

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
APARATUR SIPIL NEGARA**

**BAB I
PENDAHULUAN**

A. LATAR BELAKANG

Aparatur Negara Republik Indonesia terdiri dari 4,7 juta pegawai aparatur sipil negara, 360.000 anggota Polri, dan 330.000 anggota TNI. Semuanya merupakan modal Bangsa dan Negara yang harus selalu dijaga dengan baik, dikembangkan, dan dihargai. Manajemen sumber daya aparatur sipil negara merupakan salah satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara yang bertujuan untuk membantu dan mendukung seluruh sumber daya manusia aparatur sipil negara untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warga negara. Paradigma ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya tersebut dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia secara strategis (*strategic human resource management*) agar selalu tersedia sumber daya aparatur sipil negara unggulan selaras dengan dinamika perubahan misi aparatur sipil negara.

Perubahan tersebut memerlukan manajemen pengembangan sumber daya manusia aparatur negara agar selalu maju dan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dan pembangunan selaras dengan berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia. Untuk memberikan landasan hukum bagi manajemen pengembangan sumberdaya manusia aparatur negara tersebut diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

1. Landasan Filosofis

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) menetapkan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya, Presiden merupakan penyelenggara Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggungjawab sepenuhnya berada pada Presiden.

Dalam Alinea Kedua UUD NKRI Tahun 1945 dicantumkan tugas konstitusional Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah “..... **melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...**”.

Pemerintahan Negara yang diperintahkan oleh UUD NKRI Tahun 1945 adalah pemerintahan demokratis, desentralistis, bersih dari praktek KKN, serta yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik secara adil. Ketentuan tentang bentuk pemerintahan seperti tersebut tertuang dalam berbagai Undang-Undang sebagai pelaksanaan dari UUD NKRI Tahun

1945 yang merupakan sublimasi cita-cita luhur bangsa sebagaimana tercantum dalam UUD NKRI Tahun 1945 tentang tata pemerintahan yang baik atau *good governance*. Untuk menyelenggarakan pemerintahan seperti tersebut perlu dibangun aparatur negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih praktek KKN, berintegritas tinggi, serta berkemampuan dan kinerja tinggi.

2. Landasan Yuridis

Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatur tentang manajemen kepegawaian Negara yang disusun berdasarkan kerangka pemikiran bahwa pegawai sebagai individu dan sebagai korp adalah bagian integral dari pemerintahan Negara. Karena itu setiap pegawai sipil dituntut agar memiliki loyalitas penuh kepada pemerintah Negara. Ketentuan seperti tersebut dipandang tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang semakin demokratis dan desentralistis, pemerintahan yang semakin terbuka, serta ekonomi yang semakin kompetitif.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sudah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai otoritas independen untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan apolitisasi SDM Aparatur Negara. Namun, karena berbagai kesibukan Pemerintah, 12 (dua belas) Tahun setelah diamanatkan oleh Undang-Undang, Komisi independen tersebut belum dibentuk. Sementara Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, dan Lembaga Administrasi Negara semakin terkungkung oleh rutinitas dan kurang mampu menjadi pendorong reformasi aparatur negara. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan oleh beberapa kementerian dan lembaga non kementerian sejak 2008 lebih merupakan inisiatif *bottom - up* oleh para pimpinan kementerian tersebut, bukan karena adanya suatu kebijakan nasional reformasi aparatur Negara. Undang-Undang ini merupakan ketetapan pokok-pokok bagi pengaturan manajemen kepegawaian bagi seluruh aparatur Negara yang mendapat gaji dari Negara, di samping secara khusus mengatur mengenai aparatur sipil Negara.

Sementara desentralisasi kepegawaian yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam perkembangannya telah dilaksanakan dengan semangat yang berbeda dan telah menyimpang dari semangat yang mendasari desentralisasi kepegawaian. Pembentukan PNS Daerah pada Undang-Undang tersebut pada esensinya adalah untuk mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah agar mampu menyesuaikan jumlah dan mutu pegawai daerah dengan fungsi dan tugas pemerintah daerah. Tapi dalam kenyataan, setelah pelaksanaan desentralisasi kepegawaian sejak Tahun 2000, dari 497 (empat ratus sembilan puluh tujuh) kabupaten dan kota dan 33 (tiga puluh tiga) provinsi, hampir tidak ada yang melaksanakan manajemen kepegawaian dengan semangat seperti yang diharapkan, yaitu mengangkat pegawai yang jumlah, komposisi dan kualifikasinya sesuai dengan beban tugas dan fungsi daerah. Sebaliknya, setiap tahun formasi calon PNS yang diberikan kepada kabupaten dan kota berjumlah 250 orang. Pada provinsi mungkin mencapai 2 (dua) kali jumlah tersebut.

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti dari Universitas Internasional Adgers, Norwegia (Kristiansen, 2009¹) dan oleh Bank Dunia melalui proyek Decentralization Support Fund (2011²), menunjukkan adanya praktek jual beli formasi pegawai antara oknum-oknum otoritas kepegawaian di Pusat dengan para pimpinan daerah. Formasi yang diperoleh dengan modal Rp5-10 juta per pegawai tersebut kemudian dijual oleh Pejabat Yang Berwenang di daerah dengan harga berlipat-lipat lebih mahal, berkisar antara Rp75 juta sampai dengan Rp150 juta tergantung dari jabatan. Praktek perdagangan calon pegawai ini selain bernilai sangat besar, sekitar Rp20 sampai 25 triliun per tahun, juga telah merusak sendi-sendi moralitas pegawai aparatur sipil Negara. Praktek perdagangan jabatan terjadi juga dalam pengisian posisi kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah dan pengisian posisi jabatan poliitik lokal.

3. Landasan Sosiologis

Publikasi Bank Dunia yang baru saja dirilis, *Investing in Indonesia's Institutions for Inclusive and Sustainable Development* menunjukkan konsekuensi dari tranformasi Indonesia menjadi negara berpendapatan menengah. Permintaan masyarakat akan pelayanan publik bermutu, dan cepat akan mengalami peningkatan. Untuk merespon *the rising demand* tersebut sektor publik harus mampu menyediakan pelayanan publik yang diperlukan masyarakat pendapatan menengah, seperti infrastruktur yang lebih baik, transportasi publik lebih baik, perpanjangan pendidikan wajib menjadi 12 (dua belas) tahun, pendidikan tinggi berkualitas internasional, pelayanan kesehatan standar internasional, dan sistem jaminan sosial yang memadai, termasuk sistem asuransi kesehatan untuk membiayai pelayanan kedokteran yang lebih modern. Reformasi aparatur negara yang lebih cepat diperlukan untuk membangun kapasitas *public service*, Indonesia menyediakan pelayanan publik yang lebih tinggi yang memerlukan tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi.

Sebagai bangsa berpendapatan menengah dan memiliki tingkat pendidikan semakin tinggi, serta mempunyai kehidupan politik yang semakin demokratis yang rakyatnya punya kesadaran politik semakin tinggi. Dalam kondisi seperti tersebut masyarakat Indonesia akan menuntut pelayanan publik yang semakin baik, semakin terjangkau dan bermutu tinggi, antara lain pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan bermutu tinggi, sarana dan prasarana transportasi yang lebih baik, dan saran komunikasi yang *state of the art*. Untuk memenuhi tuntutan pelayanan publik yang setara dengan negara maju lainnya sangat diperlukan aparatur negara yang profesional, mampu menggalang kemitraan dengan pihak swasta, berkinerja tinggi, akuntabel, bersih dari raktek KKN, sehingga perlu dijamin tingkat kesejahteraannya.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara menetapkan penerapan sistem kepegawaian berbasis karir yang menekankan pada hak, kewajiban, tugas, dan tata cara pengelolaan pegawai negeri sipil secara individu guna membangun SDM Aparatur Negara dengan manajemen yang tersentralisasi. Pada Tahun 1998 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang sangat parah sehingga harus mengadakan reformasi tata

¹ Kristiansen, Stein. Recovering the costs of power: Corruption in local political and civil service positions in Indonesia. Jakarta. CSIS. 2009.

² Wawancara dengan peneliti, 12 Februari 2011.

pemerintahan, ekonomi, dan paradigma manajemen kepegawaian seperti tersebut sudah ditinggalkan oleh banyak Negara karena selain tidak mampu membangun sumber daya manusia yang profesional dan bebas dari intervensi politik, sistem manajemen seperti tersebut menyebabkan tanggungjawab Pemerintah dalam pembinaan pegawainya menjadi sangat besar.

Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara ini disusun dengan landasan pemikiran yang banyak digunakan oleh negara maju yang berdasarkan paradigma manajemen kepegawaian pertimbangan bahwa untuk mendukung pembangunan tata pemerintahan demokratis dan desentralistis, serta ekonomi pasar sosial yang semakin terbuka perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki kekuatan dan kemampuan yang semakin tinggi dan semakin mampu melaksanakan pencapaian tujuan dan program politik pemerintah.

Kebijakan restrukturisasi ekonomi yang ditempuh Pemerintah sejak Tahun 1998 telah berhasil membangun ekonomi nasional yang lebih terbuka yang mampu menciptakan ekonomi nasional semakin baik dengan pertumbuhan PDB 5□5.5% per tahun sejak Tahun 2002 sehingga berhasil mengantarkan Indonesia masuk kembali ke dalam jajaran *middle income countries* (MIC). Di bidang politik Indonesia telah mencapai prestasi yang diakui dunia karena berhasil membangun sistem demokrasi secara aman dan damai. Sejak Tahun 2004 Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat, dan diikuti oleh pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Pemilihan langsung kepala daerah diharapkan akan mampu meningkatkan akuntabilitas kepala daerah kepada para pemilihnya.

Namun, tidak seperti reformasi ekonomi dan reformasi politik yang berjalan cepat, pembangunan Aparatur Negara melalui reformasi birokrasi berjalan lambat. Pada pertengahan masa kerja Kabinet Indonesia Bersatu (KIB□1) pembangunan Aparatur Negara melalui reformasi birokrasi dilaksanakan secara *incremental*, dimulai dari Kementerian Keuangan, pada Tahun 2008, dan kemudian diperluas ke kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Pada Tahun 2011 pelaksanaan reformasi birokrasi baru mencakup 14 (empat belas) kementerian dan LPNK. Pemerintah mengharapkan pada Tahun 2014 semua instansi pusat dan daerah sudah menjalankan reformasi birokrasi di instansi masing□masing. Tetapi karena dilaksanakan secara instansional cukup banyak komponen aparatur negara yang tidak tersentuh dan tidak mengalami perubahan mendasar. Salah satu komponen aparatur Negara yang kurang tersentuh program reformasi nasional adalah Aparatur Sipil Indonesia (*Indonesian Civil Service*) yang merupakan wadah kelembagaan bagi 4,7 juta PNS dan sekitar 1 juta pegawai tidak tetap³.

Reformasi Birokrasi yang dilaksanakan di berbagai kementerian dan pemerintah daerah mencakup 3 (tiga) elemen dasar yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumberdaya manusia aparatur negara. Sebagai unsur terbesar Aparatur Negara yang terdiri atas 4,7 juta PNS dan lebih kurang 1 juta pegawai honorer pada Tahun 2009, pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah unsur Aparatur Negara yang paling besar dan menduduki posisi penting karena sangat menentukan penyelenggaraan pelayanan publik, dan pelaksanaan tugas□tugas pemerintahan serta pembangunan. Namun, dalam kenyataannya, SDM Aparatur Sipil Negara, khususnya 4,7 juta personil ASN belum mampu mencapai prestasi terbaik dalam pelaksanaan pelayanan dasar dan dalam pelaksanaan manajemen kebijakan pemerintahan, karena belum

³ World Bank.

semua komponen pengembangan sumber daya ASN tersentuh oleh Program Reformasi Birokrasi Nasional.

Penerapan sistem demokrasi multi-partai dan sistem presidensiil yang dilahirkan oleh Pemilu Tahun 1999 mengharuskan Presiden membentuk pemerintahan koalisi yang cenderung tidak stabil. Karena itu untuk menjaga agar pelayanan publik dan pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan secara kontinyu dan relatif stabil, perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang profesional dan cukup independen dari struktur politik pemerintahan negara.

Untuk menciptakan Aparatur Negara seperti tersebut perlu diadakan *adjustment* dalam format Aparatur Sipil Negara dengan memisahkan secara tegas antara jabatan politik (*political positions*) pada 3 (tiga) cabang pemerintahan dengan jabatan Aparatur Sipil Negara yang harus netral dari intervensi politik. Dalam administrasi kepegawaian Republik Indonesia pemisahan 2 (dua) jabatan tersebut dinyatakan memisahkan antara jabatan negara dengan jabatan profesi pada 3 (tiga) cabang pemerintahan, serta pelarangan PNS menjadi pengurus dan anggota partai politik.

Indonesia seharusnya dapat mencapai prestasi lebih baik dalam pembangunan tata pemerintahan, pelayanan publik, dan pengentasan kemiskinan, tapi terkendala oleh rendahnya kapasitas kelembagaan aparatur Negara dan sektor swasta. Indeks Efektivitas Pemerintahan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia sejak Tahun 2002 menunjukkan trend naik selama 3 (tiga) tahun terakhir, tapi belum cukup signifikan. Selain itu penyelenggara pelayanan publik belum bebas dari praktek KKN.

Pelayanan publik dasar seperti pendidikan wajib, pelayanan kesehatan dasar, penyediaan air bersih, kebersihan, dan transportasi umum, masih jauh dari kebutuhan masyarakat pendapatan menengah. Kinerja Indonesia dalam pencapaian 12 (dua belas) sasaran Pembangunan Millenium menunjukkan belum ada peningkatan kinerja pemerintahan yang cukup signifikan dalam penyediaan pelayanan dasar. Pada Tahun 2009 Indonesia hanya berhasil mencapai 2 (dua) sasaran, sedangkan 6 (enam) sasaran mungkin dapat tercapai pada Tahun 2016, dan 4 (empat) sasaran sukar tercapai pada Tahun 2016. Pokoknya pada awal pemerintahan kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia belum tercatat sebagai *best performer* dalam pencapaian sasaran MDGs.

Beberapa kebijakan pemerintah yang baru, misalnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah sudah menerapkan asas desentralisasi untuk mempercepat upaya penciptaan kemakmuran secara adil dan merata antara daerah dan pusat. Desentralisasi tugas dan kewenangan tersebut membawa implikasi langsung terhadap kebijakan pembinaan dan pengembangan PNS agar aparatur negara di pusat dan di daerah secara keseluruhan memiliki kemampuan dan kapabilitas yang sama untuk melaksanakan tugas-tugas yang semakin berat tersebut.

Tapi desentralisasi pemerintahan yang dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun pertama Reformasi telah menciptakan suatu jaringan pemerintahan sub-nasional yang sangat besar dan kompleks, terdiri atas 33 (tiga puluh tiga) provinsi dan 497 (empat ratus sembilan puluh tujuh) kabupaten dan kota. Untuk memobilisasi jaringan yang besar tersebut guna mencapai sasaran-sasaran pembangunan nasional diperlukan Aparatur Negara yang profesional dan yang memiliki stabilitas yang tinggi. Untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara seperti

tersebut diperlukan netralitas, a□politisasi, dan independensi yang cukup besar.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya Publikasi Bank Dunia yang baru saja dirilis, *Investing in Indonesia's Institutions for Inclusive and Sustainable Development* menunjukkan konsekuensi dari transformasi Indonesia menjadi negara berpendapatan menengah. Untuk itu, Reformasi generasi kedua diperlukan untuk membangun kapasitas semua lembaga yang bergiat disektor publik.

Pembangunan Aparatur Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah pasca reformasi melalui Reformasi Birokrasi ternyata masih bersifat parsial dan tidak menyentuh isu pokok pembangunan kapasitas kelembagaan Aparatur Negara. Pendekatan parsial tersebut berdampak negatif pada kinerja Aparatur Negara seperti ditunjukkan oleh berbagai indikator yang diterbitkan oleh beberapa lembaga multilateral dan bilateral internasional. Misalnya, Indeks Efektivitas Pemerintahan yang dikeluarkan oleh Bank Dunia sejak 2002 menunjukkan trend naik selama 3 (tiga) tahun terakhir, tapi belum cukup signifikan.

1. Efektivitas Pemerintahan Masih Rendah

Indeks Efektivitas Pemerintahan Indonesia menunjukkan peningkatan dari 37,0 pada Tahun 2005, menjadi 38,9 pada Tahun 2006, dan 41,7 pada Tahun 2007. Indeks ini menunjukkan peningkatan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan membuat kebijakan yang paramater pengukurannya meliputi kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi aparat pemerintah, dan independensi PNS terhadap tekanan politik. Keseluruhan indeks tersebut mencerminkan kapasitas kelembagaan birokrasi pemerintah.

2. Pelayanan Publik Semakin Tertinggal Oleh Keperluan Publik

Penyelenggara pelayanan publik yang merupakan salah satu kewajiban konstitusional Pemerintah ternyata belum bebas sepenuhnya dari praktek ekonomi biaya tinggi dan praktek KKN yang belakangan ini terungkap dari kasus makelar hukum, makelar pajak, serta makelar lainnya.

Pelayanan publik dasar, antara lain transportasi publik, pendidikan wajib, pelayanan kesehatan, penyediaan air bersih, kebersihan, dan telekomunikasi, belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat pendapatan menengah, baik secara kuantitatif dan kualitatif.

Kinerja Indonesia dalam pencapaian 12 (dua belas) sasaran Pembangunan Milenium menunjukkan kurang mampunya birokrasi aparatur negara itu. Pada 2009 Indonesia hanya berhasil mencapai 2 (dua) sasaran, sedangkan 6 (enam) sasaran mungkin dapat tercapai pada 2016, dan 4 (empat) sasaran sukar tercapai pada Tahun 2016. Pokoknya pada awal pemerintahan kedua Presiden SBY, Indonesia belum tercatat sebagai *best performer* dalam pencapaian sasaran MDGs.

Untuk mempertahankan secara berkelanjutan prestasi yang telah dicapai dalam pembangunan demokratisasi dan untuk meningkatkan kinerja ekonomi nasional, sangat diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan Aparatur Sipil Negara yang berkemampuan tinggi dalam reformasi pemerintahan, menyelenggarakan pelayanan publik bermutu, dan mempersempit disparitas kemiskinan yang semakin lebar antar daerah. Peningkatan kapasitas tersebut hanya dapat terjadi bila Pemerintah

mengadakan reformasi sistem manajemen SDM Aparatur Negara dalam waktu 15-20 tahun ke depan.

Untuk menghasilkan Aparatur Sipil Negara seperti tersebut, Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara ini disusun untuk mengatur ketentuan pokok tentang pengaturan dan pengelolaan Aparatur Sipil Negara sebagai profesi bagi para pegawai negeri sipil yang bekerja pada semua instansi pemerintah pusat, sekretariat lembaga Negara, sekretariat lembaga nonkepentingan, instansi pemerintah daerah, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Rancangan Undang-Undang ini akan menerapkan sistem manajemen pegawai yang berbasis jabatan (*position based personnel management system*) sebagai pengganti sistem manajemen pegawai berbasis karir (*career based personnel management system*) yang diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

3. Kesejahteraan Pegawai Dan Pensiunan Pegawai Masih Belum Memadai

Kesejahteraan pegawai dan kesejahteraan pensiun pegawai merupakan bagian manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara yang hendak diperbaiki oleh melalui Rancangan Undang-Undang ini. Diharapkan dengan menerapkan sistem penggajian skala tunggal yang berbasis kinerja, ditambah dengan tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan regional, secara bertahap akan dapat ditingkatkan kesejahteraan pegawai Aparatur Sipil Negara. Dengan kesejahteraan yang lebih tinggi pemberantasan praktek KKN di instansi Pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan semakin ditingkatkan, sehingga tercipta Aparatur Sipil Negara yang bersih dari praktek KKN. Rancangan Undang-Undang ini juga mengusulkan perubahan terhadap sistem pensiun "*pay as you go*" yang sangat membebani APBN dan APBD menjadi sistem "*fully funded*" yang akan dilaksanakan terhadap semua pegawai Aparatur Sipil Negara yang diangkat pada 1 Januari 2012. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang diangkat sebelum 1 Januari 2012 akan tetap menggunakan sistem "*pay as you go*" sehingga Pemerintah tidak perlu menyediakan kapitalisasi Dana Pensiun yang sangat besar untuk membayar kewajiban yang lalai dipenuhi pemerintah untuk lebih kurang 2.4 juta pensiunan PNS dan untuk 4.7 juta PNS yang masih aktif pada saat ini.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN NASKAH AKADEMIK

1. Tujuan

Tujuan naskah akademik adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan landasan pemikiran yang obyektif dan komprehensif tentang pokok-pokok peraturan tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
- b. Memberikan arah dan ruang lingkup kebijakan dalam reformasi Aparatur Sipil Negara.
- c. Sebagai landasan pemikiran tentang Profil Aparatur Sipil Negara yang sesuai kekuatannya dengan tuntutan pemerintahan Negara yang demokratis, desentralistis, serta berkemampuan menyelenggarakan pelayanan publik serta tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang diperlukan oleh masyarakat yang lebih makmur serta mendukung daya saing nasional.

2. Kegunaan

Kegunaan Naskah Akademik adalah:

- a. Sebagai dasar konseptual dalam penyusunan pasal-pasal dan penjelasan RUU Aparatur Sipil Negara.
- b. Sebagai landasan pemikiran bagi anggota DPR dan Pemerintah dalam pembahasan RUU Aparatur sipil Negara.
- c. Sebagai rujukan bagi semua pihak, DPR, Pemerintah, serta pihak-pihak terkait dalam mereformasi Aparatur Sipil Negara.

D. METODOLOGI

Naskah Akademik ini dilakukan dengan pendekatan sebagai berikut:

1. *Yuridis normatif* melalui studi pustaka untuk menelaah sistem *Civil Service* yang diterapkan diberbagai Negara baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, pengkajian, dan referensi lainnya yang terkait dengan manajemen sumber daya manusia aparatur Negara.
2. *Yuridis empiris* yang dilakukan dengan menelaah data primer yang dikumpulkan langsung dari para pengelola sumber daya Aparatur Sipil Negara baik pada instansi pemerintah pusat maupun instansi pemerintah daerah.
3. Analisis data dilakukan melalui analisis kebijakan publik.

BAB II

MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR SIPIL NEGARA: KERANGKA TEORITIS DAN EMPIRIS

A. MANAJEMEN SUMBER DAYA APARATUR SIPIL NEGARA

Dalam dua dekade ini pengelolaan pegawai dalam organisasi telah bergeser dari pendekatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia. Secara ringkas Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses pengadaan sumber daya paling penting bagi suatu organisasi, yaitu sumber daya manusia, yang mencakup pengadaan sumber daya manusia yang diperlukan organisasi untuk mencapai tujuannya, mengembangkan kapasitasnya, memanfaatkan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki untuk mencapai tujuan organisasi, mempertahankan sumber daya terbaik dengan menerapkan sistem kompensasi yang sesuai dengan tanggungjawab dan kinerjanya dalam organisasi, serta menjamin loyalitas kepada organisasi melalui penyediaan jaminan kesejahteraan yang memadai baik pada saat aktif maupun setelah pensiun.

Sejak menyatakan kemerdekaannya sampai saat ini Indonesia masih menerapkan pendekatan “administrasi personalia” atau “administrasi kepegawaian” dalam pengelolaan pegawai yang menjalankan tugas-tugas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Negara. Dalam sistem pemerintahan yang relatif stabil dan pengelolaan sistem ekonomi nasional yang masih tertutup dan belum banyak persaingan, sistem administrasi kepegawaian seperti yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 relatif masih cukup memadai. Namun pada sistem pemerintahan Negara yang semakin demokratis, semakin desentralistis, dan ekonomi yang semakin terbuka, personalia yang dikelola dengan pendekatan “administrasi pegawai” terasa tidak lagi mampu mendukung sistem politik, sistem sosial, dan sistem ekonomi yang telah mengalami perubahan fundamental sejak gelombang Reformasi melanda Indonesia pada Tahun 1998.

Secara teoritis pendekatan Manajemen Sumber Daya Manusia (*Human Resource Management*) yang dipraktekkan secara luas pada organisasi bisnis di Indonesia dan di negara maju digunakan sebagai landasan teoritis Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara yang hendak ditetapkan dengan RUU Aparatur Sipil Negara.

RUU tentang Aparatur Sipil Negara ini mengusulkan pekerjaan pada instansi pemerintahan di tingkat nasional dan sub-nasional serta perwakilan Republik Indonesia ditetapkan sebagai profesi yang bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek penyalahgunaan wewenang seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, yang memiliki nilai-nilai dasar, kode etik, standar kualifikasi dan kompetensi tertentu yang pelaksanaannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara yang diterapkan dalam RUU ini.

Penelitian empiris tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia pada kurun waktu Tahun 1980-2000 telah memberikan perhatian yang amat besar pada pengaruh praktek Manajemen SDM terhadap kinerja organisasi, antara lain dengan variabel-variabel utama, peningkatan komitmen pegawai,

penurunan bolos²kerja dan pindah²kerja, peningkatan ketrampilan, yang menimbulkan efek positif, yaitu meningkatnya produktivitas kerja.

RUU Aparatur Sipil Negara ini menerapkan salah satu model terbaru Management Sumber Daya Manusia yaitu Model Konfigurasi (Configurational Model) yang mengasumsikan pentingnya kesesuaian antara “strategi” organisasi dengan kebijakan dan praktek Manajemen Sumber Daya Manusia.

Berlandaskan pada asumsi teoritis dan empiris sebagaimana diuraikan tadi, Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara yang diajukan dalam RUU bertujuan untuk menciptakan sumber daya Aparatur Sipil Negara Indonesia yang mampu mendukung secara efektif pelaksanaan strategi pelaksanaan tugas²tugas pemerintahan dan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan Pembangunan Nasional yaitu mewujudkan Indonesia yang Maju, Makmur dan Mandiri pada Tahun 2025.

Untuk mewujudkan Sumber Daya Aparatur Sipil Negara dengan jumlah, komposisi, dan mutu sesuai dengan “strategi” pemerintahan Negara dan pembangunan nasional sesuai dengan amanat UUD NKRI Tahun 1945, yang dilaksanakan secara terencana dan bertahap dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005²2024, arah kebijakan dalam penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa dari perspektif manajemen sumber daya aparatur sipil Negara adalah dengan menetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai suatu profesi terhormat yang bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek KKN, dan memiliki kualifikasi dan kompetensi yang diatur dengan peraturan perundang²undangan.

RUU Aparatur Sipil Negara mengandung ketentuan²ketentuan pokok tentang manajemen profesi Aparatur Sipil Negara yang mencakup ketentuan²ketentuan mengenai norma²norma dasar, etika profesi untuk Aparatur Sipil Negara, kualifikasi dan standar kompetensi untuk tiap²tiap jabatan dalam profesi Aparatur Sipil Negara, pengadaan, pembinaan, pemberhentian, penggajian dan kesejahteraan, dan penyelesaian sengketa antara pegawai dan atasan, serta tata kelembagaan yang mengatur profesi tersebut.

Unsur²unsur manajemen kepegawaian yang diatur dalam RUU ASN ini meliputi:

1. Kelembagaan Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara

RUU ASN ini disusun sebagai pelaksanaan dari UUD NKRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) yang menetapkan penyelenggara tertinggi pelaksanaan pemerintahan Negara termasuk fungsi pembinaan terhadap profesi Aparatur Sipil Negara dan dalam manajemen pengembangan sumber daya Aparatur Negara berada pada Presiden Republik Indonesia Dalam pelaksanaan pembinaan TNI sebagai Aparatur Militer Negara, Presiden mendelegasikan kewenangan administrasi dan personalia kepada Menteri Pertahanan, dan kewenangan penggunaan kekuatan militer kepada Panglima TNI. Dalam pembinaan Polri, Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Kapolri.

Dalam pembinaan pegawai ASN, sesuai ketetapan UUD NKRI Tahun 1945 Presiden dibantu oleh Menteri, KASN, LAN, dan BKN dengan rincian: 1) Menteri berkaitan dengan kewenangan perumusan kebijakan umum pendayagunaan Pegawai ASN; 2) KASN berkaitan dengan kewenangan perumusan kebijakan pembinaan profesi ASN dan pengawasan

pelaksanaannya pada Instansi dan Perwakilan; 3) LAN berkaitan dengan kewenangan penelitian dan pengembangan administrasi pemerintahan negara, pembinaan pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, dan penyelenggaraan Akademi Aparatur Sipil Negara; dan 4) BKN berkaitan dengan kewenangan pembinaan manajemen Pegawai ASN, penyelenggaraan seleksi nasional calon Pegawai ASN, pembinaan Pusat Penilaian Kinerja Pegawai ASN, pemeliharaan dan pengembangan Sistem Informasi Pegawai ASN, dan pembinaan pendidikan fungsional analisis kepegawaian.

Menteri berwenang menetapkan kebijakan pendayagunaan Pegawai ASN sebagai berikut: a) menetapkan analisis keperluan Pegawai ASN untuk semua Instansi dan Perwakilan; b) menetapkan klasifikasi jabatan Pegawai ASN; c) menetapkan skala penggajian dan tunjangan Pegawai ASN; d) menetapkan sistem pensiun Pegawai ASN; e) melakukan pemindahan Pegawai ASN antar-jabatan, antar-daerah, dan antar Instansi; f) memberhentikan Pegawai ASN yang diangkat sebagai Pejabat Negara dari jabatan organik ASN; g) mengaktifkan status kepegawaian Pegawai ASN yang telah menyelesaikan tugas sebagai Pejabat Negara; h) mengangkat kembali Pegawai ASN yang telah menyelesaikan masa bakti sebagai Pejabat Negara pada jabatan ASN; i) menindak Pejabat yang Berwenang atas penyimpangan terhadap tata cara manajemen Pegawai ASN yang ditetapkan dengan peraturan perundangundangan; dan j) mengoordinasi pelaksanaan tugas BKN dan LAN.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga negara yang bersifat *mandiri* dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan dan/atau intervensi kekuasaan negara. KASN dimaksud berwenang: a) menetapkan peraturan mengenai kebijakan pembinaan profesi ASN; b) melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan sebagaimana dimaksud dalam huruf a; c) melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran peraturan sebagaimana dimaksud dalam huruf a; dan d) melakukan manajemen kepegawaian (Aparatur) Eksekutif Senior. Selain wewenang di atas, KASN berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, Menteri, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan peningkatan kekuatan dan kemampuan ASN.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) berwenang: a) melakukan kegiatan pengkajian; b) merencanakan dan menyelenggarakan pembinaan pendidikan dan pelatihan untuk pengembangan kapasitas ASN; dan c) menyelenggarakan Akademi Aparatur Sipil Negara.

Adapun Badan Kepegawaian Negara (BKN) berwenang menyelenggarakan pembinaan manajemen kepegawaian ASN, seleksi nasional calon Pegawai ASN, menyelenggarakan Pusat Penilaian Kinerja Pegawai ASN, dan pembinaan pendidikan fungsional analisis kepegawaian.

BKN bertanggung jawab memelihara dan mengembangkan Sistem Informasi Pegawai ASN melalui: a) pengumpulan data dan pencatatan informasi Pegawai ASN; b) pemberian informasi data Pegawai ASN; dan c) penataan administrasi Pegawai ASN.

2. Pengadaan Pegawai ASN dan Pegawai Aparatur Eksekutif Senior

a. Pengadaan PNS dan PTTP

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menerapkan formasi dalam penerimaan PNS baru pada setiap tahun anggaran. Formasi adalah prakiraan jumlah pegawai baru yang harus diangkat untuk menggantikan PNS yang pensiun dan meninggalkan jabatan negeri karena meninggal, berhalangan tetap, atau diperhentikan baik secara terhormat maupun tidak terhormat. Jumlah formasi setiap tahun kira-kira 4% dari jumlah total PNS. Pada sistem formasi pengadaan PNS baru setiap tahun dilakukan berdasarkan tingkat dan jenis pendidikan calon. Akibatnya banyak terjadi ketidakcocokan antara keahlian yang diperlukan oleh jabatan dengan pegawai yang diterima untuk jabatan tersebut. Selain itu penggunaan sistem formasi telah menyuburkan praktek jual beli jabatan Aparatur Sipil Negara seperti ditunjukkan dalam penelitian Stein Kristiansen⁴ di beberapa daerah di Indonesia.

Untuk mengatasi praktek KKN tersebut dalam pengadaan pegawai ASN, RUU Aparatur Sipil Negara mengusulkan penerapan sistem pengadaan yang merupakan *best practices* di banyak Negara maju yaitu sistem pengadaan pegawai berbasis jabatan (*position based personnel management system*) dengan cara mengadakan seleksi terbuka bagi pegawai Aparatur Sipil Negara. Selanjutnya perlu dilakukan pemilahan yang tegas antara pegawai ASN yang menjalankan tugas dan fungsi manajemen kebijakan pemerintahan Negara dengan pegawai yang menjalankan fungsi pelayanan publik dasar seperti pendidikan, pelayanan kesehatan, serta fungsi pendukung manajemen kebijakan pemerintahan. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang menjalankan fungsi manajemen kebijakan pemerintahan Negara dalam RUU ini disebut Pegawai Sipil Negara. Pegawai ASN yang menjalankan fungsi pelayanan publik dalam RUU ini disebut Pegawai Tidak Tetap Pemerintah⁵. Seleksi calon pegawai dalam pengadaan dilakukan dengan menerapkan prinsip merit melalui perbandingan obyektif antara kualifikasi dan kompetensi yang dipersyaratkan untuk setiap jabatan dengan kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki oleh calon.

Prinsip dasar yang harus dipegang teguh dalam pengadaan PNS dan PTTP baru adalah:

- 1) Kebijakan tentang pengadaan tidak boleh menguntungkan sekelompok orang atau pribadi tertentu.
- 2) Seluruh proses pengadaan harus dilakukan secara transparan.
- 3) Semua calon memiliki hak yang sama dalam proses pengadaan.
- 4) Semua calon yang memenuhi syarat kualifikasi dan kompetensi memiliki hak yang sama untuk diterima sebagai calon pegawai ASN.
- 5) Tidak diskriminatif baik terhadap suku, agama, ras, gender, dan tempat tinggal.
- 6) Tim penilai harus berlaku adil dan dibuktikan dengan sumpah.

Pengadaan calon Pegawai ASN merupakan kegiatan untuk mengisi jabatan yang lowong. Pengadaan calon Pegawai ASN di Instansi dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh

⁴ Kristiansen, Stein. *Recovering the costs of power: Corruption in local political and civil service positions in Indonesia*. Jakarta. CSIS. 2009.

⁵ Dalam rapat-rapat Panja muncul usulan nama lain seperti Pegawai Negeri Tidak Tetap (PNTT), dan Pegawai Pemerintah (PP). Tetapi Panja RUU-ASN sepakat menggunakan nama Pegawai Tidak Tetap Pemerintah (PTTP) untuk jenis pegawai ASN yang ditetapkan dengan UU Guru dan Dosen, serta undang-undang lainnya.

Menteri. Pengadaan calon Pegawai ASN dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi Pegawai ASN.

Seleksi penerimaan calon Pegawai ASN dilaksanakan secara nasional oleh BKN untuk mengevaluasi secara obyektif kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar secara jujur, obyektif, transparan, akuntabel, dan melalui kompetisi yang sehat. Peserta seleksi calon Pegawai ASN yang lulus berhak menerima tanda lulus sebagai calon Pegawai Aparatur Sipil Negara. Calon Pegawai ASN yang mendapatkan tanda lulus dari BKN berhak mendaftarkan diri untuk mengikuti seleksi calon Pegawai ASN yang diselenggarakan oleh Instansi dan Perwakilan yang terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu seleksi administrasi, seleksi umum, dan seleksi khusus. Seleksi administrasi dilaksanakan oleh Instansi masing-masing untuk memeriksa kelengkapan persyaratan. Seleksi khusus diselenggarakan oleh Instansi dan Perwakilan dilakukan dengan membandingkan secara obyektif kualifikasi dan kompetensi yang dipersyaratkan jabatan dengan kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki pelamar untuk mendapatkan pelamar yang memiliki kualifikasi dan kompetensi yang paling sesuai dengan yang diperlukan untuk jabatan yang hendak diisi.

b. Pengadaan Pegawai Aparatur Eksekutif Senior

Untuk menghasilkan kader pemimpin birokrasi publik secara sistematis dan berkesinambungan, RUU Aparatur Sipil Negara mengusulkan pembentukan suatu Aparatur Eksekutif Senior (AES) sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara. Pegawai AES berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan golongan IV/c sampai dengan IV/f yang dipilih sebagai pegawai AES karena menonjol dalam kepemimpinan, menunjukkan keteladanan dalam pengamalan nilai-nilai dasar Aparatur Sipil Negara, berpengalaman luas dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah diberbagai sektor, dan bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan fungsinya.

AES merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia yang anggotanya adalah para pejabat karir yang menduduki jabatan langsung di bawah Pejabat Eksekutif yang berstatus sebagai Pejabat Negara. Para pejabat tersebut diharapkan menjadi penggerak reformasi birokrasi untuk meningkatkan kinerja pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, meningkatkan integritas instansi pemerintahan, dan dalam membangun tata pemerintahan yang baik.

Pegawai AES yang bertugas sebagai eksekutif dan berstatus PNS dan yang bertugas sebagai ahli (non-eksekutif) dan berstatus PP adalah pegawai Aparatur Sipil Negara R.I. yang dapat ditempatkan diseluruh Indonesia. Jumlah total pegawai AES, yang memegang jabatan eksekutif maupun non-eksekutif, yang memiliki Gol IV/c sampai IV/f (Gol IV/f adalah diusulkan untuk jabatan Wakil Menteri, Wakil Gubernur, Sekretaris Jenderal, Sekretaris Utama, dan Sekretaris Daerah Provinsi).

Tujuan Pembentukan AES

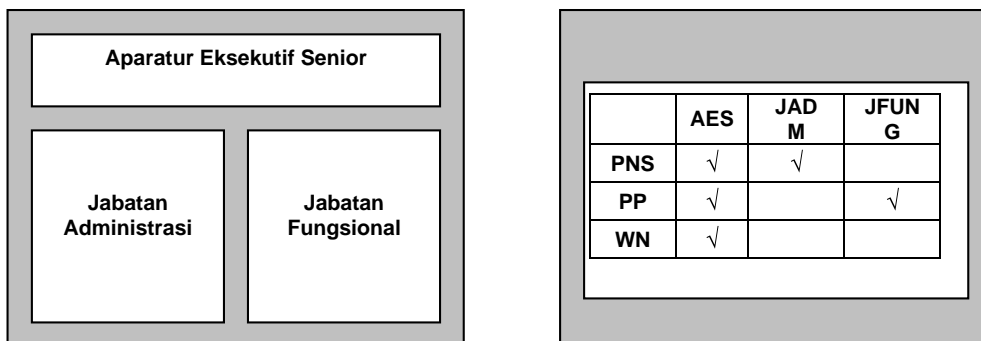
- Memperbaiki manajemen cabang eksekutif Pemerintahan.

- Menyeleksi dan mengembangkan kader eksekutif senior pemerintahan yang memiliki kemampuan tinggi dalam kepemimpinan dan manajemen pemerintahan.
- Memberikan tanggungjawab kepada AES atas kinerja individual dan organisasi.
- Menerapkan sistem penggajian, penugasan, dan promosi atas dasar kinerja.
- Menyediakan sistem eksekutif sesuai dengan kepentingan publik dan bebas dari intervensi politik.

Jabatan Pada AES

AES mencakup jabatan struktural (manajerial), pengawasan, dan spesialis, yang memerlukan standar kompetensi 7-9 dalam Klasifikasi Nasional Kualifikasi Indonesia (KNKI). Jabatan dengan kualifikasi 7-9 memerlukan pendidikan S2 dan S3 dalam bidang yang relevan, pelatihan, pengalaman dan prestasi kerja yang tinggi, dan dalam PGPS merupakan jabatan dengan Gol IV/c ke atas, dan tidak tergolong sebagai Pejabat Negara. AES merupakan pejabat puncak pada Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional.

Dalam sistem administrasi kepegawaian yang berlaku saat ini, jabatan pada AES mencakup jabatan Eselon 1 dan Eselon 2 atau yang disetarakan.



Pengadaan pegawai AES

Pengadaan pegawai AES dilakukan terpisah dari pengadaan PNS dan PP. PNS yang menduduki jabatan Administrasi dan PP yang menduduki jabatan Fungsional yang memenuhi persyaratan dapat mengikuti seleksi pegawai AES. PNS dan PP yang memenuhi kualifikasi dan memiliki kompetensi yang diperlukan dapat mengikuti seleksi calon pegawai AES yang lowong. Sesuai peraturan yang berlaku, calon dari dunia bisnis atau organisasi non-pemerintah yang memiliki kualifikasi dan kompetensi yang sesuai juga dapat mengikuti seleksi calon pegawai AES. Jumlah pegawai AES pada jabatan struktural eksekutif lebih kurang berjumlah 6.500 orang (Gol IV/c sampai IV/e yang menduduki eselon 1 dan 2. Disamping itu pegawai Jabatan Fungsional yang menjalankan tugas penelitian dan perekayasa, perencanaan, analisis kebijakan, analisis anggaran, dan yang sejenis, dapat ditetapkan sebagai pegawai AES non-struktural. Jumlah total pejabat yang dikategorikan sebagai pegawai AES pada instansi di Pusat dan daerah kira-kira berjumlah 30.000 orang.

3. Jabatan dan Penempatan

Dalam praktek sehari-hari kebutuhan pegawai tidak harus selalu dipenuhi dengan pengadaan pegawai baru, tetapi dapat juga dilakukan melalui penugasan pegawai dari unit lain dalam suatu Instansi, melalui pemindahan antara instansi, atau melalui pemindahan antar daerah. Mutasi pegawai dari suatu pekerjaan atau jabatan ke pekerjaan dan jabatan lain biasanya disebut penempatan. Oleh Werther dan Davis (2003:261) penempatan atau mutasi atau pemindahan pegawai antar unit, antar instansi, dan antar lokasi seperti tersebut diartikan sebagai “penugasan atau penugasan kembali seorang pegawai pada suatu pekerjaan yang baru.”

Penempatan seorang pegawai ASN pada jabatan pada suatu jabatan maupun mutasi pada jabatan lain, harus dilakukan sesuai prinsip merit, artinya harus sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki oleh pegawai ASN, tidak boleh karena pertimbangan-pertimbangan lainnya.

Pegawai ASN diangkat dalam jabatan tertentu pada Instansi dan Perwakilan. Pengangkatan dan penetapan Pegawai ASN dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan obyektif antara kualifikasi dan kompetensi pegawai dengan kualifikasi dan kompetensi yang diperlukan untuk jabatan. Setiap jabatan tertentu dimaksud dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan ASN yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja. Klasifikasi jabatan memuat jenis dan kategori jabatan pada Instansi dan Perwakilan ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan satuan organisasi (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974).

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, jabatan dibagi menjadi jabatan struktural dan fungsional.

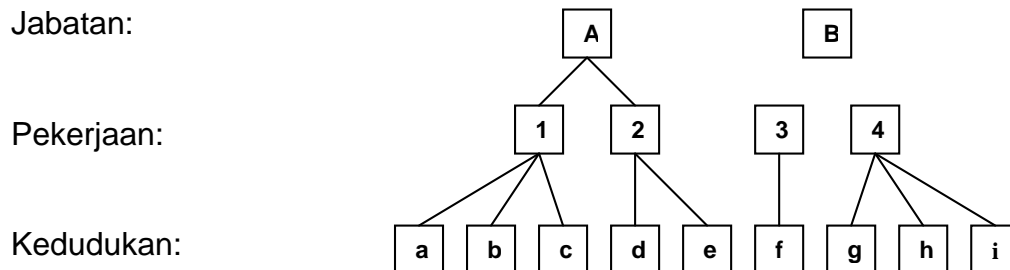
- a. Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas diatur dan ada dalam susunan organisasi dari instansi yang bersangkutan, misalnya: sekretaris jenderal, kepala bagian, kepala sub direktorat, kepala seksi, dan sebagainya.
- b. Jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara jelas disebutkan atau digambarkan dalam bagan susunan organisasi instansi yang bersangkutan, tetapi jabatan itu harus ada karena fungsinya yang memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas instansi yang bersangkutan. Jabatan fungsional dibagi dalam dua kelompok yaitu: 1) jabatan fungsional khusus (JFK) adalah jabatan yang hanya ada pada instansi pemerintah tertentu yang didasarkan pada keahlian substantif. Contoh: Dokter, Peneliti, Guru, Penyuluh Pertanian, Analis Kepegawaian, dan lain-lain. Pada umumnya JFK khusus memiliki angka kredit sebagai syarat kenaikan pangkat dan tunjangan jabatan; 2) jabatan fungsional umum (JFU) adalah jabatan yang ada atau mungkin ada pada setiap instansi pemerintah. JFU bersifat fasilitatif, yaitu menunjang pelaksanaan tugas pokok instansi pemerintah yang bersangkutan. Contoh: sopir, pengetik, sekretaris, dan lain-lain.

Jabatan sering dikaitkan dengan pekerjaan dan kedudukan. Pekerjaan adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam suatu organisasi. Adapun kedudukan adalah sekelompok tugas yang dikerjakan oleh seseorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Misalnya, suatu departemen atau LPNK

memiliki 1000 PNS maka dalam instansi tersebut terdapat 1.000 kedudukan tanpa memandang jenis pekerjaannya.

Hubungan antara, jabatan, pekerjaan, dan kedudukan secara skematis dapat dilihat pada bagan dibawah ini:

Gambar 1.
Bagan Hubungan Jabatan Dengan Pekerjaan,
dan Kedudukan Pada Suatu Unit Organisasi



Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Berikut tabel jenis Jabatan Fungsional Khusus yang diberikan tunjangan:

Tabel 1. Daftar Nama Jabatan Fungsional Khusus Tahun 2010

NO	JABATAN FUNGSIONAL	INSTANSI PEMBINA	RUMPUN JABATAN	PERPRES
1	2	3	4	5
1.	Arsiparis	Arsip Nasional Republik Indonesia	Arsiparis, Pustakawan dan yang berkaitan	46/2007
2.	Agen	Badan Intelijen Negara	Penyidik dan Detektif	48/2007
3.	Analisis Kepegawaian	Badan Kepegawaian Negara	Manajemen	45/2007
4.	Pengamat Meteorologi dan Geofisika	Badan Meteorologi dan Geofisika	Fisika, Kimia dan yang berkaitan	56/2007
5.	Pengawas Farmasi dan Makanan	Badan Pengawas Obat dan Makanan	Pengawas Kualitas dan Keamanan	52/2007
6.	Pengawas Radiasi	Badan Pengawas Tenaga Nuklir	Fisika, Kimia dan yang berkaitan	57/2007
7.	Perencana	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Manajemen	44/2007
8.	Pranata Komputer	Badan Pusat Statistik	Kekomputeran	39/2007
9.	Statistisi	Badan Pusat Statistik	Matematika, Statistika dan yang berkaitan	40/2007
10.	Pranata Nuklir	Badan Tenaga Atom Nasional	Fisika, Kimia dan yang berkaitan	55/2007
11.	Surveyor Pemetaan	BAKOSURTANAL	Arsitek, Insinyur dan yang berkaitan	37/2007
12.	Penyuluh Keluarga Berencana	BKKBN	Ilmu Sosial dan yang berkaitan	64/2007
13.	Auditor	BPK dan BPKP	Akuntan dan Anggaran	66/2007
14.	Perekayasa	BPPT	Peneliti dan Perekayasa	31/2007
15.	Teknisi Penelitian dan Perekayasa	BPPT	Peneliti dan Perekayasa	31/2007
16.	Jaksa	Kejaksaan Agung		
17.	Penyuluh Agama	Kementerian Agama	Keagamaan	59/2007
18.	Penghulu	Kementerian Agama	Keagamaan	73/2007
19.	Penyelidik Bumi	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Arsitek, Insinyur dan yang berkaitan	38/2007
20.	Pengamat Gunung Api	Kementerian Energi dan	Fisika, Kimia dan	67/2007

NO	JABATAN FUNGSIONAL	INSTANSI PEMBINA	RUMPUN JABATAN	PERPRES
		Sumber Daya Mineral	yang berkaitan	
21.	Inspektur Ketenagalistrikan	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Pengawas Kualitas dan Keamanan	
22.	Inspektur Minyak dan Gas Bumi	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Pengawas Kualitas dan Keamanan	
23.	Inspektur Tambang	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Pengawas Kualitas dan Keamanan	
24.	Pamong Budaya	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	Penerangan dan Seni Budaya	74/2007
25.	Pemeriksa Merk	Kementerian Hukum dan HAM	Hak Cipta, Paten dan Merek	41/2007
26.	Pemeriksa Paten	Kementerian Hukum dan HAM	Hak Cipta, Paten dan Merek	41/2007
27.	Perancang Peraturan Perundang-undangan	Kementerian Hukum dan HAM	Hukum dan Peradilan	43/2007
28.	Penyuluh Kehutanan	Kementerian Kehutanan	Ilmu Hayat	33/2007
29.	Pengendali Ekosistem Hutan	Kementerian Kehutanan	Ilmu Hayat	34/2007
30.	Polisi Kehutanan	Kementerian Kehutanan	Penyidik dan Detektif	49/2007
31.	Pengawas Benih Ikan	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Ilmu Hayat	32/2007
32.	Pengawas Perikanan	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Ilmu Hayat	32/2007
33.	Pengendali Hama dan Penyakit Ikan	Kem. Kelautan dan Perikanan	Ilmu Hayat	32/2007
34.	Apoteker	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
35.	Asisten Apoteker	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
36.	Bidan	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
37.	Dokter	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
38.	Dokter Gigi	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
39.	Epidemiologi Kesehatan	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
40.	Entomolog Kesehatan	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
41.	Fisioterapis	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
42.	Nutrisionis	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
43.	Penyuluh Kesehatan Masyarakat	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
44.	Perawat	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
45.	Perawat Gigi	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
46.	Perekam Medis	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
47.	Pranata Laboratorium Kesehatan	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
48.	Radiografer	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
49.	Sanitarian	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
50.	Teknik Elektromedis	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
51.	Administrator Kesehatan	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	54/2007
52.	Okupasi Terapis	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	
53.	Refraksionis Optisien	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	
54.	Terapis Wicara	Kementerian Kesehatan	Kesehatan	
55.	Ortosis Protesis	Kementerian Kesehatan	Operator alat-alat dan elektronik	
56.	Pemeriksa Bea dan Cukai	Kementerian Keuangan	Imigrasi, Pajak dan Ass Profesor yang berkaitan	53/2007
57.	Pemeriksa Pajak	Kementerian Keuangan	Imigrasi, Pajak dan Ass Profesor yang berkaitan	53/2007
58.	Penilai Pajak Bumi dan Bangunan	Kementerian Keuangan	Ass Profesor yang berhubungan dengan keuangan dan penjualan	73/2007
59.	Adikara Siaran	Kementerian Keuangan		
60.	Andalan Siaran (AS)	Kementerian Keuangan		
61.	Penyuluh Pajak	Kementerian Keuangan	Imigrasi, Pajak dan Ass Profesor yang berkaitan	
62.	Teknisi Siaran	Kementerian Keuangan		
63.	Diplomat	Kementerian Luar Negeri		
64.	Teknik Jalan dan Jembatan	Kementerian Pekerjaan Umum	Arsitek, Insinyur dan yang berkaitan	36/2007
65.	Teknik Pengairan	Kementerian Pekerjaan	Arsitek, Insinyur dan	36/2007

NO	JABATAN FUNGSIONAL	INSTANSI PEMBINA	RUMPUN JABATAN	PERPRES
		Umum	yang berkaitan	
66.	Teknik Penyehatan Lingkungan	Kementerian Pekerjaan Umum	Arsitek, Insinyur dan yang berkaitan	36/2007
67.	Teknik Tata Bangunan dan Perumahan	Kementerian Pekerjaan Umum	Arsitek, Insinyur dan yang berkaitan	36/2007
68.	Dosen	Kementerian Pendidikan Nasional	Pendidikan tingkat Pendidikan Tinggi	65/2007
69.	Pamong Belajar	Kementerian Pendidikan Nasional	Pendidikan Lainnya	
70.	Pengawas Sekolah	Kementerian Pendidikan Nasional	Pendidikan Lainnya	
71.	Penilik	Kementerian Pendidikan Nasional	Pendidikan Lainnya	
72.	Guru	Kementerian Pendidikan Nasional		
73.	Penera	Kementerian Perdagangan	Pengawas Kualitas dan Pengawas	
74.	Pengawas Keselamatan Pelayaran	Kementerian Perhubungan	Teknisi dan Pengontrol Kapal dan Pesawat	
75.	Pengendali Frekuensi Radio	Kementerian Perhubungan	Operator alat-alat optik dan elektronik	
76.	Penguji Kendaraan Bermotor	Kementerian Perhubungan	Pengawas Kualitas dan Keamanan	
77.	Teknisi penerbangan	Kementerian Perhubungan	Teknisi dan Pengontrol Kapal dan Pesawat	
78.	Penyuluh Perindustrian dan Perdagangan	Kementerian Perindustrian	Ilmu Sosial yang berkaitan	60/2007
79.	Penguji Mutu Barang	Kementerian Perindustrian	Pengawas Kualitas dan Keamanan	
80.	Medik Veteriner	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
81.	Paramedik Veteriner	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
82.	Pengawas Benih Tanaman	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
83.	Penyuluh Pertanian	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
84.	Pengawas Bibit Ternak	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
85.	Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
86.	Pengawas Mutu Pakan	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
87.	Pengawas Mutu Hasil Pertanian	Kementerian Pertanian	Ilmu Hayat	32/2007
88.	Pekerja Sosial	Kementerian Sosial	Ilmu Sosial dan yang berkaitan	61/2007
89.	Perantara Hubungan Industrial	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Hukum dan Peradilan	42/2007
90.	Pengawas Ketenagakerjaan	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Pengawas Kualitas dan Keamanan	51/2007
91.	Instruktur	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Pendidikan lainnya	58/2007
92.	Pengantar Kerja	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Ilmu Sosial dan yang berkaitan	62/2007
93.	Penggerak Swadaya Masyarakat	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Ilmu Sosial dan yang berkaitan	63/2007
94.	Pengendalian Dampak Lingkungan	Kementrian Negara Lingkungan Hidup	Ilmu Hayat	35/2007
95.	Widyaiswara	Lembaga Administrasi Negara	Pendidikan lainnya	59/2007
96.	Peneliti	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Matematika, Statistika dan yang berkaitan	30/2007
97.	Pranata Hubungan Masyarakat	Lembaga Informasi Nasional	Penerangan dan Seni Budaya	29/2007
98.	Operator Transmisi Sandi	Lembaga Sandi Negara	Kesehatan	
99.	Sandiman	Lembaga Sandi Negara	Penyidik dan Detektif	
100.	Pustakawan	Perpustakaan Nasional	Arsiparis, Pustakawan dan yang berkaitan	47/2007
101.	Penerjemah	Sekretariat Negara	Manajemen	

4. Pengembangan Karir Pegawai ASN

Pegawai ASN sebagai modal utama Aparatur Negara merupakan unsur vital yang sangat menentukan dalam pencapaian tujuan Negara dan tujuan politik pemerintah. Karena itu salah satu tugas utama pengembangan sumber daya ASN adalah mempersiapkan calon pegawai ASN agar mampu menjalankan tugas dan fungsi dari jabatan yang diberikan kepadanya secara profesional, dan selalu mengembangkan kapasitas pegawai ASN agar selalu maju dalam menjalankan tugasnya.

Salah satu peran pegawai ASN yang sangat ditekankan dalam RUU ASN ini adalah menjadi unsur perekat NKRI. Untuk membangun peran tersebut serta guna membangun kualitas kepemimpinan pada jabatan publik, pegawai baru Aparatur Eksekutif, Aparatur fungsional khususnya yang menjalankan fungsi penegakan hukum, yaitu hakim, jaksa, dan anggota Polri, diwajibkan untuk mengikuti pendidikan Aparatur Sipil Negara sebelum ditempatkan pada jabatan masing-masing. Pendidikan tersebut dilakukan oleh Akademi Aparatur Sipil Negara, yang secara administratif maupun teknis akademik berada di bawah LAN.

Pegawai Aparatur Administrasi wajib mengikuti Diklat Pra-jabatan yang diselenggarakan oleh Pusdiklat Regional LAN, Pusdiklat Pemprov, atau Pusdiklat Kementerian dan Lembaga Non-kementerian, dengan menggunakan kurikulum yang dikembangkan oleh LAN.

5. Promosi dan Penilaian Kinerja

Setiap Pegawai ASN berhak memperoleh pengembangan kompetensi dan promosi (dinaikkan jabatannya) secara kompetitif. Promosi pegawai ASN dilaksanakan berdasarkan hasil penilaian kompetensi, integritas, moralitas oleh Tim Penilai Kinerja Pegawai ASN.

Kompetensi meliputi: 1) kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis; 2) kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural/manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan 3) kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Integritas diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai-nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.

Promosi dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi yang dimiliki calon dengan kompetensi yang dipersyaratkan untuk jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, serta pertimbangan dari Tim Penilai Kinerja Pegawai ASN pada Instansi masing-masing, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap Pegawai ASN yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi. Promosi Pegawai Jabatan Administratif dan Pegawai Jabatan Fungsional dilakukan oleh Pejabat yang Berwenang setelah mendapat pertimbangan Tim Penilai Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara pada Instansi masing-masing.

Promosi tersebut merupakan salah satu bentuk pengembangan karier ASN yang dilaksanakan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Tim Penilai Kinerja Pegawai ASN dibentuk oleh pimpinan Instansi masing-masing yang akan diatur dalam Peraturan KASN.

Untuk penilaian kinerja Pegawai ASN, kewenangannya ada pada Pejabat yang Berwenang pada Instansi masing-masing. Penilaian kinerja Pegawai ASN didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari Pegawai ASN. Penilaian kinerja Pegawai ASN dapat juga dilakukan oleh bawahan kepada atasannya. Penilaian kinerja Pegawai ASN dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit/organisasi, dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, dan manfaat yang dicapai.

Penilaian kinerja Pegawai ASN dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipasi, dan transparan. Hasil penilaian kinerja Pegawai ASN disampaikan kepada Tim Penilai Kinerja Pegawai ASN. Hasil penilaian kinerja Pegawai ASN dimanfaatkan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan aparatur, dan untuk selanjutnya dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan.

6. Penggajian, Tunjangan, Kesejahteraan Sosial dan Penghargaan bagi Pegawai ASN

Salah satu unsur manajemen Aparatur Sipil Negara adalah penggajian, tunjangan, kesejahteraan, dan penghargaan. Gaji, tunjangan, dan kesejahteraan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya sekaligus merupakan hak pegawai ASN.

Gaji harus dapat memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan Pegawai ASN. Gaji dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain gaji, pemerintah daerah dapat memberikan tunjangan kepada Pegawai ASN di daerah sesuai dengan tingkat kemahalan. Dalam pemberian tunjangan, Pemerintah Daerah wajib mengukur tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerahnya masing-masing. Tunjangan daerah tersebut dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diatur dengan peraturan daerah.

Selain gaji dan tunjangan, Pemerintah memberikan jaminan sosial kepada Pegawai ASN yang dimaksudkan untuk menyejahterakan Pegawai ASN.

Pegawai ASN yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugasnya dianugerahkan tanda kehormatan Satyalencana. Tanda kehormatan diberikan secara selektif hanya kepada Pegawai ASN yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Setiap penerima tanda kehormatan berhak atas penghormatan dan penghargaan dari negara. Penghormatan dan penghargaan dapat berupa: 1) pengangkatan atau kenaikan jabatan secara istimewa; 2) pemberian sejumlah uang sekaligus atau berkala; dan/atau 3) hak protokol dalam acara resmi dan acara kenegaraan.

Hak memakai Satyalencana dicabut apabila Pegawai ASN yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian

tidak dengan hormat sebagai Pegawai ASN atau tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pencabutan tanda kehormatan ditetapkan dengan Keputusan Presiden setelah mendengar pertimbangan Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan atas usul Pejabat yang Berwenang.

7. Pemberhentian Pegawai ASN

Pegawai ASN diberhentikan dengan hormat karena: 1) meninggal dunia; 2) atas permintaan sendiri; 3) mencapai batas usia pensiun; 4) perampingan organisasi; atau 5) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

Pegawai ASN diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena: 1) melanggar sumpah/janji dan sumpah/janji jabatan, tidak setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Pegawai ASN diberhentikan tidak dengan hormat karena: 1) melakukan penyelewengan terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan; atau 3) melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat.

Pegawai ASN diberhentikan sementara karena menjadi tersangka melakukan tindak pidana kejahatan sampai mendapat putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pensiun ASN dan pensiun janda/duda diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas pengabdian ASN.

- a. Pegawai ASN yang berhenti dengan hormat berhak menerima pensiun apabila telah mencapai batas usia pensiun.
- b. Pegawai ASN yang telah mencapai batas usia pensiun, diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai ASN.
- c. Usia pensiun bagi Pegawai (Aparatur) Eksekutif Senior adalah 60 (enam puluh) tahun.
- d. Usia pensiun bagi Pegawai Jabatan Administratif adalah 58 (lima puluh delapan) tahun.

Sumber pembiayaan pensiun berasal dari iuran Pegawai ASN yang bersangkutan dan pemerintah selaku pemberi kerja dengan perbandingan 1:2 (satu banding dua). Pengelolaan dana pensiun diselenggarakan oleh pihak ketiga berdasarkan peraturan perundangundangan.

8. Perlindungan

Pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja terhadap Pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlindungan hukum meliputi

perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum secara cuma-cuma terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sampai putusan terhadap perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap. Perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja meliputi perlindungan terhadap resiko gangguan keamanan kerja, kecelakaan kerja, kebakaran pada waktu kerja, bencana alam, kesehatan lingkungan kerja, dan/atau risiko lain.

9. Hak Menduduki Jabatan Negara

Pegawai ASN yang mencalonkan diri untuk jabatan politik mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai ASN sejak masa pencalonan. Pegawai ASN yang diangkat pada jabatan negara diberhentikan sementara dari jabatan yang didudukinya dan tidak kehilangan status sebagai Pegawai ASN. Pegawai ASN yang tidak menjabat lagi pada jabatan negara diangkat kembali sebagai Pegawai ASN. Pegawai (Aparatur) Eksekutif Senior yang tidak menjabat lagi pada jabatan negara diangkat kembali untuk menduduki jabatan administratif atau jabatan fungsional. Ketentuan lebih lanjut mengenai Pegawai ASN yang menduduki jabatan politik dan jabatan negara diatur dengan Peraturan Menteri.

10. Organisasi

Pegawai ASN yang berstatus PNS dapat membentuk Asosiasi Korps Pegawai Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia yang bersifat non-kedinasan untuk menyampaikan aspirasinya. Pegawai ASN yang berstatus Pegawai Pemerintah dapat membentuk Serikat Pegawai Pemerintah untuk menyampaikan aspirasinya. Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi ASN yang berstatus PNS dan pegawai Pemerintah diatur dengan Peraturan Menteri.

11. Sistem Informasi ASN dan Penyelesaian Sengketa

Untuk menjamin efisiensi, efektivitas, dan akurasi pengambilan keputusan dalam manajemen ASN diperlukan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara. Sistem informasi Aparatur Sipil Negara diselenggarakan secara nasional dan terintegrasi antar berbagai Instansi. Untuk menjamin keterpaduan dan akurasi data dalam Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara, setiap Instansi wajib memutakhirkan data secara berkala dan menyampaikannya kepada BKN. Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara sebagaimana berbasiskan teknologi informasi yang mudah diaplikasikan, mudah diakses dan memiliki sistem keamanan yang dipercaya. BKN bertanggung jawab atas penyimpanan informasi yang telah dimutakhirkan oleh Instansi serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara.

Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara memuat sejumlah informasi dan data Pegawai ASN. Data Pegawai ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: 1) data riwayat hidup; 2) riwayat pendidikan formal dan non formal; 3) riwayat jabatan dan kepangkatan; 4) riwayat penghargaan/tanda jasa/tanda kehormatan; 5) riwayat pengalaman berorganisasi; 6) riwayat gaji; 7) riwayat pendidikan dan latihan; 8) daftar penilaian pekerjaan; dan 9) surat keputusan.

Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif dan Peradilan Tata Usaha Negara. Upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan

dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum. Banding administratif diajukan kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif diatur dengan Peraturan Pemerintah.

B. REFORMASI APARATUR NEGARA

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2024 menetapkan pada Tahun 2025 sudah harus berhasil dicapai:

- a. penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- b. kualitas pelayanan publik;
- c. kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
- d. profesionalisme SDM aparatur negara yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antar daerah dan antar pusat dan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Dengan demikian pada Tahun 2025 diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara. Untuk mencapai kondisi sebagaimana dirumuskan dalam RPJP Tahun 2005-2024 perlu dilakukan Reformasi Aparatur Negara sebagai upaya meningkatkan kekuatan dan kemampuan SDM Aparatur Negara secara sistematis dan terencana agar terbangun Birokrasi Publik yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik bermutu, mendukung pemerintahan demokratis, dan meningkatkan daya saing nasional dalam ekonomi pasar sosial terbuka (*open social market economy*).

Kekuatan utama Aparatur Negara terdiri dari anggota Aparatur Sipil Negara Pegawai Negeri Sipil (PNS), 363.000 anggota Polri, dan 361.823 anggota TNI. Anggota Aparatur Sipil Negara, yang dalam Rancangan Undang-Undang ini dinamakan Pegawai Negara Sipil, terdiri dari 4,7 juta orang dengan komposisi sebagai berikut:

- 246.000 pegawai negeri yang menduduki jabatan struktural,
- 2.750.000 pegawai jabatan fungsional, terutama pendidik dan tenaga kependidikan, tenaga medis dan paramedis, peneliti dan perekayasa, serta jabatan fungsional lainnya.
- 1.700.000 pegawai yang menduduki jabatan tata usaha atau staf administrasi.

SDM Aparatur Sipil Negara tersebut belum mencakup anggota TNI dan anggota Polri. Aparatur Negara tersebut merupakan kekuatan nasional yang sangat besar yang bila dikembangkan kemampuannya akan menggerakkan seluruh komponen bangsa guna merealisasikan pemerintahan demokratis serta menciptakan kesejahteraan bagi segenap bangsa dan seluruh tanah air.

Untuk membangun kapasitas SDM Aparatur Negara yang besar tersebut RPJM Tahun 2010-2014 bidang Aparatur Negara menetapkan tujuan pembangunan

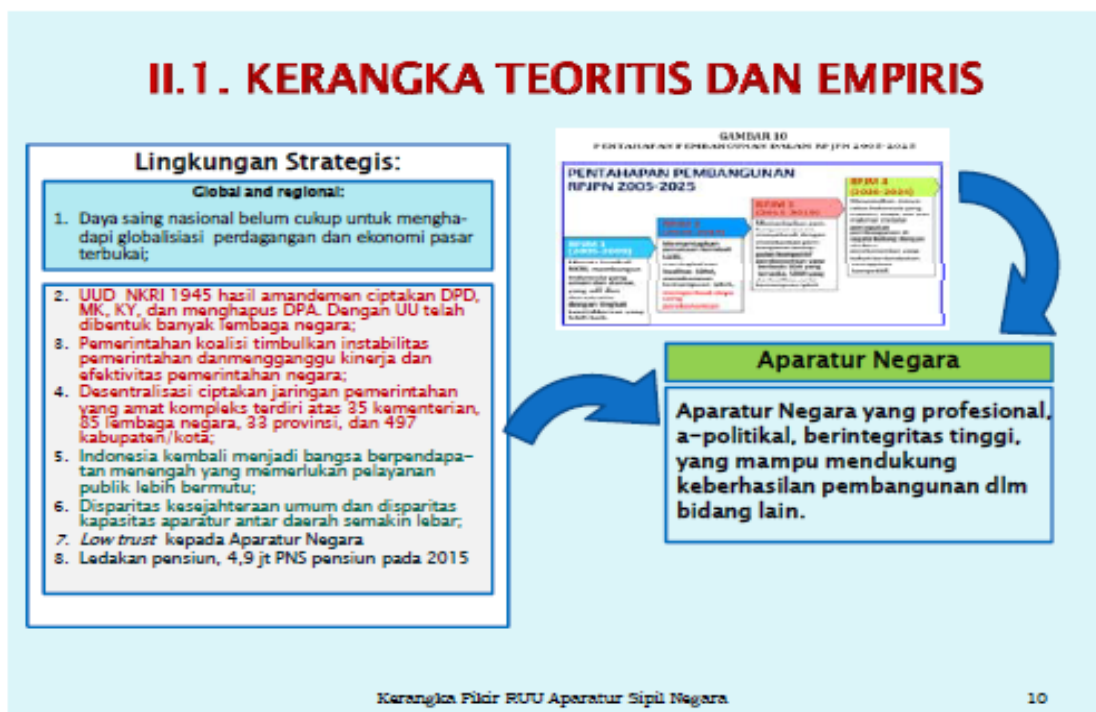
bidang tersebut adalah membangun Aparatur Negara Indonesia profesional dan bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktek KKN yang mampu:

- menyelenggarakan pelayanan publik bermutu bagi masyarakat yang memerlukannya.
- menyelenggarakan tata pemerintahan yang transparan dan akuntabel.
- memiliki kapasitas tinggi untuk mencapai tujuan politik pemerintahan negara, dan
- melaksanakan reformasi birokrasi.

Untuk mencapai 4 (empat) tujuan tersebut ditetapkan 13 (tiga belas) sub-program dan salah satunya adalah Subprogram Pengembangan profesionalisme, netralitas dan kesejahteraan SDM Aparatur Negara. Sub-program RPJM Tahun 2010-2014 tersebut ruang lingkupnya amat terbatas dan mungkin tidak memiliki dukungan politik dan finansial yang cukup besar untuk membangun 4,7 juta SDM Aparatur Sipil Negara yang berstatus PNS agar memiliki profesionalitas dan kapasitas yang diperlukan untuk mendukung sistem politik demokratis dan ekonomi pasar terbuka. Untuk tugas yang maha besar tersebut diperlukan Reformasi SDM Aparatur Negara yang komprehensif serta dukungan politik dan finansial yang besar dari Pemerintah.

C. LINGKUNGAN STRATEGIS

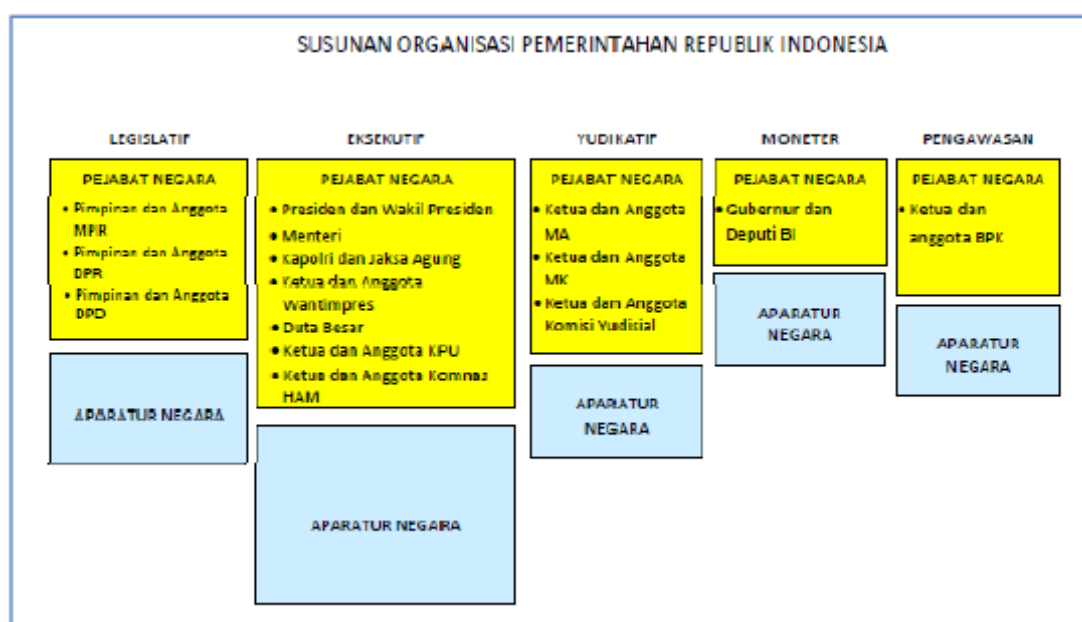
Pembangunan SDM Aparatur Negara yang profesional, netral, dan sejahtera yang diperlukan guna merealisasikan Visi Pembangunan Nasional guna menciptakan Masyarakat Indonesia yang Maju, Mandiri, dan Sejahtera. Untuk mendukung pelaksanaan Visi Tahun 2025 tersebut, kerangka hukum Aparatur Sipil Negara dilakukan dengan memperhatikan lingkungan strategis yang terjadi sejak Indonesia melakukan Reformasi dalam segala bidang kehidupan.



1. Amandemen UUD 1945 Ciptakan Sistem Pemerintahan Negara yang Menerapkan “Checks and Balances”.

Amandemen UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali antara Tahun 1999 sampai Tahun 2002 telah menciptakan susunan pemerintahan Negara yang meletakkan kedaulatan berada langsung pada rakyat, dan kekuasaan pemerintahan dipercayakan kepada para pejabat Negara melalui pemilihan

langsung. Agar tidak terjadi dominasi satu cabang pemerintahan atas cabang lainnya, pembagian kekuasaan pemerintahan Negara antara dilakukan dengan menerapkan prinsip “*checks and balances*.” UUD NKRI 1945 menetapkan Negara Republik Indonesia terdiri dari 5 (lima) cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif, kekuasaan moneter, dan kekuasaan auditif atau pengawasan. Masing-masing lembaga yang menjalankan kekuasaan tersebut secara mandiri dan tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan yang lain.



Setiap cabang kekuasaan Negara tersebut memiliki 2 (dua) unsur yaitu Pejabat Negara yang penetapannya dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat, yaitu:

- a. Pimpinan dan Anggota MPR, DPR, dan DPD.
- b. Presiden dan Wakil Presiden, para kepala dan wakil kepala daerah.
- c. Pimpinan dan anggota MA, MK, dan KY yang dipilih oleh DPR atas usulan Presiden.
- d. Direksi Bank Indonesia, dan
- e. Badan Pengawas Keuangan.

Di samping itu pada jajaran Pejabat Negara terdapat para pejabat yang diangkat oleh Presiden sebagai pembantu dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara, antara lain, para Menteri, Kapolri dan Jaksa Agung, Ketua dan Anggota Wantimpres, Duta Besar, Ketua dan anggota lembaga Negara, ketua dan anggota komisi nasional.

Hal diatas merupakan konsekuensi salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu lahirnya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda seperti undang-undang dan keputusan presiden sebagaimana disampaikan pada bagian berikut.

Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:

- 1) Komisi Yudisial (KY);
- 2) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
- 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- 6) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
- 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
- 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
- 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
- 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);

Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

- 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
- 2) Komisi Pendidikan Nasional;
- 3) Dewan Pertahanan Nasional;
- 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
- 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
- 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
- 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
- 8) Badan Kepegawaian Negara (BKN);
- 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
- 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).

Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- 1) Menteri dan Kementerian Negara;
- 2) Dewan Pertimbangan Presiden;
- 3) Komisi Hukum Nasional (KHN);
- 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON);

- 5) Komisi Kepolisian;
- 6) Komisi Kejaksaan.

Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

- 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
- 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
- 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
- 4) BHMN Perguruan Tinggi;
- 5) BHMN Rumah Sakit;
- 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
- 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi);

Dasar hukum yang berbeda tersebut menunjukkan bahwa lahirnya lembaga-lembaga negara mandiri itu hanya didasarkan pada isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Akibatnya komisi-komisi itu berjalan sendiri-sendiri, sehingga efektivitas keberadaan komisi-komisi itu sebagai lembaga yang ekstraparlementer, ekstraeksekutif, dan ekstrajudikatif dalam struktur ketatanegaraan senantiasa rendah.

Kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan indikasi bahwa: 1) tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas; 2) tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu; 3) ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal; 4) adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki; 5) adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi (Patrialis akbar dalam <http://www.djpp.depukumham.go.id/19/08/2010>).

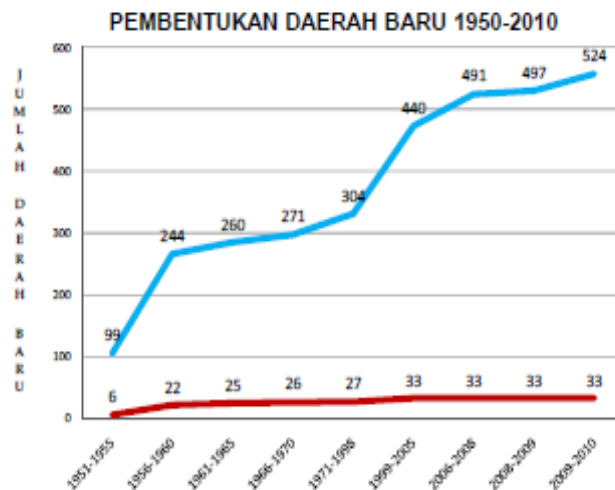
Agar tidak terganggu oleh instabilitas pemerintahan yang sering dihadapi oleh Sistem Pemerintahan Koalisi, setiap pemegang kekuasaan Negara dalam sistem kenegaraan Indonesia yang menerapkan “*separation of power*” yang lebih tegas perlu didukung oleh Aparatur Sipil Negara yang independen dalam bentuk suatu profesi yang memiliki nilai dasar, etika profesi, serta standar kompetensi dan kualifikasi yang ditetapkan dengan peraturan perundangan.

Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil dipandang sebagai individu yang bekerja pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebaliknya

pada RUU Aparatur Sipil Negara, Pegawai Sipil Negara dan Pegawai Pemerintah adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah sebagai anggota Profesi Aparatur Sipil Negara yang harus melaksanakan nilai-nilai dasar, etika profesi, dan memenuhi standar kualifikasi dan kompetensi, dalam menjalankan pelayanan publik, tugas pemerintahan dan pembangunan pada instansi pemerintah.

2. Desentralisasi Pemerintahan Ciptakan Sistem Jaringan Pemerintahan

Amandemen UUD NKRI 1945 dan peraturan pelaksanaannya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membuka pintu lebar bagi perluasan daerah baru. Karena lebih menonjolkan pertimbangan politik yaitu hak masyarakat daerah untuk membentuk daerah, maka sejak awal Reformasi, telah terjadi proliferasi pembentukan daerah baru yang pada saat ini telah mencapai 33 (tiga puluh tiga) provinsi dan 524 (lima ratus dua puluh empat) kabupaten dan kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang diberi kewenangan untuk mengelola urusan rumah



tangga masing-masing, sehingga setelah amandemen UUD NKRI 1945 Indonesia berkembang menjadi suatu jaringan pemerintahan yang sangat besar yang terdiri dari 35 (tiga puluh lima) kementerian dan non-kementerian, 28 (dua puluh delapan) lembaga Negara dan lembaga pemerintah non-kementerian, lebih kurang 60 (enam puluh) lembaga non-struktural, 33 (tiga puluh) provinsi, dan 497 (empat ratus sembilan puluh tujuh) kabupaten dan kota. Untuk mendukung jaringan pemerintahan yang amat desentralistis tersebut diperlukan Aparatur Sipil Negara yang memiliki kapasitas kelembagaan yang tinggi, bebas dari intervensi politik, dan bersih dari praktek KKN, agar mendapat kepercayaan dari rakyat.

Pemekaran daerah yang sangat cepat tersebut sangat berpengaruh terhadap efektivitas tata pemerintahan daerah. Indeks Efektivitas Tata Pemerintahan yang dikeluarkan oleh Kemitraan setiap 4-5 tahun adalah yang mencakup 33 (tiga puluh tiga) provinsi merupakan salah satu indikator obyektif untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas yang diembankan oleh peraturan perundangan. Indeks Efektivitas Tata Pemerintahan (IETK) diukur dalam skala ukuran yang rentangnya dari 1 sampai dengan 10. Tabel di bawah menunjukkan peringkat 33 provinsi berdasarkan rerata skor IETK pada Tahun 2008. Secara umum efektivitas tata pemerintahan provinsi-provinsi Indonesia

tertinggal jauh dari Negara tetangga. Di antara provinsi-provinsi Indonesia pun terdapat variasi yang amat besar antara provinsi yang memiliki efektivitas tinggi dan provinsi yang memiliki tingkat efektivitas rendah.

Karena efektivitas tata pemerintahan sangat dipengaruhi oleh kualitas pegawai Aparatur Sipil Negara, variasi skor IETP menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang cukup besar dalam kualitas pegawai Aparatur Sipil Negara antar provinsi di Indonesia.

Province Ranking
** ordered by index **

Rank	Year	Province	Index
1	2008	DKI Jakarta	6.51
2	2008	Jawa Timur	6.06
3	2008	Sumatera Barat	5.98
4	2008	Bali	5.87
5	2008	Lampung	5.82
6	2008	Jawa Barat	5.78
7	2008	DI Yogyakarta	5.75
8	2008	Gorontalo	5.51
9	2008	Kalimantan Selatan	5.50
10	2008	Kalimantan Tengah	5.48
11	2008	Sulawesi Utara	5.44
12	2008	Sulawesi Selatan	5.42
13	2008	Nusa Tenggara Barat	5.33
14	2008	Riau	5.32
15	2008	Kepri	5.27
16	2008	Sumatera Selatan	5.16
17	2008	Bengkulu	5.11
18	2008	Kalimantan Timur	5.09
19	2008	Nanggroe Aceh Darussalam	5.09
20	2008	Nusa Tenggara Timur	5.06
21	2008	Papua	5.01
22	2008	Jambi	4.79
23	2008	Maluku	4.77
24	2008	Sulawesi Tengah	4.66
25	2008	Jawa Tengah	4.63
26	2008	Sulawesi Tenggara	4.48
27	2008	Bangka Belitung	4.44
28	2008	Banten	4.42
29	2008	Papua Barat	4.37
30	2008	Sulawesi Barat	4.36
31	2008	Maluku Utara	4.29
32	2008	Kalimantan Barat	4.15
33	2008	Sumatera Utara	3.55

3. Kualitas Layanan Publik Masih Rendah

Meskipun kemajuan telah banyak dicapai dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, disadari bahwa pemerintah belum dapat menyediakan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tantangan yang dihadapi, yaitu perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. Hasil survei integritas yang dilakukan KPK menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6.84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6.69 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti: ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat. Di samping itu, nilai Indeks Kemudahan Berusaha di Indonesia juga menunjukkan bahwa Indonesia belum dapat memberikan pelayanan yang baik bagi para investor yang berbisnis atau akan berbisnis di Indonesia.

Doing Business Report, yang diterbitkan IFC menyediakan penilaian yang objektif terhadap regulasi berusaha dari negara-negara yang disurveinya. Selain itu, *Doing Business Report* juga menjadi pedoman untuk mengevaluasi regulasi-regulasi yang secara langsung berdampak pada pertumbuhan ekonomi, membuat perbandingan antar negara, dan mengidentifikasi reformasi yang telah dilakukan. Secara berurutan peringkat Indeks Kemudahan Berusaha Indonesia adalah terendah di antara negara-negara ASEAN sebagai berikut:

Tabel 2. Peringkat Kemudahan Berusaha Asia Tenggara

Country	2010	2011
Singapura	1	1
Muangthai	18	19
Malaysia	23	21
Vietnam	88	78
Brunei	117	112
Indonesia	115	121

Sumber: www.doingbusiness.org, 2011. N=183

Sebagai akibat masih lemahnya kapasitas manajemen pelayanan publik, berbagai pengurusan jenis perizinan yang seharusnya menjadi daya saing dalam menarik investasi menjadi sering terhambat. Ini terbukti dari lamanya rata-rata waktu perijinan yang dilakukan. Sebagai catatan, pada Tahun 2005 jumlah prosedur yang harus ditempuh untuk mengurus usaha baru adalah sebanyak 12 (dua belas) prosedur, dengan memakan waktu 151 (seratus lima puluh satu) hari, serta membutuhkan biaya melebihi rata-rata pendapatan per kapita penduduk Indonesia (1,3 kali lebih tinggi dari pendapatan per kapita). Lama waktu pengurusan membaik menjadi 97 (sembilan puluh tujuh) hari pada Tahun 2007, namun memburuk lagi menjadi 105 (seratus lima) hari pada Tahun 2008. Pada Tahun 2009, jumlah prosedur yang ditempuh menjadi 11 (sebelas) dengan lama pengurusan 76 (tujuh puluh enam) hari. Walaupun terjadi peningkatan, namun peringkat Indonesia turun dari posisi semula 127 (seratus dua puluh tujuh) menjadi 129 (seratus dua puluh sembilan) dari 181 (seratus delapan puluh satu) negara yang disurvei. Peringkat ini masih di atas peringkat Filipina (140), namun masih berada jauh di bawah Malaysia (20), Brunei (88) dan Vietnam (92).

Sebagai ilustrasi lemahnya kinerja aparatur negara di bidang pelayanan terhadap dunia usaha ini, apabila dibandingkan dengan negara tetangga seperti Thailand dan dengan rata-rata untuk negara di kawasan Asia Tenggara, ternyata Indonesia masih tertinggal. Indonesia mempunyai rantai birokrasi yang lebih panjang, waktu yang lebih lama, dan biaya yang lebih mahal untuk pengurusan ijin bisnis baru, lisensi, pembayaran pajak, dan penegakan kontrak dibandingkan dengan Thailand dan Malaysia. Beberapa parameter yang digambarkan di atas memperlihatkan posisi Indonesia yang belum menggembirakan dibandingkan negara tetangga. Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap daya saing Indonesia di dunia internasional.

Masih rendahnya kualitas pelayanan publik tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Meskipun mentalitas birokrat telah berubah dari mentalitas

penguasa menjadi mentalitas pelayan masyarakat, perubahan itu diyakini belum cukup meluas di kalangan birokrasi. Sebagian besar birokrat kita masih belum menempatkan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan yang harus dipenuhi hak-haknya. Selanjutnya, manajemen pelayanan publik masih perlu pembenahan. Sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan minimal, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. Di samping itu, sistem manajemen pelayanan publik belum banyak memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, transparan, dan akuntabel. Sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan. Hal ini diperburuk dengan belum tersedianya manajemen penanganan keluhan yang efektif. Sebuah studi menunjukkan bahwa selama ini masyarakat lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan, yaitu sebesar (53.8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33.91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30.65%.

4. Ledakan Pensiun

Salah satu masalah mendasar yang akan dihadapi Indonesia dalam reformasi Aparatur sipil Negara pada kurung waktu Tahun 2010-2024 adalah ancaman ledakan pensiun PNS yang diprediksi akan terjadi pada Tahun 2015. Laporan Misi Bank Dunia pada Tahun 2009 (World Bank, 2009) tentang Reformasi Aparatur Sipil Negara memperhitungkan antara Tahun 2010 sampai Tahun 2014 jumlah PNS yang akan memasuki usia pensiun akan mencapai 2,5 juta orang. Pensiunan PNS pada saat ini berjumlah 2,43 juta orang. Dengan demikian pada Tahun 2015 jumlah PNS akan mencapai 4,9 juta orang atau lebih besar dari jumlah total PNS pada 2010 yang sekarang berjumlah 4,7 orang.

Beban fiskal untuk pembayaran manfaat pensiun akan sangat berat apabila seluruhnya dibebankan kepada APBN. Menurut Dirut PT. Taspen pada presentasi di Ciloto pada tanggal 4 Desember 2010 dihadapan Komisi II DPR RI, manfaat pensiun yang dibayarkan pada Tahun 2010 berjumlah Rp39 triliun yang seluruhnya dibebankan kepada APBN. Tanpa reformasi pensiun pada Tahun 2015 beban fiskal manfaat pensiun yang mencapai Rp85 sampai 90 triliun, atau hampir mencapai seperdua dana belanja pegawai yang tersedia.

Untuk meringankan beban fiskal Pemerintah untuk pembayaran manfaat pensiun PNS, RUU ini mengusulkan agar diadakan reformasi dari sistem pensiun dari sistem "pay as you go" yang dibebankan pada APBN menjadi sistem "fully funded" melalui pembayaran premi pensiun oleh pegawai negara sebesar 4,75% dari gaji setelah dikonsolidasi antara gaji pokok dan berbagai tunjangan, dan iuran oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, sebagai majikan sebesar 1 ½ sampai 2 kali iuran pegawai. Akumulasi "tabungan" pegawai negara dan Pemerintah sebagai pemberi kerja selama masa kerja 35-40 tahun diharapkan akan menghasilkan akumulasi dana pensiun yang cukup besar untuk menjamin kehidupan yang layak bagi pensiunan PNS.

Menurut data BKN per Mei 2010, jumlah PNS aktif adalah 4.732.472 (empat juta tujuh ratus tiga puluh dua ribu empat ratus tujuh puluh dua) orang. Distribusi PNS berdasarkan kelompok umur dan jenis kelamin selengkapnya dapat dilihat pada table dibawah ini:

Tabel 3.
Distribusi Jumlah PNS menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin
Umur Pria Persen Wanita Persen Jumlah

Umur	Pria	Persen	Wanita	Persen	Jumlah
18-20	1.035	0,04	600	0,03	1.635
21-25	51.614	2,02	80.882	3,72	132.496
26-30	199.602	7,80	258.319	11,89	457.921
31-35	260.026	10,16	285.230	13,13	545.256
36-40	306.035	11,95	295.894	13,62	601.929
41-45	460.479	17,99	406.121	18,69	866.600
46-50	544.990	21,29	417.264	19,21	962.254
51-55	471.142	18,40	268.278	12,35	739.420
56-60	237.485	9,28	139.334	6,41	376.819
61-65	26.900	1,05	20.232	0,93	47.132
65+	775	0,03	235	0,01	1.010
Jumlah	2.560.083	100	2.172.389	100	4.732.472

Sumber: BKN, Mei 2010.

Dari tabel 3. distribusi jumlah PNS di atas, selain jumlah PNS diketahui pula bahwa PNS yang akan memasuki usia pensiun dalam kurun 5 (lima) tahun yang akan datang (s.d. Tahun 2015) adalah sebesar 739.420 orang atau 30,75%. Hal tersebut didasarkan pada jumlah PNS pada kelompok usia 51-55 tahun dengan asumsi BUP normatif yaitu 56 tahun. Jika jumlah PNS pada kelompok usia 56-60 tahun (376.819 orang) dan 61-65 tahun (47.132 orang) diasumsikan akan pensiun pada BUP 60 dan 65 tahun maka untuk 5 (lima) tahun yang akan datang terjadi penambahan jumlah PNS yang akan pensiun sebesar 423.951 orang atau 17,67 persen. Dengan demikian dalam kurun 5 (lima) tahun yang akan datang akan ada 1.163.371 PNS yang pensiun atau hampir separuh (48,42 persen) dari jumlah PNS yang ada pada saat ini.

Disisi lain pertumbuhan jumlah PNS sejak Tahun 2004 s.d. 2009 cenderung fluktuatif dengan perbedaan pertumbuhan yang mencolok. Pada Tahun 2004 pertumbuhan jumlah PNS adalah -1,66 persen artinya terjadi penurunan jumlah PNS dari 3.648.005 orang pada tahun 2003 menjadi 3.587.337 orang pada Tahun 2004. Pada tahun 2004 dan sebelumnya pemerintah memberlakukan kebijakan *zero growth* penerimaan/ pengangkatan PNS pada semua instansi pemerintah sehingga tidak terjadi penambahan jumlah PNS. Namun mulai Tahun 2005 s.d 2009 telah terjadi pertumbuhan yang luar biasa dari 3.662.336 orang pada Tahun 2005 menjadi sebesar 4.524.205 orang pada tahun 2009 atau terjadi peningkatan sebesar 861.869 orang atau 23,53%.

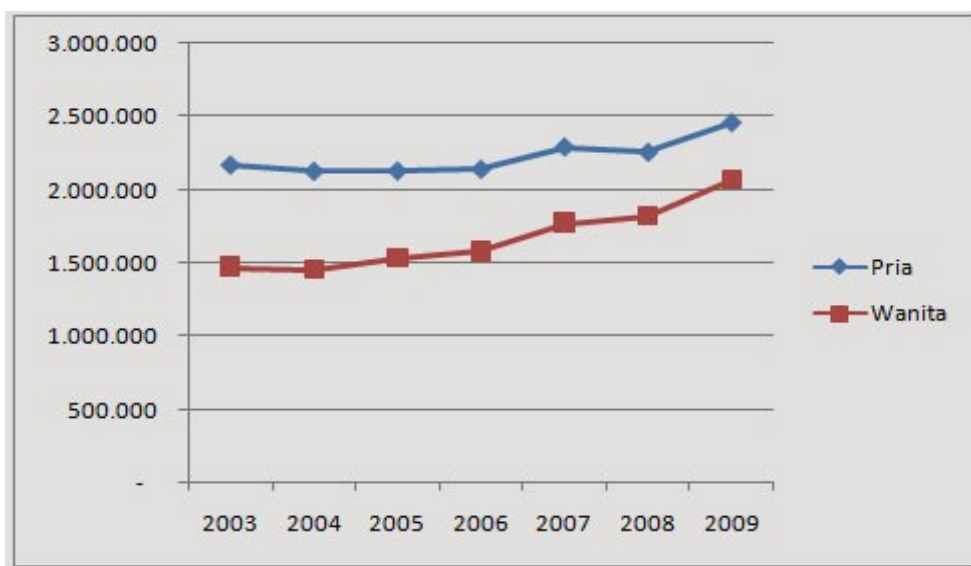
Peningkatan jumlah tersebut antara lain disebabkan karena adanya kebijakan politik pemerintah untuk mengangkat sekitar 900-an ribu pegawai honorer menjadi calon PNS sejak Tahun 2005 s.d. 2009. Pertumbuhan jumlah PNS per tahun selengkapny dapat dilihat pada tabel.4 dibawah ini.

Tabel 4.
Pertumbuhan Jumlah PNS

Tahun	Pria	Pertum Buhan (%)	Wanita	Pertum buan (%)	Total	Pertum Buhan (%)
2003	2.172.285		1.475.720		3.648.005	
2004	2.130.299	-1,93	1.457.038	-1,27	3.587.337	-1,66
2005	2.131.674	0,06	1.530.662	5,05	3.662.336	2,09
2006	2.144.320	0,59	1.580.911	3,28	3.725.231	1,72
2007	2.292.555	6,91	1.774.646	12,25	4.067.201	9,18
2008	2.257.408	-1,53	1.825.952	2,89	4.083.360	0,40
2009	2.455.269	8,76	2.068.936	13,31	4.524.205	10,8

Sumber: BKN, Mei 2010.

Selanjutnya pertumbuhan jumlah menurut jenis kelamin tahun 2003 s.d. 2009 secara grafis dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1. Pertumbuhan Jumlah PNS Menurut Jenis Kelamin

Menurut PT Taspen (Persero) jumlah pensiunan PNS pada bulan Juli 2010 adalah 2.319.050 (dua juta tiga ratus sembilan belas ribu lima puluh) orang. Pada pembayaran pensiunan ke-13 (Juli 2010) jumlah dana yang disediakan untuk pembayaran pensiun bulan ketiga belas tersebut sebesar Rp 3,12 triliun (<http://images.kompas.com/2010>).

Dengan data hitungan dari PT Taspen (Persero) tersebut berarti rata-rata pensiunan menerima (Rp3,12 T/2.319.050 =) **Rp 1.345.379** perbulan. Hal itu berarti dalam satu tahun Negara melalui PT Taspen (Persero) mengeluarkan uang sekitar (Rp3,12 T x 12 =) **Rp37,44 Triliun** untuk membayar para pensiunan PNS. Jumlah tersebut belum ditambah dengan pensiunan TNI/Polri, pejabat Negara, dan penerima pensiun lainnya yang ditentukan oleh Negara.

Jika pada bagian sebelumnya disebutkan bahwa untuk 5 (lima) tahun yang akan datang akan ada 1.163.371 PNS yang pensiun maka total pensiunan PNS pada 5 (lima) tahun yang akan datang adalah 2.319.050 +1.163.371= **3.482.421** orang. Dengan demikian prediksi akan adanya 'ledakan' pensiunan PNS dan TNI/POLRI (jumlah pensiunan saat ini ditambah dengan yang akan pensiun lima tahun yang akan datang) pada Tahun 2015 sebesar kurang lebih 4,7 juta orang adalah hal yang masuk akal.

Jika terdapat pensiunan PNS sebanyak 4,7 juta pada Tahun 2015 maka dengan asumsi rata-rata pembayaran pensiun menurut PT Taspen (Persero) ditambah kenaikan per tahun menjadi sekitar Rp 1.500.000/pensiunan/perbulan maka akan diperlukan anggaran Negara sebesar **Rp 7,05 Triliun/bulan** atau **Rp 84,6 Triliun/tahun**. Jumlah tersebut akan dapat lebih besar lagi apabila asumsi yang digunakan ternyata lebih kecil dari yang sesungguhnya dibayarkan pada Tahun 2015.

Anggaran pensiun PNS oleh pemerintah dimasukkan dalam belanja pegawai APBN, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.
Kebijakan Belanja Pegawai 2005-2010

NO	URAIAN	TAHUN					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Belanja Pegawai (dlm Miliar)	54,254.0	73,252.0	90,425	112,830	133,709	162,410
	Kenaikan		35%	23%	25%	19%	21%
	% thd Belanja Pemerintah Pusat	15%	17%	18%	16%	19%	21%
2	Kebijakan pemberian gaji ke-13						
	Besaran	1 x gaji Juli	1 x gaji Jul	1 x gaji Juni	1 x gaji Juni	1 x gaji Juni	1 x gaji Juni
3	Kenaikan Gaji Pokok dan Pensiun Pokok						
	Persentase	□	15%	15%	20%	15%	5%
4	Kenaikan Rata-rata Tunjangan Struktural						
	Eselon I	□	□	23,6%	□	□	□
	Eselon II	□	□	32,5%	□	□	□
	Eselon III	□	50%	42,5%	□	□	□
	Eselon IV	□	50%	52,5%	□	□	□
	Eselon V	□	50%	60,0%	□	□	□
5	Kenaikan Rata-rata Tunjangan Fungsional						
	Persentase	□	10%	20%	□	□	□
6	Pemberian Tunjangan Umum (Rp) bagi non pejabat, sehingga penghasilan terendah minimal Rp1 juta						
	PNS Golongan I	□	175.000	-	□	□	□
	PNS Golongan II	□	180.000	-	□	□	□
	PNS Golongan III	□	185.000	-	□	□	□
	PNS Golongan IV	□	190.000	-	□	□	□
	TNI/Polri	□	75.000	-	□	□	□
7	Kenaikan uang makan dan lauk pauk ULP TNI/Polri						
	Nominal	17.500	25.000	30.000	35.000	35.000	40.000
	Persentase	16,7%	42,9%	20,0%	16,7%	□	14.30%
	Uang Makan PNS						
	Nominal	□	□	10.000	15.000	15.000	20.000
	Persentase	□	□	□	50,0%	□	33%
8	Sharing pembayaran pensiun (%)						
	Beban APBN	79,0%	82,5%	85,5%	91,0%	100,0%	100,0%
	Beban Taspen	21,0%	17,5%	14,5%	9,0%	0,0%	0,0%

Sumber: <http://remunerasipns.wordpress.com/2010/07/14>.

Dari tabel 5. diketahui bahwa belanja pegawai dalam APBN Tahun 2010 adalah sebesar Rp162, 41 Triliun. Jumlah tersebut lebih besar dibanding Tahun 2009 sebesar Rp133,709 Triliun, dan Tahun 2008 sebesar Rp112,83 Triliun. Jika dilihat persentase kenaikannya, dari Tahun 2008 ke 2009 sebesar 19% dan tahun 2009 ke 2010 sebesar 21%. Persentase kenaikan belanja pegawai dalam APBN tersebut relatif kecil dibanding Tahun 2005 ke

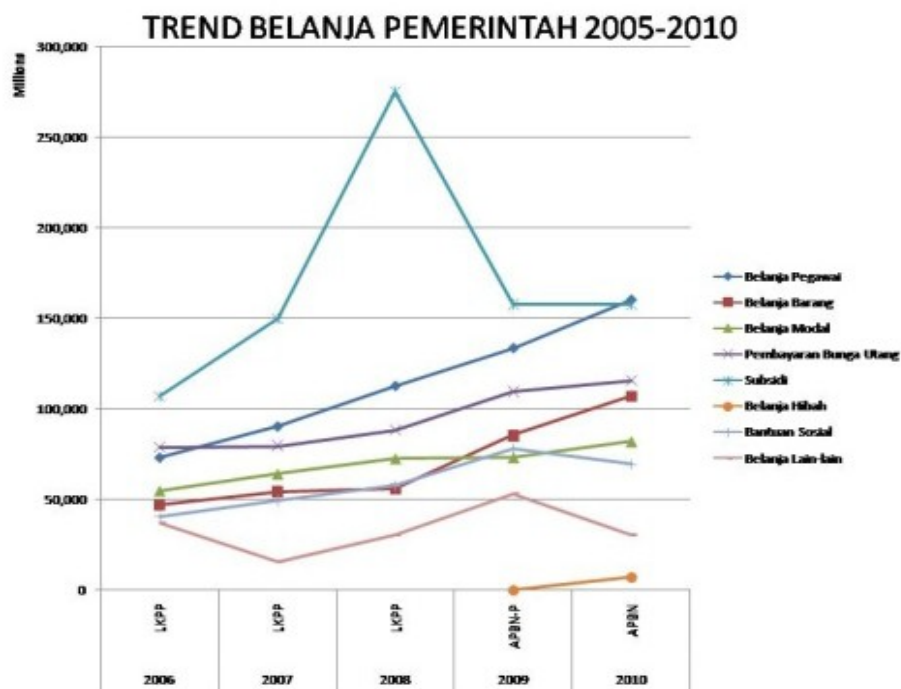
2006 sebesar 35%, Tahun 2006 ke 2007 sebesar 23%, dan Tahun 2007 ke 2008 sebesar 25%.

Secara umum pemerintah dalam kurun waktu Tahun 2005-2010 mengeluarkan kebijakan kenaikan belanja pegawai yang cukup signifikan. Kebijakan perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur pemerintah dalam kurun waktu tersebut berdampak pada peningkatan *take home pay* aparatur, yaitu bagi PNS dengan pangkat terendah (golongan I/a tidak kawin) meningkat dari sekitar Rp 674.000 dalam Tahun 2005 menjadi sekitar Rp 1,892 juta per bulan dalam Tahun 2010.

Kebijakan perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur pemerintah tersebut meliputi: 1) Kenaikan gaji pokok bagi PNS dan TNI/Polri secara berkala; 2) Pemberian gaji bulan ke-13; 3) Kenaikan tunjangan fungsional bagi pegawai yang memegang jabatan fungsional dan kenaikan tunjangan struktural bagi para pejabat struktural; 4) Kenaikan uang lauk pauk bagi anggota TNI/Polri; 5) Pemberian uang makan kepada PNS mulai tahun 2007; 6) Kenaikan tarif uang lembur dan uang makan lembur; 7) Penyesuaian pokok pensiun dan pemberian pensiun ke-13; 8) Perbaikan sharing beban APBN untuk pembayaran pensiun menjadi 100 persen beban APBN, dan 9) Perluasan cakupan pelayanan kesehatan dengan pemberian subsidi/bantuan bagi penderita penyakit katastrof.

Dalam hal kenaikan gaji pokok dan pensiun pokok, persentase kenaikannya adalah Tahun 2006 sebesar (15%), Tahun 2007 (15%), Tahun 2008 (20%), Tahun 2009 (15%), dan Tahun 2010 sebesar (5%). Adapun beban APBN dan Taspen untuk pembayaran pensiun dalam kurun 5 (lima) tahun terakhir semakin besar dibebankan pada APBN bahkan untuk Tahun 2009 dan 2010 sudah 100% pembayaran pensiun sudah ditanggung oleh Negara.

Menurut Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) trend belanja pemerintah Tahun 2005 sampai dengan 2010 adalah sebagaimana terlihat pada grafik dibawah ini.



Gambar 2. Grafik Trend Belanja Pemerintah Tahun 2005-2010.

Grafik belanja pegawai pada APBN dari tahun ke tahun jumlahnya terus meningkat, realisasi Tahun 2005 sebesar Rp54.254.200.000, Tahun 2006 Rp73.252.300.000 atau meningkat 35% dari belanja pegawai sebelumnya. Tahun 2007, meningkat 23% atau menjadi Rp90.425.000.000, lalu di APBN realisasi Tahun 2008 pun meningkat menjadi Rp112.829.900.000 atau 25% dari tahun sebelumnya. Di Tahun 2009 perubahan, Pemerintah menaikkan kembali alokasi belanja pegawainya menjadi Rp133.709.200.000 atau 19% dari tahun sebelumnya. Dalam penetapan APBN Tahun 2010, kenaikan semakin signifikan, tercatat di Tahun 2010 alokasi belanja pegawai pemerintah meningkat 20% atau Rp160.364.300.000. Jika dirata-ratakan kenaikan belanja pegawai pertahunnya sebesar 24,4%.

Kenaikan belanja pegawai pemerintah berbanding lurus dengan belanja barang dari tahun ke tahun. Tercatat dalam realisasi tahun 2005 ke 2006 mengalami kenaikan yang cukup tinggi, mencapai 62% atau meningkat sebesar Rp18.010.200.000. Begitu pula di tahun berikutnya, realisasi belanja barang di tahun 2007 meningkat 16% atau Rp7.329.500.000. Selanjutnya, di tahun 2008 mengalami peningkatan hanya 3% atau sebesar Rp1.452.100.000. Kenaikan drastis terjadi dalam APBN Perubahan 2009, alokasi belanja barang meningkat 53% atau sebesar Rp 29.500.500.000,- dari tahun sebelumnya. Pada penetapan APBN TA 2010, pemerintah menganggarkan untuk belanja barang sebesar Rp107.090.100.000,- atau meningkat 17% dari tahun sebelumnya (mengalami kenaikan sebesar Rp21.626.100.000,-). Sedangkan kenaikan rata-ratanya sebesar 30,2 % per tahun.

Dari tahun 2005 ke 2006, baik dari belanja pegawai maupun belanja barang mengalami kenaikan cukup tinggi, begitu pula belanja modalnya. Untuk belanja pegawai meningkat 35% belanja barang meningkat 62%, sedangkan untuk belanja modal meningkat 67% atau mengalami kenaikan sebesar Rp22.063.100.000, dari realisasi tahun sebelumnya sebesar Rp32.888.800.000 (menjadi Rp54.951.900.000). Di tahun 2007 mengalami kenaikan 17% atau meningkat Rp9.336.800.000 (menjadi Rp64.288.700.000,-). Tahun 2008 meningkat 13% atau Rp8.483.800.000 (menjadi Rp72.772.500.000). Namun dalam APBN Perubahan TA 2009 meningkat hanya 1% atau sebesar Rp609.000.000 (menjadi Rp73.381.500.000). Sedangkan pada tahun 2010 kembali meningkat sebesar 12% atau Rp 8.794.000.000, menjadi Rp 82.175.500.000.

Disisi lain, peningkatan dari ketiga belanja di atas tidak diiring dengan meningkatnya belanja subsidi, yang notabeneanya belanja subsidi akan berdampak pada kehidupan dari masyarakat miskin. Kenaikan gaji pegawai seharusnya meningkatkan kinerja pemerintah untuk terus mengupayakan APBN yang pro terhadap masyarakat miskin sesuai dengan amanat konstitusi. Trend belanja subsidi dari tahun 2005-2010 mengalami penurunan. Penurunan sudah terlihat diawal tahun 2006. Dalam realisasi tahun 2005 tercatat sebesar Rp120.765.300.000, kemudian pada tahun 2006 menjadi Rp107.431.800.000 mengalami penurunan sebesar 11% atau berkurang sebesar Rp13.333.500.000 dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2007 meningkat sebesar 40% atau Rp42.782.600.000 dari tahun sebelumnya menjadi Rp150.214.400.000. Di tahun 2008 meningkat kembali sebesar 83% atau Rp125.077.100.000 menjadi Rp275.291.500.000. Semangat subsidi untuk masyarakat terasa di tahun 2008 ini, namun di tahun selanjutnya alokasi belanja subsidi ini terjun bebas atau turus drastis, dalam APBN Perubahan 2009 tercatat alokasi belanja subsidi pemerintah hanya Rp158.117.900.000 yaitu terjadi penurunan sebesar 43% dari tahun

sebelumnya atau Rp117.173.600.000. Rasa pesimistis berlanjut di tahun 2010, pemerintah mengurangi kembali alokasi belanja subsidi menjadi Rp157.820.300.000,- mengalami penurunan sebesar Rp297.600.000. Kenaikan belanja pegawai mengorbankan komitmen pemerintah untuk mensejahterakan rakyat, hal itu terlihat dari penurunan belanja subsidi 43% di tahun 2009 (<http://www.seknasfitra.org/1/4/2010>).

Menurut Sekjen Kementerian Keuangan Mulya P Nasution, hingga saat ini pemerintah belum bisa memisahkan dana pensiunan dari APBN dan dana pensiunan masih mengandalkan APBN. Jika akan dipisahkan, maka pengaturan dana pensiunan harus menunggu selesainya Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Apabila tidak dipisahkan, dikhawatirkan pemerintah dibebani dengan kewajiban dalam APBN yang pada suatu hari nanti APBN itu tidak fleksibel. Beban dana pensiunan yang terlalu tinggi di APBN membuat Indonesia mengalami krisis seperti halnya negara maju karena jumlah yang pensiun semakin banyak.

Pada 2009, pemerintah menggelontorkan 100% dana pensiun dari APBN. Sebelumnya hingga 2008, pemerintah menetapkan *sharing* pembayaran pensiun antara APBN dan PT Taspen sebesar 91% banding 9%. Dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2009, perubahan kebijakan *sharing* itu meningkatkan pengeluaran pemerintah dari Rp37,2 Triliun menjadi Rp40,8 Triliun atau meningkat sekitar 9,7%. Sementara itu, pemerintah juga akan menaikkan Tunjangan Hari Tua (THT) seriring rencana kenaikan gaji pokok PNS 15% pada 2010. Apabila yang berubah gaji pokok, nanti *sharing* pemerintah akan berpengaruh dan begitu juga yang dipotong dari pensiun. Kenaikan gaji pokok sebesar 15% pada tahun 2010 menambah alokasi anggaran gaji pokok pegawai. PT Taspen mencatat adanya kekurangan pendanaan sebesar Rp1,97 triliun akibat perubahan formula perhitungan manfaat THT tahun 2004. Untuk kewajiban ini, pemerintah mulai tahun 2005 mencicil Rp250,2 Miliar per tahun. Sedangkan 2008 pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp500,2 Miliar. Besarnya cicilan pembayaran kekurangan pendanaan akan disesuaikan kemampuan keuangan negara (Harian Ekonomi Neraca, 14 Feb 2011).

Dalam pembayaran pensiun secara "*pay as you go*" sebagaimana dicantumkan dalam Tabel 4 di atas, mulai tahun 2009 dan 2010 beban pembayaran pensiun 100% ditanggung oleh Negara dan menjadi beban APBN. Beban APBN menunjukkan trend terus meningkat, Rp40,8 triliun pada 2009, menjadi Rp46,5 triliun pada 2010, dan Rp52,7 triliun pada 2011, suatu kenaikan rata 10.5% per tahun. Apabila prediksi Bank Dunia bahwa terjadi "ledakan pensiun" sebesar 2,5 juta PNS pada kurun waktu 2010-2015, pembayaran manfaat pensiun akan melonjak 2 (dua) kali lipat pada 2015 menjadi Rp105,4 Triliun. Apabila prediksi tersebut terjadi maka tsunami pensiun akan melanda Indonesia dan meluluhlantakkan APBN Indonesia karena hampir seluruh alokasi belanja pegawai akan terpakai untuk pembayaran manfaat pensiun.

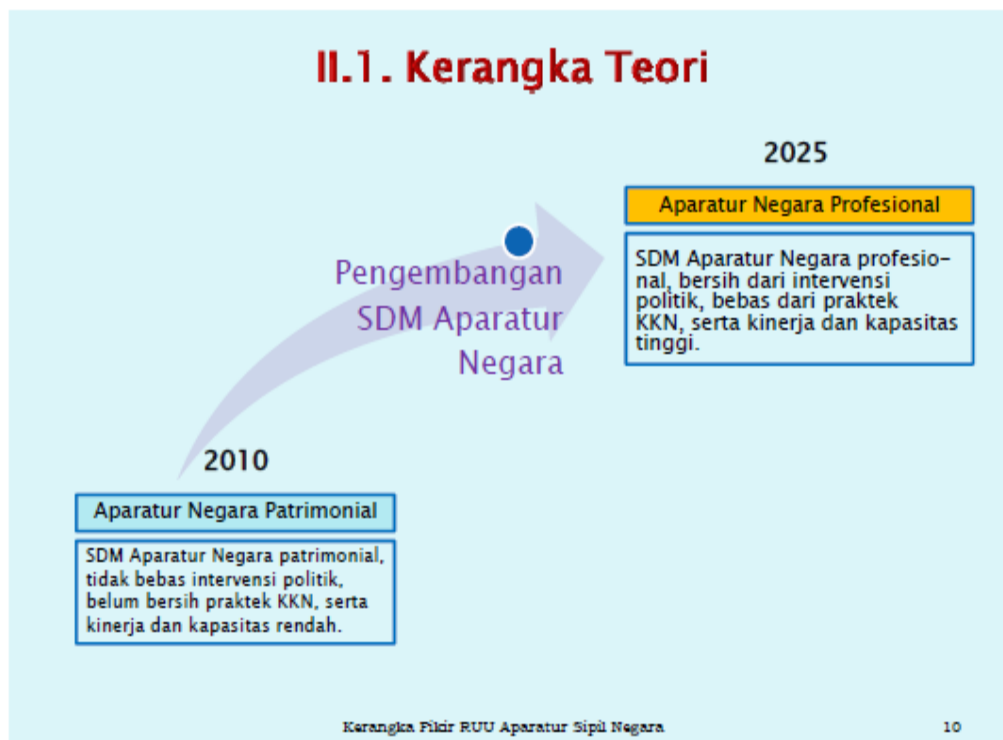
Bedanya dengan sistem yang lama (*pay as you go*) meski anggaran dari APBN lebih kecil namun menimbulkan resiko fiskal. Sumber resiko tersebut antara lain berasal dari *sharing* pembayaran pensiun antara APBN dan PT Taspen. Resiko lainnya berasal dari kebijakan kenaikan gaji pokok PNS yang akan menyebabkan adanya kekurangan pendanaan alias *unfunded liability*. Contohnya, kenaikan gaji pokok PNS tahun 2001, 2003 dan 2007 menyebabkan adanya kekurangan pendanaan dalam program tunjangan hari tua bagi PNS sebesar Rp1,967 triliun. Terakhir, kenaikan gaji PNS

tahun 2008 sebesar 20% menyebabkan adanya kekurangan pendanaan sebesar Rp2,5 Triliun (<http://keuangan.kontan.co.id/19/8/2008>).

5. Transformasi Aparatur Sipil Negara

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Tidak Tetap Pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya menerapkan sistem manajemen pegawai sipil berbasis karir yang mengutamakan senioritas. Pada sistem berbasis karir tersebut pegawai negeri masuk melalui satu pintu dan yang sudah ditinggalkan oleh banyak negara. Intervensi politik dan premordialisme kedaerahan sempit yang semakin menggejala, serta sistem jaminan sosial yang belum menjamin kehidupan layak serta mampu mencegah praktek KKN. Praktek-praktek tersebut hanya mungkin diatasi dan dapat dihambat bila sistem manajemen SDM berbasis jabatan (*position based personnel manajemen system*) diterapkan pada semua instansi pusat dan daerah.



Dalam sistem berbasis jabatan, penerimaan pegawai tidak dilakukan berdasarkan formasi yang ditetapkan setiap tahun atas dasar prakiraan jumlah pegawai yang pensiun, meninggal atau keluar sebagai PNS, tetapi atas dasar jabatan yang lowong. Pengisian untuk setiap jabatan tersebut dilakukan dengan menerapkan prinsip merit (keahlian), melalui proses rekrutmen secara kompetitif atau terbuka yang dilakukan secara obyektif untuk mendapatkan calon yang memiliki kompetensi yang paling sesuai dengan kompetensi jabatan.

Untuk mengatasi *silo syndrome* yang terjadi setelah desentralisasi kepegawaian ternyata telah menghambat mobilitas pegawai negeri dan

dalam rangka menjaga melaksanakan fungsi PNS sebagai perekat NKRI, perlu dibentuk Jabatan Eksekutif Senior (jabatan eselon 1, 2, dan 3) yang harus ditempatkan di seluruh tanah air.

Aparatur Eksekutif Senior adalah profesi bagi pegawai Aparatur Sipil Negara yang menduduki jabatan eksekutif sebagai pejabat karir tertinggi, staf ahli, analis utama atau jabatan yang setara pada instansi dan perwakilan melalui seleksi secara nasional dan diangkat oleh Presiden atas usul KASN. Pegawai (Aparatur) Eksekutif Senior adalah pegawai Aparatur Sipil Negara yang menduduki jabatan eksekutif sebagai pejabat karir tertinggi, staf ahli, analis utama atau jabatan yang setara pada instansi dan perwakilan melalui seleksi secara nasional dan diangkat oleh Presiden atas usul KASN.

Pegawai (Aparatur) Eksekutif Senior berfungsi memimpin dan mendorong setiap pegawai Aparatur Sipil Negara pada Instansi dan Perwakilan melalui: 1) kepeloporan dalam bidang: a) keahlian profesional, b) analisis dan rekomendasi kebijakan, dan c) kepemimpinan manajemen; 2) mengembangkan kerjasama dengan instansi lain; dan 3) keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar ASN dan dalam melaksanakan kode etik ASN.

Pegawai (Aparatur) Eksekutif Senior yang menduduki jabatan eksekutif tertinggi pada Instansi dan Perwakilan berfungsi sebagai Pejabat yang Berwenang dalam bidang kepegawaian ASN pada Instansi dan Perwakilan. Klasifikasi jabatan eksekutif ditetapkan oleh KASN.

Di samping itu, untuk menjaga agar struktur PNS lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan dinamika perkembangan di masyarakat, khususnya dunia, perlu diadakan jenis PNS baru yaitu Pegawai Negeri Tidak Tetap (*contract government employees*) yang menerapkan standard dan norma penggajian seperti di perusahaan modern.

Pegawai Pemerintah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara dengan status pegawai tidak tetap dengan perjanjian kerja untuk menjalankan pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu untuk masa kerja tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Pemerintah dengan status pegawai tidak tetap merupakan pegawai yang diangkat dengan perjanjian kerja untuk jangka waktu paling singkat 12 (dua belas) bulan guna melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan pada Instansi dan Perwakilan. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan Pegawai Pemerintah diatur dengan Peraturan Menteri. Untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja dalam bidang tertentu, pimpinan Instansi dapat mengangkat pekerja sementara untuk jangka waktu paling singkat dari 12 (dua belas) bulan. Pekerja sementara dimaksud tidak berstatus sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara dari Instansi bersangkutan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkatan pekerja sementara diatur dengan Peraturan Menteri.

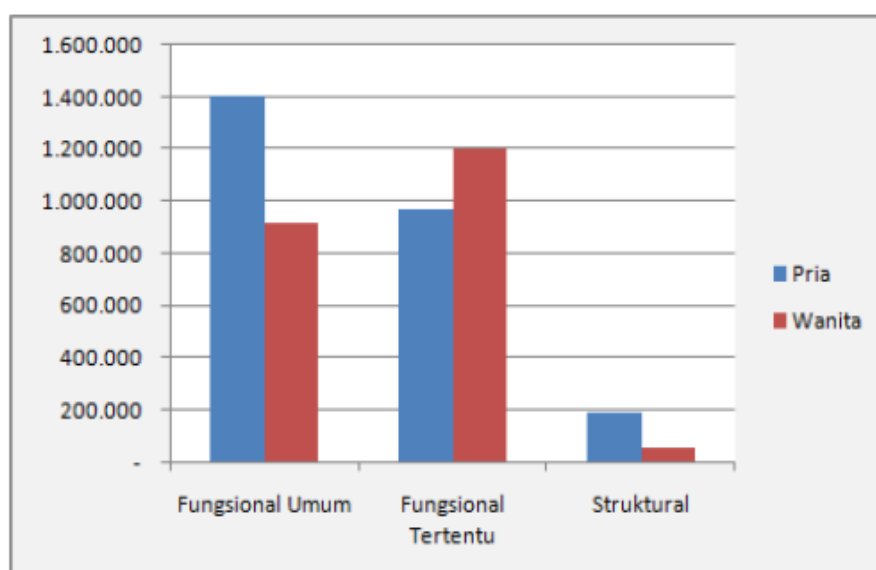
Untuk melayani rakyat Indonesia yang berjumlah 237 juta menurut Sensus 2010, diperlukan lebih kurang 4,73 juta orang pegawai, bila rasio antara pegawai per penduduk adalah 1:50. Menurut statistik kepegawaian yang

dikeluarkan oleh Badan Kepegawiaan Negara, pada Mei 2010 kekuatan Aparatur Sipil Negara Indonesia terdiri dari 4,73 juta anggota dan pimpinan.

Dilihat dari jenis jabatannya, maka sebanyak 2.323.206 orang PNS atau 49% adalah pemangku jabatan fungsional umum, seperti: pengadministrasi, pengetik, sopir, dan lain sebagainya. Sebanyak 2.172.684 orang PNS atau 46% merupakan pemangku jabatan fungsional tertentu, seperti: guru, dosen, peneliti, perencana, widyaiswara, dan analis kepegawaian. Sedangkan 236.582 orang PNS atau 5% adalah pemangku jabatan struktural, yaitu eselon 5, 4, 3, 2, dan 1. Data PNS menurut jenis jabatannya selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 6.
Distribusi Jumlah PNS Dirinci Menurut
Kelompok Jenis Jabatan dan Jenis Kelamin - Mei 2010

Jenis Jabatan	Pria	Persen	Wanita	Persen	Jumlah
Fungsional Umum	1.407.056	54,96	916.150	42,17	2.323.206
Fungsional Tertentu	968.982	37,85	1.203.702	55,41	2.172.684
Struktural	184.045	7,19	52.537	2,42	236.582
Eselon 1	505	0,02	49	0,00	554
Eselon 2	6.693	0,26	539	0,02	7.232
Eselon 3	34.130	1,33	6.123	0,28	40.253
Eselon 4	133.876	5,23	43.067	1,98	176.943
Eselon 5	8.841	0,35	2.759	0,13	11.600
Jumlah	2.560.083	100,00	2.172.389	100,00	4.732.472



Gambar 3. Jumlah PNS Menurut Kelompok Jenis Jabatan dan Jenis Kelamin

Komposisi ideal jumlah PNS (*rightsizing*) untuk ketiga jenis jabatan tersebut belum dapat ditentukan dengan tepat oleh pemerintah karena harus dimulai dari visi misi setiap instansi pemerintah pusat dan daerah saat menjabarkan visi misi pemerintahan.

Kekuatan yang besar tersebut yang menduduki jabatan pada semua instansi pemerintah pusat dan daerah belum terbangun kemampuannya karena Sistem Kepegawaian yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 belum sepenuhnya berhasil membangun kemampuan aparatur sipil Negara yang

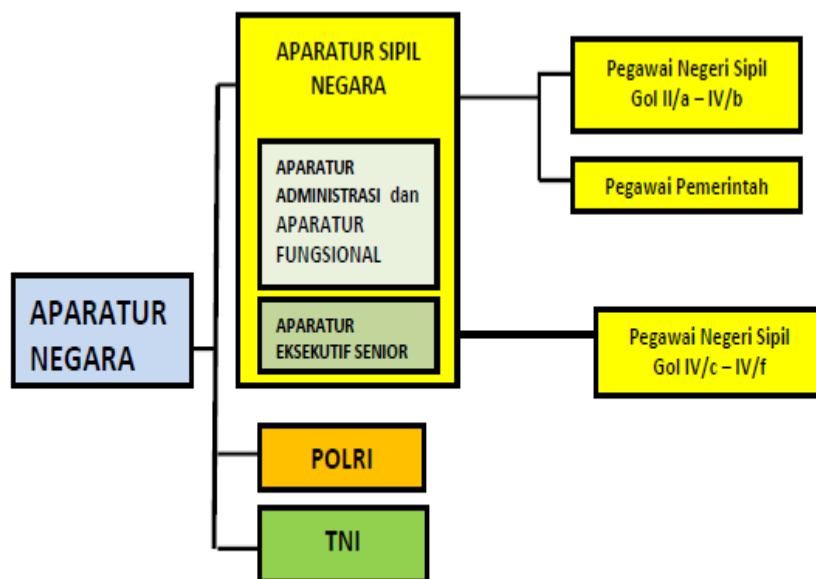
profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, serta yang memiliki kinerja tinggi. Untuk itu melalui insiatif DPR RI diajukan usulan RUU tentang Aparatur Sipil Negara dengan ciri sebagai berikut:

- Menetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai nama profesi bagi pegawai Negara yang bertugas melaksanakan kebijakan politik Pemerintahan.
- Menetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai jabatan profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, yang menerapkan nilai-nilai dasar Negara dan etika yang harus dilaksanakan oleh pimpinan dan pegawai, serta peraturan gaji dan persyaratan kerja yang dapat menarik putra-putri terbaik bangsa;
- Menerapkan asas merit atau perbandingan antara kompetensi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan;
- Mengintegrasikan manajemen aparatur sipil Negara dengan susunan organisasi pada instansi pemerintah melalui sistem manajemen berbasis jabatan (*position based personnel management system*) yang merupakan *best practices* di Negara maju yang lebih efektif untuk menghasilkan SDM Aparatur Negara yang profesional dan berkinerja tinggi;
- Melindungi Aparatur Sipil Negara dari intervensi politik melalui pemisahan antara Jabatan Politis dan Jabatan Karir atau Jabatan Profesi Aparatur Negara melalui: (a) Pendelegasian sebagian kewenangan penyelenggaraan dan pengawasan Aparatur Sipil Negara oleh Presiden sebagai Kepala Negara kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, dan (b) Penetapan non Pejabat Negara sebagai Pejabat Yang Berwenang dalam bidang Aparatur Sipil Negara.

Sebelum RUU tentang Aparatur Sipil Negara, remunerasi yang tidak berbasis kinerja, pensiun yang kurang menjamin kesejahteraan, dan tidak adanya lembaga regulasi independen yang diperlukan pada suatu sistem pemerintahan demokratis amat mempengaruhi kinerja aparatur Negara.

Profesi Aparatur Sipil Negara terdiri dari Pegawai Negara Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah (PP) yang menduduki Jabatan Eksekutif, Jabatan Administratif, dan Jabatan Fungsional pada instansi Pemerintah, pemerintah daerah, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. PNS merupakan pegawai yang memiliki status sebagai pegawai tetap sampai pegawai tersebut berhenti sebagai PNS karena telah mencapai usia pensiun yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau berhenti sebagai karena berhalangan tetap. PP adalah pegawai Aparatur Administrasi Negara yang diangkat dengan perjanjian kerja untuk waktu lebih lama dari 12 (dua belas) bulan untuk menjalankan tugas pelayanan publik dan atau tugas profesional pada insntansi Pemerintah, pemeritnah daerah, dan perwakilan/Republik Indonesia di luar negeri. Jabatan profesi pada Aparatur Negara dan Aparatur Sipil Negara ditetapkan dengan Undang-Undang.

Gambar 4. Unsur-unsur Aparatur Negara



BAB III

MATERI MUATAN RUU APARATUR SIPIL NEGARA

Berdasarkan kerangka pemikiran sebagaimana diuraikan dalam Kerangka teoritis dan empiris sebagaimana diuraikan dalam Bab II, materi RUU Aparatur Sipil Negara akan dibagi menjadi dua bagian besar yaitu Materi Umum dan Materi Khusus. Materi Umum memuat ketentuan tentang Aparatur Sipil Negara sebagai obyek yang hendak diatur dalam UU tentang Aparatur Sipil Negara. Materi Khusus mengandung ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan profesi Aparatur Sipil Negara, pendelegasian kewenangan untuk mengatur Aparatur Sipil Negara oleh Presiden kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, serta fungsi-fungsi manajemen Aparatur Sipil Negara.

A. MATERI UMUM

Materi Umum memuat ketentuan tentang Aparatur Sipil Negara sebagai obyek yang hendak diatur dalam UU tentang Aparatur Sipil Negara.

1. Tata Cara Penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara

RUU tentang Aparatur Sipil Negara adalah UU yang mengatur tata cara penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara sebagai suatu profesi yang profesional, bersih dari intervensi politik, bebas dari praktek KKN, efisien dan efektif dalam menyelenggarakan pelayanan publik serta tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Karena itu yang menjadi obyek adalah pengaturan dalam RUU ini adalah semua pegawai Aparatur Sipil Negara yang diangkat oleh Pejabat Yang Berwenang melalui seleksi yang menerapkan asas merit yaitu perbandingan relatif antara kompetensi yang diperlukan untuk suatu jabatan dengan kompetensi yang dimiliki oleh calon, diangkat, ditempatkan dan dipromosikan pada jabatan melalui penilaian obyektif, dan mendapat gaji dan terikat pada persyaratan kerja sampai selesai masa tugasnya.

RUU Aparatur Sipil Negara tidak mencakup Pejabat Negara. Pejabat Negara baik yang dipilih maupun yang diangkat oleh Presiden sebagai Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan adalah pejabat yang menjalankan tanggung jawab dalam penyelenggaraan kekuasaan atau merumuskan politik Negara dalam bidang legislatif, eksekutif, yudikatif, auditif, dan moneter tugas kepercayaan atau tugas pengabdian. Para pejabat bukan pegawai negeri dan bukan pegawai pemerintah.

Pejabat Negara adalah pimpinan dan atau anggota lembaga Negara baik yang ditetapkan dalam UUD 1945 dan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menetapkan Pejabat Negara terdiri dari: Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri dan Jabatan Setingkat Menteri, Kepala Perwakilan Republik Indonesia yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, dan Pejabat lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Setelah amandemen UUD 1945 pejabat Negara bertambah dengan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Mahkamah Konstitusi, Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Komisi Yudisial.

2. Profesi Aparatur Sipil Negara

Profesi Aparatur Sipil Negara dapat dipandang sebagai bagian dari profesi Aparatur Negara yang terdiri dari pegawai jabatan sipil dan anggota jabatan militer yang bertugas dan bertanggungjawab untuk melaksanakan pencapaian tujuan kebijakan pemerintahan Negara yang disusun oleh para pejabat Negara. Aparatur Negara Republik Indonesia terdiri dari Aparatur Sipil Negara dan Tentara Nasional Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang dimaksud dengan TNI adalah pegawai Negara yang dipersiapkan dan dipersenjatai untuk tugas-tugas pertahanan Negara guna menghadapi ancaman militer maupun ancaman bersenjata sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam RUU ini TNI adalah Aparatur Negara.

Aparatur Sipil Negara adalah Aparatur Negara yang menjalankan tugas pelayanan publik, tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan pada semua instansi pemerintah dan pemerintah daerah. Aparatur Sipil Negara terdiri dari Jabatan Eksekutif, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional. Jenis dan macam jabatan fungsional ditetapkan dengan Undang-Undang. Pada saat ini jabatan yang telah ditetapkan sebagai jabatan fungsional adalah Hakim (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009), Polisi Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002), Guru dan Dosen (Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005).

Untuk mendukung demokrasi yang menerapkan *checks and balances* diperlukan suatu aparatur yang independen dan a-politis agar dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara profesional dan tanpa intervensi dari kekuatan politik. Di beberapa Negara seperti India, Malaysia, Filipina, dan Srilangka otoritas tersebut berada pada lembaga yang diatur dalam Konstitusi. *Civil Service Commission* atau *Public Service Commission* tersebut pimpinan dan anggotanya diangkat oleh kepala bukan oleh kepala pemerintah.

Agar dapat berjalan dengan baik, sistem manajemen personalia berbasis jabatan harus memiliki independensi yang memadai, bebas dari intervensi lembaga legislatif maupun pejabat politik di cabang eksekutif, baik dalam kewenangan penyusunan regulasi kepegawaian, maupun dalam rekrutment dan pengangkatan. Agar independensi tersebut dapat terselenggara perlu dibentuk suatu Komisi Kepegawaian Negara, atau Komisi Pelayanan Publik, sebagai komisi independen yang memiliki kewenangan menyusun regulasi kepegawaian, termasuk penetapan sistem penggajian, sistem pensiun dan jaminan sosial, serta regulasi tentang norma dan standar manajemen kepegawaian. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebenarnya sudah memerintahkan pembentukan Komisi independen untuk mereformasi sistem manajemen SDM aparatur, tetapi tanpa alasan yang jelas amanat tersebut sampai sekarang belum dilaksanakan oleh Pemerintah.

B. MATERI KHUSUS

Materi Khusus mengandung ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan profesi Aparatur Sipil Negara, pendelegasian kewenangan untuk mengatur Aparatur Sipil Negara oleh Presiden kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, serta fungsi-fungsi manajemen Aparatur Sipil Negara.

1. Komisi Aparatur Sipil Negara

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah lembaga negara yang mandiri, bebas dari intervensi politik, dan diberi kewenangan untuk menetapkan

regulasi mengenai profesi ASN, mengawasi pelaksanaan regulasi oleh Instansi dan Perwakilan, dan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KASN bertujuan: a) meningkatkan kekuatan dan kemampuan ASN dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan negara; b) menjamin agar ASN bebas dari campur tangan politik; c) Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan negara yang efektif, efisien, jujur, terbuka, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; d) menciptakan sistem kepegawaian sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia; e) membangun ASN yang profesional, berkemampuan tinggi, berdedikasi, dan terdepan dalam manajemen kebijakan publik; f) mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera; dan g) melakukan pembinaan Pejabat Eksekutif Senior.

KASN berfungsi menetapkan peraturan mengenai profesi ASN dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut oleh Instansi dan Perwakilan.

KASN bertugas: a) mempromosikan nilai-nilai dasar dan kode etik ASN; b) Mengevaluasi pelaksanaan nilai-nilai dasar ASN oleh Instansi dan Perwakilan; c) menyusun pedoman analisis keperluan pegawai; d) memberikan pertimbangan kepada Menteri dalam penetapan kebutuhan pegawai; e) mengusulkan calon Pejabat Eksekutif Senior terpilih pada Instansi dan Perwakilan kepada Presiden untuk ditetapkan; f) menyusun, meninjau ulang, dan mengevaluasi kebijakan dan kinerja ASN pada Instansi dan Perwakilan; g) Mengevaluasi sistem dan mekanisme kerja Instansi dan Perwakilan untuk menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin ASN; dan h) melakukan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KASN berwenang: a) menetapkan peraturan mengenai kebijakan pembinaan profesi ASN; b) melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan; c) melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran peraturan; dan d) melakukan manajemen kepegawaian Pejabat Eksekutif Senior. Selain wewenang di atas, KASN berwenang menyampaikan saran kepada Presiden, Menteri, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya untuk perbaikan, peningkatan kekuatan, dan kemampuan ASN.

Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota KASN dari anggota KASN terpilih yang diusulkan oleh tim seleksi ditetapkan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Anggota KASN terdiri dari unsur sebagai berikut: 1) wakil pemerintah sebanyak 1 (satu) orang; 2) akademisi sebanyak 2 (dua) orang; 3) tokoh masyarakat sebanyak 1 (satu) orang; 4) wakil organisasi ASN sebanyak 1 (satu) orang; dan 5) wakil daerah sebanyak 2 (dua) orang.

2. Manajemen Aparatur Sipil Negara

Materi khusus RUU Aparatur Sipil Negara mengatur mengenai pengelolaan atau manajemen aparatur sipil Negara yang mencakup berbagai unsur sebagai berikut:

Matrik 1: Unsur Pengaturan RUU Aparatur Sipil Negara

NO	UNSUR PENGATURAN	KONSEP DALAM RUU APARATUR SIPIL NEGARA
1	2	3
1	Asumsi tentang administrasi pemerintahan negara	Struktur administrasi pemerintahan profesional dan modern, terdesentralisasi, bebas intervensi politik, bersih praktek KKN, dan kinerja tinggi.
2	Tujuan RUU	Menetapkan Aparatur Sipil Negara suatu profesi yang memiliki nilai dasar, etika profesi, kualifikasi dan kompetensi khusus sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan negara.
3	Obyek pengaturan	PNS (pegawai tetap) dan Pegawai Pemerintah (pegawai kontrak) yang bekerja pada pada instansi Pemerintah, instansi pemerintah daerah, dan perwakilan RI di LN yang terdiri dari: a. Aparatur Eksekutif Senior, dan b. Pegawai Jabatan Administrasi, c. Pegawai Jabatan Fungsional, serta d. Anggota POLRI.
4	Otoritas kepegawaian	1. Presiden sebagai Penanggung Jawab Tertinggi pelaksanaan kewenangan pengaturan dan pembinaan pegawai ASN. 2. Menteri adalah pembuat kebijakan umum pendayagunaan pegawai ASN. 3. LAN adalah pelaksana dan Pembina litbang administrasi dan pelaksana dan Pembina diklat kepegawaian. 4. BKN adalah pelaksana dan Pembina administrasi pegawai Instansi Pemerintah.
5	Komisi Aparatur Sipil Negara	KASN yang terdiri dari 3-5 anggota adalah lembaga Negara yang bertugas merumuskan regulasi tentang profesi ASN dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut oleh instansi Pemerintah, pemerintah daerah, dan perwakilan RI di LN.
6	Sistem manajemen kepegawaian	<i>Position based personnel management system.</i>
7	Nilai-nilai dasar	Nilai dasar ideal dan nilai dasar pejabat publik.
8	Etika Profesi	Kode etika operasional bagi pegawai ASN.
9	Pelanggaran Kode Etik	Atasan wajib mengenakan sanksi atas pelanggaran Nilai Dasar dan Kode Etik. Pelanggaran atas kewajiban tersebut dikenakan sanksi.
10	Perlindungan terhadap pelapor atau <i>whistleblowers</i>	Memberikan perlindungan kepada pegawai yang melaporkan pelanggaran nilai dasar, kode etik, dan praktek KKN.
11	Aparatur Eksekutif	Pegawai Aparatur Eksekutif adalah pegawai ASN yang bersifat nasional yang harus siap ditempatkan diseluruh daerah.
12	Aparatur Fungsional dan Aparatur Administrasi	Pegawai Aparatur Fungsional adalah PNS dan/atau PP yang menjalankan tugas pelayanan publik dalam bidang pendidikan formal, pelayanan kedokteran dan kesehatan, penyuluh pertanian, penelitian dan rekayasa, perpustakaan, laboratorium dan teknisi, serta lain-lain jabatan profesi yang ditetapkan dengan Undang-Undang.
13	Akademi Aparatur Sipil Negara	Kewajiban mengikuti pendidikan Akademi Aparatur Sipil Negara bagi pegawai baru Jabatan Eksekutif dan perwira baru Polri.
14	Pengembangan Staf	Setiap pegawai ASN wajib menggunakan 10 persen hari kerja setahun untuk berbagai kegiatan pengembangan profesi.
15	Mobilitas Staf	Kewajiban "tour of duty" adalah syarat promosi bagi Pegawai Jabatan Eksekutif. Pada Instansi Pusat wajib melakukan "tour of duty" antar daerah dan antar sector. Pada instansi provinsi wajib "tour of duty" antar kabupaten dan kota dan antar dinas. Pada instansi kabupaten dan kota, "tour of duty" antar kecamatan dan antar dinas kabupaten dan kota.
16	Sistem Penggajian	Sistem gaji berbasis kinerja menetapkan gaji harus sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab yang dipikul oleh pegawai. Gaji pegawai tidak boleh terlalu berbeda dari gaji di perusahaan swasta.

NO	UNSUR PENGATURAN	KONSEP DALAM RUU APARATUR SIPIL NEGARA
17	Sistem pensiun	Mulai 1 Januari 2012 menerapkan sistem "pay as you go" untuk PNS (pegawai tetap ASN) dan "fully funded system" untuk PP (pegawai kontrak ASN).
18	Penyelesaian perselisihan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perselisihan tentang pelanggaran nilai dasar dan Kode Etik diselesaikan melalui BAPEK sebagai badan arbitrase. 2. Perselisihan tentang tindakan administrasi diselesaikan melalui PTUN. 3. Pelanggaran pidana dan perdata melalui lembaga peradilan.

a. Asumsi Tentang Administrasi Pemerintahan Negara

Struktur administrasi pemerintahan profesional dan modern, terdesentralisasi, bebas intervensi politik, bersih praktek KKN, dan kinerja tinggi.

b. Tujuan RUU ASN

Menetapkan Aparatur Sipil Negara suatu profesi yang memiliki nilai dasar, etika profesi, kualifikasi dan kompetensi khusus sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan negara.

c. Obyek pengaturan

Obyek pengaturan PNS (pegawai tetap) dan Pegawai Pemerintah (pegawai kontrak) yang bekerja pada instansi Pemerintah, instansi pemerintah daerah, dan Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang terdiri dari: 1) Aparatur Eksekutif Senior; 2) Pegawai Jabatan Administrasi; 3) Pegawai Jabatan Fungsional; dan 4) Anggota POLRI.

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang secara kompetitif berdasarkan asas merit, dan disertai tugas untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan negara, profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta digaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang sebagai Pegawai ASN dengan status pegawai tetap, bekerja di instansi dan perwakilan, menjalankan kewenangan dan fungsi pemerintahan, dan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sampai mencapai batas usia pensiun, meninggal dunia, berhalangan tetap dan/atau diberhentikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Tidak Tetap Pemerintah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang sebagai Pegawai ASN dengan status pegawai tidak tetap dengan perjanjian kerja untuk menjalankan pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu dalam masa kerja tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jabatan Eksekutif Senior adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. *Aparatur Eksekutif Senior* adalah Pegawai ASN yang menduduki sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan melalui seleksi secara nasional yang dilakukan oleh komisi aparatur sipil negara dan diangkat oleh Presiden.

Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan pelayanan administrasi, manajemen kebijakan pemerintahan, dan pembangunan. *Pegawai Jabatan Administrasi* adalah Pegawai ASN pada instansi dan perwakilan yang menjalankan tugas pelayanan administrasi, manajemen kebijakan pemerintahan, dan pembangunan.

Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan pelayanan fungsional. *Pegawai Jabatan Fungsional* adalah Pegawai ASN pada instansi dan perwakilan yang menjalankan tugas pelayanan fungsional berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu. Pejabat yang Berwenang adalah pejabat karier tertinggi pada Instansi dan Perwakilan.

d. Otoritas Kepegawaian

Otoritas kepegawaian Presiden sebagai Penanggung Jawab Tertinggi pelaksanaan kewenangan pengaturan dan pembinaan pegawai ASN. Menteri adalah pembuat kebijakan umum pendayagunaan pegawai ASN. LAN adalah pelaksana dan Pembina litbang administrasi dan pelaksana dan Pembina diklat kepegawaian. BKN adalah pelaksana dan Pembina administrasi pegawai Instansi Pemerintah.

Untuk melakukan pembinaan profesi dan Pegawai ASN, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaan pembinaan dan manajemen ASN kepada:

- 1) Menteri, berkaitan dengan kewenangan perumusan kebijakan umum pendayagunaan Pegawai ASN;
- 2) KASN, berkaitan dengan kewenangan perumusan kebijakan pembinaan profesi ASN dan pengawasan pelaksanaannya pada Instansi dan Perwakilan;
- 3) LAN, berkaitan dengan kewenangan penelitian dan pengembangan administrasi pemerintahan negara, pembinaan pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, dan penyelenggaraan lembaga pendidikan Aparatur Sipil Negara; dan
- 4) BKN, berkaitan dengan kewenangan pembinaan manajemen Pegawai ASN, penyelenggaraan eleksi nasional calon Pegawai ASN, pembinaan Pusat Penilaian Kinerja Pegawai ASN, pemeliharaan dan pengembangan Sistem Informasi Pegawai ASN, dan pembinaan pendidikan fungsional analisis kepegawaian.

e. Komisi Aparatur Sipil Negara

KASN yang terdiri dari 3-5 anggota adalah lembaga Negara yang bertugas merumuskan regulasi tentang profesi ASN dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut oleh instansi Pemerintah, pemerintah daerah, dan perwakilan RI di LN. Selain itu, KASN berfungsi menetapkan peraturan mengenai profesi ASN dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut oleh Instansi dan Perwakilan. KASN berkedudukan di ibukota negara dan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan: 1) profesionalitas; 2) keadilan; 3) non-diskriminasi; 4) tidak memihak; 5) keterbukaan; 6) akuntabilitas; dan 7) kerahasiaan.

f. Sistem Manajemen Kepegawaian

Dalam UU ASN, sistem manajemen kepegawaian adalah *position based personnel management system* dan keseluruhan manajemen ASN

meliputi: 1) penetapan kebutuhan dan pengendalian jumlah; 2) pengadaan; 3) jabatan; 4) pola karier; 5) penggajian, tunjangan, kesejahteraan, dan penghargaan; 6) sanksi dan pemberhentian; 7) pensiun; dan 8) perlindungan. Manajemen ASN di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kualifikasi, Kompetensi, dan Penetapan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Penetapan kebutuhan Pegawai ASN merupakan analisis keperluan jumlah, jenis, dan status Pegawai ASN yang diperlukan untuk melaksanakan tugas utama secara efektif dan efisien untuk mendukung beban kerja Instansi dan Perwakilan. Pengumuman penetapan kebutuhan Pegawai ASN dilaksanakan oleh KASN.

Setelah kebutuhan pegawai ASN ditetapkan, kemudian dilakukan pengadaan calon Pegawai ASN yaitu kegiatan untuk mengisi jabatan yang lowong. Pengadaan calon Pegawai ASN dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi Pegawai ASN.

Seleksi penerimaan calon Pegawai ASN dilaksanakan oleh Instansi atau Perwakilan untuk mengevaluasi secara obyektif kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, dan yang dimiliki oleh pelamar. Seleksi calon Pegawai ASN terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu seleksi administrasi, seleksi umum, dan seleksi khusus. Seleksi administrasi dilaksanakan oleh Instansi atau Perwakilan masing-masing untuk memeriksa kelengkapan persyaratan. Instansi atau Perwakilan yang menerima pendaftaran calon Pegawai ASN memberikan nomor peserta penyaringan bagi pelamar yang sudah lulus persyaratan administrasi. Seleksi umum dilaksanakan oleh Instansi atau Perwakilan masing-masing dengan materi yang disusun oleh BKN. Seleksi khusus diselenggarakan oleh Instansi atau Perwakilan dilakukan dengan membandingkan secara obyektif kualifikasi dan kompetensi yang dipersyaratkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh pelamar.

Kompetensi dimaksud meliputi: 1) kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis; 2) kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan 3) kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Pembinaan dan Pengembangan Aparatur Sipil Negara

Pegawai ASN diangkat dalam jabatan tertentu pada Instansi atau Perwakilan. Pengangkatan dan penetapan Pegawai ASN dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan obyektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

Setiap jabatan tertentu dimaksud dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan ASN yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja. Ketentuan lebih lanjut mengenai kompetensi jabatan dan klasifikasi jabatan yang memuat jenis dan kategori jabatan pada Instansi dan Perwakilan diatur dengan Peraturan Menteri. Setiap Pegawai ASN direkrut untuk menduduki Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional yang lowong. Pegawai ASN dapat berpindah jalur antar-Jabatan Eksekutif Senior, administrasi, dan fungsional berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.

Untuk menjamin keselarasan potensi ASN dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier ASN yang terintegrasi secara nasional. Setiap Instansi dapat menyusun pola karier aparaturnya secara khusus sesuai dengan kebutuhan berdasarkan pola karier nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai pola karir ASN secara nasional diatur dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan KASN.

Setiap Pegawai ASN dinaikkan jabatannya secara kompetitif. Kenaikan jabatan secara kompetitif dimaksud didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja. Ketentuan lebih lanjut mengenai kenaikan jabatan diatur dengan Peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan KASN. Pengembangan karier ASN dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja. Pengembangan karier ASN dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas.

Integritas diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai-nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.

Dalam rangka pembinaan dan pengembangan ASN dilakukan penilaian kinerja. Penilaian kinerja pegawai ASN berada di bawah kewenangan Pejabat yang Berwenang pada Instansi masing-masing. Penilaian kinerja Pegawai ASN didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari Pegawai ASN. Penilaian kinerja Pegawai ASN dapat juga dilakukan oleh bawahan kepada atasannya. Penilaian kinerja Pegawai ASN dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, dan manfaat yang dicapai. Penilaian kinerja Pegawai ASN dilakukan secara obyektif, terukur, akuntabel, partisipasi, dan transparan. Hasil penilaian kinerja Pegawai ASN disampaikan kepada Tim Penilai Kinerja Pegawai ASN. Hasil penilaian kinerja Pegawai ASN dimanfaatkan untuk menjamin obyektivitas dalam pengembangan ASN, dan dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan.

Hak Dan Kewajiban Pimpinan Dan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Pegawai ASN berhak memperoleh: 1) gaji, tunjangan, dan kesejahteraan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya; 2) cuti; 3) pengembangan kompetensi; 4) biaya perawatan; 5) tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan sebagai akibat menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun; 6) uang

duka; dan 7) pensiun bagi yang telah mengabdikan kepada negara dan memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Pegawai ASN wajib: 1) setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; 3) menaati semua ketentuan peraturan perundangundangan; 4) melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab; 5) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, tindakan, dan ucapan kepada setiap orang baik di dalam maupun di luar kedinasan; dan 6) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Nilai-Nilai Dasar

Nilai-nilai dasar yang dimaksud adalah nilai dasar ideal yang berlaku bagi Aparatur Sipil Negara sekaligus juga merupakan nilai dasar bagi pejabat publik. Nilai-nilai dasar ASN dalam menjalankan tugasnya adalah sebagai berikut: 1) memegang teguh nilai-nilai dalam ideologi negara Pancasila; 2) setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 3) menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; 4) membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian; 5) menciptakan lingkungan kerja yang non-diskriminatif; 6) memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur; 7) mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik; 8) memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program Pemerintah; 9) memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun; 10) mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi; 11) menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerjasama; 12) mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai; 13) mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan 14) meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

h. Etika Profesi

Untuk menjaga martabat dan kehormatan pegawai ASN maka disusun suatu kode etika operasional bagi pegawai ASN. Kode etik Aparatur sipil Negara memuat ketentuan bahwa Pegawai ASN: 1) menjalankan tugas dengan jujur, hati-hati, rajin, dan berintegritas; 2) bersikap hormat, sopan, dan santun; 3) menaati ketentuan peraturan perundangundangan; 4) taat pada arahan dari atasan atau Pejabat yang Berwenang; 5) menjaga kerahasiaan yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh Pejabat Negara; 6) menggunakan kekayaan dan barang milik negara dengan sebaik dan seefisien mungkin untuk kepentingan masyarakat; 7) menjaga agar tidak terjadi pertentangan kepentingan dalam pelaksanaan tugasnya; 8) memegang teguh nilai-nilai dasar ASN dengan selalu menjaga reputasi dan integritas profesi dalam menjalankan tugasnya; dan dilarang menyalahgunakan informasi publik dan/atau tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapatkan, mencari keuntungan, serta manfaat bagi diri sendiri atau orang lain.

Dalam menjalankan tugas sebagai ASN dibentuk Perkumpulan Profesi yaitu Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Sesuai dengan etika

profesi ASN di atas, Korpri juga memiliki kode etik yang merupakan pedoman sikap dan tingkah laku anggotanya. Kode Etik Korpri yang terangkum dalam Panca Parsetya Korpri merupakan *Keputusan Musyawarah Nasional VI KORPRI Nomor : KEP- 08/MUNAS/2004 tentang Kode Etik KORPRI dan Penjelasannya*. Adapun kode etika Korpri selengkapnya adalah: 1) Setia dan taat kepada Negara Kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; 2) Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara; 3) Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan; 4) Bertekad memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia; 5) Berjuang menegakkan kejujuran dan keadilan, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme.

i. Pelanggaran Kode Etik

Pejabat yang Berwenang wajib mengenakan sanksi terhadap pelanggaran nilai dasar dan kode etik. Ketentuan lebih lanjut mengenai kode etik Pegawai ASN, sanksi, dan tata beracara penyelesaian dugaan pelanggaran kode etik Pegawai ASN diatur dengan Peraturan KASN.

Pegawai ASN yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dikenakan sanksi. Jenis pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai ASN terdiri dari:

- 1) pelanggaran ringan;
- 2) pelanggaran sedang; dan/atau
- 3) pelanggaran berat.

Sanksi diberikan kepada Pegawai ASN berupa:

- 1) sanksi administratif; atau
- 2) sanksi pidana.

Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian sanksi administratif diatur dengan Peraturan Pemerintah.

j. Perlindungan Terhadap Pelapor Atau *Whistleblowers*

Pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum, perlindungan keselamatan, dan perlindungan kesehatan kerja terhadap Pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlindungan hukum yang dimaksud meliputi perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sampai putusan terhadap perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.

Perlindungan keselamatan dan perlindungan kesehatan kerja meliputi perlindungan terhadap risiko gangguan keamanan kerja, kecelakaan kerja, kebakaran pada waktu kerja, bencana alam, kesehatan lingkungan kerja, dan/atau risiko lain. Dengan demikian memberikan perlindungan kepada pegawai yang melaporkan pelanggaran nilai dasar, kode etik, dan praktek KKN. Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugas dan kewajiban diatur dengan Peraturan KASN.

k. Aparatur Eksekutif Senior (AES)

Aparatur Eksekutif Senior adalah bagian dari pegawai ASN yang menempati kedudukan yang ditetapkan sebagai kedudukan eksekutif oleh KASN. Pegawai AES adalah pegawai Aparatur Sipil Negara yang bersifat nasional yang pengelolaannya dilakukan secara nasional oleh KASN tetapi ditempatkan pada semua instansi pemerintah pusat dan pemerintah di seluruh wilayah negara dan di luar negeri.

Aparatur Eksekutif Senior merupakan unsur ASN yang menduduki jabatan eksekutif pada Instansi dan Perwakilan. Aparatur Eksekutif Senior berfungsi memimpin dan mendorong setiap Pegawai ASN pada Instansi dan Perwakilan melalui:

- 1) kepeloporan dalam bidang: a) keahlian profesional; b) analisis dan rekomendasi kebijakan; dan c) kepemimpinan manajemen.
- 2) mengembangkan kerjasama dengan Instansi lain; dan
- 3) keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik ASN.

Pejabat Eksekutif Senior yang menduduki jabatan eksekutif tertinggi pada Instansi dan Perwakilan berfungsi sebagai Pejabat yang Berwenang dalam bidang kepegawaian ASN pada Instansi dan Perwakilan. Ketentuan mengenai hak, kewajiban, dan kewenangan Pejabat Eksekutif Senior diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Jabatan Eksekutif Senior terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan “pejabat struktural tertinggi” antara lain Wakil Menteri, Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Inspektur Jenderal, Sekretaris Daerah, dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian. Yang dimaksud dengan “staf ahli” antara lain Staf Ahli Presiden, Staf Ahli Pimpinan Lembaga Negara, dan Staf Ahli Menteri. Yang dimaksud dengan “analis kebijakan” adalah pejabat fungsional yang memiliki pangkat dan golongan tertinggi dalam jabatannya. Yang dimaksud dengan “pejabat lainnya” adalah jabatan-jabatan selain yang disebutkan dan diatur berdasarkan undang-undang.

Setiap Jabatan Eksekutif Senior ditetapkan kompetensi, kualifikasi, integritas, dan persyaratan lain yang dibutuhkan. Penetapan kompetensi, kualifikasi, integritas, dan persyaratan lain yang dibutuhkan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pengisian Jabatan Eksekutif Senior untuk jabatan struktural pada kementerian dan kesekretariatan lembaga negara dilakukan melalui promosi dari Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari seluruh Instansi dan Perwakilan. Pengisian Jabatan Eksekutif Senior sebagai kepala lembaga pemerintah non kementerian, staf ahli, dan analis kebijakan dilakukan melalui seleksi oleh KASN yang berasal dari PNS, Pejabat kalangan swasta, Badan Usaha Milik Negara, dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Rumusan Alternatif: Pengisian Jabatan Eksekutif Senior sebagai kepala lembaga pemerintah non kementerian, staf ahli, dan analis kebijakan ditetapkan oleh Presiden. Pejabat Eksekutif Senior dilarang merangkap jabatan lain baik dalam jabatan negara maupun jabatan politik. Ketentuan mengenai klasifikasi jabatan eksekutif senior diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

l. Aparatur Fungsional dan Aparatur Administrasi

Pegawai Aparatur Fungsional adalah PNS dan/atau PP yang menjalankan tugas pelayanan publik dalam bidang pendidikan formal, pelayanan kedokteran dan kesehatan, penyuluh pertanian, penelitian

dan rekayasa, perpustakaan, laboratorium dan teknisi, serta lain-lain jabatan profesi yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri dari jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian terdiri dari ahli pertama, ahli muda, ahli madya, dan ahli utama. Jabatan fungsional keterampilan terdiri dari pemula, terampil, dan mahir. Ketentuan lebih lanjut mengenai jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan diatur dengan Peraturan Menteri.

Jabatan Administrasi dalam ASN terdiri dari jabatan pelaksana, jabatan pengawas, dan jabatan administrator. Jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan pembangunan. Jabatan pengawas bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. Jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan pembangunan. Setiap jabatan tersebut ditetapkan kompetensi yang dibutuhkan. Penetapan kompetensi yang dibutuhkan dan ketentuan mengenai klasifikasi Jabatan Administrasi diatur dengan Peraturan Menteri.

m. Lembaga pendidikan Aparatur Sipil Negara

Setelah diangkat sebagai pegawai AES setiap calon pegawai wajib mengikuti pendidikan pada Lembaga pendidikan Aparatur Sipil Negara yang berlangsung selama 6 (enam) bulan. Setelah menyelesaikan pendidikan Calon Pegawai AES, pegawai PNS baru ditempatkan pada instansi Pemerintah Pusat, perwakilan, dan/atau pemerintah daerah.

n. Pengembangan Staf

Setiap pegawai ASN wajib menggunakan 10 persen hari kerja setahun untuk berbagai kegiatan pengembangan profesi. LAN Sebagai contoh: BKN mulai tahun 2007 menyelenggarakan Pendidikan Ilmu Kepegawaian (PIK) dengan konsentrasi manajemen kepegawaian pada jenjang Sarjana/Strata 1 yang bertujuan untuk mencetak Para Analis Kepegawaian tingkat Ahli yang akan mengatasi masalah-masalah kepegawaian di pusat maupun daerah.

o. Mobilitas Staf

Kewajiban "*tour of duty*" adalah syarat promosi bagi Pegawai Jabatan Eksekutif. Pada Instansi Pusat wajib melakukan "*tour of duty*" antar daerah dan antar sektor. Pada instansi provinsi wajib "*tour of duty*" antar kabupaten dan kota dan antar dinas. Pada instansi kabupaten dan kota, "*tour of duty*" antar kecamatan dan antar dinas kabupaten dan kota.

Mutasi dalam konteks mobilitas staf merupakan perpindahan tugas atau perpindahan lokasi dalam satu Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, satu Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mutasi dilakukan oleh Pejabat yang Berwenang dalam wilayah kewenangannya. Pembiayaan sebagai akibat dilakukannya mutasi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

p. Sistem Penggajian

Sistem gaji berbasis kinerja menetapkan gaji harus sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab yang dipikul oleh pegawai. Gaji pegawai tidak boleh terlalu berbeda dari gaji di perusahaan swasta.

Penghargaan dan Gaji

Pegawai ASN yang telah menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugasnya dianugerahkan tanda kehormatan Satyalancana. Tanda kehormatan tersebut diberikan secara selektif hanya kepada Pegawai ASN yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap penerima tanda kehormatan berhak atas penghormatan dan penghargaan dari negara. Penghormatan dan penghargaan dimaksud dapat berupa: 1) pengangkatan atau kenaikan jabatan secara istimewa; 2) pemberian sejumlah uang sekaligus atau berkala; dan/atau 3) hak protokol dalam acara resmi dan acara kenegaraan.

Hak memakai Satyalancana dicabut apabila Pegawai ASN yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai ASN atau tidak lagi memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pencabutan tanda kehormatan ditetapkan dengan Keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan atas usul Pejabat yang Berwenang.

Disamping penghargaan, Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada Pegawai ASN sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawab Pegawai ASN. Gaji harus memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan Pegawai ASN. Gaji dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain gaji, Pegawai ASN juga menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tunjangan tersebut tidak boleh melebihi gaji.

Selain gaji, pemerintah daerah dapat memberikan tunjangan kepada Pegawai ASN di daerah sesuai dengan tingkat kemahalan. Dalam pemberian tunjangan, pemerintah daerah wajib mengukur tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerahnya masing-masing. Tunjangan dimaksud dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tunjangan diatur dengan peraturan daerah. Selain gaji dan tunjangan, Pemerintah memberikan jaminan sosial kepada Pegawai ASN. Jaminan sosial bertujuan untuk menyejahterakan Pegawai ASN.

q. Sistem Pensiun

Mulai 1 Januari 2012 menerapkan sistem *“pay as you go”* untuk PNS (pegawai tetap ASN) dan *“fully funded system”* untuk PP (pegawai kontrak ASN).

Pensiun

Pensiun pegawai ASN yang berstatus PNS dan pensiun janda/duda diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas pengabdian ASN. Pegawai ASN yang berhenti dengan hormat berhak menerima pensiun apabila telah mencapai batas usia pensiun. Pegawai ASN yang telah mencapai batas usia pensiun, diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai ASN. Usia pensiun bagi Pegawai Jabatan Administrasi adalah 58 (lima puluh delapan) tahun. Usia pensiun bagi Pegawai Jabatan Fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Usia pensiun bagi Pejabat Eksekutif Senior adalah 60 (enam puluh) tahun. Sumber pembiayaan pensiun berasal dari iuran Pegawai ASN yang bersangkutan dan pemerintah selaku

pemberi kerja dengan perbandingan 1:2 (satu banding dua). Pengelolaan dana pensiun diselenggarakan oleh pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pensiun Pegawai ASN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

r. Penyelesaian Perselisihan

Perselisihan tentang pelanggaran nilai dasar dan Kode Etik diselesaikan melalui BAPEK sebagai badan arbitrase. Perselisihan tentang tindakan administrasi diselesaikan melalui PTUN. Pelanggaran pidana dan perdata melalui lembaga peradilan.

Sengketa Pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif dan Peradilan Tata Usaha Negara. Upaya administratif tersebut terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan yang dimaksud diajukan secara tertulis kepada atasan Pejabat yang Berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada Pejabat yang Berwenang menghukum. Banding administratif tersebut diajukan kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Ketentuan lebih lanjut mengenai upaya administratif diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara sistematis hubungan antara RUU ASN dengan berbagai peraturan perundang-undangan dapat digambarkan dalam matriks sebagai berikut:

**Matrik 2:
Keterkaitan RUU ASN dengan UUD Tahun 1945 dan UU lain**

No	Materi RUU ASN	Peraturan Perundang-Undang Terkait
1	Ketentuan Umum	1. UUD NKRI 1945
2	Jenis, Status, dan Kedudukan	2. UU No 32 Tahun 2004
3	Fungsi, Tugas, dan Peran	3. UU No 11 Tahun 1969
4	Nilai-Nilai Dasar	4. UU No 17 Tahun 2003
5	Hak dan Kewajiban	5. UU No 1 Tahun 2004
6	Kode Etika Pegawai Aparatur Sipil Negara	6. UU No 28 Tahun 1999
7	Manajemen Pegawai Aparatur Sipil Negara <ul style="list-style-type: none"> • Penetapan Kebutuhan dan Pengendalian Jumlah • Pengadaan • Jabatan • Pola Karir • Penggajian, Tunjangan, Kesejahteraan, dan Penghargaan • Sanksi dan Pemberhentian • Pensiun • Perlindungan • Pengangkatan pada Jabatan Politik • Organisasi • Sistem Informasi 	7. UU No 14 Tahun 2005 (Guru dan Dosen) 8. UU No 2 Tahun 2002 tentang POLRI 9. UU No 34 Tahun 2004 tentang TNI 10. UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
8	Kelembagaan	
9	Komisi Aparatur Sipil Negara	
10	Organisasi Aparatur Sipil Negara	
11	Penyelesaian Sengketa	
12	Ketentuan Penutup	

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Komponen vital Aparatur Sipil Negara yang terdiri dari 4,7 juta PNS dan 363 ribu anggota Polri adalah modal Bangsa Negara yang harus selalu diperlihara, dikembangkan, dan diperbaharui kapasitasnya untuk menghadapi tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh bangsa. Karena pendekatan yang terlalu mikro dan hanya bersifat instansional, modal besar tersebut kurang tersentuh oleh Program Reformasi Birokrasi Nasional.
2. Amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak 4 kali pada 1998 sampai 2002 telah menghasilkan perubahan yang amat mendasar pada berbagai bidang kehidupan bangsa. Kombinasi sistem demokrasi multi partai dan sistem presidensiil telah melahirkan pemerintahan koalisi yang stabilitasnya yang lemah, dan sangat dipengaruhi oleh komitmen dan kepentingan politik dari anggota-anggota koalisi.
3. Menyadari kondisi tersebut RPJP Nasional 2005-2024 menetapkan pembangunan Aparatur Negara dilakukan melalui Reformasi Birokrasi, dimana salah satu komponennya adalah reformasi kepegawaian. Untuk melaksanakan reformasi kepegawaian tersebut perlu diusulkan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 karena kedua Undang-Undang tersebut tidak memadai lagi untuk mendukung paradigma manajemen sumber daya aparatur Negara yang berbasis manajemen strategis sumber daya manusia (*strategic human resource management*).
4. Berdasarkan perspektif Strategic Human Resource Management tersebut RUU ASN mengusulkan penetapan PNS dan PP sebagai pegawai profesi bernama Aparatur Sipil Negara yang memiliki nilai dasar, etika profesi, kualifikasi dan standar kompetensi yang ditetapkan dengan Undang-Undang.
5. Untuk memimpin lebih kurang 2,2 juta pegawai ASN yang bertugas menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan negara, dan 2,5 juta yang menjalankan tugas pelayanan pendidikan, kesehatan, pembangunan pertanian, pembangunan prasarana dan sarana transportasi dan komunikasi, RUU ASN mengusulkan pembentukan Aparatur Eksekutif Senior (AES), yang dikelola secara terpisah dari pengelolaan pegawai Aparatur Sipil Negara yang menduduki Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional. Pegawai AES adalah bagian dari pegawai ASN yang pengelolaannya dilakukan secara nasional dengan status sebagai pegawai pemerintah pusat dan dikelola langsung oleh KASN.
6. Sejalan dengan itu RUU ASN untuk lebih meningkatkan penerapan prinsip merit dalam setiap tahap manajemen kepegawaian ASN, diusulkan untuk mengganti sistem kepegawaian berbasis karir (*career based personnel management*) dengan sistem manajemen kepegawaian berbasis jabatan (*position based personnel management*) yang menjadi *best practices* di banyak Negara maju.
7. Selama satu dekade melaksanakan Reformasi terdapat bukti-bukti yang meyakinkan bahwa terjadi erosi yang cepat terhadap peran pegawai ASN sebagai perekat NKRI. Peningkatan etnosentrisme dalam manajemen kepegawaian ini harus segera diatasi agar pegawai ASN dimasa depan kehilangan fungsinya sebagai perekat Negara bangsa. Untuk itu kewenangan pembinaan manajemen pegawai ASN akan didelegasikan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah.

8. RUU ASN ini juga mengusulkan penataan dalam pelaksanaan kewenangan pembinaan pegawai ASN yang secara konstitusional berada pada Presiden. Fungsi Presiden sebagai Pembina Tertinggi Profesi ASN tetap berlaku, tetapi dalam melaksanakan kewenangan tersebut Presiden mendelegasikan kewenangan pengaturan profesi ASN kepada Komisi Aparatur Sipil Negara, dan mendelegasikan kewenangan pendayagunaan pegawai ASN kepada Menteri. Selanjutnya LAN akan menjalankan tugas melaksanakan penelitian dan pengkajian administrasi Negara dan menyelenggarakan diklat pengembangan kepemimpinan pegawai ASN. BKN diberikan tugas untuk menyelenggarakan administrasi kepegawaian untuk PNS dan PP serta membina pelaksanaan administrasi kepegawaian oleh instansi pusat dan daerah.

B. SARAN

Mengamati Program Reformasi Birokrasi yang ditempuh oleh Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Grand Design Reformasi Birokrasi dan Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014 belum terlalu menyentuh perubahan mendasar guna membangun kekuatan dan kemampuan pegawai Aparatur Sipil Negara oleh Instansi Pemerintah yang berwenang, disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. DPR bersedia mempertimbangkan penggunaan hak inisiatif untuk mengajukan RUU Aparatur Sipil Negara.
2. Pegawai Aparatur Negara termasuk Aparatur Sipil Negara merupakan modal Bangsa dan Negara yang harus selalu dijaga dengan baik, dikembangkan, dan dihargai. Karena itu disarankan untuk menerapkan manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara yang membantu dan mendukung para Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah yang tergabung dalam ASN untuk merealisasikan seluruh potensi mereka sebagai pegawai pemerintah dan sebagai warganegara. Paradigma ini mengharuskan perubahan dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai menjadi perspektif pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*) Aparatur Sipil Negara serta pola baru manajemen untuk menjawab berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia pada Abad 21.
3. Untuk memberikan landasan hukum untuk pola manajemen pemerintahan Negara dan manajemen pengembangan sumberdaya manusia Aparatur Negara tersebut dipandang perlu mengajukan perubahan menyeluruh terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang menerapkan paradigma dengan perspektif pengembangan sumber daya manusia pada profesi aparatur Sipil Negara.
4. Untuk melaksanakan paradigm berperspektif pengembangan sumber daya manusia tersebut diperlukan penerapan sistem manajemen Aparatur Sipil Negara berbasis jabatan (*position-based personnel management system*) dengan menerapkan asas merit dalam setiap tahap management pengembangan sumber daya Aparatur Sipil Negara, khususnya pada seleksi, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai ASN.
5. RUU ASN ini sekaligus juga harus digunakan untuk melakukan reformasi total terhadap sistem penggajian pegawai ASN berbasis kinerja, dan terhadap sistem pensiun pegawai ASN. Sistem pensiun yang digunakan selama ini yaitu sistem pensiun "*pay as you go*" yang membebankan pembayaran manfaat pensiun sepenuhnya pada APBN, dan akan mencapai jumlah Rp 85-90 triliun rupiah per tahun pada 2015 harus ditinggalkan, diganti dengan sistem gabungan yaitu penerapan sistem "*pay as you go*" untuk lebih kurang 1.7 juta PNS dan sistem "*fully funded*" untuk lebih kurang 3 juta Pegawai Pemerintah.

DAFTAR REFERENSI

- Ambar Widaningrum. et.al., ***Governance Reform in Indonesia and Korea: A Comparative Perspective***. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, 2011.
- Asian Development Bank. ***Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia***. Manila. Asia Development Bank. 2004.
- Geoff Dixon and Danya Hakim. "Making Indonesia's Budget Decentralization Works," ***Research in Public Policy Analysis and Management***, Vol 18. Pp 207-245.
- Helen de Cieri, Robin Kramar, Noe Hollenbeck, and Gerhart Wright. ***Human Resource Management in Australia***. Sydney. Mc Graw-Hill Australia Ltd. 2005.
- Lawrence R. Jones, Kimo Schedder, and Ricardo Mussari. "Strategies for Public Management Reform," ***Research in Public Policy Analysis and Management***, Vol. 13.
- Mark Turner, et.al., ***Human Resource Management and Regional Autonomy***. Canberra. Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, 2009.
- Office of Personel Management. U.S. of America, ***Strategic Human Resource Management: Alligning with Organization's Mission***. Washington DC, OPM, 1999.
- Sekretariat Negara R.I. ***Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara***. Jakarta, Setneg RI: 1975
- _____ ***Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Negara***. Jakarta: Setneg RI, 2000.
- _____ ***Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah***. Jakarta: Setneg RI. 2004.
- _____ ***Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah***. Jakarta, Setneg R.I. 2004.
- Sofian Effendi, "Second Generation Reform of Indonesian Public Administration," ***Paper presented at International Seminar on Administrative Sciences***, held jointly by the National Institute of Public Administration and the International Association of Administrative Sciences, Denpasar, Bali, July 14-16, 2010.
- _____, "Reformasi Aparatur Negara," ***White Paper***. Jakarta. National Agency for Civil Service Administration. 1999.
- Stein Kristiansen and M. Ramli. "Buying an Income: The Market for Civil Service Positions in Indonesia." ***Contemporary Southeast Asia***, 26, No. 2 (2008), pp 207-233.

Stein Kristiansen, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto, and Erwan Agus Putranto. "Public sector reforms and financial transparency: experiences from Indonesian districts." ***Contemporary Southeast Asia***. April 2009. P 2.

UN-Indonesia. ***Report on the Achievement of Millenium Development Goals, Indonesia, 2007***. Jakarta. UN and National Development Planning Board. 2007.

World Bank. ***Mission Report: A World Bank Programming Mission on Civil Service Reform to Indonesia***, 2-13 February, 2009. Jakarta: The World Bank. 2009.