

MENCARI FORMAT STRATEGIS IMPLEMENTASI PERATURAN BATAS USIA PENSIUN APARATUR SIPIL NEGARA

Argo Pambudi

Universitas Negeri Yogyakarta, argopmb@gmail.com, email: argo_pambudi@uny.ac.id,
087839431238

Abstrak

Penelitian ini dilatar-belakangi oleh keinginan peneliti untuk : (1) memberikan kontribusi pada usaha pemberdayaan aparatur sipil negara melalui intensifikasi PNS yang ada, (2) mencegah PNS yang masih produktif untuk meninggalkan struktur birokrasi secara lebih awal - yang berarti pemborosan keuangan negara - dan (3) untuk mengusulkan alternatif strategi implementasi kebijakan batas usia pensiun (BUP) bagi PNS tersebut. Tujuannya adalah memahami perubahan isi kebijakan BUP PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Analisisnya difokuskan pada akseptabilitas substantif regulasinya. Metode penelitian yang digunakan adalah *Mixed Method Analysis* atau Metode Analisis Campuran. Metode Analisis Campuran merupakan kombinasi antara metode penelitian survai dengan metode penelitian analisis deskriptif kualitatif. Informan dan responden dari penelitian ini adalah PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang benar-benar terlibat dalam masalah yang terkait dengan pelaksanaan perubahan peraturan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar PNS yang disurvei menerima aturan baru tersebut, bahkan cenderung tinggi tingkatannya. Namun akseptabilitas yang tinggi ini gagal menjadi momentum terbaik untuk intensifikasi usaha pemberdayaan PNS aparatur sipil negara karena peraturan BUP itu diimplementasikan sebagai *standar tunggal* di tengah sistem regulasi yang kurang mendukung. Dari perspektif kepentingan organisasi pemerintah, awal implementasi kebijakan ini menimbulkan masalah transisional di internal organisasi, terutama masalah penumpukan pegawai senior dan menurunkan efektivitas rencana pengisian jabatan struktural yang telah dibuatnya.

Kata kunci: *batas usia pensiun, produktivitas PNS, policy content*

PENDAHULUAN

Penelitian ini bertujuan : (1) memahami secara lengkap dan mendalam akseptabilitas substantif *Peraturan Batas Usia Pensiun PNS* itu di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pemahaman itu digunakan untuk mengantisipasi dan mencegah berubahnya potensi masalah penerapan *peraturan BUP* itu menjadi masalah nyata dalam bentuk penurunan produktivitas kerja birokrasi pemerintah ; (2) Membantu pemerintah dalam menyusun strategi implementasi peraturan BUP tersebut di lapangan. Kesemuanya itu bertujuan agar bisa dicapai peningkatan efektifitas dan produktivitas peraturan BUP tersebut.

Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian tentang *akseptabilitas substantif peraturan BUP PNS di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta*. Berfungsi mengelaborasi temuan penelitian tahap I dan mendapatkan masukan dalam rangka menyusun rekomendasi model Implementasi peraturan BUP PNS itu di lokasi penelitian dan di lokasi-lokasi lain pada umumnya. Ada 2 asumsi yang digunakan dalam penyusunan rekomendasi ini, yaitu:

1. Menganggap peraturan BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara itu sebagai sebuah kesepakatan yang telah menjadi ketetapan yang tidak

boleh lagi dirubah.

2. Menganggap peraturan BUP dalam UU ASN itu sebagai sesuatu kesepakatan yang dinamis. Sehingga masih boleh dirubah, direvisi atau disesuaikan dengan perubahan kondisi lingkungan kelompok sasaran dan kebutuhan nyata di lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian ini dan ke 2 asumsi di atas akan disusun alternatif strategi implementasi kebijakan BUP tersebut. Dibanding tahap-tahap sebelumnya, seperti rekrutmen, penempatan, promosi jabatan, dan lain sebagainya, tahap memasuki masa pensiun memiliki makna tersendiri. Dari sudut pandang PNS pada umumnya, usia menjelang pensiun biasanya merupakan "*puncak karier*". Sementara itu dari sudut pandang birokrasi dan kepentingan negara, saat-saat menjelang pensiun PNS tersebut merupakan "*puncak*" efektivitas pembinaan yang telah dilakukan oleh negara. Artinya, pada saat-saat itu pengalaman, wawasan, kematangan mental, serta banyak aspek lain hasil pembinaan – dan pembiayaan – oleh negara tengah mencapai puncak efektivitasnya. Keberadaan PNS ini tentu sangat dibutuhkan negara. Sementara itu pada saat yang sama garis *finish* batas usia pensiun sudah tampak di depan matanya. Dalam banyak kasus *finish* pada usia tertentu itu belum tentu dikehendaki, dan bukan merupakan tujuan utama PNS yang bersangkutan pada saat itu. Kondisi ini kiranya tidak terlalu baik sebagai pemacu prestasi PNS di akhir masa pengabdian. Pada kondisi ini sudah pasti konsentrasi PNS yang bersangkutan terpecah dan kontra-produktif. Fenomena tersebut sebenarnya bisa dimaknai sebagai penyalahgunaan (*abuse*) atau *inefficiency* pemanfaatan SDM di jajaran birokrasi, karena puncak pengalaman, puncak kematangan jiwa, serta puncak keluasan wawasan PNS menjelang purna tugas itu disia-siakan dan tidak dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingan negara.

Usia pensiun yang tidak dikehendaki PNS yang bersangkutan bisa berakibat kontra-produktif bagi pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi pada umumnya. Banyak kasus menunjukkan bahwa PNS yang memasuki usia pensiun masih memenuhi syarat untuk bisa bekerja dengan baik. Hanya karena ketentuan pemerintah sajalah terpaksa mereka tidak melanjutkan pengabdian.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang *Aparatur Sipil Negara (ASN)* merupakan dasar hukum keberadaan PNS dewasa ini. UU itu antara lain mengatur Batas Usia Pensiun Pegawai Negeri Sipil. Satu diantaranya yang paling *urgent* adalah ketentuan Pasal 90 huruf a yang menentukan bahwa "PNS diberhentikan dengan hormat karena mencapai batas usia pensiun, yaitu 58 tahun bagi *Pejabat Administrasi*". Disebut yang paling *urgent* karena batas usia pensiun 58 tahun tersebut merupakan ketentuan yang paling tinggi kedudukannya bagi setiap PNS untuk memasuki masa pensiun dalam keadaan normal atau tanpa sebab khusus. Sebab khusus yang dimaksud adalah meninggal dunia, atas permintaan sendiri, perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini, dan dinilai tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya. Penelitian tahun I ini bermaksud mengetahui bagaimana Akseptabilitas Substantif *Peraturan Batas Usia Pensiun PNS* itu di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta. Ketentuan yang paling tinggi tingkatannya (UU) bermakna perubahan tidak bisa dilakukan dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya, seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan sebagainya. Untuk merubah atau membuat keputusan dengan "melawan" ketentuan BUP tersebut diperlukan ketentuan lain minimal setingkat dengan UU. Selain ketentuan BUP yang 58 tahun itu, pasal 90 UU No. 5 Tahun

2014 itu juga menentukan 2 pengecualian yaitu BUP untuk Pejabat Pimpinan Tinggi 60 tahun dan BUP pejabat fungsional ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (lain) yang berlaku.

Akibat adanya variasi tersebut di atas maka dimungkinkan munculnya *ketidak-harmonisan suasana hati* yang dialami PNS, manakala mereka membandingkan dan menilainya sebagai bentuk *diskriminasi* oleh si perancang dan pembuat kebijakan BUP tersebut. Suasana yang tidak harmonis ini lebih sering bersifat *latent* daripada terbuka, karena doktrin umum birokrasi yang mengharuskan setiap PNS taat pada peraturan per-UU-an yang berlaku. Namun demikian secara substansial sudah pasti mempengaruhi perilaku produktif PNS yang bersangkutan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Berdasarkan latar belakang inilah maka ide penelitian dan penyusunan model implementasi peraturan BUP ini dikembangkan. Adapun rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah karakteristik akseptabilitas substantif peraturan BUP PNS Pemerintah Kota Yogyakarta berdasar UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?
2. Apabila peraturan BUP PNS itu dianggap sebagai sebuah kesepakatan yang telah *given*, sehingga tidak boleh lagi dirubah, bagaimanakah strategi yang tepat diberlakukan sehingga mampu meningkatkan produktivitas organisasi pemerintah? Sebaliknya, apabila peraturan BUP dalam UU ASN itu dianggap sebagai sesuatu kesepakatan regulatif yang dinamis, dalam arti masih boleh dirubah, direvisi, disempurnakan atau disesuaikan dengan tuntutan perubahan kondisi lingkungan, kelompok sasaran serta kebutuhan nyata di lapangan, maka strategi apa yang tepat digunakan untuk menyempurnakan ya?

METODE

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan *mix methods analysis*, yaitu perpaduan antara metode penelitian survai dengan metode analisis deskriptif kualitatif.

Populasi penelitian ini adalah seluruh PNS non-guru di lingkungan organisasi pemerintah Kota Yogyakarta tahun 2014, sebesar 4.184 orang. Pengambilan sampel dilakukan secara *propotionate stratified random sampling* sebesar 186 orang. Pengumpulan data penelitian ini dilakukan menggunakan teknik menyebar daftar pertanyaan (kuesioner) kepada sejumlah sampel di atas. Selanjutnya, untuk data yang tidak mungkin dikumpulkan melalui daftar pertanyaan, pengumpulannya dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara secara langsung dengan informan, serta telaah dokumen-dokumen yang tersedia. Ketiga-tiganya kemudian dipadukan sebagai sarana *crosscheck* validitas data yang terkumpul.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini dibedakan ke dalam 2 kelompok, yaitu temuan yang terkait dengan konten normatif BUP dalam UU No. 5 tahun 2014 dan karakteristik lingkungannya – terutama akseptabilitas substantif di lapangan – yang menjadi sasaran utama penelitian ini.

Norma BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014

Konsep yang Terlampaui Operasional: Menutup ruang diskresi pemecahan masalah

Regulasi BUP yang dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 merupakan kebijakan publik level negara. Proses penyusunan hingga ratifikasinya tidak hanya melibatkan lembaga *executive* (pemerintah) saja, tetapi juga melibatkan DPR sebagai lembaga *legislative* yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan level negara ini mengikat semua warga di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia. Oleh karena itu menuntut sifat yang general, mayor, konseptual dan strategis di tingkat nasional. Dengan kata lain kebijakan ini lebih banyak menuntut format regulasi dan definisi konsep dengan tingkatan abstraksi yang tinggi daripada format teknis operasional yang spesifik. Fakta temuan penelitian ini menunjukkan bahwa rumusan regulasi BUP dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 ini terlampaui operasional dan terlampaui teknis. Pasal 90 UU itu mengatur BUP dengan cara *sangat teknis* – sampai dengan menyebut angka BUP secara definitif, yaitu : 58 (lima puluh delapan) tahun bagi *Pejabat Administrasi*, 60 (enam puluh) tahun bagi *Pejabat Pimpinan Tinggi* dan sesuai dengan ketentuan peraturan per-UU-an bagi *Pejabat Fungsional*. Format pengaturan yang definitif bagi Pejabat Administrasi dan Pejabat Pimpinan Tinggi dalam UU ini *kurang tepat*, karena menutup peluang *diskresi* untuk penyelesaian persoalan khusus atau unik dan persoalan-persoalan lain yang *unpredictable* dan membutuhkan ketentuan di luar batas definisi konsep ketentuan tersebut. Oleh karena itu pasal ini berpotensi memunculkan masalah implementasi di lapangan dan mendorong munculnya pelanggaran terhadap substansi pasal 90 itu sendiri.

Dibandingkan dengan UU No. 8 Tahun 1974 yang digantikannya, norma BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014 menggunakan batasan yang lebih ketat dan lebih operasional. Batasan yang lebih ketat ini membuat ketentuan itu bisa langsung dilaksanakan tanpa harus menunggu terbitnya peraturan pelaksanaannya. Namun format itu memberikan ruang gerak yang lebih terbatas bagi para pelaksanaannya, yaitu ketika mereka harus membuat keputusan yang “berbeda” dengan definisi ketat aturan UU itu. Di satu sisi ketentuan hukum yang ketat ini menciptakan kepastian hukum yang seragam dan mudah dilaksanakan, namun di sisi lainnya sistem regulasi menjadi tidak *flexible*. Mandul ketika menghadapi kasus unik, di luar prediksi para pembuat kebijakan publik itu. Pola pengaturan yang detail dalam UU itu tidak memberikan keleluasaan bagi pejabat pelaksanaannya di lapangan untuk mengambil keputusan khusus (*discretion*) bilamana harus mengatasi persoalan publik yang membutuhkan penanganan khusus pula. Rumusan definitif ketat tentang BUP bisa ditemukan dalam Pasal 87 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2014 – dibandingkan dengan Pasal 23 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1974 sebagai berikut :

Pasal 87 – UU No. 5 Tahun 2014:

(1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Atas permintaan sendiri;
- 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.

Pasal 23 – UU No. 8 Tahun 1974 :

(1) Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat, karena:

- f. Permintaan sendiri;
- g. Telah mencapai usia pensiun;
- h. Adanya penyederhanaan organisasi Pemerintah;
- i. Tidak cakap jasmani atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Perhatikan tidak digunakannya kata "*dapat*" dalam pasal 87 UU No. 5 Tahun 2014 tersebut. Bandingkan hal yang sama dengan pasal 23 UU No. 8 Tahun 1974 tersebut. Dalam pasal 23 UU No. 8 Tahun 1974 itu didapati ketentuan yang sifatnya pilihan (*option*). Penggunaan kata "*dapat*" menunjukkan bahwa UU No. 8 Tahun 1974 itu masih memberikan alternatif keputusan lain yang dianggap perlu, yaitu bilamana ada pertimbangan yang lebih *urgent* pada tahap implementasinya.

BUP sebagai Standar Tunggal Pemberhentian PNS: Tidak berdampak langsung pada peningkatan efektivitas pelaksanaan tugas

Pasal 87 ayat (1) UU ASN menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan hormat karena 5 alasan, yaitu : (a) meninggal dunia; (b) atas permintaan sendiri; (c) mencapai batas usia pensiun; (d) perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; dan (e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Di antara alasan-alasan pemberhentian dengan hormat tersebut, alasan mencapai batas usia pensiun adalah satu-satunya alasan yang tidak terkait secara langsung dengan efektivitas pelaksanaan tugas pekerjaan PNS yang bersangkutan. Selanjutnya pada Pasal 90 BUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) huruf c itu ditentukan secara definitif 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Pejabat Fungsional. Dengan aturan definitif itu maka tertutup kemungkinan pemberlakuan BUP di luar ketentuan umur tersebut kecuali ditentukan lain dengan peraturan yang setingkat atau yang lebih tinggi. Minimal harus menggunakan PERPU atau UU yang lain. Selanjutnya, PNS yang tidak menduduki jabatan tertentu sebagai Pejabat Administrasi, Pejabat Pimpinan dan Pejabat Fungsional tidak diatur dalam UU ASN ini.

Aturan BUP itu tidak terkait secara langsung dengan efektivitas pelaksanaan tugas PNS karena faktor kemampuan SDM PNS dan efektivitas pelaksanaan tugas PNS itu tidak selalu berkorelasi langsung dengan faktor usia, namun lebih banyak ditentukan oleh faktor lain, seperti faktor kesehatan, faktor motivasi dan semangat kerja, dan lain sebagainya. Jadi bisa saja seorang PNS itu sudah mencapai BUP namun masih produktif, sebaliknya ada pula seorang PNS berusia relatif muda, masih jauh dari BUP namun sakit-sakitan sehingga tidak mampu lagi bekerja dengan baik. Oleh karena itu, dihadapkan pada persoalan seperti ini UU No. 5 Tahun 2014 itu akan menghadapi masalah implementasi. Ujung-ujungnya pelaksanaan peraturan BUP secara konsisten tidak berdampak pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan substansi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Namun hanya sekedar melaksanakan peraturan yang bersifat prosedural saja. Oleh karena itu peningkatan kinerja

organisasi pemerintahan (birokrasi) tidak bisa diharapkan dari pelaksanaan ketentuan BUP ini.

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

Regulasi BUP dalam Format UU Kurang Responsif terhadap Dinamika Persoalan

Regulasi BUP bagi PNS dalam UU No. 5 Tahun 2014 ini tergolong sedikit. Substansinya hanya termuat dalam 3 pasal saja, yaitu pasal 87, 90 dan 91. Bila dibandingkan dengan UU yang digantikannya, yaitu UU No. 8 Tahun 1974 tentang *Pokok-pokok Kepegawaian* – dan perubahannya – porsi tersebut sudah jauh lebih besar. Namun, besarnya porsi tersebut tidak menunjukkan perluasan substansi yang diaturnya, namun “hanya” berisi penjabaran ketentuan BUP menjadi lebih detail. Singkatnya, pasal 90 dan 91 itu hanya merupakan pelengkap untuk pelaksanaan pasal 87 saja.

Selanjutnya, dipadu dengan tingkat *abstraksi definisi konsep* yang digunakannya (sangat operasional) maka perpaduan ini berkonsekuensi memunculkan *potensi masalah* di tingkat implementasi. Bandingkan dengan norma BUP dalam UU No. 8 Tahun 1974. Pada pasal 23 UU No. 8 Tahun 1974 itu jelas terlihat bahwa BUP tersebut *tidak diatur secara rinci*. Pada pasal-pasal lain dan penjelasannya juga tidak ditemukan perinciannya. Satu-satunya pasal dalam UU itu yang relevan dan merupakan kelanjutan dari norma BUP pasal 23 tersebut adalah pasal 36. Secara lengkap berbunyi : *"Perincian tentang hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 35 Undang-undang ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan"*. Singkatnya, format regulasi BUP yang terkandung dalam UU No. 8 Tahun 1974 itu memiliki tingkat abstraksi yang tinggi. Pola pengaturan BUP seperti ini memiliki keunggulan *inherent* di dalamnya, yaitu tidak mudah *usang* atau *ketinggalan jaman* karena lebih mampu menyesuaikan diri dengan dinamika, perubahan bentuk dan struktur permasalahan yang disasar melalui fleksibilitas peraturan pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden atau peraturan pelaksanaan yang lainnya). Peraturan pelaksana UU itu dibuat belakangan, dan sekaligus bisa berfungsi sebagai instrumen untuk merespon munculnya variasi masalah yang *unpredictable* di lapangan tanpa melanggar pasal, semangat dan tujuan UU itu. Disamping itu, peraturan pelaksana UU itu juga bisa dijadikan instrumen untuk memenuhi kelengkapan pemecahan masalah sesuai kebutuhan yang merupakan bagian integral dari dinamika, bentuk dan pola *unpredictable problem* pada saat penyusunan UU tersebut.

Regulasi BUP dalam Bentuk UU : Sulit dilakukan amandemen

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa UU itu adalah salah satu bentuk *kebijakan publik level negara*, dimana proses penyusunan hingga ratifikasinya tidak hanya

melibatkan lembaga *executive* saja, tetapi juga melibatkan DPR sebagai lembaga *legislative*. Ditinjau dari aspek proses penyusunannya, penyusunan UU jauh lebih rumit dibandingkan dengan proses penyusunan kebijakan bentuk lainnya. Hal demikian berlaku juga untuk proses penyusunan berbagai bentuk amandemen, seperti revisi, terminasi ataupun restrukturisasi UU. Sebaliknya, penyusunan peraturan pelaksana UU, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres) dan/atau peraturan pelaksana lainnya *jauh lebih sederhana*, karena hanya perlu *melibatkan unsur kekuasaan eksekutif saja*. Jadi dikaitkan dengan temuan penelitian ini, substansi peraturan BUP yang telah dirumuskan secara terperinci dalam UU No. 5 Tahun 2014 itu – bilamana membutuhkan perubahan – maka proses perubahannya akan jauh lebih sulit dilakukan dan membutuhkan waktu dan tenaga lebih besar karena harus melibatkan unsur eksekutif dan legislatif (DPR) secara bersamaan. Selanjutnya, terdapat pula kemungkinan hambatan lain, berupa kemungkinan "benturan" kepentingan yang lebih besar antara unsur birokrasi (pemerintah) dan non-birokrasi – terutama DPR. Pengalaman selama empat puluh tahun (1974 – 2014) telah membuktikannya. Implementasi peraturan BUP dalam UU No. 8 Tahun 1974 itu tidak banyak menemui persoalan yang berarti. Norma BUP yang sangat umum dalam UU No. 8 Tahun 1974 justru sangat menguntungkan. Walau peraturan BUP dalam UU itu dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Kepres) dan Peraturan Menteri (Permen), maksud, tujuan serta semangat regulatif dalam UU No. 8 Tahun 1974 itu tetap terjaga.

Norma Regulasi BUP Tidak Terkoordinasi, Tidak Terintegrasi dan Overlap

Paling tidak, terlihat 3 pola permasalahan yang perlu dicatat terkait dengan aturan BUP PNS sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 2014 itu, yaitu : (a) Penyusunannya yang tidak terintegrasi, (b) Terdapat overlap pengaturan BUP di tingkat UU, dan (c) Pengaturan BUP kebanyakan bersifat *ad hoc* yang dipermanenkan – hasil perpanjangan aturan utama. Sementara itu UU No. 5 Tahun 2014 tidak khusus ditujukan untuk mengatasi persoalan tersebut.

Selain diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 masih ada beberapa UU lain yang juga mengatur BUP ini. Artinya, secara langsung ataupun tidak langsung BUP PNS di Indonesia selama ini diatur dengan peraturan ganda (overlap). Sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 2014 BUP PNS – dalam UU itu PNS dikategorikan sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara – telah diatur dalam beberapa UU, namun masing-masing tidak saling berhubungan. Ketika dicermati secara lebih dalam diktum "menimbang" dan "memperhatikan" semua UU yang mengatur obyek BUP PNS itu ternyata semuanya tidak memasukkan unsur keterkaitan atau kebersamaan mengatur (*juncto*). Hal ini menunjukkan bahwa proses penyusunan regulasi/peraturan BUP PNS tersebut selama ini tidak terkoordinasi sehingga tidak membentuk satu kesatuan sistem regulasi yang terintegrasi. Substansinya overlap satu sama lain. Selanjutnya menjadi tidak jelas terlihat dimana posisi UU ASN ini dalam sistem regulasi BUP di Indonesia. Apakah UU ASN ini menjadi UU pokok (*lex generalis*) yang berfungsi memayungi UU yang lain, ataukah UU ASN ini hanya sekedar aturan pelengkap saja.

UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian – sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 – UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 3/2006 tentang Peradilan Agama, UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi merupakan contoh produk

proses legislasi yang tidak terpadu. Legislasi ke 5 UU tersebut seolah-olah berjalan sendiri-sendiri untuk mencapai tujuan sektoralnya masing-masing, tanpa memperhatikan kepentingan sektor lainnya.

Biasanya persoalan ketidakterpaduan penyusunan UU yang menyangkut pemberhentian ASN ini tidak dianggap sebagai persoalan ketika tidak ada pihak yang dirugikan atau pihak yang mempersoalkan. Namun bilamana pada suatu saat ada pihak yang merasa dirugikan, mempersoalkan dan menuntut secara hukum, misalnya mengajukan judicial review ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi – dan menang/dikabulkan – maka hal ini baru disadari menjadi persoalan yang berimplikasi luas. Masih bisa diingat kasus pemberhentian dan pengangkatan Jaksa Agung Hendarman Supanji tanpa Surat Keputusan Presiden (Keppres) pada kabinet Indonesia Bersatu jilid I dan II pada tahun 2009. Hal itu baru menjadi persoalan ketika dituntut oleh Mantan Menteri Hukum dan HAM Yusril Izha Mahendra ke MK dan kemudian dikabulkan. Kalau dulu kasus ini tidak segera "ditutup secara politis" dan tidak direspon masyarakat dengan sikap yang apologize maka persoalan yang ditimbulkannya menjadi sangat luas dan berpenetrasi ke semua aspek kehidupan masyarakat. Keabsahan semua keputusan yang pernah dibuat oleh Jaksa Agung tanpa Keppres tersebut – berikut semua aktivitas pelaksanaannya – menjadi tidak sah pula (illegal).

Penyusunan kebijakan publik level UU yang tidak terintegrasi mengisyaratkan kepentingan-kepentingan publik yang diperjuangkan melalui UU itu dipersepsikan bersifat independen dan tidak terkait satu sama lainnya oleh para legislatornya. Padahal di dalam persepsi itu selalu terkandung asumsi yang mengkonstruksinya. Sementara itu keberadaan asumsi dalam persepsi itu tidak selalu benar dalam kenyataan empiris. Kalaupun benar, kebenarannya tidak selalu permanen. Bisa sangat dinamis, bisa berubah dari waktu ke waktu. Dengan kata lain dalam kenyataan empiris independensi absolut kepentingan publik sektor yang satu dengan sektor yang lain itu tidak pernah ada di lapangan. Hanya soal waktu saja yang menjawabnya, kapan dependensi antar sektor itu terungkap. Lazimnya ketika dipendensi itu tidak diakomodasi dalam UU, maka ketika terungkap, sudah berubah bentuk menjadi masalah pelanggaran hukum yang nyata di masyarakat.

Akseptabilitas Peraturan BUP PNS Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014

Preferensi PNS tentang Batas Usia Pensiun

Sebagian terbesar responden (51 %) memilih 58 tahun sebagai norma BUP terbaik (*ideal*) menurut versi mereka. Hal ini bermakna bahwa *akseptabilitas substantif* terhadap ketentuan itu tinggi, namun tidak *extreme*. Disamping karena tidak ada nuasa penolakan yang menyolok, jawaban sebesar 49 % sisanya tidak bersifat oposisi terhadap ketentuan BUP itu, namun lebih bersifat menambahi (*complementary*). Kesemuanya tersebar ke dalam 3 kategori, sebagai berikut :

1. Pilihan BUP yang lebih rendah dari 58 tahun ada 24 %, terdiri dari pilihan 56 tahun ada 16 % dan kurang dari 56 tahun ada 8 %.
2. Pilihan BUP yang lebih tinggi daripada ketentuan 58 tahun ada 19 %. Terdiri dari pilihan 60 tahun ada 18 % dan pilihan 62 tahun 1 %. Sementara itu tidak ada responden yang memilih BUP lebih dari 62 tahun – opsi lain yang ditawarkan adalah 64 tahun, 66 tahun, 68 tahun dan seterusnya.
3. Yang sangat menarik adalah terdapatnya fakta yang menunjukkan ada 6 % responden

memilih opsi BUP tidak perlu diatur secara ketat. Dari 6 % responden itu kebanyakan mereka memberi argumentasi senada, yaitu : Sebaiknya BUP ditentukan pemerintah secara longgar, agar bisa diperpanjang sesuai kebutuhan instansi dan keputusan pensiun itu diserahkan kepada PNS yang bersangkutan.

Pilihan BUP yang berbeda dari ketentuan dalam UU ASN kebanyakan masih berada di sekitar 58 tahun itu juga, yaitu 56 tahun (16 %) dan 60 tahun (18%). Pilihan selain itu (kurang dari 56 tahun dan lebih dari 62 tahun) terlalu kecil untuk layak ditindak-lanjuti. Jadi perbedaan keinginan responden dengan aturan kebijakan yang sudah diambil tidak terlampau besar. Fenomena ini mengisyaratkan adanya keinginan diberlakukannya *fleksibilitas terbatas* peraturan BUP di dalam range 56 – 60 tahun yang disesuaikan dengan kebutuhan instansi dan preferensi individu PNS yang bersangkutan.

Pilihan responden cenderung ke arah BUP lebih tinggi – dibandingkan dengan yang ke arah lebih rendah – daripada aturan UU ASN yang sudah diberlakukan. Hal ini mengindikasikan bahwa ada keinginan mereka untuk memperpanjang BUP lebih lama daripada 58 tahun. Hal ini berarti pula potensi untuk intensifikasi SDM PNS di lokasi penelitian masih sangat terbuka. Keinginan meninggalkan struktur birokrasi secara lebih awal (pensiun) di kalangan PNS "*lebih lemah*" dibanding dengan keinginan mereka untuk terus bekerja (lebih lama) dalam struktur birokrasi. Tinggal sekarang bagaimana manajemen ASN menangkap fenomena ini dan meresponnya dengan program-program pendayagunaan aparatur negara yang lebih intensif.

Alasan Kesetujuan atas Kebijakan Perpanjangan BUP

Sebagaimana dibahas dalam *Kajian Pustaka* ada banyak motivasi yang melatar-belakangi sikap seseorang menerima kebijakan semacam perpanjangan BUP ini, diantaranya adalah : pandangan subyektif bahwa diri mereka masih mampu bekerja, mereka masih ingin bekerja, mereka ingin memberikan kontribusi pada negara, mereka ingin diperlakukan lebih adil dibandingkan dengan PNS lain dengan BUP lebih lama, dan sebagainya. Kajian teoritis tersebut kurang-lebih sejalan dengan preferensi responden ketika diajukan pertanyaan terkait dengan alasan kesetujuan mereka terhadap kebijakan perpanjangan BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014.

Data kuantitatif memperlihatkan berbagai alasan yang dipilih responden. Ada 3 alternatif jawaban, yaitu (a) Menguntungkan PNS, (b) Menguntungkan Negara/Pemerintah dan (c) Meningkatkan Karier PNS secara lebih baik. Sementara itu jawaban (d) lain-lain – yang bersifat terbuka – tidak ada yang mengisi (dibiarkan kosong). Jawaban semua responden tentang alasan kesetujuan mereka tersebut mengisyaratkan *kepentingan pribadi PNS lebih mengedepan daripada kepentingan negara/pemerintah*. Walaupun ke 3 jawaban tersebut bisa saling melengkapi, artinya menguntungkan PNS tidak selalu merugikan negara, menguntungkan negara/pemerintah tidak selalu merugikan PNS, dan meningkatkan karier PNS secara lebih baik sama artinya dengan menguntungkan PNS yang bersangkutan dan sekaligus menguntungkan negara/pemerintah, namun dari data ini terlihat mana yang lebih dikedepankan responden. Dengan kata lain data tersebut lebih banyak menggambarkan prioritas kepentingan mana yang lebih dinomorsatukan oleh responden. Apakah kepentingan individu ataukah kepentingan negara/pemerintah yang lebih diprioritaskan/dinomorsatukan terkait dengan kesetujuannya pada kebijakan perpanjangan BUP itu.

Jadi ada *warning* disini, terkait dengan kebijakan perpanjangan BUP itu negara/pemerintah harus waspada terhadap efektivitas sasaran akhir kebijakan ini. Bisa jadi kebijakan perpanjangan BUP itu hanya dijadikan sebagai kendaraan atau instrumen individu PNS yang bersangkutan untuk meningkatkan keuntungan – terutama keuntungan ekonomi – nya saja. Sementara peningkatan produktivitas untuk kepentingan negara/pemerintah/publik diabaikan. Padahal peningkatan produktivitas untuk kepentingan negara/pemerintah itulah yang menjadi sasaran utama kebijakan ini.

Mengenai sikap PNS yang lebih mengedepankan kepentingan individu daripada kepentingan negara/pemerintah ini terungkap pula dalam interpretasi atas saran yang mereka ajukan. Walaupun persentasenya kecil (9 %), terdapat gagasan/saran/keinginan/aspirasi yang menyarankan bahwa sebaiknya BUP disesuaikan dengan permintaan PNS yang bersangkutan. Lebih lanjut, untuk ranah yang lebih luas (ranah kebutuhan instansi), ada pula gagasan yang merekomendasi bahwa sebaiknya BUP itu ditentukan pemerintah secara longgar, bisa diperpanjang sesuai dengan kebutuhan instansi (23 %).

Akseptabilitas Berkorelasi dengan Tingkat Kepatuhan PNS pada Aturan Hukum

Ketika diajukan pertanyaan yang bernuasa kesetujuan responden terhadap peraturan perpanjangan BUP dari 56 ke 58 tahun untuk Pejabat Administrasi, kebanyakan di antara mereka yang dikategorikan setuju ada 72 % – terdiri dari jawaban *sangat setuju* (17%) dan *setuju* saja (55 %). Sementara itu responden yang menjawab *tidak setuju* hanya 27 % saja. Tidak ada responden yang tidak menjawab pertanyaan ini. Komposisi jawaban responden yang seperti itu secara logis menunjukkan korelasi erat antara variabel *akseptabilitas* dengan *preferensi PNS tentang BUP* yang berada pada *range* 56 – 60 tahun sebagaimana temuan 1 penelitian ini. Fenomena ini menegaskan kembali bahwa sistem nilai birokrasi yang hierarkhis dan kepatuhan PNS pada aturan hukum di lokasi penelitian sangat tinggi. Hal ini sejalan dengan sistem nilai yang dianut dan dilestarikan dalam kehidupan birokrasi pada umumnya. Setiap insan birokrasi "*ditakdirkan*" harus patuh dan taat pada aturan hukum yang berlaku dan melaksanakannya, bukan mencari kelemahan aturan hukum itu sendiri – apalagi menolak atau tidak menyetujuinya. Jadi secara normatif (*legalistic-formalistik*) maupun empiris substansial kebijakan perpanjangan BUP tersebut telah diterima oleh kelompok sasarannya. Fenomena ini menjadi pertanda besarnya dukungan aparat birokrasi tersebut pada tahap implementasinya nanti.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

1. Ada 3 pola masalah yang ditemukan dalam sistem peraturan BUP PNS sebelum lahirnya UU No. 5 Tahun 2014 itu, yaitu (a) norma regulasi BUP tidak terkoordinasi dengan baik, (b) tidak terintegrasi dan sebagian overlap dengan UU lain dalam mengatur BUP sebagai obyek yang sama, dan (c) regulasi BUP kebanyakan bersifat ad hoc yang dipermanenkan – hasil perpanjangan aturan utama. Sementara itu UU No. 5 Tahun 2014 tidak ditujukan untuk mengatasi persoalan tersebut. Oleh karena itu substansi permasalahan tersebut masih ada sampai saat ini.
2. Terkait dengan konten regulasi BUP dalam UU No. 5 tahun 2014 disimpulkan bahwa

rumusan yang digunakan sebagian terlampaui definitif, operasional dan terlampaui teknis. Format pengaturan di tingkat UU yang seperti itu kurang tepat, karena menutup peluang diskresi untuk penyelesaian persoalan unik dan persoalan-persoalan lain yang unpredictable pada saat UU itu disusun. Format ini berpotensi memunculkan masalah implementasi di lapangan dan mendorong munculnya pelanggaran terhadap substansi aturan itu sendiri.

3. Substansi rasional hubungan kausal yang digunakan dalam peraturan BUP itu sebagian besar tidak terkait langsung dengan efektivitas pelaksanaan tugas PNS yang professional. Variabel kemampuan professional PNS dan efektivitas pelaksanaan tugas PNS itu tidak selalu dipengaruhi langsung oleh faktor usia, namun banyak faktor lain yang lebih menentukan, seperti faktor kesehatan, motivasi dan semangat kerja. Oleh karena itu penegakan peraturan BUP sebagai standar tunggal secara konsisten tidak akan berdampak pada peningkatan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas PNS yang ada, namun hanya sekedar ritual melaksanakan aturan formal yang bersifat prosedural saja. Oleh karena itu peningkatan kinerja organisasi pemerintahan tidak bisa diharapkan dari pelaksanaan ketentuan BUP dalam UU ASN ini. Pelaksanaan ketentuan BUP ini sebagai standar tunggal justru bisa contra-productive dalam meningkatkan profesionalisme PNS di Indonesia. Pertanyaan apa urgensi ditetapkannya BUP secara definitif dalam UU itu tidak terjawab dalam penelitian ini. Persoalan yang disasar oleh perubahan BUP dalam UU itu juga tidak jelas.
4. PNS di lokasi penelitian memiliki tingkat akseptabilitas kebijakan perubahan BUP yang tinggi. Namun memiliki karakteristik yang khas, yaitu karena sejalan dengan kepentingan pribadi PNS yang bersangkutan. Sementara itu kepentingan negara/pemerintah di nomorduakan.
5. Ada keinginan responden untuk memperpanjang BUP lebih lama daripada 58 tahun. Hal ini berarti pula potensi untuk intensifikasi SDM PNS di lokasi penelitian masih sangat terbuka. Keinginan meninggalkan struktur birokrasi secara lebih awal (pensiun) di kalangan PNS "lebih lemah" dibanding dengan keinginan mereka untuk terus bekerja (lebih lama) dalam struktur birokrasi. Fenomena ini bisa dibaca sebagai momentum yang baik bagi manajemen ASN sekarang untuk meresponnya dengan program-program pendayagunaan aparatur negara yang lebih intensif.
6. Sebaliknya, ada warning disini, terkait dengan kebijakan perpanjangan BUP itu. Negara/pemerintah harus waspada terhadap bentuk efektivitas sasaran akhir kebijakan ini. Bisa jadi kebijakan perpanjangan BUP itu hanya dijadikan sebagai instrumen individu PNS tertentu untuk meningkatkan keuntungan – terutama keuntungan ekonomi – nya saja. Sementara peningkatan produktivitas untuk kepentingan negara terabaikan. Padahal peningkatan produktivitas untuk kepentingan negara itulah yang menjadi sasaran utama kebijakan ini.

Saran

Ada 2 saran strategis yang akan dikembangkan berdasarkan hasil penelitian ini :

1. Pertama, dengan asumsi peraturan BUP dalam UU No. 5 Tahun 2014 itu sebagai sebuah kesepakatan yang "tidak boleh" dirubah lagi, maka langkah strategis yang bisa diambil para pelaksananya adalah menjadikan peraturan BUP itu sebagai acuan utama segala bentuk kebijakan SDM PNS di lingkungannya. Walaupun demikian, langkah ini mengandung risiko tidak terwujudnya peningkatan produktivitas PNS secara maksimal.

Strategi ini merupakan langkah terbaik namun menuntut penyesuaian internal berbagai aspek untuk meminimalisir risiko tersebut. Oleh karena itu diperlukan kreativitas terbatas dalam *framework* UU itu. Strategi ini akan dikembangkan lebih lanjut sebagai bagian dari tugas lembaga eksekutif. Contoh kreativitas upaya meminimalisir risiko dalam penerapan peraturan BUP itu antara lain : Melaksanakan aturan BUP itu dengan taat aturan dan langsung menindak-lanjutnya dengan pengangkatan sebagai PPPK. Strategi ini khusus ditujukan bagi PNS yang pensiun namun kompetensinya masih dibutuhkan dan memenuhi syarat diangkat menjadi PPPK. Jadi hanya PNS tertentu saja – yang lulus uji kompetensi – yang bisa memperpanjang masa pengabdiannya dalam jabatan birokrasi. Pemerintah harus segera menyusun lembaga uji kompetensi yang benar-benar berkualitas tinggi dan independen untuk mendukung pelaksanaan sistem regulasi ini.

2. Kedua, dengan asumsi bahwa peraturan BUP dalam UU ASN itu merupakan satu kesepakatan regulatif yang dinamis – sehingga masih terbuka untuk perubahan, masih terbuka untuk direvisi, disempurnakan atau disesuaikan dengan perkembangan kondisi lingkungan, kelompok sasaran dan kebutuhan nyata di lapangan – maka saran strategis berdasarkan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut : Untuk mengatasi berbagai persoalan akibat dari sistem regulasi BUP yang belum terkoordinasi dengan baik, persoalan overlap pengaturan dengan UU lain yang juga mengatur BUP, dan sebagainya perlu dilakukan rekonstruksi sistem regulasi SDM PNS secara menyeluruh. Materi BUP PNS tidak boleh lagi menjadi obyek banyak aturan yang berdiri sendiri-sendiri. Namun harus diintegrasikan ke dalam satu sistem yang relatif independen. Oleh karena itu kedudukan UU ASN perlu di reposisi menjadi semacam UU Pokok yang memiliki domain semua ASN dalam arti luas (sesungguhnya) sehingga sifatnya menjadi lebih umum dan lebih strategis (*lex generalis*) daripada hanya sebagai UU khusus (*lex specialis*). Untuk itu makna konsep ASN juga perlu lebih diperluas. Tidak dibatasi hanya sebagai PNS dan PPPK saja. Pengertian ASN ini harus dimaknai sebagai aparatur sipil negara yang empiris – lebih lengkap dan lebih menunjukkan kenyataan. Dengan demikian hakim, polisi, jaksa, dan aparatur sipil negara yang lain juga masuk dalam lingkup regulasinya. Konsekwensinya UU Pokok ASN ini harus mengintegrasikan semua regulasi yang terkait dalam sistem peraturan yang selama ini tidak menjadi domain UU No. 5 Tahun 2014 ini.

Terkait dengan konten regulasi BUP dalam UU Pokok ASN nanti, rumusan yang dipergunakan tidak boleh terlampaui definitif, terlampaui operasional dan terlampaui teknis. Format pengaturan yang terlampaui definitif di tingkat UU seperti itu kurang tepat, karena menutup peluang *diskresi* untuk penyelesaian persoalan unik dan persoalan-persoalan lain yang *unpredictable* pada saat UU itu disusun. Namun format UU ini masih membutuhkan sejumlah peraturan pelaksana dan diskresi – bilamana diperlukan – dari pejabat birokrasi yang berwenang. Format regulasi seperti ini membuka peluang untuk memanfaatkan intelektual dan kreativitas penyelesaian masalah yang dimiliki oleh pejabat birokrasi di lapangan. Artinya supaya kompetensi para pejabat birokrasi tidak terkungkung terus-menerus dalam tirani aturan formalitas yang kadang-kadang hanya bersifat prosedural dan tidak produktif.

Terkait dengan substansi peraturan BUP dalam UU Pokok ASN itu nantinya, harus berorientasi pada tujuan meningkatkan kinerja ASN daripada sekedar formalitas penegakan hukum belaka. Oleh karena itu substansi rasional hubungan kausal antar variabel dalam UU

itu hendaknya terkait langsung dengan variabel efektivitas pelaksanaan tugas aparatur sipil negara yang professional.

Berlandaskan asumsi penelitian pada umumnya, bahwa tidak ada hubungan kausal tunggal dalam dunia nyata, maka penerapannya dalam kontek praktis juga tidak bisa dilakukan secara tunggal. Dalam kontek ini tingkat kemampuan professional PNS itu hampir selalu disebabkan oleh banyak faktor. Faktor usia hanya merupakan salah satunya saja. Masih banyak faktor lain yang juga menentukan tingkat kemampuan profesional PNS, seperti faktor kesehatan, motivasi dan semangat kerja. Oleh karena itu menjadikan BUP sebagai standar tunggal merupakan kebijakan yang tidak tepat. Berdasarkan pengalaman ini maka strategi yang feasible diterapkan ke depan adalah strategi menerapkan BUP bukan sebagai satu-satunya standar untuk pengambilan keputusan pensiun aparatur sipil negara. Standar kompetensi profesional ASN yang lain juga perlu diterapkan secara simultan untuk mencapai peningkatan kemampuan profesional yang lebih signifikan.

Bila, ada keinginan ASN untuk memperpanjang BUP lebih lama dari ketentuan maka hal ini harus diakomodasi. Karena hal ini berarti ada potensi untuk intensifikasi SDM. Sebaliknya, keinginan untuk meninggalkan struktur birokrasi secara lebih awal (pensiun) juga harus diakomodasi secara berimbang. Fenomena ini bisa dibaca sebagai momentum yang baik bagi manajemen ASN dewasa ini untuk menindak-lanjutnya dengan program-program pendayagunaan aparatur negara yang lebih intensif. Hal yang paling penting adalah peningkatan produktivitas untuk kepentingan negara itulah yang menjadi sasaran utama kebijakan ini, daripada sekedar melaksanakan aturan hukum formal saja. Demikianlah gagasan strategis yang bisa peneliti kemukakan. Kedua gagasan ini akan dikembangkan lebih lanjut melalui penelitian tahap ke II ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto (2006), *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Anderson, James E., (1979), *Public Policy-Making*., Second Edition, Holt, Rinehart and Winstone.
- A. Tashakkori & C. Teddie's (Ed.) Handbook of mixed methods in social and behavioral research (pp. 209 -240). Thousand Oaks, CA: Sage.
- B. Guy Peters, *Governance and Publik Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control ?*, (The Asia Pacific Journal of Public Administration Vol. 26, No.1 June 2004)
- Denhardt, Robert B., (1984), *Theories of Public Organization*., Brook/Cole Publishing Company, Monterrey, California.
- Dunn, William, N. (1981), *Public Policy Analysis : An Introduction*., Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliff, N.J.
- Dwiyanto, Agus dkk. (2006) *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.

- Dye, Thomas R. (2012)., *Understanding Public Policy.*, Publisher: Pearson; 14 edition (January 20, 2012).
- Encarna Valero and Gabriela Topa (2014), *Journal of Career Assessment*, November 2015; vol. 23, 4: pp. 677-685., first published on October 16, 2014
- Grindle, Merilee S. (ed), (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World.*, Princeton University Press, New Jersey.
- John, Charles O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy.*, Publisher: Brooks/Cole Pub Co; 3rd edition (January 1984)
- Kenzie Latham and Monica M. Williams (2015)., *Journal of Aging and Health*, December 2015; vol. 27, 8: pp. 1415-1442., first published on May 7, 2015
- Kansil, C.S.T. (2005). *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*. Bumi Aksara.
- Kerlinger, Fred N, (1990), *Asas-Asas Penelitian Behavioral.*, Gadjah Mada University Press, P.O. Box 14 Bulaksumur, Yogyakarta. Terjemahan dari *Foundation of Behavioral Research* Third Edition 1986, by Holt Rinehart and Winston.
- Lane, Frederick S. (ed), (1986), *Current Issues in Public Administration.*, St., Martin's Press, Inc. New York.
- Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier, (1983), *Implementation and Public Policy.*, Scott, Foresman and Company, United States of America.
- Peters, Guy B. (1986), *American Public Policy.*, Chatham House Publisherw, Inc, New Yersey.
- Ramlan Surbakti (1992), *Memahami Ilmu Politik.*, PT Gramedia Widayasarana Indonesia, Jakarta.
- Ripley., Randall B., (1985), *Policy Analysis in Political Science.*, Nelson-Hall Publishers nh., Chicago.
- Sugiyono (2008), *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D.*, Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Thoha, Miftah. (2007). *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Rajawali Pers.
- Wahab, Abdul Solichin., (1991), *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Yin, Robert K., (1989), *Case Study Research, Design and Methods.*, Newbury Park, California : Sage Publication, Inc.