

Aparatur Sipil Negara

Oleh: Wahyudi Kumorotomo

Mengawali 2014 sebagai tahun politik, sebuah kebijakan terobosan yang perlu disambut baik adalah disahkannya Undang-undang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) dalam sidang paripurna DPR. Sebagaimana UU Pemerintahan Desa, UU-ASN memang belum diberi nomor dan materinya belum banyak diketahui oleh publik. Namun jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan (19 Desember 2013) tidak ada keberatan dari pihak pemerintah, UU-ASN akan otomatis berlaku, diberi nomor dan masuk lembaran negara.

Mengapa UU-ASN ini begitu penting? Pertama, kehadiran undang-undang ini sangat strategis untuk memutuskan persoalan "politisasi birokrasi" yang selama ini menjadi penyebab mengapa birokrasi pemerintah kurang profesional dan kurang fokus pada peningkatan mutu pelayanan publik. Ingar-bingar kegiatan politik dan kecenderungan Politik Sebagai Panglima telah mengurangi netralitas birokrasi dan membawa birokrasi pemerintah terombang-ambing oleh kepentingan politik penguasa di pusat maupun di daerah. Jika sistem rekrutmen dan tata-kerja aparat pemerintah dapat dibentengi dengan peraturan tegas tentang misi birokrasi sebagai pelayan publik seperti tertuang dalam UU-ASN, diharapkan bahwa pengaruh negatif dari politik terhadap birokrasi akan dapat dikikis.

Kedua, harus diakui bahwa Reformasi Birokrasi yang menjadi salah satu kebijakan prioritas dalam rencana jangka-menengah pemerintah telah gagal. Kegagalan itu terutama karena reformasi birokrasi hanya ditafsirkan sebagai perbaikan remunerasi bagi para PNS. *Grand Design* reformasi birokrasi yang pernah dibuat oleh Kemen PAN dan RB masih sangat dipengaruhi oleh gagasan Kementerian Keuangan terkait penambahan gaji dan kesejahteraan PNS. Dalam hal ini UU-ASN diharapkan mampu mengubah paradigma reformasi birokrasi yang hanya berorientasi remunerasi menjadi kinerja yang profesional, komitmen pada kepentingan rakyat, dan akuntabilitas sesuai dengan tuntutan masyarakat modern. Kenaikan remunerasi penting untuk memastikan setiap PNS memiliki tingkat kesejahteraan yang layak, tetapi yang jauh lebih penting adalah mengaitkan remunerasi dengan kinerja pelayanan mereka.

Salah satu ketentuan pokok yang terdapat dalam UU-ASN adalah pemisahan yang jelas antara PNS dengan pegawai honorer yang kini disebut PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) dengan penilaian kinerja pegawai yang lebih objektif. Masyarakat paham bahwa selama ini rekrutmen pegawai honorer cenderung bersifat tertutup dan penuh dengan aroma nepotisme. Akibatnya, sumberdaya manusia di Kementerian dan Lembaga maupun Pemda penuh dengan pegawai yang kualifikasi dan komitmennya rendah. Kini, undang-undang menetapkan bahwa PPPK tidak dapat diangkat secara otomatis menjadi PNS. Terdapat ketentuan bahwa selain gaji pokok berskala tunggal, ada tunjangan yang diberikan sesuai dengan kinerja pegawai. Sebaliknya, terdapat ketentuan bagi seluruh pegawai tentang kemungkinan pemberhentian atas alasan kinerja, sesuatu yang tidak pernah ada dalam peraturan kepegawaian sebelumnya.

UU-ASN menganut tiga kategori jabatan, yaitu: jabatan Administrasi, jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Eselonisasi PNS

dalam jabatan struktural yang rumit dihapus dengan adanya ketentuan bahwa hanya ada tiga jenjang jabatan administrasi, yaitu: administrator (setara Eselon III), pengawas (setara Eselon IV), dan pelaksana (setara Eselon V). Kategori JPT dimaksudkan untuk mengenalkan konsep SES (*Senior Executive Services*) yang sudah lazim diterapkan di negara-negara yang menganut *New Public Management*. JPT diharapkan dapat mengubah kecenderungan terhentinya jalur karir para pejabat Pemda yang potensial dan sekaligus menjadi sarana perekat persatuan nasional. JPT Utama setara dengan kepala LPNK, JPT Madya setara dengan Eselon I/a dan I/b, dan JPT Pratama setara dengan Eselon II. Seperti halnya di dalam karir TNI dan Kepolisian, JPT mengharuskan *tour of duty* dalam rentang waktu lima tahunan berdasarkan kontrak dalam jabatan di jajaran kementerian maupun di berbagai daerah seluruh tanahair.

Kelembagaan dalam manajemen sumberdaya aparatur diatur dengan lebih sistematis di dalam UU-ASN. Fungsi Kemen PAN & RB, Kemdagri, LAN dan BKN dalam kebijakan sumberdaya aparatur digariskan secara lebih tegas. Setelah melalui perdebatan panjang, sebuah lembaga non-struktural baru terbentuk, yaitu KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara) yang keanggotaannya dapat diisi oleh PNS maupun non-PNS. Tugasnya adalah mengawasi pelaksanaan norma standar, kode etik dan kode perilaku ASN serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen SDM aparatur. Lembaga yang di banyak negara disebut *Civil Service Commission* ini sebenarnya sudah diamanatkan berdasarkan UU No.43/1999 tentang Kepegawaian Negara, tetapi memang baru mendapatkan momentumnya setelah masuk ke naskah akademik UU-ASN.

Banyak pihak khawatir terbentuknya KASN akan menambah proliferasi organisasi pemerintah dan nasibnya memang bisa saja seperti LPNK lain yang jumlahnya sudah begitu banyak, saling tumpang-tindih fungsinya, dan kurang efektif bekerja. Namun KASN bisa memperbaiki praktik tata-kelola di bidang aparatur negara karena dapat diisi bukan saja oleh calon dari pemerintah tetapi juga kalangan non-pemerintah. KASN dapat memecahkan masalah ketidakjelasan standar gaji diantara pejabat pemerintah di berbagai lembaga. Praktik jual-beli formasi pegawai juga dapat dicegah oleh KASN yang merupakan lembaga independen dan wajib menegakkan sistem merit. Ini sangat penting karena KASN harus mengawasi proses pengisian JPT (Eselon I dan II) yang saat ini terdapat lebih dari 15.700 jabatan di seluruh Indonesia.

Pengisian JPT dilaksanakan secara nasional dan harus dilakukan secara terbuka. Ini tentu merupakan kemajuan jika sistem merit bisa dijaga konsistensinya, sehingga mekanisme Lelang Jabatan seperti dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Joko Widodo dan Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo bukan lagi sekadar kebijakan insidental tetapi melembaga di dalam proses rekrutmen pejabat Pemda. Setiap PNS yang memenuhi kriteria dapat melamar pada lowongan JPT yang terbuka di lembaga-lembaga pemerintah. Seorang PNS dari Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, misalnya, dapat melamar sebagai seorang Sekretaris Daerah di Provinsi Jawa Timur. Sebaliknya, seorang Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Gunungkidul dapat saja melamar menjadi Direktur Jenderal Otonomi Daerah di Kemdagri. Peluang bagi para pejabat Pemda yang potensial tentunya lebih terbuka dan persatuan nasional akan lebih terjaga

jika KASN bisa mendorong sistem penugasan pejabat secara teritorial di seluruh Indonesia berdasarkan kecakapan dan profesionalisme yang objektif.

Kekhawatiran sebagian Gubernur dan Bupati/Walikota bahwa UU-ASN akan mengalihkan peran mereka kepada Sekda dalam urusan rekrutmen pegawai tampaknya tidak terjadi. Undang-undang tetap menjamin bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dan dapat mendelegasikan kepada menteri, pimpinan lembaga, Sekjen, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Namun karena PNS sudah berubah menjadi profesi, kepala daerah tidak berhak lagi mencampuri dan mengatur soal pengangkatan pegawai. Dalam kapasitas sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian, sistem merit harus benar-benar ditegakkan karena proses rekrutmen PNS dan PPPK harus dilaksanakan secara terbuka, mengedepankan keterampilan dan kecakapan, dan tidak boleh berdasarkan afiliasi politik. Ini untuk mencegah masuknya unsur-unsur politik seperti Tim Sukses seorang Kepala Daerah ke dalam jajaran pegawai di Pemda. Rekrutmen juga hanya bisa dilakukan jika terdapat Analisis Jabatan, proyeksi kebutuhan pegawai yang jelas, evaluasi beban kerja, serta belanja pegawai yang tidak lebih dari 50% pegawai. Syarat-syarat teknis inilah yang harus dijaga dalam pelaksanaannya.

Setelah beberapa gagasan progresif dapat dituangkan di dalam UU-ASN, implementasi memang masih tergantung kepada berbagai peraturan pelaksanaannya. KASN harus segera dibentuk paling lambat pada masa 6 (enam) bulan setelah disahkannya undang-undang. Selanjutnya, selama dua tahun ini, ada sekitar 17 PP yang harus disusun untuk melaksanakan undang-undang. Sambil berharap bahwa tahun 2014 masyarakat akan lebih cerdas memilih pemimpin-pemimpin yang memiliki visi negarawan dan melayani rakyat, kita berharap UU-ASN akan menjadi sarana untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi pemerintah dan memperbaiki mutu pelayanan publik.

Penulis adalah dosen di Jurusan MKP, Fisipol UGM, anggota Tim Pakar Bedah RUU-ASN.