

## EVALUASI KEBIJAKAN PENSIUN DINI MELALUI PENDEKATAN SISTEM HUKUM

### EARLY RETIREMENT POLICY EVALUATION THROUGH LEGAL SYSTEM APPROACH

Tedi Sudrajat

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
Jalan H.R. Boenyamin No.708, Grendeng, Purwokerto 53122  
e-mail: t\_sudrajat@yahoo.com

(Diterima 13 September 2014, Direvisi Pertama 16 September 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,  
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

#### Abstrak

*Kebijakan pensiun dini dimaksudkan untuk mengevaluasi kinerja pegawai atas dasar profesionalisme yang terkait dengan kompetensi, yang didalamnya terdapat tingkat penguasaan terhadap ilmu pengetahuan/keterampilan yang diperlukan oleh jabatan yang akan atau yang sedang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Jika dalam praktik penataan PNS terdapat kesenjangan antara yang senyatanya (sein) dengan yang seharusnya (sollen), maka diperlukan evaluasi atas kebijakan guna mereduksi kesenjangan melalui pendekatan sistem hukum. Berdasarkan analisis, dapat diketahui bahwa saat ini pemerintah perlu melakukan langkah-langkah kongkrit yang bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dengan organisasi yaitu dengan cara membuat sistem pensiun dini, baik dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum guna mengintegrasikan arah tujuan dan sasaran kebijakan.*

**Kata kunci :** evaluasi kebijakan, pensiun dini, pendekatan sistem hukum

#### Abstract

*Early retirement policies intended to evaluate employees' performance based on professionalism which associated with competency, that includes the mastery level of knowledge and skill required for the position occupied by civil servants. If in the civil servant management there are gaps between sein and sollen then an evaluation of the policy is required to reduce the gap through the legal system. Based on the analyses it can be seen that the government should take concrete measures aimed to join the interests of employees and the organization by creating an early retirement system, both from the substance aspect, the structure and legal culture in order to integrate the direction of the objectives and policy targets.*

**Key words:** policy evaluation, early retirement, legal system approach

## PENDAHULUAN

Secara konseptual, hukum kepegawaian selalu diarahkan dalam konteks pembentukan sikap dan perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pola pikir pengembangan ini memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Orientasi pada aspek pembangunan kemudian menciptakan peran PNS sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan, pelaksana fungsi manajemen pelayanan publik dan pengelola pemerintahan. Ketiga peran inilah yang seharusnya menjadi tuntutan akan tumbuhnya profesionalisme di lingkungan

kerja PNS. Namun ironisnya, persoalan efektivitas dan efisiensi kerja, yang akar masalahnya adalah rendahnya profesionalisme tidak pernah terjawab dalam tataran praktik di tubuh birokrasi Indonesia. Atas dasar itulah, maka wajar ketika hasil PERC Ltd, menempatkan Indonesia di urutan ke-10 dari 12 negara di Asia dalam hal efisiensi kerja.

Riyadi (2008) menjelaskan bahwa dalam tubuh birokrasi akan selalu terkait dengan dua sumber permasalahan yang kompleks, yaitu permasalahan dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal berkaitan dengan perilaku administratif maupun perilaku organisasi. Adapun faktor eksternal menyangkut kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi. Sumber permasalahan tersebut sebenarnya mengarahkan pada tujuan berupa reformasi

birokrasi berupa perubahan kinerja birokrasi dalam bentuk peningkatan profesionalisme dan kualitas pelayanan publik serta dihapuskannya praktik-praktik penyelewengan birokrasi.

Dalam perjalanan di era reformasi, telah banyak upaya yang dilakukan oleh lembaga kepegawaian untuk menjawab tuntutan reformasi. Konsepsi yang acapkali didengungkan adalah *good governance* melalui langkah-langkah strategis yang didukung oleh kebijakan dari masing-masing pemegang kewenangan. Dalam tataran praktis, konsep ideal tersebut terbelenggu oleh dua faktor penghambat yaitu Pertama, kepentingan lembaga. Masing-masing lembaga memiliki wewenang untuk membuat kebijakan, akibatnya adalah kebijakan yang sektoral, tidak terintegrasi dan tidak menemui sasaran; Kedua, Sumber Daya Manusia Aparatur yang tidak mampu untuk menerapkan kebijakan.

Berdasarkan kajian hukum, faktor kepentingan lembaga sudah dapat terjawab dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) yang secara tegas membagi kewenangan dalam pembuatan kebijakan di bidang kepegawaian, baik bagi Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) maupun Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB). Adapun faktor Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur dapat terjawab melalui proses dalam manajemen kepegawaian, khususnya dalam hal penataan PNS guna memperoleh kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai yang tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi menjadi kinerja nyata. Apabila telah dievaluasi, namun PNS yang bersangkutan tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 37 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Pegawai Negeri Sipil (Perka BKN Penataan PNS), maka terdapat alternatif akhir dalam fase evaluasi kebijakan yaitu pemberian pensiun yang dipercepat atau seringkali dinamakan pensiun dini.

Dalam konteks manajemen kepegawaian, kebijakan pensiun dini merupakan solusi yang menimbulkan implikasi, karenanya diperlukan

telaah lebih lanjut guna mengantisipasi ragam persoalan kedepannya, baik dari aspek penataan SDM maupun pendanaannya. Dasar pemikiran dari evaluasi atas sistem pensiun dini meliputi :

1. PNS seharusnya dapat menjadi *competitive advantage dan added value* bagi organisasi melalui penempatan SDM yang ahli dan handal guna menghasilkan *value added* bagi organisasi. Idealnya, penempatan yang proporsional dan profesional akan menciptakan lingkungan kerja yang kompetitif, namun praktiknya tidak semua PNS dapat mengikuti ritme kompetisi sehingga hasil evaluasi kinerja akan dapat menjadi dasar penerapan kebijakan pensiun dini;
2. Kuantitas tidak selalu linier dengan kualitas SDM. Secara menahun, kuantitas yang besar akan menambah beban pengeluaran bagi pemerintah. Problematika ini terjadi ketika beban pengeluaran APBN dan APBD banyak terserap untuk belanja pegawai. Apabila pemerintah konsisten dengan konsep *minus growth system* dalam pengadaan PNS, maka seharusnya beban pengeluaran belanja pegawai setiap tahunnya semakin berkurang karena input pegawai lebih rendah dibanding output. Realitasnya, evaluasi manajemen kepegawaian tidak berjalan sesuai konsep dan menciptakan organisasi yang gemuk namun miskin fungsi. Permasalahan ini perlu diberikan solusi dengan menciptakan organisasi ramping dan kaya fungsi dengan memperketat proses pengadaan dan melakukan pembinaan SDM aparatur. Jika proses telah dilaksanakan namun sasaran belum tercapai, maka diperlukan evaluasi internal dari aspek SDM yang mengarahkan pada pemberdayaan SDM yang kompeten dan mereduksi SDM yang dianggap kurang berperan dengan menerapkan pensiun dini.

Dewasa ini, memasuki situasi transisi dan perubahan yang sangat cepat, kebijakan di Indonesia memiliki banyak catatan untuk dikaji. Dalam kaitan tersebut, maka kebijakan harus dicermati sebagai sebuah tatanan, baik transedental, sosial dan politik yang pengkajiannya secara utuh (holistik) dan dinamis, baik secara evolutif maupun revolusioner. Salah satu kebijakan yang perlu ditindaklanjuti secara

tepat adalah kebijakan pensiun dini bagi PNS. Guna menerapkan kebijakan ini, terdapat pokok masalah berupa Pertama, walaupun program pensiun dini terkandung dalam norma, namun substansi kebijakan ini masih bernuansa politis dan sektoral. Untuk mengantisipasi permasalahan tersebut diperlukan argumentasi dan rasionalisasi hukum yang dapat menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan; Kedua, program ini masih menciptakan dilema bagi pemerintah karena disatu sisi akan berimbas pada berkurangnya SDM Aparatur, namun disisi lain akan menambah beban pengeluaran. Problematika ini memerlukan solusi yang komprehensif, baik dari aspek SDM, ketatalaksanaan dan kelembagaan. Mencermati kedua pokok masalah di atas, maka tujuan yang diharapkan adalah :

1. Menguraikan ragam persoalan kebijakan pensiun dini bagi PNS dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum;
2. Rasionalisasi kebijakan pensiun dini bagi PNS dalam perspektif hukum kepegawaian.

Mencermati problematika yang terjadi, maka penelitian ini akan menganalisis mengenai kebijakan pensiun dini melalui pendekatan sistem hukum yang meliputi substansi, struktur dan budaya hukum. Pemahaman secara komprehensif akan mengarahkan kebijakan ini sebagai sarana untuk menjawab problematika kualitas SDM aparatur, melalui konsep-konsep hukum dan hubungannya yang independen dengan asas-asas dan nilai-nilai non hukum. Penelitian ini didasarkan pada pendekatan sistem hukum, baik telaah dari aspek substansi, struktur dan budaya yang melihat hukum sebagai manifestasi dari makna-makna simbolik dan mencari hubungan antara faktor hukum dan faktor non-hukum. Analisis yang digunakan secara kualitatif, yang dimaksudkan untuk menelaah tentang kebijakan pensiun dini yang selaras dengan norma hukum, teori hukum dan doktrin hukum serta aspek non-hukum lainnya. Untuk menemukan makna hukumnya digunakan beberapa model interpretasi, baik secara gramatikal maupun sistematis.

## PEMBAHASAN

Dalam konteks hukum, kebijakan pensiun dini merupakan bagian dari permasalahan yang timbul di masyarakat sebagai agenda tetap bagi pembuat kebijakan untuk mencari solusi yang terbaik dalam pemecahannya. Pembuat kebijakan yang dimaksud adalah para pejabat-pejabat publik termasuk pegawai senior pemerintah (*public bueruecrats*) yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan publik/kemaslahatan umum (*public good*). Nugroho (2003) mengungkapkan jenis-jenis dari kebijakan yang terbagi menjadi dua, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi. Nugroho (2003) menjelaskan pula ciri-ciri khusus yang melekat dalam pada kebijakan negara adalah:

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, dan merupakan tindakan yang direncanakan;
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri;
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu;
4. Kebijakan mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang negatif, kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Mencermati hal di atas, maka kebijakan selalu bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan bentuknya berupa hukum dalam arti yang luas. Pada prinsipnya, hukum merupakan sebuah proses yang dipengaruhi oleh suatu "sistem". Dalam hal ini sistem diartikan oleh Purwadarminta (1982). sebagai sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud (Definisi yang kurang lebih sama diberikan oleh Black's Law Dictionary (1990), yang mengartikan sistem sebagai "*Orderly combination or arrangement, as of particulars, parts, or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*". Mertokusumo (1991) mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan yang lain, tetapi kait-mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.

Berbicara tentang "sistem hukum" berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Secara mudah sistem hukum dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni:

1. Komponen pertama adalah struktur hukum. Menurut Friedman (1984), yang dimaksud dengan suatu struktur sistem hukum adalah: *... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal*

*system? a kind of still photograph, which freezes the action.*

Dalam kaitannya dengan proses hukum, struktur hukum di sini berupa lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang lingkup tugasnya terkait dengan pelaksanaan hukum. Di dalam lembaga itu bekerja para aparat penegak hukum dan pemerintahan yang menjadi tulang punggung bekerjanya sistem hukum. Dalam konteks kepegawaian, keberadaan lembaga-lembaga seperti Komisi Aparatur Sipil Negara, Inspektorat Jenderal adalah contoh konkret dari struktur hukum dalam penerapan hukum. Setiap lembaga di atas memiliki peran sesuai dengan kewenangan masing-masing.

2. Komponen kedua dari sistem hukum adalah substansi, yaitu *"... the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system."* Definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih luas daripada sekadar stelsel norma formal (*formele normenstelsel*). Friedman (1984) memasukkan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial selain hukum, sehingga termasuk juga etika sosial seperti asas-asas kebenaran dan keadilan. Dalam konteks kepegawaian, substansi hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Namun bukan itu saja, asas-asas hukum yang tertulis maupun tidak tertulis juga termasuk kriteria ini. Apa yang disebut dengan kebiasaan dalam pemerintahan adalah cerminan dari substansi hukum sepanjang berakar pada pandangan hidup (falsafah) yaitu Pancasila.

3. Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yang diartikan oleh Friedman (1986) sebagai:

*... people's attitudes toward law and legal system? their beliefs, values, ideas, and expectations. The legal culture, in other words, is the climate of sosial thought and sosial force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*

Budaya hukum juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Konsep “kesadaran hukum” ini dibedakan oleh J.J. von Schmid (dalam Hartono: 1976) dengan konsep “perasaan hukum”. Menurutnya, perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.

Mencermati ketiga sistem tersebut, terdapat unsur-unsur yang dapat mewujudkan sistem hukum berupa:

1. **Unsur idiil.** Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “sistem hukum.”;
2. **Unsur operasional.** Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu system hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga;
3. **Unsur aktual.** Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Berdasarkan sistem hukum tersebut, maka hukum sebagai gejala sosial mengandung berbagai aspek, faset, ciri, dimensi waktu dan ruang serta tatanan abstraksi yang majemuk. Oleh karena itu, hukum dapat dikaji secara rasional, sistematis dan metodikal dari berbagai sudut pandang dan pendekatan. Pendekatan ini lebih melihat hukum sebagai bangunan sosial (*sosial institution*) yang tidak terlepas dari bangunan sosial lainnya, termasuk didalamnya

terdapat pendekatan moral. Pendekatan moral terhadap hukum menegaskan bahwa hukum adalah berakar pada kepercayaan-kepercayaan tentang karakter alami manusia (*the nature of human being*) dan juga berdasarkan pada kepercayaan tentang apa yang benar dan apa yang tidak benar. Perhatian terhadap hukum adalah terfokus pada tuntutan bahwa hukum harus mengekspresikan suatu moralitas umum (*a common morality*) yang didasarkan pada suatu konsensus tentang apa yang secara moral dianggap salah dan benar. Berdasar hal tersebut, maka perlu adanya penataan kembali secara simultan mengenai ekonomi, politik dan membangun budaya hukum yang dilandasi oleh nilai-nilai dasar negara yang terumus secara normatif. Selain itu, Warassih (2005) mengatakan dalam mengimplementasikan nilai-nilai dasar itu pun tidak boleh mengabaikan aspek *realien der gesetzgebung*, berupa kenyataan sosial ditingkat domestik maupun internasional.

### **Analisis Substansi Kebijakan Pensiun Dini**

Dalam konsep negara hukum, pemerintah dan lembaga-lembaga negara lain dalam menjalankan aktifitasnya harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hukum disini adalah dalam arti luas, tidak semata-mata undang-undang termasuk didalamnya hukum hukum tidak tertulis. Negara hukum Indonesia bukanlah konsep negara hukum dalam pengertian hukum formal, melainkan negara hukum dalam arti materil, yang didalamnya tercakup pengertian bahwa negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi juga memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Salah satu bentuk kongkrit penerapan hukum untuk kesejahteraan umum adalah memberikan pelayanan publik oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, PNS sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi oleh Hartini (2008) dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban PNS. Dengan adanya

pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari PNS meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan manajemen kepegawaian.

Tujuan Penataan PNS adalah untuk memperbaiki, komposisi dan distribusi PNS pada setiap instansi Pusat dan Daerah sehingga PNS dapat didayagunakan secara optimal dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Adapun sasaran yang ingin dicapai berupa :

1. Terjadinya kesesuaian antara jumlah dan komposisi PNS dengan kebutuhan masing-masing organisasi yang telah ditata berdasarkan visi dan misi sehingga setiap PNS mempunyai kejelasan tugas dan tanggung jawab;
2. Terciptanya kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki PNS dengan syarat jabatan;
3. Terdistribusinya PNS secara proporsional di instansi Pusat dan Daerah sesuai dengan beban kerja masing-masing;
4. Tersusunnya program pendidikan dan pelatihan yang mendukung peningkatan kompetensi jabatan;
5. Tersusunnya sistem penggajian yang adil, layak, dan mendorong peningkatan kinerja;
6. Terlaksananya sistem penilaian kinerja yang objektif.

Apabila tujuan dan sasaran tidak dapat terlaksana, khususnya dalam hal menilai kompetensi dan kinerja dari PNS, maka terdapat salah satu langkah alternatif sebagai tahap akhir evaluasi yaitu memberikan pensiun. Dalam lingkup manajemen kepegawaian, pensiun merupakan bagian dari hak pegawai sebagai jaminan kesejahteraan dan perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua sebagaimana dimaksud mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS)

menjelaskan bahwa PNS akan mendapatkan jaminan pensiun dengan syarat :

1. telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluh) tahun dan mempunyai masa-kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluh) tahun;
2. Oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Kementerian Kesehatan (Tim Penguji Kesehatan PNS) dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam semua jabatan negeri karena keadaan jasmani atau rohani yang disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya;
3. mempunyai masa-kerja sekurang-kurangnya empat tahun dan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan berdasarkan peraturan tentang pengujian kesehatan pegawai negeri, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga karena keadaan jasmani atau rohani, yang tidak disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya;
4. PNS yang mengalami penyederhanaan organisasi, telah selesai menjalankan kewajiban negara namun tidak dipekerjakan kembali sebagai PNS ataupun karena alasan-alasan dinas lainnya dapat diberhentikan dengan hak pensiun jika telah memiliki usia minimal 50 tahun dan memiliki masa kerja pensiun minimal 10 tahun. Untuk pemberhentian jenis ini, PNS tersebut dapat terlebih dahulu diberikan uang tunggu

Konsepsi jaminan pensiun diarahkan pada proporsionalitas antara hak (prestasi) dengan kewajiban (kontraprestasi) melalui alat ukur berupa pemberhentian dengan hormat karena: a. meninggal dunia; b. atas permintaan sendiri dengan usia dan masa kerja tertentu; c. mencapai batas usia pensiun; d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau e. tidak cakap jasmani dan/ atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Mengenai definisi pensiun dini, sebenarnya dalam Pasal 9 UU Pensiun PNS tidak disebutkan secara tegas, namun dalam Lampiran Kepmenpan Nomor: Kep/23.2/M. Pan/2004 dijelaskan bahwa pensiun dini adalah pemberhentian dengan hak pensiun bagi PNS yang belum mencapai Batas Usia Pensiun.

Mencermati hal diatas, maka terdapat permasalahan tafsir dan cara pandang dari pensiun dini yang belum diatur secara tegas dalam peraturan. Permasalahan tafsir yang muncul meliputi:

1. Tidak adanya kejelasan syarat dari pensiun dini. Jika dianalisis lebih dalam, unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pensiun dini adalah permohonan pemberhentian atas permintaan sendiri, usia dan masa kerja yang memenuhi syarat, dan belum mencapai BUP. Mendasarkan unsur tersebut, pensiun dini dapat diberikan jika ketiga unsur tersebut dipenuhi dengan disertai alasan yang tepat. Untuk menguraikan alasan, maka diperlukan kondisi lain yang mendukung dikeluarkannya kebijakan, dapat berupa perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS (PP Pemberhentian PNS). Artinya, titik tolak pemberian pensiun dini adalah penilaian dari pembuat kebijakan bukan dari syarat pengajuan pensiun dini. Karena itu, pengaturan tentang ukuran (penilaian) pemberian pensiun dini harus terjabarkan secara detail baik kuantitatif maupun kualitatif guna memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi seluruh PNS ;
2. Berdasarkan Lampiran Perka BKN Penataan PNS ditafsirkan bahwa :
  - a. Pemerintah melaksanakan program pensiun dini melalui kegiatan sebagai berikut :
    - 1) Melakukan identifikasi PNS yang akan mengikuti program diklat dan mengikuti program pensiun dini berdasarkan PP Pemberhentian PNS;
    - 2) Melaksanakan program pensiun dini dengan menggunakan PP Pemberhentian PNS khususnya mengenai kelebihan PNS dalam organisasi.

b. Melakukan tindak lanjut hasil penilaian kompetensi dengan memberlakukan PP Pemberhentian PNS dengan alternatif sebagai berikut :

- 1) Bagi PNS yang telah mempunyai masa kerja minimal 10 tahun dan usia minimal 50 (limapuluh) tahun, dapat langsung dipensiunkan dengan memperoleh hak pensiun.
- 2) Bagi PNS yang belum mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun, namun telah mencapai usia minimal 45 (empat puluh lima) tahun diberikan uang tunggu selama 1 (satu) tahun dan dapat diper panjang sampai 5 (lima) tahun. Apabila dalam masa menerima uang tunggu PNS yang bersangkutan telah mencapai usia 50 (limapuluh) tahun dan mempunyai masa kerja minimal 10 (sepuluh) tahun, maka yang bersangkutan dapat dipensiunkan dengan memperoleh hak pensiun. Apabila sampai berakhir masa uang tunggu, PNS yang bersangkutan:
  - a) Sudah mempunyai masa kerja 10 tahun tetapi belum mencapai usia 50 (limapuluh) tahun, maka yang bersangkutan dipensiunkan namun pensiunnya baru diterima saat yang bersangkutan telah mencapai usia 50 (limapuluh) tahun.
  - b) Belum mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun dan belum mencapai usia 50 (limapuluh) tahun, dapat diberhentikan sebagai PNS tanpa memperoleh hak pensiun.

Jika dianalisis substansi aturan diatas, maka sepertinya pemerintah kesulitan membedakan antara pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri dengan pemberhentian tidak dengan hormat. Seharusnya terdapat kebijakan yang tegas bahwa yang dimaksudkan dengan pensiun dini hanya diperuntukan bagi PNS yang dinilai layak diberikan jaminan kesejahteraan (hak pensiun) berdasarkan kompetensi, namun

terdapat kondisi (internal dan eksternal) yang mempengaruhi kinerja. Karena itu, syarat pensiun dini adalah adanya permohonan pensiun atas permintaan sendiri yang diobyektifkan dengan penilaian pembuat kebijakan. Adapun PNS yang dinilai tidak memenuhi syarat dan dianggap tidak kompeten diberhentikan dengan tidak hormat dan tidak diberikan hak pensiun. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa PNS tersebut dianggap tidak kompeten, walaupun telah diberikan pembinaan secara masif. Karena itu, pemerintah yang membuat kebijakan memberhentikan PNS karena tidak membutuhkan jasanya, bukan atas dasar permohonan pengajuan pensiun atas permintaan sendiri.

3. Secara substansial, kebijakan pensiun dini dapat diberikan sepanjang PNS tersebut dianggap tidak kompeten dan menambah beban pemerintah. Artinya, pensiun dini bukan masalah usia dan masa kerja, namun lebih pada profesionalisme kerja sehingga titik tekan dalam pensiun dini adalah kompetensi. Seharusnya, sistem pensiun dini dapat terbagi dua format yaitu pegawai yang usianya 50 (limapuluh) tahun dan sudah bekerja di instansi pemerintah selama 20 (duapuluh) tahun, atau PNS yang belum berusia 50 (limapuluh) tahun dan belum bekerja di instansi pemerintah selama 20 (duapuluh) tahun dengan syarat berupa kompetensi dan standar jabatannya sudah tidak dibutuhkan oleh organisasi. Hal ini berarti pula PNS yang sudah memiliki masa kerja 20 (duapuluh) tahun dan berusia lebih dari 50 (limapuluh) tahun diperbolehkan pensiun dini, karena yang diperbolehkan hanya pegawai yang tidak dibutuhkan oleh organisasi, atau pegawai tersebut tidak bisa didistribusikan ke unit-unit organisasi lain. Karena itu, dalam mengajukan pensiun dini harus terdapat rasionalitas dalam menyampaikan suatu alasan secara tepat dan berdasar pada fakta, norma dan penilaian secara obyektif oleh pejabat yang berwenang;  
Berdasarkan analisis substansi di atas, maka diperlukan kebijakan berbentuk peraturan

tentang sistem pensiun, yang didalamnya terdapat bagian tentang pensiun dini.

### **Analisis dari Aspek Struktur Hukum**

Permasalahan pensiun dini bukan hanya berkaitan dengan substansi yang masih abstrak, namun berkaitan pula dengan struktur (kelembagaan) dalam proses (pengajuan dan penilaian permohonan) pensiun dini. Struktur hukum dalam konteks kepegawaian adalah pejabat berwenang yang memberikan penilaian, meliputi:

1. Presiden,
2. Menteri,
3. Gubernur,
4. Bupati/walikota,
5. Perwakilan RI di luar negeri

Melihat dan menyikapi poin-poin di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam proses penilaian pensiun dini, pejabat di lingkungan pusat dapat mendelegasikan kewenangannya kepada kementerian atau instansi dibawahnya. Adapun dalam konteks otonomi, setiap daerah diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan kepegawaiannya masing-masing. Melalui mekanisme secara berjenjang, pejabat yang berwenang menilai adalah atasan langsung dari PNS. Artinya, penilaian dilakukan oleh pejabat yang notabene merupakan bagian dalam lingkungan kerja. Hal ini menimbulkan asumsi bahwa si pejabat yang menilai dan PNS yang mengajukan pensiun dini merupakan bagian dalam sistem yang mempunyai ikatan emosional dan psikologis dalam lingkungan kerjanya. Hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam hal penilaian yang cenderung ke arah subjektivitas, apalagi ditambah tidak adanya kriteria/parameter dalam hal penilaiannya. Karena itu, proses pengajuan pensiun dini masih bersifat parsial, artinya kebijakannya dikembalikan pada masing-masing organisasi yang membawahi PNS yang bersangkutan, tanpa disertai kewenangan, mekanisme, dan jangka waktu. Hal ini kemudian menciptakan implikasi hukum berupa standar yang berbeda antara organisasi satu dengan lainnya. Karena itulah didalam struktur hukum diperlukan kewenangan yang jelas sehingga dapat diukur keabsahan hukumnya.



Berdasar hal tersebut, maka dalam konteks struktur hukum perlu dibangun sistem yang netral dan independen. Apabila di analisis dari perspektif hukum, program pensiun dini memang memberikan celah karena sifat pengaturannya yang masih abstrak dan dalam penerapannya belum terbentuk sistem yang terintegrasi, baik dari aspek planning, implementing dan evaluating. Hal ini terlihat jelas dengan tidak adanya aturan yang bersifat teknis-mekanis tentang pensiun dini. Seharusnya, sebelum menerapkan kebijakan diperlukan pola hubungan melalui dasar penentuan tugas dan wewenang dari masing-masing pemegang kebijakan. Konsep ini dapat menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban telah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkrit tertentu (*recht-en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit (dalam bentuk tindakan-tindakan).

Adapun segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan konkrit, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggung-jawaban. Hal inilah yang membawa konsekuensi, selain ada pemangku jabatan harus ada pula pranata dalam jabatan sehingga pola hubungan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban dapat diidentifikasi dari aspek hukum.

### **Analisis dari Aspek Budaya Hukum**

Menurut Darmodiharjo dan Shidarta (1996), budaya hukum dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum menurut J.J. von Schmid (dalam Hartono: 1976) adalah kesadaran hukum dari subyek-subyek hukum suatu komunitas secara keseluruhan. Jadi, sekalipun struktur hukum (pejabat yang

berwenang) dan substansi hukum bekerja dan berlaku untuk seluruh PNS, tetap saja terbuka kemungkinan adanya perbedaan tentang pola kerja dan penerapan hukumnya. Hal ini menurut Sudrajat (2008), terjadi karena ada interaksi antara pejabat, hukum yang berlaku, dan budaya kerja yang terbangun. Dalam hal ini, faktor budaya kerja PNS dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang harus diberikan perhatian khusus dalam sistem kepegawaian Indonesia.

Atas dasar substansi dan struktur yang belum tegas pengaturannya, maka secara sosiologis menimbulkan implikasi dalam bentuk sikap tindak PNS yang banyak memanfaatkan celah hukum untuk mengajukan pensiun dini melalui cara :

1. Alasan usia yang memenuhi persyaratan. PNS yang telah berusia minimal 50 (limapuluh) tahun dan memiliki masa kerja minimal untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluh) tahun dapat diberhentikan dengan tetap mendapatkan hak pensiun pegawai meskipun dia belum mencapai Batas Usia Pensiun (BUP), sepanjang usianya telah mencapai minimal 50 (limapuluh) tahun dan memiliki masa kerja pensiun minimal 20 (duapuluh) tahun. Dalam pengertian ini, jika seorang PNS telah memenuhi batasan usia, maka secara administratif telah memenuhi pengajuan pensiun dini;
2. Ketika alasan pertama sudah terpenuhi, maka dimungkinkan PNS menggunakan alasan berupa kesehatan yang menurun yang mengakibatkan terhambatnya aktivitas kerja sehingga aktivitas menjadi tidak efektif dan menimbulkan implikasi berupa terganggunya pekerjaan;
3. Alasan efisiensi kelembagaan. Guna menciptakan efisiensi kerja, saat ini banyak terjadi perampingan personalia (*downsizing*), akibat adanya organisasi yang lebih datar (*flat organization*). Organisasi pyramidal dengan 7-10 lapis kini mulai disederhanakan menjadi hanya 3-4 lapis. Bentuk piramida kini dianggap kuno, tradisional, *out of style*, 'rantai komando' semakin tidak diikuti. Atas dasar itulah kemudian dijadikan alasan untuk pensiun dini.

Ketiga alasan diatas adalah akibat atas sebab pengajuan pensiun dini yang dipengaruhi oleh faktor budaya di lingkungan kerja yang didasarkan pada lingkungan kerja yang bersifat toleran (permisif). Hal ini bermakna bahwa terdapat suatu pengaruh yang signifikan antara kondisi lingkungan kerja dengan budaya kerja. Motivasi yang kurang dari PNS dikarenakan sistem yang tidak mewajibkan setiap pegawai untuk bekerja mengejar keuntungan bagi organisasi sehingga tidak menuntut mereka untuk saling memberikan prestasi. Ini kemudian berimbas pada kinerja yang hanya berorientasi pada hasil, dan bukan pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut adanya totalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Pengaruh dari kurangnya motivasi tersebut membuat pihak penyelenggara pemerintahan hanya menjalankan formalitas tugasnya untuk mengisi jadwal kehadiran kerja dan bekerja dalam artian mengejar dateline suatu tugas tanpa memperhatikan tujuan yang diharapkan. Menurut Barthos (1990), budaya kerja orang Indonesia yang selama ini pernah diamati serta diteliti, masih kurang menghargai efisiensi dan disiplin kerja. Apabila implikasi budaya kerja tersebut dibiarkan, maka kondisi ini akan menciptakan kebijakan pensiun dini hanya sebagai sarana untuk menikmati jaminan kesejahteraan purna tugas bagi PNS.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa aspek struktur, substansi dan budaya hukum memiliki satu kesatuan makna dalam sebuah tatanan, baik hukum dan non hukum yang pengkajiannya dilakukan secara utuh (holistik) dan dinamis. Oleh karena itu, paradigma yang dibangun dalam hukum kepegawaian haruslah dirubah sesuai dengan konteks yang kekinian.

## PENUTUP

Dalam pendekatan sistem, hukum hendaklah dilihat sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lingkungannya, dalam pengertian bahwa hukum sebagai kegiatan yang menarik lingkungan ke dalam proses tersebut, maupun yang harus menerima pembatasan-pembatasan dalam bekerjanya disebabkan oleh aspek

substansi, struktur dan budaya. Berdasarkan analisis substansi, kebijakan pensiun dini hanya mengacu pada aturan lama yang menciptakan ragam penafsiran dan cara pandang yang berbeda. Implikasinya adalah pemerintah masih kesulitan untuk mengidentifikasi makna pensiun dini dan kesulitan menentukan penilaian, karena tidak adanya batasan/parameter yang terstandarisasi. Dalam konteks struktur hukum, perlu di bangun sistem yang netral, independen dan kelembagaannya terintegrasi sehingga kebijakan yang dikeluarkan tidak bersifat parsial dan sektoral. Adapun dari aspek budaya, pemerintah perlu menerapkan prinsip meritokrasi dimana inti dari prinsip ini adalah jenis penguatannya (*reinforcement*) melalui *reward dan punishment*. Prinsip tersebut akan mengarah pada penilaian yang natural dan berimbang, yang didalamnya akan terkandung aspek kompetisi dan aspek peningkatan kualitas SDM aparatur yang berorientasi pada pelayanan pada masyarakat.

## Saran

1. Kedepannya perlu dibuat pengaturan yang jelas tentang sistem pensiun, yang didalamnya terdapat bagian tentang pensiun dini. Adapun bentuk yang ideal berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana dari UU-ASN. Substansi yang perlu diatur meliputi definisi, prinsip, kewenangan, kelembagaan, mekanisme, dan akibat hukum;
2. Dalam konteks struktur hukum, perlu dibangun sistem yang netral dan independen dalam hal menciptakan penilaian yang obyektif. Sistem ini menuntut adanya kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan pensiun, dimulai dari perencanaan sampai dengan penilaian. Kedudukan lembaga ini terintegrasi di dalam struktur organisasi di BKN yang mencetak kebijakan dengan standarisasi dan penerapan yang seragam, baik di pusat maupun daerah;
3. Dalam konteks budaya hukum, diperlukan sistem pengawasan yang berjenjang sebagai sarana efektif mengantisipasi

penyimpangan/pelanggaran pelaksanaan kerja guna meminimalisir gap antara perencanaan dengan pelaksanaan. Pengawasan yang baik akan menciptakan penilaian yang obyektif terhadap kinerja PNS dan melakukan evaluasi serta membuat kebijakan pensiun dini.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai. Kompas, Rabu 10 September 2014, "*Birokrasi Butuh Langkah Ekstrem*", Jakarta

## DAFTAR PUSTAKA

- Barthos, Bashir, 1990, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta : Bumi Aksara
- Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary*, ed. 6. St. Paul:West Publishing
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law: An Introduction New York*:W.W. Norton & Co
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1976, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Umum*. Bandung: Binacipta
- Mertokusumo. Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*, ed. 3. Yogyakarta: Liberty
- Nugroho, D. Riant, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta:Elex Media Komputindo
- Purwadarminta, W.J.S., 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. 5. Jakarta: Balai Pustaka
- Riyadi, Volume 5 No.1 Maret 2008, "*Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Perilaku Adminitrasi*", Bandung: Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN
- Sudrajat, Tedi, Volume 8 No.3 September 2008. "*Problematika Penegakan Hukum Disiplin Pegawai Negeri Sipil*", Purwokerto:Jurnal Dinamika Hukum FH Univeristas Jenderal Soedirman
- Warassih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum : Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang:Suryandaru Utama