan Pemerintah ini berlaku juga bagi Pegawai Negeri yang berada di daerah kekuasaan Belanda. Mereka diletakkan dalam naungan Jawatan Umum Urusan Pegawai (*Dienst voor Algemene Personale Zaken*).

Setelah pemulihan kedaulatan tahun 1949, terdapat 3 jenis Pegawai Negeri. Ketiga jenis tersebut: (a) Pegawai Negeri yang

²⁸Sebagai ilustrasi untuk menggambarkan kondisi saat ini, bahwa yang terjadi di awal pemerintahan tanggal 17 Agustus 1945 tampak terjadi lomba antara orang-orang yang baik atau buruk kualitasnya, mengisi jabatan eksekutif, legislative, yudikatif di Pusat dan Daerah yang ternyata dalam perjalanannya lebih banyak saling menjatuhkan, melemahkan, meniadakan. Dibandingkan hari-hari sebelumnya yang bersatu-padu berkorban tanpa menuntut jasa guna mencapai kemerdekaan (Faisal Tamim).

bekerjasama dengan Belanda dan bekerja di wilayah kekuasaan Belanda, dikenal dengan sebutan Koperator; (b) Pegawai Negeri yang tidak bersedia kerjasama dengan Belanda, tetapi berada di daerah kekuasaan Belanda, disebut non-koperator; dan (c) Pegawai Negeri yang ikut bergerilya dengan tentara dan pejuang kemerdekaan.

Pegawai Negeri yang disebut koperator dan non koperator. menurut AM Manihuruk²⁹, umumnya memiliki pendidikan yang baik dan berpengalaman sebagai administrator pemerintahan. Keberadaan Pegawai Negeri tersebut di kukuhkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1950, ditandai dibentuknya Kantor Urusan Pegawai (KUP), berkedudukan di Jakarta.

2. Masa pemerintahan orde lama

Pegawai Negeri di masa pemerintahan orde lama, mulai di lirik partai politik. Potensi Pegawai Negeri sebagai kelompok yang rata-rata berpendidikan dan mempunyai kedudukan sosial lebih baik dari kebanyakan rakyat pada waktu itu. Pegawai Negeri diharapkan mampu menjadi pengumpul suara untuk memenangkan Pemilihan Umum. Demikian sebaliknya, Pegawai Negeri juga mempunyai kepentingan untuk karier jabatan bersedia bekerjasama dengan partai politik. Saat itu terjadilah apa yang disebut dengan perebutan Pegawai

²⁹ Lebih luas mengenai Sejarah Pegawai Negeri dapat diikuti : Manihuruk A.E., Pegawai Negeri Sipil Di awal Kemerdekaan dan Era Reformasi, Seri kertas Kerja, Edisi Khusus, Ulang Tahun ke 53, badan kepegawaian Nasional, Jakarta, Puslitbang BKN, mei 2001.

Negeri oleh partai politik. Pegawai negeri akhirnya terkotak-kotak dalam berbagai kubu partai yang secara ideologis berbeda satu sama lain. Tugas utama sebagai penyelenggara pemerintahan acap kali ditinggalkan hanya untuk melayani kepentingan partai. Fungsi melayani umum dikalahkan dan tidak kalah hebatnya ada kemungkinan mereka juga mempergunakan fasilitas negara untuk melayani kepentingan partai.

Penetapan Dekrit Presiden tahun 1959, memberikan cakrawala baru. Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, menetapkan melarang Pegawai Negeri golongan F menjadi anggota partai politik. Peraturan Presiden ini bertujuan memulihkan keutuhan dan kekompakan segenap Pegawai Negeri sebagai aparatur pemerintah. Bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan umum.

Namun perkembangan politik dalam negeri telah secara samar mengenyampingkan Peraturan Presiden ini. Secara diam-diam Pegawai Negeri mulai melirik untuk ikut serta dalam permainan politik. Mereka mendukung partai politik yang diyakini memberi peluang jabatan yang lebih baik. Timbul ketidakharmonisan dalam jajaran pemerintahan adanya saling curiga dan ketidakpercayaan kubu pegawai. Demikian pula antara atasan dan bawahan, dan yang paling

parah seringkali timbul kebocoran rahasia negara yang menjadi tanggungjawab Pegawai Negeri yang bersangkutan.

3. Masa pemerintahan Orde Baru,

Diawali dengan penataan Pegawai Negeri, melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1968 diperintahkan kepada setiap Pegawai Negeri di Departemen untuk loyal hanya kepada negara dan bangsa, dan dilarang menjadi anggota partai politik. Langkah ini dimaksudkan untuk mengkonsolidasikan birokrasi pemerintah dan membenahan posisi Pegawai Negeri dalam kehidupan politik. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1970 ditetapkan keharusan seluruh Pegawai Negeri menjadi atau masuk dalam Korp Karyawan Departemen Dalam Negeri (Kokarmendagri), serta dilarang mengikuti kegiatan partai politik. Sebagai kelanjutannya dibentuk Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI), berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971, sebagai satu-satunya wadah pembinaan Pegawai Negeri di luar kedinasan.³⁰

Konsep yang mendasari kebijakan melarang Pegawai Negeri menjadi anggota partai politik adalah suatu upaya pemerintah untuk mendayagunakan Pegawai Negeri sebagai aparatur menjalankan tugas pemerintahan dan melayani kepentingan umum. Konsep

³⁰ Di Era Reformasi, Peran KORPRI diharapkan agar mandiri, netral dan professional dalam Penyelenggaraan Negara. Sebagai wujud perubahan peran KORPRI di masa lampau, Janji Prasetya KORPRI yang semula 7 (tujuh) atau disebut SAPTA PRASETYA, diubah menjadi PANCA PRASETYA.

depolitisasi dikembangkan untuk mendukung kebijakan pemerintah memulihkan keadaan. Melanjutkan tugas pemerintahan umum sekaligus tambahan tugas melaksanakan pembangunan. Namun, konsep depolitisasi ini tidak berkembang lama karena secara diam-diam terjadi pergeseran. Beberapa orang anggota pegawai negeri berstatus aktif dari departemen tertentu, menurut, Ichlasul Amal 1996, telah menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Tumbuh kembali konsep politisasi Pegawai Negeri.

Berbeda dengan masa lampau, politisasi era ini dilandasi dengan dasar hukum yang kuat. Terbit Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976, peraturan itu nyata-nyata menunjukkan keterlibatan Pegawai Negeri dalam Golongan Karya dan Partai Politik³¹. Pemberian ijin bagi Pegawai Negeri menjadi pengurus/anggota partai politik atau golongan karya di atur melalui Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Nomor 07/SE/1986. Ketentuan ini menunjukkan adanya keinginan Golongan Karya memupuk kekuatan menghadapi Pemilihan Umum. Korpri ditempatkan disalah satu jalur kekuatan Golongan Karya. Dalam kenyataan Golongan Karya telah mampu menguasai birokrasi. Kedua peraturan tersebut merupakan peluang besar untuk memenangkan Pemilihan Umum. Berbeda

³¹ Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 1976, Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi anggota partai Politik dengan sepengetahuan atau ijin tertulis dari pejabat yang berwenang. Rationalitas yang dibangun, bahwa kedudukan Pegawai negeri Sipil sangat strategis dalam kedudukannya sebagai aparatur pemerintah yang turut menentukan keberhasilan dalam penyelenggaraan tugas negara dan Pemerintah. Oleh karenanya, keberadaannya sebagai anggota Partai Politik tidak boleh mengganggu tugasnya sebagai aparatur negara yang harus berjalan lancar, aman dan tidak memihak.

dengan partai politik lainnya yang tidak memiliki akar dilingkungan birokrasi.

Guna memperkuat konstelasi tersebut, Pemerintah menerbitkan Peraturan Disiplin, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980. Suatu ketentuan yang menempatkan letak kesetiaan pada hal yang paling utama. Ketentuan ini dilengkapi dengan daftar penilaian prestasi³², yang juga menempatkan butir kesetiaan pada posisi utama dengan nilai yang menentukan karier seorang pejabat.

4. Masa atau era reformasi.

Masa ini ditandai dengan sikap publik yang kecewa terhadap perilaku birokrasi. Keberpihakan birokrasi kepada Golkar, telah menyebabkan tindakan anarkis yang dilakukan oleh masa. Pembakaran Kantor Kecamatan Tanah Abang, di Jakarta, pembakaran dan pengrusakan mobil dinas berpelat merah di Jakarta, pengrusakan kantor pemerintah dan kantor polisi di berbagai daerah, merupakan salah satu bukti ketidaksenangan publik terhadap birokrasi. Jajaran Pemerintah dilanda masalah karena terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi mewabah dari tingkatan paling tinggi hingga paling rendah yang hanya dibutuhkan sekedar mencukupi

³² Penilaian bagi Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan pekerjaan atau jabatan setiap akhir tahun, dalam bentuk Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), dimaksudkan sebagai upaya pembinaan karier, yang dilakukan oleh atasan langsung.

kebutuhan hidup. Kolusi terjadi dimana-mana dan nepotisme memasuki relung struktur birokrasi³³.

Di sisi lain, birokrasi dihadapkan kepada suatu aspirasi publik yang menginginkan terpisahnya Pegawai Negeri dari Golongan Karya. Proses politik yang bergulir cepat telah menjadikan posisi birokrasi sebagai pihak yang paling utama harus dibenahi. Terutama keterlibatannya dalam praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Mustopadidjaja, "*Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*", menyebutkan sebagai penyakit kronis orde baru dan bila tidak ditangani akan berkembang menjadi *neo Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme* di era transisi. Perangkat hukum yang mengatur pemberantasan *Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme* dan menciptakan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab, ditetapkan sejak tahun 1998, antara lain TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang bersih dan Bebas KKN; Undang-undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas *Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*; dan Undang-undang No 21 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No 32 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³³ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, saat memberikan sambutan pada pencanangan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, tgl 9 Desember 2004, mengakui praktek korupsi telah merambah seluruh sektor masyarakat. Oleh karena itu mengajak dan membangun tekad untuk memberantas korupsi. Kekhawatiran Presiden tersebut ditunjukkan dengan menginstruksikan kepada seluruh aparatur di bawahnya untuk melaksanakan pemberantasan korupsi. Secara khusus diberikan instruksi untuk mengambil langkah nyata dalam memberantas korupsi kepada 7 (tujuh) Menteri. (Menteri Koordinator Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Negara BUMN, Menteri Pendidikan Nasional), Jaksa Agung, Kepala Kepolisian RI, dan seluruh Gubernur, Bupati dan Walikota.

Hal mendasar yang memiliki pengaruh terhadap kinerja birokrasi, ditetapkan dalam 2 (dua) undang-undang. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, selanjutnya diubah dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dua keputusan politik tersebut memberikan dampak bahwa pengelolaan administrasi pemerintahan tidak lagi sentralisasi dan pegawai negeri dinyatakan netral dari pengaruh partai politik, karena dilarang menjadi anggota Partai Politik.

Depolitisasi Pegawai Negeri kembali dimunculkan sebagai antisipasi sikap politik yang terjadi di masa orde baru. Sofyan Effendi, Tahun 1999, saat menjabat Kepala Badan Adminitrasi Kepegawaian Negara (BAKN), “ Kebijakan Kepegawaian Negara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999”, mengemukakan bahwa kebijakan melarang Pegawai Negeri untuk berpolitik, didasarkan karena adanya kecenderungan disintegrasi dan antisipasi pasca Pemilihan Umum 1999 yang diperkirakan akan terjadi kabinet koalisi. Undang-undang tersebut melarang Pegawai Negeri menjadi anggota Partai Politik. Pegawai negeri tidak diberikan hak untuk dipilih, tetapi diberikan hak memilih.

Begitu pula bagi Pegawai Negeri yang berasal dari Tentara Nasional Indonesia (TNI), tidak diberikan hak dipilih maupun memilih. Pegawai Negeri yang akan menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota, diharuskan melepaskan jabatan struktural dan fungsional selama mengikuti pemilihan, dan berhenti setelah menjabat. Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota adalah jabatan yang hanya bisa diraih melalui jalur Partai Politik. Birokrasi yang selama ini memperoleh peluang menduduki jabatan tersebut, melalui jalur karier, selanjutnya terhenti. Jalur karier aparatur, secara resmi menjadi pejabat pengelola administrasi pemerintahan. Di tingkat Departemen, Kementerian dicapai pada posisi Sekretaris Jenderal, Sekretaris Kementerian, Direktur Jenderal, Deputi. Di tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kota, titik akhir karier adalah Sekretaris Daerah. Birokrasi selanjutnya akan mengelola administrasi pemerintahan, sedangkan yang akan mengelola kegiatan penyelenggaraan pemerintahan adalah pejabat yang berasal dari jalur partai Politik³⁴. Konstelasi politik yang demikian ini, menempatkan Birokrasi tidak lagi menjadi sumber kekuasaan.

³⁴ Nondi Supardi dan Romli Arsyad, *Etika Pemerintahan*, Algaprint, Jatinangor, 2003, menyebutkan kegiatan penyelenggaraan negara meliputi dua bidang pokok urusan. Yaitu urusan yang menyangkut penetapan suatu kebijakan atau "*what government can do*" yang lazim disebut sebagai "urusan politik", dan yang kedua disebut pelaksanaan kebijakan (implementasi) atau "*what it can do*" yang lazim disebut sebagai urusan administrasi.

BAB III

KONDISI PENYELENGGARAAN NEGARA

A. Implikasi Perubahan Konstitusi

Amandemen UUD 1945 telah menimbulkan perubahan dalam penyelenggaraan negara yang menuntut penyesuaian tugas dan fungsi maupun pola-pola hubungan antar lembaga negara dan pemerintahan secara vertikal ataupun horisontal.

Keikutsertaan masyarakat dan unsur swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan belum terpola akibat perbedaan persepsi dan tujuan³⁵. Sementara itu usaha mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa belum dapat terlaksana. Berbagai peraturan perundang-undangan menunjukkan tumpang tindih dan kurangnya koordinasi dalam manajemen pemerintahan secara vertikal maupun horizontal. Bahkan terdapat banyak peraturan daerah yang tidak konform dan konkordan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Belum adanya keseragaman pola pikir dan pengertian atas pelaksanaan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Penataan kepegawaian belum terlaksana,

³⁵ Pasca reformasi, telah tumbuh keinginan unsure swasta ikut serta dalam pengelolaan pemerintahan, antara lain dilakukan melalui pembentukan Komisi independent yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Untuk menggambarkan jumlah komisi, dapat diikuti dalam lampiran.

hal itu nampak pada belum terselesainya pembinaan karir dan penempatan pegawai negeri sipil dan aparat keamanan pada suatu jabatan belum sepenuhnya didasarkan atas kompetensi, jasa dan pengabdian, karena tidak jelas dan tidak tegasnya pengaturan pemberian sanksi dan penghargaan.³⁶

Kemajemukan dari unsur-unsur tersebut dan tugas yang bersifat dadakan dalam bidang yang baru itu, antara lain mengakibatkan terjadinya gesekan antar institusi. Namun yang lebih parah adalah tujuan mereka untuk menjadi pejabat atau pengelola negara, semata-mata untuk memperoleh "pekerjaan", yang menghasilkan pendapatan.

Kondisi tersebut, antara lain mewarnai, saat negara melakukan langkah reformasi mewujudkan good governance, dan dihadapkan kepada tingginya ekspektasi publik yang menginginkan segera mungkin terjadi perubahan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Hasil dari perubahan yang diharapkan terjadi secara signifikan kearah berbagai perbaikan, ditandai adanya potensi perbedaan persepsi yang berlainan antara satu sama lain.

³⁶ Kenyataan tersebut diindikasikan dengan rencana Badan kepegawaian Nasional membentuk Assesment Centre antara lain bertugas menyiapkan penerapan Sistem kepegawaian berdasarkan merit system diantaranya penyusunan Standard Kompetensi Jabatan , Penyusunan Pola Karier PNS, Penilaian Kinerja, analisis kebutuhan diklat, evaluasi jabatan, system renumerasi, pemantapan etika, dan netralitas PNS, pendidikan kepegawaian.

Perubahan radikal ditahun 1998, saat berlakunya reformasi disegala bidang, ternyata tidak dikelola dengan seksama, disamping terjadinya tarik ulur antar kekuatan dan kelompok atau partai. Selain daripada itu, tampak belum ada pengalaman menterjemahkan makna reformasi. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai sarana piranti lunak belum sepenuhnya mampu menjadi "*rule*" mengantarkan reformasi, karena sasaran undang-undang umumnya bersifat menyelesaikan masalah-masalah jangka pendek. Kekurangpengalaman para pengelola akhirnya menimbulkan berbagai kerugian.

Demikian pula, pemberian kewenangan kepada suatu instansi melalui pembentukan atau perubahan undang-undang telah menjadikan aparat bertindak agresif. Padahal lembaga lain atau rakyat yang akan menjadi sasaran, belum siap menghadapi atau tidak mengetahui telah terjadinya perubahan. Akibatnya timbul berbagai resistensi di lapangan, terjadi penolakan baik secara nyata atau penolakan secara diam-diam. Kondisi ini secara tidak langsung menghambat roda penyelenggaraan negara termasuk jalannya pemerintahan. Tidak terserapnya anggaran negara dalam 2 (dua) tahun terakhir ini yang dikarenakan ketidak kesediaan pejabat atau pengelola anggaran untuk melaksanakan APBN. Dari perspektif strategis, kondisi tersebut sangat tidak kondusif, terutama

menghadapi pemilihan umum, yang akan dilaksanakan 3 (tiga) tahun lagi.

Dari sisi aparat pemerintah, berbagai perubahan tersebut membawa konsekuensi yang ditanggapi berlainan satu sama lain. Berbagai kebijakan yang diambil atau dikeluarkan oleh aparat pemerintah, selama ini merupakan diskresi dalam menjalankan pemerintah, telah dianggap sebagai perbuatan pidana, dan dikenakan tuntutan tindak pidana korupsi. Kondisi ini antara lain menyebabkan tumbuhnya anggapan merosotnya mutu dan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Ketidaksediaan sebagian pemerintah provinsi, kabupaten, atau kota untuk mengelola dana pemerintah, dan justru menempatkan sebagian anggaran Daerah sebagai obligasi di Bank Indonesia. Hal ini merupakan salah satu bukti nyata, bagaimana aparat menghindari tuduhan melakukan korupsi. Akibatnya adalah berkurangnya korupsi yang disebabkan oleh ketiadaan pelayanan publik dan merosotnya kinerja aparat.

Penerapan kebijakan otonomi yang ditanggapi secara berbeda oleh pimpinan pemerintah di Daerah, telah menjadikan suasana yang kurang kondusif bagi pejabat aparat birokrasi di pemerintahan, dan timbulnya ketidakpastian dalam meniti karier di jabatan negeri. Hal ini terjadi di berbagai daerah, seperti propinsi (Gubernur), kabupaten (Bupati) atau kota (Walikota), tanpa memperhatikan

peraturan perundang-undangan kepegawaian yang berlaku, karena penempatan pejabat/aparat baru di dalam birokrasi semata-mata hanya terdorong keharusan balas jasa dengan menempatkan kroni dan keluarganya sebagai imbalan jasa dan ucapan terima kasih pada saat pejabat yang bersangkutan terpilih. Lagi pula pimpinan pemerintahan daerah kurang memahami peran dan aturan main serta sistem birokrasi. Pegawai Negeri sipil yang tidak memiliki jabatan hanya ditempatkan sebagai staf khusus, sehingga menimbulkan keresahan bagi pegawai negeri yang sudah lebih berpengalaman. Memaksakan pejabat yang belum/tidak memenuhi syarat, baik pangkat, pengalaman, prestasi dan lain-lain itu hanya karena menghormati kelompoknya dengan alasan yang memang tidak menyalahi aturan sebagai Pejabat pelaksana tugas. Memainkan peraturan pensiun pejabat struktural dari batas usia pensiun sesuai seleranya. Gubernur/Bupati/Walikota terpilih, pasti dan selalu mengganti para pejabat lama karena ada pemikiran yang bersangkutan kroni pejabat lama. Kondisi tersebut menurunkan semangat Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Hal yang lebih menyolok dan sangat banyak terjadi karena adanya perbedaan pandangan antara unsur aparat pemerintah dengan pimpinan pemerintahan dari partai politik tertentu, yang aspirasinya tidak sejalan.

Akibatnya, konsep reformasi birokrasi tidak berjalan dengan baik, posisi birokrat yang bekerja sebagai profesi untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan terganjal dengan praktek atau sikap politik dari pimpinan pemerintahan yang memperoleh mandat dari rakyat pemilih, untuk memimpin pemerintahan dalam masa kepemimpinannya. Lebih lanjut kondisi ini menghasilkan perumusan kebijakan yang bersifat semu, dan tidak menguntungkan segenap pihak. Reaksi atau koreksi dari masyarakat timbul, hanya mendiskreditkan pemerintah. Situasi konflik semacam ini menempatkan birokrasi atau Pegawai Negeri Sipil berada dalam posisi yang sulit, karena berada dalam satu jajaran pemerintahan.

Disisi lain hubungan kerja antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Propinsi, Bupati atau Kota seringkali terhambat, diakibatkan karena :

- Nomenklatur kelembagaan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, demikian juga penyusunan lingkup tugas yang tidak jelas.
- Terjadinya mekanisme pengawasan untuk memantau kebijakan pemerintah yang menyimpang dari peraturan kepegawaian dan penegakkan peraturan disiplin.

Kondisi lain yang cukup memprihatinkan adalah masalah kepegawaian yang terkait dengan keahlian seperti yang bekerja di

pusat Riset, Penelitian, Arkiologi, Situs Budaya dan lain-lain. Akibat dari kebijakan Zero-growth berdampak pada terjadinya kekosongan tenaga ahli. Namun demikian ada tenaga ahli seperti juru pemelihara situs berbagai candi hanya memperoleh honor yang sangat rendah.

B. Politisasi Birokrasi

Masalah profesionalitas pegawai negeri juga terjadi di masa Orde Baru, walaupun dapat diredam sekalipun jumlah Pegawai Negeri Sipil justru semakin banyak. Namun, sejak dimulainya Reformasi tahun 1998, kini justru kolaborasi antara kalangan politik dan birokrasi muncul kembali dalam bentuk baru, setelah Indonesia menganut politik multi partai dan dengan munculnya sistem politisasi pemilihan Presiden dan Menteri-menteri sampai ke pengangkatan kepala-kepala daerah. Akibatnya politisasi korps aparat penyelenggaraan negara semakin menjadi-jadi, karena terbukanya kemungkinan pengangkatan eselon I dan II oleh Menteri yang sepaham dan juga belum profesional. Sebagai contoh dimasa lalu banyak orang Timor Timur yang diharuskan diterima sebagai Pegawai Negeri Sipil di setiap departemen. Kebijakan untuk pemberdayaan orang yang berasal dari Timor Timur, dimaksudkan untuk mewujudkan persatuan bangsa Indonesia.

Kini dengan terbukanya sistem politik Indonesia, dapat terjadi partai politik yang berhasil menguasai kedudukan Pemerintahan Pusat, masih mempunyai peluang untuk menempatkan kader partai merebut jabatan

pemerintahan sebagai Gubernur, Bupati atau Walikota, sehingga dapat terjadi diantara Bupati atau Walikota di dalam provinsi yang sama dapat berasal dari partai-partai yang berbeda. Akibatnya, diantara mereka ada yang cenderung lebih melaksanakan kebijakan partai dari pada kebijakan Pemerintah Pusat.

Apalagi dengan secara langsung diadakannya Pemilihan Kepala Daerah sampai ke tingkat Desa, menjadi hampir tidak mungkin untuk mengharapkan bahwa apa yang diputuskan di tingkat Presiden atau Menteri juga akan dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota dalam jenjang kehirarkhian. Demikian pula sangat diragukan apakah Bupati sampai ke Kepala Desa akan melaksanakan arahan dari Gubernur, Menteri atau Wakil Presiden dan Presiden sekali pun.

Padahal justru persamaan cara pandang dalam mengelola pemerintahan adalah hal yang paling penting untuk dicapai, agar dapat menuju Administrasi Pemerintahan yang lebih baik (*Good Governance*) dan lebih bersih.

Contoh yang paling akhir adalah masalah pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Reformasi (UKP3R) oleh Presiden. Pembentukan UKP3R tersebut hakekatnya merupakan hak prerogatif Presiden, tetapi dipermasalahkan, karena hal itu dianggap belum dibicarakan oleh Presiden dengan Wakil Presiden. Padahal Wakil Presiden juga Ketua Umum Partai Golongan Karya yang merupakan salah satu partai dan pendukung pemerintahan dewasa ini.

Kalau dilihat etika dan norma hierarkhis administrative, Wakil Presiden tidak berwenang untuk mempermasalahkan hal ini. Tetapi karena Wakil Presiden sekaligus adalah Ketua Umum Partai Golkar yang merupakan partai yang lebih besar dari pada Partai Demokrat, maka Partai Golkar mempermasalahkan mengapa dalam UKP3R itu tidak ada Wakil dari Partai Golkar, sehingga suatu keputusan administratif birokratif dijadikan isu politik.

Contoh berikutnya adalah dengan dipilihnya wakil-wakil partai sebagai pejabat Pemerintah Pusat dan Daerah, maka menjadi sangat sulit untuk menciptakan satu "garis komando" dari Presiden ke Wakil Presiden, ke Menteri-menteri, seterusnya ke Gubernur, Bupati, atau Walikota.

Contoh yang lain adalah bahwa setiap hasil Pemilihan Umum atau Pemilihan Kepala Daerah senantiasa menimbulkan protes, demonstrasi dan akhirnya tuntutan ke Pengadilan oleh pihak yang kalah. Namun, manakala putusan Pengadilan menyatakan bahwa gugatan dari pihak yang kalah itu tidak berdasar atau tidak beralasan secara hukum dan karena itu gugatannya ditolak maka mulailah lagi proses demonstrasi dan segala upaya untuk mendiskreditkan pihak yang telah memenangkan Pemilihan Kepala Daerah.

Dengan demikian, demokrasi dalam alam reformasi ini terbukti telah salah arah sebab tidak hanya pada penyusunan undang-undang sebagai bagian dan proses hukum penuh dengan intrik politik dan KKN, tetapi

proses pemilihan politik yang (katanya) demokratis dan melalui jalur hukum itu justru memelintir dan memperalat hukum.

Akibatnya sekali pun hukum ditegakkan, namun kebenaran dan keadilan diinjak-injak. Maka berlakulah adagium lazim yang sudah kita pelajari ditingkat pertama Fakultas Hukum, yaitu *summum ius summa iniuria* (Pemberlakuan hukum secara mutlak dan harfiah mengakibatkan ketidakadilan yang mutlak dan sempurna pula).

Dan kalau kita teruskan proses ini, niscaya demokrasi semacam ini yang melampiasikan segala perilaku yang serakah, “semau gue”, harus menang sendiri, tidak pernah pegang janji, tidak mau ngaku kalah, tidak bermoral, tidak disiplin dan masih banyak sifat-sifat yang amoral yang diperlihatkan, baik oleh partai politik maupun oleh banyak warga negara Indonesia dari kota sampai ke pedesaan!, maka gerakan reformasi selama sewindu ini tidak akan membawa hikmah dan kesejahteraan yang begitu diharapkan, tetapi sebaliknya akan menimbulkan malapetaka, kalau bukan musnahnya dan punahnya bangsa dan negara Republik Indonesia, sebagaimana telah begitu banyak bangsa-bangsa yang besar dalam sejarah dunia musnah dan punah akibat kesombongan, keserakahan dan mentalitasnya yang sudah sejak zaman Athena ditangiskan oleh Aristoteles dan Plato yang karena itu anti demokrasi.

C. Kepemimpinan Kepala Daerah

Penetapan kebijakan otonomi di daerah, sering menimbulkan persepsi yang berbeda oleh pimpinan di daerah. Pemerintahan dan birokrat merupakan satu kesatuan yang sulit untuk dapat dipisahkan. Sebab kebijakan yang dibuat oleh pemangku jabatan politik seperti kepala daerah tidak terlepas dari birokrat sebagai pelaksana dari kebijakan yang dibuatnya sehingga peran birokrasi pemerintahan sangat kental dalam mensukseskan visi, misi dan strategi serta tujuan dan keinginan kepala daerah³⁷.

Dengan demikian para pemangku jabatan politik di daerah sangat tergantung sekali kepada birokrat yang ada dibawah kekuasaannya, suksesnya pemangku jabatan politik di daerah jika para kepala daerah mampu memilih dan menempatkan birokrat-birokrat yang cakap menterjemahkan dan melaksanakan apa yang menjadi keinginan kepala daerah, sehingga maju mundurnya karier para birokrat di pemerintah daerah sangat tergantung kepada penilaian dan keinginan dari kepala daerah.

Sukses tidaknya tugas pokok dan fungsi para birokrat di pemerintah daerah sangat tergantung dari budaya tersebut, oleh sebab itu seorang yang akan diangkat menjadi birokrat selain memenuhi persyaratan kepegawaian juga harus benar benar mampu menjiwai kondisioning ruang

³⁷Achmad Mulyana Kadar,"Politik dan Karier Birokrat Pemda," <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/072006/01/0903.htm>

lingkup kerja dan wilayah kerjanya agar mendapat dukungan dari para stafnya. Dengan demikian selain mempertimbangkan persyaratan tersebut di atas para pimpinan daerah juga harus mempertimbangkan hal lain seperti lamanya jam terbang di bidang pemerintahan. Pepatah yang mengatakan "pengalaman adalah guru yang paling berharga dan merupakan proses pendewasaan diri", bukan hanya mempertimbangkan dari segi politik saja yang penting ada kemauan dan kemampuan *where is the will there is a way*³⁸.

D. Problem Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah sampai saat ini masih menarik minat banyak pihak, hal ini tercermin dalam beberapa Pemilihan Kepala Daerah telah tampil orang-orang lama atau bahkan pejabat yang bermasalah akan tetapi tetap berkeinginan untuk turut dalam pemilihan, diantara mereka bahkan ada yang didukung oleh partai politik tertentu yang sudah barang tentu menimbulkan pro dan kontra.

Sebagai contoh dibawah ini, dalam tahun 2004 lalu Pemilihan Kepala Daerah di Sulawesi Selatan, terdapat beberapa calon yang bermasalah secara hukum turut serta dalam pilkada³⁹, tercatat lima calon bupati "bermasalah" yang kasusnya kini ditangani pihak Kejaksaan Tinggi (Kejati) Sulawesi Selatan. Kelima calon bupati tersebut adalah Ince

³⁸ Ibid.

³⁹ Calon Bupati Bermasalah Tetap 'Pe-De' Ikut Pilkada Makassar, http://jurnalcelebes.com/view.php?id=1311&jenis=jurnal_pemilu

Langke, calon bupati Kabupaten Selayar yang terkait dengan kasus *mark up* pembelian kapal komersil KM Takabonerate senilai kurang lebih Rp.5.000.000.000,- (lima miliar rupiah). Calon bupati lainnya, Gaffar Patappe, calon bupati Kabupaten Pangkep dan Nadjamuddin, calon bupati Kabupaten Maros yang masing-masing terkait dengan dugaan korupsi dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sekitar Rp.35.000.000.000 (tigapuluh lima miliar rupiah), keduanya mantan bupati yang habis masa jabatannya periode 2004 lalu. Sementara dua calon bupati lainnya, yakni Amping Situru, calon bupati Kabupaten Tana Toraja yang juga mantan bupati di daerah pariwisata, juga kasusnya ditangani pihak Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan, karena terkait dengan korupsi dana APBD miliaran rupiah. Sedangkan calon bupati Kabupaten Barru yakni Basir Palu, mantan Kepala Dinas Kesehatan Sulawesi Selatan, terkait dengan korupsi dana studi banding ke Jepang pada saat masih menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Sulawesi Selatan.

Kepala daerah yang sudah terpilih pun dalam masa pemerintahannya terlihat ada yang mendapat dukungan dari publik dan ada yang tidak. Terhadap Kepala daerah yang sudah terpilih akan tetapi kurang mendapat dukungan publik, yang masih hangat saat ini adalah yang terjadi di Depok dimana walikota Depok Nur Mahmudi Isma'il terlibat konflik dengan DPRD kota Depok yang berujung akan diajukannya interpelasi pada walikota Depok⁴⁰. Nurmahmudi yang berlatar belakang dari kader partai politik

⁴⁰.Selesaikan Krisis Depok dengan Elegan, dalam <http://www.kompas.com/ver1/Metropolitan/0611/04/122825.htm>

tentunya tidak memahami secara mendalam persoalan dan penanganan birokrasi sehingga timbul permasalahan dengan DPRD. Di lain wilayah, seperti di Gorontalo, Fadel Muhamad, Gubernur Gorontalo yang berlatar belakang pengusaha dalam membangun wilayahnya, berusaha memajukan daerah tersebut dengan pola pengelolaan profesional, ia berpendapat pengelolaan yang dilakukannya adalah bagaimana mengubah mental proyek di kalangan birokrat menjadi birokrat bermental *entrepreneur*, mental wiraswasta. Para birokrat mesti dimotivasi menjadi profesional di bidangnya masing-masing, bukan birokrat yang statis, diam, baru bergerak kalau ada dana proyek, tetapi menjadi birokrat yang kreatif dan inovatif⁴¹. Ada beberapa alasan mengapa para birokrat menentukan pilihan dengan memilih bertarung dalam pemilihan Kepala Daerah langsung. *Pertama*, mereka memiliki hak asasi politik untuk mengajukan diri dalam kompetisi politik memperebutkan jabatan puncak di daerah. *Kedua*, mereka mengaku dilamar partai politik atau koalisi partai politik, sehingga melihatnya sebagai amanah untuk maju dalam arena pilkada. *Ketiga*, mereka menempati *top managers* atau *high managers* dalam birokrasi pemerintahan, sehingga wajar kalau kemudian memutuskan maju dalam pemilihan Kepala Daerah. *Keempat*, perhitungan rasionalitas bahwa dalam waktu dekat mereka akan memasuki masa pensiun. Sehingga tak ada pilihan lain, kecuali mesti ikut kompetisi politik dalam pemilihan Kepala Daerah⁴².

⁴¹Fadel Muhammad: **Transformasi Mental Proyek ke Budaya "Entrepreneur"** <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0112/19/daerah/tran19.htm>

⁴² Teguh Yuwono, "Soliditas Birokrasi Pascapilkada," <http://www.suaramerdeka.com/harian/0509/11/nas12.htm>

Secara umum hampir di semua daerah proses Pemilihan Kepala Daerah belum melahirkan pemimpin yang bisa melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah, bahkan ada kecenderungan dengan Pemilihan Kepala Daerah justru menimbulkan sejumlah persoalan yaitu: Pemilihan Kepala Daerah ternyata tidak ada hubungan antara pemilih (konstituensi) dengan kompetensi. Seseorang calon kepala daerah walaupun dipilih dengan perolehan suara terbanyak tidak berarti menjadi kepala daerah yang memiliki kemampuan. Karena, dalam realitasnya proses rekrutmen pilkada, aspek kualifikasi kemampuan termarginalkan oleh faktor popularitas, kemampuan finansial, dan partai politik pengusung.

Di sinilah proses seleksi pemimpin menjadi bias karena realitas politik di masyarakat dan partai politik baru sebatas penarikan dukungan belum sampai pada upaya pencarian pemimpin yang memiliki visi dan kapasitas memimpin pemerintahan. Kualifikasi dan kemampuan seseorang akan dikalahkan ketidakmampuannya dalam mengakses kepentingan partai politik. proses pengusungan calon dalam satu paket menimbulkan konflik karena formasinya bisa dilakukan secara beragam. Misalnya, kepala daerah diusung dari PDIP dan wakilnya dari kader Golkar. Bisa juga, calon kepala daerah dari parpol dan calon wakilnya dari birokrat. Jadi, dalam sistem satu paket, variasi pasangan bisa dari latar belakang yang berbeda. Saat proses pencalonan sampai pada pemilihan tidak ada masalah, namun

ketika pasangan itu terpilih dan kemudian memimpin pemerintahan terjadi konflik kepentingan karena berbagai faktor seperti: kewenangan tidak bisa diimplementasikan secara efektif, kepala daerah/wakil kepala daerah bisa dikendalikan kepentingan partai politik, rebutan pengaruh kekuasaan dan kepentingan rebutan proyek.

Batas-batas kewenangan pejabat politik dan pejabat birokrasi tidak jelas, sehingga kekuasaan menjadi terpusat di kepala daerah. Akibatnya, urusan penyelenggaraan pemerintahan yang lazimnya menjadi kewenangan otoritas birokrasi, bisa diintervensi oleh kepentingan pejabat politik. Fenomena rolling pejabat struktural di pemda dan distribusi alokasi anggaran dalam APBD sangat ditentukan oleh otoritas kepala daerah. Suasana pemerintahan menjadi tidak kondusif dan tidak efektif karena dikalangan pegawai pemda dihantui penuh ketidakpastian jenjang karier⁴³. Model kepemimpinan kepala daerah di era otonomi daerah tidak hanya terbentuk dari sistem pilkada langsung, tetapi juga akibat sistem demokratisasi pemerintahan dan konsekuensi tuntutan good governance. Proses demokratisasi pemerintahan dan penerapan good governance menggeser model kepemimpinan pemerintahan yang semula kental dengan konsep memerintah, memberi perintah dalam arti to give orders.

⁴³ Syarief Makhya, "Problem Kepemimpinan Kepala Daerah," <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id/index.php?option=articles&task=viewarticle&artid=28>

E. Manajerial di Badan Usaha Milik Negara/Daerah

Berbeda halnya, dengan kondisi di lingkungan aparaturnya yang bertugas mengelola badan usaha milik negara atau milik daerah. Perkembangan di bidang usaha dan semakin kompleksnya masalah perekonomian negara, badan usaha milik negara yang semula dimaksudkan sebagai upaya untuk mensubsitisi kegiatan karena kemampuan pihak swasta dalam mengelola kegiatan usaha belum tercapai. Namun dewasa ini badan usaha milik negara atau daerah dituntut untuk meningkatkan kemampuan dan memperoleh keuntungan yang selanjutnya menjadi kewajibannya untuk disetorkan kepada negara karena modal usahanya berasal dari uang negara yang dipisahkan dari APBN. Artinya, uang negara tersebut adalah juga uang rakyat yang diperoleh dari pemasukan pajak. Badan usaha tersebut juga diminta untuk memajukan usahanya sehingga mampu memberi kontribusi terhadap penerimaan negara dari pajak.

Badan usaha milik negara maupun milik daerah yang dewasa ini semakin meningkat jumlahnya, ternyata tidak dikelola secara profesional oleh direksi yang diberi kepercayaan mengelola uang rakyat tersebut. Banyak diantara badan usaha tersebut rugi dan menjual asetnya, karena antara lain kesalahan manajemen, korupsi dan ketidakmampuan pengelola melihat prospek bisnis yang menjadi tanggungjawabnya. Direksi badan usaha terutama milik negara yang

umumnya bukan berasal dari perusahaan tersebut, terdiri dari para profesional badan usaha swasta yang skala usahanya kecil, sehingga saat dijadikan direksi badan usaha milik negara, tidak memiliki kompetensi apapun, sebagian direksi adalah manager yang penunjukannya sebagai direksi ditentukan oleh kepentingan politik dari partai politik pemenang pemilihan umum.

Belum adanya standar yang jelas untuk merekrut direksi tersebut, senantiasa menimbulkan tarik ulur saat pengangkatannya. Sebagian badan usaha, direksinya diangkat dari pejabat pemerintahan yang hampir mendekati masa pensiun. Badan usaha tersebut sebagian besar berasal dari milik daerah. Demikian pula, komisaris perusahaan, sebagian besar masih berasal dari pejabat pemerintah, seperti Direktur Jenderal, yang telah memiliki kesibukan diberi kepercayaan menjabat lebih dari satu komisaris badan usaha milik negara. Apalagi telah timbul suatu kebiasaan bahwa Direktur Jenderal dari Departemen teknis tertentu, menjabat komisaris badan usaha yang jenis usahanya sejalan dengan tugas tersebut.

Suatu hal yang menjadi kontra produktif, karena antara pengambil kebijakan teknis juga bertanggungjawab untuk memajukan usaha dari badan usaha yang menjadi binaannya. Hal yang sangat menyolok adalah diangkatnya pejabat dari Departemen Keuangan untuk menjadi komisaris di beberapa badan usaha. Demikian pula yang

terjadi di badan usaha milik daerah, selain direksinya berasal dari lingkungan pejabat yang masih aktif tetapi diperbantukan, komisarisnya dijabat oleh Gubernur. Malahan ada gubernur menjadi komisaris di berbagai badan usaha, termasuk pula menjadi komisaris di badan usaha swasta yang sebagian sahamnya milik pemerintah daerah.

BAB IV

TINJAUAN TERHADAP KARAKTER HUKUM YANG MEMPENGARUHI PERILAKU APARATUR

Mencermati berbagai produk peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi atau membentuk watak atau karakter Aparatur adalah produk hukum yang mewadahnya. Suatu sistem yang memiliki keterkaitan antara “sistem” yang menjadi acuan penyelenggaraan pemerintahan dan mampu mempengaruhi dan membentuk sikap atau perilaku aparatur. Interaksi antara birokrasi dengan “sistem” yang dilaksanakan berulang-ulang dalam jangka waktu lama, dan tiada pilihan lain sebagai pengganti, mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku.

Berbagai produk hukum yang dimaksudkan dalam kompendium, adalah sebagai berikut :

A. Produk Hukum Berkarakter Represif

Membahas produk hukum yang digunakan sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan di masa Orde Baru, dapat dilihat dari proses pembuatan dan materi muatan yang dikandungnya. Mahfud MD, “*Politik Hukum di Indonesia,*” Pustaka LPES, Jakarta 1998, mengungkapkan bahwa ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan, politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan

dan pelaksanaan hukum. Akibatnya, hukum dilihat tidak sebagai penjamin kepastian, penegak hak-hak masyarakat atau penjamin keadilan. Banyak produk hukum yang tumpul, tidak mempan menentang kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan sebagai aturan yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus, yang seharusnya dijawab oleh hukum. Di sisi lain, produk hukum dihasilkan semata-mata untuk menjamin penyelenggaraan kekuasaan negara saat itu. Produk hukum semacam itu menurut Muh. Mahfud, lahir dari suatu konfigurasi politik yang otoriter. Determinasi yang sangat kuat dari konfigurasi politik Orde baru, bukanlah konfigurasi politik yang demokratis karena lebih menonjolkan langgam otoritarian.

Sejalan dengan jenis produk hukum yang terbit di lahir di masa Orde Baru, terbit pula produk hukum yang menganut atau mengikuti pola-pola kolonial, yaitu hukum berstelsel perizinan. Undang-undang yang terbit senantiasa memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah untuk mengatur berbagai izin. Produk hukum tersebut hampir bisa dipastikan selalu memberikan kewenangan bagi pemerintah. Undang-undang ini memuat materi muatan yang menempatkan negara sebagai pemilik kewenangan. Sebagai contoh terbit berbagai undang-undang sektor, yang memberikan kewenangan kepada Departemen untuk mengatur atau memberikan izin kepada masyarakat. Undang-undang itu secara jelas menempatkan Negara sebagai ordinaris dan rakyat sebagai subordinat.

Berbagai kewenangan yang diciptakan melalui produk hukum tersebut, nyata-nyata menghasilkan “*kekuasaan*” bagi negara. “*Kekuasaan*” yang diperoleh tersebut, selanjutnya menjadi instrumen birokrasi menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Model penyelenggaraan pemerintahan yang berangkat dari “*kekuasaan*”, sangat mempengaruhi mental model aparatur. Aparatur memperoleh kekuasaan dan terbiasa dengan pola-pola mengatur sistem kekuasaan, hanya akan menimbulkan model aparatur yang konservatif. Pola dan sistem kekuasaan totalitarian yang terbangun dalam bingkai undang-undang akan melahirkan operator undang-undang yang berwatak represif, konservatif dan orthodox. Terjadi hubungan kausal antara sistem dan pelaku, pelaku bertanggungjawab menerapkan sistem yang ditetapkan.

B. Produk Hukum Berstelsel Perizinan

Konsep perizinan yang berlaku saat ini sebetulnya adalah konsep kolonial yang dibangun sejak zaman Hindia Belanda. Pemerintah Kolonial bermaksud membatasi gerak kehidupan pribumi antara lain dengan menggunakan model perizinan. Segala hal yang dimaksudkan untuk membangun kehidupan bermasyarakat dilakukan melalui metode perizinan.

Awal terjadinya konsep perizinan, dimulai sejak terbit Undang-undang Pembatasan Perusahaan tahun 1934, (*bedrijfsreglementerings ordonantie*). Undang-undang ini bermaksud membatasi warga pribumi berusaha di bidang dagang atau industri. Bidang-bidang tertentu dilarang

dimasuki warga masyarakat, dan diperbolehkan bilamana memperoleh izin dari penguasa (dulu penjajah). Model perizinan seperti ini, saat ini menjadi anutan dan dibingkai dalam hukum. Walaupun maksudnya tidak ingin membatasi, tetapi dalam kenyataannya adalah membatasi, dengan argumen yang berbeda. Penutupan bidang usaha agar tidak dimasuki oleh pengusaha yang lain, dengan alasan agar tidak terjadi persaingan yang tidak sehat. Pembatasan tersebut dilakukan tanpa parameter yang jelas. Keputusan pemberian atau penolakan suatu izin didasarkan semata-mata kebijaksanaan pejabat yang saat itu memegang wewenang melaksanakan undang-undang. Hal seperti ini terjadi umumnya di bidang industri, perdagangan, investasi. Perizinan di masa lalu yang sangat dikenal disebut dengan nomenklatur "*Tata niaga*".⁴⁴

Model perizinan yang lain, adalah izin mendirikan bangunan, izin penggunaan bangunan. Suatu metode yang awalnya dikembangkan oleh Pemerintah DKI Jakarta sekitar tahun 1970, yang maksudnya selain untuk mengawasi pihak-pihak yang ingin membangun rumah, baik milik sendiri atau orang lain, juga dimaksudkan untuk meningkatkan penerimaan atau pendapatan daerah. Keberhasilan memperoleh pendapatan tersebut dari mekanisme ini, memberikan pengaruh kepada Pemerintah Daerah yang lain untuk meniru. Saat ini, model pemberian izin tersebut, tidak jelas

⁴⁴ Lebih lanjut mengenai stelsel perizinan, dapat diikuti uraian Nurmadjito tentang Hukum berstelsel Perizinan. Majalah Legal Review, Jakarta. Agustus. 2006.

kriterianya, sehingga menimbulkan kesan sembarangan⁴⁵. Kondisi ini menimbulkan minat pihak-pihak lain untuk mengeksploitasi, yang pada akhirnya hanya menghasilkan perbuatan korupsi dan kolusi.

Aparatur yang internalisasi oleh sistem tersebut, telah menumbuhkan sikap yang merasa lebih dari pada rakyat biasa. Timbul keinginan lebih besar memupuk kekuasaan dan memperbesar kewenangan. Suatu sikap yang pada ujungnya menumbuhkan perilaku otoriter, tidak transparan dan tidak bertanggungjawab.

C. Produk Hukum Politik

Dua periode pemerintahan, masa orde baru dan era reformasi, telah menghasilkan produk hukum yang mengatur aparatur, yaitu keterikatan aparatur terhadap perannya dalam Partai Politik. Masa Orde baru, diawali dengan kebijakan politik yang melarang Pegawai Negeri masuk menjadi anggota atau pengurus Partai Politik. Perkembangan selanjutnya, kebijakan tersebut diperlunak, dengan membolehkan ikut serta dalam Partai politik.

Di era reformasi, diawali dengan sikap untuk melarang pegawai negeri menjadi anggota partai politik. Kebijakan tersebut bertujuan agar pegawai negeri netral dari kepentingan politik yang diaspirasikan oleh

⁴⁵ Koran Media Indonesia, Jumat, tgl 2 Juni 2006, mengangkat berita berjudul Peta Tata Kota dibuat Buta. Berita ini menyebutkan bahwa walaupun pemerintah telah memiliki tatakota, tetapi publik tidak pernah mengetahui karena tidak jelas dan susah dipahami, sehingga publik yang membutuhkan harus berhubungan dengan petugas. Tentunya dengan imbalan jasa.

Partai Politik. Kebijakan ini, menghapuskan hak pilih Pegawai Negeri Sipil (PNS), namun memberikan hak memilih. Tentara Nasional Indonesia, sama sekali tidak diberikan hak pilih maupun hak memilih.

Sebagai seorang warga negara, pegawai negeri, secara azasinya memiliki minat berpolitik untuk meyakinkan hak-haknya. Namun melalui TAP MPR Nomor X/MPR/1998, TAP MPR Nomor XI/MPR/1998, yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.⁴⁶ dibangun logika yang berlawanan dengan prinsip azasi warga negara. Pegawai Negeri dilarang berpolitik. Dalam arti Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota partai politik. Tidak dapat dipilih, karena yang akan menjadi pimpinan pemerintahan di Pusat dan Daerah, adalah mereka yang berasal dari Partai Politik. Pegawai Negeri diperbolehkan menggunakan hak untuk memilih. Pegawai negeri yang akan dipilih, dalam arti menjadi kandidat untuk memimpin pemerintahan harus mengambil cuti dan melepaskan jabatan di lingkungan instansinya.

Sebuah logika dibangun, dan memberikan "*justifikasi*" dengan diberikan landasan undang-undang, yang melarang Pegawai Negeri berpolitik. Sikap ini diambil untuk mengantisipasi perubahan strategik yang pada waktu itu diprediksi, bahwa pasca Pemilihan Umum tahun 1999, akan terjadi sistem pemerintahan koalisi. Disamping akan terjadi desentralisasi kewenangan pemerintah.

⁴⁶ Undang-undang ini bermaksud menambah berbagai ketentuan yang belum diatur dalam undang-undang No 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Logika yang berlawanan dengan azasi tersebut, hanya akan menempatkan pegawai negeri sebagai sosok tanpa kepribadian. Disatu sisi tidak punya hak untuk dipilih, di lain pihak mempunyai hak untuk memilih. Bagaimanapun, logika ini hanya akan menimbulkan sikap yang tidak bertanggungjawab. Akibat dari pengambilan pilihan ini, dikemudian hari, tanggung jawab tidak bisa dibebankan kepada Pegawai Negeri.

Sebagai pribadi, Pegawai Negeri akan menempatkan dirinya sebagai pihak yang tidak harus bertanggungjawab, atas keberhasilan atau kegagalan pemerintahan. Posisi seperti demikian itu, akan menghasilkan produk Pegawai Negeri sebagai pihak "*Pencari Selamat*". Tidak ingin bertindak apapun dan semuanya diserahkan kepada pimpinannya.

D. Pengabaian Terhadap Hukum

Di masa orde baru, dibangun suatu keyakinan yang hampir menjadi mitos dan setiap rakyat wajib mengikutinya. Suatu idiom mengenai perlunya stabilitas nasional untuk menjaga kelangsungan pembangunan, dibangun menjadi suatu keyakinan, dan kegagalan pembangunan adalah perbuatan yang tidak dapat ditolerir dan harus disingkirkan. Idiom itu berkembang secara meluas, dan atas nama pembangunan, apapun dapat dilakukan. Termasuk perbuatan yang melanggar sistem yang telah berlaku. Sebagai contoh, ketika keinginan mewujudkan keberhasilan program keluarga berencana, pemerintah melakukan langkah dengan cara mengabaikan hukum yang berlaku. Hukum Pidana secara tegas

menentukan pidana bagi orang yang mempertontonkan alat kontrasepsi, telah diabaikan begitu saja. Hukum tersebut tetap masih berlaku karena pasal itu tidak pernah dicabut, dan aparatur dengan berlindung dibalik kebijakan pemerintah melakukan perbuatan yang seharusnya, dilarang oleh undang-undang⁴⁷.

Perilaku seperti demikian, yang dilakukan secara terus menerus, telah menginternasiasi dalam diri pelaku, bahwa perbuatan yang seharusnya dilarang, tetapi bisa dilanggar karena ada tujuan lain yang ditentukan pemerintah, yaitu Pembangunan Nasional. Aparatur dibiasakan untuk melanggar sistem yang secara sah berlaku. Perilaku tersebut pada ujungnya hanya melahirkan sikap atau watak yang tidak bertanggung jawab, atau lebih populer disebut perilaku koruptif, Kesalahan bukan dari pelaku karena perbuatannya didasarkan kepada kebijakan atasan . Seharusnya perlu dilakukan langkah mencabut terlebih dahulu, pasal dari hukum pidana tersebut.

Di Era Reformasi, contoh yang dapat dikemukakan adalah keengganan birokrasi untuk melaksanakan amanat undang-undang, seperti Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan bahwa lembaga pendidikan kedinasan yang dewasa ini dikelola oleh Pemerintah, harus diserahkan pembinaannya kepada Departemen Pendidikan nasional. Namun kenyataannya setelah hampir 4 (empat) tahun, upaya penyerahan

⁴⁷ Lebih lanjut mengenai ketidakpastian hukum terkait program keluarga berencana dapat diikuti uraian Soeryono Soekanto: Beberapa permasalahan Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia.

sekolah kedinasan belum dilakukan, seperti STIA-LAN, STPDN, Akademi Kepolisian, Akademi Angkatan darat, Akademi Maritim dan lain sebagainya.

Contoh lain adalah amanat Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang mengamanatkan membentuk Komisi Kepegawaian Negara, tetapi sudah hampir 7 (tujuh) tahun komisi tersebut belum terbentuk.

Contoh yang paling jamak adalah keengganan Pejabat Tata Usaha Negara, melaksanakan putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, yang memerintahkan kepada pejabat bersangkutan untuk mengambil langkah sesuai dengan putusan hakim. Kondisi dari keengganan pejabat tersebut, telah mendorong pemerintah dan DPR untuk menambahkan sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakan Putusan Tata Usaha Negara, melalui perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara, dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian sebagaimana dikemukakan diatas, maka dapat dikemukakan kesimpulan dan saran sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Keterlibatan Pegawai Negeri dengan suatu “sistem” pada dasarnya berlangsung terus menerus. Pegawai negeri tidak bisa dilepaskan dari undang-undang. Undang-undang adalah “roh” yang harus berada dalam diri seorang Pegawai Negeri. Pegawai Negeri dituntut untuk taat azas kepada undang-undang untuk menjamin kepastian, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Persoalannya yang timbul adalah saat sistem tersebut terbangun, yaitu sistem yang dibangun melalui bingkai hukum tersebut apabila mengarah kepada kepentingan kekuasaan yang totaliter, pada akhirnya menghasilkan suatu sistem yang bertujuan mempertahankan kekuasaan totaliter tersebut. Keterlibatan pegawai negeri yang semakin intens dengan sistem yang totaliter akan menumbuhkan sikap atau perilaku yang diinginkan oleh sistem itu.
2. Dilihat dari sisi hubungan antara hukum dan perilaku aparatur, tampak tumbuh suasana yang antagonis. Di satu sisi, sistem dalam bingkai

hukum yang secara formil berlaku adalah produk masa lampau yang kental dengan sikap-sikap atau berlanggam totaliter, namun di sisi lain kehendak rakyat menginginkan pelayanan birokrasi yang demokratis. Selain dari pada itu, sistem yang telah dibangun dalam bingkai hukum tersebut adalah produk guna melaksanakan sistem pemerintahan yang dilakukan secara sentral. Namun dalam, kenyataan yang terjadi, sistem tersebut telah ditinggalkan dan diganti dengan mekanisme desentralisasi. Demikian pula kebijakan politik yang melarang Pegawai Negeri berpolitik, hakekatnya bertentangan dengan asasi aparatur. Pada kenyataannya, aparatur hanya diperbolehkan memilih dalam Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden, Pemilihan Kepala Daerah. Ketentuan tersebut menumbuhkan diri yang anomi dan akhirnya aparat akan mengambil sikap yang tidak bertanggung jawab. Dengan alasan, pilihan dalam menentukan hak politik tidak mempunyai pengaruh dalam karier, demikian pula aparatur tidak merasa ikut bertanggung jawab atas sukses atau tidaknya penyelenggaraan pemerintahan. Tiga contoh kondisi hukum yang antagonis tersebut, menyulitkan birokrasi dalam mengambil peran. Ketidakberdayaan birokrasi memahami hukum yang berlaku sebagai akibat dari logika yang dibangun, hanya menghasilkan figur-figur aparatur yang kosong tanpa apresiasi. Suatu kondisi yang sulit, disaat tumbuhnya keinginan menuntut peran lebih dari seorang birokrat.

3. Keinginan untuk mengenakan sanksi bagi aparat dan menerapkan etika, hanya akan sia-sia tanpa suatu perubahan sistem, birokrasi tetap terikat untuk melaksanakan sistem masa lampau yang sesungguhnya tidak dikehendaki rakyat. Perilaku yang terbentuk melalui sistem, hanya akan berubah melalui penggantian sistem. Sistem yang otoritarian akan menghasilkan produk kekuasaan dan tumbuhnya keinginan memperbanyak kewenangan tanpa memperhatikan peran yang seharusnya dilakukan untuk melindungi publik. Sebaliknya, sistem yang demokratis akan menghasilkan perilaku yang responsif, akomodatif terhadap keinginan rakyat.

B. Saran

Untuk mengkaji sejauh mana kebijakan politik dalam bingkai hukum turut mempengaruhi, atau paling tidak menentukan perilaku aparaturnya serta kinerja seluruh sistem organisasi birokrasi, dan dalam hal apa-apa atau mana saja pengaruh itu sangat menentukan kinerja pegawai negeri, perlu fokuskan kepada peraturan hukum yang membentuk :

1. organisasi kelembagaan dan seluruh sistem birokrasi;
2. tata cara dan urutan hierarki penyusunan peraturan Administrasi Negara;
3. isi atau substansi masing-masing peraturan Administrasi Negara;

4. akibat hukum yang terjadi di dalam kenyataan ketika peraturan hukum yang seharusnya ditegakan dan dilaksanakan, ternyata tidak dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang/berkewajiban melaksanakannya;
5. sarana dan prasarana fisik yang tersedia, termasuk perangkat keras, lunak anggaran;
6. sumber daya manusia dan rekrutmen maupun renumerasi serta sistem kenaikan pangkat dan penggajian berdasarkan peraturan hukum yang berlaku;
7. kultur hukum, termasuk kultur para penegak hukum/polisi, jaksa, panitera, hakim, pengacara dan kultur masyarakat (termasuk pejabat birokrasi) terhadap putusan pengadilan, khususnya PTUN disatu pihak dan terhadap masyarakat yang harus dilayani dilain pihak;

Kiranya masing-masing aspek dari peraturan hukum Administrasi Negara itu perlu diteliti, untuk melihat signifikansi pengaruhnya terhadap perilaku aparat, sejalan dengan keinginan memperbaiki sistem birokrasi Indonesia agar Birokrasi Indonesia menjadi lebih bersih dan efisien. Sebab penelitian itulah yang akan membantu kita menemukan cara penyelesaian, berbagai masalah yang menghambat upaya negara memperbaiki kinerja sistem birokrasi dan aparatur negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Makalah :

Effendi, Effendy, Politisasi Birokrasi Sesuatu yang Tak terelakkan, Seri kertas kerja 05/2001, Pusat penelitian Pengembangan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2001.

Hartono, Sunaryati, *Apakah arti The Rule of Law?*, Alumni, Bandung, 1969.

Iskandar, Dadi J., *Birokrasi Indonesia Kontemporer*, Algaprint, Jatinangor, 1966.
Kadar, Achmad Mulyana Kadar, "Politik dan Karier Birokrat Pemda,"
<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/072006/01/0903.htm>

Mahfud, M.D. Moh. *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*. Gama Media. Yogyakarta, 1999.

-----, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998

Makhya, Syarief "Problem Kepemimpinan Kepala Daerah," <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id/index.php?>

Manihuruk A.E., *Pegawai Negeri Sipil Di awal Kemerdekaan dan Era Reformasi*, Seri kertas Kerja, Edisi Khusus, Ulang Tahun ke 53, Badan Kepegawaian Nasional, Jakarta, Puslitbang BKN, Mei 2001.

Muhammad, Fadel, *Transformasi Mental Proyek ke Budaya "Entrepreneur"*
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0112/19/daerah/tran19.htm>

Mustopadidjaja, "Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Penegakan dan Pemberantasan KKN". Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

Ndraha, Taliziduhu. Ilmu Pemerintahan (Kybernology) Institut Ilmu Pemerintahan. 2001 Jakarta.

Nurmadjito, Birokrasi Dalam Lilitan Politik Kekuasaan: Suatu Tinjauan Kritis Dua Masa Pemerintahan Orde Lama dan orde Baru. Karya Tulis. Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat I Angkatan II, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2002.

-----Reformasi Hukum Menuju Pemerintahan Yang baik, Makalah: Seminar Pengkajian Hukum Nasional Tahun 2004. Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 6-7 Desember 2004.

-----, Meningkatkan kesadaran Hukum Untuk Pemberdayaan Aparatur. Makalah Forum Konsultasi Nasional Peningkatan Kesadaran Hukum Aparatur Negara. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Batam. 2004.

-----, Harga Sebuah Suap, Majalah Legal Review. Februari 2005.

-----, Hukum Berstelsel Perizinan, Majalah Layanan Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Mei 2006.

Rasyid, Muhamad Ryaas. Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan. PT Mutiara Sumber Widya, Penabur Benih Kecerdasan, 2000. Jakarta.

Sukanto, Soeryono. Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia. (Suatu Tinjauan secara sosiologis). Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1975, Jakarta.

Supardi, Nondi dan Romli Arsyad, Etika Pemerintahan. Algaprint, Jatinangor, 2003.

Surbakti, Ramlan, Memahami Ilmu Politik, Grasindo, 1992, Jakarta.

Sutrisno, Eko, Upaya Reformasi Sumber Daya Aparatur , Sebuah Dilema Antara Peran Politis dan Profesionalisme, Seri Kertas Kerja 05/2001, Pusat penelitian Pengembangan Badan kepegawaian Negara, Jakarta, 2001.

Teguh Yuwono, "Soliditas Birokrasi Pascapilkada", <http://www.suara-merdeka.com/harian/0509/11/nas12.htm>

Termorshuizen, Marjanne, *Arts : Concept Rule of Law*, Jurnal Jantera, tanpa tahun.

Wahyono, Padmo, "Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", dalam Forum keadilan No. 29, April 1991.

Yudhoyono, Susilo, Bambang, Presiden RI: Sambutan pada Penganjangan Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, tgl 9 Desember 2004. Perum Percetakan Negara.RI. 2004, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan :

Republik Indonesia, TAP MPR No. IV/MPR Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004.

-----, TAP MPR No. XI/MPR Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN

-----, Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 43 Tahun 1999.

-----, Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004.

-----, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

-----, Undang-undang No. 4 Tahun 2002 tentang Tentara Nasional Indonesia

-----, Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,

-----, Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Kedudukan DPR dan DPD

-----, Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

-----, Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

-----, Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

-----, Keputusan Presiden No. 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.

Mahfud, M.D. Moh. Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia. Gama Media.
1999. Yogyakarta.

-----Politik Hukum di Indonesia, Pustaka LP3ES. 1998. Jakarta,

Mustopadidjaja: "Reformasi Birokrasi Sebagai Syarat Penegakan dan
Pemberantasan KKN". Makalah Seminar Pembangunan
Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

Ndraha, Taliziduhu. Ilmu Pemerintahan (Kybernology) Institut Ilmu Pemerintahan.
2001 Jakarta.

Nurmadjito. Birokrasi Dalam Lilitan Politik Kekuasaan: Suatu Tinjauan Kritis
Dua Masa Pemerintahan Orde Lama dan orde Baru. Karya
Tulis. Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat I
Angkatan II, Lembaga Administrasi Negara, 2002. Jakarta.

-----Meningkatkan kesadaran Hukum Untuk Pemberdayaan
Aparatur. Makalah Forum Konsultasi Nasional Peningkatan
Kesadaran Hukum Aparatur Negara. Badan Pembinaan
Hukum Nasional, Batam. 2004.

-----Reformasi Hukum Menuju Pemerintahan Yang baik,
Makalah: Seminar Pengkajian Hukum Nasional Tahun 2004.
Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 6-7 Desember 2004.

- Harga Sebuah Suap, Majalah Legal Review. Februari 2005
- Hukum Berstelsel Perizinan, Majalah Layanan Publik,
Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Mei 2006.
- Rasyid, Muhamad Ryaas. Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika dan
Kepemimpinan. PT Mutiara Sumber Widya, Penabur Benih
Kecerdasan, 2000. Jakarta.
- Sukanto, Soeryono. Beberapa Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di
Indonesia. (Suatu Tinjauan secara sosiologis). Yayasan
Penerbit Universitas Indonesia, 1975, Jakarta.
- Supardi, Nondi dan Romli Arsyad. Etika Pemerintahan. Algaprint, Jatinangor,
2003.
- Surbakti, Ramlan. Memahami Ilmu Politik. Grasindo, 1992, Jakarta.
- Yudhoyono, Susilo, Bambang. Presiden RI: Sambutan pada Penganjangan
Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, tgl 9 Desember
2004. Perum Percetakan Negara.RI. 2004, Jakarta.

KELEMBAGAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

| NO | NAMA LEMBAGA NON STRUKTURAL | DASAR HUKUM PEMBENTUKAN | KEDUDUKAN | KEANGGOTAAN |
|----|--|--|-------------------|----------------------------|
| 1. | Komisi nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM ▪ Keppres No. 48 Tahun 2000 tentang Setjen Komisi HAM | Independen | Tokoh Agama |
| 2. | Komisi Pengawas Persaingan Usaha | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No.5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha ▪ Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang KPPU | Independen | Profesional |
| 3. | Komisi Pemilihan Umum | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum ▪ Keppres No. 54 Tahun 2003 | Independen | Masyarakat, akademisi |
| 4. | Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | Independen | Berdasarkan pemilihan |
| 5. | Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ▪ UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi | Di bawah Presiden | Profesional dan masyarakat |

| | | | | |
|-----|---|---|-------------------|---|
| 6. | Komisi Penyiaran Indonesia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran ▪ Keppres No. 267/M/2003 tentang Pembentukan dan Masa Jabatan Anggota KPI | Independen | Masyarakat |
| 7. | Komisi Hukum Nasional | Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional | Di bawah Presiden | Profesional |
| 8. | Komisi Ombudsman | Keppres no. 44 tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman nasional | Mandiri | Masyarakat |
| 9. | Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh | Keppres No. 88 Tahun 1999 tentang Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh | Independen | Pemerintah, swasta, LSM, Akademisi, masyarakat, organisasi masyarakat |
| 10. | Komisi Perlindungan Anak Indonesia | Keppres No. 7 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia | Independen | Tokoh agama, masyarakat, organisasi sosial, kemasyarakatan, profesi, LSM, dunia usaha |
| 11. | Komisi Kepegawaian Negara | UU No. 43 Tahun 1999 jo UU No. 8 Tahun 1974 | Di bawah Presiden | Belum terbentuk |

| | | | | |
|-----|---|--|------------------------------|---|
| 12. | Komisi Kepolisian | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian ▪ Keputusan Presiden No. | Di bawah Presiden | Pemerintah, Pakar Kepolisian, Masyarakat |
| 13. | Komisi Kejaksaan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU 6 Tahun 2004 tentang Kejaksaan ▪ Perpres No. 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan | Di bawah Presiden | Mantan Jaksa, Praktisi, Akademisi dan Masyarakat |
| 14. | Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan | Keppres No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan | Independen | Masyarakat |
| 15. | Komite Nasional Keselamatan Transportasi | UU No. 41 Tahun 1999 Keppres 105 Tahun 1999 tentang KNKT | Di bawah Menteri Perhubungan | Profesional dibidang transportasi |
| 16. | Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan | Keppres No. 80 Tahun 2000 tentang Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan | Di bawah Presiden | Pemerintah |
| 17. | Komite Akreditasi Nasional | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional ▪ Keppres No. 78 Tahun 2001 Komisi Akreditasi Nasional | Di bawah Presiden | Pemerintah, Konsumen, Dunia Usaha dan Profesional |

| | | | | |
|-----|--|--|---------------------------|--|
| 18. | Komite Penilaian Independen | Keppres No. 99 tahun 1999 tentang Komisi Penilaian Independen | Di bawah Menteri Keuangan | Instansi terkait, masyarakat dan Swasta |
| 19. | Komite Olah Raga Nasional Indonesia | Keppres No. 72 Tahun 2001 tentang Komite Olah Raga Nasional Indonesia | Independen | Masyarakat |
| 20. | Komite Kebijakan Sektor Keuangan | Keppres No. 89 Tahun 1999 tentang Komite Kebijakan Sektor Keuangan | Di bawah Presiden | Pemerintah |
| 21. | Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran | PP No. 102 Tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional Keppres No. 79 Tahun 2001 | Dibawah Presiden | Pemerintah dan Masyarakat |
| 22. | Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak | Keppres No. 12 tahun 2000 tentang Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak | Di bawah Presiden | Pemerintah dan masyarakat |
| 23. | Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan | Keppres No. 54 tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan | Di bawah Presiden | Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota |
| 24. | Dewan Gula Nasional | Keppres No. 63 Tahun 2003 tentang Dewan Gula Nasional | Di bawah Presiden | Menteri, Dirjen, Masyarakat, Asosiasi Perkebunan |

| | | | | |
|-----|--|--|-------------------|---|
| 25. | Dewan Ketahanan Pangan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan ▪ Keppres No. 132 tahun 2001 Dewan Ketahanan Nasional | Di bawah Presiden | Pemerintah |
| 26. | Dewan Buku Nasional | Keppres No. 110 Tahun 1999 tentang Dewan Buku Nasional | Di bawah Presiden | Menteri dan Asosiasi Perbukuan |
| 27. | Dewan Penerbangan Antariksa Nasional | Keppres No. 132 Tahun 1998 Jo Keppres 49 tahun 1993 tentang Dewan Penerbangan Antariksa Nasional | Di bawah Presiden | Menteri, KASAU, Ka LAPAN |
| 28. | Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia | Keppres No. 44 Tahun 2002 tentang Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia | Di bawah Presiden | Menteri, BKPM, Gubernur di Kawasan KTI |
| 29. | Dewan Riset Nasional | Keppres No. 94 Tahun 1999 tentang Dewan Riset Nasional | Di bawah Presiden | Menteri IPTEK dan Pakar |
| 30. | Dewan Pertimbangan Otonomi daerah | <ul style="list-style-type: none"> ▪ UU No. 22 tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ▪ Keppres Nomor 151 tahun 2000 | Di bawah Presiden | Pemerintah, Pemda, pakar |
| 31. | Dewan Ketahanan Nasional | Keppres No. 101 Tahun 1999 tentang Dewan Ketahanan Nasional | Di bawah Presiden | Menteri Ketahanan Nasional, panglima TNI, BIN |

| | | | | |
|-----|-----------------------------------|---|-------------------|--|
| 32. | Dewan Maritim Indonesia | Keppres No. 161 Tahun 1999 tentang Dewan Maritim Indonesia dan Setjen Wantannas | Independen | Pemerintah, Masyarakat, Akademisi, Forum, LSM, Asosiasi |
| 33. | Dewan Pers | UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers | Independen | Wartawan, Perusahaan Penerbitan, tokoh Komunikasi, Pakar Pers |
| 34. | Badan Narkotika Nasional | Keppres No. 17 tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional | Di bawah Presiden | Para Dirjen/Sekjen/Sekut, Jaksa Agung, POLRI |
| 35. | BAKORNAS PBP | Keppres No. 3 Tahun 2001 jo Keppres 111 Tahun 2001 tentang BAKORNAS PBP | Di bawah Presiden | Menteri Terkait |
| 36. | Badan Pengembangan KAPET | Keppres No. 150 Tahun 2002 tentang Badan Pengembangan KAPET | Di bawah Presiden | Pemerintah |
| 37. | BAKOR Penempatan TKI | Keppres No. 29 tahun 1999 tentang BAKOR Penempatan TKI | Di bawah Presiden | Menteri, POLRI, BI, Profesional, Asosiasi Profesi, LSM, Masyarakat |
| 38. | Badan Pengelola Gelora Bung Karno | Keppres No. 72 tahun 1999 tentang Badan Pengelola Gelora Bung Karno | Di bawah Presiden | Pemerintah dan swasta |

| | | | | |
|-----|--|---|---------------------|--|
| 39. | Badan Pengelola Kawasan Kemayoran | Keppres No. 73 tahun 1999 tentang Badan Pengelola Kawasan Kemayoran | Di bawah Presiden | Menteri terkait, Gubernur DKI, Pangdam Jaya |
| 40. | Badan Pengelola Puspiptek | Keppres No. 43 tahun 1976 | Di bawah Presiden | Pemerintah |
| 41. | Badan Pertimbangan Perfilman Nasional | PP No. 8 Tahun 1994 tentang Perfilman | Di bawah Presiden | Masyarakat perfilman, ahli organisasi, perfilman |
| 42. | Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara | PERPU No. 2 Tahun 2005 | Di bawah Presiden | Pemerintah Pusat, Tokoh Agama, Akademisi, Tokoh Masyarakat |
| 43. | Badan Nasional Sertifikasi Profesi | UU No. 13 Tahun 2003 jo PP No. 23 Tahun 2004 tentang Badan Nasional Sertifikasi Profesi | Di bawah Presiden | Pemerintah dan Masyarakat |
| 44. | Badan Pengatur Jalan Tol | PP Nomor 15 Tahun 2005 Jalan Tol | Di bawah Menteri PU | Pemerintah, Pemangku Kepentingan dan Masyarakat |
| 45. | Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum | PP Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum | Di bawah Menteri PU | Pemerintah, Unsur penyelenggara dan masyarakat |

| | | | | |
|-----|---|---|-------------------|--|
| 46. | Badan Perlindungan Pendidikan Nasional | UU No. 20 Tahun 2003 | Mandiri | Belum terbentuk |
| 47. | Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat | Keppres No. 83 Tahun 1999 tentang Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat | Di bawah Presiden | Para Menteri terkait, Tokoh Masyarakat, LSM |
| 48. | Lembaga sensor Film | PP no. 8 Tahun 1994 tentang Perfilman Nasional | Di bawah Presiden | Profesional dan Tokoh Masyarakat |
| 49. | Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan | Keppres No. 81 Tahun 2003 tentang Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan | Independen | Masyarakat dan tenaga profesional |
| 50. | Konsil Kedokteran Indonesia | UU No. 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran | Di bawah Presiden | Profesional, Akademisi, Asosiasi Rumah Sakit, Masyarakat, Pemerintah |