

## RASIONALISASI KEBUTUHAN DAN DISTRIBUSI PNS NASIONAL

Oleh: Ajib Rakhmawanto

### PENDAHULUAN

Untuk memberikan pelayanan masyarakat (*public service*) yang profesional, dibutuhkan perbandingan obyektif (rasional) antara jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan jumlah penduduk sebagai obyek pelayanan. Rasionalisasi PNS dengan jumlah penduduk guna menciptakan distribusi PNS dan pelayanan publik yang lebih proporsional. Jumlah PNS harus proporsional dengan populasi penduduk dan kemampuan keuangan negara, disisi lain kuantitas memerlukan jumlah PNS yang proporsional dengan memperhatikan jumlah penduduk dan perkembangan kemajuan sistem pemerintahan yang berbasis teknologi (Kompas, 25/10/2016). Semakin banyak jumlah penduduk, beban kerja dan kompleksitas pelayanan akan bertambah.

#### Ringkasan Eksekutif

- Kebutuhan PNS merupakan jumlah (kuantitas), kriteria (kualifikasi), kompetensi (kualitas) secara rasional yang diperlukan pada setiap unit instansi untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya.
- Rasionalisasi PNS diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan menciptakan kesesuaian antara pegawai, baik secara kuantitas, kualifikasi, maupun kualitas dengan jenis dan beban pekerjaan.
- Distribusi PNS merupakan penempatan pegawai sesuai kebutuhan riil dilihat dari aspek kuantitas, kualitas, komposisi, dan kualifikasi untuk mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi pemerintah.
- Untuk menciptakan rasionalisasi PNS perlu redistribusi dengan pemetaan pada aspek organisasi, kompetensi dan kinerja pegawai, tempat/wilayah dan beban kerja, serta jumlah penduduk sebagai obyek pelayanan publik.

Diperlukan penghitungan kebutuhan PNS secara nasional, baik dari sisi jumlah (kuantitas), kriteria (kualifikasi), dan kompetensi (kualitas). Hal ini untuk mewujudkan kesesuaian kebutuhan PNS disetiap instansi pemerintah agar pelayanan publik lebih efektif. Berbagai kajian tentang manajemen PNS terkait jumlah dan formasi kebutuhan PNS selalu membuktikan bahwa salah satu penyebab inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan karena alokasi/distribusi PNS yang tidak merata, dan tidak terpenuhinya kualitas jabatan dengan kompetensi PNS. Terdapat jumlah PNS yang lebih disatu instansi, sementara di lain instansi kekurangan pegawai. Problem lain, pemerintah secara matematis belum mempunyai perhitungan pasti, berapa kebutuhan riil PNS nasional untuk melayani penduduk Indonesia? Tidak adanya peta kebutuhan PNS dalam jangka waktu tertentu 5, 10, atau 20 tahun kedepan, membuktikan tidak adanya perencanaan kebutuhan PNS.

Penanggungjawab : Margi Prayitno  
Redaktur/Editor : Ajib Rakhmawanto  
Design Grafis : Santosa  
Sekretariat : Heri Noviyanto  
Hamid Munawan  
Alamat : Jl. Letjend Sutoyo No.12 Cililitan Jakarta Timur  
Telp/e-mail : 021-80887011/puslitbang\_bkn@yohoo.com

### KEBIJAKAN RASIONALISASI

Isu strategis kebutuhan, distribusi, dan kompetensi PNS beberapa tahun terakhir ini disikapi pemerintah dengan mewacanakan program rasionalisasi PNS. Rasionalisasi PNS merupakan proses atau cara menempatkan dan mendistribusikan

pegawai pada setiap unit instansi pemerintah sesuai dengan kebutuhan pada aspek jumlah, kualifikasi, dan kompetensi. Kebijakan rasionalisasi PNS tujuannya untuk menciptakan komposisi ideal antara kebutuhan PNS dengan kebutuhan pelayanan publik. Presiden Jokowi dalam acara di Kementerian Keuangan pada tanggal 7 Juni 2016 mengatakan bahwa pemerintah akan melakukan rasionalisasi PNS dengan cara alami dengan memperketat seleksi penerimaan calon PNS namun tidak dilakukan dengan cara Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), misalnya dalam 1 (satu) tahun yang pensiun ada 12.000 orang PNS lalu pada tahun ke-5 (lima) pemerintah hanya akan menerima 60.000 orang calon PNS.

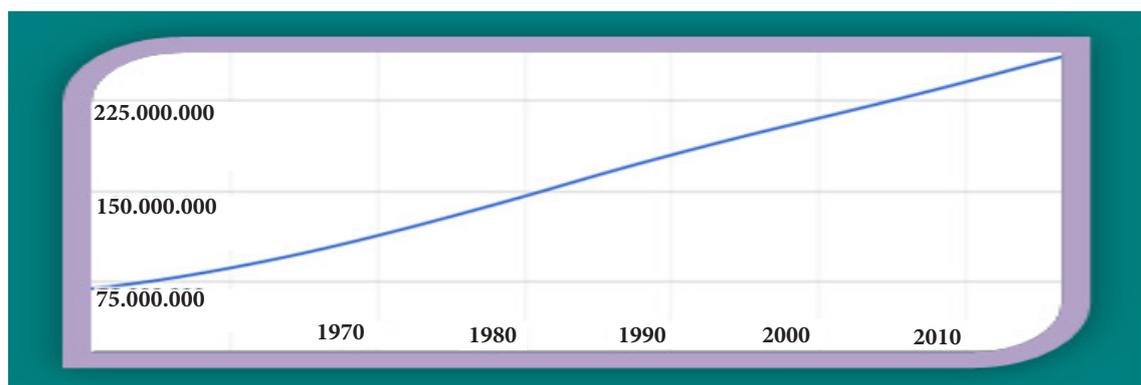
Wacana dan rencana kebijakan rasionalisasi PNS sebagaimana digagas pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB diprogramkan melalui tahapan:

1. Audit organisasi, untuk mengetahui instansi mana yang efisien dipertahankan, kurang efisien digabung, dan tidak efisien dibubarkan, sehingga diperoleh data kebutuhan PNS.
2. Pemetaan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja pegawai, untuk mengetahui tingkatan kompetensi, kualifikasi, kinerja masing-masing PNS.
3. Menyusun dan menetapkan peta kuadran (1, 2, 3, 4), tujuannya untuk membedakan tingkat kompetensi, kualifikasi, kinerja masing-masing PNS.
4. Mengisi data PNS pada masing-masing kuadran dengan kriteria; kuadran 1 PNS kompeten dan kualifikasi sesuai; kuadran 2 PNS kompeten namun kualifikasi tidak sesuai; kuadran 3 PNS tidak kompeten namun kualifikasi sesuai; kuadran 4 PNS tidak kompeten dan kualifikasi tidak sesuai.
5. PNS pada kuadran 1 dipertahankan, kuadran 2 diberikan diklat atau mutasi, kuadran 3 diberikan diklat kompetensi, dan kuadran 4 dirasionalisasi.

## KOMPOSISI DAN PERTUMBUHAN

Jumlah PNS pada tahun 2015 menunjukkan angka 4.455.303 orang, bekerja baik di instansi Pusat dan Kantor Perwakilan, maupun instansi Daerah (INKA BKN, Juni 2015). Komposisi jumlah PNS per Provinsi banyak ditempatkan di Pulau Jawa, yaitu 411.233 di Jawa Timur, 374.365 di Jawa Tengah, 350.273 di Jawa Barat, sedangkan sisanya diluar Pulau Jawa dan instansi Pusat. Sedangkan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2015 menunjukkan angka 255.154.166 orang yang tinggal pada berbagai pulau di Indonesia (BPS, 2015). Penduduk Indonesia mayoritas tinggal di Pulau Jawa, yaitu sebanyak 46.666.697 di Jawa Barat, 38.825.737 di Jawa Timur, 33.752.519 di Jawa Tengah dan sisanya tersebar di luar Pulau Jawa.

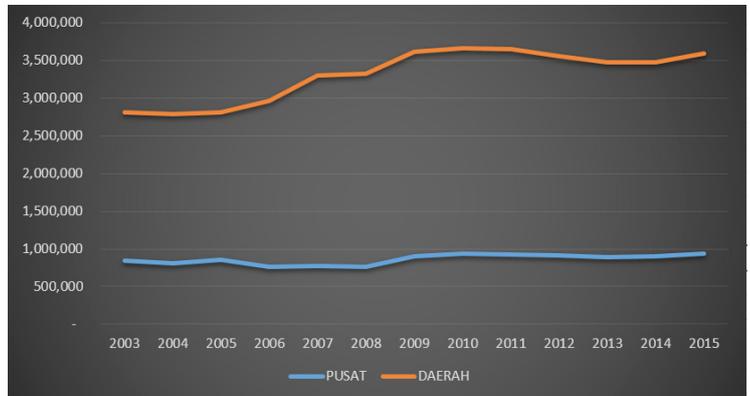
Pertumbuhan Penduduk Indonesia



Menurut proyeksi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan melihat populasi absolut Indonesia dimasa depan, akan memiliki penduduk lebih dari 270 juta di tahun 2025, lebih dari 285 juta di tahun 2035, lebih dari 290 juta di tahun 2045, dan baru setelah 2050 populasi Indonesia akan berkurang (etd.repository.ugm.ac.id). Perbandingan antara jumlah penduduk dan jumlah PNS diatas menunjukkan perbandingan komposisi yang tidak konsisten, dimana penduduk di Jawa Barat yang jumlahnya lebih besar dari Jawa Timur tetapi justru jumlah PNS di Jawa Timur lebih besar dari pada di Jawa Barat.

Pertumbuhan PNS dari tahun 2003 sampai dengan Desember 2010 mengalami peningkatan jumlah sebesar 714.800 orang dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,64 %. Pada tahun 2008-2010 terjadi kenaikan tertinggi yaitu mencapai 10,80 %. Namun pada tahun 2010-2013 mengalami penurunan yang disebabkan adanya pensiun pegawai dan kebijakan moratorium pada tahun 2011-2012. Pertumbuhan PNS dari tahun 2003 sampai dengan Desember 2013 mengalami peningkatan jumlah sebesar 714.800 orang dengan laju pertumbuhan rata-rata 1,64 %. Pada tahun 2008-2010 terjadi kenaikan tertinggi yaitu mencapai 10,80 %, kemudian pada tahun 2010-2013 mengalami penurunan. Sedangkan untuk 5 tahun kedepan diperkirakan jumlah PNS akan menurun, mengingat banyaknya usia pensiun antara 58-60 tahun sampai dengan tahun 2020.

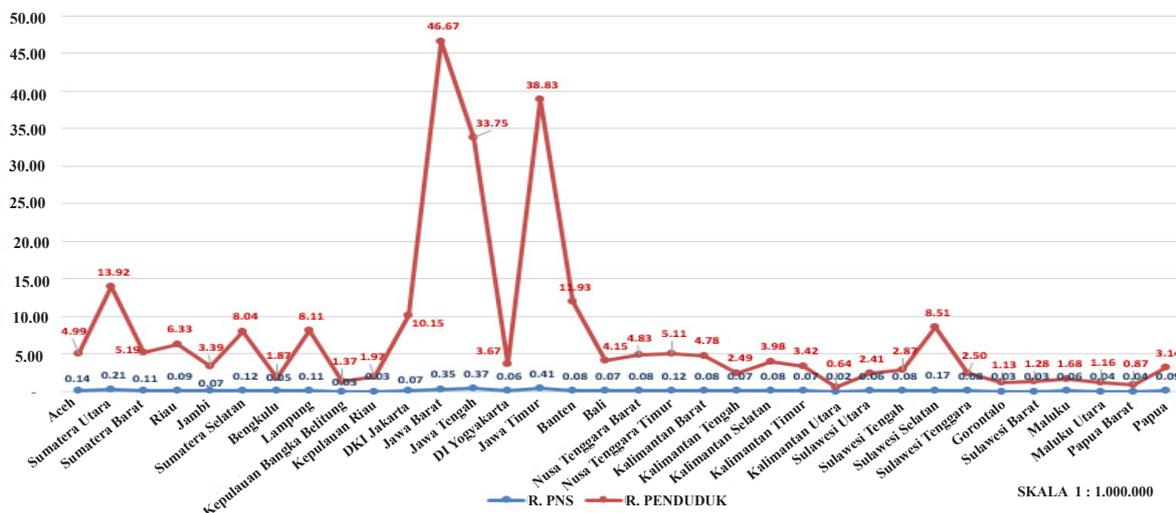
**Pertumbuhan Jumlah PNS Pusat dan Daerah**



## DISTRIBUSI DAN KEBUTUHAN

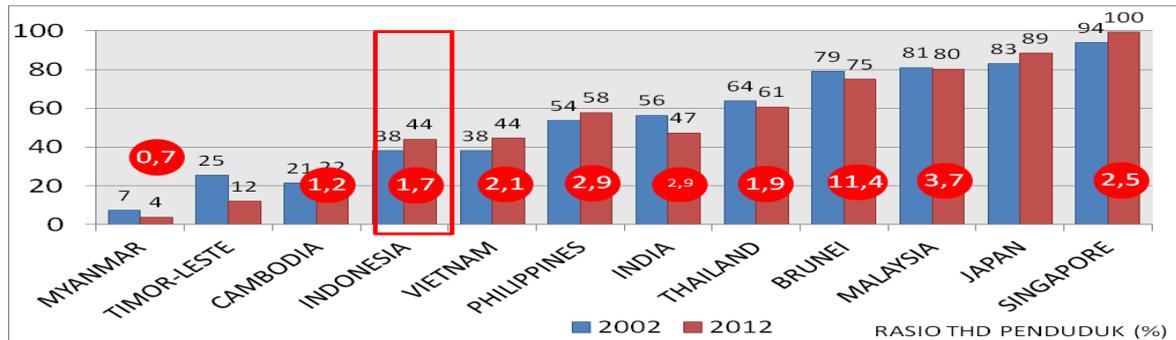
Distribusi PNS dari 4.455.303 orang, sebanyak 939.995 atau 21 %, bekerja di instansi Pusat dan Kantor Perwakilan, sedangkan 3.586.715 atau 79 % bekerja di instansi Daerah. Komposisi ini menunjukkan perbandingan kurang baik, mengingat jumlah PNS yang bekerja di instansi Pusat jumlahnya masih cukup besar mencapai 21 %. Seharusnya di instansi Pusat cukup 10 % mengingat tugas fungsinya hanya sebagai pengendali kebijakan, sedangkan tugas utama pelayanan publik ada di instansi Daerah.

**Perbandingan Jumlah PNS Daerah dan Jumlah Penduduk Per Provinsi**



Rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk saat ini 1,7 %, dimana setiap 100 orang penduduk dilayani oleh 1,7 pegawai (Kementerian PAN dan RB). Hal ini tidak sebanding antara jumlah PNS dan jumlah penduduk dengan negara-negara lain seperti Malaysia, Brunai, Singapura, dan lain sebagainya. Berdasarkan data Bank Dunia tahun 2013 rasio jumlah PNS Indonesia terhadap penduduk masih di bawah angka 2 %, yakni 1,7 persen, hal ini tidak sejalan dibanding sejumlah negara tetangga di kawasan Asia Tenggara seperti rasio PNS di Singapura 2,5 persen sedang Malaysia sekitar 3,7 persen (jpn.com, 15/5/2016).

## Posisi Indonesia Dalam Worldwide Government Indikator (Efektifitas Pemerintahan), Bank Dunia 2013



Rasio pegawai ASN: 1,77% dengan jumlah penduduk 255 juta (proyeksi BPS 2015)

### PENUTUP

Tidak adanya komposisi ideal antara jumlah PNS dan penduduk diantaranya disebabkan oleh tidak adanya perencanaan strategis PNS secara nasional, validitas kebutuhan PNS per instansi berdasarkan beban kerja, dan instansi pemerintah tidak memiliki standar kompetensi PNS. Manajemen PNS tidak *me-design* proyeksi kebutuhan PNS yang didasarkan pada jumlah penduduk dan kondisi obyektif kekuatan PNS yang ada, sehingga *trend* antara pertumbuhan penduduk dan PNS tidak menjadi dasar dalam pemenuhan kebutuhan PNS. Hasil analisis jabatan yang menghasilkan jumlah formasi PNS tidak digunakan untuk memenuhi kebutuhan PNS. Hampir mayoritas instansi pemerintah baik Pusat maupun Daerah belum mempunyai standar kompetensi PNS, sehingga penempatan PNS menghasilkan ketidaksesuaian antara kualifikasi pegawai dengan kualifikasi jabatan.

### REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kebijakan rasionalisasi PNS merujuk kebutuhan riil pada aspek penghitungan beban kerja, kompleksitas pelayanan publik, letak geografis, dan jumlah penduduk

Untuk menghitung kebutuhan PNS perlu disusun peta kebutuhan PNS nasional

Distribusi dan penempatan PNS selain mempertimbangkan aspek komposisi dari segi jumlah, juga memperhatikan kualifikasi dan kompetensi PNS

### DAFTAR PUSTAKA

Naskah Akademik Kebijakan Moratorium CPNS, Jakarta: BKN, 2014

Penduduk Indonesia Hasil Survei Penduduk Anta Sensus 2015, Jakarta: Publishet Badan Pusat Statistik 2015

Proyeksi PBB terhadap Penduduk Indonesia. <https://www.coursehero.com/file/p5q3mog/Menurut-proyeksi-yang-dilakukan-oleh-Perserikatan-Bangsa-Bangsa-PBB-dengan/> (diakses 12 Oktober 2016 Pukul 10.16 WIB)

Sebaran ASN Ditata, Kompas 25 Oktober 2016

Statistik Pegawai Negeri Sipil Juni 2015. Jakarta: Deputi INKA Badan Kepegawaian Negara

Tiga Alasan KASN Tolak Rasionalisasi PNS. <http://www.jpnn.com/read/2016/03/15/363427/SIMAK!-Tiga-Alasan-KASN-Tolak-Rasionalisasi-PNS> (diakses 31 Oktober 2016 Pukul 11.36 WIB)

