

IMPLEMENTATION OF STATE CIVIL APPARATUS POLICY IN INDONESIA

Selpiah Sappe¹
Dede Saidah²

Abstract

This research is using Policy Implementation Theory from van Meter and van Horn which is consist of six indicators, namely Purpose and Target, Response of the Target group, Inter-organization communication, organization of implementor, Social, Economic and Politics conditions, and the source of policy. With using post-positivism approach and Qualitatif method, research result shows that the Implementation of State Apparatus is not optimum yet. There are several indicators are not implemented yet. Beside that, this research finds two major obstacles namely internal and external factors.

Keywords: Policy Implementation, Human Resources Management, State Apparatus

PENDAHULUAN

Sumber daya manusia merupakan salah satu unsur terpenting dalam kemajuan negara bangsa. Negara maju seperti Jepang, Korea Selatan, Amerika dan lain-lain meletakkan sumber daya manusia sebagai aktor utama dalam menjalankan sistem pemerintahannya meski memiliki keterbatasan dalam sumber daya alam. Selain itu, dalam organisasi publik, sumber daya manusia memegang peranan penting dalam menghadapi perkembangan teknologi, informasi, dan globalisasi serta proses demokratisasi yang berjalan sangat cepat.

Globalisasi menuntut kecepatan, ketepatan penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan. Sementara demokratisasi yang berjalan begitu cepat menuntut sumber daya manusia mampu memenuhi tuntutan masyarakat yang semakin cerdas dan kritis khususnya dalam hal penyediaan pelayanan publik. Untuk memenuhi tuntutan dan syarat tersebut diperlukan reformasi administrasi khususnya reformasi aparatur sipil negara tidak terkecuali negara Indonesia.

Publikasi *World Bank* terhadap institusi Indonesia dalam *Investing in Indonesia's Institutions for Inclusive and Sustainable Development* menunjukkan negara Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah dan memprediksikan

¹ Penulis adalah analis pada Unit Penjaminan Mutu Pascasarjana IPDN, dapat dihubungi melalui email: selpiahsappe22@gmail.com

² Penulis adalah analis pada Pascasarjana IPDN, dapat dihubungi melalui email: dede_saidah49@yahoo.co.id



adanya peningkatan permintaan masyarakat akan pelayanan publik yang bermutu dan cepat. Untuk menghadapi tantangan tersebut, penyediaan pelayanan publik, perbaikan infrastruktur dan transportasi, ekstensifikasi masa pendidikan wajib menjadi 12 (dua belas) tahun, serta pendidikan tinggi yang berkualitas harus dipenuhi oleh pemerintah (sektor publik). Secara pragmatis, metode yang dianggap efektif dalam mewujudkan tuntutan publik tersebut yakni dengan dilakukan reformasi aparatur negara. Merespon hal tersebut pemerintah Indonesia sejak tahun 2011 merancang draft undang undang yang mengatur pegawai negeri sipil dan disahkan pada tahun 2014 menjadi Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Aturan tersebut praktis mengganti Undang Undang sebelumnya yakni Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Pokok Kepegawaian.

Undang Undang ASN mengamanatkan dibentuk 19 peraturan pemerintah, 4 peraturan presiden, dan 1 peraturan Menteri PAN dan RB. Adapun rincian aturan pelaksanaan UU ASN dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Rancangan Amanat Aturan Pelaksana UU ASN

No	Rancangan		
	Peraturan Pemerintah	Peraturan Presiden	Peraturan Menteri PAN dan RB
1	Jabatan Administrasi dan Kompetensi	Kedudukan, Susunan Organisasi, Fungsi, Tugas, Wewenang, dan Tanggungjawab ASN	Seleksi dan Tata cara Pembentukan Tim Seleksi KASN
2	Jabatan Fungsional	Fungsi, Tugas, dan Kewenangan LAN	
3	Jabatan Pimpinan Tinggi	Fungsi, Tugas, dan Kewenangan BKN	
4	Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari TNI dan Polri	Jenis Jabatan yang dapat diisi PPPK	
5	Hak dan Kewajiban Pegawai ASN		
6	Tata cara Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan Jumlah dan Jenis Jabatan		
7	Pengadaan dan Tata cara Sumpah/Janji PNS		
8	Pangkat dan Jabatan		
9	Pengembangan Karir, Pengembangan Kompetensi. Pola Karir, Promosi dan Mutasi		
10	Penilaian Kinerja		
11	Gaji, Tunjangan Kinerja, Tunjangan Kemahalan, dan Fasilitas Lain		
12	Disiplin		
13	Pemberhentian, Pemberhentian Sementara, dan Pengaktifan		



No	Rancangan		
	Peraturan Pemerintah	Peraturan Presiden	Peraturan Menteri PAN dan RB
	Kembali		
14	Pengelolaan Program Jaminan Pensiun		
15	Jaminan Kesehatan, Jaminana Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, dan Bantuan Hukum		
16	Manajemen PPPK		
17	PNS yang diangkat sebagai Pejabat Negara		
18	Korps Pengawai ASN		
19	Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Pegawai ASN		

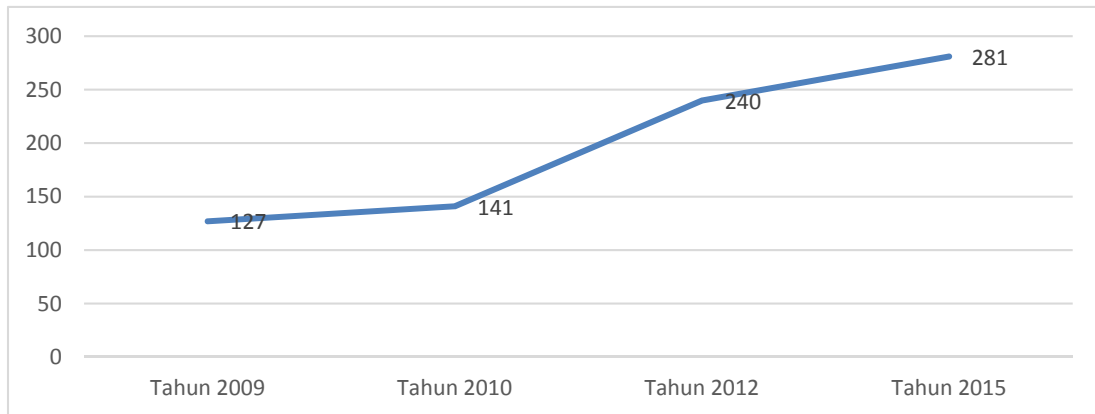
Sumber: KemenPAN-RB, 2015

Setelah hampir 4 (empat) tahun diundangkan, peraturan ini praktis baru mengeluarkan 1 (satu) peraturan pemerintah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Hal ini menunjukkan bahwa dalam tataran implementasi, peraturan ini mengalami hambatan sehingga menghasilkan keterlambatan penyusunan peraturan pelaksanaannya padahal peraturan pelaksana harus diterbitkan paling lambat 2 (dua) tahun setelah Undang Undang diundangkan. Masih pada tataran implementasi, resistensi terjadi di daerah dimana beberapa kepala daerah tidak setuju dengan aturan tersebut seperti yang dilansir oleh pasificpos (diakses pada tanggal 15 November 2017 Pukul 10.15) bahwa beberapa bupati termasuk yang berasal dari Provinsi Papua dan Papua Barat melakukan protes terhadap implementasi UU ASN pada acara sosialisasi UU ASN dan UU Pemda. Hal ini ditambahkan oleh Endi Jaweng (Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah-KPPOD) bahwa resistensi atas UU ASN ini sudah terjadi sejak masih RUU karena ASN sudah puluhan tahun berada pada zona nyaman dan sulit untuk berpindah pada zona kompetisi dan sistem merit. Selain itu, ditambahkan pula adanya politisasi jabatan dan komersialisasi jabatan yang merupakan model korupsi baru dan hanya menghasilkan birokrat kelas medioker.

Di sisi lain, anggota DPR Komisi II Arif Wibowo menyoroti tenaga honorer yang nasibnya tidak jelas sejak aturan baru ditetapkan. Sementara jika hal tersebut diwujudkan dikhawatirkan akan menambah beban anggaran negara untuk membiayai birokrasi. Adapun tren anggaran belanja pegawai dapat dilihat pada grafik di bawah ini.

Grafik 1
Anggaran Belanja Pegawai (dalam triliun)





Sumber: Seknas Fitra, 2016

Tampak pada grafik diatas bahwa jumlah belanja langsung khusus untuk membiayai pegawai setiap tahun mengalami kenaikan. Hal ini diakui oleh Kepala Biro Hukum Kementerian PAN-RB dalam cnnindonesia (diakses pada tanggal 15 November 2017, pukul 09.57 WIB) bahwa peningkatan belanja pegawai salah satunya diakibatkan kegemukan jumlah pegawai sehingga perlu dilakukan rasionalisasi. Berdasarkan kutipan tersebut, rasionalisasi yang dimungkinkan dengan adanya Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah dengan perpindahan pegawai sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Selain itu, disoroti pula tumpang tindih lembaga pemerintah yang bertugas mengawasi kinerja birokrasi pemerintah dengan dibentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Disisi lain, terdapat beberapa pakar yang justru menghimbau penguatan otoritas, kapasitas untuk mengawasi sistem merit sehingga dapat mengurangi politisasi dan komersialisasi jabatan.

Terlepas dari polemik substansional aparatur sipil negara diatas, harus diakui bahwa implementasi Undang Undang Aparatur Sipil Negara pada level pemerintahan daerah belum berjalan. Selain Undang Undang Aparatur Sipil Negara, penyelenggaraan pemerintahan Daerah juga mengacu pada Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai turunan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengharuskan perubahan nomenklatur perangkat daerah berdasarkan tipologi perangkat daerah. Untuk melaksanakan amanat UU ASN aspek penguatan jabatan fungsional aparatur, terlebih dahulu telah disusun perangkat daerah berdasarkan PP 18 Tahun 2016. Hingga saat ini belum semua pemerintah daerah kabupaten/kota telah melaksanakan perubahan nomenklatur perangkat daerah sehingga identifikasi jabatan fungsional disetiap perangkat daerah untuk profesionalisme aparatur masih belum efektif dilaksanakan.



Beberapa permasalahan di atas menarik untuk dilakukan kajian kebijakan dengan analisis kualitatif dengan melihat interaksi pihak-pihak yang berkepentingan, konteks dan isi kebijakan Undang Undang Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan di atas, maka masalah penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana Implementasi Kebijakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara? (2) Apakah hambatan dalam Implementasi Kebijakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

TEORI

Kebijakan dan Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik yang unggul diyakini dapat meningkatkan kapasitas suatu Negara. Menurut pendapat Nugroho (2011), Negara membentuk “lingkungan” atau “iklim” yang membangun kedayasaan setiap actor didalamnya. Iklim atau lingkungan tersebut dapat diciptakan melalui kebijakan publik yang digunakan untuk memberdayakan setiap organisasi yang ada didalam suatu Negara. Negara dalam konteks kebijakan publik menjadi sebuah entitas politik yang bersifat formal dan memiliki 4 (empat) komponen utama yang oleh Nugroho (2011) disebutkan adalah lembaga-lembaga Negara; rakyat; wilayah dan; kebijakan publik.

Definisi kebijakan publik yang paling populer telah dikemukakan oleh Dye (2002) bahwa kebijakan publik “*whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan). Konsep kebijakan di atas mengandung makna bahwa pemerintah tinggal diam pun atas suatu isu atau permasalahan merupakan suatu kebijakan publik atas isu atau permasalahan tersebut. Definisi ini kurang memberikan kerangka analisis dan pemahaman yang visioner karena karena definisi ini tidak memberikan kategorisasi atas kegiatan pemerintah.

Pemahaman lain diungkapkan oleh Lasswell dan Kaplan dalam Awofeso (2011) bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat di atas mengandung beberapa pengertian diantaranya kebijakan publik itu merupakan sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu dengan mengetahui hambatan-hambatannya. Selain itu, pengertian di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik harus diwujudkan dalam bentuk program-program, peraturan perundang undangan atau tindakan pemerintah lainnya.

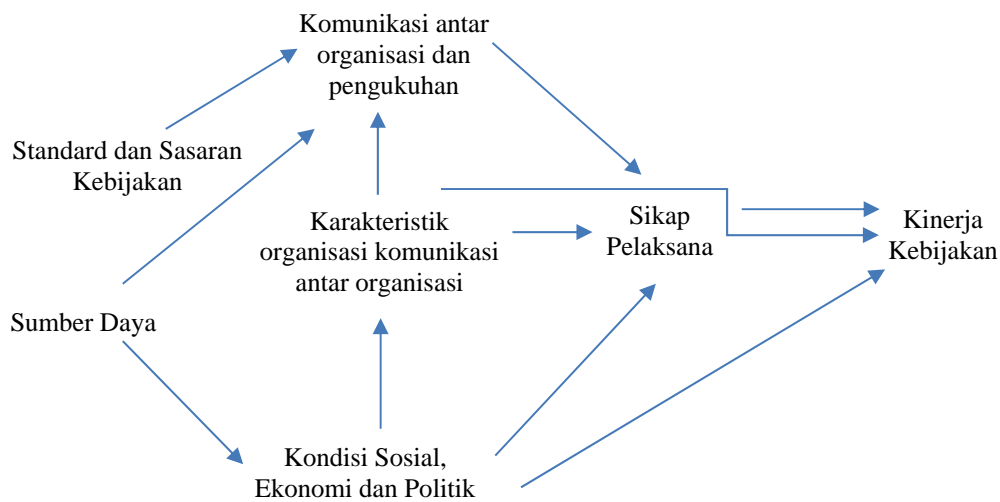
Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan atau program yang dilakukan setelah dibuatnya suatu kebijakan dalam bentuk peraturan. Ripley dan Franklin (1982) mengatakan bahwa implementasi adalah hal-hal yang terjadi setelah (produk) hukum dikeluarkan untuk mengesahkan suatu program, kebijakan, keuntungan atau output yang nyata/jelas. Terminology implementasi mengacu pada



serangkaian aktivitas yang mengikuti sebuah pernyataan resmi tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah.

Model implementasi kebijakan menurut Van Meter and Van Horn dalam Wibawa (1994) merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang ada pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang baik. Menurut model ini, suatu kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh pelaksana kebijakan. Model implementasi kebijakan menurut Van Meter and Van Horn dapat dilihat pada bagan dibawah ini:

Bagan 1
Model Implementasi Kebijakan Van Meter and Van Horn



Sumber: Wibawa (1994)

Menurut van Meter dan van Horn, organisasi memiliki enam variabel yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan (dukungan anggota legislative dan eksekutif)
3. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Model lainnya dikemukakan oleh Ripley dan Franklin (1982) mengatakan bahwa:

There are two principal of assessing implementation. One approach focuses on compliance. It asks whether implementers comply with prescribed procedures, timetables and restrictions. The compliance perspective sets up a preexisting model of correct implementation behavior and measures actual



behavior against it. The second approach to assessing implementation is to ask how implementation proceeding. What is it achieving? Why? This perspective can be characterized as inductive or empirical. Less elegantly, the central question are what's happening? And why?

Berdasarkan uraian tersebut di atas, implementasi kebijakan dapat dilihat dari:

1. Kepatuhan (*compliance*)
Implementasi kebijakan keberhasilannya salah satunya dapat diidentifikasi dari tingkat kepatuhan baik pelaksana kebijakan maupun objek kebijakan. Tingkat kepatuhan pelaksana kebijakan dilihat dari baik pimpinan organisasi, maupun unsur staf dalam organisasi. Kepatuhan pelaksana kebijakan dilihat ketika mengimplementasikan sebuah program sementara kepatuhan objek kebijakan dapat dilihat dari respon mereka atas kebijakan yang diterima.
2. Apa yang terjadi dan Mengapa? (*What's happening and why?*)
Pendekatan ini melihat bagaimana implementasi berlangsung serta untuk melihat faktor-faktor penyebab yang mempengaruhi suatu program. Sebagaimana diungkapkan oleh Ripley bahwa:
"...the five most important features discussed in remainder of this chapter: the profusion of actors, the multiplicity and vagueness of goals, the proliferation and complexity of government programs, the participation of governmental units at all territorial levels, and the uncontrollable factors that all affect implementation..."(Ripley and Franklin, 1986:11)
(“...lima fitur yang paling penting yang dibahas dalam kelanjutan bab ini yaitu: banyaknya aktor yang terlibat, kejelasan tujuan, kompleksitas program pemerintah, partisipasi unit pemerintahan di semua tingkat wilayah, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi”)

Konsep di atas merupakan variabel implementasi kebijakan yang terdiri atas 5 (lima) indikator yaitu banyaknya aktor yang terlibat (*the profusion of actors*); kejelasan tujuan (*the multiplicity and vagueness of goals*); perkembangan dan kerumitan program (*the proliferation and complexity of government programs*); partisipasi pada semua unit pemerintahan (*the participation of governmental units at all territorial levels*); faktor-faktor yang tidak terkendali (*the uncontrollable factors that all affect implementation*).

Model yang lain seperti yang dikemukakan oleh George Edward III (1980) yang mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Komunikasi
Pelaksana kebijakan seyogyanya mengetahui peran, wewenang serta tugasnya dalam sebuah kebijakan. Peran tersebut akan berdampak pada sistem pelaksanaan kebijakan, dimana perintah atas kebijakan akan diteruskan dengan menggunakan komunikasi yang tepat. Sehingga Edwar III membahas tiga hal penting dalam komunikasi kebijakan yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi.

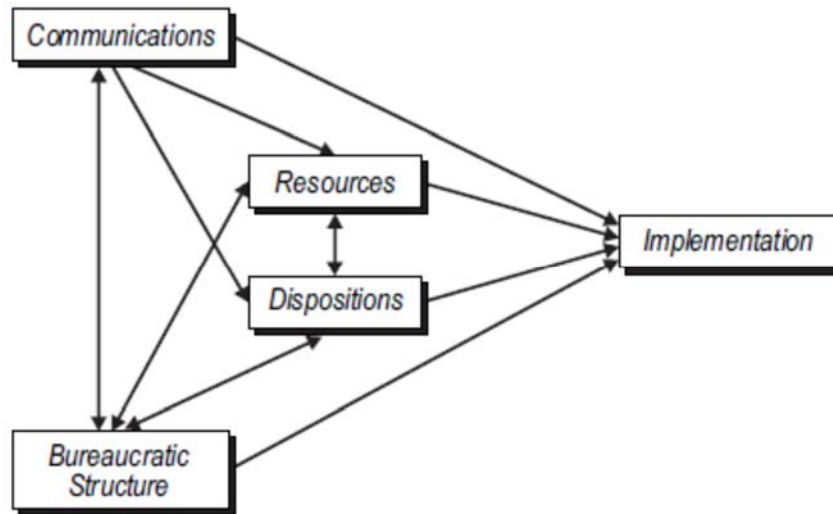


- a. Transmisi, penyaluran komunikasi. Artinya bahwa sebelum orang dapat menerapkan satu keputusan, mereka harus sudah siap dan mengerti bahwa keputusan sudah diambil dan perintah untuk implementasi sudah dikeluarkan.
 - b. Kejelasan komunikasi, selain harus sampai kepada para implementor, juga harus jelas.
 - c. Konsistensi, ketetapan atau keajegan. Perintah pelaksanaan suatu kebijakan harus konsisten dan jelas.
2. Sumberdaya
- Walaupun perintah telah dikomunikasikan dengan jelas, namun apabila para pelaksana tidak memiliki sumber yang cukup yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan maka implementasi tersebut tidak akan menjadi efektif. Sumberdaya meliputi staf, kewenangan dan fasilitas.
- a. Manusia, jumlah dan keterampilannya yang cukup memadai
 - b. Kewenangan yang dimilikinya cukup kuat.
 - c. Informasi yang dimiliki oleh SDM cukup kuat
 - d. Sarana untuk menjalankan tugas.
3. Disposisi
- Sikap yang baik implementor terhadap suatu kebijakan menandakan suatu dukungan yang mendorong mereka menunaikan kewajiban sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan.
- a. Insentif
 - b. Pengangkatan Birokrasi
4. Struktur Birokrasi
- Birokrasi biasanya menjadi pelaksana kebijakan secara keseluruhan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi swasta. Karakteristik birokrasi menurut Edward III adalah *standard operational procedures* (SOP) dan fragmentasi.
- a. Adanya SOP akan menghemat waktu bagi para pelaksanaan kebijakan
 - b. Fragmentasi adalah penyebaran tanggungjawab untuk suatu kebijakan publik kepada beberapa satuan orang atau pemerintahan
- Di antara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi yang pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Adapun model faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Edward III dapat dilihat pada bagan 2

Bagan 2

Model faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan





Sumber: George C. Edward III (1980)

Beberapa konsep di atas merupakan konsep implementasi kebijakan yang mewakili perbedaan pendekatan. Penelitian ini menggunakan teori van Meter dan van Horn untuk menganalisis dan mengkaji implementasi kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN) dikarenakan UU ini dibuat dengan melihat permasalahan-permasalahan yang ada di daerah dan disimpulkan secara general. Selain itu, dengan adanya rencana pemerintah untuk melakukan revisi terhadap UU ASN, maka aspek-aspek yang terdapat dalam teori dimaksud cukup representative menjawab substansi dalam Undang Undang. Sehingga penelitian ini dapat memberikan masukan terhadap pelaksanaan kebijakan aparatur sipil negara.

Sumber Daya Manusia dan Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)

Salah satu unsur manajemen adalah *man* yaitu manusia. Manusia dalam organisasi merupakan komponen utama dalam mendukung kelancaran pencapaian tujuan organisasi. Tanpa manusia organisasi tidak akan jalan karena manusia merupakan sumber daya yang dapat berfungsi sebagai perencana, perekayasa, maupun pelaksana bahkan penyelenggara pemerintahan. Oleh sebab itu sumber daya manusia menjadi unsur penting disamping sumber daya lainnya seperti dana dan waktu. Hal ini telah disebutkan oleh beberapa pakar bahkan sumber daya manusia telah didefinisikan menurut suku kata. Kata “Sumber Daya” menurut Poerwadarminta (1984:223,974), menjelaskan bahwa dari sudut pandang etimologis kata “sumber” diberi arti “asal” sedangkan kata “daya” berarti “kekuatan” atau “kemampuan”. Sehingga dapat dikatakan bahwa sumber daya merupakan daya untuk mencapai sesuatu yang diinginkan. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Martoyo (1992:2) bahwa:

Sumber Daya diartikan sebagai alat untuk mencapai tujuan atau kemampuan memperoleh keuntungan dari kesempatan-kesempatan tertentu, atau meloloskan diri dari kesukaran sehingga perkataan sumber daya tidak



menunjukkan suatu benda, tetapi dapat berperan dalam suatu proses atau operasi yakni suatu fungsi operasional untuk mencapai tujuan tertentu seperti memenuhi kepuasan. Dengan kata lain sumber daya manusia merupakan suatu abstraksi yang mencerminkan aspirasi manusia dan berhubungan dengan suatu fungsi atau operasi.

Jika ditinjau dari definisi secara utuh, Mathis and Jackson (2008) mendefinisikan manajemen sumber daya manusia dalam 2 (dua) definisi. Pertama, definisi sistem, MSDM merupakan upaya perancangan sistem yang dilakuakn secara sengaja untuk memberikan jaminan bahwa seluruh potensi sumber daya manusia yang terdapat dalam sistem tersebut dapat dipergunakan dengan efektif dan efisien. Kedua, definisi fungsi, MSDM dalam meksimasi sumber daya manusianya benar-benar difokuskan untuk pencapaian tujuan organisasi yang telah ditentukan. Untuk memetakan potensi sumber daya manusia secara perorangan, dibutuhkan disiplin ilmu lain untuk negidentifikasi potensi masing-masing individu. Disiplin ilmu yang berkontribusi dalam hal tersebut adalah ilmu psikologi.

Lingkungan yang berbeda sejak dahulu oleh pakar mengembangkan definisi manajemen sumber daya manusia sehingga definisi terkait MSDM akan sangat tergantung pada kondisi lingkungannya. Negara dengan ideology sosialis tentu akan berbeda dengan negara dengan ideology kapitalis dalam pemanfaatan sumber daya manusianya. Sehingga organisasi yang memiliki karakteristik lingkungan tertentu memiliki teknik dan cara pandang yang berbeda dalam utilisasi SDM. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Gonza'lez & Tacorante (2004) bahwa "Praktek-praktek MSDM dalam suatu organisasi memiliki model yang berbeda dengan organisasi lainnya. Praktek-praktek terbaik (*best practices*) MSDM tidak dapat digeneralisir karena setiap organisasi memiliki karakter yang berbeda. Model praktek terbaik yang berlaku di suatu tempat tertentu dapat diterapkan secara efektif di tempat lain jika dilakukan penyesuaian sesuai konteksnya"

Aparatur Sipil Negara

Definisi Aparatur Sipil Negara (ASN) sendiri tertuang pada ketentuan umum Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014, Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan bahwa "ASN adalah profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah". Sehingga berdasarkan definisi tersebut telah ditetapkan bahwa tidak ada lagi istilah pegawai daerah dan pegawai pusat sehingga kebijakan distribusi dan redistribusi pegawai dapat dilakukan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ASN dalam kamus disebut pegawai negeri sipil adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau negara. Sementara beberapa pakar seperti Thoha (2009) dan Dwiyanto (2004) hal yang sama yaitu sebagai orang yang diangkat oleh negara untuk melaksanakan tugas negara dengan hak dan kewajiban yang melekat didalamnya. Kedudukan ASN dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak hanya sebagai penyelenggaran tugas pemerintahan secara umum (fungsi umum pemerintahan) melainkan pelaksanaan fungsi pemerintahan lainnya seperti pembangunan,



pemberdayaan dan pelayanan. Sehingga dapat dikatakan bahwa selain menyelenggarakan tertib pemerintahan, ASN juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar jalannya roda pembangunan untuk kepentingan masyarakat. Perubahan tersebut menempatkan ASN memiliki peran yang sangat vital karena ASN merupakan unsur aparatur negara dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam kerangka mencapai tujuan negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Post-Positivist* dimana pendekatan ini berangkat dari cara berfikir berdasarkan teori (*base theory*) namun metode yang digunakan dalam pengumpulan data adalah metode kualitatif. Penelitian ini menitikberatkan pada upaya untuk memberikan deskripsi umum secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat fenomena yang diselidiki dari suatu objek penelitian serta dipaparkan dengan apa adanya. Dalam rangka operasional pendekatan penelitian, metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan tipe penelitian konseptual (konsep umum apa yang dapat dirujuk dari aturan tersebut) dan legal-empiris (bagaimana hukum tersebut berlaku dalam prakteknya) Wiratraman (none:1)

Proses pengumpulan data penelitian ini menggunakan teknik kualitatif dimana menggunakan wawancara sebagai metode utama dalam pengumpulan data. Adapun selain itu, juga dilakukan dokumentasi dengan mempelajari dan mengidentifikasi aturan-aturan dan dokumen yang berhubungan dengan fokus penelitian seperti rumusan RUU ASN, rumusan RUU revisi UU ASN, dan lain-lain. Informan ditentukan secara *purposive sampling*, dimana informan sengaja dipilih oleh peneliti berdasarkan pemikiran yang logis dan sesuai dengan informasi yang dicari dan mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Agar informasi yang diperoleh dapat lebih akurat dan faktual maka informan yang dimaksud adalah yang mengetahui dan memahami sepenuhnya mengenai objek kajian yang diteliti (Malo,1986:103). Adapun informan yang akan menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah Anggota KASN, Pakar Kebijakan Publik dan Anggota Tim Penyusun Undang Undang Pemerintahan Daerah.

Data kemudian dilakukan analisis sesuai dengan prosedur yang baku sebagaimana dikatakan Miles dan Huberman (1992:7) yaitu reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan. Ada pun analisis data yang telah dilakukan, sebelumnya akan dilakukan validitas data penelitian. Untuk memenuhi kriteria validasi terhadap hasil atau temuan penelitian, dilakukan tahapan-tahapan validasi terhadap penelitian melalui justifikasi yang koheren dengan menggunakan teknik triangulasi sumber data. Miles dan Huberman mengatakan bahwa dalam pengujian, satu bagian penting dari proses pensahihan adalah memeriksa setiap butir temuan dihadapkan dengan ukuran-ukuran keterampilan.

Teknik triangulasi secara simultan dalam penelitian digunakan untuk melakukan uji validitas data kualitatif dalam bentuk *crosscheck* data agar hasil analisisnya semakin objektif. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Newman bahwa triangulasi



merupakan usaha melihat suatu hal dari beberapa sudut pandang yang bisa meningkatkan keakuratan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

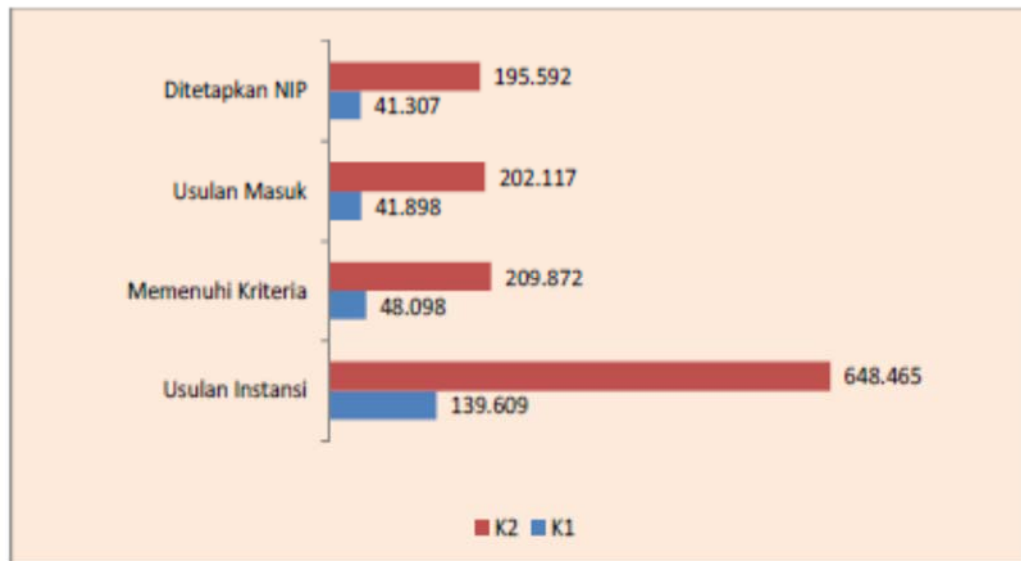
Aparatur Negara sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada pasal 6 terdiri atas 2 (dua) jenis yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kontrak (PPPK). Dari data Badan Kepegawaian Negara (BKN) tahun 2016, terdapat sekitar 4 juta PNS yang tersebar di pemerintah dalam hal ini termasuk kementerian negara, lembaga negara non kementerian, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota terdapat sekitar 3,2 juta (sekitar 80 persen) merupakan PNS daerah dan 8 ratus ribu PNS (sekitar 20 persen) merupakan PNS pusat. 3,2 juta PNS yang tersebar di daerah tersebut ternyata tidak tersebar secara merata di seluruh Indonesia. BKN tahun 2016 memberikan gambaran peta sebaran PNS di berbagai provinsi di Indonesia. BKN (2016) menyatakan bahwa sebaran PNS di Indonesia masih belum merata dengan hampir setengah (47,66 persen) PNS berada di pulau Jawa sementara di Indonesia bagian timur yakni Papua dan Maluku hanya sekitar 7,91 persen PNS. Tentu saja akan mengakibatkan kelancaran Implementasi Kebijakan Undang Undang ASN akan tidak berjalan mulus khususnya dalam hal rekrutmen dan pengisian formasi jabatan yang akan bermuara pada optimalisasi pelayanan publik.

Hampir sama dengan komposisi sebaran PNS, komposisi pegawai berdasarkan kualifikasinya didominasi oleh Pegawai Negeri Sipil dengan jabatan Fungsional tertentu sementara PNS fungsional umum serta struktural sekitar 50 persen. BKN (2016) menyebutkan bahwa meskipun mendominasi, PNS dengan fungsional tertentu ternyata memiliki banyak jenis seperti tenaga pendidik dalam hal ini guru dan dosen, tenaga kesehatan dan tenaga teknis. Sehingga menjadi sebuah kewajaran jika kualifikasi PNS tersebut mendominasi dalam struktur PNS. Disisi lain, PNS dengan jabatan fungsional umum atau dengan kata lain merupakan PNS yang bekerja sebagai administrator memiliki presentasi hampir 40 persen. Hal ini tentu saja akan menjadi permasalahan tersendiri dalam implementasi Undang Undang ASN jika tenaga administrator tersebut tidak memiliki kecakapan dan keterampilan khusus. Meskipun harus dipertahankan, dibutuhkan usaha ekstra untuk memberikan pendidikan dan pelatihan teknis terkait suatu keahlian dalam jabatan sebagaimana diamanahkan dalam Undang undang ASN. Meskipun harus diakui bahwa perekrutan tenaga administrator yang jumlahnya banyak tersebut merupakan kebijakan masa lalu yang kemungkinan besar tidak berdasarkan pada kebutuhan melainkan pada kepentingan politik.

Selain profil PNS, profil PPPK atau dengan menggunakan terminology aturan terdahulu sebagai tenaga honor memiliki urgensi tersendiri dalam manajemen ASN sebagaimana diamanahkan Undang Undang ini. Adapun jumlah Tenaga Honorer di seluruh Instansi Pemerintah di Indonesia dapat dilihat pada grafik 1 dibawah ini:



Grafik 1
Jumlah PPPK/Tenaga Honorer di Instansi Pemerintah



Sumber: BKN, 2016.

Berdasarkan grafik diatas, tampak bahwa masih terdapat lebih dari 300 ribu tenaga honorer baik kategori 1 (K1) dan kategori 2 (K2) yang belum diangkat menjadi Caon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) meskipun diakui oleh Kepala Bidang Fasilitasi Hukum dan Perundang Undangan Kementerian PAN-RB bahwa sejak tahun 2006 hingga tahun 2014 pemerintah melalui BKN telah mengangkat sekitar 1 juta orang CPNS dari pegawai tidak tetap. Hal ini menandakan bahwa kebijakan manajemen kepegawaian terdahulu dilakukan secara parsial setiap daerah melalui pemberian ruang yang besar untuk pengadaan tenaga kontrak dan pegawai tidak tetap. Dampaknya adalah selain pada beban anggaran negara dan daerah dan masa depan tenaga honorer yang belum jelas seiring dengan diimplementasikannya Undang Undang ASN ini. Terkait dengan hal ini, akan dibahas lebih lanjut pada sub bab selanjutnya.

Implementasi Kebijakan Undang Undang Aparatur Sipil Negara

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah diimplementasikan hampir 4 tahun. Sebuah implementasi kebijakan oleh van Meter dan van Horn dapat diukur dari aspek kejelasan tujuan dan sasaran; sikap pelaksanaan dan kelompok sasaran; komunikasi antar organisasi; organisasi pelaksana; kondisi sosial, ekonomi dan politik serta sumber-sumber kebijakan.

a. Kejelasan Tujuan dan Sasaran

Kinerja, Tujuan dan Sasaran merupakan hal penting dalam menilai apakah sebuah kebijakan terimplementasi dengan baik atau tidak. Sulaeman (1998) mengutip van Meter dan van Horn mengatakan bahwa “Untuk mengukur kinerja implementasi



kebijakan tentunya menegaskan standard dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standard dan sasaran tersebut". Hal ini sejalan dengan pernyataan Edward III bahwa dalam suatu implementasi kebijakan diperlukan kejelasan yang dalam hal ini adalah kejelasan komunikasi, konsistensi dan ketetapan atau keajegan. Dengan adanya kejelasan dan konsistensi dalam implementasi kebijakan Undang-Undang ASN ini diharapkan dapat tercipta ASN yang mampu menggerakkan dan memperlancar jalannya roda pembangunan untuk kepentingan masyarakat karena di dalam Undang-Undang ASN ini kedudukan ASN tidak hanya sebagai penyelenggara tugas pemerintahan secara umum (fungsi umum pemerintahan) tetapi juga pelaksanaan fungsi pemerintahan lainnya seperti pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan.

Kepala Bidang Perlindungan Hukum Kementerian PAN-RB mengatakan bahwa beberapa tujuan Undang Undang ASN ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ASN. Diharapkan dengan kesejahteraan tersebut, ASN dapat hidup cukup sehingga dapat memperkecil potensi terdapatnya penyelewengan atas kewenangan (*abuse of power*) dari para birokrat seperti pungutan liar.

Selain itu, ditambahkan pula tujuan Undang Undang ASN ini sebagai instrument dalam meningkatkan integritas dan netralitas ASN dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini sebagaimana dicantumkan dalam penjelasan Undang Undang ASN bahwa tujuan disusunnya Undang Undang ini adalah agar ASN bebas dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN. Selain itu, disebutkan pula bahwa peningkatan produktivitas dan jaminan kesejahteraan ASN menjadi tujuan dibentuknya Undang Undang ini.

Hingga saat ini, diakui oleh salah satu pakar kebijakan publik bahwa implementasi kebijakan Undang Undang ASN yang optimal baru berjalan selama 2 (dua) tahun masih mengalami hambatan. Hambatan yang dimaksud berasal dari daerah-daerah. Aparatur Sipil Negara yang berada di daerah masih merasa berat untuk meninggalkan zona nyaman dalam pekerjaannya sehari-hari. Bahkan salah satu pejabat eselon III di daerah mengatakan bahwa Undang Undang ASN ini mengurangi pendapatan pribadi dari perjalanan dinas dan rapat serta narasumber di desa atau kelurahan.

b. Sikap Pelaksana dan Kelompok Sasaran

Respon atas kebijakan yang diwujudkan atas tindakan dan sikap dari objek kebijakan menjadi indikator dalam kesuksesan implementasi kebijakan. Respon tersebut dapat bersifat negative melalui resistensi dan dapat pula berbentuk positif dalam bentuk dukungan dan partisipasi aktif objek kebijakan dalam melancarkan kebijakan yang diimplementasikan. Sikap pelaksana sebagaimana diistilahkan oleh van Meter dan van Horn menjadi organ penting kelancaran Undang Undang ASN. Dalam terminologi lainnya, Edward III menyebut sikap pelaksana ini sebagai salah satu bentuk disposisi. Disposisi dalam implementor oleh Edward III (1980) mencakup 3 (tiga) aspek utama yaitu (1) Respon implementor terhadap kebijakan,



yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (2) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (3) Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Hubungannya dengan hal tersebut, Kepala Bidang Perlindungan Hukum Kemenpan RB menekankan kembali aspek disposisi dalam kelancaran implementasi kebijakan publik. Lebih tinci dikatakan bahwa:

Implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ini sangat ditentukan oleh aspek ini, karena sikap pelaksana atau yang disebut disposisi ini merupakan hal yang krusial. Jika implementor kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif ini juga dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya dengan implementasi kebijakan di lapangan.

Terkait dengan pelaksana, praktis pelaksana dalam implementasi dari Undang Undang ini adalah pemerintah dalam hal ini Kementerian PAN-RB, Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan pemerintah daerah. Sementara aparatur pemerintahan daerah hingga pusat menjadi objek implementasi. Diakui oleh Kepala Bidang Perlindungan Hukum bahwa pada umumnya dan sejak awal diimplementasikan, ASN di daerah hanya mengetahui UU ASN secara parsial dan diperkuat oleh berita media yang setiap hari memberikan pemberitaan seperti kesejahteraan meningkat, potensi pensiun dini yang akan mendapatkan uang tunai 1 miliar rupiah dan lain-lain. Hal ini tentu saja menjadi penghambat tersendiri bagi kelancaran implementasi Undang Undang ASN ini. Hambatan yang dimaksud adalah pegawai akan merasa dikagetkan dengan peningkatan kedisiplinan dengan volume pekerjaan yang ditingkatkan sesuai dengan keahlian. Hal ini menjadi nyata ketika kejadian tersebut dialami oleh beberapa staf di daerah sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Kemenpan RB bahwa pemberitaan positif ASN dengan gaji yang meningkat tidak didukung oleh pemberitaan konsekuensi dari kenaikan gaji.

Secara psikologi, ada pegawai yang sangat berbahagia dengan kebijakan ASN, adapula yang bersedih dengan kebijakan tersebut. ASN yang berbahagia adalah mereka yang bekerja sebagai staf fungsional yang berlomba-lomba melakukan pekerjaan dengan semaksimal mungkin untuk mendapatkan bayaran yang lebih (*take home pay*). Sementara ASN yang bersedih adalah mereka yang memiliki jabatan dan praktis hanya melaksanakan fungsi manajerial. Hal ini kemudian diungkapkan juga oleh Wakil Ketua KASN dalam wawancaranya terkait Implementasi Undang Undang Aparatur Sipil Negara yang dipublikasikan oleh KASN melalui situs resminya kasn.go.id (diakses pada tanggal 18 September 2017, pukul 16.00 WIB) mengatakan bahwa didalam setiap proses perubahan tentu saja selalu ada resistensi karena peralihan zona nyaman menjadi zona kompetisi sehingga di beberapa daerah terdapat beberapa jabatan yang terbuka tetapi tidak ada yang melamar. Hal ini disebabkan adanya perbedaan sudut pandang antara Barat dan Timur dimana sistem merit ini



berasal dari Barat kemudian diaplikasikan di Timur sehingga beberapa ASN berpendapat bahwa tidak perlu melamar jabatan karena hal tersebut sudah melanggar hukum agama.

c. Komunikasi antar Organisasi

Van Meter dan van Horn sebagaimana dikutip oleh Widodo (1974) mengatakan bahwa tujuan dari implementasi kebijakan harus dipahami oleh pelaksana dan sasaran kebijakan. Oleh karena itu, tujuan dan sasaran dari sebuah kebijakan harus terlebih dahulu dikomunikasikan. Hal ini sejalan dengan pendapat Edward III yang menyatakan bahwa dalam suatu implementasi kebijakan diperlukan adanya transmisi atau penyaluran komunikasi dimana sebelum seseorang menerapkan suatu keputusan maka mereka harus sudah siap dan mengerti terhadap keputusan yang sudah diambil untuk dapat diimplementasikan. Pada saat sebelum UU ASN ini diundangkan, terdapat 4 (empat) lembaga pemerintah non pemerintah daerah yang bersama-sama menyusun kebijakan. Kementerian PAN-RB, Badan Kepegawaian Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan. Sementara ketika Undang Undang ini telah diundangkan dan diimplementasikan, organ pemerintah yang terlibat tidak berbeda dengan pada saat penyusunan.

Terkait dengan komunikasi antar organisasi, Kepala Bidang Perlindungan Hukum Kemenpan RB mengatakan bahwa:

Terkait dengan aspek komunikasi, implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ini akan berhasil kalau pembuat keputusan dapat memberikan informasi secara tepat, jelas, akurat, dan konsisten. Kenapa demikian? Karena komunikasi yang tepat, jelas, akurat, dan konsisten itu akan menghindari terjadinya diskresi pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan Undang-Undang ini menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi Undang-Undang ini karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor

Selain itu, dalam proses implementasi, Deputi bidang Politik, Hukum dan Keamanan Sekretariat Kabinet dalam wawancaranya terkait Implementasi Undang Undang Aparatur Sipil Negara yang dipublikasikan oleh KASN melalui situs resminya kasn.go.id (diakses pada tanggal 18 September 2017, pukul 16.00 WIB) mengatakan bahwa komunikasi oleh organ penyelenggaran kebijakan satu sama lain cenderung berebut kewenangan pengelolaan. Selanjutnya dikatakan bahwa KASN yang harusnya mengawal implementasi Undang Undang ASN dianggap tidak berperan secara maksimal. Hal ini diakibatkan Kemenpan RB tidak ingin sebagian perannya hilang dan diberikan kepada KASN. Jika KASN berperan, maka sesungguhnya fungsi yang terdapat di Kementerian PAN-RB dengan sendirinya akan berkurang. Sehingga menurut informan tersebut, penguatan peran KASN diperlukan untuk menjaga implementasi Undang Undang ini tetap pada jalurnya.



d. Organisasi Pelaksana

Kelancaran kebijakan dalam implementasinya ditentukan oleh karakteristik dari organisasi pelaksananya. Karakteristik yang dimaksud adalah karakteristik yang fleksibel dalam artian bahwa organisasi pelaksana dapat menjadi penyelenggaran kebijakan yang ketat dan disisi lain dapat menjadi penyelenggara kebijakan yang demokratis dan persuasive. Dalam konteks Undang Undang Aparatur Sipil Negara, organisasi yang paling berperan dan terbentuk dari diimplementasikannya Undang Undang ini adalah Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Sebagaimana dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. Dibentuknya KASN bertujuan untuk:

- a. menjamin terwujudnya Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN;
- b. mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, sejahtera, dan berfungsi sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mendukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif, efisien dan terbuka, serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- d. mewujudkan Pegawai ASN yang netral dan tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku, agama, ras, dan golongan;
- e. menjamin terbentuknya profesi ASN yang dihormati pegawainya dan masyarakat; dan
- f. mewujudkan ASN yang dinamis dan berbudaya pencapaian kinerja.

Selain memiliki tujuan, KASN memiliki fungsi dan beberapa fungsinya antara lain mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tentunya juga dibekali tugas tertentu dan berikut tugas KASN:

- a. menjaga netralitas Pegawai ASN;
- b. melakukan pengawasan atas pembinaan profesi ASN; dan
- c. melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN kepada Presiden.

Berdasarkan penjelasan dari peraturan terkait KASN diatas, tampak bahwa KASN memiliki peran vital dalam penyelenggaraan reformasi birokrasi melalui Undang Undang ASN. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Biro Umum Dewan Pengurus KORPRI Nasional pada wawancara tanggal 20 September 2017 bahwa KASN merupakan lembaga yang *powerfull*. Lebih rinci dapat disimak sebagai berikut:

...Lembaga KASN ini adalah lembaga yang sangat *powerfull* dan karenanya dapat menjadi pisau bermata dua. Jika diisi individu yang kompeten dan memiliki integritas tinggi, maka akan ada perbaikan postur Aparat Sipil Negara di masa depan. Namun, jika sebaliknya diisi oleh “orang-orang



titipan” elit politik, maka besarnya kekuasaan justru akan menciptakan birokrasi baru yang justru akan menjadi penghambat transformasi.

Berdasarkan wawancara dan kutipan kewenangan menurut Undang undang, kode etik dan kode perilaku yang dilanggar oleh ASN dapat diputuskan oleh KASN. Bagi ASN yang telah melanggar kode etik atau kode perilaku, maka KASN dapat merekomendasikan atau meminta pejabat Pembina kepegawaian untuk menindaklanjuti pelanggaran tersebut. Jika tidak dilakukan, maka KASN dapat merekomendasikan penjatuhan sanksi pejabat Pembina kepegawaian kepada Presiden. Sebagaimana diatur dalam Undang Undang, sanksinya dapat berupa peringatan, teguran hingga pada pemecatan. Salah satu anggota KASN yang juga merupakan konseptor lahirnya Undang Undang Pemerintah Daerah mengatakan bahwa KASN memiliki peran vital dalam pengawasan kode etik ASN bahkan peran tersebut dibutuhkan penguatan. Lebih rinci dikatakan bahwa “Beberapa hal yang membuat wewenang dan peran KASN perlu diperkuat adalah agar pengawasan terhadap birokrasi baik di daerah maupun di pemerintah sebaiknya dipisahkan dari Kementerian PAN-RB sebagai *policy maker*. Selain itu, sistem merit yang menjadi esensi dari Undang Undang ASN sangat membutuhkan pengawasan dari organisasi independen diluar dari BKN dan Kemenpan RB”.

Untuk mendukung kelancaran sejumlah kewenangan KASN, dapat dilakukan penerbitan aturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Ketua KASN. Peraturan tersebut memuat kebijakan internal KASN dalam memperlancar implementasi Undang Undang ASN.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Implementasi kebijakan dianggap berjalan dengan baik ditegaskan oleh van Meter dan van Horn jika sudah berdampak pada perubahan kondisi sosial, kondisi ekonomi dan kondisi politik objek kebijakan kearah yang lebih baik. Perubahan tersebut tentu saja tidak hanya meliputi perubahan sementara (*temporary change*) melainkan juga diharapkan adanya pembangunan budaya dari ASN (*cultural development*). Pakar kebijakan publik dalam wawancara mengatakan bahwa Undang Undang ASN mencoba untuk mengubah watak dan karakteristik birokrat Indonesia yang selama ini berada dalam dunianya masing-masing. Pegawai pada dinas A dengan urusan dan pekerjaan yang banyak akan memiliki penghasilan yang sama dengan pegawai dinas B dengan urusan yang kecil. Intinya adalah Undang Undang ini bersifat *forcing strategy* bagi ASN untuk meninggalkan kebiasaannya dari menunggu pekerjaan menjadi mencari pekerjaan yang memang harusnya dilaksanakan.

Dilihat dari aspek sosial organisasi, implementasi kebijakan Undang-Undang ASN berkaitan erat dengan 2 (dua) sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi, yaitu *Standard Operating Procedures (SOP)* dan fragmentasi. SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya



keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. Sedangkan, fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi. Terkait dengan hal tersebut maka pemerintah harus mempersiapkan peraturan pelaksanaan yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) dari Undang-Undang ASN ini yang akan diikuti oleh peraturan pelaksanaan turunannya.

Dalam aspek politik, ASN yang selama ini dihantui oleh rasa was-was setiap lima tahun sekali telah memiliki jaminan atas dampak pemilihan kepala daerah dengan Undang Undang ASN. Sebelumnya, KASN telah mempublikasikan laporan dugaan pelanggaran netralitas ASN pada pilkada tahun 2017 yang dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1
Jumlah Laporan Dugaan Pelanggaran Netralitas ASN
pada Pilkada Tahun 2017

No	Pelanggaran	Status		Total
		Selesai	Proses	
1	Netralitas ASN	35	18	53

Sumber: Laporan Kinerja KASN, 2017

Tampak pada tabel diatas adanya laporan netralitas ASN dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini pada umumnya terjadi pada saat sebelum dilakukan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Kepala Biro Umum KORPRI Nasional dalam wawancaranya mengatakan bahwa Undang Undang ASN berusaha untuk menjaga netralitas ASN dalam kondisi apapun dan tetap berfokus pada usaha mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Sementara pendapat lain diutarakan oleh salah satu pegiat dan pemerhati kebijakan mengatakan bahwa netralitas PNS dapat dijaga dengan melakukan kompromi status ASN. Komprominya yakni dengan membuat pekerjaan sebagai ASN adalah bukanlah sebagai pekerjaan yang memiliki waktu yang panjang, melainkan memiliki batas waktu tertentu. Hal ini dapat dilakukan pada sebagian ASN dengan level pekerjaan tertentu. Sehingga diharapkan kepala daerah dan ASN tersebut menjadi sebuah sistem dan tidak ada lagi alasan bahwa ketidaktahuan ASN akan program kepala daerah mengakibatkan tidak tercapainya visi kepala daerah.

Sebagaimana diungkapkan pada awal bagian ini, profil jumlah tenaga honorer atau dalam istilah Undang Undang adalah PPPK masih banyak di Indonesia akan berhadapan dengan kebijakan manajemen ASN yang tidak serta merta menerima PPPK sebagai CPNS melainkan harus melalui seleksi sebagaimana halnya dengan masyarakat umum. Hal tersebut secara sosial akan menimbulkan banyak kontroversi dan kegalauan dari para pembuat kebijakan. Anggota DPR dalam berbagai sumber yang diolah mengatakan bahwa tenaga honorer yang statusnya tidak jelas memerlukan aksi dari pemerintah untuk segera diangkat dengan alasan sudah terdapat tenaga honorer yang bekerja hampir 10 tahun disebuah instansi dan berhadap menjadi PNS. Sementara disisi lain, anggota KASN mengatakan bahwa kompetisi



dan profesionalitas ASN menjadi salah satu esensi Undang Undang ASN dibentuk. Oleh sebab itu, bagi yang ingin menjadi PNS harus mengikuti seleksi penerimaan CPNS sebagaimana diatur sehingga semangat kompetisi terjaga.

Berdasarkan wawancara diatas dapat disimak bahwa perbedaan pandangan yang terdapat pada anggota DPR dengan anggota KASN disebabkan perbedaan perspektif dalam memandang kondisi tenaga honorer. Anggota DPR dengan sudut pandang politik menganggap bahwa kondisi tenaga honorer yang perwakilannya datang untuk menyuarakan aspirasinya harus difasilitasi mengingat anggota DPR merupakan penyambung aspirasi masyarakat termasuk tenaga honorer. Dilain perspektif, anggota KASN lebih menekankan pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

f. Sumber Sumber Kebijakan

Eksekutif dan legislative menjadi 2 (dua) cabang kekuasaan negara yang bersama-sama membentuk produk pemerintah dalam bentuk Undang Undang. Dalam studi kebijakan publik, respon dan tindakan dari kedua organ dapat saja terjadi mengingat kepentingan politik yang mendominasi legislative sementara aspek administrative yang ditekankan oleh eksekutif. Pada saat penyusunan rumusan Undang Undang Aparatur Sipil Negara, baik eksekutif maupun legislative sepakat untuk menjadikan RUU tersebut menjadi Undang Undang.

Namun pada tahap pelaksanaannya, terdapat beberapa alasan yang membuat perbedaan antara kedua cabang kekuasaan tersebut seolah-olah berseberangan bahkan DPR berinisiatif untuk merevisi Undang Undang Aparatur Sipil Negara. DPR sebagai legislative yang menjalankan fungsi legislasi, beberapa anggotanya mengusulkan revisi Undang Undang ASN khususnya pada ketentuan peralihan. Adapun masukan tersebut sebagaimana didapatkan dari berbabagi sumber sebagai berikut:

- (1) *Tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, dan tenaga kontrak yang bekerja terus-menerus dan diangkat berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan sampai dengan tanggal 15 Januari 2014, wajib diangkat menjadi PNS secara langsung dengan memperhatikan batasan usia pensiun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90.*
- (2) *Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada seleksi administrasi berupa verifikasi dan validasi data surat keputusan pengangkatan.*
- (3) *Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memprioritaskan mereka yang memiliki masa kerja paling lama dan bekerja pada bidang fungsional, administratif, pelayanan publik antara lain pada bidang pendidikan, kesehatan, penelitian, dan pertanian.*



- (4) *Pengangkatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan masa kerja, gaji, ijazah pendidikan terakhir, dan tunjangan yang diperoleh sebelumnya.*
- (5) *Tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, dan tenaga kontrak diangkat menjadi PNS oleh pemerintah pusat.*
- (6) *Dalam hal tenaga honorer, pegawai tidak tetap, pegawai tetap non-PNS, dan tenaga kontrak, tidak bersedia diangkat menjadi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus membuat surat pernyataan ketidaksediaan untuk diangkat sebagai PNS.*

Tampak dalam kutipan masukan tersebut mengamanahkan adanya pengangkatan secara otomatis bagi tenaga honorer, tenaga tidak tetap serta pegawai kontrak untuk menjadi CPNS. Hal ini disebabkan dalam Undang Undang ASN ini tidak sama sekali menyinggung kondisi dan nasib tenaga non PNS yang dimasud. Sebagai penyambung dan pendengar aspirasi masyarakat, DPR telah berusaha melaksanakan fungsinya sebagai lembaga perwakilan.

Disisi lain, upaya menumbuhkan semangat kompetisi dan meninggalkan zona nyaman ASN mengharuskan pemerintah dalam hal ini Kemenpan RB, BKN dan KASN sebagai penyelenggara manajemen ASN melaksanakan seleksi dan pengadaan pegawai sesuai dengan kebutuhan. Kepala Bidang Perlindungan Hukum Kemenpan RB menegaskan dalam wawancaranya bahwa dengan isu revisi Undang Undang ASN justru akan mereduksi semangat untuk membawa ASN menjadi lebih profesional. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Deputi Bidang Kajian Kebijakan LAN pada acara diskusi media “Menimbang Kembali Gagasan Revisi UU ASN” yang diakses pada situs resmi LAN lan.go.id diakses pada tanggal 21 September 2017 bahwa adanya usulan dari DPR untuk merevisi UU ASN terkait dengan tenaga honorer tidak harus dilakukan revisi, melainkan dapat dilakukan dengan Peraturan Presiden (Perpres).

Kendala dalam Implementasi Undang Undang Aparatur Sipil Negara

Kebijakan Undang Undang Aparatur Sipil Negara yang telah diundangkan sejak tahun 2014 bukan berarti tidak memiliki hambatan dalam penerapannya. Hal ini tampak pada beberapa penjelasan di sub bagian sebelumnya bahwa setidaknya terdapat beberapa aspek yang menjadi hambatan sekaligus menjadi tantangan kebijakan ini diimplementasikan seperti keengganan ASN untuk berkompetisi secara terbuka sebagaimana diungkapkan oleh Wakil ketua KASN di sub bagian sebelumnya. Selain itu, diakui oleh Kepala Bidang Perlindungan Hukum Kemenpan RB mengatakan bahwa hambatan implementasi Undang Undang ASN hingga saat ini adalah masih terbatasnya peraturan pelaksana dalam hal ini Peraturan Pemerintah (PP) yang mengharuskan adanya Undang undang ASN yang dilaksanakan dengan peraturan pemerintah yang berasal dari Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Diakui juga oleh anggota KASN bahwa terdapat beberapa hambatan dalam implementasi Undang Undang ASN ini diantaranya terkait kesiapan instansi baik



daerah maupun pusat dalam melaksanakan seleksi terbuka, serta masih terbatasnya jumlah asesor penilai kinerja ASN. Lebih rinci dikatakan bahwa:

...Instansi baik pusat maupun daerah tampak belum siap dalam melakukan seleksi jabatan secara terbuka. Hal ini dikarenakan belum disusunnya deskripsi tugas dan kewenangan serta uraian kegiatan juga standar kompetensi untuk menduduki jabatan pimpinan tinggi yang ada. Selain itu, belum adanya sistem informasi kepegawaian di beberapa daerah mengakibatkan sulitnya mengakses profil kompetensi pegawai dalam proses seleksi yang berakibat pada penggunaan waktu dalam seleksi. Selain itu, asesor yang terbatas untuk menilai kinerja dan melakukan uji kompetensi pegawai jabatan pimpinan tinggi (JPT) di kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota yang jumlahnya besar.

Selain beberapa hambatan diatas, Laporan Kinerja KASN tahun 2016 telah mengidentifikasi beberapa permasalahan dan hambatan dalam implementasi Undang Undang ASN selain yang telah diungkapkan diatas. Lebih jelasnya dapat disimak pada laporan sebagai berikut:

1. Masih terbatasnya panitia seleksi yang kompeten, kredibel dan tidak berpotensi menimbulkan konflik kepentingan mengingat tali persaudaraan yang erat di daerah. Kredibilitas panitia seleksi juga dapat terganggu dengan adanya intervensi politik yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau pihak lainnya. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) ini masih dijumpai dalam beberapa hasil keputusan panitia seleksi di berbagai instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.
2. Masih lemahnya sistem manajemen kinerja di lingkungan instansi pemerintah dalam penerapan sistem merit, seperti tidak dilaksanakannya secara konsisten PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
3. Intervensi politik yang masih kuat dalam manajemen ASN sehingga masih terjadi pengangkatan dan pemberhentian pejabat dari JPT yang tidak didasarkan pada prinsip merit. Masih ada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang ingin mempertahankan *spoil system*, dimana pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi (PPT) tidak didasarkan pada aspek kompetensi, kualifikasi dan profesionalisme melalui seleksi terbuka. Demikian juga dengan pemberhentian pejabat dari JPT, yang sering kali dilakukan tanpa berdasarkan alasan yang kuat dan prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.
4. Pengisian jabatan struktural khususnya Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) pada organisasi perangkat daerah (OPD) yang baru sebagai



implementasi PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah belum sepenuhnya didasarkan pada aspek kualifikasi, kompetensi, dan kebutuhan organisasi, namun masih diwarnai konflik kepentingan. (Sumber: Laporan Kinerja KASN Tahun 2016)

Tampak bahwa beberapa hambatan yang telah disebutkan diatas merupakan permasalahan operasional dan teknis dalam manajemen ASN yang diprediksi dapat diselesaikan sendiri oleh sistem yang ada dalam kurun waktu tertentu. Tetapi hambatan lain yang sifatnya non operasional dan tampaknya dapat merubah kebijakan ini adalah adanya sikap DPR untuk tetap melakukan revisi Undang Undang ASN. Hambatan tersebut tentu saja membutuhkan usaha ekstra dalam rangka meyakinkan legislator bahwa kebijakan ini tepat dalam mewujudkan birokrasi Indonesia yang profesional, netral dan kompetitif.

PENUTUP

Berdasarkan pada hasil analisis dan pembahasan pada bagian sebelumnya dihasilkan beberapa kesimpulan. *Pertama*, implementasi kebijakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara belum berjalan optimal dalam artian terdapat beberapa aspek yang telah berjalan sesuai dengan jalurnya tetapi ada juga aspek yang masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Kejelasan tujuan dan sasaran kebijakan Undang Undang ASN telah sesuai dengan yang seharusnya. Sementara sikap pelaksana dan kelompok sasaran yang masih mengalami dinamika dalam proses implementasi kebijakan ini. Dinamika sosial politik yang terjadi di beberapa daerah menjadi sinyalemen belum optimalnya implementasi Undang Undang ASN ini. *Kedua*, Hambatan yang terjadi dalam implementasi kebijakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam dibagi kedalam 2 (dua) kelompok yaitu hambatan internal eksekutif yang meliputi masih terbatasnya tenaga asesor penilaian kinerja dan kompetensi ASN, belum siapnya beberapa instansi pusat dan daerah dalam melaksanakan seleksi terbuka JPT, belum terlaksananya sistem informasi kepegawaian secara merata di seluruh Indonesia, masih terbatasnya panitia seleksi jabatan yang kompeten, masih lemahnya sistem manajemen kinerja, serta masih adanya konflik kepentingan dalam pengisian jabatan JPT. Sementara hambatan eksternal eksekutif dalam implementasi kebijakan ASN ini adalah masih terbatasnya Peraturan Pemerintah yang melaksanakan amanah Undang Undang ASN, dan adanya sikap resistensi dari legislative dalam hal ini beberapa anggota DPR dalam bentuk usulan revisi Undang Undang Aparatur Sipil Negara, serta masih adanya konflik kewenangan antara organ pelaksana kebijakan.

Berangkat dari temuan dan kesimpulan, maka rekomendasi yang diberikan adalah (1) Beberapa aspek yang belum optimal dalam implementasi kebijakan Undang Undang tentang Aparatur Sipil Negara seperti sikap pelaksana dan kelompok sasaran dapat diselesaikan dengan mendorong pemetaan kewenangan yang jelas antara BKN, Kementerian PAN-RB dan KASN. Ada pihak yang ikhlas untuk ditransfer kewenangannya dan ada pihak yang harus menerima beban kewenangan.



Tentu saja hal ini sangat mensyaratkan adanya peran pimpinan dalam hal ini Presiden untuk memfasilitasi pemetaan wewenang tersebut. Sementara pada aspek kelompok sasaran yang masih resisten terhadap kebijakan ini dapat diatasi dengan dilakukannya sosialisasi UU No. 5 Tahun 2014. Hal ini sekaligus dapat meningkatkan pemahaman pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan manajemen ASN yang telah baik; (2) Untuk mendorong penyelesaian hambatan yang dialami dalam upaya mempercepat implementasi kebijakan Undang Undang tentang Aparatur Sipil Negara, dapat dilakukan upaya internal dan eksternal pemerintah. Upaya internal pemerintah dalam mengatasi hambatan yang terjadi berupa mengoptimalkan peraturan terkait standar kompetensi seperti optimalisasi Analisis Jabatan (ANJAB) dan Analisis Beban Kerja (ABK) sebagai dasar pemberian tunjangan Aparatur Sipil Negara. Selain itu dapat juga dilakukan dorongan kepada instansi pemerintah berupa fasilitasi penyusunan standar kompetensi bagi daerah-daerah yang belum memiliki standar kompetensi. Pengadaan diklat untuk calon asesor menjadi aspek penting dalam upaya mengatasi kekurangan tenaga asesor kinerja ASN. Oleh karena ASN merupakan pegawai nasional, sehingga dapat melakukan distribusi dan redistribusi ASN secara proporsional; (3) Untuk hambatan eksternal pemerintah, diperlukan dukungan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mendorong penyelesaian hambatan ini. DPD dapat membantu pemerintah dalam hal mendorong percepatan penyusunan 19 (sembilan belas) Peraturan Pemerintah untuk mengoperasionalkan Undang Undang ASN. Selain itu, DPD sebagai bagian dari cabang kekuasaan legislatif dalam hal ini Komite I bidang Pemerintah Daerah dan Hubungan Pusat dan Daerah dapat mendukung efektivitas dan efisiensi serta profesionalisme ASN dengan bersama pemerintah mempertahankan Undang Undang ASN. Sebagai representasi dari daerah, DPD dapat mengusulkan kebijakan afirmasi melalui tes khusus (*special test*) dan dilaksanakan secara bertahap bagi tenaga honorer yang masih belum menjadi PNS.

DAFTAR PUSTAKA

- Awofeso, Olu. 2011. *Democracy and Democratic Practice in Nigeria: Issues, Challenges and Prospect*.
- Banakar, Reza and Max Travers. 2005. *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Oregon and Portland: Hart Publishing.
- Dwiyanto, Agus. 2004. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada Univesrity Press. Jogjakarta.
- Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy, 13th Edition*. Pearson Education Inc: New York.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press: Washington.
- Fischer, Frank et.al. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press: New York.
- Gonza´lez, Santiago Melia´n & Tacorante, Domingo Verano., 2004. A new approach to the best practices debate: are best practices applied to all employees in the



- same way?. *International Journal of Human Resource Management*. 15 (1): 56–75.
- Martoyo Susilo, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, 1992, BPFE, Jakarta.
- Mathis, Robert L., & Jackson, John H., 2008. *Human resource management* (12th). Thomson South Western. Mason, Ohio.
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Universitas Indonesia Press: Jakarta
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. Elex Media Computindo: Indonesia.
- Poewardarminta W.J.S. 1984. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta. Balai Pustaka Nasional.
- Ripley, R.B. and G.A. Franklin (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Dorsey Press: Homewood.
- Seknas FITRA. 2016. *Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah*. The Asia Foundation.
- Spradley, J.P. 1979. *Ethnografic Interview*. Harcourt Barce Jovanovich College Publisher.
- The World Bank. 2012. *Investing in Indonesia's Institutions for Inclusive and Sustainable Development*. International Finance Corporation (IFC). Indonesia.
- Thoha, Miftah. 2009. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Rajawali Press.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Wiratraman, Herlambang. P. *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*. Center of Human Rights Law Studies (HRLS). Universitas Airlangga.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Laporan Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2016
<http://kasn.go.id>
<http://lan.go.id/id/berita-lan/revisi-uu-asn-belum-diperlukan>
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160602161500-20-135387/jumlah-pns-gemuk-tren-belanja-pegawai-terus-meningkat/>
<https://www.pasificpos.com/item/1517-pemaparan-uu-pemda-dan-asn-diwarnai-protes-para-bupati>

