

**ANALISIS PEMANFAATAN DEFINISI KONSEP
DALAM UU APARATUR SIPIL NEGARA (TINJAUAN DARI ASPEK PREDIKSI
MUNCULNYA PROBLEM IMPLEMENTASI)**

Argo Pambudi¹

ABSTRACT

Multi-factor interpretation of the concept that is used in every public policy often becomes the cause of problems in implementation. This problem arises when there are different interpretations among those who involve in the implementation phase. Problems will be bigger when the differences in interpretation can not be compromised. Therefore improper definition variable of the concept-to be the root causes of this phenomenon of multiple interpretations. Meanwhile, the different perception variable, different interests, different socio-cultural settings and other differences in society are variables that strengthen the foundation of the emergence of these differences. The logical consequence that must be faced in every public policy is that the use of the definition of the concept of right-of-use is a demand that must be met in order to prevent the emergence of various implementation issues derived from the variables mentioned above. This article was written to gain a deep understanding of the right-to aspects related to the use of the definition of the concept in Law No. 5 of 2014 on the Civil State Apparatus. The goal is that it can assert potential material that raises issues of the implementation of the law and can also be used as an academic paper refinement and consideration for the development of policies and / or regulations to implement the Act.

Kata kunci: public policy, civilian state apparatus, concept definition

ABSTRAK

Faktor multi-tafsir atas konsep yang dipakai setiap kebijakan publik sering menjadi penyebab munculnya problem implementasi. Masalah akan membesar ketika perbedaan penafsiran tersebut tidak bisa dikompromikan. Oleh karena itu variabel definisi konsep yang tidak tepat-guna menjadi akar penyebab munculnya fenomena multi-tafsir ini. Sementara itu variabel perbedaan persepsi, perbedaan kepentingan, perbedaan setting sosial-budaya dan perbedaan-perbedaan lain dalam masyarakat merupakan variabel yang memperkuat landasan munculnya perbedaan penafsiran ini. Artikel ini ditulis untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam aspek tepat-guna terkait dengan pemanfaatan definisi konsep dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tujuannya adalah dapat menegaskan materi yang berpotensi memunculkan persoalan implementasi UU tersebut dan dapat pula dimanfaatkan sebagai naskah akademik untuk penyempurnaan dan bahan pertimbangan penyusunan kebijakan dan/atau peraturan pelaksana UU tersebut.

Keywords: kebijakan publik, aparatur sipil negara, definisi konsep

¹ Staf Pengajar, Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial, UNY, email: argo_pambudi@uny.ac.id

PENDAHULUAN

Penafsiran ganda atas konsep yang dipakai dalam setiap kebijakan publik – seperti UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan lain sebagainya – adalah penyebab utama munculnya berbagai problem implementasi. Penafsiran ganda atas konsep yang dipakai dalam setiap kebijakan itu lebih sering terjadi tidak secara kebetulan, sering disengaja, dan bahkan sering dijadikan celah masuknya berbagai kepentingan subyektif lain yang berpotensi merusak fungsi ideal kebijakan publik itu sendiri. Fungsi regulasi negara, fungsi proteksi, fungsi distributif dan sebagainya yang dikandung setiap kebijakan publik bisa rusak karenanya.

Masalah implementasi berawal ketika terjadi perbedaan penafsiran di antara mereka yang terlibat. Terlebih bila perbedaan penafsiran itu berlanjut menjadi perbedaan pendapat yang tidak bisa dikompromikan pada tahap implementasi. Disamping itu, perbedaan kepentingan, perbedaan *setting* sosial-budaya, perbedaan tingkat kesejahteraan dan perbedaan-perbedaan lain dalam masyarakat Indonesia yang majemuk menjadi faktor yang memperkuat landasan perbedaan penafsiran tersebut. Bahkan perbedaan penafsiran dan perbedaan pendapat itu bisa terjadi di antara aparatur negara sendiri. Perbedaan-perbedaan itu

adalah kenyataan empiris yang keberadaannya tidak dapat dibantah lagi. Oleh karena itu pemanfaatan definisi konsep yang tepat, lengkap, substansial dan tidak multi-tafsir merupakan suatu keharusan demi tercapainya tujuan yang dimaksud oleh si pembuat kebijakan publik yang bersangkutan. Sudah banyak kasus yang membuktikan kebenaran statemen ini, baik terjadi pada kasus besar maupun kecil. Tiga kasus di antaranya yang bisa dijadikan contoh adalah :

1. Berawal dari *rumusan yang tidak lengkap* atas pasal 7 UUD 1945 mengakibatkan presiden Soeharto bisa berkuasa selama lebih dari 32 tahun. Pasal tersebut berbunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*". Rumusan ini mengandung kelemahan substansial yang berisiko sangat mudah diinterpretasikan secara berbeda oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan berbeda. Pada akhirnya pihak yang paling berkuasalah yang menentukannya. Perlu diingat bahwa pada saat UUD 1945 itu belum diamandemen Presiden Soeharto beserta kelompok pendukungnya adalah pihak yang paling berkuasa dan bahkan memegang monopoli

- kebenaran atas interpretasi segala hal. Hampir tidak ada ruang dialog untuk mediasi perbedaan pendapat pada saat itu. Bahkan, aspirasi yang dilandasi perbedaan interpretasi atas pasal 7 UUD 1945 itu dianggap subversif dan selalu direspon dengan tindakan represif.
2. Contoh lain yang disebabkan oleh *kesalahan* ataupun *kekurang-sempurnaan rumusan* pasal-pasal dalam UU itu adalah kasus rivalitas dan konfrontasi KPK-Polri yang memuncak pada tahun 2015. Rivalitas ini – diakui maupun tidak diakui – tercermin dalam aksi yang bernuasa "balas-dendam" dan "kriminalisasi" terhadap para pejabat dan komisioner KPK. Nuasa "balas-dendam" dan "kriminalisasi" ini secara empiris sulit untuk dibantah keberadaannya. Aksi Cicak-Buaya I (2009) dan Cicak-Buaya II (2015) jelas memiliki atribut balas dendam dan kriminalisasi walaupun berkali-kali dibantah oleh para petinggi kepolisian dan pejabat pemerintah yang lain dengan label "*bukan balas dendam*" dan "*bukan kriminalisasi*", namun murni sebagai aksi *penegakan hukum*. Fenomena ini tentu saja berujung pada penurunan tingkat ketercapaian tujuan UU tersebut. Banyak kalangan menilai penegakan hukum versi kepolisian itu tidak menimbulkan rasa keadilan di masyarakat. Aksi "balas dendam" dan "kriminalisasi" sangat mudah dilakukan pihak kepolisian atas nama penegakan hukum karena kelemahan substansial pasal-pasal tertentu dalam KUHP.
 3. Pasal 32 Ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang *Komisi Pemberantasan Korupsi* menyebutkan bahwa : "*Dalam hal Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi tersangka tindak pidana kejahatan, diberhentikan sementara dari jabatannya*". Ketentuan itu terlalu umum. Ketentuan itu tidak menyebutkan pengecualian apapun tentang bentuk kejahatan yang bisa disangkakan pada pimpinan KPK. Jadi terkait tindak kejahatan apapun – walau dengan *tindak pidana ringan* sekalipun – polisi "*dapat memberhentikan pimpinan KPK*" hanya dengan menetapkan komisioner KPK tersebut sebagai tersangka. Demikianlah, maka tujuan balas dendam oknum kepolisian terakomodasi atas nama

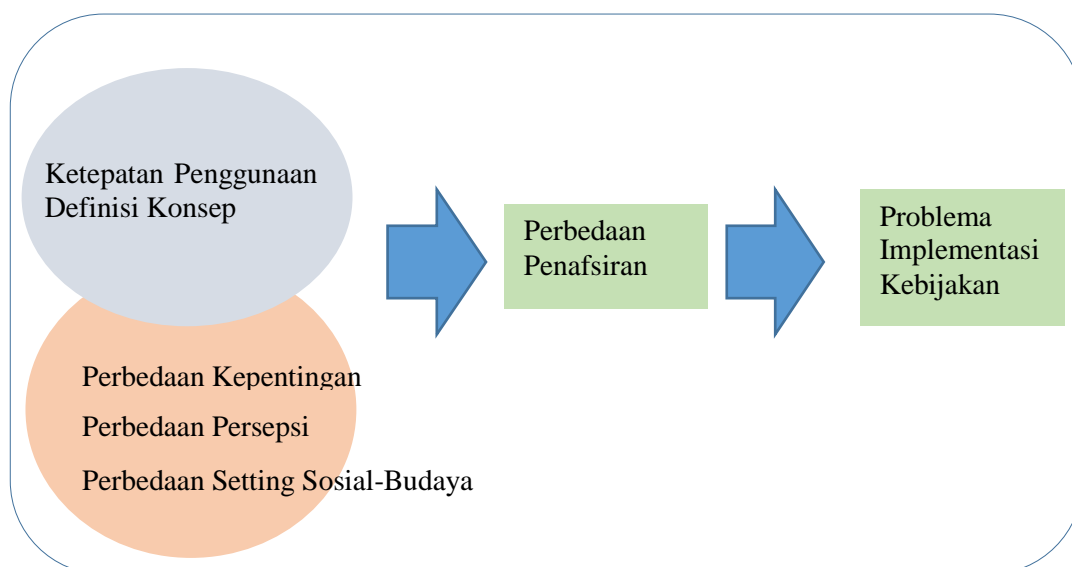
penegakan hukum yang menjadi tugas resmi mereka.

Demikianlah fenomena yang melatar-belakangi penulisan artikel ini. Analisis kebijakan ini berusaha mendapatkan pemahaman yang mendalam terkait dengan pemanfaatan definisi konsep dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara agar diketahui sedini mungkin kesalahan-kesalahan pemanfaatan konsep untuk mengantisipasi munculnya masalah di kemudian hari.

Analisis ini bertujuan ingin mendapatkan pemahaman yang mendalam sedini mungkin terkait dengan pemanfaatan definisi konsep dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sasarannya adalah dapat menemukan aspek multi-tafsir dari definisi konsep yang dipakai. Aspek multi-tafsir pada umumnya disebabkan oleh pemakaian definisi konsep yang salah sehingga menimbulkan ketidakjelasan makna (*vagueness, obscurity*), kemuskilan (*abstruseness*), keragu-raguan (*doubtfulness*), ketidakpastian (*uncertainty, dubiety*), bermakna ganda (*ambivalence*), dan sebagainya.

Kriteria pemahaman definisi konsep itu difokuskan pada ketepatan (*validity*)-kesesuaian/ketidak-sesuaian definisi konsep yang dipakai dengan substansi tujuan dan apa yang dimaksud oleh si

perancang UU itu sendiri. Di satu sisi analisis kebijakan ini bisa dimaknai sebagai aktivitas mencari-cari kesalahan dan menafsirkannya ke arah yang *contra-productive*. Dengan demikian bisa dimaknai sebagai kegiatan yang antagonis, oposan, *waton suloyo, waton ngeyel*, asal beda, dan lain sebagainya atas peraturan per-UU-an yang berlaku di Indonesia. Namun di sisi lain analisis kebijakan semacam ini bisa dipandang *sangat penting*, yaitu manakala dimaknai sebagai langkahantisipasi munculnya problema di ranah implementasi di kemudian hari. Pengalaman banyak kasus maupun pustaka teoritis tentang kebijakan publik menunjukkan bahwa masalah di ranah implementasi kerap muncul berawal dari kesalahan penggunaan konsep di dalam substansi kebijakan yang terkait. Konsep yang tidak jelas (*vague*) pengertiannya menimbulkan penafsiran yang beragam atau multi-tafsir dan memunculkan kreativitas implementor yang tidak terarah. Pustaka yang digunakan untuk membangun dan mengembangkan instrumen pemahaman UU ASN ini terangkum sebagai berikut:



Gambar 1. Rangkuman variabel Kebijakan (Adaptasi dari Grindle (1980) dan Mazmanian & Sabatier (1983 : 22))

METODE

Artikel ini membahas materi UU ASN dengan metode *content analysis* atas data yang ada. Berawal dari konsepsi teoritik-akademik yang kemudian dibuktikan kebenarannya dengan fakta empiris lapangan (hasil diobservasi, wawancara). Logika yang dipakai adalah logika deduktif dan induktif secara bergantian untuk penafsiran dan pengambilan kesimpulan. Produk akhirnya berupa kesimpulan tentatif yang masih terbuka kesempatan untuk diuji kebenarannya. Walaupun demikian kebenaran kesimpulan yang diambil tersebut secara metodologis sudah cukup *feasible* untuk digunakan sebagai dasar penyusunan naskah akademik untuk revisi UU ASN dan/atau kebijakan pelaksanaannya.

Sebagian besar data pendukung artikel ini dikumpulkan dengan studi dokumentasi oleh peneliti dengan dibantu mahasiswa peserta mata kuliah Analisis Kebijakan Publik. Wawancara juga dilakukan untuk melengkapi data yang kurang jelas dan konfirmasi terhadap hasil observasi yang dirasa meragukan. Antara teknik observasi dan wawancara tidak dilakukan secara terpisah, namun dimungkinkan dilakukan secara simultan dan saling melengkapi.

Hasil analisis tersebut menghasilkan pola tertentu yang disusun dalam uraian tentang karakteristik pemanfaatan definisi konsep UU No. 5 Tahun 2014. Tidak ada formula khusus untuk menangkap pola temuan. Namun hanya mengandalkan kemampuan intelektual, kemampuan berfikir logis, kepekaan dan kreatifitas tim. Namun

demikian untuk memperkuat validitas temuan, dilakukan perbandingan dengan konsep, model dan pola pikir (paradigma) yang pernah ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kegiatan analisis kebijakan semacam ini sering dinilai sebagai kegiatan "*mencari-cari kesalahan*" yang berkonotasi negatif. Namun demikian tidak selalu demikian faktanya, penilaian sebagai kegiatan "*mencari-cari kesalahan*" tidak selamanya benar, namun tergantung dari tujuan, sudut pandang dan bagaimana cara melihatnya. Dari sudut pandang seorang analis kebijakan publik – yang idealnya berada di luar arena pergulatan kepentingan– manfaat hasil analisis semacam ini sangat besar, karena mampu mengantisipasi dan memprediksi berbagai bentuk persoalan yang potensial muncul di kemudian hari. Selanjutnya, akan sangat terasa makna dan urgensinya ketika pemangku kepentingan sudah nyata-nyata dihadapkan pada permasalahan kongkrit yang sulit mereka pecahkan. Ujung-ujungnya, tidak ditemukan langkah yang bisa dilakukan untuk menghindari dari persoalan itu kecuali harus membayar risiko kerugian materiil maupun non-materiil yang menjadi konsekuensi logis atas kekurang- sempurnaan sebuah kebijakan publik, sebagaimana yang dijelaskan dalam UU

No. 5 Tahun 2014 ini. Bahkan pengambilan hikmah untuk *feed back* bahan revisi-pun biasanya sudah terlambat dilakukan. Itu semua bisa terjadi karena langkah "*mencari-cari kesalahan*" itu sering dianggap tidak pantas dan tabu untuk dibahas secara terbuka.

Makna dan pengertian penggunaan definisi konsep yang dinilai tidak tepat dan diprediksi berpotensi memunculkan masalah implementasi ini diderivasi dari kajian literatur diawal. Oleh karena itu fokusnya berkisar pada telaah kualitas materi dan ketepatan penggunaannya dalam UU No. 5 Tahun 2014 yang tidak menunjukkan fungsi idealnya. Secara lebih kongkrit bisa diidentifikasi dalam beberapa indikator variabel sebagai berikut :

1. Ketidak-jelasan makna (*vague, clarity*)
2. Kesesuaian atau relevansi antara materi peraturan dengan tujuan yang hendak dicapai.
3. Teori dan logika hubungan sebab-akibat yang dipakai.
4. Kontradiksi antara kebijakan awal atau kebijakan kunci (*policy studs*) dengan UU No. 5 Tahun 2014. Baik kebijakan terdahulu yang digantikannya maupun kebijakan lain yang *se-level* yang mengatur hal yang sama.

5. Spesifikasi prosedur untuk proses implementasinya.

Eksistensi kesemua indikator itu bisa tersurat maupun tersirat dalamnya. Beroperasi secara parsial maupun secara simultan, terintegrasi dalam bentuk yang tidak menentu. Hal yang paling penting adalah bahwa fakta pemakaian definisi konsep yang tidak tepat itu bisa memunculkan interpretasi lain yang bertentangan dengan tujuan UU ini ketika dibuat.

Konsep yang Terlampaui Operasional

Kebijakan publik se-level UU itu pada umumnya ditujukan untuk kepentingan publik di seluruh wilayah NKRI yang bersifat general, mayor dan strategis di tingkat nasional. Cakupan wilayah implementasinya begitu luas dan dituntut tidak diskriminatif – kecuali ditentukan lain oleh UU itu juga dan/atau oleh kebijakan publik lain minimal se-level UU tersebut. Oleh karena itu definisi konsep yang digunakan harus memiliki *tingkat abstraksi* yang sepadan dengan cakupan wilayah kerjanya (nasional). Jadi penggunaan definisi konsep yang *terlampaui operasional* akan banyak menimbulkan masalah karena menutup ruang kebebasan aktor legislasi tingkat pelaksanaan dan *diskresi* pemecahan masalah oleh pejabat publik tingkat lapangan. Kebebasan legislasi tingkat

pelaksanaan diperlukan untuk mengakomodasi perbedaan-perbedaan komparatif yang khas di setiap daerah/wilayah, di setiap bidang yang memerlukan keahlian khusus dan di setiap level yang kebutuhan empirisnya bervariasi. Dengan kata lain, di tingkat pelaksanaan di masing-masing wilayah dan pada masing-masing bidang tugas serta masing-masing level bidang tugas memerlukan aturan yang lebih khusus, lebih spesifik dan tidak tertutup kemungkinan berbeda-beda baik dari sisi substansi peraturan maupun prosedur pelaksanaannya. Dengan demikian aturan dengan definisi konsep yang terlampaui operasional atau yang sudah terdefinisi dengan ketat tidak cocok diterapkan di sini. Pejabat publik di tingkat pelaksanaan akan menghadapi persoalan delimitasi antara harus melaksanakan aturan yang ketat dengan kebutuhan pemecahan masalah empiris yang menuntut diatur dengan cara lain. Melaksanakan peraturan per-UU-an yang terlampaui operasional seperti itu kewenangan pembuatan diskresi pejabat publik di tingkat pelaksanaan tidak lagi bisa difungsikan.

Fakta membuktikan bahwa UU No. 5 Tahun 2014 tentang tentang *Aparatur Sipil Negara* memuat beberapa substansi regulasi yang terlampaui operasional seperti terurai di atas, antara

lain adalah regulasi yang terkait dengan *Batas Usia Pensiun (BUP) PNS*.

Regulasi BUP yang dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 merupakan kebijakan publik level negara namun definisi konsep yang digunakannya terlampaui operasional dan terlampaui teknis. Pasal 90 UU itu mengatur BUP dengan cara sangat teknis – sampai dengan menyebut angka BUP secara definitif, yaitu : 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi dan sesuai dengan ketentuan peraturan per-UU-an bagi Pejabat Fungsional. Format pengaturan yang definitif bagi Pejabat Administrasi dan Pejabat Pimpinan Tinggi dalam UU ini kurang tepat, karena menutup peluang diskresi untuk penyelesaian persoalan khusus atau unik dan persoalan-persoalan lain yang *unpredictable* yang membutuhkan ketentuan di luar batas definisi konsep ketentuan tersebut. Oleh karena itu pasal ini berpotensi memunculkan masalah implementasi di lapangan dan mendorong munculnya pelanggaran terhadap substansi pasal 90 itu sendiri.

Dibandingkan dengan UU No. 8 Tahun 1974, norma BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014 menggunakan batasan yang lebih ketat dan lebih operasional. Batasan yang lebih ketat dan operasional ini

membuat ketentuan itu bisa langsung dilaksanakan tanpa harus menunggu terbitnya peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain format aturan BUP dalam UU itu memberikan ruang gerak yang lebih terbatas bagi para pelaksanaannya ketika mereka harus membuat keputusan yang “berbeda” dengan definisi ketat aturan UU itu. Tidak ada lagi variasi aturan pelaksanaan yang bisa ditemui. Tidak ada lagi "tawar-menawar" dan kompromi di tahap implementasi – walau mungkin ada pertimbangan lain yang lebih urgent. Di satu sisi ketentuan hukum yang ketat ini lebih baik karena menciptakan kepastian hukum yang seragam dan mudah dilaksanakan, namun di sisi lainnya sistem regulasi menjadi tidak flexible. Mandul ketika menghadapi kasus unik atau khas, di luar prediksi para pembuat kebijakan publik itu. Fakta empiris persoalan yang berkembang di lapangan itu bisa tidak seragam, bisa memiliki ke-khas-an tersendiri. Menghadapi keanekaragaman persoalan lapangan yang seperti ini, pola pengaturan yang detail akan tidak berdaya dan bahkan kontra-produktif, dan bisa jadi memunculkan masalah baru. Pola pengaturan yang detail dalam UU itu tidak memberikan keleluasaan bagi pejabat pelaksanaannya di lapangan untuk mengambil keputusan khusus (*discretion*) bilamana harus mengatasi persoalan publik yang urgent dan membutuhkan

penanganan khusus pula. Rumusan definitif ketat tentang BUP bisa ditemukan dalam Pasal 87 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 – dibandingkan dengan Pasal 23 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1974 sebagai berikut:

“Pasal 87 – UU No. 5 Tahun 2014 : (1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:

- 1. Meninggal dunia;*
- 2. Atas permintaan sendiri;*
- 3. Mencapai batas usia pensiun;*
- 4. Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau*
- 5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.”*

Bandingkan dengan dengan:

“Pasal 23 – UU No. 8 Tahun 1974 : (1) Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat, karena :

- 1. Permintaan sendiri;*
- 2. Telah mencapai usia pensiun;*
- 3. Adanya penyederhanaan organisasi Pemerintah;*
- 4. Tidak cakap jasmani atau rohani sehingga tidak dapat menjalankankewajiban sebagai Pegawai Negerl Sipil.”*

Perhatikan tidak digunakannya kata "dapat" dalam pasal 87 UU No. 5 Tahun 2014 tersebut. Bandingkan hal yang sama dengan pasal 23 UU No. 8 Tahun 1974 tersebut. Dalam pasal 23 UU No. 8 Tahun 1974 itu didapati ketentuan yang sifatnya pilihan (*option*). Penggunaan kata “dapat” menunjukkan

bahwa UU No. 8 Tahun 1974 itu masih memberikan alternatif keputusan lain yang dianggap perlu oleh pejabat yang berwenang, yaitu bilamana ada pertimbangan yang lebih urgent pada tahap implementasinya (*discretion*).

Penggunaan Teori Hubungan Sebab-Akibat yang Tidak Tepat

Secara teoritis, penerapan teori hubungan sebab-akibat yang tidak tepat dalam setiap kebijakan publik selalu berdampak pada menurunnya validitas logika hubungan sebab-akibat yang dimanfaatkannya. Penerapan teori yang tidak tepat ini terjadi juga dalam UU No. 5 Tahun 2014. Hal ini diprediksi akan berujung pada menurunnya tingkat ketercapaian tujuan yang diinginkan – si pembuat – UU tersebut. Analisis ini menemukan beberapa fakta empiris yang sejalan dengan pemikiran teoritis tersebut.

Pasal 87 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2015 tentang *Aparatur Sipil Negara* menentukan bahwa PNS diberhentikan dengan hormat karena terpenuhinya salah satu dari 5 alasan, yaitu: (a) meninggal dunia; (b) atas permintaan sendiri; (c) mencapai batas usia pensiun; (d) perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; (e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Di antara alasan-

alasan pemberhentian dengan hormat tersebut, alasan *mencapai batas usia pensiun* adalah satu-satunya alasan yang tidak terkait secara langsung dengan efektivitas pelaksanaan tugas pekerjaan PNS yang bersangkutan. Artinya, bisa saja PNS yang sudah memasuki BUP namun secara jasmani dan rohani masih cakap bekerja, tidak ada perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini, masih sehat dan masih sanggup bekerja. Selanjutnya pada Pasal 90 batas usia pensiun (BUP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) huruf c itu ditentukan secara definitif 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Pejabat Fungsional. Dengan aturan definitif itu maka tertutup kemungkinan pemberlakuan BUP di luar ketentuan umur tersebut kecuali ditentukan lain dengan peraturan yang setingkat atau yang lebih tinggi. Minimal harus menggunakan PERPU atau UU yang lain. Selanjutnya, PNS yang tidak menduduki jabatan tertentu sebagai Pejabat Administrasi, Pejabat Pimpinan dan Pejabat Fungsional tidak diatur dalam UU ASN ini.

Batas Usia Pensiun yang terdefinisi secara ketat dan dijadikan dasar hukum tunggal untuk memberhentikan

PNS kiranya bertentangan dengan maksud dan tujuan membangun profesionalisme aparatur sipil negara sebagaimana ditentukan dalam diktum pertimbangan diterbitkannya UU ini. Aturan BUP itu pada hakekatnya tidak terkait secara langsung dengan efektivitas pelaksanaan tugas PNS karena faktor kemampuan SDM PNS dan efektivitas pelaksanaan tugas PNS itu tidak selalu berkorelasi langsung dengan faktor usia, namun lebih banyak ditentukan oleh faktor lain, seperti faktor kesehatan, faktor motivasi dan semangat kerja, dan lain sebagainya. Jadi bisa saja seorang PNS itu sudah mencapai BUP namun masih produktif dan dibutuhkan, sebaliknya ada pula seorang PNS berusia relatif muda, masih jauh dari BUP namun sakit-sakitan sehingga tidak mampu lagi bekerja dengan cakap. Oleh karena itu, dihadapkan pada persoalan seperti ini UU No. 5 Tahun 2014 itu akan menghadapi masalah pada tahap implementasinya. Ujung-ujungnya pelaksanaan peraturan BUP secara konsisten tidak berdampak pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan substansi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Namun hanya sekedar melaksanakan peraturan yang bersifat prosedural saja. Oleh karena itu peningkatan kinerja organisasi pemerintahan (birokrasi) tidak bisa

diharapkan dari pelaksanaan ketentuan BUP ini.

Selanjutnya, pelaksanaan regulasi BUP semacam ini bisa pula dikategorikan bertentangan dengan kaidah profesionalisme PNS. Usia produktif setiap orang itu berbeda-beda, tergantung faktor kesehatan –baik kesehatan fisik maupun mental– dan kesanggupan/komitmen PNS yang bersangkutan untuk bekerja. Jadi dengan asumsi ini bukan alasan tepat menetapkan pemberhentian PNS berdasarkan faktor usia sebagai standar tunggal. Seharusnya perlu dipertimbangkan pula faktor kemampuan melaksanakan tugas pekerjaan secara simultan. Apa urgensi ditetapkannya batas usia pensiun itu secara definitif? pertanyaan ini tidak pernah terjawab dari sisi kebutuhan empiris organisasi. Persoalan yang disasar oleh penetapan BUP secara definitif dalam UU ini tidak jelas.

Definisi Aparatur Sipil Negara Sasaran UU No. 5 Tahun 2014

Telaah terhadap kelompok sasaran UU No. 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara* bisa dikatakan tidak jelas batas-batasnya (*vague*). Hal ini dibuktikan dengan keberadaan beberapa UU lain yang ternyata mengatur obyek yang sama. Dengan kata lain, oleh karena tidak jelas batasan ASN yang menjadi sasaran UU

No. 5 Tahun 2014, maka berakibat terjadinya dublikasi pengaturan.

Disamping UU Nomor 5 Tahun 2014 masih ada beberapa UU lain yang juga mengatur aparatur sipil negara. Sebagai contoh kasus Peraturan batas usia pensiun untuk PNS. Secara langsung ataupun tidak langsung BUP PNS di Indonesia selama ini diatur dengan peraturan ganda (*overlap*). Sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 2014 BUP PNS telah diatur dalam beberapa UU, namun masing-masing tidak saling berhubungan. Ketika dicermati secara lebih dalam diktum “menimbang” dan “memperhatikan” semua UU yang mengatur obyek BUP PNS itu ternyata semuanya tidak memasukkan unsur keterkaitan atau kebersamaan mengatur (*juncto*). Hal ini menunjukkan bahwa regulasi/peraturan BUP PNS tersebut selama ini *tidak terkoordinasi*, tidak membentuk satu kesatuan sistem regulasi yang *terintegrasi*, namun substansinya *overlap* satu sama lain. Fenomena ini bisa terjadi karena definisi konsep aparatur sipil negara yang dipakai dalam UU no. 5 Tahun 2014 tidak pasti batas-batasnya.

Selanjutnya, oleh karena ketidakjelasan batasan aparatur sipil negara dalam UU itu mengakibatkan tidak jelas pula dimana posisi UU ASN ini dalam sistem regulasi ASN di Indonesia. Apakah UU ASN ini menjadi UU pokok (*lex*

generalis) yang berfungsi memayungi UU yang lain, ataukah UU ASN ini hanya sekedar sebagai aturan pelengkap saja. Disamping UU No. 5 Tahun 2014 yang mengatur Aparatur Sipil Negara terdapat pula beberapa UU yang sama-sama mengatur keberadaan aparatur negara yang lain, yaitu : UU No. 16/2004 tentang *Kejaksanaan Republik Indonesia*, UU No. 3/2006 tentang *Peradilan Agama*, UU No. 14 Tahun 2005 tentang *Guru dan Dosen*, UU No. 12 Tahun 2012 tentang *Pendidikan Tinggi*. Harus dipahami bahwa jaksa, hakim pengadilan agama, guru PNS dan dosen PNS juga termasuk aparatur sipil negara yang juga menjadi sasaran UU ASN ini. Selanjutnya, kesemua UU tersebut seolah-olah berjalan sendiri-sendiri untuk mencapai tujuan sektoralnya masing-masing, tanpa memperhatikan kepentingan sektor lainnya. Sebagai bukti, dalam diktum menimbang dan mengingat dalam UU No. 5 Tahun 2014 tidak dicantumkan ke semua UU yang juga mengatur keberadaan UU ASN ini.

Persoalan Lain yang Menonjol: Spesifikasi Ketentuan Regulasi

Dalam penjelasan UU ASN dijelaskan bahwa manajemen PNS dan PPPK didefinisikan bahwa manajemen PNS meliputi : (a) penyusunan dan penetapan kebutuhan, (b) pengadaan, (c)

pangkat dan jabatan, (d) pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, (e) penilaian kinerja, (f) penggajian dan tunjangan, (g) penghargaan, (h) disiplin, (i) pemberhentian, (j) jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan (k) perlindungan. Sementara itu manajemen PPPK ditentukan hanya meliputi : (a) penetapan kebutuhan, (b) pengadaan, (c) penilaian kinerja, (d) gaji dan tunjangan, (e) pengembangan kompetensi, (f) pemberian penghargaan, (g) disiplin, (h) pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan (i) perlindungan.

Dalam ketentuan itu terdapat perbedaan antara keduanya. Persoalan pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, jaminan pensiun dan jaminan hari tua tidak diatur dalam manajemen PPPK. Sementara itu persoalan pengembangan kompetensi tidak diatur dalam manajemen PNS namun diatur dalam manajemen PPPK. Pertanyaannya : Mengapa terdapat perbedaan ini ? Hal ini berpotensi memunculkan persoalan di tingkat implementasi.

Status Informal ASN Terkait dengan Partai Politik.

Dalam alenia tiga penjelasan UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa : "Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk

menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN,serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga padatugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik." Ketentuan ini hanya mengatur sebagai statusnya sebagai anggota dan/atau pengurus partai politik. Pertanyaannya adalah bagaimana kalau ASN itu menjadi *kader*, menjadi *simpatisan* atau menjadi *sponsor*?

Pembahasan:

Upaya menjaga netralitas yang terdefinisi dalam bentuk ketentuan larangan menjadi anggota dan/ataupengurus partai politik kiranya terlalu sederhana dan terlalu formal untuk mampu mencegah seorang pegawai ASN bersikap netral. Persoalan struktur ketergantungan yang informal dan kepentingan yang tersembunyi kiranya lebih dominan mempengaruhi.

Aspek Keadilan di Kalangan Aparatur Sipil Negara

Alenia empat Penjelasan UU No. 5 Tahun 2014 berbunyi : "Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya.

Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial."

Pertanyaannya: Bagaimana menjabarkan konsep gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya ?

Pembahasan :

Konsep gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaan sangat riskan terhadap munculnya interpretasi yang justru menjauh dari rasa keadilan. Contoh aktual : tunjangan kinerja (renumerasi) pegawai pajak. Untuk pejabat eselon I mencapai Rp. 117 juta rupiah/bulan, melebihi gaji seorang menteri. Adil ditinjau dengan tanpa standar tertentu

Asas Kepastian Hukum

Dalam Penjelasan Pasal 2 Huruf a UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan :

"Yang dimaksud dengan "asas kepastian hukum" adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan."

Pembahasan :

Persoalan kepatutan dan keadilan kiranya tidak tepat dimasukkan dalam penjelasan ini. Penjelasan yang memisahkan –dan kemudian menyandingkan– konsep kepatutan dan keadilan itu dengan asas kepastian hukum,

sebagaimana tertulis dalam penjelasan itu, sangat membingungkan dan bahkan bisa menyesatkan. Karena di dalam norma hukum itu sudah terkandung konsep kepatutan dan keadilan. Hukum dibuat untuk menciptakan keadilan di masyarakat dan sudah barang tentu hukum itu patut untuk ditegakkan. Tidak ada aturan hukum yang tidak patut untuk ditegakkan.

Asas kepastian hukum itu adalah konsep yang *objektif*, sementara konsep kepatutan dan keadilan itu *terlalu subyektif* dalam konteks ini. Artinya setiap orang atau kelompok masyarakat mudah sekali *berbeda pendapat* dalam memandang kepatutan dan keadilan ini tergantung pada permasalahan yang dihadapi, kondisi sosial ekonomi dan bahkan latar belakang sosial budayanya. Persoalan kepatutan dan keadilan itu selalu memiliki dimensi perasaan yang subjektif, dan tidak memiliki standar obyektif untuk menentukan kebenarannya. Satu-satunya standar obyektif yang memiliki potensi kontroversi minimum adalah aturan hukum itu sendiri. Dengan kata lain hukum yang ditegakkan dengan benar sudah dengan sendirinya merefleksikan ditegakkannya kepatutan dan keadilan itu. Jadi tidak ada norma hukum yang bertentangan dengan norma kepatutan dan norma keadilan yang hakiki.

Saran:

Pada hakekatnya konsepsi kepatutan dan keadilan itu secara normatif sudah masuk dalam ranah peraturan hukum yang sudah dilegitimasi dan diratifikasi. Oleh karena itu sebaiknya penjelasan terhadap makna "asas kepastian hukum" itu cukup dengan: "... *setiap penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.*"

Netralitas Aparatur Sipil Negara

Penjelasan Huruf f UU No. 5 Tahun 2014:

"Yang dimaksud dengan 'asas netralitas' adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun."

Pembahasan:

Penjelasan ini terasa terlalu naif atau lugu, namun *tidak realistis*. Artinya, dengan dasar asumsi kebenaran teori sosiologi bahwa *perilaku itu adalah fungsi kepentingan*, maka tidak akan ada perilaku yang tidak memiliki kepentingan tertentu, termasuk perilaku birokrat atau ASN ini. Oleh karena itu ASN, disadari atau tidak, pasti harus memihak pada kepentingan tertentu yang sejalan dengan kepentingan yang diperjuangkannya. Dalam konteks ini kepentingan yang harus diperjuangkan

ASN adalah *kepentingan umum* dan kepentingan menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan serta kepentingan birokrasi itu sendiri. Ini adalah fakta yang tidak bisa dihindari keberadaannya.

Rekomendasi:

Jadi ASN ini harus memihak pada siapa? --tentu harus memihak pada kepentingan publik dan kepentingan menyelesaikan persoalan-persoalan kemasyarakatan. Oleh karena itu ketentuan bahwa "*setiap Pegawai ASN tidak boleh berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun*" adalah ketentuan yang tidak realistis. Seharusnya ketentuan itu secara tegas diarahkan langsung pada "*tidak boleh memihak pada partai politik peserta pemilu*".

Asas Keterbukaan

Penjelasan Huruf i

Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.

Pembahasan:

Tidak realistis. Bagaimana publik bisa mengakses proses manajemen ASN ini? –apakah akses bisa dilakukan secara terus-menerus? –apakah asas keterbukaan ini tidak bertentangan dengan asas-asas yang lain, seperti asas perlindungan

terhadap *privacy* pegawai ASN yang bersangkutan, asas praduga tidak bersalah, asas perlindungan terhadap rahasia negara, dan lain sebagainya yang sama-sama dilindungi UU.

Asas Non Diskriminatif

Penjelasan Huruf j

"Yang dimaksud dengan "asas nondiskriminatif" adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan"

Pembahasan:

Mengapa hanya perlakuan KASN saja yang diatur? –padahal asas nondiskriminatif ini bersifat universal. Pengaturan terkait dengan penerapan asas ini terlampau sempit.

SIMPULAN

Demikianlah hasil analisis ini. Kesimpulan yang bisa ditarik adalah bahwa hasil analisis dan pembahasannya menunjukkan bahwa pemanfaatan definisi konsep yang tidak tepat tidak tersebar di dalam semua materi regulasi UU No. 5 Tahun 2014, akan tetapi hanya terdapat pada beberapa pasal saja namun berpotensi memunculkan masalah di tingkat pelaksanaan. Ketidak-tepatan pemakaian konsep tersebut berpola : (1) terlampau operasional, (2) penggunaan

logika teori hubungan sebab-akibat yang tidak sesuai dengan tujuan dan (3) makna yang terkandung dalam definisi konsep yang tidak tepat kebanyakan bersifat *vague* atau tersamar tidak tidak tegas sehingga bisa menimbulkan penafsiran ganda di mata mereka yang memiliki kepentingan yang berbeda. Oleh karena itu bagian-bagian tersebut perlu mendapatkan perhatian ekstra di tingkat implementasi agar tidak menjilma menjadi masalah nyata di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk. 2000. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Babbie, Earl R. 1979. *The Practice of Social Research*. 2nd Edition. California: Wadsworth Publishing Company Inc.
- Bernardin, H. John. 2010. *Human Resource Management: an Experiential Approach*. Mc. Graw Hill Companies.
- Fathoni, Abdurrahmat. 2006. *Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Hendrikus Triwibawanto Gedeona. 2013. *Birokrasi dalam Praktiknya di Indonesia: Netralitas atau Partisan?* Jurnal Ilmu Administrasi, Volume X, No. 2. STIA LAN Bandung.
- Kimberly A. Neuendorf. 2002. *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks. CA: Sage.
- Miftah Thoaha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Singarimbun, Masri., dan Sofian Effendi. (1981), *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Spradley, James P. 1980. *Participation Observation.*, Florida: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- _____ (1979), *The Ethnographic Interview*. Florida: Holt, Rinehart and Winston.
- Sudrajat, Tatang. 2015. *Selamat Datang Komisi Aparatur Sipil Negara, Permasalahan, Tantangan dan Harapan untuk Reformasi Birokrasi*. Jurnal Ilmu Administrasi. Volume XI No. 3, STIA LAN Bandung.