

Revisi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Perlukah?

Executive Summary

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) diharapkan menjadi pendongkrak kualitas birokrasi. Sementara Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) menjaga *spirit* dari sistem merit. Namun sejak pertengahan tahun 2016 lalu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan UU ASN dengan sasaran PPPK yang dinilai tidak jelas dan 'diskriminatif' dan pendirian KASN yang tidak efisien dan efektif serta *overlapping* dengan instansi lain. Solusi yang kami tawarkan adalah: (1) mendorong pemerintah untuk segera mengesahkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang PPPK; (2) perlu skema *treatment* dengan pendekatan peningkatan kesejahteraan bagi tenaga honorer daripada menjadikannya sebagai PNS maupun PPPK; dan (3) mempertahankan dan memperkuat KASN.

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) merupakan salah satu 'buah' dari Reformasi Birokrasi yang telah berjalan selama ini. UU ASN merubah secara signifikan Manajemen Kepegawaian di Indonesia. Undang-undang tersebut bertujuan untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Diantara perubahan signifikan dari peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian terdahulu adalah adanya 'jenis pegawai baru', yaitu Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Selain itu dalam UU ASN juga dibentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang bertugas menjaga netralitas

pegawai ASN, melakukan pengawasan dan pembinaan atas profesi ASN, dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden. Perihal PPPK dan KASN ini kemudian yang menjadi sasaran dari upaya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk mengadakan perubahan terhadap UU ASN. Rancangan Undang-Undang (RUU) yang merupakan inisiatif DPR RI tersebut saat ini telah sampai pada tahap menunggu tanggapan dari Pemerintah, dimana DPR RI telah melayangkan surat kepada Presiden RI yang dilanjutkan dengan Presiden RI memerintahkan tiga jajaran menteri untuk mewakili Pemerintah melakukan pembahasan RUU tersebut.

Deskripsi Masalah

'Diskriminasi' terhadap PPPK

Di dalam Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU ASN, DPR RI berargumen secara umum bahwa telah terjadi 'diskriminasi' terhadap salah satu jenis pegawai ASN, yaitu PPPK. Alasan yang diutarakan adalah sebagai berikut:

1. Perbedaan PNS dan PPPK yang tidak didasarkan pada sifat dan jenis pekerjaan melanggar salah satu asas dalam UU ASN, yaitu Asas Keterpaduan.
2. Telah terjadi pelanggaran terhadap Asas Keadilan dan Kesetaraan karena membedakan antara PNS dan PPPK. Ini disebabkan karena hak yang diperoleh antara kedua jenis pegawai ASN itu tidak sama.
3. UU ASN dinilai melanggar Asas Kepastian Hukum terkait dengan ketidakjelasan hubungan kerja antara pemerintah dengan PPPK.
4. Tidak adanya kepastian dan perlindungan bagi PPPK, serta tidak adanya kenaikan pangkat, pengembangan karier, promosi, dan pensiun. PPPK sebagaimana dimaksud mencakup tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, dan tenaga kontrak.

Secara umum DPR RI berargumen dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002 tentang Ketenagakerjaan (UU TK). Padahal sebenarnya terdapat perbedaan ranah hukum yang melatarbelakangi UU ASN dengan UU TK. UU ASN lebih kepada *public law* sementara UU TK adalah *private law*.

Penghapusan KASN

Overlapping Tugas dan Wewenang KASN

DPR RI mengajukan gagasan agar KASN sebaiknya dibubarkan saja. Hal ini dikarenakan telah terjadi *overlapping* tugas dan wewenang KASN dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB). DPR berpandangan bahwa telah ada kementerian yang melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi.

Di dalam UU ASN sebenarnya telah jelas pembagian wewenang dan tanggung jawab dari setiap instansi yang mendapat mandat dari Presiden RI selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Tertinggi. Jika dibandingkan dengan Kementerian PANRB, maka KASN memiliki tugas menjaga netralitas pegawai ASN, melakukan pengawasan dan pembinaan profesi ASN, dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden. Sementara Kementerian PANRB bertugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh KASN spesifik mengenai pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN, pelaksanaan fungsi pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa, serta penelusuran data hingga tindakan pencegahan terhadap norma dasar serta kode etik dan kode perilaku pegawai ASN. Fungsi Kementerian PANRB adalah koordinasi pelaksanaan supervisi dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Kewenangan yang didelegasikan Presiden kepada Kementerian PANRB terkait pengawasan merupakan atas pelaksanaan kebijakan ASN. Sementara itu kewenangan yang berbeda pula didelegasikan oleh Presiden kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk mengawasi penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Pelanggaran Prinsip Efisiensi dan Efektivitas

Pembentukan KASN juga dinilai justru telah melanggar Asas Efisiensi dan Efektivitas. Hanya saja sayangnya DPR RI tidak menjelaskan apa dan bagaimana yang dimaksud pelanggaran terhadap salah satu asas dalam UU ASN itu. KASN sebenarnya tidak bisa dikatakan tidak efektif dan

efisien. Belum optimalnya kinerja KASN juga bisa dilihat karena kurangnya dukungan anggaran dan sumber daya manusia (SDM). Hal ini semestinya menjadikan KASN didorong untuk diperkuat, bukan justru dibubarkan.

Kinerja KASN selama dua tahun terakhir menunjukkan bahwa kinerja KASN cukup baik. Di tingkat kementerian, LPNK, dan provinsi, mayoritas sudah melaksanakan seleksi terbuka. Sementara kabupaten/kota belum semua melaksanakannya. Seleksi terbuka memberi kesempatan kepada yang berkompeten untuk menempati posisi/jabatan sesuai bidangnya masing-masing dan hal ini memperkecil adanya praktek kolusi, kompromi dan nepotisme. Sementara terkait dengan kepatuhan terhadap tata cara pelaksanaan seleksi terbuka juga sudah cukup baik dengan rata-rata di atas 50 persen baik di tingkat pusat, provinsi, maupun daerah. Pada jumlah pengaduan, penyelidikan, dan pelanggaran netralitas yang telah diproses oleh KASN masih bisa ditingkatkan kembali untuk tahun-tahun mendatang.

Rekomendasi

Kejelasan Posisi PPPK dalam Manajemen ASN

Sebenarnya posisi PPPK dalam Manajemen ASN dapat lebih dijelaskan dalam peraturan pelaksana dari UU ASN. Sampai dengan saat ini, peraturan pelaksana tersebut masih dalam bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP). Lamanya waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan berbagai peraturan pelaksana UU ASN tersebut menjadi celah setiap pihak untuk berasumsi mengenai bentuk PPPK. Asumsi umum adalah PPPK hanya 'mengganti baju' istilah-istilah tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, dan tenaga kontrak.

Jenis pegawai honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, maupun tenaga kontrak secara faktual masih banyak terdapat di instansi-instansi pemerintah, baik di pusat, apalagi di daerah. Pada tingkat pusat yang pernah kami ketahui sendiri, misalnya, terdapat pada salah satu instansi yang baru berdiri, dimana komposisi pegawai kontrak jauh melebihi jumlah PNS.

Dalam beberapa kesempatan, Profesor Sofian Effendi, yang merupakan salah satu anggota tim perumus UU ASN, pernah mengutarakan bahwa hadirnya PPPK dalam Manajemen ASN justru untuk mengejar ketertinggalan kualitas birokrasi pemerintahan Indonesia dibandingkan negara-negara ASEAN semisal Singapore, Malaysia, atau Thailand. PPPK justru diharapkan menjadi pengungkit (*leverage*) karena sumber daya manusia (SDM) yang menjadi PPPK adalah unsur profesional. Ukurannya adalah kompetensi dan kapabilitas SDM tersebut. Jalur

masuk adalah *multi entry* tidak seperti PNS yang harus melalui formasi Calon PNS.

Treatment Tenaga Honorar, Pegawai Tidak Tetap, Pegawai Tetap Non-PNS, maupun Tenaga Kontrak

Tidak dapat dipungkiri bahwa dari sisi kualitas, mereka juga banyak yang berkualitas. Bahkan bisa lebih berkualitas daripada PNS yang ada. Guru-guru di daerah terdepan, tertinggal, dan terpencil mayoritas adalah pegawai jenis ini. Ada pula yang berstatus mengurus administrasi, namun memiliki kualitas lebih rajin daripada PNS yang ada.

Perlu *treatment* ataupun skema tersendiri bagi mereka. Setidaknya selain 'berputar' pada urusan status menjadi PNS ataupun PPPK tetapi lebih disetarakan haknya dengan PNS, pegawai honorar dan sejenisnya tersebut dapat diberikan penghargaan dari sisi hak keuangan dan/ atau fasilitas yang diterima. Dengan ini, negara dapat hadir bagi mereka dengan memberikan kepastian nasib dan penghargaan yang relatif layak.

Pertahankan dan Perkuat KASN

KASN memiliki tanggung jawab yang besar dan berat dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang yang diamanatkan oleh UU ASN. Namun baik dukungan anggaran maupun SDM masih belum mencukupi. Dari sisi organisasi atau kelembagaan pun masih kurang memadai untuk mengemban amanah yang berat.

Apabila tetap akan dilakukan perubahan UU ASN, dapat memasukkan ketentuan yang memperkuat dan mempertegas keberadaan organisasi KASN, yaitu KASN dapat mendirikan kantor perwakilan di daerah (provinsi)

guna memudahkan pengawasan dan koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsinya. Rekrutmen SDM yang mengawaki KASN akibat dari bertambahnya organisasi KASN dapat dibuka kembali secara kompetitif, netral dan dengan memanfaatkan berbagai saluran komunikasi.

Jabatan Kepala Sekretariat KASN sebaiknya dapat ditingkatkan menjadi Jabatan Pimpinan Tinggi Madya. Hal ini mengingat rentang kendali Kepala Sekretariat KASN yang semakin besar. Sementara jabatan Kepala Perwakilan di daerah adalah Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama. Hak keuangan para pejabat di Sekretariat KASN maupun Perwakilan di daerah perlu diadakan pengaturan agar tidak terlampau ada ketimpangan antar pegawai yang bekerja di KASN. (Kantor Staf Presiden, 2017)

Referensi

- Dewan Perwakilan Rakyat. (2016). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan UU ASN*. Jakarta.
- Kantor Staf Presiden. (2017, Maret 4). *Pemerintah Sepakat Perkuat Komisi ASN*. Diambil kembali dari Website Kantor Staf Presiden: <http://ksp.go.id/pemerintah-sepakat-perkuat-komisi-asn/>
- Komisi Aparatur Sipil Negara. (2017). *Laporan Tahunan KASN 2016*. Jakarta.
- Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Diambil kembali dari Website: <http://peraturan.go.id/rpp-tentang-manajemen-pegawai-negeri-sipil.html>.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Wibowo, Arif. (tt). *Pointers Urgensi Perubahan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jakarta.

Lampiran-Lampiran

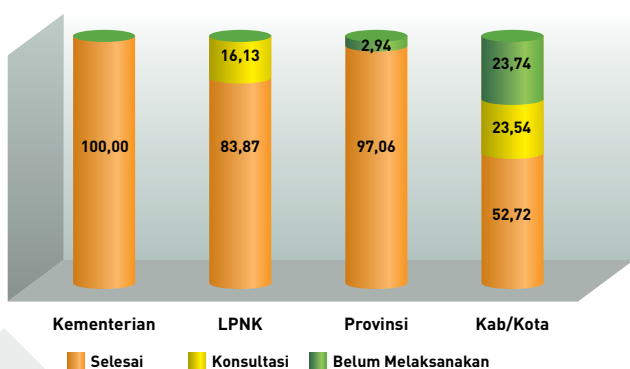
Tabel 1. Kriteria, Jenis, dan Jenjang Jabatan yang Dapat Diisi oleh PPPK (RPP PPPK, 2017)

No	Kriteria	Jenis	Jenjang	Keterangan
1.	Jabatan yang mensyaratkan kompetensi keahlian dan keterampilan tertentu	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, Menengah	
2.	Jabatan yang kompetensinya tidak tersedia atau terbatas di kalangan PNS	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, Menengah	
3.	Jabatan yang diperlukan untuk peningkatan kapasitas organisasi	Jabatan Pimpinan Tinggi	Atas	dibutuhkan kemampuan manajerial untuk melakukan perubahan dan pengembangan organisasi
4.	Jabatan yang dikecualikan yang harus diisi oleh PNS	Jabatan Pelaksana, Jabatan Fungsional	Pertama, Menengah	jabatan fungsional Agen, Sandiman, Jaksa, dan Pengelola Keuangan Negara.

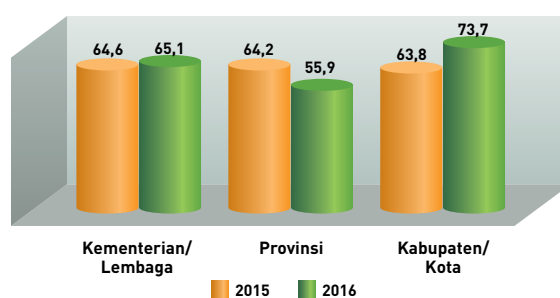
Tabel 2. Jenis Jabatan yang Dapat Diisi PPPK dan Mekanisme Seleksinya

No	Jenis Jabatan PPPK	Mekanisme Seleksi	Keterangan
1.	Jabatan pelaksana, fungsional keterampilan pemula, fungsional ahli pertama, dan fungsional ahli muda	a. tes kompetensi dasar yang terdiri atas tes wawasan kebangsaan, tes karakter pribadi, dan tes intelegensia b. tes kompetensi bidang; dan c. wawancara.	
2.	Jabatan fungsional jenjang ahli madya dan ahli utama	a. penilaian atas sertifikasi kompetensiyang dimiliki; atau b. penilaian keahlian calon;	dilakukan oleh tim penilai Instansi Pemerintah
3.	Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya	sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	

Gambar 1. Persentase Instansi Pusat dan Daerah yang Telah Menerapkan Seleksi Terbuka (KASN, 2017)



Gambar 2. Persentase Tingkat Kepatuhan terkait Tata Cara Pelaksanaan Seleksi Terbuka (KASN, 2017)



Gambar 3. Jumlah Pengaduan, Penyelidikan, dan Pelanggaran Netralitas yang telah Diproses oleh KASN (KASN, 2017)

