

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. DASAR PEMIKIRAN**

Demi memperlancar upaya pelaksanaan pembangunan di tanah air dan menjaga kestabilan perputaran roda pemerintahan di Indonesia artinya perlu didorong oleh keseluruhan unsur kehidupan kenegaraan termasuk salah satunya ialah oleh Aparatur Negara. Pasalnya, Aparatur Negara dianggap sebagai salah satu “organ vital” dalam tubuh Bangsa Indonesia mengingat peran dan eksistensinya yang begitu penting terutama menyoal keberlangsungan pemerintahan di Indonesia itu sendiri. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Aparatur Negara sendiri memiliki arti: perangkat, alat (negara, pemerintah), atau para pegawai negeri (Departemen Pendidikan Nasional, 2001). Jadi, Secara definisi Aparatur Negara dapat diartikan sebagai alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian yang bertanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.

Pentingnya peran dan eksistensi Aparatur Negara sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, memunculkan kesadaran pemerintah bahwasannya perlu dilakukan kegiatan Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) agar di kemudian hari dapat tercipta aparatur negara yang berdayaguna tinggi, disiplin, profesional, dan terutama setia mengabdikan kepada Negara, Pancasila, dan Undang-undang Dasar 1945.

Pendayagunaan Aparatur Negara yang dimaksud di sini, pada hakikatnya dapat diartikan sebagai upaya penyempurnaan dan pembinaan keseluruhan unsur sistem administrasi dan aparatur negara yang pada pokoknya meliputi penataan organisasi atau kelembagaan, penyempurnaan ketatalaksanaan, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia atau kepegawaian, dan kegiatan pengawasan.

Kegiatan PAN juga pada dasarnya didorong oleh keadaan aparatur negara di Indonesia yang ketika itu masih terbilang belum teratur pasca Indonesia merdeka dikarenakan situasi politik dalam negeri yang belum stabil. Di sisi lain, pentingnya peran Aparatur Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan kian menjadikan upaya PAN sebagai bagian yang tak terpisahkan dari upaya pembangunan nasional yang pada akhirnya sekaligus ditujukan sebagai upaya untuk dapat mendukung dan menyelenggarakan kegiatan penyusunan dan pelaksanaan strategi, kebijaksanaan, dan program pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan di seluruh tanah air. Adapun perlu diketahui bahwa secara singkat pembangunan nasional dapat dikatakan sebagai usaha secara sadar untuk meningkatkan taraf hidup dan kualitas hidup bangsa (Manurung, 2013, p. 13).

Berkaca terhadap beberapa uraian di atas, akhirnya upaya PAN dimasukkan sebagai salah satu poin yang mendapat keseriusan lebih dari pemerintah. Hal demikian tercermin dari munculnya beberapa upaya atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait upaya PAN itu sendiri.

Secara periodisasi, upaya PAN ini kemudian terbagi menjadi beberapa babak yang masing-masing disesuaikan oleh situasi dan kebijakan para pemimpin di tiap periode yang bersangkutan. Hal demikianlah yang akhirnya mewarnai dinamika upaya PAN di Indonesia dari masa ke masa.

Upaya PAN yang terbilang fluktuatif dari masa ke masa, tentunya memiliki sejarah perkembangan yang cukup panjang. Terhitung sejak Indonesia merdeka, telah ditetapkan beberapa kebijakan terkait upaya PAN seperti di antaranya; 1) Pembentukan Kantor Urusan Pegawai (KUP) pada tahun 1948 sebagai lembaga pertama yang diberi wewenang mengurus aparatur atau pegawai negara; 2) Diberlakukannya Program Penyederhanaan Organisasi Pemerintah Pusat pada masa Kabinet Wilopo (1952-1953), yang kemudian dilanjutkan pada Kabinet Ali Sastroamidjojo (1953-1955) dengan Program Efisiensi Aparatur Negara (Winarno, 2012, p. 105); 3) Pembentukan Panitia Organisasi Kementerian (PANOK), Lembaga Administrasi Negara (LAN), juga Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (BAPEKAN) yang sama-sama memiliki tugas pokok menyempurnakan termasuk menertibkan aparaturnya; 4) Pembentukan Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) pada tahun 1962 yang kemudian pada tahun 1964 panitia ini berubah menjadi Komando Tertinggi Retooling Aparatur Negara (KOTRAR) (Winarno, 2012, p. 106). Masih banyak lagi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkait pembinaan kepada Aparatur Negara atau para pegawai negeri di Indonesia.

Kendati demikian, dari berbagai kebijakan yang lahir sepanjang periode waktu tersebut menggambarkan bahwa keadaan Aparatur Negara di Indonesia ketika itu masih mengalami banyak stagnasi. Koordinasi aparatur negara sejak awal kemerdekaan hingga memasuki tahun 1966, juga masih dalam keadaan yang terbilang *chaos*. Segala sesuatunya masih diselimuti oleh kepentingan pribadi politik masing-masing aparat yang kemudian menyebabkan disintegrasi di kalangan apratur negara. Hal demikian juga tidak lepas karena memang situasi politik yang pada saat itu masih dalam suasana yang tidak stabil.

Upaya PAN masih terus tetap dilakukan oleh pemerintah. Memasuki babak yang kemudian dikenal dengan sebutan Periode Orde Baru, upaya PAN semakin digencarkan. Pada periode ini kegiatan PAN difokuskan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas birokrasi sehingga mendukung stabilitas nasional. Konsepsi tersebut sejalan dengan ideologi pembangunan dan modernisasi yang dianut oleh pemerintah Orde Baru yang mensyaratkan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Oleh karenanya, birokrasi dianggap berperan sebagai aktor dominan dalam mengarahkan pembangunan (Thoha, 2014, p. 106). Dapat disimpulkan bahwa keberhasilan pembangunan dianggap sangat ditentukan oleh kualitas dan kemampuan aparatur negara. Hal demikian mencerminkan bahwa upaya PAN pada periode ini sudah mulai dirangkai secara visioner demi turut menyukseskan rencana pembangunan nasional di masa mendatang.

Upaya PAN pada periode ini, mengambil langkah pertama dengan membentuk Panitia Pembantu Presiden yang diketuai oleh Dr. Awaloedin Djamin, tujuannya adalah untuk memberi saran mengenai masalah penertiban dan penyempurnaan administrasi negara. Di kemudian hari, tepatnya pada 28 Desember 1967, panitia tersebut berganti nama menjadi Tim Pembantu Presiden Penertiban Aparatur dan Administrasi Pemerintah (Tim PAAP). Selain itu dibentuk juga Panitia Koordinasi Efisiensi Aparatur Ekonomi Negara dan Aparatur Pemerintah yang pada akhirnya bersalin bentuk lagi menjadi Sektor Penyempurnaan dan Penertiban Administrasi Negara atau yang dikenal dengan sebutan “Sektor P”. Embrio dari Tim PAAP dan Sektor P inilah yang kemudian dilebur sebagai Staf Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (MENPAN) yang akhirnya dilembagakan pada Kabinet Pembangunan I (Winarno, 2012, p. 107).

Melalui resminya pembentukan MENPAN melalui Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1968 menunjukkan titik balik positif sekaligus menunjukkan bentuk konkret keseriusan pemerintah dalam kegiatan upaya PAN di Indonesia. Hal tersebut juga menandakan dengan terbentuknya MENPAN, sehingga segala hal yang berkaitan dengan kegiatan pendayagunaan aparatur negara, semuanya ada di bawah komando MENPAN dan menjadi tanggung jawab lembaga tersebut.

Ketika baru saja terbentuk, Harsono Anwar Tjokroaminoto terpilih menjadi menteri pertama yang memimpin MENPAN, namun karena pada

tahun 1971 ada *reshuffle* kabinet, Harsono digantikan oleh Emil Salim. Pada periode tersebut, arah gerak dan dinamika PAN belum begitu memperlihatkan perkembangan yang signifikan, karena masih menyesuaikan dengan situasi politik pada saat itu.

Sejarah bergulir kepada pergantian kabinet ke Kabinet Pembangunan II (1973-1978), MENPAN ketika itu berganti nomenklatur menjadi Menteri Negara Penertiban dan Pendayagunaan Aparatur Negara sesuai dengan Keppres Nomor 9 Tahun 1973 (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2013). Istilah “pembersihan” telah diubah dengan terminologi baru yaitu “penertiban dan pendayagunaan” dengan maksud bahwa istilah pendayagunaan menunjukkan komitmen pemerintah untuk membina sumber daya manusia yang menjadi bagian tanggung jawabnya, artinya tidak hanya sekedar “menertibkan” atau “membersihkan” (Winarno, 2012, p. 105). Hal tersebut juga seiring dengan adanya cita-cita atau orientasi politik Orde Baru yang mengedepankan pembangunan nasional.

Jabatan MENPAN selama Kabinet Pembangunan II dipegang oleh Prof. Dr. J.B. Sumarlin, dan jabatan tersebut tetap dipegangnya hingga ke periode berikutnya yakni Periode Kabinet Pembangunan III (1978-1983). Dua tahun sebelum menjabat sebagai MENPAN, tepatnya pada awal Desember 1971, Sumarlin diangkat menjadi Wakil Sekjen Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Setahun setelahnya, Sumarlin ditugasi mewakili Bappenas di dalam sebuah tim penyiapan bahan Garis Besar

Haluan Negara (GBHN) 1973-1978. Selain itu, Sumarlin juga pernah menjadi Wakil Ketua BAPPENAS, Menteri Keuangan, hingga Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (Mahpudi, 2011, p. 163).

Bersamaan dengan dinamika dan arah gerak MENPAN yang sudah mulai meningkat di periode Kabinet Pembangunan II, kepemimpinan Sumarlin sebagai MENPAN terbilang cukup banyak mengeluarkan gebrakan-gebrakan yang sangat berpengaruh baik dalam urusan pelaksanaan pembangunan, kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, pengawasan, dan lain sebagainya. Pada masa ini, MENPAN berdinamika dengan sangat kondusif terutama dalam urusan penertiban aparatur negara, yang akhirnya dapat membuat MENPAN cukup berjaya dan disegani.

Hal-hal tersebut di atas akhirnya mengantar kepada alasan pemilihan topik penelitian. Pertama, penulis tertarik akan bagaimana dinamika pendayagunaan aparatur negara dibawah komando MENPAN J.B. Sumarlin yang mana pada periode tersebut berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas dapat dikatakan adalah sebuah titik awal dari babak yang cukup bersejarah bagi perjalanan upaya PAN di Indonesia. Kemudian, J.B. Sumarlin merupakan satu-satunya menteri yang diberi kepercayaan untuk menjabat dengan periode paling lama yakni dua periode atau 10 tahun lamanya sehingga kontribusinya bagi perubahan dan perkembangan kementerian ini terbilang cukup besar. Pada akhirnya mengundang beberapa pertanyaan tentang bagaimana Sumarlin bisa selangkah demi selangkah mengatur dan membereskan berbagai

pergolakan yang terjadi pada saat itu terutama dalam urusan aparatur negara sehingga akhirnya MENPAN bisa cukup berjaya pada masanya. Penulis juga merasa perlu mengetengahkan fakta-fakta terkait kebijakan-kebijakan yang diterapkan oleh J.B. Sumarlin terkait upaya PAN di Indonesia.

Kedua, MENPAN sebagai sebuah lembaga kementerian di Indonesia sudah barang pasti memiliki peranan yang sangat penting dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia itu sendiri dan turut mengupayakan kesuksesan cita-cita pembangunan melalui penertiban dan pendayagunaan aparatur negara, sehingga dirasa perlu untuk diteliti dan dijabarkan fakta-fakta terkait kiprah serta dinamikanya.

Ketiga, penelitian sejenis yang mengangkat tema pendayagunaan aparatur negara di Indonesia masih sangat jarang ditemukan, terlebih yang mengambil dari sudut pandang sejarah. Beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat tema pendayagunaan aparatur negara misalnya ada skripsi berjudul *Hubungan Badan Kepegawaian Negara dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Berdasarkan Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 2014* karya Pajar Bagus Satmoko tahun 2019. Kemudian ada Jurnal berjudul *Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara melalui Dynamic Governance* karya Abdul Rahman dan Riani Bakri tahun 2019, dan Jurnal berjudul *Mempersoalkan Etika dan Moral Pegawai Negeri Sipil* karya John Fresly Hutahayan & Janry Haposan U.P. Simanungkalit tahun 2008. Ketiga



tulisan tersebut pada dasarnya sama-sama membahas tentang aparatur negara, namun sama sekali bukan dari sudut pandang sejarah.

Di sisi lain, sebelumnya telah ada sebuah tulisan yang berjudul *50 Tahun Perjalanan Aparatur Negara Republik Indonesia* terbitan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada tahun 1995 yang secara umum menggambarkan kondisi aparatur negara di Indonesia khususnya pada 50 tahun pertama semenjak Indonesia merdeka, namun tidak digambarkan secara jelas bagaimana langkah-langkah upaya pendayagunaan aparatur negara yang dilakukan pada tiap periode tersebut secara rinci. Bedanya dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti dalam skripsi ini adalah penelitian ini akan secara lebih jelas menggambarkan setiap langkah serta kebijakan dalam rangka upaya pendayagunaan aparatur negara di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh MENPAN J.B. Sumarlin.

Beberapa hal yang disebutkan di ataslah yang kemudian menjadi penguat alasan mengapa penulis merasa topik mengenai upaya PAN di masa kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin ini layak untuk diteliti.

## **B. PEMBATASAN DAN PERUMUSAN MASALAH**

### **1. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan apa yang telah dideskripsikan pada dasar pemikiran di atas, penelitian ini akan difokuskan kepada upaya Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Periode Kepemimpinan

MENPAN J.B. Sumarlin periode Tahun 1973-1983. Dipilih tahun 1973 karena pada tahun ini merupakan tahun awal terpilihnya J.B. Sumarlin sebagai MENPAN dan pada tahun 1983 adalah tahun terakhir beliau menjabat. Selain itu, periode tersebut penulis anggap sebagai periode atau babak awal yang cukup bersejarah bagi perjalanan dan perkembangan kegiatan PAN terutama di Era Orde Baru.

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dasar pemikiran yang telah dikemukakan di atas, inti daripada penulisan ini akan terfokus pada dinamika Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya di Era Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983. Kemudian oleh karena pertimbangan yang sedemikian mungkin, penulisan ini akan dikerucutkan menjadi beberapa rumusan permasalahan, diantaranya:

1. Bagaimana Perkembangan Pendayagunaan Aparatur Negara hingga Terbentuknya MENPAN di Indonesia?
2. Bagaimana Dinamika Pendayagunaan Aparatur Negara di Bawah Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin (1973-1983)?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Dinamika Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Masa Kepemimpinan

MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983, serta kebijakan apa saja yang diberlakukan pada periode waktu tersebut.

Adapun kegunaan dari penelitian ini bermaksud untuk:

- a. Secara Akademis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sebuah sumber informasi dan wawasan baru mengenai Dinamika Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Masa Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983, serta kebijakan apa saja yang diberlakukan oleh Sumarlin pada periode waktu tersebut.
- b. Secara Praktis, diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai sumber literatur baru yang dapat digunakan dalam penelitian kasus lain yang terkait.

## **D. METODE DAN SUMBER PENELITIAN**

### **1. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode sejarah (historis) yang dimana proses penelitiannya mengikuti prosedur dan kaidah-kaidah yang berlaku sebagaimana mestinya dalam penelitian sejarah, yang antara lain melalui empat langkah penelitian, yaitu; *heuristik, verifikasi/kritik sumber, interpretasi, dan penulisan* (Louis Gottschalk, 1975, p. 18). Kemudian, menimbang dari segala aspek yang dibutuhkan peneliti, hasil penelitian ini ditulis dengan bentuk deskriptif naratif.

Berkaitan dengan langkah-langkah penelitian, sebagaimana yang telah ditulis di atas, tahap pertama dimulai dengan pencarian dan pengumpulan sumber-sumber (Heuristik) yang terkait dan relevan dengan masalah penelitian. Ada dua macam kategori sumber sejarah, yakni sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer merupakan informasi yang didapatkan langsung dari tangan pertama, atau langsung dibuat (waktu sama) dengan peristiwa yang dikaji (Louis Gottschalk, 1975, p. 44). Sumber primer diperoleh penulis melalui dokumen-dokumen sezaman atau arsip seperti Undang-undang (UU), Surat Keputusan (SK), Keputusan Presiden (KEPPRES), Surat Kabar, Majalah, dan berkas-berkas lain yang sejenis yang berkenaan dan memuat segala hal tentang dinamika upaya Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Masa Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983. Sedangkan sumber sekunder, penulis mendapatkannya lewat buku-buku, artikel, jurnal yang berkaitan maupun memuat data-data mengenai topik yang diangkat.

Tahap kedua ialah verifikasi atau kritik sumber. Di dalam penulisan sejarah, tahapan kritik sumber terbagi menjadi dua yaitu kritik ekstern dan kritik intern. Kritik ekstern dilakukan untuk menguji keabsahan tentang keaslian sumber (otentisitas), yang diantaranya meliputi uji atas keaslian atau otentisitas sumber yang meliputi tanggal, pengarang, melihat bahan material seperti tulisan atau ketikan, stempel, dan tanda tangan, jenis kertas dan tinta yang digunakan. Sedangkan kritik

intern digunakan mengetahui kredibilitas sumber (Abdurrahman, 1999, p. 68). Tidak lupa dengan melakukan komparasi dengan sumber-sumber sejarah lain.

Tahap ketiga adalah interpretasi atau menafsirkan fakta historis dari sumber sejarah yang telah diverifikasi. Penulis melakukan penggabungan dari data-data yang telah diverifikasi sebelumnya untuk menghasilkan sebuah fakta, sehingga nantinya dapat digunakan untuk menggambarkan dinamika upaya Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Masa Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983.

Tahap terakhir adalah penulisan atau historiografi. Model penulisan penelitian ini adalah deskriptif-naratif yang berarti penulis mendeskripsikan secara logis dan sistematis fakta yang telah diolah ke dalam bentuk tulisan.

## **2. Sumber Penelitian**

Sumber yang digunakan oleh penulis berasal dari sumber primer dan sekunder. Sumber primer diperoleh penulis melalui dokumen-dokumen sezaman atau arsip seperti Undang-undang (UU), Surat Keputusan (SK), Keputusan Presiden (KEPPRES), Peraturan Menteri (PERMEN), Surat Kabar, Majalah, dan berkas-berkas lain yang sejenis yang berkenaan dan memuat segala hal tentang dinamika upaya Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia khususnya pada Masa

Kepemimpinan MENPAN J.B. Sumarlin Tahun 1973-1983. Misalnya: KEPPRES No. 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (REPELITA III) 1979/1980 – 1983/1984, KEPPRES No. 9 Tahun 1973 tentang Kabinet Pembangunan II, KEPPRES No.44 Tahun 1973 tentang Tugas Pokok Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara, UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dan masih banyak lagi yang lainnya.

Untuk sumber sekunder, penulis mendapatkannya lewat buku-buku, artikel, dan jurnal yang berkenaan dan memuat data-data mengenai upaya PAN pada masa kepemimpinan J.B. Sumarlin, seperti informasi yang termuat dalam buku berjudul *Pendayagunaan Aparatur Negara pada Periode Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I)* karya Reksosoedirdjo terbitan Kantor MENPAN pada tahun 1993, kemudian ada buku berjudul *50 Tahun Perjalanan Aparatur Negara Republik Indonesia* tulisan T.B.Silalahi terbitan Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tahun 1995, buku *J.B Sumarlin: Cabe Rawit yang Lahir di Sawah* tulisan Bondan Winario, buku *JB Sumarlin diantara Sahabat karangan Mandala Manurung, dan buku-buku lainnya.*

Proses pencarian bahan dan sumber penelitian dilakukan di beberapa tempat seperti; Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta, Arsip Nasional Republik Indonesia, dan Perpustakaan KEMENPAN RB. Namun, tidak menutup kemungkinan untuk mencari sumber dari tempat lain.