

KEBERADAAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA KAITANNYA DENGAN ASAS EFEKTIF DAN EFISIEN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

Herdiansyah Putra¹, Eddy Purnama², Taqwaddin³

¹) Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Syiah Kuala Banda Aceh

^{2,3}) Staff Pengajar Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala

e-mail : herdiansyah.putra@kominfo.go.id

Diterima : 22/08/2015 Reviewer : 23/06/2016 Dipublish : 15/11/2015

Abstract : *The existence of the Civil Servant Commission (CSC or abbreviated KASN in bahasa), its own function, tasks, authority had been extensively studied in this research. Hence, its main objectives to monitor and to evaluate several aspects, e.g. policy-implementation, civil servants' management, a guaranteed of an embodied merit system, the monitoring of basic law's implementation, ethical- and behavioral-codes among the civil servants employed by the Republic of Indonesia were also being reviewed. The CSC's location, particularly, at the country's capital city was regarded here as the main challenge and obstacles in term of its effectiveness in carrying its own duties. The aim of this study is to determine whether the CSC's working principles was in accordance with the effectiveness and efficiency principles. Moreover, other similar regulation, e.g. Law Number 5/ Year 201 that explained about civil servants, might be hindered CSC in implementating of its function, tasks, and authority. Research methodology applied was normative juridical research. The indicators showed that the CSC had not yet optimally worked in accordance with the effectiveness and efficiency principles in carrying its own duties, such as by the hiring of leading positions, an exceed number of leading positions compared with the total number of area, a contradicted legislation regarding the management of regional government e.g. Article 375/ Paragraph 3 of Act No. 23/ Year 2014. This stated that the governor, himself, acts as a central government's representative and he is responsible in supervising public issues, including civil servant management at regional level. This study recommends that the Indonesian government needs to maximize the CSC's existence, to immediately recruit supporting staffs, or to form CSC at regional levels, so that it could meet its requirment to reach an optimum function, task, and authority. Furthermore, it is also immediately recommended to harmonize and to reach a common understanding by the hiring of leadership position.*

Keywords : *civil servant management, Indonesian government, the civil servant commission,*

Abstrak: *Keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara [disingkat dengan KASN (indonesia) atau CCS (inggris)] dengan fungsi, tugas, dan kewenangan dipelajari secara ekstensif dalam penelitian ini. Untuk itu, tujuan utama pembentukannya untuk melakukan monitoring dan evaluasi beberapa aspek, seperti pelaksanaan kebijakan, manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), penjaminan perwujudan sistem merit, serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan perilaku diantara ASN Republik Indonesia juga direview. Letak KASN, khususnya yang berkedudukan di ibu kota negara dianggap sebagai tantangan dan hambatan sehubungan dengan keefektifan dalam menjalankan tugasnya. Tujuan penelitian ini untuk memastikan apakah prinsip kerja KASN sesuai dengan asas efektif dan efisien. Selain itu, peraturan sejenis, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dapat menjadi hambatan bagi KASN dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Indikator menunjukkan bahwa KASN belum bekerja secara optimal sesuai asas efektif dan efisien dalam melakukan tugasnya, seperti dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi, banyaknya jumlah jabatan pimpinan tinggi dibanding dengan luas wilayah, adanya kontradiksi pengaturan perundangan mengenai tata laksana pemerintah daerah, seperti pasal 375 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23/ Tahun 2014. Disini disebutkan bahwa Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat dan bertanggung jawab dalam pembinaan yang bersifat umum, termasuk tata laksana kepegawaian pada perangkat daerah. Studi ini menyarankan pemerintah Indonesia untuk memaksimalkan keberadaan KASN, segera melakukan perekrutan tenaga pendukung, atau untuk membentuk KASN di daerah, sehingga KASN dapat bekerja secara optimal dalam melaksanakan fungsi, tugas, kewenangan. Selain itu, studi ini juga segera merekomendasikan untuk mengharmonisasi dan mencapai kesamaan pemahaman terkait dengan pengaturan pengisian jabatan pimpinan tinggi.*

Kata kunci: *tata laksana aparatur sipil negara, hukum pemerintahan Indonesia, Komisi Aparatur Sipil Negara.*

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN) merupakan harapan bagi pemerintahan yang lebih baik, namun masih banyak persoalan yang mesti segera mendapat perhatian dan tindakan serius untuk mempercepat proses yang diharapkan. Terdapat dalam UU tersebut kontradiksi dengan asas efektif dan efisien yang mengamanatkan lahirnya sebuah lembaga baru yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sesuai Pasal 27 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN menyebutkan bahwa KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Komisi ini beranggotakan 7 (tujuh) orang yang terdiri dari seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 (lima) orang anggota. KASN dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Asisten dan Pejabat Fungsional keahlian yang dibutuhkan. Selain itu KASN dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Ketua, wakil ketua, dan anggota KASN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden selaku kepala pemerintahan untuk masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan hanya dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa jabatan. (Penjelasan UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN 2014). Pada Bab II Pasal 2 angka 8

UU ASN disebutkan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas efektif dan efisien. Penjelasan UU ASN yang dimaksud dengan “asas efektif dan efisien” adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.

Tujuan penelitian untuk menilai apakah KASN bertentangan dengan asas efektif dan efisien sekaligus menjelaskan hambatan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan yang tercantum dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN.

Penelitian ini penting dilakukan karena KASN merupakan lembaga nonstruktural baru, pada satu sisi pemerintahan saat ini fokus melakukan kajian untuk dan telah banyak membubarkan lembaga nonstruktural yang telah ada.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (Zainuddin, 2011).

Metode penelitian ini memuat dengan jelas metode penelitian apa yang digunakan untuk menganalisa dan membedahnya sampai menemukan solusi atau pemecahan dari

permasalahan yang ada sesuai dengan cara-cara atau metode yang telah dipilih dalam penelitian ini sebagai dasar untuk pemecahannya. Penggunaan metode berimplikasi kepada teknik pengumpulan data dan analisis serta kesimpulan penelitian (Tim Penyusun Revisi Buku panduan Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Unsyiah 2012)

Selain pendekatan yuridis normatif digunakan juga pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai aparatur sipil negara, komisi aparatur sipil negara serta yang berkaitan dengan objek kajian. Pendekatan sejarah merupakan penelitian sejarah hukum, bermaksud untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti. Dengan penelitian jenis ini, terungkap kepermukaan mengenai fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini (Amiruddin dan Zainal, 2013).

Pertama sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; atau data tersier.

Kedua, karena penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan), penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif (skema) dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan. Didalam menyusun kerangka konsepsional, dapat

dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian.

Ketiga, dalam penelitian hukum normatif tidak diperlukan hipotesis, walaupun ada, hanya hipotesis kerja.

Keempat, konsekuensi dari (hanya) menggunakan data sekunder, maka pada penelitian hukum normatif tidak diperlukan sampling, karena data sekunder (sebagai sumber utamanya) memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak bisa diganti dengan data jenis lainnya.

Penelitian dengan mempergunakan beberapa teori sebagai pisau analisa untuk membedahnya dan melihat secara profesional serta akuntabilitas. Sebagai teori utama atau *grand theory* dipergunakan “Teori Negara Hukum”, kemudian pada tataran teori di bawahnya atau *middle range theory* menggunakan “Teori Hukum Politik”, dan pada tataran di bawah *middle range theory* disebut juga sebagai teori terapan atau *applied theory* dengan mempergunakan “Teori Penjenjangan Hukum”.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasal 1 angka 19 UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN menyebutkan bahwa KASN adalah lembaga nonstruktural (LNS) yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. Untuk memahami LNS sebagai salah satu bagian dari kelembagaan negara, mungkin ada baiknya menilik definisi Hans Kelsen, bahwa lembaga

negara adalah siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum disebut sebagai organ negara. Pengertian ini mengandung makna bahwa di samping lembaga yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut sebagai organ negara, selama fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma, dan/atau menjalankan norma (Yoseph, 2011).

Tim Antar Kementerian dalam kajiannya menyebutkan bahwa LNS adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi Negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara. LNS tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan Negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen. Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian LNS dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia (Taufik, 2013).

LNS dibedakan dasar pembentukannya mulai dari yang diamanatkan dalam/dengan UUD 1945, UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden. Masing-masing memiliki tugas, fungsi dan

kewenangan yang berbeda sesuai dengan tingkatannya. KASN dibentuk berdasarkan amanat yang disebutkan dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN.

Realitas dalam pemerintahan yang bukan merupakan rahasia bahwa setiap pergantian pimpinan kepala daerah yang baru dengan segera langsung menyusun strategi dengan mengganti jajaran satuan kerja perangkat daerah tanpa melakukan seleksi terbuka untuk mengisi jabatan pada level pimpinan tinggi sesuai dengan amanat UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Sebagai data faktanya dalam pemberitaan media aceh.tribunnews.com tanggal 16 Nopember 2015 yang menyebutkan Gubernur Aceh kembali Rombak Kabinetnya untuk yang ketujuh kali. Pemberitaan pada media elektronik lainnya dimana para Gubernur di seluruh wilayah Indonesia melakukan perombakan dan penggantian pejabat dibawah kepemimpinannya yang merupakan salah satu kewenangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Fakta tambahan terkait dengan pengisian jabatan pimpinan tinggi pada *website* resmi pemerintah Aceh (<http://seuramoe.acehprov.go.id>) tanggal 05 April 2016 dimana Gubernur Kembali Mutasi Pejabat Eselon II dan III dengan tanpa penjelasan bahwa mutasi dilakukan dengan seleksi terbuka dan kompetitif dengan memperhatikan sistem merit.

Data diatas menggambarkan bahwa kepala daerah masih saja melakukan pengisian jabatan pimpinan tinggi tanpa melalui seleksi terbuka

dan kompetitif, namun tidak adanya teguran dan sanggahan pihak yang lain khususnya lembaga yang diberi kewenangan dalam mengawasi pengisian jabatan pimpinan tinggi sebagaimana dimaksud yaitu KASN.

Data yang juga menarik, kepala daerah yang melantik pejabat secara bersamaan dengan jumlah yang sangat banyak. Tepatnya pemberitaan pada okezone.com (Diakses 25 April 2016) menyebutkan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), melakukan pelantikan sebanyak 1.042 pejabat Eselon II, III dan IV di lingkungan Pemprov DKI pada tanggal 8 Januari 2016. Hal yang sama dengan pemberitaan yang diangkat oleh media elektronik lainnya yaitu metrotvnews.com (Diakses 25 April 2016) dimana pada inti substansinya adalah melantik 1.042 pejabat Eselon II, III dan IV Pemprov DKI yang berlokasi di lapangan Balai Kota.

Penafsiran timbul apabila Kepala daerah yang sedang menjabat mencalonkan diri kembali pada periode yang mendatang tentu apabila tidak adanya sanksi yang tegas bagi Kepala Daerah dalam melakukan pengisian, mutasi dan promosi dengan tanpa melakukan secara terbuka dan kompetitif sesuai dengan amanat UU ASN, dijadikan peluang untuk mendukung jajaran dalam upaya pemenangan kepala daerah dimaksud. Sudah menjadi rahasia umum bahwa ASN dilarang keras terlibat dalam partai politik namun dalam kenyataannya tidak dapat dipungkiri bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi sarat dengan politik

kepentingan.

Persoalan menjadi lebih sulit dan tidak efektif dan efisien pemerintahan yang berjalan apabila KASN mempersoalkan seluruh pejabat dan kepala daerah yang dengan mudahnya mengganti perangkat daerah (jajaran dibawahnya) tanpa melalui seleksi terbuka dan kompetitif sesuai sistem merit yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dengan demikian asas efektif dan efisien yang diamanahkan dalam UU No.5 tahun 2014 tidak mampu direalisasikan dengan KASN yang hanya berada di ibukota negara.

Menegakkan prinsip '*the right man on the right place*' merupakan salah satu tujuan kehadiran KASN. KASN memiliki tugas penting 'mengobati' birokrasi yang terjangkit penyakit agar segera tercipta birokrasi yang bersih, kompeten dan mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Pimpinan tinggi merupakan jabatan yang strategis sehingga harus dijaga profesionalitasnya karena memiliki kemampuan yang besar untuk memengaruhi bawahan dan orang-orang di sekitarnya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Perbaikan utama adalah kualitas pegawai, peningkatan kinerja serta kualitas pemimpin. Bukan hanya melahirkan sebuah lembaga baru saja, deretan panjang dalam proses pelaksanaan tugas pemerintahan yang seharusnya dapat mengoptimalkan lembaga yang telah ada dengan memperkuat dan memperbaiki sumber daya manusianya kearah yang lebih produktif

dan berkualitas tinggi serta memiliki integritas yang tinggi.

Menganalisa ketentuan dalam UU ASN, ditemukan kurang cermat memetakan dampak yang ditimbulkan dengan hanya mengamatkan KASN hanya terpusat di Jakarta. Padahal keberadaan lembaga yang setara dengannya telah lebih dahulu memiliki perwakilan di beberapa daerah untuk menunjang dan mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki, seperti BKN dan LAN. Belajar dari kenyataan dan bukti yang telah nyata selayaknya dalam isi pasal UU ASN langsung memasukkan pembentukan KASN di Daerah.

Teori Negara Hukum menyatakan Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechtsstaat* dan *the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara anegara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*) (Bagir, 2003)

Teori hukum politik merupakan sebuah teori mengkaji hubungan antara hukum dan politik. Hukum merupakan produk dari proses politik. Dengan demikian, didalam penyusunan dan pembuatan undang-undang, yang paling dominan adalah adanya keinginan politik, baik yang datang dari pemerintah maupun dari para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Teori penjenjangan/*hierarki* norma hukum (*stufenbau des rechts*) dengan didukung oleh teori norma dasar (*grundnorm*) dari Hans Kelsen digunakan untuk menganalisa permasalahan yang timbul akibat adanya

ketidakharmonisan antara asas yang dianut.

Berdasarkan teori yang telah disebutkan diatas menunjukkan bahwa Keberadaan KASN dengan dasar hukum yang masih memiliki benturan kewenangan dengan aturan hukum yang lain sudah tentu tidak akan berjalan dengan baik dan optimal sesuai dengan asas efektif dan efisien.

KESIMPULAN

1. Keberadaan Komisi Aparatur Sipil Negara Kaitannya Dengan Asas Efektif dan Efisien Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tidak berjalan optimal, dimana kedudukannya yang berada di Ibu Kota Negara dengan melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangan meliputi seluruh wilayah Kesatuan Republik Indonesia membutuhkan dukungan baik waktu, tenaga dan biaya yang besar. Sehingga penerapan Asas Efektif dan Efisien yang diamanatkan dalam UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN belum dapat dijalankan dengan baik dan optimal.
2. Hambatan bagi Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan fungsi dan tugas sesuai dengan amanat UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN adalah masih banyak instansi/lembaga pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dalam melakukan pengisian jabatan pimpinan tinggi tidak berdasarkan pada seleksi terbuka dan kompetitif sehingga KASN tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kepada Kantor Balai Monitor Spektrum Frekuensi Radio Kelas II Aceh yang telah memberikan beasiswa.

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin dan Z. Asikin.,2013. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

Bagir, M., 2003. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jakarta.

Taufik, S., 2013. *Buku Profil 10 Lembaga Non Struktural*, Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan, Kementerian Sekretariat Negara.

Tim Penyusun Revisi Buku panduan Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Unsyiah. 2012. *Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Universitas Syiah Kuala.

Yoseph, I., 2011. *Buku Profil 10 Lembaga Non Struktural di Indonesia*, Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan, Kementerian Sekretariat Negara.

Zainuddin, A., H., 2011. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Diakses tanggal 13 Maret 2016, <http://aceh.tribunnews.com/2015/11/17/gubernur-kembali-rombak-kabinet>

Diakses tanggal 25 April 2016, <http://news.metrone.com/read/2016/01/08/209723/lantik-1-046-pejabat-eselon-ii-ahok-tegaskan-dki-anti-k>

Diakses tanggal 25 April 2016, <http://news.okezone.com/read/2016/01/08/338/1283962/ahok-lantik-1-042-pejabat-di-lingkungan-pemprov-dki>

Diakses tanggal 05 April 2016, <http://seuramoe.acehprov.go.id/2016/04/05/gubernur-kembali-mutasi-pejabat-eselon-ii-dan-iii/>