

Tantangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan UU No.5/2014 Tentang ASN



Kuliah Umum MIP-UMY
Jogja, 5 Maret 2016

Wahyudi Kumorotomo, PhD
Magister Administrasi Publik
Universitas Gadjah Mada

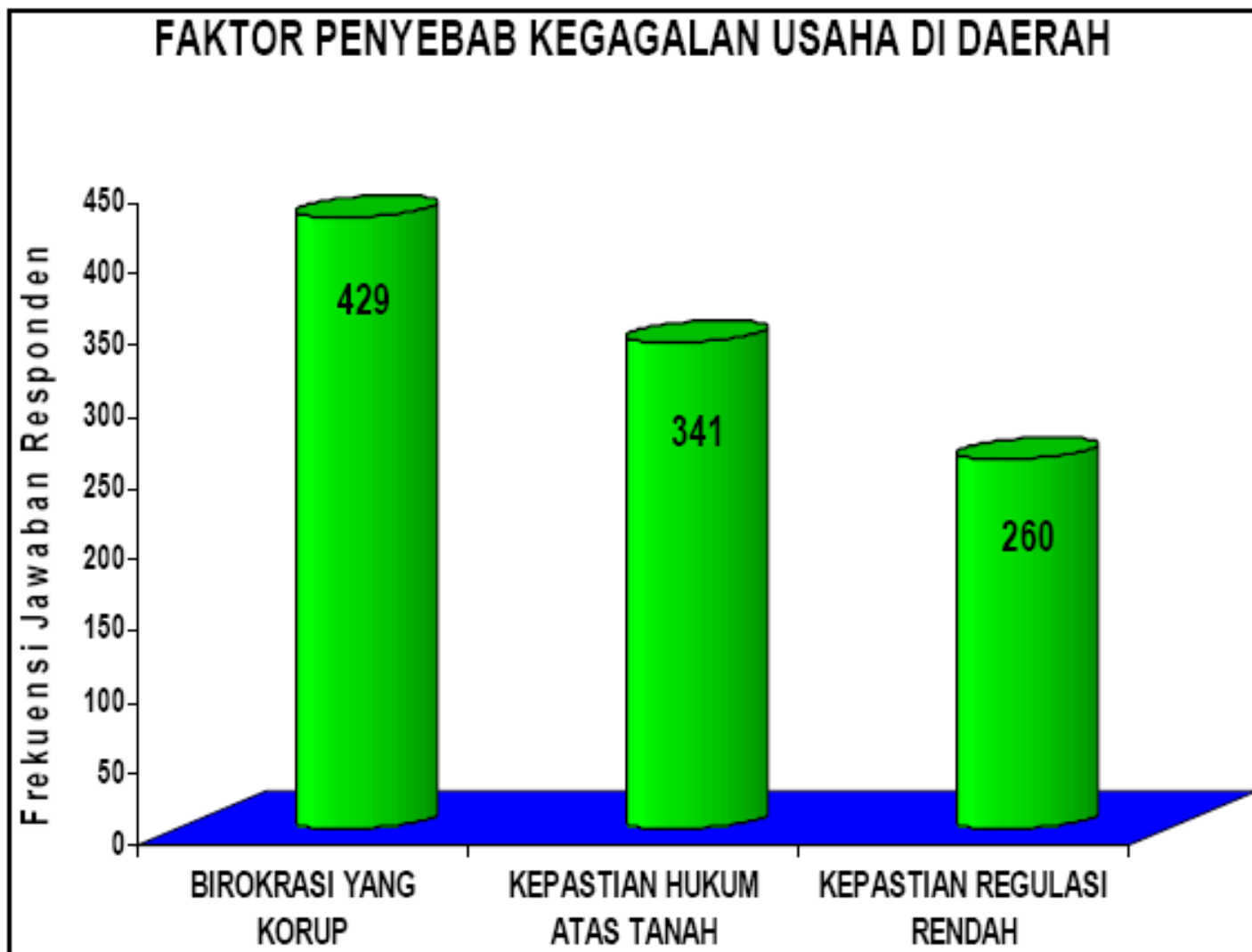
www.kumoro.staff.ugm.ac.id

Agenda Paparan

1. Masalah umum birokrasi pemerintah di Indonesia.
2. Ketimpangan sumberdaya vs. kinerja birokrasi.
3. UU No.5/2014 ttg ASN: beberapa gagasan pokok.
4. Implementasi RB di Daerah: Tantangan dan mitigasi dampak negatif UU-ASN.

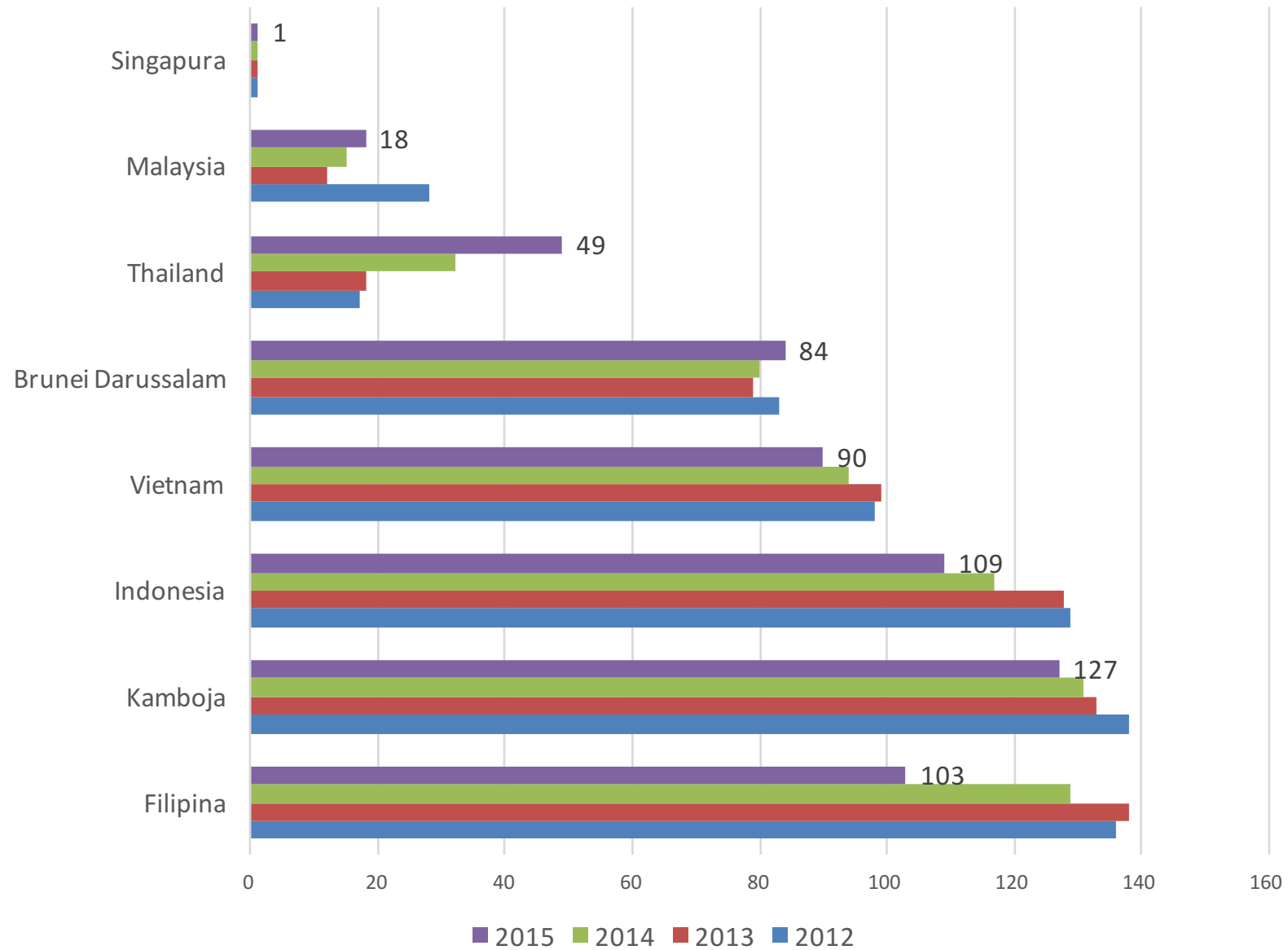
Kondisi Birokrasi Pemerintah Saat Ini

- **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.



Sumber: GDS, 2007









Business Climate Ranking



Implikasi Perbedaan Proses Bisnis (SOP)

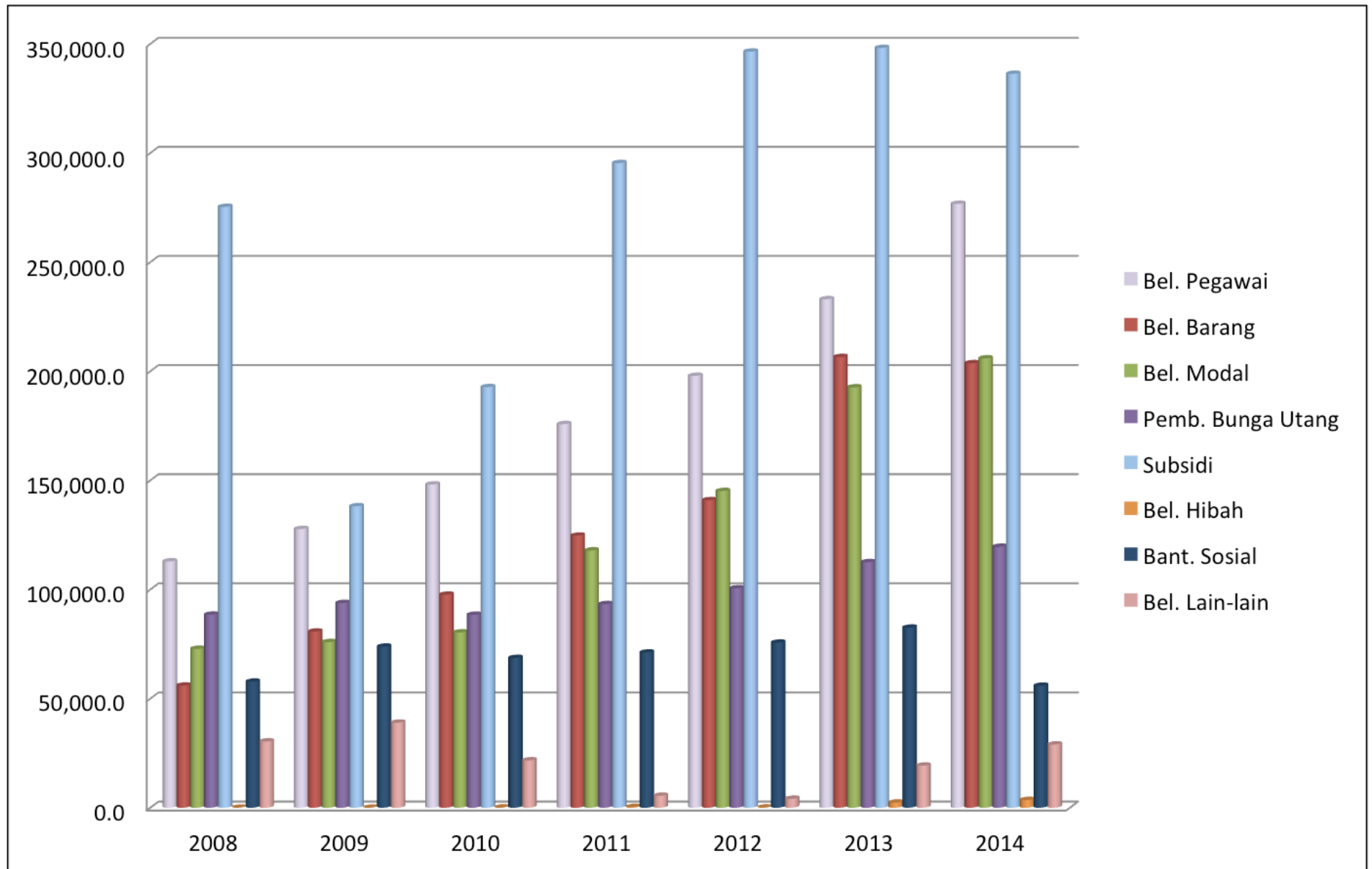
- Ketertinggalan Indonesia dari negara lain pada dasarnya pada proses bisnis!
- Implikasi: daya saing yang rendah karena proses bisnis yang tidak pasti, mahal dan lama.
- Contoh:
 - Proses ijin investasi di Singapore perlu 7 hari
 - Proses ijin investasi di Indonesia perlu 3 bulan.

Doing Business Ranking: Indonesia *)

Topics	2015 Rank	2016 Rank	Change in Rank
Starting a business	163	173	 -10
Dealing with construction permits	110	107	 3
Getting electricity	45	46	 -1
Registering property	131	131	No change
Getting credit	71	70	 1
Protecting investors	87	88	 -1
Paying taxes	160	148	 12
Trading across borders	104	105	 -1
Enforcing contracts	170	170	No change
Resolving insolvency	73	77	 -4

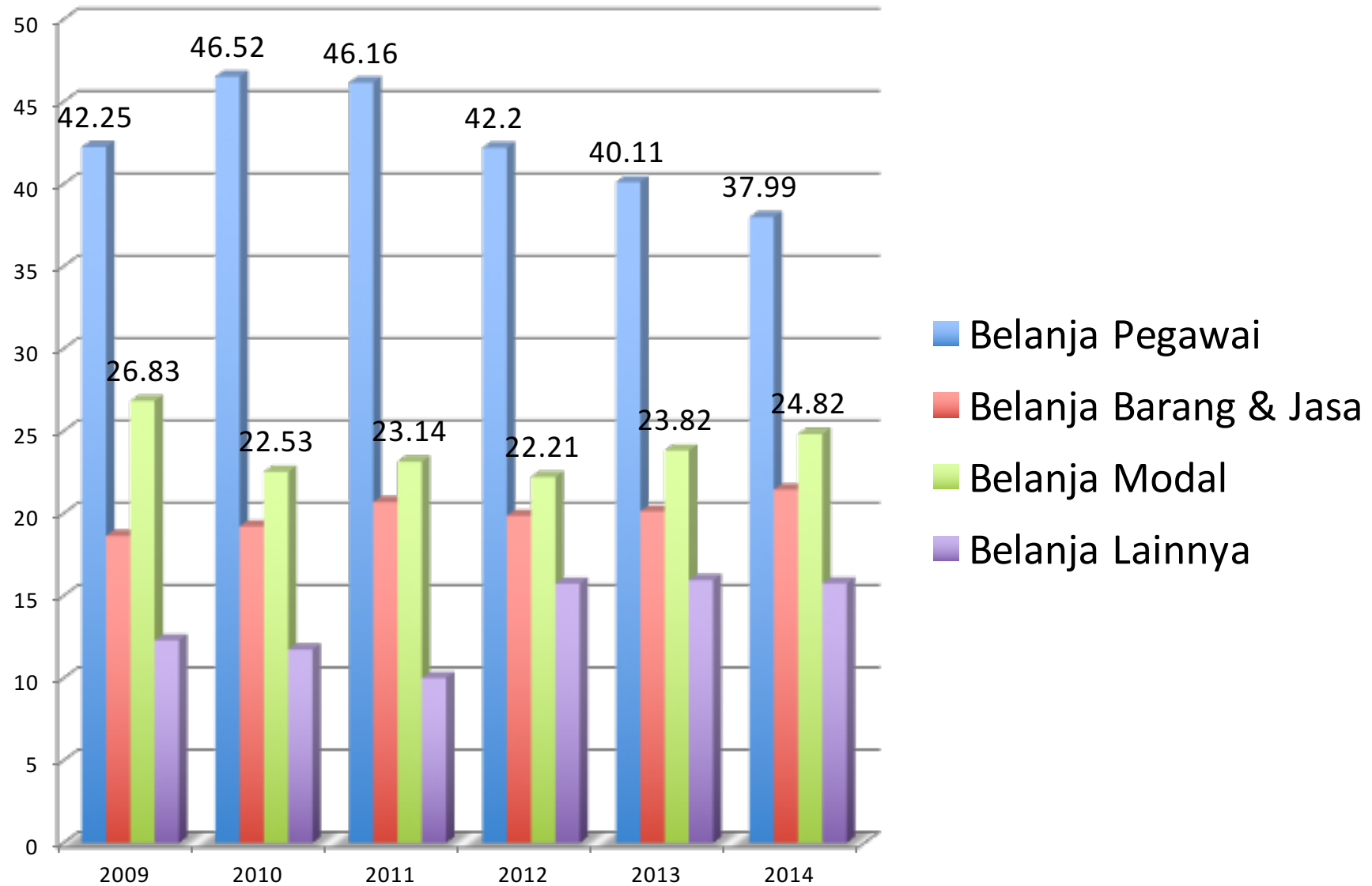
*) Peringkat dari 185 negara. Sumber: www.doingbusiness.org

Belanja Pegawai Besar; Efektivitasnya?



Sumber: APBN

Komposisi Belanja Daerah Secara Nasional



APBD 2015 Prov Sumatera Utara

	Jumlah (Rp)	Persentase
Pendapatan	8.452.310.815.631	
Pendapatan Asli Daerah	4.623.636.999.015	55%
Pajak Daerah	4.180.782.532.441	90%
Retribusi Daerah	31.129.676.250	1%
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	255.650.903.282	6%
lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	156.073.887.042	3%
Dana Perimbangan	1.712.730.578.000	20%
Dana Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	486.656.697.000	28%
DAU	1.139.261.371.000	67%
DAK	86.812.510.000	5%
Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah	2.115.943.238.616	25%
Pendapatan Hibah	34.272.194.639	2%
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	2.080.904.200.000	98%
Pendapatan lainnya	766.843.977	0,04%
Belanja	8.442.940.440.715	
Belanja Tidak Langsung	6.076.595.529.813	72%
Belanja Pegawai	1.149.362.015.084	19%
Belanja Hibah	2.131.351.406.650	35%
Belanja Bantuan Sosial	1.700.000.000	0,03%
Belanja Bagi Hasil Kepada Kab/Kota dan Pemerintah	2.330.828.370.083	38%
Belanja Bantuan Keuangan kepada Kab/Kota dan P	457.553.737.996	8%
Belanja Tidak Terduga	7.500.000.000	0,12%
Belanja Langsung	2.366.344.910.902	28%
Belanja Pegawai	175.006.921.650	7%
Belanja Barang dan Jasa	1.168.022.051.400	49%
Belanja Modal	1.023.315.937.852	43%
surplus/(Defisit) setelah perubahan	9.370.374.916	
Pembiayaan Daerah		
Penerimaan	14.897.905.723	
pengeluaran	24.268.280.639	
Jumlah Pembiayaan Netto	(9.370.374.916)	
Sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan	-	

APBD 2016 Kabupaten Sleman

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
Total Pendapatan		2,375,069	94.34
	Pendapatan Asli Daerah	616,394	24.48
	Dana Perimbangan	1,226,834	48.73
	Pajak Daerah	367,200	14.59
	Retribusi Daerah	44,083	1.75
	Lain-lain Pendapatan	168,463	6.69
Total Belanja		2,517,546	100.00
Belanja Tidak Langsung		1,445,987	57.44
	Belanja pegawai	1,174,042	46.63
	Hibah	25,744	1.02
	Bantuan sosial	23,921	0.95
	Bantuan keuangan	2,052	0.08
	Belanja tidak terduga	5,000	0.20
Belanja Langsung		1,074,533	42.68
	Belanja pegawai	163,421	6.49
	Belanja barang & jasa	562,908	22.36
	Belanja modal	348,203	13.83
Pembiayaan Daerah		154,476	6.14
	SiLPA	154,476	6.14
	Pengeluaran	12,000	0.48
Defisit		(142,477)	-5.66

Kontras Proporsi Pegawai di Daerah

Kota Surabaya

Luas: 326,4 km²

Penduduk: 2.765.908

Pegawai: 19.896

APBD: Rp 5,7 triliun

Kab Kutai Kartanegara

Luas: 27.263,1 km²

Penduduk: 626.286

Pegawai: 25.078

APBD: Rp 7,7 triliun

Kabupaten Bantul

Luas: 508,85 km²

Penduduk: 910.572

Pegawai: 11.132

APBD: Rp 1,9 triliun

Kab Ngada

Luas: 3.037,9 km²

Penduduk: 142.393

Pegawai: 4.456

APBD: Rp 489,8 miliar

Jumlah PNS di daerah ditentukan oleh volume APBD,
bukan oleh jumlah penduduk yang dilayani...

8 Program Akselerasi Menpan

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

Terobosan UU No.5/2014 ttg ASN

1. Pemisahan yg jelas pegawai “honorer” (skrg PPPK) dg PNS. PPPK tdk otomatis menjadi PNS; bagi PNS berlaku evaluasi sistematis.
2. Pengembangan karir lebih jelas. Tiga kategori: JPT, jabatan fungsional, jabatan administrasi; Karir tidak tergantung pangkat & jabatan, tetapi kemampuan, kompetensi & kinerja
3. Kelembagaan manajemen SDM: Kemenpan & RB, Kemdagri, LAN, BKN. KASN sbg “*Civil Service Commission*” tingkat nasional.
4. PNS adalah profesi. Semestinya tidak ada lagi intervensi politik dalam rekrutmen dan promosi PNS (?)
5. Efektivitas tergantung pelaksanaannya. Agenda: pembentukan KASN (6 bln), 17 PP (2 th).

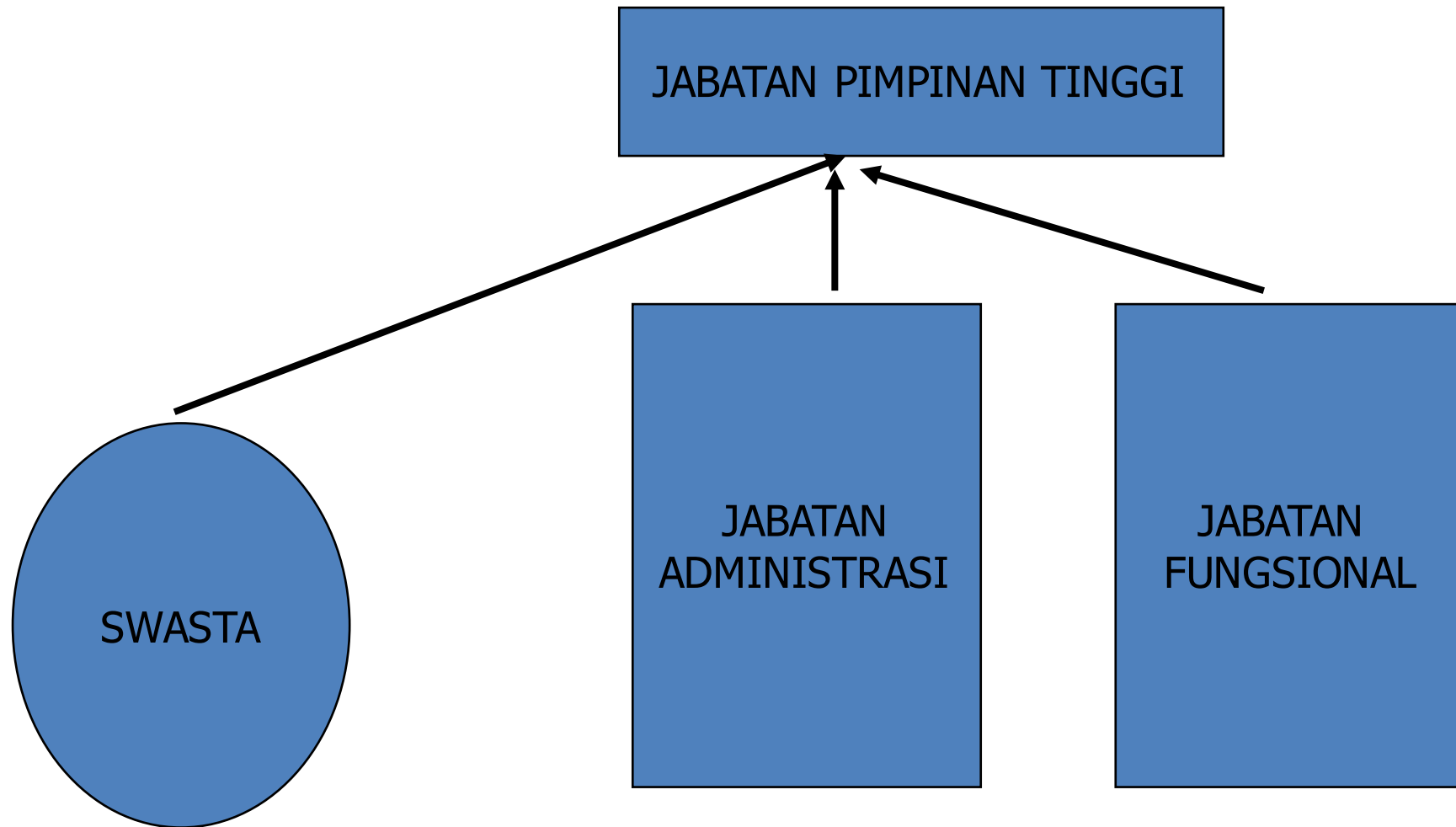
BAGAIMANA PEGAWAI BISA NETRAL?

- 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.

Pengaturan Jabatan

- Tiga kategori jabatan menurut UU ASN:
 - 1) Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)
 - 2) Jabatan Administrasi (General Administration)
 - 3) Jabatan Fungsional
- JPT adalah jabatan tertinggi bagi kedudukan seorang pegawai (misalnya Dirjen, Sekjen, Irjen, dsb)
- Sedangkan jabatan Administrasi adalah jabatan yang berfungsi sebagai *supporting staff*, di bawah JPT.
- Jabatan Fungsional Tertentu (keahlian, dan ketrampilan).

- Pengembangan Karier



JABATAN PIMPINAN TINGGI (JPT)

- Pejabat JPT adalah PNS yang menduduki jabatan tinggi tertentu dan Pejabat Fungsional Utama tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jumlah JPT saat ini: 15.700 jabatan.
- Pengisian JPT dilakukan melalui promosi dari PNS yang berasal dari seluruh instansi dan Perwakilan
- Pengisian JPT yang berasal dari non PNS ditetapkan oleh Keputusan Presiden
- Pengisian JPT 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?
- Ketentuan ttg Komisi Kepegawaian Negara telah diamanatkan oleh UU No.43/1999. Baru ditegaskan dg UU 5/2014, bgm terbentuk dan efektivitas KASN di masa mendatang?

Struktur Umur PNS Semakin Menua

Kelompok Umur	Pria		Wanita		Total	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
18 - 20	1.727	0,07	693	0,03	2.420	0,05
21 - 25	42.060	1,80	60.795	2,85	102.855	2,30
26 - 30	197.550	8,47	266.046	12,46	463.596	10,38
31 - 35	270.653	11,60	311.712	14,60	582.365	13,03
36 - 40	290.660	12,46	284.723	13,33	575.383	12,88
41 - 45	410.262	17,59	378.808	17,74	789.070	17,66
46 - 50	527.047	22,60	425.590	19,93	952.637	21,32
51 - 55	464.625	19,92	303.636	14,22	768.261	17,19
56 - 60	118.829	5,09	97.907	4,58	216.736	4,85
61 - 65	8.663	0,37	5.382	0,25	14.045	0,31
65 +	473	0,02	141	0,01	614	0,01
Jumlah	2.332.549	100,00	2.135.433	100,00	4.467.982	100,00

Sumber: BKN (Data Per 1 Januari 2013)

Kondisi Kepegawaian Prov DIY

- Th 2001, jumlah: 13.000 → Th. 2011, jumlah 7.300.
- Tahun 2011, pensiun 450 orang. Usulan formasi ke BKN: 700 orang, yg disetujui 200 orang. Jika trend terus berlanjut, jmlh pegawai akan terus menurun.
- Apakah penerimaan 500 peg dari luar DIY akan membantu kinerja di Pemprov DIY?
- Pembentukan satuan baru tidak seimbang dengan perencanaan pegawai. Mis: BPBD, perlu 80 peg (?), yg tersedia 40 peg. Badan Penanggulangan Narkotika, perlu 40 peg, yg tersedia 10 peg.
- Apa yg diperlukan untuk mengantisipasi masalah ini?
→ Analisis Jabatan, Analisis Beban Kerja.

SKPD Bantul Dg Jumlah Pegawai Terbesar

No.	SKPD	Jumlah Pegawai
1	Pendidikan Dasar	5.533
2	Pendidikan Menengah & Non-Formal	2.545
3	Kesehatan	1.111
4	RSUD Panembahan Senopati	458
5	Pekerjaan Umum	213
6	Pertanian dan Kehutanan	170
7	Sumberdaya Air	133
8	Pengelolaan Keuangan & Aset Daerah	127
9	Pengelolaan Pasar	107
10	Ketahanan Pangan dan Penyuluhan	104

Sumber: BKD, 2011

Masalah Umum Kepegawaian Daerah

1. Spesialisasi jabatan kurang sesuai dengan beban kerja (Jmlh Jabatan Fungsional secara nasional hanya 72).
2. Persyaratan kompetensi masih terlalu umum, kurang menekankan pada profesionalisme (ijazah terakhir, pelatihan penjenjangan, masa kerja).
3. Penilaian kinerja individual kurang sistematis (TKD / TPP, apakah sudah mengarah kepada kinerja individu?)
4. Beban kerja tidak terbagi secara merata dengan spesialisasi yang jelas.
5. Proses kerja kurang mengutamakan perangkat teknologi dan efisiensi.

Penggajian dlm UU No.5/2014 ttg ASN

- Ps. 79 (ayat 1 s.d. 5): Gaji PNS dan pembebanan kepada anggaran pemerintah
- Ps. 80 (ayat 1 s.d. 6): Tunjangan & fasilitas.
Tunjangan: 1) Kinerja, 2) Kemahalan.
- Ketentuan lebih lanjut tentang pemberian gaji, tunjangan dan fasilitas akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

→ Apakah PP ttg gaji, tunjangan dan fasilitas sudah dipersiapkan untuk **meningkatkan kinerja**?

Masalah Kelayakan dan Keadilan

1. Gaji belum memenuhi kebutuhan hidup layak;
2. Gaji tidak mendukung Sistem pensiun untuk menjamin kesejahteraan pensiunan.
3. Gaji tidak memenuhi prinsip *equity*:
 - gaji hanya didasarkan pada pangkat dan masa kerja.
4. Struktur gaji kurang mendorong motivasi kerja:
 - Perbandingan gaji terendah dan tertinggi 1:3.3 sehingga kenaikan pangkat hanya diikuti dengan kenaikan gaji yang tidak berarti;
5. Penamaan gaji yang berbeda beda:
 - Tunjangan, honorarium, gaji pokok dll
6. Masalah pemberian tunjangan:
 - a. Tunjangan jabatan struktural, jabatan fungsional, jabatan umum menimbulkan kempetisi yang tidak sehat;
 - b. Tunjangan istri, tunjangan anak, dll
 - c. Honorium:
7. Adanya disparitas gaji para Menteri, DPR, Gubernur BI dan pemimpin lembaga lain. (Mis: Presiden: Rp 85 jt, Gubernur BI: Rp 163 jt. Komnas HAM: Rp 10 jt, KPU: Rp 20 jt, KPK: Rp 63 jt; Apa pertimbangannya?).

Menuju Alternatif *Single-Salary*

- Gaji Tahunan menggunakan skala tunggal (*single salary*) dengan indeks gaji tahunan

INDEKS GAJI TAHUNAN PEGAWAI NEGERI SIPIL											
JABATAN PIMPINAN (JP)		INDEKS GAJI TAHUNAN									
JP	Tingkat										
JP	I	134.6064									
JP	II	121.1256									
JP	III	111.4200									
JP	IV	104.8140									
JP	V	98.2080									
JP	VI	91.3284									
JABATAN SENIOR (JS)											
JS	Tingkat										
JS	Tingkat Tertinggi	98.2080									
JS	Tingkat Terendah	80.5848									
JABATAN UMUM (JU)		STEP 1	STEP 2	STEP 3	STEP 4	STEP 5	STEP 6	STEP 7	STEP 8	STEP 9	STEP 10
JU	Kelas										
JU	15	67.1532	69.3924	71.6304	73.8696	76.1076	78.3456	80.5848	82.8228	85.0620	87.3000
JU	14	57.0900	58.9920	60.8952	62.7984	64.7004	66.6036	68.5068	70.4088	72.3120	74.2152
JU	13	48.3120	49.9212	51.5316	53.1420	54.7524	56.3628	57.9732	59.5836	61.1940	62.8044
JU	12	40.6272	41.9820	43.3356	44.6892	46.0440	47.3976	48.7524	50.1060	51.4608	52.8144
JU	11	33.8952	35.0256	36.1548	37.2852	38.4144	39.5436	40.6740	41.8032	42.9336	44.0628
JU	10	30.8520	31.8804	32.9088	33.9372	34.9656	35.9952	37.0236	38.0520	39.0804	40.1088
JU	9	28.0152	28.9488	29.8824	30.8160	31.7496	32.6832	33.6168	34.5504	35.4840	36.4176
JU	8	25.3644	26.2104	27.0552	27.9012	28.7460	29.5908	30.4368	31.2816	32.1264	32.9724
JU	7	22.9032	23.6676	24.4308	25.1940	25.9584	26.7216	27.4860	28.2492	29.0124	29.7768
JU	6	20.6100	21.2976	21.9840	22.6704	23.3580	24.0444	24.7308	25.4184	26.1048	26.7924
JU	5	18.4896	19.1052	19.7220	20.3376	20.9544	21.5700	22.1856	22.8024	23.4180	24.0348
JU	4	16.5264	17.0772	17.6280	18.1788	18.7284	19.2792	19.8300	20.3808	20.9316	21.4824
JU	3	14.7216	15.2124	15.7020	16.1928	16.6836	17.1744	17.6652	18.1560	18.6468	19.1376
JU	2	13.4928	13.9380	14.3844	14.8308	15.2772	15.7236	16.1700	16.6164	17.0616	17.5080
JU	1	12.0000	12.3996	12.7980	13.1976	13.5960	13.9956	14.3940	14.7936	15.1920	15.5916

Mitigasi Dampak Negatif UU-ASN

1. Proses Rekrutmen Terbuka menciptakan “job insecurity”. → Dampaknya positif atau negatif?
2. Biaya dan waktu penempatan pejabat melonjak; Pansel, tes kompetensi, PAW, dsb.
3. Fenomena “*job hunting*” diantara pejabat. Loyalitas pada lembaga menurun, pelayanan terbengkalai, pemanfaatan “*talent pools*” belum optimal.
4. Jual-beli formasi jabatan belum dapat dikikis, aspek politik (bukan *merit system*) tetap mengemuka.

Terima Kasih