

## PELAKSANAAN SISTEM MERIT DALAM UU ASN, WEWENANG KASN DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERPENGARUH TERHADAP WEWENANG KASN

WAWANUDIN<sup>1)</sup>, ROHIDIN SUDARNO<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Dosen STISIP Yuppentek Tangerang

<sup>2)</sup> Alumni Universitas Indonesia Jakarta

E-mail: wawan@stisip-yuppentek.ac.id<sup>1)</sup>; roibrebes@yahoo.com<sup>2)</sup>

### ABSTRACT

*Law No. 5 of 2014 concerning ASN is a new approach in ASN management. In its journey, the ASN Law is in the process of revision in the DPR. This study aims to 1. Undersand the main discussion in the revision of the law relating to the implementation of the merit system in the determination of JPT and the presence of honorary workers and PPPK. 2. Analyse the implementation of KASN authority 3. Highlight the description of the laws and regulations that are perceived to be influencing the implementation of KASN authority. This study uses qualitative methods and data collection techniques that are carried out through desk research (desk study) especially collecting data and information through available relevant public sources (secondary data). There are three conclusions obtained from this research; 1). A discussion on the implementation of ASN Law referring to the revision of ASN Law in terms of the requirements of further regulation regarding; a. JPT Promotion and Selection, b. Existence of Honorary Personnel and PPPK, c. Implementation of the Authority of the National Civil Service Committee (KASN) and d. the need to breach the gaps specifically with the fate of K2 and Honorer Region 2). The Implementation of the KASN Authority is generally good enough, although there are still problems. However, KASN does ensure that the merit system continues to run according to the objectives of the ASN Law. In terms of indicators of the implementation of selection, complaint resolution and quality indicators for the implementation of open selection indicate that KASN has worked, and 3). There are five other laws and regulations that affect the implementation of the ASN Law.*

*Keywords: Revision, KASN, PPPK, ASN, JPT.*

### ABSTRAK

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN merupakan pendekatan baru dalam manajemen ASN. Dalam perjalannya, UU ASN tengah dalam proses revisi di DPR. Penelitian ini bertujuan untuk 1. Mengetahui bahasan utama dalam wacana Revisi UU terkait dengan penerapan sistem merit dalam penetapan JPT, keberadaan tenaga honorer dan PPPK. 2. Menganalisis pelaksanaan wewenang KASN 3. Mengetahui gambaran peraturan perundang-undangan yang dipandang mempengaruhi pelaksanaan wewenang KASN. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian pustaka (*desk study*) yaitu cara pengumpulan data dan informasi melalui sumber-sumber yang tersedia di publik (data sekunder) yang relevan. Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah; 1). Bahasan permasalahan pelaksanaan UU ASN yang mewacanakan Revisi UU ASN dan masih memerlukan pengaturan lebih lanjut adalah; a. Promosi dan Seleksi JPT, b. Keberadaan Tenaga Honorer dan PPPK, c. Pelaksanaan Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) d. perlu pendekatan untuk menjembatani secara khusus nasib K2 dan Honorer Daerah 2). Pelaksanaan Kewenangan KASN secara umum cukup baik, meski masih ada catatan. KASN memastikan sistem merit tetap berjalan sesuai tujuan UU ASN. Indikator pelaksanaan seleksi, penyelesaian aduan dan indikator mutu pelaksanaan seleksi terbuka menunjukkan bahwa KASN telah bekerja, dan 3). Terdapat lima peraturan perundangan lain yang mempengaruhi pelaksanaan UU ASN.

Kata kunci: Revisi, KASN, PPPK, ASN, JPT.

## PENDAHULUAN

Indonesia telah menetapkan beberapa aturan hukum berupa perundangan-undangan dan regulasi turunannya sebenarnya telah membuat terobosan tentang pembenahan birokrasi yang lebih dikenal dengan reformasi birokrasi. Salah satu bentuk produk hukum yang diarahkan untuk mengawal reformasi birokrasi adalah Undang-Undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau dikenal dengan UU ASN yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014

Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disingkat UU Aparatur Sipil Negara (ASN) memperkenalkan beberapa pendekatan baru dalam manajemen ASN, yaitu perubahan pendekatan dari pengelolaan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia; dari sistem karier tertutup ke sistem rekrutmen dan promosi terbuka dan implementasi prinsip sistem merit serta pengaturan kelembagaan dalam manajemen ASN.

Dalam Buku I RPJMN 2015-2019 selaras dengan Nawacita kedua menyebutkan bahwa pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui penyempurnaan dan peningkatan kualitas Reformasi Birokrasi Nasional (RBN).

Lebih lanjut dari upaya penyempurnaan dan peningkatan kualitas reformasi birokrasi nasional memiliki sasaran meningkatnya kualitas birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam mendukung peningkatan daya saing dan kinerja pembangunan nasional di berbagai bidang yang ditandai dengan: terwujudnya kelembagaan birokrasi yang efektif dan efisien; meningkatkan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi; diimplementasikannya UU Aparatur Sipil Negara secara konsisten pada seluruh instansi pemerintah; dan meningkatnya kualitas pelayanan publik.

Arah kebijakan dan strategi dalam penyempurnaan dan peningkatan kualitas RBN diantaranya melalui restrukturisasi

kelembagaan birokrasi pemerintah agar efektif, efisien, dan sinergis. Penguatan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi nasional yang ditempuh dan penerapan manajemen ASN yang transparan, kompetitif, dan berbasis merit yang dilaksanakan melalui berbagai strategi.

Berbagai strategi dalam rangka penerapan manajemen ASN antara lain penetapan formasi dan pengadaan CPNS dilakukan dengan sangat selektif sesuai prioritas kebutuhan pembangunan dan instansi, penerapan sistem rekrutmen dan seleksi pegawai yang transparan, kompetitif, berbasis teknologi informasi dan komunikasi (TIK), penguatan sistem dan kualitas penyelenggaraan diklat, penerapan sistem promosi secara terbuka, kompetitif, dan berbasis kompetensi didukung oleh makin efektifnya pengawasan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), penerapan sistem manajemen kinerja pegawai, dan penguatan sistem informasi kepegawaian nasional.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, memandatkan agar disusun aturan berupa Peraturan Pemerintah, Perpres dan lainnya. Setidaknya ada 9 jenis Peraturan Pemerintah yang harus dirumuskan kembali sebagai turunan dari Undang-undang ASN. Walaupun ada Peraturan Pemerintah (PP), meskipun sudah ada dua PP yang dikeluarkan yakni PP No.70/2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) bagi PNS dan PP Nomor 11/ 2017 Tentang Manajemen PNS yang diundangkan pada tanggal 7 April 2017. Namun beberapa RPP masih menunggu proses harmonisasi dan finalisasi secara bertahap. Berikut beberapa RPP yang menunggu diselesaikan diantaranya adalah;

1. RPP Manajemen PPK
2. RPP Penilaian Kinerja PNS
3. RPP Gaji dan Tunjangan
4. RPP Disiplin Pegawai
5. RPP Pensiun dan Tunjangan Hari Tua
6. RPP Korps Pegawai KSN
7. RPP Badan Pertimbangan ASN

Lahirnya PP yang merupakan turunan dari UU ASN diharapkan menjawab berbagai persoalan dan kerumitan permasalahan yang dihadapi dilapangan terkait dengan implementasi merit sistem, baik pada pemerintah pusat maupun daerah. Pada sisi lain, Pemerintah dan DPR telah sepakat untuk melakukan revisi atas UU ASN yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional 2017 sebagai usul inisiatif DPR. Beberapa isu yang akan dibahas terkait revisi UU ASN terkait dengan; keadilan bagi PPPK, pengangkatan tenaga honorer sebagai PNS, Kewenangan KASN, dan konsultasi kepada DPR terkait dengan perampangan organisasi ASN.

Sementara ini banyak kalangan berpendapat bagaimana argumentasi yang dibangun tentang perlunya revisi UU ASN. Proses revisi sangat berpeluang untuk dilakukan, ketika PP turunan dari UU ASN tersebut sudah ditetapkan secara utuh, sehingga revisi dapat dilakukan beriringan dengan evaluasi pelaksanaan UU ASN sekaligus dalam rangka melakukan penyempurnaan.

Dalam upaya memahami tentang pembahasan isu penting dalam revisi UU ASN tersebut, maka perlu dilakukan penelitian ini untuk mendapatkan gambaran tentang implementasi UU ASN, pelaksanaan wewenang dari KASN dalam pemantauan dan

## METODOLOGI

Penelitian menggunakan analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelitian pustaka (*desk study*) yaitu cara pengumpulan data dan informasi melalui sumber-sumber yang tersedia di publik (data sekunder) seperti surat kabar, majalah, laporan riset, jurnal, data statistik, putusan dan dokumen peraturan perundang-undangan yang relevan.

Data-data yang terkumpul kemudian diolah sehingga menghasilkan gambaran mengenai bahasan berbagai hal yang menimbulkan wacana revisi UU ASN seperti seleksi terbuka pada JPT dan keberadaan tenaga honorer dan PPPK serta pelaksanaan wewenang KASN terutama terkait dengan rekomendasi yang dikeluarkan dan analisis mengenai

evaluasi prinsip sistem merit serta analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi wewenang KASN.

## Perumusan Masalah

Beberapa rumusan masalah yang diteliti pada desk studi ini adalah sebagai berikut;

- 1) Bagaimana bahasan utama atas wacana Revisi UU ASN ?
- 2) Bagaimana pelaksanaan wewenang KASN terkait rekomendasi dalam implementasi sistem merit?
- 3) Bagaimana gambaran peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi pelaksanaan wewenang KASN dalam memantau dan mengevaluasi pelaksanaan sistem merit?.

## Tujuan Penelitian

- 1) Mengetahui bahasan utama dalam wacana Revisi UU ASN terutama pada bahasan tentang promosi dan seleksi JPT secara terbuka dan keberadaan tenaga honorer dan PPPK menyangkut penerapan sistem merit.
- 2) Menganalisis pelaksanaan wewenang KASN terkait dengan rekomendasi yang diberikan dalam implementasi sistem merit?
- 3) Mengetahui gambaran peraturan perundang-undangan yang dipandang mempengaruhi pelaksanaan wewenang KASN dalam memantau dan mengevaluasi pelaksanaan sistem merit.

peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi pelaksanaan wewenang KASN dalam pemantauan dan evaluasi sistem merit.

Data yang dikumpulkan lainnya juga menggunakan hasil penelitian hukum normatif seperti penelaahan atas naskah akademik (NA), yakni penelitian yang meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai masalah-masalah kepegawaian yang dihadapi dalam penerapan UU ASN (Soekanto, 1988).<sup>1</sup>

Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui berbagai permasalahan yang berkembang selama pelaksanaan UU ASN berikut faktor-faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini juga menjelaskan aspek yang biasa menjadi bagian dalam penelitian yuridis-

<sup>1</sup> Istilah yang dipakai Soerjono Soekanto, dalam penelitian ini yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder (Soerjono Soekanto, 1986 hal. 10)

normatif, seperti pengelompokan hukum positif, studi atas sistematika hukum, studi hubungan antara peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horisontal.<sup>2</sup> Poin terakhir dilakukan untuk mengetahui hubungan antar beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan UU ASN. Peraturan perundang-undangan dimaksud adalah peraturan yang selevel yakni dalam level undang-undang. Pelaksanaan penelitian dilakukan pada bulan Februari – April 2017.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Bahasan Revisi UU ASN

Lahirnya UU ASN telah membawa pembaruan atas sistem manajemen aparatur sipil negara dan berupaya mengatasi permasalahan akut atas birokrasi. Terobosan lain yang dilaksanakan dalam rangka mengatasi permasalahan akut tersebut diantaranya adalah program reformasi birokrasi, reformasi pengadaan CPNS, promosi terbuka dan pembentukan KASN.

Ada misi yang dilahirkan UU ASN yakni mewujudkan aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

UU ASN juga telah membangun pondasi bagi penerapan sistem merit dimana keputusan dalam rangka penerimaan, penempatan dan pengangkatan ASN harus didasarkan kepada kompetensi, kualifikasi dan pengalaman yang memadai. Sistem merit telah memberikan pemahaman bahwa tenaga honorer tidak diperkenankan secara langsung direkrut dan diangkat karena mekanisme pengisian jabatan dilakukan melalui serangkaian seleksi dengan berbagai kualifikasi pekerjaan yang mendasarkan pada kompetensi, kualifikasi dan pengalaman. Formasi jabatan juga tidak lagi dapat diisi oleh sembarangan orang, baik formasi CPNS, Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)

bahkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

UU ASN juga telah melakukan perubahan mendasar dalam pengaturan tentang pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN. UU ASN membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>3</sup> Di dalam ketentuan umum UU ASN dijelaskan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan,<sup>4</sup> sedangkan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>5</sup> Adanya pembagian dalam UU ASN maka UU ASN tidak hanya mengenal pegawai pemerintah sebagai pegawai tetap, yaitu PNS, akan tetapi juga mulai memperkenalkan sebuah sistem kepegawaian baru berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu/kontrak, yaitu PPPK. Berikut adalah beberapa bahasan atas kondisi dan permasalahan yang muncul dari UU ASN yang menjadi perhatian dan diwacanakan dalam revisi UU ASN;

### Promosi dan Seleksi JPT Terbuka Memakan Waktu

Sebagai bagian sistem merit, seleksi terbuka terutama pada pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi baik pusat dan daerah masih menyisakan persoalan tentang proses dan mekanisme yang memakan waktu hingga 6 bulan bahkan lebih. Sistem birokrasi dan ASN memerlukan waktu dalam menyesuaikan perubahan proses seleksi terbuka tersebut.

Sebenarnya sudah ada tata cara pengisian JPT sesuai dengan UU ASN yang dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen-PANRB) No.13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Pemerintah (Permenpan

<sup>2</sup> Ronny Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 11-26.

<sup>3</sup>UUASN, Pasal 52.

<sup>4</sup>UUASN, Pasal 1 angka 3.

<sup>5</sup>UUASN, Pasal 1 angka 4.

13/2014), lebih lanjut dalam menindaklanjuti penerapan UU ASN bagi pejabat perangkat di daerah, pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Namun demikian masih muncul kecenderungan in-efisiensi dan in-efektifitas dalam pelaksanaannya dikarenakan batasan waktu yang tidak jelas.

In-efisiensi disebabkan karena proses seleksi memerlukan waktu lama dan potensi anggaran yang tidak sedikit. Batasan waktu dalam tahapan seleksi yang tidak jelas bisa mengakibatkan ketidaklancaran tugas-tugas birokrasi dan pemerintahan. Pengisian jabatan yang lowong bisa memakan waktu antara 3-6 bulan bahkan bisa lebih. Waktu yang berlalu juga bisa mengakibatkan kejenuhan dan ketidakpastian bagi peserta seleksi, padahal peserta seleksi juga masih mempunyai tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab pada jabatan yang masih disandanginya. Ketidakpastian juga berpotensi menimbulkan moral hazard dan perilaku yang mengarah pada penurunan kualitas pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

a. **Proses seleksi awal.** Secara teknis permasalahan pada tahap seleksi awal yang menyebabkan proses seleksi lama adalah masalah kesulitan dalam merekrut “calon pegawai terbaik”, dampaknya pengumuman seleksi diperpanjang sampai beberapa kali. Orang yang memenuhi kualifikasi dan kompetensi tinggi malah tidak mendaftar, sehingga dalam proses pendaftaran yang ikut seleksi adalah “*job seeker*”. Pejabat ASN belum terbiasa berkompetisi dalam pengisian jabatan, kecuali didorong oleh atasan, diundang khusus atau dorongan dari lingkungan kerja lainnya.

b. **Proses pelaksanaan seleksi.** Tahapan ini juga memerlukan waktu yang tidak sebentar. Dimulai dari seleksi administrasi, seleksi kompetensi (manajerial dan bidang), wawancara akhir, penelusuran rekam jejak calon, hasil seleksi dan tes kesehatan dan psikologi. Jika dihitung berdasarkan hitungan normal dengan asumsi semua

hal teknis lancar maka proses pelaksanaan diperkirakan bisa memakan waktu sekitar 40 hari. Secara khusus bagi pengisian JPT Sekretaris DPRD (Sekwan) berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) tentang Sekwan DPRD Provinsi<sup>6</sup> dan Sekwan DPRD Kabupaten/Kota<sup>7</sup> dinyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Sekwan DPRD berbeda dengan UU ASN dan harus mendapat persetujuan pimpinan DPRD selain mendapat keputusan dari kepala daerah (gubernur untuk Sekwan DPRD Provinsi dan Bupati/Walikota untuk Sekwan DPRD Kabupaten/Kota). Tekanan politik akan sangat mempengaruhi pada pengisian JPT Sekwan DPRD dan berpotensi memakan waktu dalam proses seleksinya.

c. **Proses Penempatan dan Pasca Penempatan.** Berbagai tahapan seleksi dan pengisian JPT secara terbuka akan membuka peluang intervensi dan gugatan dari para pihak atas proses seleksi tersebut sampai ke pengawasan pasca penempatan. Panitia seleksi (Pansel) baik internal dan eksternal tidak menjamin netralitas, independensi dan kepentingan anggota Pansel sendiri. Bahkan kerja KASN terutama pada pembuatan laporan hasil pengawasan terhadap pelaksanaan proses pengisian juga rentan digugat. Gugatan akan sangat mungkin terjadi baik karena ketidakpuasan, tertutupan, maupun proses yang dianggap tidak *fair*. Bahkan sudah terjadi munculnya gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung pada 21 April 2016, dimana Pengadilan telah Mengabulkan penggugat yang mewakili lima kepala daerah di Provinsi Lampung atas laporan hasil pengawasan yang dikeluarkan KASN

<sup>6</sup>UU Pemda Pasal 202 ayat (2),

<sup>7</sup>UU Pemda, Pasal 205 ayat (2),

berdasar Putusan Nomor:1/G/2016/PTUN-BL. Proses ini juga akan memakan waktu tidak sebentar, belum lagi jika hasil gugatan kemudian diajukan banding kembali dan seterusnya. Lowongnya jabatan bisa menimbulkan ketidakpastian dan akan berpengaruh pada pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Ujungnya baik langsung maupun tidak langsung rakyat yang akan menerima dampak tersebut.

### Keberadaan Tenaga Honorer dan PPPK

Salah satu bahasan dalam wacana revisi UU ASN adalah pengangkatan tenaga honorer (K2 dan Honorer Daerah) menjadi PNS. Bahasan ini perlu dipisahkan dan pembedaan yang jelas antara tenaga honorer dan PPPK yang ada di UU ASN. Berdasarkan profil dan data PNS dari BKN (<http://www.bkn.go.id/statistik-pns>) per Maret 2017 menunjukkan jumlah PNS sebagaimana data pada tabel berikut ini:

Tabel 1 Jumlah PNS tahun 2017 (BKN 2017)

Jabatan PNS	PNS Laki-Laki	PNS Perempuan	Jumlah	%
Struktural	308.768	134.513	443.281	9.77%
Fungsional Tertentu	918.251	1.391.782	2.310.033	50.90%
Fungsional Umum	1.092.317	692.523	1.784.840	39.33%
Jumlah	2.319.336	2.218.818	4.538.154	

Dari data diatas menunjukkan bahwa prosentase terbesar proporsi PNS kita sekitar 90 % didominasi oleh jabatan fungsional (baik fungsional tertentu maupun umum), dan mayoritas adalah jabatan fungsional tertentu (50,90%) dari total PNS kita. Permasalahan berikutnya adalah bahwa distribusi PNS di Indonesia menunjukkan 47,66 persen berada di Pulau Jawa dan daerah perkotaan. Situasi pendukung akibat distribusi yang tidak merata diantaranya adalah akses dan fasilitas sarana prasarana. Kondisi daerah pedesaan dengan akses dan fasilitas yang kurang memadai, pinggiran, tertinggal dan terpinggirkan menyebabkan PNS lebih banyak memilih wilayah perkotaan.

Situasi ketiadaan PNS di daerah dengan kondisi kekurangan akses dan fasilitas ditambah dengan daerah yang baru berdiri (pemekaran) sebagai dampak otonomi daerah menyebabkan munculnya tenaga honorer, tenaga bantu, tenaga kontrak, tenaga sukarelawan, pegawai tidak tetap, pegawai paruh waktu, pegawai non PNS dan berbagai istilah lain dengan maksud sama menunjukkan bukan pegawai PNS. Pegawai non PNS tersebut telah dan turut membawa situasi pelayanan publik didaerah. Tenaga pendidik, kependidikan dan tenaga kesehatan adalah mayoritas tenaga honorer yang mewarnai situasi pelayanan publik tersebut. Situasi keberadaan honorer juga bisa ditemui di

kementerian/lembaga (K/L) tingkat pusat, berbagai pertimbangan dan alasan mengakibatkan masih banyak juga ditemui tenaga honorer di KL.

Berbagai situasi atas keberadaan tenaga honorer dengan berbagai nama dan situasi nampaknya menjadi dilema tersendiri bagi penataan manajemen ASN. Meskipun Pegawai Non PNS juga diatur dalam UU ASN, namun nampaknya terjadi perubahan makna dari semangat dalam klausul Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Sesuai ketentuan Pasal 93 sampai Pasal 107, PPPK yang diatur dalam UU ASN BUKAN merupakan tenaga honorer dengan pengangkatan seperti dahulu. Seperti halnya CPNS, PPPK juga harus melalui pengusulan, penetapan formasi dan seleksi yang jelas. Bahkan kinerjanya juga diukur melalui Analisa Jabatan (ANJAB) dan Analisa Berbasis Kinerja (ABK).

Berbeda dengan tenaga honorer, PPPK dalam UU ASN mengarah pada profesional diluar PNS yang mempunyai keahlian dan kompetensi tapi terhambat pada jenjang karir yang tidak mungkin karena usia, status dan kondisi lain yang tidak memungkinkan sebagai PNS. Misalnya para profesional yang lama bekerja di swasta, ahli/ experts WNI yang ada di luar negeri, keturunan dan diaspora WNI di luar

negeri, dan para tenaga kerja lain yang secara khusus dibutuhkan dengan berbagai kualifikasi dan kompetensi yang tidak mungkin dipenuhi oleh PNS dalam waktu cepat. Meskipun secara kualitas, kompetensi dan kualifikasi telah memenuhi syarat untuk menjadi PPPK namun proses pengangkatan menjadi pegawai non PNS tetap mengharuskan mengikuti proses yang sama dengan CPNS. Sehingga PPPK sama sekali berbeda dengan tenaga honorer dilihat dari sistem pengangkatan.

PPPK diarahkan untuk menjalankan pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan tertentu untuk masa kerja tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Semangat UU ASN mendorong agar ASN mempunyai struktur yang lebih fleksibel dan selalu sesuai dengan perkembangan lingkungan di masyarakat, khususnya dunia usaha. Sehingga selain ASN yang tetap perlu juga diakomodir ASN dengan status tidak tetap.

Namun demikian keberadaan PPPK belum sepenuhnya dipahami sebagai bagian yang mendukung pengarusutamaan kompetensi. Keberadaan PPPK dalam nomenklatur ASN dengan menitikberatkan pada keahlian dan ketrampilan pegawai belum lazim dikenal di Indonesia. Berbeda halnya seperti di negara lain

yang dikenal dengan *Non-Ongoing Employees* (Australia), *Contract Based Civil Servants* (Korea), *Angestellte* (Jerman). Semua sebutan tersebut diperuntukkan sebagai mitra kerja PNS yang dilakukan melalui kontrak kerja.

Jumlah tenaga honorer yang cukup besar baik K2 dan tenaga honorer daerah (Honda) sejumlah 438.593 yang kemudian berkembang menjadi 465.000 dan berkembang kembali menjadi 600.000 orang menyisakan permasalahan tersendiri. *De facto*, tenaga honorer ini telah bekerja dan dibutuhkan namun secara *De jure*, keberadaan mereka belum memenuhi persyaratan untuk diangkat menjadi PNS. Adanya PPPK dalam UU ASN tidak langsung mengakomodir tenaga honorer (K2 dan Honda) menjadi PPPK apalagi PNS. Sehingga upaya DPR untuk merevisi UU ASN dengan mengangkat K2 dan Honda menjadi PNS adalah langkah keliru jika melihat langsung isi UU ASN.

Ada serangkaian tahapan dalam proses pengadaan PPPK atau pegawai non PNS, dimulai dari tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, sampai ke pengangkatan PPPK. Gambaran dari proses pengangkatan PPPK dalam RPP PPPK adalah sebagai berikut;

Tabel 2 Gambaran proses pengangkatan PPPK dalam RPP PPPK

No	Jabatan PPPK	Mekanisme Seleksi
1.	Jabatan Pelaksana, fungsional ketrampilan pemula, fungsional ahli pertama dan ahli muda	1. Tes kompetensi dasar; tes wawasan kebangsaan, tes karakter pribadi, dan tes integensia, 2. Tes Kompetensi bidang Wawancara
2.	Jabatan fungsional ahli madya dan ahli utama	1. Penilaian atas sertifikasi kompetensi 2. Penilaian keahlian calon
3.	Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan madya	Sesuai peraturan perundang-undangan

Dari tabel diatas, berbagai jabatan dalam PPPK juga harus melalui mekanisme seleksi. Dimana mekanisme seleksi memperhitungkan jenis jabatan PPPK yang akan diisi. Mekanisme ini setidaknya memberi gambaran bahwa sistem merit harus terus dijalankan, tidak ada otomatisasi pengangkatan tanpa adanya seleksi. Baik seleksi terbuka seperti CPNS maupun seleksi untuk pengisian PPPK. Terkait dengan potensi permasalahan yang harus diakomodir

dalam RPP turunan UU ASN dalam menyelesaikan tenaga honorer dan PPPK adalah sebagai berikut;

#### a. Pertimbangan Anggaran dan Kompetensi.

Dua tahun paska pelaksanaan UU ASN, isu pengangkatan tenaga honorer K2 dan Honda telah menjadi arena politik yang dinamis dimana terlihat sangat jelas nuansa politik dan keinginan dan aspirasi yang ingin dibangun dalam rangka melakukan revisi UU ASN. Dalam suasana keterbatasan anggaran 2016 dan

2017, pengangkatan tanpa tes bagi tenaga honorer K2 maupun honDA akan berimplikasi pembebanan anggaran negara. Setidaknya pada tahun 2016, pemerintah telah melakukan pemotongan anggaran sebesar 173 Trilyun Rupiah dalam rangka menutupi defisit anggaran. Rencana pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS tentu akan berimplikasi meningkatnya belanja aparatur secara signifikan (belum ditambah dengan tunjangan dan pensiun yang harus dipersiapkan). Jumlah 465.000 orang atau bahkan 600.000 orang tenaga honorer yang akan diwacanakan diangkat sangat membebani APBN.

Proporsi terbesar dari postur PNS Indonesia didominasi oleh tenaga dengan kompetensi jabatan pada fungsional umum dan tertentu. Proporsi tenaga honorer K2 yang tidak lulus tes pada gelombang pertama adalah tenaga fungsional yang bekerja mayoritas sebagai tenaga administrasi, padahal jumlah tenaga fungsional umum dan tertentu telah mencukupi. Kompetensi adalah prasyarat keberadaan sistem merit dan kebutuhan riil yang dihadapi birokrasi publik. Sehingga sisa K2 yang masih ada bisa dicarikan jalan keluar melalui 2 (dua) pendekatan, yakni pendekatan status dan pendekatan kesejahteraan.

Pendekatan status, dilakukan melalui pengarahan pada tenaga honorer K2 untuk mengikuti proses dan seleksi lebih lanjut jika ada pembukaan lowongan PPPK maupun CPNS. Sedangkan pendekatan kesejahteraan, perlu mempertimbangkan aspek peningkatan kesejahteraan bagi para tenaga honorer K2 yang telah ikhlas memberikan pelayanan bagi masyarakat. Peningkatan kesejahteraan bisa melalui tunjangan ketenagakerjaan, JHT maupun bentuk lain yang sesuai dengan kebijakan dan anggaran yang ada.

Meskipun di sisi lain aspek politik juga kencang turut mempengaruhi dalam memperjuangkan nasib tenaga honorer yang benar-benar memang telah bekerja secara baik. Sepanjang belum ada sikap yang jelas atas sikap politik dan aturan pendukung turunan UU ASN maka para pihak harus mentaati sistem yang sudah ada ataupun menunggu sampai ada perundangan yang telah ditetapkan lainnya.

#### **b. Penjelasan Hukum PPPK**

Manajemen Tenaga Kontrak mulai mendapatkan perhatian dengan dikeluarkannya

PP 48 tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS. Kebijakan tersebut untuk menuntaskan pengangkatan Tenaga Honorer menjadi CPNS dan melarang semua pemerintah (Pusat dan Daerah) mengangkat kembali Tenaga Honorer. Dalam Pasal 8 disebutkan bahwa sejak ditetapkannya PP ini, semua PPK dan pejabat lain dilingkungan instansi, dilarang mengangkat kembali Tenaga Honorer atau yang sejenis, kecuali ditetapkan dengan PP. Hal ini dipertegas dengan dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri RI Nomor 814.1/169/SJ tanggal 10 Januari 2013 tentang Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer.

Kronologi singkat tentang penanganan (implementasi) Tenaga Honorer sepanjang periode 2005- 2009 jumlahnya tercatat 920.702 orang. Pada periode yang sama sudah diangkat menjadi CPNS 861.060 orang tanpa tes. Kemudian dilakukan pendataan kembali dengan payung hukum Surat Edaran (SE) Menpan Nomor 5 Tahun 2010 pada 2010-2014. Hasilnya diluar dugaan, dimana jumlah Tenaga Honorer justru membengkak menjadi 722.096 orang. Seharusnya sudah selesai dengan pengangkatan diawal dari 920.702 dikurangi 861.060, logikanya tinggal tersisa 59.642 (bisnis.liputan6.com).

Arah Kebijakan PPPK Lahirnya UU ASN menjadi harapan baru untuk memulai manajemen PPPK secara profesional. Sebagaimana diamanatkan UU ASN bahwa manajemen PPPK didasarkan pada sistem merit yang menekankan perbandingan obyektif antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dengan rekrutmen, pengangkatan, dan penempatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Kebijakan manajemen PPPK mengarahkan bahwa setiap instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PPPK berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Berdasarkan data Direktorat Pengolahan Data BKN Tenaga Honorer K2 yang mengikuti tes seleksi CPNS sebanyak 648.465 orang. Tenaga Honorer K2 yang lulus dan diangkat menjadi CPNS 209.872 orang, yang tidak lulus 438.593 orang. Jika dibedah Tenaga Honorer K2 yang lulus menjadi CPNS dilihat dari tingkat pendidikan paling banyak adalah lulusan SMA kebawah 145.159



orang, Diploma (I, II, III) sebanyak 25.446 orang, serta berpendidikan Diploma IV dan Sarjana (S1, S2, S3) sebanyak 39.267 orang (Rakhwanto, 2017).

Ada pandangan bahwa keberadaan PPPK secara hukum adalah diantara hukum publik dan hukum privat (di tengah-tengah). Sebagai mitra PNS maka PPPK akan melakukan pekerjaan dan kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan publik, tugas pokok pemerintahan dan tugas pembangunan. Namun secara profesional juga menyangkut meritokrasi, kompetensi dan penggajian yang bisa mengikuti swasta/privat.

*Pertama*, jika didudukkan dalam status hukum privat maka berkonsekuensi pada hak sebagai tenaga kerja swasta, memiliki hubungan industrial, negosiasi gaji dan tunjangan serta hak ketenagakerjaan lainnya. Jika ditempatkan dalam posisi ini maka kedudukan pegawai Negeri dengan PPPK tidak setara, akan memunculkan kesenjangan status pegawai kerja kontrak dengan PNS. Belum lagi adanya Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sebagai pemberi kerja akan memunculkan posisi dan kedudukan yang tidak setara. Posisi PPPK akan rentan terutama pada penggajian dan remunerasi yang mendasarkan pada evaluasi pencapaian kinerja. Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) pada posisi ini akan mengikat PPPK. Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu<sup>8</sup>.

*Kedua*, begitu pula jika PPPK ditempatkan dalam hukum publik maka akan berkonsekuensi menjadi pegawai pemerintah yang memiliki pensiun, tunjangan sebagai PNS, tidak memiliki hubungan industrial setara, dan gaji tidak bisa dinegosiasikan. Padahal UU ASN tidak akan mengangkat secara otomatis PPPK menjadi calon PNS. Jika PPPK ingin menjadi PNS maka harus mengikuti proses rekrutmen secara reguler, seperti Warga Negara Indonesia lain yang bukan PPPK. Adanya gaji yang tidak bisa dinegosiasikan akan memberikan gambaran wilayah hukum PPPK adalah hukum publik yang masih dalam pengaturan UU ASN.

<sup>8</sup> UU Ketenagakerjaan Pasal 59 ayat (1)

Ketiadaan aturan hukum turunan UU ASN tentang PPPK ini berpotensi menimbulkan gelombang tuntutan lanjutan atas munculnya kesenjangan status pegawai negeri dengan PPPK. Dampaknya adalah pelayanan publik, tugas pokok pemerintahan dan pembangunan bisa terganggu. Pemerintah hendaknya peka dalam mensikapi perlunya aturan turunan berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang mengakomodir dua kepentingan yang sama-sama penting.

Namun demikian pemerintah juga harus memperhitungkan secara lebih matang tentang kemungkinan pembengkakan anggaran yang diperuntukkan untuk membayar hak PPPK. Rasio beban kerja, jumlah layanan, fungsi administrasi, jumlah PNS dan penduduk serta urgensi adanya PPPK harus diperhitungkan secara matang terutama implikasi penempatan dan proporsi jumlah PPPK yang akan ditempatkan.

*Ketiga*, Aspek pengawasan. Ketiadaan peraturan turunan dalam UU ASN juga menimbulkan tanda tanya dan permasalahan mengenai aspek pengawasan PPPK. Peran pengawasan juga bisa dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat dan pengawas lain baik internal maupun eksternal dalam jenjang, ruang lingkup, target kinerja, dan tanggung jawab bisa menjadi perhatian dari pelaksanaan UU ASN terutama dalam aspek pengawasan dan evaluasi kinerja. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) juga tidak secara intensif bisa melakukan tugasnya pada PPPK terutama saat negosiasi remunerasi dan tunjangan jabatan karena standar PPPK tidak bisa disama dengan PNS.

Tidak menutup kemungkinan, netralitas PPPK juga rentan untuk dipolitisasi. Netralitas PPPK akan sangat dipengaruhi oleh siapa pemberi jabatan. Sehingga aspek politik akan sangat mempengaruhi sikap dan netralitas PPPK. Peran KASN setidaknya bisa menjadi harapan dalam pengawalan netralitas, kode etik dan kode perilaku ASN.

Sesuai UU ASN, Pengangkatan Pegawai Non PNS dimungkinkan melalui Pengangkatan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sesuai dengan ketentuan Pasal 93 sampai dengan Pasal 107. PPPK yang diatur dalam UU ASN bukan merupakan tenaga honorer dengan versi baru, karena untuk

menjadi PPPK, pintu masuknya jelas, seperti halnya untuk CPNS, yakni harus melalui pengusulan dan penetapan formasi, kinerjanya juga terukur (berdasarkan perhitungan ANJAB dan ABK). PPPK juga mendapatkan remunerasi, tunjangan sosial, dan kesejahteraan mirip sama dengan PNS, yang membedakan adalah PPPK tidak mendapatkan pensiun dan oleh karenanya setiap instansi yang akan mengangkat harus mengusulkan kebutuhan dan formasinya, kualifikasinya seperti apa, serta harus melalui tes. Kebijakan PPPK telah membawa implikasi pada arah perbaikan pengelolaan pegawai non PNS ASN, salah satunya adalah perbaikan system rekrutmen pegawai non PNS yang mengharuskan sama dengan proses rekrutmen CPNS (Pujiraharjo,2015). Perjanjian Kerja akan menguatkan keberadaan PPPK pada suatu tempat dan juga memudahkan pemutusan hubungan kerja bila terjadi pelanggaran.

#### **PELAKSANAAN KEWENANGAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN)**

UU ASN hadir dalam rangka mempercepat reformasi birokrasi sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019 yakni birokrasi yang efektif dan efisien akan diwujudkan melalui pengembangan SDM ASN yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi. Hadirnya KASN menjadi penjaga berjalannya sistem merit bagi ASN. Seleksi terbuka dalam UU ASN diperlukan sampai terbentuknya sistem merit, sehingga seleksi terbuka menjadi salah satu instrumen yang digunakan dalam pengisian lowongan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di birokrasi untuk memperoleh JPT yang profesional melalui seleksi yang bersifat kompetitif. Hal ini telah berhasil mengurangi praktik jual beli jabatan dan politisasi birokrasi terutama di daerah bahkan terbukti telah mencegah korupsi dalam pengisian jabatan-jabatan strategis.

Ketentuan mengenai KASN. Menurut UU ASN, KASN adalah sebuah “lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik”.<sup>9</sup> KASN memiliki fungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem

Merit dalam Manajemen ASN.<sup>10</sup> Tugas dan wewenang KASN dilaksanakan oleh 7 (tujuh) orang anggota, yang dibantu oleh kesekretariatan komisi.<sup>11</sup>

Pemerintah terus berupaya mewujudkan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, dengan memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik (reformasi birokrasi). Dampak besar dari penerapan UU ASN adalah perubahan sistem karier dan senioritas beralih ke sistem merit. Dimana sistem ini mendasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja pegawai. Pemberlakuan sistem merit diharapkan dapat mendorong perubahan sistem birokrasi dan penempatan pegawai secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama dan asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau penyandang kekurangan fisik/disabilitas. KASN menempatkan diri sebagai penjaga sistem merit sebagai salah satu semangat dari UU ASN.

Adapun sistem merit dimaksudkan untuk; 1) menempatkan ASN yang profesional dan berintegritas pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensi, 2) mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang layak, 3) mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat, 4) melindungi karier ASN dari diskriminasi, primordialisme dan kebijakan lain yang bertentangan dengan sistem merit.

Sistem merit diarahkan untuk mencapai tujuan meningkatkan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung peningkatan daya saing nasional, adapun maksud penerapan sistem merit adalah:

1. Menempatkan ASN yang profesional dan berintegritas pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya;
2. Mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang layak
3. Mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat; dan
4. Melindungi karier ASN dari diskriminasi, primordialisme dan kebijakan lainnya yang bertentangan dengan prinsip merit.

---

<sup>10</sup>UUASN, Pasal 30.

<sup>11</sup>UUASN, Pasal 35-38.

<sup>9</sup>UUASN, Pasal 1 angka 19.

Dalam rangka mendukung sistem merit dalam mendukung kebijakan dan manajemen ASN, UU ASN mengamanatkan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), yaitu lembaga mandiri yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Fungsi KASN adalah mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta menerapkan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah. Tugas KASN adalah: Menjaga netralitas Pegawai ASN, Pengawasan dan pembinaan profesi ASN, Melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen ASN kepada Presiden.

Kewenangan KASN dalam seleksi terbuka pengisian JPT, KASN diberi kewenangan untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian JPT, mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi<sup>12</sup>. KASN juga berwenang mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN<sup>13</sup>. Meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN<sup>14</sup>. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN<sup>15</sup>. Dan meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN<sup>16</sup>. Pengawasan dilaksanakan berdasarkan laporan yang disampaikan instansi yang melaksanakan seleksi (Pejabat Pembina Kepegawaian atau PPK) maupun inisiatif sendiri KASN.

Sedangkan atas adanya laporan, kewenangan KASN adalah menerbitkan rekomendasi pada pengisian JPT Utama dan Madya dalam hal; a. Pembentukan panitia seleksi, b. Pengumuman jabatan lowong, c. Pelaksanaan seleksi dan d. Pengusulan nama calon.

Khusus pada JPT Pratama, KASN juga diberi kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi dalam hal; a. Pembentukan panitia seleksi, b. Pengumuman jabatan lowong, c. Pelaksanaan seleksi, d. Pengusulan nama calon, d. Penetapan calon, e. Pelantikan.

Penetapan kebijakan Manajemen ASN telah mendorong KASN dibentuk sebagai lembaga yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Pembentukan KASN ini dilakukan untuk monitoring dan evaluasi kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN. Setidaknya KASN meletakkan diri sebagai pengawal transformasi aparatur sipil negara dan pengawalan kebijakan dan politik pada jenjang jabatan.

Dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki, setidaknya beberapa capaian pekerjaan KASN patut diapresiasi. Bahwa sistem merit setidaknya telah mulai dikenal dan tengah berlangsung. Diantara bagian sistem merit yang sudah berjalan adalah pelaksanaan seleksi sistem terbuka bagi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang dilaksanakan melalui sistem terbuka dan kompetitif. Tujuannya adalah mendapatkan orang yang tepat sesuai dengan kebutuhan dan keinginan lembaganya.

Berikut adalah capaian KASN dalam pelaksanaan seleksi terbuka JPT di Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Pemda Provinsi/Kab/Kota.

<sup>12</sup> UU ASN, Pasal 32 ayat (1) huruf a.

<sup>13</sup> UU ASN, Pasal 32 ayat (1) huruf b.

<sup>14</sup> UU ASN, Pasal 32 ayat (1) huruf c.

<sup>15</sup> UU ASN, Pasal 32 ayat (1) huruf d.

<sup>16</sup> UU ASN, Pasal 32 ayat (1) huruf e.

Tabel 3 Indikator pelaksanaan seleksi terbuka JPT per Kementerian, LPNK, Provinsi dan Kabupaten/Kota tahun 2015 (KASN 2016)

No	Status	K/L	LPNK	Prov	Kab/Kota
1	Selesai	32	22	20	165
2	Proses	2	4	13	106
3	Konsultasi	0	5	0	121
4	Belum Melaksanakan	0	0	1	116
Jumlah		34	31	34	514
%		100	93,5	97,1	76,1

Tugas KASN lainnya juga dalam rangka penyelesaian aduan atas peanggaran sistem merit baik di kementerian/LPNK maupun Pemda seperti pada tabel berikut;

Tabel 4 Indikator penyelesaian aduan pelanggaran sistem merit (KASN 2015)

No	Jenis Pelanggaran	KL/ LPNK	Pemda	Total
1	Pengisian JPT	60	40	25
2	Pelanggaran Merit	80	61,7	112
3	Kode Etik		62,1	29
4	Netralitas		66,7	30
Jumlah				230

KASN juga pengawalan mutu pelaksanaan seleksi terbuka. Capaian KASN dapat dilihat dari tabel 3 dibawah ini.

Tabel 5 Indikator mutu pelaksanaan seleksi terbuka (KASN 2015)

No	Instansi	Jumlah	2015 (%)	2016 (%)
1	Kementerian	58	64,6%	65,1%
2	Pemda Prov	34	64,2%	55,9%
3	Pemda Kab/Kota	482	63,8%	73,7%
Jumlah		574		

Berbagai keterbatasan (SDM, Anggaran dan Kewenangan) yang melekat pada KASN salah satunya berdampak pada kinerja KASN yang juga terbatas terutama pada proses “mengawal” promosi terbuka dari jenjang promosi pengisian jabatan terutama JPT yang memakan waktu dan biaya yang cukup besar. Dampak dari keterbatasan ini, banyak pemerintah daerah terhambat melakukan perekrutan atau jikapun melakukan perekrutan tidak memenuhi seluruh proses promosi terbuka yang diisyaratkan.

Cakupan kontrol (*span of control*) atas proses promosi dalam pengisian terbuka dengan cakupan kementerian, LPNK, pemda provinsi, pemda kabupaten/kota atas JPT memakan waktu yang panjang ( bisa mencapai 3-6 bulan) turut menjadi pekerjaan rumah KASN.

Meski demikian melihat kinerja KASN selama 2 tahun sejak November 2014 masih dalam catatan baik. Semua kementerian sudah menerapkan seleksi terbuka dalam pengisian JPT, LPNK hampir 94 persen, provinsi 97 persen, dan tiga perempat kabupaten dan kota telah menerapkan seleksi terbuka. Jika semua instansi menganggap bahwa seleksi terbuka menyusahkan maka tidak mungkin penerapan sistem tersebut bisa seluas dan secepat ini. Ketiga indikator yang tertera dalam tabel menunjukkan bahwa;

- a. Indikator Seleksi Terbuka (IST) menunjukkan persentase kementerian, LPNK, Provinsi, Kabupaten dan Kota telah menerapkan seleksi terbuka (14.612 JPT).
- b. Indikator Aduan Pelanggaran (IAP) atas nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku, pelanggaran netralitas, sistem merit juga

menunjukkan persentasi aduan yang telah diproses dan diberikan sanksi oleh PPK atas rekomendasi KASN.

- c. Indikator mutu pelaksanaan seleksi terbuka (IMPST) menunjukkan persentase compliance dengan tata cara pelaksanaan seleksi terbuka,

Ketiga indikator telah menunjukkan bahwa proses penerapan dan pengawalan sistem merit telah berjalan, jika terdapat kelambanan atau teknis pelaksanaan maka penting melihat kembali peraturan turunan dari UU ASN apakah sudah memuat kondisi permasalahan atau belum ditampung. Ketidaklengkapan aturan turunan baik berupa PP, Petunjuk Teknis ataupun SOP pendukung seyogyanya menjadi perhatian bersama dalam rangka memperbaiki sistem merit dan menunjang kerja KASN.

### **GAMBARAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN UU ASN DAN KEWENANGAN KASN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN**

Sebagai negara hukum yang menempatkan semua tugas dan tanggung jawab negara dalam hukum positif (ketentuan peraturan perundang-undangan), ketentuan tentang kepegawaian telah diatur dan beberapa kali perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan nasional dan tuntutan global yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

UU ASN dalam operasionalnya sangat terkait dengan berbagai peraturan perundang-undangan selevel dengan kaitan obyek yang hampir sama. Dalam penelitian ini, setidaknya ada lima perundang-undangan lainnya yang akan memberikan gambaran tentang harmonisasi persoalan-persoalan yang sangat mungkin berkaitan dengan persoalan pelaksanaan sistem merit.

Penelitian ini menggambarkan bahwa setidaknya ada lima peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang yang terkait dengan UU ASN. Lima Undang-Undang tersebut adalah UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Beberapa gambaran tentang klausul yang terkait dengan UU ASN yang juga berpengaruh pada kewenangan KASN dalam melakukan pengawasan dan evaluasi ASN/PNS diantaranya adalah;

Tabel 5 UU ASN yang berpengaruh pada kewenangan KASN dalam melakukan pengawasan dan evaluasi ASN/PNS

<b>Kompetensi sebagai persyaratan wajib pegawai ASN/PNS</b>	
UU ASN	Pasal 62 sd Pasal 73
UU Pemda	Pasal 233
UU Pel. Publik	Pasal 4 huruf e
<b>Pengawasan pengisian jabatan tinggi</b>	
UU ASN	Pasal 108, Pasal 109 dan Pasal 120
UU Pemda	Pasal 202, Pasal 205, dan 234 Ayat (3)
<b>Sengketa</b>	
UU ASN	Pasal 129
UU AP	Pasal 17 dan Pasal 21
UU PP	Pasal 50
UU TUN	Pasal 1 angka 9
UU TUN	Pasal 1 angka 10
UU Ketenagakerjaan	Pasal 62

Hubungan antar peraturan perundangan yang mempengaruhi UU ASN khususnya pada

pelaksanaan fungsi dan wewenang KASN akan berakibat pada multitafsir oleh aparat penegak hukum baik kepolisian, kejaksanaan maupun

pengadilan. Sehingga perlu satu tafsir yang bisa menjadi payung hukum baik turunan maupun penguatan yang memastikan fungsi dan kewenangan yang ada pada KASN lebih jelas. Kewenangan dimaksud adalah apakah rekomendasi yang dihasilkan KASN benar-benar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, atau hanya sekedar rekomendasi yang bisa merupakan pilihan bisa dilaksanakan, atau juga bisa tidak dilaksanakan.

Pertanyaan yang bisa menimbulkan tafsir atas perundangan lain adalah bahwa KASN sebagai lembaga quasi yang mempunyai fungsi dan kewenangan melakukan pengawasan dan evaluasi terutama dalam penerapan sistem merit tapi di beberapa bagian juga melakukan pekerjaan eksekutor. Sehingga ada kemungkinan pada saat terjadi penafsiran yang berbeda atas maksud penerjemahan UU ASN dengan Peraturan Perundangan lainnya akan berpotensi juga timbulkan gugatan.

Peraturan pendukung setidaknya mampu mengharmonisasi dan menyelaraskan tafsir atas UU ASN terutama pada kewenangan yang melekat pada KASN.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

1. Proses Seleksi JPT Terbuka yang berlarut, dapat mengakibatkan kejenuhan dan ketidakpastian bagi peserta seleksi, serta berpotensi menimbulkan moral hazard. Perlu pendekatan untuk menjembatani secara khusus nasib K2 dan Honda. Meskipun UU ASN telah membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Nasib sekitar 438.593 orang juga perlu dipikirkan, wacana atas revisi UU ASN bukan satu-satunya jalan keluar.
2. Pelaksanaan Kewenangan KASN secara umum cukup baik, meski masih ada catatan. KASN memastikan sistem merit tetap berjalan sesuai tujuan UU ASN. Indikator pelaksanaan seleksi, penyelesaian aduan dan indikator mutu

pelaksanaan seleksi terbuka merupakan gambaran kinerja KASN selama ini.

3. Terdapat lima peraturan perundangan lain yang mempengaruhi pelaksanaan UU ASN yakni UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

### Rekomendasi

1. Wacana atas Revisi UU ASN sebaiknya ditunda sambil menunggu penyelesaian dan pelaksanaan RPP turunan dari UU ASN secara tuntas. Pendekatan Status maupun Pendekatan Kesejahteraan menjadi bagian pembaruan sistem ASN yang dapat dilakukan untuk mengakomodir nasib tenaga honor daerah (Honda) dan honorer K2 yang masih menuntut hak serta mendapatkan kepastian hukum. Finalisasi RPP turunan UU ASN sepatutnya dipercepat dan diprioritaskan termasuk melakukan harmonisasi atas sistem promosi dan seleksi JPT, keberadaan Tenaga Honorer dan PPPK yang harus diatur dalam RPP.
2. Penguatan dan akselerasi KASN sudah sepatutnya dilakukan pemerintah dalam rangka mempercepat implementasi sistem merit.
3. Harmonisasi peraturan yang terkait dengan UU ASN bisa dijembatani melalui Surat Keputusan Bersama antar instansi pemerintahan atau adanya forum harmonisasi antar instansi yang mendukung pelaksanaan UU ASN.

### DAFTAR PUSTAKA

- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). *Laporan Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2016*. Jakarta, 2016.
- Pujiraharjo, Harry Susan. *Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Solusi Dalam Rekrutmen Pegawai Dari Pegawai Non PNS ASN*, Civil Service VOL. 9, No.2, November 2015 : 1 -12, Jakarta.

Rakhwanto, Ajib, *Arah Kebijakan Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK, ) Civil Service* Februari 2017, Jakarta.

Ronny Hanitio Sumitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.

Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang telah diperbaharui dengan UU No. 51 Tahun 2009.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.