

# RUU TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA DAN KOMITMEN PEMERINTAH

Riris Katharina\*)



## Abstrak

Lahirnya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Aparatur Sipil Negara yang diinisiasi oleh DPR-RI merupakan sinyal keinginan yang kuat dari DPR-RI untuk melakukan reformasi birokrasi. RUU yang dirancang untuk menghasilkan aparatur negara yang memiliki integritas, profesional, melayani, dan sejahtera, ternyata mengalami hambatan dalam pembahasannya. Pemerintah, telah meminta penundaan pembahasan hingga lima masa sidang. Sebagaimana menurut Pollitt, reformasi birokrasi sangat bergantung kepada komitmen politisi, dalam hal ini DPR-RI dan Presiden, maka setelah DPR-RI menggulirkan RUU ini, sudah seharusnya Presiden ikut mendukung upaya reformasi ini melalui pembahasan secara kontinu dengan DPR-RI. Dalam perkembangan terakhir, Wakil Menteri Pemandayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yakin bahwa paling lambat tahun 2013, RUU ini akan menjadi undang-undang. Dengan demikian, tidak lama lagi kita akan melihat bekerjanya birokrasi yang profesional.

## A. Pendahuluan

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda Pemerintah Indonesia dalam menghadapi berbagai perubahan akibat gerakan reformasi tahun 1998. Reformasi birokrasi diharapkan menjadi pendorong dihasilkannya kualitas birokrat yang baik sebagai prasyarat mutlak yang diperlukan untuk menjamin berlangsungnya pengelolaan pemerintahan yang profesional.

Salah satu upaya DPR-RI untuk melakukan reformasi birokrasi adalah

menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang merupakan penggantian atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Berdasarkan pandangan Komisi II DPR-RI, undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan penyelenggaraan kepegawaian. Kedua undang-undang tersebut cenderung bersifat sentralistis dan terlalu menekankan loyalitas pada pemerintah

\*) Peneliti Madya bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: riris.katharina@dpr.go.id



(eksekutif) dan belum mampu mewujudkan aparatur negara yang profesional, netral, dan sejahtera. Demikian pula Peraturan Pemerintah (PP) di bidang kepegawaian sebagai pedoman operasional juga belum mampu menjadi panduan bagi tata kelola manajemen kepegawaian yang sesuai dengan harapan, sehingga gagal mencapai tujuan yang diinginkan.

## B. Permasalahan dalam Birokrasi Indonesia

DPR-RI mengidentifikasi beberapa permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia terkait Aparatur Negara, yaitu: Pembangunan Aparatur Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah pasca-reformasi melalui Reformasi Birokrasi masih bersifat parsial dan tidak menyentuh isu pokok pembangunan kapasitas kelembagaan Aparatur Negara. Pendekatan parsial tersebut berdampak negatif pada kinerja Aparatur Negara, seperti rendahnya kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi aparat pemerintah, dan independensi PNS terhadap tekanan politik.

Selain itu, manajemen kepegawaian yang diterapkan belum mencerminkan prinsip keadilan, keterbukaan, kesejahteraan, serta integritas dan kompetensi, baik pada tahap pengadaan dan seleksi, promosi dan mutasi, penilaian kinerja, pola karir, pengendalian jumlah dan distribusi pegawai hingga penetapan pensiun. Bahkan dalam beberapa hal manajemen kepegawaian ini sarat dengan praktik KKN.

Secara politik, aparatur negara masih mudah diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik yang bersifat sesaat dan jangka pendek. Padahal, Indonesia pada masa mendatang harus menjawab tantangan-tantangan ke depan, baik pada skala global, nasional maupun lokal. Tantangan yang jelas terbaca di depan mata adalah memenuhi target pencapaian pembangunan *The Millenium Development Goals* (MDGs). Untuk mencapai MDGs, diperlukan aparatur negara yang profesional, visioner, mampu menggalang kemitraan dengan pihak swasta, berkinerja tinggi, akuntabel, bersih dari praktik KKN,

independen dari struktur politik pemerintahan negara dan berorientasi pada pelayanan publik.

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

## C. Muatan Reformasi dalam Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara

Paradigma dalam RUU ini mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya (pegawai) 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 tersedia sumber daya Aparatur Sipil Negara yang unggul, dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi Aparatur Sipil Negara.

Perubahan tersebut memerlukan perubahan 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 yang selaras dengan berbagai tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia.

Beberapa muatan reformasi dalam RUU ini adalah:

1. Visi: mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, melayani dan sejahtera.
2. Misi: memindahkan Aparatur Sipil Negara dari *Comfort Zone* ke *Competitive Zone*.
3. Memberlakukan sistem merit melalui:
  - a. seleksi dan promosi berbasis

kompetensi secara kompetitif dan adil, hal ini dilakukan juga melalui lelang jabatan, termasuk membuka kesempatan dari luar PNS untuk menduduki sebuah jabatan.

- b. penerapan prinsip *fairness*.
- c. penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja.
- d. standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik.
- e. manajemen SDM secara efektif dan efisien.
- f. perlindungan pegawai dari intervensi politik dan tindakan semena-mena: mengalihkan kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pejabat dari kepala daerah kepada sekretaris daerah (pejabat karir tertinggi di daerah) dan membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara.

## D. Reformasi Birokrasi dan Komitmen Pemimpin

Christopher Pollitt dalam tulisannya *The Nature of Public Management Reform* menyatakan, hampir seluruh pejabat publik terlibat dalam reformasi birokrasi, sebab dalam banyak negara kebanyakan organisasi sektor publik terkena reformasi untuk paling sedikit dua dekade. Sejalan dengan itu, politisi dalam eksekutif juga merupakan faktor krusial dalam program reformasi. Politisi yang dimaksud adalah para anggota DPR-RI dan Presiden. Hal ini terjadi sebagaimana di beberapa negara, misalnya di Singapore pada masa kepemimpinan Lew Kuan Yew dengan tindakannya pada masa awal kemerdekaan Singapore pada tahun 1959 dengan mengajukan 5 (lima) pendekatan yaitu membangun ekonomi, mengatur pertumbuhan penduduk dan pasar tenaga kerja, membangun infrastruktur, membangun sistem sosial, dan membangun pertahanan dan keamanan negaranya. Pada akhirnya terlihat hasil, Singapore hingga saat ini telah menjadi negara yang diakui keprofesionalan para pejabat publiknya dalam mengelola negara.

Jika untuk kasus RUU tentang Aparatur Sipil Negara, DPR-RI telah mengambil peran

pentingnya dengan menyusun RUU tersebut, maka Presiden merupakan pihak yang harus dipertanyakan komitmennya terhadap masa depan RUU ini.

## E. Nasib Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara

RUU ini sudah dibahas sejak turunnya Surat Presiden No. R-42/Pres/08/2011 tanggal 9 Agustus 2011, perihal Penunjukan Wakil Untuk Membahas RUU tentang Aparatur Sipil Negara, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Rapat Bamus DPR-RI tanggal 8 September 2011 dan Surat Pimpinan DPR-RI No. TU.04/7169/DPR-RI/IX/2011 tanggal 8 September 2011 yang menugaskan Komisi II untuk melakukan pembahasan. Tepatnya pada hari Kamis 22 September 2011 dilakukan rapat kerja pertama pembahasan RUU dan hingga kini sudah mengalami perpanjangan hingga 5 kali Masa Sidang untuk pembahasan.

Melihat kondisi ini, bisa jadi muncul pandangan bahwa Presiden memiliki komitmen yang kurang kuat untuk reformasi birokrasi. Hal ini dikarenakan tertundanya pembahasan RUU ini dengan alasan masih menunggu agenda pertemuan dengan Presiden untuk mempresentasikan muatan RUU ini. Setelah diagendakan pada pertemuan terbatas tanggal 14 Mei 2013 yang lalu, Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Prof. Eko Prasajo mengatakan bahwa Pemerintah optimis akan menyelesaikan pembahasan RUU ini dalam bulan Agustus 2013, atau paling lambat dalam tahun 2013 ini. Menurut Prof. Eko Prasajo, Presiden sangat berharap agar kehadiran UU tentang Aparatur Sipil Negara ini mampu menghilangkan politisasi birokrasi, dan memperkuat konsep maupun praktik Negara Kesatuan Republik Indonesia. Presiden juga berharap melalui UU ini adakah dapat menjamin peningkatan profesionalisme aparatur, memperkuat etika dan perilakunya. Selain itu, jabatan pimpinan tinggi diharapkan dapat menjadi tulang punggung perubahan birokrasi.

Dalam beberapa kali pertemuan intensif yang dilakukan oleh pihak Pemerintah,

diperoleh informasi secara informal (belum disampaikan secara tertulis kepada DPR-RI), bahwa ada beberapa materi baru yang akan disampaikan oleh Pemerintah kepada DPR-RI yaitu, antara lain:

- Sistem dan struktur penggajian berbasis kinerja;
- Pemberhentian pegawai karena tidak mencapai kinerja dalam beberapa tahun berturut-turut; dan
- Kewajiban *re-apply* (melamar ulang) bagi pejabat eksekutif senior yang sudah menduduki jabatan selama 5 tahun untuk menduduki jabatan yang sama.

Jika melihat kepada optimisme Wakil Menteri Prof Eko Prasajo dan beberapa muatan RUU baru, kelihatannya komitmen Pemerintah sangat besar terhadap reformasi birokrasi.

## F. Penutup

Reformasi birokrasi yang digagas DPR-RI melalui penggantian UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 telah memperlihatkan adanya keinginan yang kuat dari DPR-RI untuk menghasilkan aparatur negara yang memiliki integritas, profesional, melayani, dan sejahtera. Namun, keinginan tersebut kelihatan kurang mendapat dukungan dari Presiden. Hal ini terbukti dari berkali-kalinya dilakukan penundaan pembahasan RUU oleh Pemerintah.

Sebagaimana disebutkan oleh Pollitt, bahwa orang yang berperan dalam reformasi birokrasi, selain DPR-RI sebagai politisi, juga Presiden. Oleh karena itu, komitmen Presiden sangat diperlukan untuk saat ini. Apabila Wakil Menteri mengatakan bahwa bulan Agustus atau paling lambat tahun 2013 pembahasan akan selesai, ini merupakan tanda baik dari Presiden terhadap upaya reformasi birokrasi. Dengan sinyal ini, kita dapat berharap akan dapat melihat birokrasi Indonesia yang lebih baik di masa mendatang.

## Rujukan:

1. Prasajo, Eko. "Reformasi Rekrutmen PNS di Indonesia," sebuah makalah.
2. Thoah, Miftah. "RUU Kepegawaian," sebuah makalah, disampaikan dalam Diskusi dengan Tim Setjen DPR-RI, 2011.
3. Neo, Boon Siong (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing.
4. Pollitt, Christopher dan Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
5. "RUU ASN Harus Selesai," *Suara Pembaruan*, 15 Juli 2013, h. 4.
6. RUU tentang Aparatur Sipil Negara Tahun 2011.