

DAFTAR ISI

PENGANTAR	1
DAFTAR ISI	1
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	
B. Identifikasi Masalah	
C. Tujuan dan Kegunaan	
D. Metode Penelitian	
BAB II KERANGKA TEORITIS DAN EMPIRIS	
A. Reformasi Aparatur Sipil Negara	
B. Lingkungan Strategis Aparatur Sipil Negara	
C. Transformasi Aparatur Sipil Negara	
D. Kelembagaan dan Manajemen Pegawai Aparatur Sipil Negara	
1. Susunan Kelembagaan untuk Pembinaan Aparatur Sipil Negara	
2. Perencanaan Pegawai Aparatur Sipil Negara	
3. Pengadaan dan Penempatan Pegawai Aparatur Sipil Negara	
4. Pengembangan Pegawai Aparatur Sipil Negara	
5. Penggajian dan Kesejahteraan Pegawai Aparatur Sipil Negara	
6. Hubungan Kerja	
7. Pemberhentian dan Pemutusan Hubungan Kerja	
8. Sistim informasi Pegawai Aparatur Sipil Negara	
BAB III MATERI MUATAN RUU APARATUR SIPIL NEGARA	
A. Materi Umum	
B. Materi Khusus	
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	
B. Rekomendasi	

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
APARATUR SIPIL NEGARA
(INDONESIAN CIVIL SERVICE)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap pegawai Aparatur Negara termasuk Aparatur Sipil Negara merupakan modal Bangsa dan Negara yang harus selalu dijaga dengan baik, dikembangkan, dan dihargai. Karena itu manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara haruslah diarahkan untuk 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. Untuk memberikan landasan hukum untuk pola manajemen pemerintahan Negara dan manajemen pengembangan sumberdaya manusia Aparatur Negara tersebut dipandang perlu mengajukan perubahan terhadap UU No 8 tahun 1974 dan U No 43 tahun 1999.

1. Landasan filosofis: UUD NRI 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 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 NRI 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 UU sebagai pelaksanaan dari UUD NRI merupakan cita-cita luhur bangsa Indonesia merupakan cita-cita luhur bangsa sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 dan sekaligus merupakan perwujudan dari tata

pemerintahan yang baik. Untuk menyelenggarakan pemerintahan seperti tersebut perlu dibangun Aparatur Negara yang professional, bebas dari intervensi politik, bersih praktek KKN, berintegritas tinggi, serta berkemampuan dan kinerja tinggi.

2. Landasan Yuridis: Undang Undang No 8 tahun 1974 yang telah diubah dengan UU No 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. UU No 43 tahun 1999 sudah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai otoritas independen untuk menjaga profesionalitas, netralitas, dan a-politisasi SDM Aparatur Negara. Namun karena berbagai kesibukan Pemerintah, sebelas tahun setelah diamanatkan oleh UU, Komisi independen tersebut belum dibentuk. Sementara Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi, BKN, dan LAN-RI 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. UU 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.

2. 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 tahun, pendidikan tinggi berkualitas internasional, pelayanan kesehatan standar internasional, dan sistem jaminan sosial yang memadai, termasuk sistim asuransi kesehatan untuk membiayai pelayanan kedokteran yang lebih moderen. 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 yang berpendapatan menengah, semakin terdidik, dan kesadaran politik semakin tinggi, masyarakat Indonesia semakin memerlukan 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 menyelenggarakan pelayanan publik tersebut diperlukan aparatur negara yang semakin terbuka, berkemampuan menggalang kemitraan dengan fihak swasta, berkinerja tinggi dan akuntabel yang terjamin kesejahteraannya.

B. Identifikasi Masalah

UU No 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 1998 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang sangat parah sehingga harus mengadakan reformasi tata 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.

RUU ASN 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 social 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 1998 telah berhasil membangun ekonomi nasional yang lebih terbuka yang mampu menciptakan ekonomi nasional semakin baik dengan pertumbuhan PDB 5-5.5 persen per tahun sejak 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 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 relatif lamban. Pada pertengahan masa kerja KIB-1 pembangunan Aparatur Negara melalui reformasi birokrasi dilaksanakan secara incremental, dimulai dari Kementerian Keuangan, pada 2008, dan kemudian di-perluas ke kementerian dan LNBK. Pemerintah mengharapkan pada 2012 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 adalah sistem Aparatur Sipil Indonesia (Indonesian Civil Service).

Reformasi Birokrasi yang dilaksanakan di berbagai kementerian dan pemerintah daerah mencakup 3 elemen dasar yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumberdaya manusia aparatur negara. Sebagai unsur terbesar Aparatur Negara yang terdiri atas 4,7 juta personil pada 2009, Jabatan Sipil Indonesia (JSI) adalah unsur Aparatur Negara yang paling penting karena sangat menentukan penyelenggaraan pelayanan publik, dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan serta pembangunan. Dalam kenyataannya, SDM Aparatur Sipil Negara, khususnya 4,7 juta personil JSI yang memainkan peran sentral dalam pelaksanaan reformasi birokrasi belum mengalami perubahan

Penerapan sistem demokrasi multi-partai dan sistem presidensiil yang dilahirkan oleh Pemilu 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 relative stabil, perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang professional 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 cabang pemerintahan dengan jabatan Aparatur Sipil Negara yang harus netral dari intervensi politik. Dalam administrasi kepegawaian RI pemisahan dua jabatan tersebut dinyatakan memisahkan antara jabatan negara dengan jabatan profesi pada 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 2002 menunjukkan trend naik selama 3 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 sasaran Pembangunan Millenium menunjukkan belum ada peningkatan kinerja pemerintahan yang cukup signifikan dalam penyediaan pelayanan dasar. Pada 2009 Indonesia hanya berhasil mencapai 2 sasaran, sedangkan 6 sasaran mungkin dapat tercapai pada 2016, dan 4 sasaran sukar tercapai pada 2016. Pokoknya pada awal pemerintahan kedua Presiden SBY, Indonesia belum tercatat sebagai *best performer* dalam pencapaian sasaran MDGs.

Beberapa kebijakan pemerintah yang baru, misalnya UU 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 tahun pertama Reformasi telah menciptakan suatu jaringan pemerintahan sub-nasional yang sangat besar dan kompleks, terdiri atas 33 provinsi dan 497 kabupaten dan kota. Untuk memobilisasi jaringan yang besar tersebut guna mencapai sasaran-sasaran pembangunan nasional diperlukan Aparatur Negara yang professional dan yang memiliki stabilitas yang tinggi. Untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara seperti tersebut diperlukan netralitas, a-politisasi, dan independensi yang cukup besar.

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. 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 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 moderen. 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 tahun terakhir, tapi belum cukup signifikan.

a. 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 parameter pengukurannya meliputi kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi aparat pemerintah, dan independensi PNS terhadap tekanan politik. Keseluruhan indeks tersebut mencerminkan kapasitas kelembagaan birokrasi pemerintah.

b. Pelayanan publik semakin tertinggal oleh keperluan publik:

Penyelenggara pelayanan publik yang merupakan salah satu kewajiban konstitusional Pemerintah ternyata 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 sasaran Pembangunan Milenium menunjukkan kurang mampunya birokrasi aparatur negara itu. Pada 2009 Indonesia hanya berhasil mencapai 2 sasaran, sedangkan 6 sasaran mungkin dapat tercapai pada 2016, dan 4 sasaran sukar tercapai pada 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 bermampuan 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, RUU 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 non-kepentingan, instansi pemerintah daerah, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. RUU 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 UU 8 tahun 1974 dan UU 43 tahun 1999.

c. 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 RUU 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. RUU 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 laai 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. Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk tujuan 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 naskah akademik:
 - 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 normative melalui studi pustaka untuk menelaah sistem Civil Service yang diterapkan diberbagai Negara baik yang berupa undang-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

KERANGKA TEORITIS DAN EMPIRIS

A. Reformasi Aparatur Negara

Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2024 menetapkan pada 2025 sudah 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 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 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; (a) menyelenggarakan pelayanan publik bermutu bagi masyarakat yang memerlukannya, (b) menyelenggarakan tata pemerintahan yang transparan dan akuntabel; (c) memiliki kapasitas tinggi untuk

mencapai tujuan politik pemerintahan negara, dan (d) melaksanakan reformasi birokrasi. Untuk mencapai 4 tujuan tersebut ditetapkan 13 sub-program dan salah satunya adalah Sub-program Pengembangan profesionalisme, netralitas dan kesejahteraan SDM Aparatur Negara.

Sub-program RPJM 2010-2014 tersebut ruang lingkungannya 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.

B. Lingkungan Strategis

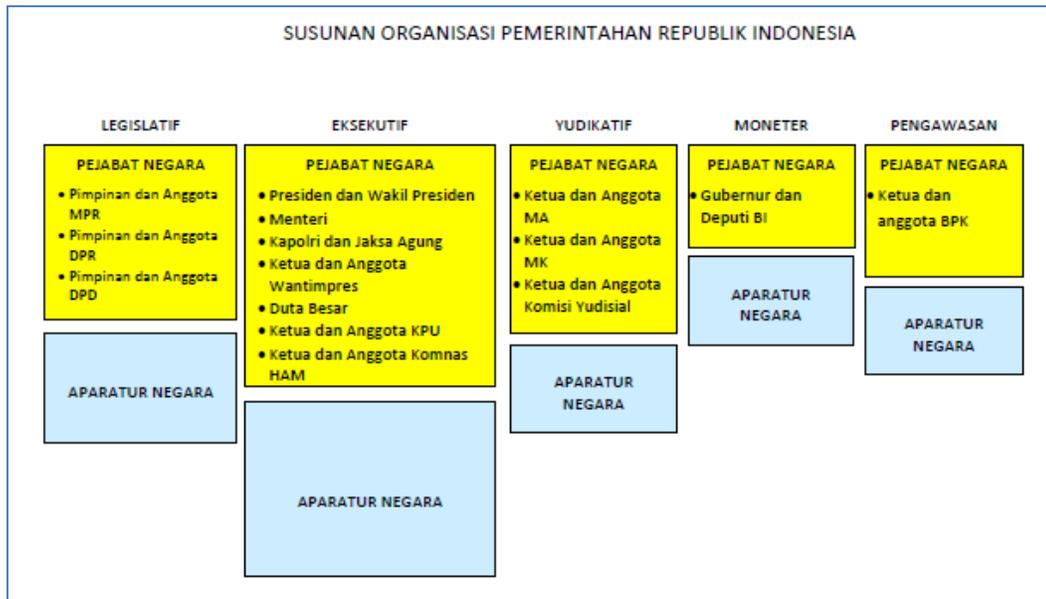
Pembangunan SDM Aparatur Negara yang profesional, netral, dan sejahtera yang diperlukan guna merealisasikan Visi Pembangunan Nasional guna menciptakan Masyarakat Indonesia yang Maju, Mandiri, dan Sejahtera. Untuk mendukung pelaksanaan Visi 2025 tersebut, kerangka hukum Aparatur Sipil Negara dilakukan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



a. Amandemen UUD 1945 ciptakan Sistem pemerintahan Negara yang menerapkan “checks and balances”.

Amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali antara 1999 sampai 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 NTI 1945 menetapkan Negara Republik Indonesia terdiri dari 5 cabang kekuasaan yaitu Ielgislatif, eksekutif, yudikatif, kekuasaan moneter, dan kekuasaan auditif atau pengawasan. Masing-masing lembaga yang menjalankan kekuasaan tersebut secara mandiri dan tidak bias diintervensi oleh kekuasaan yang lain.

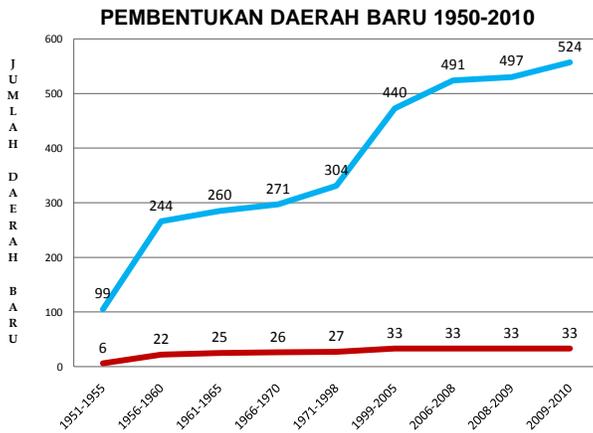


Setiap cabang kekuasaan Negara tersebut memiliki 2 unsur yaitu Pejabat Negara yang penetapannya dilakukan dengan pemilihan langsung oleh rakyat seperti halnya para anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta para kepala dan wakil kepala daerah, atau dipilih oleh DPR. Disamping itu pada jajaran Pejabat Negara terdapat para pejabat yang diangkat oleh Presiden sebagai pembntu 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.

Agar tidak terganggu oleh instabilitas pemerintahan yang sering dihadapi oleh Sistim Pemerintahan Koalisi, setiap pemegang kekuasaan Negara dakam sistim kenegaraan Indonesia yang menerapkan “*division 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 UU 8 tahun 1974 dan UU 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 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.

b. Desentralisasi pemerintahan ciptakan sistem jaringan pemerintahan

Amandemen UUD NRI 1945 dan peraturan pelaksanaannya yaitu UU 22 tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU 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 provinsi dan 524 kabupaten dan kota. UU 32 tahun 2004 menetapkan daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang diberi kewenangan untuk mengu-



12/12/2010

7

rus urusan rumah tangga masing-masing, sehingga setelah amandemen UUD NRI 1945 Indonesia berkembang menjadi suatu jaringan pemerintahan yang sangat besar yang terdiri dari 35 kementerian dan non-kementerian, 82 lembaga Negara dan lembaga pemerintah non-kementerian, 33 provinsi, dan 497 kabupaten dan kota. Untuk mendukung jaringan pemerintahan yang amat desentralistis tersebut diperlukan Aparatur Sipil Negara dengan profesionalism 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. Indek Efektivitas Tata Pemerintahan yang dikeluarkan oleh Kemitraan setiap 4-5 tahun adalah yang mencakup 33 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

c. *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 Kemudahan Berusaha Indonesia adalah 115 pada tahun 2005, 135 pada tahun 2006, 123 pada tahun 2007, 127 pada tahun 2008, dan 129 pada tahun 2009. Sebagai perbandingan dengan negara tetangga: untuk tahun 2009, Singapura peringkat 1, Thailand peringkat 13, Malaysia peringkat 20, Brunei peringkat 88, Vietnam peringkat 92. Salah satu parameter kemudahan berusaha adalah jumlah hari yang dibutuhkan untuk memulai usaha. Berdasarkan hasil survei tahun 2009, untuk memulai usaha di Indonesia membutuhkan waktu empat kali lebih lama dibandingkan dengan Malaysia.

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 prosedur, dengan memakan waktu 151 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 hari pada tahun 2007, namun memburuk lagi menjadi 105 hari pada 2008. Pada tahun 2009, jumlah prosedur yang ditempuh menjadi 11 dengan lama pengurusan 76 hari. Walaupun terjadi peningkatan, namun peringkat Indonesia turun dari posisi semula 127 menjadi 129 dari 181 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%.

d. Ledakan pensiun

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

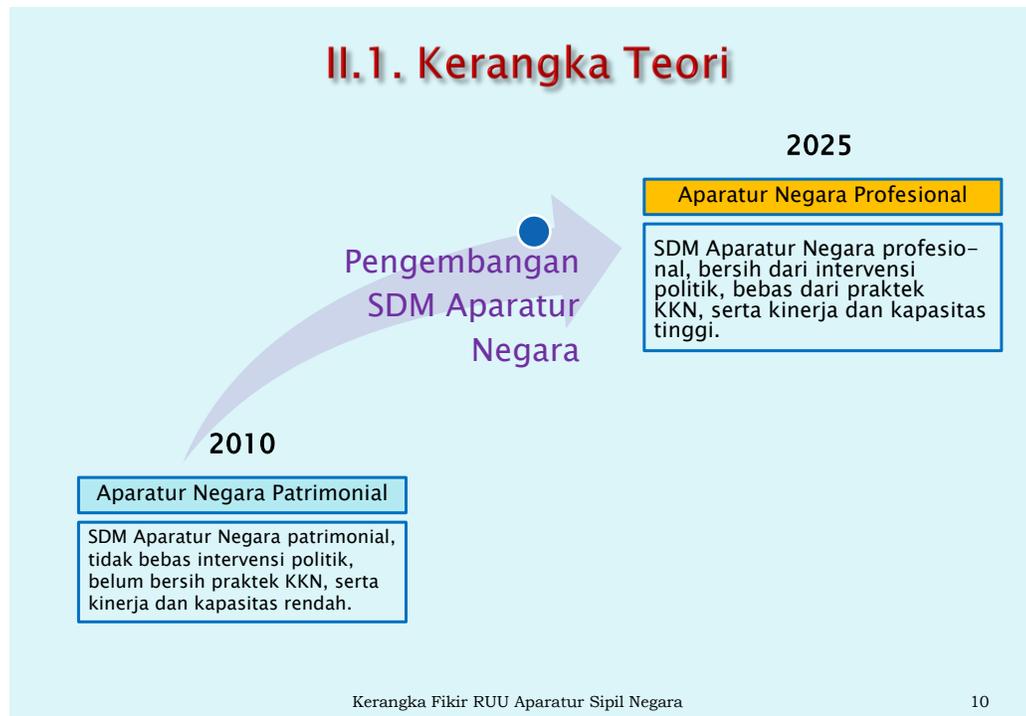
Beban fiskal untuk pembayaran manfaat pensiun akan sangat berat apabila seluruhnya dibebankan kepada APBN. Menurut Dirut PT Taspen pada presentasi di Ciloto, manfaat pensiun yang dibayarkan pada 2010 berjumlah Rp 39 triliun yang seluruhnya dibebankan kepada APBN. Tanpa reformasi pensiun pada 2015 beban fiskal manfaat pensiun yang mencapai Rp 85 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 persen 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.

C. Transformasi Aparatur Sipil Negara

UU No 43/1999 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 social 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 pension, 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. Di samping itu, untuk menjaga agar struktur PNS lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan dinamika perkembangan di masyarakat, khususnya dunia industri, perlu diadakan jenis PNS baru yaitu Pegawai Negeri Tidak Tetap (*contract government employees*) yang menerapkan standard dan norma penggajian seperti di perusahaan modern.

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. Di samping itu, untuk menjaga agar struktur PNS lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan dinamika perkembangan di masyarakat, khususnya dunia industri, perlu diadakan

jenis PNS baru yaitu Pegawai Negeri Tidak Tetap (*contract government employees*) yang menerapkan standard dan norma penggajian seperti di perusahaan modern.

Untuk melayani rakyat Indonesia yang berjumlah 237 juta menurut Sensus 2010, diperlukan lebih kurang 4,74 juta orang pegawai, bila rasio antara pegawai per penduduk adalah 1:50. Menurut statistic kepegawaian yang dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian Negara, pada 2010 kekuatan Aparatur Sipil Negara Indonesia terdiri dari 4,74 juta anggota dan pimpinan. Kekuatan yang besar tersebut yang menduduki jabatan pada semua instansi pemerintah pusat dan daerah belum terbangun kemampuannya karena Sistem Kepegawaian yang ditetapkan dengan UU No 8 tahun 1974 dan UU 43 tahun 1999 belum sepenuhnya berhasil membangun kemampuan aparatur sipil Negara yang professional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, serta yang miliki kinerja tinggi. Untuk itu melalui insiatif DPR-RI diajukan usulan RUU tentang Aparatur Sipil Negara dengan ciri-ciri sebagai berikut:

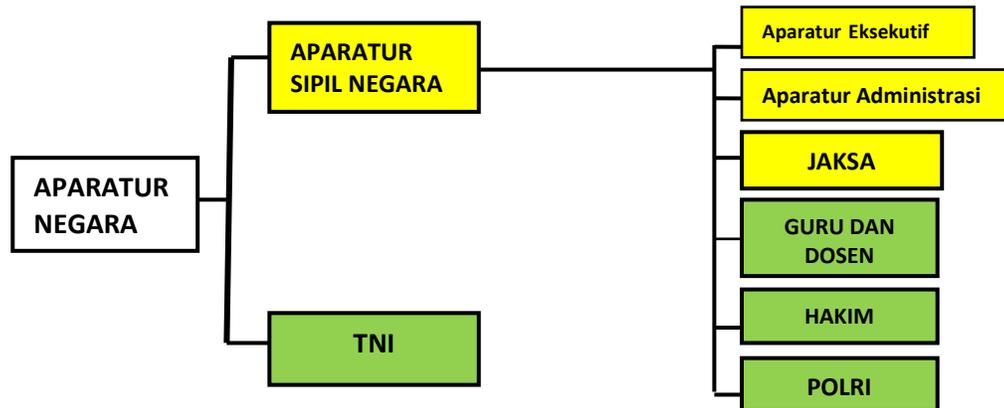
- Menetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai nama profesi bagi pegawai Negara yang bertugas melaksanakan kebijakan politik Pemerintahan.
- Menetapkan Aparatur Sipil Negara sebagai jabatan professional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, yang menerapkan nilai-nilai dasar Negara¹⁷ etik yang harus dilaksanakan oleh pimpinan dan pegawai, serta peraturan gaji dan persyarakatan 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 Negara¹⁷ional 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.

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 bulan untuk menjalankan tugas pelayanan publik dan atau tugas professional pada insntansi Pemerintah, pemeritnah daerah, dan perwakilan /republic Indonesia di luar negeri. Jabatan profesi pada Aparatur Negara dan Aparatur Sipil Negara ditetapkan dengan Undang-Undang.

Gambar 2. Unsur-unsur Aparatur Sipil Negara



D. Manajemen Kepegawaian Aparatur Sipil Negara

RUU Aparatur Sipil Negara mengandung ketentuan-ketentuan pokok tentang manajemen profesi Aparatur Sipil Negara yang mencakup ketentuan-ketentuan mengenai norma-norma dasar, etika profesi untuk Aparatur Sipil Negara, kualifikasi dan standar kompetensi untuk tiap-tiap 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.

Unsur-unsur manajemen kepegawaian yang diatur dalam RUU APS ini meliputi:

a. *Kelembagaan dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara*

RUU ASN ini disusun sebagai pelaksanaan dari UUD NRI 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 R.I. 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 medelegasikan kewenangannya kepada Kapolri.

Dalam pembinaan pegawai ASN, Presiden dibantu oleh Menteri dalam merumuskan kebijakan umum manajemen pendayagunaan pegawai ASN, oleh LAN untuk melaksanakan penelitian dan pengkajian administrasi pemerintahan Negara, dan oleh BKN untuk menyelenggarakan administrasi pegawai ASN Instansi Pemerintah dan melaksanakan pembinaan administrasi kepegawaian ASN pada semua instansi Pemerintah, pemerintah pusat, dan perwakilan RI di luar negeri.

b. Pengadaan pegawai ASN dan pegawai Aparatur Eksekutif

UU 8 tahun 1974 dan UU 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 persen 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 Kristiansen¹ di beberapa daerah di Indonesia.

Untuk mengatasi praktek KKN tersebut dalam pengadaan pegawai ASN, RUU ASN 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 PNS dan PP dari semua daerah dan instansi untuk setiap jabatan ASN yang lowong. 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 PP baru adalah:

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

b. 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.”

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

Penempatan seorang pegawai ASN pada jabatan pada suatu jabatan mau pun 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.

c. 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 professional, 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 unsure 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 administrative mau pun 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.

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

Gaji atau remunerasi adalah pembayaran dalam bentuk kas dan in-natura yang diberikan secara rutin, biasanya setiap dua minggu atau setiap bulan, oleh pemberi kerja kepada pegawainya sebagai kompensasi atas pelaksanaan pekerjaan yang diberikan oleh pemberi kerja. Kompensasi atau imbalan terdiri dari kompensasi finansial dan kompensasi non-finansial.

Selain kompensasi finansial dan non-finansial, upaya meningkatkan kesejahteraan pegawai diberikan melalui jaminan social antara lain dalam bentuk asuransi atau dana kesehatan, beasiswa, tabungan hari tua, tabungan perumahan, dan pensiun.

Di beberapa Negara maju sistem remunerasi pegawai negeri terdiri dari 3 komponen pokok yaitu:

1. Gaji Dasar (*Basic Salary*) yang ditetapkan berdasarkan Klasifikasi jabatan
2. Tunjangan (*Allowance*), baik yang terkait dengan Gaji Dasar, prestasi kerja, tunjangan rayon, tunjangan resiko kerja, tunjangan khusus, tunjangan belajar, dll.
3. Biaya Kesejahteraan, untuk tunjangan premi dana pensiun, asuransi kesehatan, tunjangan rumah, tunjangan makan, tunjangan transport, tunjangan liburan, dll.

e. Pemberhentian Hubungan Kerja Pegawai ASN

Pengakhiran hubungan kerja merupakan salah satu tahap manajemen pegawai yang memerlukan perhatian agar instansi pemerintah tetap dapat mempertahankan pegawai yang terbaik untuk mencapai tujuan organisasi.

UU 43 tahun 1999 Ps 23 dan 24 yang mengatur pemberhentian PNS menetapkan ada 2 jenis pemberhentian dalam manajemen kepegawaian Indonesia yaitu pemberhentian secara sukarela atau pemberhentian dengan hormat karena alasan berikut:

1. PNS bersangkutan meninggal dunia, atau
2. Diberhentikan dengan hormat karena:
 - a. Permintaan sendiri.
 - b. Telah mencapai batas usia pensiun
 - c. Penyederhanaan organisasi, dan
 - d. Tidak cakap menjalankan kewajiban sebagai pegawai negeri.
3. PNS yang diberhentikan dengan tidak hormat karena melanggar sumpah/janji jabatan, atau dihukum penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dengan ancaman hukuman setinggi-tingginya 4 tahun atau lebih.
4. PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat.
5. PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan, tidak setia pada Pancasila, UUD 1945, Negara dan/atau Pemerintah, melakukan penyelewengan terhadap ideologi Pancasila, UUD 1945, atau terlibat perbuatan menentang Negara dan pemerintah, atau dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

f. Hak Pegawai ASN untuk menduduki jabatan Negara

Hak pegawai ASN untuk menduduki jabatan Negara yang melalui pemilihan mau pun pengangkatan harus dijamin. Tapi untuk menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan fasilitas milik Negara, dipersyaratkan kepada pegawai ASN yang ingin mengikuti pemilihan untuk menduduki jabatan Negara agar:

1. Mengambil cuti diluar tanggungan Negara mulai waktu terdaftar sebagai calon.
2. Mengajukan permintaan berhenti sebagai PNS setelah dilantik sebagai pejabat Negara.
3. Hak kembali menjadi pegawai ASN ditentukan oleh adanya lowongan jabatan pada instansi Pemerintah, instansi pemerintah daerah, dan perwakilan RI di LN.

g. Organisasi

Pemerintah RI dengan Keppres NO 83 tahun 1998 telah meratifikasi Konvensi ILO No 87 mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi. Dengan demikian Pemerintah

Indonesia menjamin kebebasan pegawai ASN untuk membentuk, bergabung dan/atau membantu organisasi pegawai yang bertujuan untuk memperjuangkan kesejahteraan pegawai ASN.

Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) dapat didorong untuk menjadi organisasi pegawai ASN sebagai wadah untuk memperjuangkan hak-hak dan kewajiban pegawai negeri sipil, untuk itu perlu dilakukan upaya untuk menggiatkan organisasi tersebut. Seperti halnya Korpri, para guru yang merupakan unsur terbesar pegawai ASN telah membentuk PGRI, para bidan membentuk Ikatan Bidan Indonesia (IBI), dan para widyaiswara membentuk Persatuan Widyaiswara Republik Indonesia (PWRI).

Di banyak Negara ada larangan bagi pegawai negeri yang kesejahteraannya dijamin oleh Pemerintah – misalnya pegawai yang menjalankan tugas pemerintahan, polisi, pemadam kebakaran – untuk mementuk mau pun bergabung dalam organisasi pegawai. Sementara para pegawai negeri yang diangkat dengan sistim kontrak diizinkan membentuk, bergabung dan/atau membantu organisasi untuk memperjuangkan aspirasi, hak-hak, dan kesejahteraan mereka, mungkin hanya pegawai ASN.

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

RUU tentang Aparatur Sipil Negara adalah UU yang mengatur tata cara penyelenggaraan Aparatur Sipil Negara sebagai suatu profesi yang professional, 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 relative 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 mau pun 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 negara 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 UU 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 Pertimbangan Agung, 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.

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 UU 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 mau pun ancaman bersenjata sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam RUU ini TNI adalah unsur Aparatur Negara.

Aparatur Sipil Negara adalah unsur 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 (UU 48 tahun 2009), Polisi Republik Indonesia (UU No 2 tahun 2002), Guru dan Dosen (UU No 14 tahun 2005).

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

Agar dapat berjalan dengan baik, sistem manajemen personalia berbasis jabatan harus memiliki independensi yang memadai, bebas dari intervensi lembaga legislative mau pun pejabat politik di cabang eksekutif, baik dalam kewenangan penyusunan regulasi kepegawaian, mau pun dalam rekrutment dan pengangkatan. Agar independensi tersebut dapat ter-selenggara perlu dibentuk suatu Komisi Kepegawaian Negara, atau Komisi Pelayanan Publik, sebagai komisi independen yang memiliki kewenangan menyusun regulasi kepegawaian, termasuk penetapan sistem penggajian, sistim pensiun dan jaminan social, serta regulasi tentang norma dan standar manajemen kepegawaian. UU No 43/1999 sebenarnya sudah memerintahkan pembentukan Komisi independen untuk mereformasi sistem manajemen SDM aparatur negara, tetapi tanpa alasan yang jelas amanat tersebut sampai sekarang belum dilaksanakan oleh Pemerintah.

Agar dapat berjalan dengan baik, sistem manajemen personalia berbasis jabatan harus memiliki independensi yang memadai, bebas dari intervensi lembaga legislative mau pun pejabat politik di cabang eksekutif, baik dalam kewenangan penyusunan regulasi kepegawaian, mau pun dalam rekrutment dan pengangkatan. Agar independensi tersebut dapat ter-selenggara perlu dibentuk suatu Komisi Kepegawaian Negara, atau Komisi Pelayanan Publik, sebagai komisi independen yang memiliki kewenangan menyusun regulasi kepegawaian, termasuk penetapan sistem penggajian, sistim pensiun dan jaminan social, serta regulasi tentang norma dan standar manajemen kepegawaian. UU No 43/1999 sebenarnya sudah memerintahkan pembentukan Komisi tersebut, tetapi karena pertimbangan apa Pemerintah sampai saat ini belum merasa perlu adanya Komisi tersebut.

B. Materi Khusus

Materi khusus RUU Aparatur Sipil Negara mengatur mengenai pengelolaan atau manajemen aparatur sipil Negara yang mencakup antara lain penetapan Aparatur Sipil Negara sebagai profesi antara hal-hal sebagai berikut:

NO	UNSUR PENGATURAN	KONSEP DALAM RUU APARATUR SIPIL NEGARA
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	Menjadikan Aparatur Sipil Negara suatu profesi yang memiliki nilai dasar, etika profesi, kualifikasi dan kompetensi khusus sebagai penyelenggara pemerintahan negara
3	Obyek pengaturan	Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah PNS (pegawai tetap) dan Pegawai Pemerintah (pegawai kontrak) pada instansi Pemerintah, instansi pemerintah daerah, dan perwakilan RI di LN yang menjadi pegawai pada: a. Jabatan Eksekutif b. Jabatan fungsional c. Jabatan Administratif d. 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	Position based personnel management system
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.

NO	UNSUR PENGATURAN	KONSEP DALAM RUU APARATUR SIPIL NEGARA
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.
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.

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 UU 1945 sebanyak 4 kali pada 1998 sampai 2002 telah menghasilkan perubahan yang amat mendaar 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 UU No 8 tahun 1974 dan UU no 43 tahun 1999 karena kedua UU tersebut memadai lagi untuk mendukung paradigm manajemen sumber daya aparatur Negara yang berbasis pengembangan sumber daya manusia (*human resosurce development centered public personnel management*).
4. Berdasarkan perspektif human resource development 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. 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.
6. Selama satu decade 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.
7. 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 UU No 8 tahun 1974 dan U No 43 tahun 1999 dengan UU 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 Aparatur Sipil Negara.

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 dan diganti dengan sistem gabungan yaitu penrapan sistem *"pay as you go"* untuk lebih kurang 1.7 juta PNS dan sistem *"fully funded"* untuk lebih kurang 3 juta Pegawai Pemerintah.

Yogyakarta, 13 Desember 2010