

Pembentukan KASN dan JES untuk Reformasi Birokrasi: Analisis Komparatif Terhadap RUU-ASN



Wahyudi Kumorotomo
Magister Administrasi Publik
Universitas Gadjah Mada

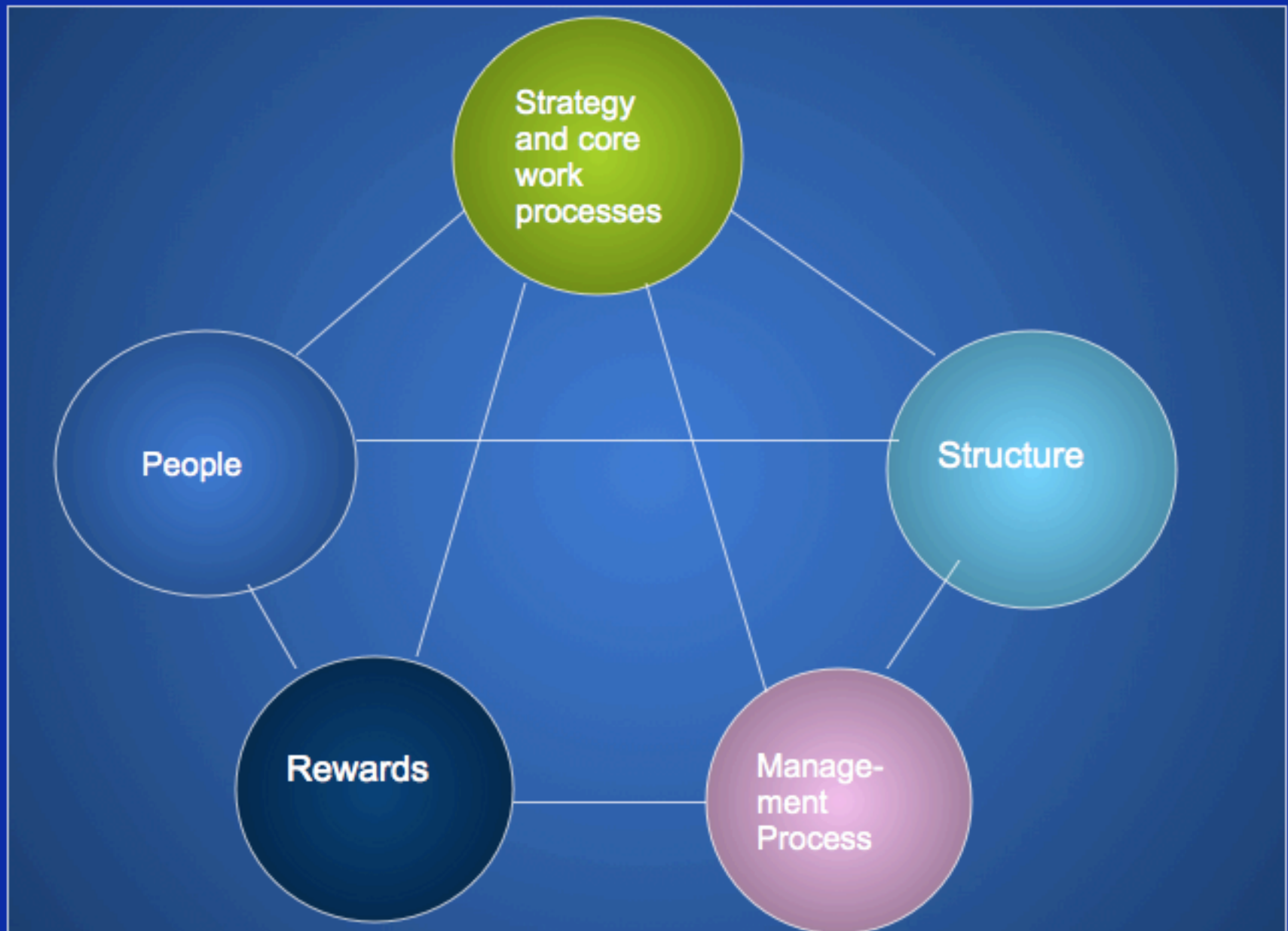
www.kumoro.staff.ugm.ac.id

kumoro@ugm.ac.id

Kondisi Birokrasi Pemerintah Saat Ini

- **Organisasi:**
 - Perlu *right-sizing* karena banyak yang tidak sesuai dengan fungsi.
- **Peraturan Perundangan:**
 - Banyak yg tidak sinkron dan tidak konsisten.
- **Sumberdaya Manusia:**
 - *Overstaffed* dan *Understaffed* pada saat yg sama. Sistem penggajian yg buruk (kurang berorientasi pada kinerja).
- **Business Process (Tata-kerja):**
 - Terlalu banyak fungsi yg tumpang-tindih.
- **Pelayanan publik:**
 - Kualitas rendah; Ketidakpuasan layanan, korupsi administratif.
- **Pola pikir dan budaya:**
 - Kurang dukungan terhadap ide efisiensi, efektivitas, produktivitas dan layanan publik.

Strategi Organisasi Sebagai Determinan Struktur

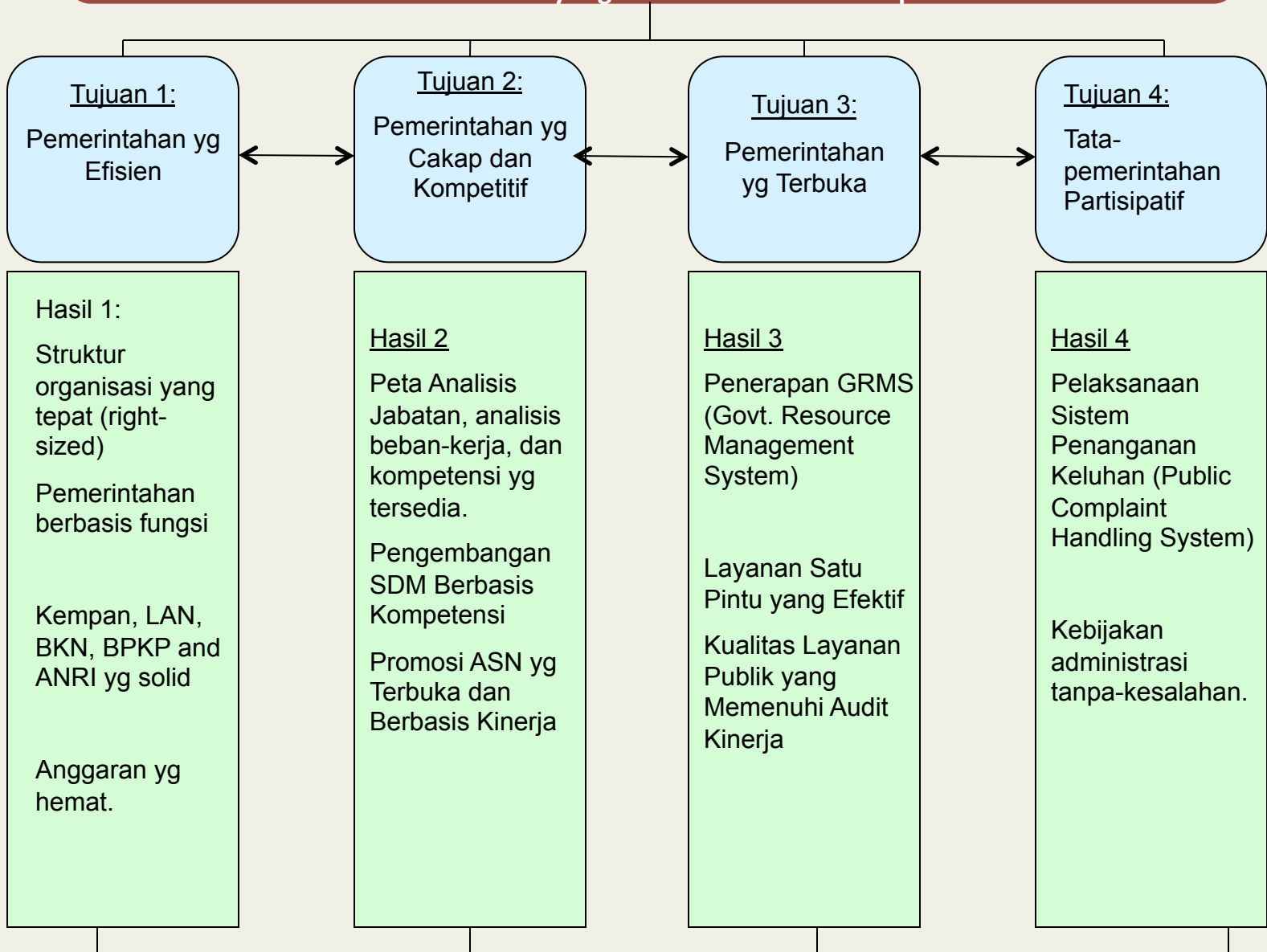


Tantangan Reformasi Birokrasi

Dalam RPJMN 2009-2014, Reformasi Birokrasi ditempatkan sebagai prioritas tertinggi karena peranannya dalam menentukan prioritas lainnya.

Target	Indikator		Baseline (2009)	Target (2014)
Menciptakan pemerintahan yg bersih (bebas dari korupsi)	Indeks Persepsi Korupsi		2,8	5,0
	Opini WTP menurut BPK	Pusat	42,17%	100%
		Daerah	2,73%	60%
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	Indeks Integritas Nasional	Nasional	6,64	8,0
		Daerah	6,46	8,0
	Peringkat kemudahan menjalankan bisnis		122	75
Pengembangan kapasitas dan akuntabilitas kinerja.	Indeks Efektivitas Pemerintahan		-0,29	0,5
	Penyampaian LAKIP		24%	80%

**Sasaran RB: Kualitas Pelayanan, Pemerintahan yang Cakap dan Bertanggungjawab,
Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi**



Tentang Pentingnya Komisi Kepegawaian Negara

- George Pendleton (1883): (The law, and ultimately the Civil Service Commission)
“.... was designed to **remove politics from the hiring process and install a merit-based system**”.
- Prayudi Atmosudirjo (1986): “.... Karena itu, kita memerlukan perubahan ke arah **sistem kepegawaian yang profesional**”.

9 Program Akselerasi Menpan & RB

Manajemen dan Organisasi

Distribusi Layanan Publik yg Berkualitas

Profesionalisasi Layanan Publik

E-Government

Deregulasi Perijinan dan Debirokratisasi

Sistem Pelaporan Aset dan Kekayaan Negara

Sistem Remunerasi

Efisiensi Lembaga Pemerintah

UNDANG-UNDANG KEPEGAWAIAN

- Selama ini di Indonesia mengenal dan berlaku dua UU di bidang kepegawaian ini, yakni:
 - 1) UU no 8/ tahun 1974
 - 2) UU no 43/1999
- Keduanya sangat berbeda suasana pembuatan dan suasana pelaksanaannya.

MASALAH KEPEGAWAIAN DI ERA DESENTRALISASI

- Dalam bidang manajemen kepegawaian kita selama ini senantiasa mencerminkan sikap yang ambivalen.
- Di satu sisi sesuai dengan era reformasi dilakukan desentralisasi ke daerah, di sisi lain peranan pemerintah pusat melalui kementerian sektor memperkuat peran sentralnya.
- Belum lagi persoalan rekrutmen dan promosi menjadi rumit, sarat dengan konflik kepentingan.

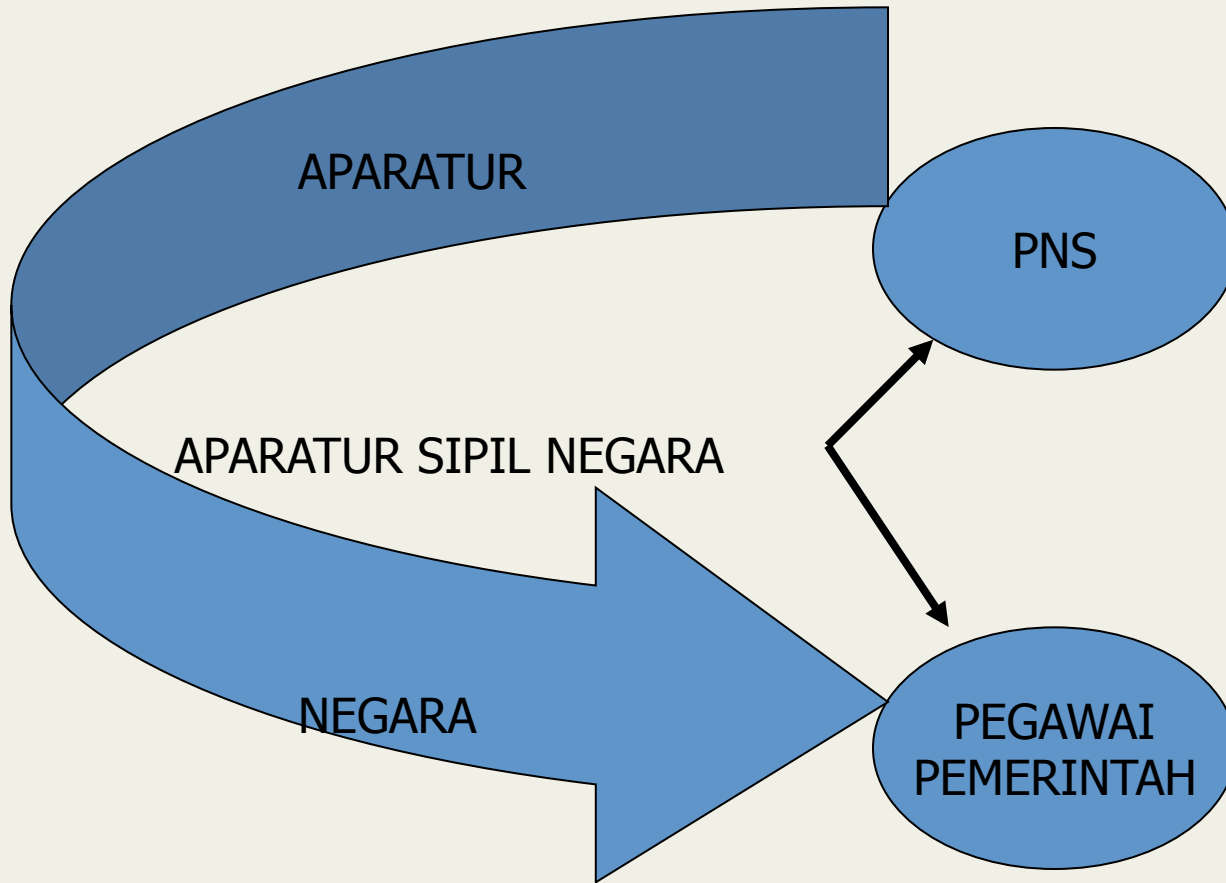
BAGAIMANA PEGAWAI BISA NETRAL?

- Pengaruh dan intervensi politik terhadap pegawai terlalu kuat.
- Jalur karir dan pengembangan pegawai tidak jelas dan kurang berbasis *merit system*.
- Jual-beli formasi pegawai. Setiap tahun terdapat sekitar 250 formasi calon PNS di daerah. Formasi dijual oleh Pejabat hingga Rp 75-150 juta → kerugian negara hingga Rp 25 T per tahun.
- Rekrutmen tidak terbuka, dengan sistem “pegawai seumur hidup” dan tertutup dari SDM swasta yg profesional.

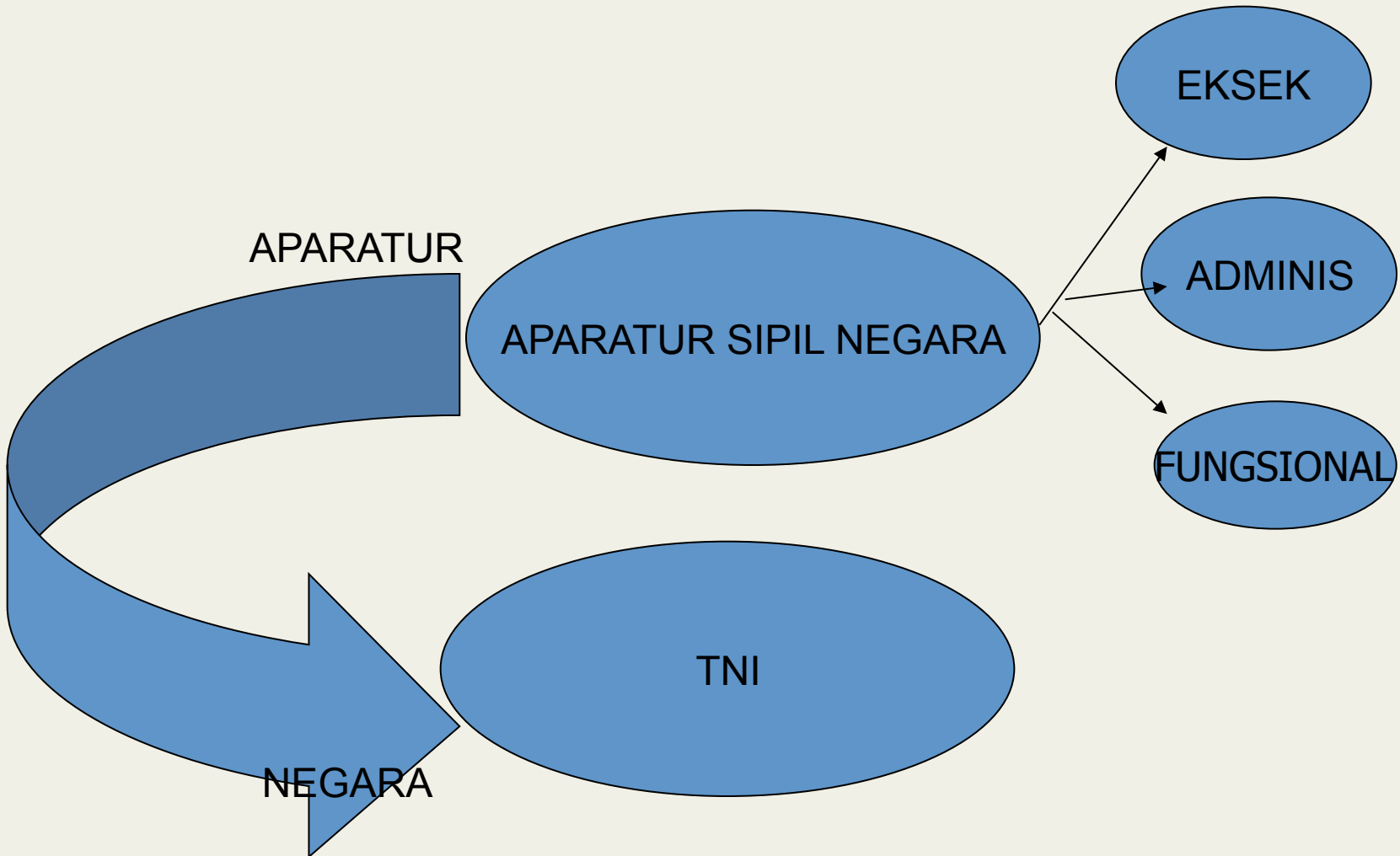
RUU APARATUR SIPIL NEGARA

- RUU ini tidak lagi menggunakan istilah RUU Kepegawaian, tetapi menggunakan istilah jabatan profesi dari pegawai itu sendiri.
- Kepegawaian adalah hal ihwal tentang orang yang bekerja di dalam pemerintahan. Tetapi ada sebutan PROFESInya
- Sementara itu di dalam kepegawaian itu telah terkumpul sebutan macam profesi di dalamnya, seperti: Polri, Jaksa, Guru, Hakim, TNI, dsb

- APARATUR SIPIL NEGARA



APARATUR NEGARA

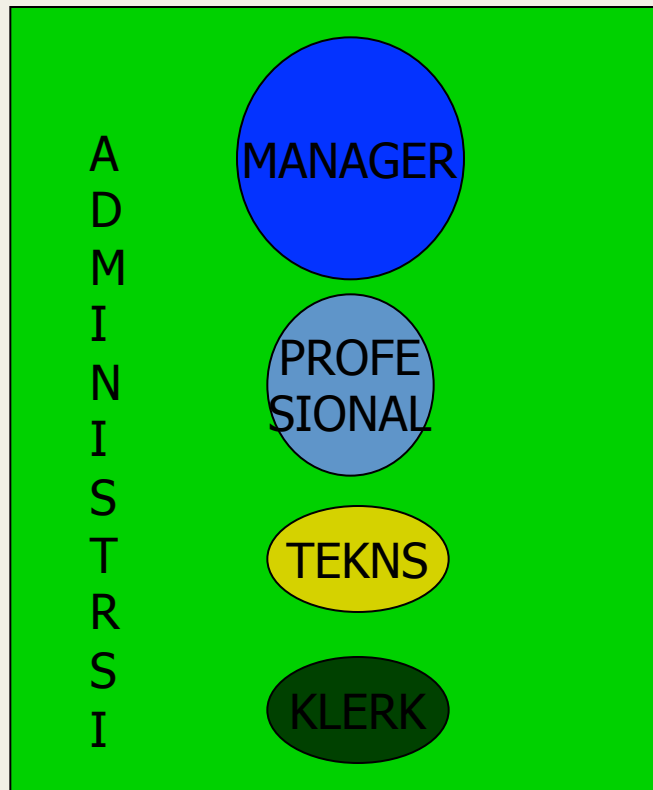


Pengaturan Jabatan

- Di dalam Aparatur Sipil Negara nanti diatur beberapa jabatan bagi pegawai, antara lain:
 - 1) Jabatan Eksekutif Senior (JES), dan
 - 2) Jabatan Administrasi (General Administration)
 - 3) Jabatan Fungsional Tertentu
- JES adalah jabatan tertinggi bagi kedudukan seorang pegawai (misalnya Dirjen, Sekjen, Irjen, dsb)
- Sedangkan jabatan Administrasi adalah jabatan yang berfungsi sebagai *supporting staff*, di bawah JES.
- Jabatan Fungsional Tertentu (keahlian, dan ketrampilan).

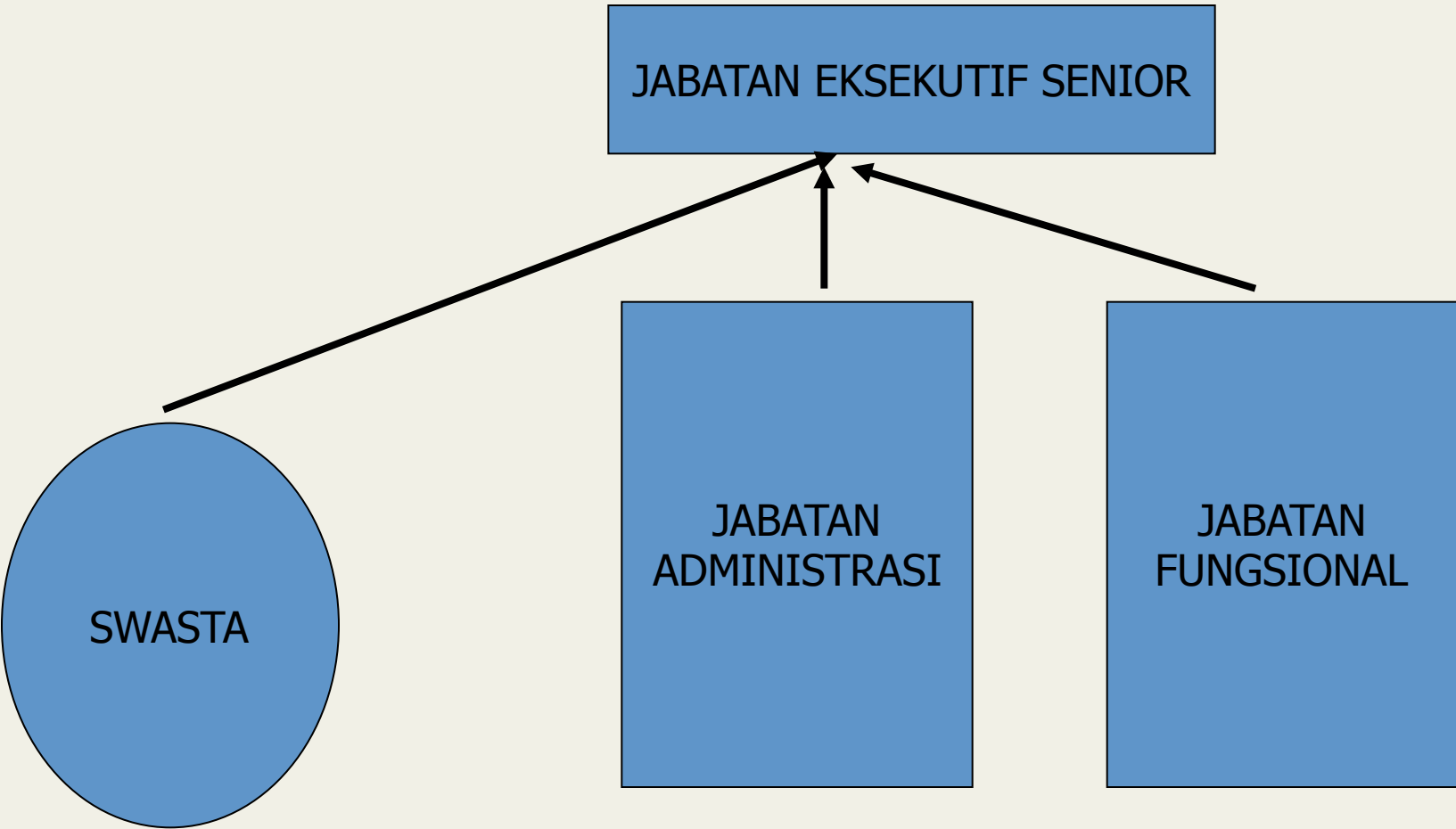
JABATAN EKSEKUTIF SENIOR

JABATAN EKSEKUTIF SENIOR



JABATAN FUNGSIONAL

- Pengembangan Karier



Kategori Pejabat dalam RUU ASN

1. Pegawai Jabatan Eksekutif Senior (JES) berstatus PNS
2. Kedudukan Manajerial dalam jabatan Administrasi berstatus PNS
3. Kedudukan Profesional, teknikal, klerikal pada jabatan administrasi berstatus PNS/ atau Pegawai Pemerintah
4. Pegawai jabatan fungsional tertentu berstatus Pegawai Pemerintah.

Kelompok Pimpinan dlm JES

- Kelompok I (**Utama**): pimpinan tertinggi instansi, spt Kepala LPNK, Gubernur Lemhanas, Kejagung, dsb
- Kelompok II (**Madya**): pimpinan setingkat Sekjen/Dirjen/Deputi, Sekda Provinsi
- Kelompok III (**Pratama**): pimpinan setingkat Direktur, Sekda Kab/Kota.

JABATAN EKSEKUTIF SENIOR (JES)

- Pejabat JES adalah PNS yang menduduki jabatan tinggi tertentu dan Pejabat Fungsional Utama tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
- Pengisian JES dilakukan melalui promosi dari PNS yang berasal dari seluruh instansi dan Perwakilan
- Pengisian JES yang berasal dari non PNS ditetapkan oleh Keputusan Presiden
- Pengisian JES dilakukan oleh KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara).

Mengapa Perlu Komisi Kepegawaian Negara?

- Kebutuhan reformasi birokrasi dari segi penataan kepegawaian akan lebih terfokus.
- Kebijakan penggajian pejabat negara kurang jelas. Presiden: Rp 85 jt, Gubernur BI: Rp 163 jt. Komnas HAM: Rp 10 jt, KPU: Rp 20 jt, KPK: Rp 63 jt; Apa pertimbangannya?
- Netralitas pejabat negara dan aparatur sipil akan terjaga. Instabilitas politik tidak akan berpengaruh terhadap layanan publik.
- Hingga th 2010 kita baru memiliki 101 Jabatan Fungsional Khusus. Siapa yang memikirkan spesialisasi dan profesionalisme PNS ini?
- Komisi Kepegawaian Negara telah diamanatkan oleh UU No. 43/1999, tetapi belum terwujud hingga sekarang.

FUNGSI KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN)

- KASN diharapkan menjadi lembaga tertinggi yang membuat kebijakan tentang aparatur sipil negara.
- KASN juga mengevaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut.
- KASN bertugas menjaga agar Aparatur Sipil Negara tidak terintervensi oleh politik praktis.
- KASN menjaga netralitas sistem Aparatur Sipil Negara.

KEDUDUKAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN)

- Pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan pegawai ASN dilakukan oleh Presiden
- Anggota KASN diangkat oleh Presiden
- KASN merumuskan peraturan tentang pelaksanaan standard, norma, prosedur dan kebijakan tentang Aparatur Sipil Negara.

Tugas KASN

1. Menyusun, mereview dan mengevaluasi kebijakan dan praktek kepegawaian dan Aparatur Sipil Negara pada semua instansi di seluruh wilayah negara dan perwakilan di luar negeri
2. Mengevaluasi pelaksanaan nilai-nilai Aparatur Sipil Negara oleh instansi daerah yang berada didalam wilayah negara dan perwakilan
3. Mengevaluasi sistem dan prosedur instansi daerah untuk menjamin pelaksanaan peraturan ttg disiplin ASN
4. Menyelidiki laporan tentang pelanggaran atas peraturan ttg disiplin ASN
5. Menjamin agar ASN bebas dari campur tangan politik.

ORGANISASI KASN

- Organisasi Aparatur Sipil Negara merupakan wadah untuk menyampaikan aspirasi Aparatur Sipil Negara agar dapat berpartisipasi dan berperan memperjuangkan hak-hak dan kewajiban Aparatur Sipil Negara.
- Setiap Aparatur Sipil Negara dijamin hak dan kebebasannya untuk membentuk, bergabung dan atau membantu organisasi pegawai yang dapat menjamin hak kepegawaiannya sepanjang profesi Aparatur tersebut tidak menjalankan fungsi penegakan hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat.
- Organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk asosiasi Aparatur Sipil Negara yang merupakan organisasi yang bersifat non-kedinasan
- Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi Aparatur Sipil Negara diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Rancangan Susunan Anggota KASN

- Wakil pemerintah : 1 orang
- Akademisi : 2 orang
- Wakil organisasi ASN : 1 orang
- Tokoh masyarakat : 1 orang
- Wakil daerah : 2 orang

→ Total: 7 orang

Manajemen ASN

- Kebijakan Manajemen ASN ditetapkan oleh pemerintah pusat
- Manajemen PNS dilakukan oleh Kementerian dan Lembaga pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan
- Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai ASN dilakukan oleh Menpan RB
- Dalam menjalankan tugasnya Menpan dan RB dibantu oleh BKN dan LAN.

Civil Service Commission (Inggris)



- Komisioner pelayanan publik sudah diangkat dan difungsikan sejak tahun 1855.
- Constitutional Reform and Governance Act 2010 mengukuhkan Civil Service Commission sebagai lembaga permanen.
- Keanggotaan Civil Service Commission: 11 orang, dengan berbagai macam latar-belakang.
- Tujuannya adalah untuk membentuk layanan publik yg efektif, netral secara politis, dan dibangun dengan nilai-nilai layanan publik yang modern.

Civil Service Commission (USA)



- Dibentuk melalui Pendelton Civil Service Reform Act, sejak tahun 1883. Dibentuk setelah peristiwa pembunuhan presiden James Garfield oleh Charles Guiteau, seorang calon pegawai negeri yg ditolak karena KKN.
- Pembentukan Komisi dimaksudkan untuk mengubah sistem bhw kebijakan dan administrasi kepegawaian selalu ditentukan oleh presiden.
- Komisi membuat kebijakan tentang skala gaji: Wage Grade (WG) untuk pekerja *blue-collar*, General Schedule (GS) untuk pekerja *white-collar*. Misal: sejak th 2009 GS ditentukan sebanyak 15 jenjang skala gaji, dari GS-1 highest step \$US 22.000 hingga GS-15 highest step \$US 129.500.

Komisi Pelayanan Publik di Jerman (*Offentlicher Dienst*)



- Komisi berwenang untuk membuat kebijakan dan mengenai kepegawaian secara nasional.
- Pegawai pemerintah berjumlah 4,6 juta orang.
- Pegawai dibedakan menjadi tiga jenis jabatan jabatan pokok: Arbeiter (blue-collar), Angestellte (salaried employees), dan Beamte (pelayan publik).
- Semua pegawai negeri direkrut dan dipekerjakan berdasarkan kontrak (terutama untuk Arbeiter dan Angestellte), dan sebagian diangkat, dipekerjakan dan diberhentikan berdasarkan perundangan yang berlaku (untuk kategori Beamte).

National Personnel Authority (Jepang)



- National Personnel Authority (NPA) dibentuk di bawah yurisdiksi kabinet, bertanggungjawab kepada Perdana Menteri.
- Kewenangan NPA: membuat kebijakan perbaikan administrasi kepegawaian, menentukan tingkat remunerasi bagi pegawai, membuat klasifikasi jabatan, melakukan penilaian, penunjukan dan penghentian dari jabatan, pelatihan, tindakan disiplin, menyampaikan keluhan publik, dan melaksanakan urusan kesejahteraan pegawai.
- NPA memiliki lembaga penilai etik.
- Komisioner NPA tidak diperbolehkan memiliki afiliasi partai selama 5 tahun sebelum diangkat.



Public Service Commission (Australia)

- Public Service Commission (PSC) dibentuk sebagai sebuah lembaga pemerintah federal, bertanggungjawab kepada Perdana Menteri.
- Kewenangan: menilai proses rekrutmen pegawai di jajaran lembaga pemerintah, menilai kesesuaian administrasi kepegawaian dengan kode etik, menunjang perbaikan manajemen SDM, mengkoordinasi dan mendukung pelatihan dan pengembangan karir pegawai, membuat kajian dan bantuan nasihat mengenai pelayanan publik.
- Di setiap negara bagian, PSC memiliki Merit Protection Commissioner.
- Tugas komisioner di PSC: melakukan review independen terhadap perilaku pejabat dan pegawai pemerintah, termasuk diantaranya penentuan promosi jabatan; menerima dan melakukan penyelidikan terhadap laporan whistle-blower sesuai perundangan.

Kesimpulan

1. Di kebanyakan negara maju dg sistem kepegawaian yg modern, terdapat Komisi yg membuat kebijakan nasional ttg kepegawaian.
2. Adanya tokoh non-PNS dalam KASN perlu untuk menciptakan komisi yang independen. Tetapi harus dipastikan bhw komisioner benar-benar dipilih dari orang yang ahli di bidang kepegawaian. Tim Penilai Akhir (TPA); bisa menjadi *Merit Protection Commissioner*?
3. JES akan menghilangkan Jabatan Eselon dan memperparah politisasi birokrasi? Tidak. JES dimaksudkan untuk menyederhanakan jenjang struktural. Kemungkinan non-PNS masuk ke JES untuk menjamin masuknya "*best talents*" di sektor publik.
4. Pembentukan KASN akan mempermudah fokus kebijakan kepegawaian dan memecahkan banyak agenda kebijakan sekarang ini; penilaian remunerasi yg kurang objektif, kesenjangan gaji dan tunjangan yg terlalu lebar, politisasi jabatan PNS di daerah, jual-beli formasi pegawai, dsb.