

KONSEP KEADILAN DALAM SISTEM PROMOSI JABATAN: PENCARIAN MAKNA BERDASARKAN EVALUASI SUBSTANSI UU-ASN DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA SINGAPURA

CONCEPT OF JUSTICE IN THE PROMOTION SYSTEM: SEARCH FOR MEANING BASED ON LEGAL SUBSTANCE EVALUATION OF ASN ACT AND COMPARISON WITH SINGAPORE

Tedi Sudrajat

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

Dewi Kania Sugiharti

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung
Jalan Dipati Ukur Bandung
e-mail: dewisyifa@yahoo.com

(Diterima 22 Maret 2016, Direvisi 24 Mei 2016, Disetujui 3 Juni 2016)

Abstrak

Jabatan di pemerintahan memiliki fungsi strategis untuk mensinergikan kebijakan dengan tujuan organisasi. Implikasinya adalah penguatan terhadap pola pengisian jabatan yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja tertentu yang sesuai dengan tingkat dalam jabatan. Secara normatif, pengisian jabatan berkorelasi dengan metode promosi jabatan yang menurut UU-ASN terklasifikasi dalam 2 (dua) cara yaitu metode seleksi terbuka dan kompetitif serta metode seleksi berdasarkan pertimbangan dari tim penilaian kinerja PNS. Sampai dengan saat ini, kedua metode promosi jabatan ini masih mencari format yang tepat dan belum memiliki tolok ukur keberhasilannya. Untuk menjawab persoalan hukum dengan obyek promosi jabatan, maka tulisan ini dianalisis dengan pendekatan yuridis normatif menggunakan logika deduktif melalui penyajian bahan hukum secara comprehensive, all inclusive dan systematic. Dalam menganalisis bahan hukum, digunakan beberapa jenis interpretasi meliputi interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis terhadap UU-ASN dan peraturan organikanya. Dari hasil analisis diketahui bahwa dalam konteks hukum, mekanisme/prosedur hanyalah sebagai alat pencapaian, namun esensi hukum akan selalu berkorelasi dengan konsep keadilan dengan maksud menciptakan kedudukan berdasarkan Norma, Standar dan Kriteria yang proporsional. Seharusnya, promosi diarahkan pada prinsip keadilan yang netral melalui pertimbangan antara hak dan kewajiban. Pola ini dapat diadopsi melalui konsep promosi jabatan di Singapura, bahwa konsep keadilan harus mengkombinasikan pengembangan terhadap potensi dan promosi berdasarkan pola karier yang linier.

Kata kunci: jabatan, keadilan dan sistem promosi

Abstract

Position in government has a strategic function to synergize the policy with the goals of organization. The implication is strengthening the pattern of filling the positions that based on qualifications, competence, and certain performance levels in accordance with the positions. Normatively, filling positions correlate with the method of promotion that according to the ASN Act is classified into two methods, which are open and competitive selection method and selection method based on the recommendation of the assessment team. Until now, those two methods of promotion are still looking for the right format and do not have a benchmark of success. To answer the question of law relating with the object of promotion, this article analyzed using normative juridical approach with deductive logic through the presentation of legal materials in a comprehensive, all inclusive and systematic. In analyzing the legal materials, used some interpretations include interpretation of grammatical and systematic interpretation based on ASN act and organic regulation. Based on the analysis, in the context of law, mechanism / procedure merely as a means of attainment, but the essence of the law will always be correlated with the concept of justice with the intention of creating a balanced position based on norms, standards and criteria which are proportionate. Supposedly, promotions geared to the principle of fairness neutral via a balance between rights and obligations. This pattern can be adopted through the concept of promotion in Singapore, that the concept of justice must combine with the development of the potential and based on the linear career patterns.

Keywords: position, justice and promotion system

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan konsekuensi dari perubahan tatanan hukum, politik, ekonomi dan sosial yang terjadi sejak tahun 1998. Dalam perkembangannya, reformasi birokrasi menurut Hartini (2008) telah menjadikan awal timbulnya kesadaran akan pentingnya pengaturan tentang aparatur negara dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahan yang baik, guna perwujudan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Upaya pemerintah menata aparatur negara dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian), yang saat ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN).

UU-ASN merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdayaguna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari pada semangat reformasi. Adapun reformasi dimaknai sebagai pembenahan sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan. Dalam Peraturan MENPAN nomor PER/15/M.PAN/7/2009 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, disebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan SDM aparatur.

Guna merealisasikan reformasi, diperlukan pembenahan, baik internal maupun eksternal. Riyadi (2001) menjelaskan bahwa faktor internal berkaitan dengan perilaku administratif maupun perilaku organisasi. Adapun faktor eksternal menyangkut kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi. Terhadap ke-

duanya, terdapat hubungan kausalitas bahwa pembenahan bersifat internal akan berimplikasi pada cara pandang eksternal. Upaya sistematis yang dilakukan adalah melakukan pembenahan sistem internal kepegawaian, agar masyarakat memahami perubahan mekanisme kerja birokrasi sehingga meningkatkan kepercayaan atas pelaksanaan tugas umum pemerintahan.

Khusus mengenai faktor internal; sejak diberlakukannya UU-ASN, pemerintah banyak berupaya melakukan pembenahan terhadap perilaku administratif dan organisasi pada jabatan di level puncak (*top level bureaucrats*), level menengah (*middle level bureaucrats*), maupun level pelaksana (*street level bureaucrats*). Secara empiris, perilaku administratif dan organisasi dominan dipengaruhi oleh pejabat yang mengampu jabatan. Jabatan dalam konteks pemerintahan akan berkorelasi dengan kewenangan. Adapun kewenangan akan melegitimasi kekuasaan yang luarannya adalah kepentingan untuk merekrut organisasi agar selaras dengan sasarannya. Atas dasar itulah, jabatan menjadi sangat strategis untuk mencapai tujuan organisasi, melanggengkan kekuasaan dan karenanya sarat akan kepentingan. Media untuk mendapatkan jabatan dalam pemerintah melalui mekanisme promosi sebagaimana diatur dalam UU-ASN.

Berdasarkan UU-ASN, tingkatan jabatan dalam struktur organisasi terklasifikasi dalam Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), Jabatan Administrasi dan Jabatan Pengawas. Secara praktis, pembenahan dalam organisasi menimbulkan implikasi atas proses pengisian jabatan yang berbeda. Pasal 72 ayat (3) UU-ASN menyatakan bahwa Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah. Adapun Pasal 77 ayat (1) menyatakan bahwa penilaian kinerja PNS berada di bawah kewenangan Pejabat yang Berwenang pada Instansi Pemerintah masing-masing. Pasal 77 ayat (2), penilaian kinerja PNS sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PNS. Pasal ini jelas ditafsirkan bahwa prosesnya bersifat internal, berjenjang (*bottom up*) dan dapat tertutup. Adapun pada Pasal 108 UU-ASN menyebutkan bahwa untuk JPT utama, madya dan pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif. Dalam naskah akademik RUU-ASN (2014), keberadaan dari metode terbuka didasarkan pada persoalan untuk mengatasi praktik KKN dan menerapkan sistem merit.

Dalam perkembangannya, semangat keterbukaan dalam promosi jabatan menciptakan ragam kebijakan yang progresif, seperti halnya munculnya Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 145 Tahun 2014 tentang Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dan jabatan Administrasi (Pergub DKI No.145/2014). Pergub ini merupakan upaya pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk menciptakan keterbukaan informasi dalam proses seleksi dan menerapkan sistem terbuka terhadap setiap proses pengisian jabatan struktural dalam pemerintahannya.

Atas dasar perkembangan dalam membenahan faktor internal organisasi, maka banyak pihak menyatakan bahwa seleksi terbuka dalam promosi jabatan merupakan jawaban atas sistem pengisian jabatan, namun tidak sedikit pula yang menyatakan sebaliknya. Tidak perlu larut berdebat untuk menentukan mana yang lebih tepat di antara keduanya. Hal yang lebih mendasar justru mengetahui apakah sistem promosi jabatan yang diberlakukan saat ini sudah sesuai dengan semangat reformasi birokrasi dan telah menerapkan konsep keadilan sebagaimana diharapkan dalam hukum.

Untuk mengkonstruksikan persoalan promosi jabatan secara proporsional, maka penulis melakukan perbandingan dengan negara Singapura. Pilihan untuk melakukan perbandingan didasarkan atas pertimbangan bahwa *pertama*, Singapura merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki kemajuan ekonomi yang pesat, walaupun tidak memiliki sumber daya alam. Berdasarkan *The Global Competitiveness*

Report 2014-2015 World Economic Forum Geneva, Singapura berada pada peringkat 2 sedangkan Indonesia berada pada posisi 34; *kedua*, kemajuan Singapura dalam berbagai bidang di dorong oleh keberhasilan pemerintahannya dalam mengelola PNS yang efektif, efisien dan relatif bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Data dari *Political & Economic Risk (PERC)* yang dikutip dalam *Assian Intelligence; An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics (2015)* menyebutkan bahwa Singapura menduduki peringkat 1 dengan index 1,33 dalam Persepsi Korupsi di Asean, US dan Australia, sedangkan Indonesia berada dalam 15 (kedua terburuk) dengan index 8,09 (skala 1-10) dan *ketiga*, walaupun kepemimpinan di Singapura dikuasai oleh politisi dan PNS di Singapura hanya mengikuti kebijakan, namun menurut Meer (2015) tingkat korupsi sangat rendah dan kebijakan reformasi birokrasi berjalan dengan baik. Ketiga alasan diatas mengindikasikan bahwa sistem pembinaan PNS di Singapura dapat dijadikan perbandingan untuk menemukan *best practises* mengenai penerapan sistem merit dalam kaitannya dengan promosi jabatan PNS.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti mencoba untuk mengangkat permasalahan dalam penelitian ini melalui pertanyaan, yaitu *pertama* esensi UU-ASN terhadap promosi jabatan; *kedua* membandingkan konsep promosi jabatan dengan negara yang menerapkan sistem merit yaitu negara Singapura, guna mengadopsi *best practice*; dan *ketiga* konstruksi konsep keadilan dalam penerapan promosi jabatan berdasarkan hasil perbandingan dan evaluasi esensi UU-ASN.

Pembatasan kewenangan terhadap jabatan merupakan suatu bentuk pembatasan kekuasaan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini menurut Ridwan (2008) semakin kental setelah lahirnya adagium dari Lord Acton yaitu "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*". Dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat,

terkadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka wajar apabila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas, yang bertentangan dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan diskresi (*freies ermessen*) serta perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri agar sikap dan tindakannya baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Dalam Hukum Administrasi, hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subyek yang memerintah, dan warga masyarakat sebagai subyek yang diperintah. Hal ini selaras dengan yang disampaikan oleh Dicey (1915) bahwa *Administrative law determines (1) the constitution and the relations of those organs of society which are charged with the care of those social interests (interests collectifs) which are the object of public administration, by which term is meant the different representatives of society among which the State is the most important, and (2) the relation of the administrative authorities toward the citizens of the State.*

Penguasa dalam hal ini Pemerintah melaksanakan *bestuurzoorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara, dimana penguasa tersebut harus mempunyai wewenang. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal inipun dinyatakan oleh Wade dan Forsyth (1994) bahwa *“The primary purpose of administrative law, therefore, is to keep the power of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse”* (Tujuan dari Hukum Administrasi adalah untuk menjaga agar kekuasaan pemerintahan berada dalam batas-batas hukum yang melandasinya, sehingga dapat melindungi masyarakat dari perbuatan penyalahgunaan/pelampauan wewenang dari pemerintah).

Secara prinsipil, kewenangan tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur dan mengelola. Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Adapun wewenang menurut Busroh (1985) dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.

Keseluruhan pelaksanaan wewenang dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa ada wewenang pemerintah, tidak mungkin melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum. Adapun yang dimaksud organisasi pemerintah menurut Nugraha (2007) adalah keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah, baik wewenang intern maupun wewenang ekstern. Wewenang intern adalah pelaksanaan wewenang di dalam organisasi suatu badan administrasi negara. Sementara itu, yang dimaksud dengan wewenang ekstern adalah pelaksanaan wewenang pemerintah yang mempunyai daya kerja keluar, yaitu masyarakat dan/atau badan-badan diluar administrasi negara.

Secara konseptual, wewenang sebagai bagian dari kewenangan melekat di dalam jabatan. Menurut Logemann (1975), jabatan didefinisikan sebagai *“...lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”* Dari pengertian tersebut, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik. Dalam hal ini, jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan. Atas dasar

itu, maka jabatan diberi wewenang dan dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban. Sedangkan pejabat merupakan individu yang menduduki jabatan itu agar berjalan nyata atau kongkrit dan bermanfaat bagi negara. Jadi, menurut Basah (1997) jabatan yang dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban yang dilakukan oleh penjabatnya bersifat tetap, sedangkan penjabat selalu berganti-ganti. Hal ini bermakna, bahwa hanya sebagian dari pejabat adalah pegawai.

Dalam tataran praktik, di dalam negara berisi berbagai lingkungan jabatan ataupun lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Menurut Astawa (2008), lingkungan jabatan dalam organisasi dapat dibedakan dengan berbagai cara, yaitu:

1. Dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (yang disebut juga dengan jabatan organ negara atau jabatan lembaga negara) dan jabatan penyelenggara administrasi negara;
2. Dibedakan antara jabatan politik dengan bukan jabatan politik;
3. Dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggungjawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan jabatan yang secara tak langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik;
4. Dibedakan pula antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan yang secara tidak langsung melakukan pelayanan umum.

Berdasarkan kriteria tersebut, pengisian jabatan dapat dibedakan:

1. Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*);
2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*); dan
3. Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan.

Mendasari jabatan yang melekat disertai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum, maka setiap tindak pejabat harus dilakukan pengawasan. Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk

memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Karena itulah, setiap kebijakan yang telah diberlakukan perlu dilakukan pengawasan dalam rangka evaluasi kebijakan yang berdampak kedepannya.

Terkait dengan esensi jabatan, wewenang dan pembatasan kekuasaan, maka hukum hadir untuk memberikan pemahaman bahwa dalam pembentukan peraturan harus didasarkan pada konsep keadilan. Pada dasarnya, keadilan memiliki aneka ragam makna yang berimplikasi pada perbedaan definisi. Salah satu konsep keadilan dijabarkan oleh Rawls (1971) bahwa *Fairness* atau kepatutan dalam konsepsi keadilan lebih dimaksudkan sebagai penekan asas resiporitas (saling menguntungkan), tetapi tidak dalam arti *simple reciprocity* di mana distribusi kekayaan dilakukan tanpa melihat perbedaan-perbedaan objektif di antara anggota masyarakat. Keadilan dalam arti *fairness* tidak hanya memberikan peluang yang lebih banyak kepada orang-orang yang memiliki talenta atau kemampuan yang lebih baik untuk menikmati pelbagai manfaat sosial, melainkan keuntungan tersebut sekaligus juga harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung.

Bertolak dari itu, Rawls (1971) ingin membangun sebuah teori keadilan yang mampu menegakkan keadilan sosial dan sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara objektif khususnya dalam perspektif demokrasi. Teori keadilan dianggap memadai apabila dibentuk dengan pendekatan kontrak, di mana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua pihak yang bebas, rasional dan sederajat yang disebut Rawls sebagai *Justice as Fairness*.

Suatu konsep keadilan hanya secara efektif mengatur masyarakat apabila konsep keadilan tersebut dapat diterima secara umum. Oleh karena itulah, teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara *fair*.

Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif. Setidak-tidaknya terdapat dua konsekuensi logis terhadap penggunaan pendekatan ini. *Pertama*, tulisan ini akan selalu terkait dengan materi muatan perundang-undangan mengenai obyek promosi jabatan PNS. Materi muatan tersebut mengandung berbagai fungsi yang dipahami sebagai runtutan aktivitas yang dinormakan. *Kedua*, pendekatan ini memberikan teknik tertentu pada fungsi-fungsi tertentu yang dijalani dan diaplikasikan pada suatu konsep jabatan yang telah dinormakan, namun didalamnya terdapat nilai-nilai yang bersifat ideal yang memberikan implikasi hak dan kewajiban.

Secara operasional, pendekatan ini berorientasi pada perbandingan hukum dan pencarian konsep keadilan terhadap obyek promosi jabatan yang diberlakukan di Indonesia. Esensi jabatan akan dikaitkan dengan pola karier kepegawaian dan mengacu pada kesebandingan antara hak dan kewajiban. Analisis menggunakan logika deduktif yang disajikan secara kualitatif, dengan maksud untuk menelaah kebijakan promosi jabatan yang selaras dengan norma, teori dan doktrin serta aspek non hukum lainnya. Untuk menemukan makna hukumnya digunakan beberapa model interpretasi, baik secara gramatikal maupun sistematis.

PEMBAHASAN

Konsepsi Promosi Jabatan Pemerintahan Menurut UU-ASN

Pengisian jabatan selalu berhubungan dengan hukum administrasi yang keberadaannya dipengaruhi oleh faktor sejarah. Hal inipun berlangsung di Indonesia, dimana tujuan nasional yang tercantum dalam alinea

keempat Pembukaan UUD 1945 menjadi konsep awal dalam pembentukan sistem hukum yang tepat dalam proses administrasi. Dalam kaitan ini, pengembangan tugas negara diarahkan untuk tercapainya tujuan negara menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pemerintahan negara dan organisasi kepegawaian.

Untuk menjalankan fungsi organisasi, dibutuhkan pejabat untuk menjalankan jabatan. Menurut Logemann (1975), banyak metode yang dapat digunakan dalam pengisian jabatan, meliputi pewarisan, pengangkatan, pemilihan, pemangkuan karena jabatan (pada gabungan jabatan yang dipegang sekarang). Dalam segala keanekaragaman metode pengisian jabatan sungguh-sungguh pada dasarnya hanya ada dua pilihan yakni pengisian jabatan dibuat dengan menggantungkan pada persetujuan kehendak rakyat atau tidak tergantung pada kehendak rakyat. Adapun menurut Manan (2003), berdasarkan kriteria pertanggungjawaban, pengisian jabatan dapat dibedakan menjadi tiga yaitu, *Pertama*, pengisian jabatan dengan pemilihan; *Kedua*, pengisian jabatan dengan pengangkatan; dan *Ketiga*, pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan.

Dalam ranah eksekutif, setiap pegawai dilekatkan sebuah jabatan karena mereka di rekrut berdasarkan kebutuhan untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang ada dalam organisasi. Menurut Wursanto (1991), jabatan berkaitan dengan serangkaian pekerjaan yang akan dilakukan dan persyaratan yang diperlukan untuk melakukan tugas dan kondisi lingkungan di mana pekerjaan tersebut dilakukan. Didalam jabatan terkandung tugas-tugas (*duties*), tanggung jawab (*responsibility*), kemampuan manusia (*human ability*), dan standar unjuk kerja (*performance standard*).

Secara kelembagaan, dalam jabatan terdapat wewenang dan dilaksanakan dalam organisasi guna mencapai tujuan. Agar organisasi berjalan dengan baik, maka diperlukan asas-asas pengorganisasian yang meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan
Organisasi pemerintah diciptakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan untuk suatu jangka waktu tertentu. Oleh sebab itu di dalam penyusunan pengorganisasian aparatur pemerintah harus jelas kaitannya dengan tujuan yang ingin dicapai.
- b. asas pembagian tugas
Dalam pengorganisasian aparatur pemerintah tugas umum pemerintahan dan pembangunan perlu dibagi habis ke dalam tugas-tugas Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan aparatur pemerintah lainnya sehingga dapat dijamin selalu adanya tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Namun demikian hal ini tidak berarti bahwa suatu instansi pemerintah dapat melaksanakan sendiri tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya tanpa adanya kerjasama dengan instansi lain yang terkait. Sesuai dengan asas ini maka perlu adanya perumusan tugas yang jelas sehingga dapat dicegah duplikasi, benturan dan kekaburan. Sejalan dengan pengorganisasian keseluruhan aparatur pemerintah di atas, asas ini pun harus ditetapkan dalam pengorganisasian setiap organisasi pemerintah.
- c. asas fungsionalisasi
Dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus ada instansi yang secara fungsional paling bertanggung jawab. Dengan kata lain asas ini menentukan instansi atau satuan kerja mana yang secara fungsional paling bertanggung jawab atas suatu tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pada gilirannya asas ini akan menentukan mekanisme koordinasi dalam arti bahwa instansi atau satuan kerja yang fungsional paling bertanggung jawab tersebut berkewajiban untuk memprakarsainya.
- d. asas pengembangan jabatan fungsional
Penyusunan organisasi aparatur pemerintah hendaknya tidak hanya berorientasi pada pengembangan jabatan struktural saja melainkan juga kepada jabatan fungsional.
- e. asas koordinasi
Asas ini menekankan agar dalam penyusunan kelembagaan instansi pemerintah memungkinkan terwujudnya koordinasi yang mantap dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.
- f. asas kesinambungan
Asas berkesinambungan mengharuskan adanya pelembagaan dalam pelaksanaan dalam arti bahwa tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus berjalan terus-menerus sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat/pegawai tertentu.
- g. asas kesederhanaan
Sebagai alat untuk mencapai tujuan, maka organisasi harus secara mudah menggambarkan dengan jelas siapa/unit apa yang mengerjakan apa, bekerja dengan siapa dan dengan cara bagaimana. Untuk itu perlu dilaksanakan asas kesederhanaan dalam penyusunan organisasi.
- h. asas keluwesan
Asas keluwesan menghendaki agar organisasi selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan keadaan sehingga dapat dihindarkan kekakuan dalam pelaksanaan tugasnya.
- i. asas akordion
Dalam pengembangan organisasi sebagai dimaksud dalam asas keluwesan, asas akordion menentukan bahwa organisasi dapat berkembang atau menciut sesuai dengan tuntutan tugas dan beban kerjanya. Namun demikian pengembangan/penciutan suatu organisasi tidak boleh menghilangkan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan. Dalam kaitan ini, asas akordion memberikan kewenangan bagi pimpinan untuk membuat kebijakan didasarkan pada situasi kerja dan pembebanan kerja yang sesuai dengan kebutuhan.
- j. asas pendelegasian wewenang
Asas ini menentukan tugas-tugas apa

yang harus didelegasikan dan tugas-tugas apa yang masih harus dipegang pimpinan. Sebagai konsekuensi dari asas pelimpahan wewenang tersebut maka setiap unit yang menerima pelimpahan harus mampu melaksanakan wewenang dan tugas-tugas yang dilimpahkan serta harus mempertanggungjawabkan setiap pelaksanaan kewenangan yang melekat padanya.

k. asas rentang kendali

Dalam asas rentang kendali ini dimaksudkan agar dalam menentukan jumlah satuan organisasi atau orang yang dibawah oleh seorang pejabat pimpinan, diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan seorang pimpinan/atasan dalam mengadakan pengendalian terhadap bawahannya.

l. asas jalur dan staf

Ada beberapa cara yang digunakan untuk pengorganisasian instansi pemerintah. Namun demikian agar terdapat kejelasan antara tugas pokok dan penunjang, maka dalam pengorganisasian kelembagaan aparatur pemerintah digunakan asas jalur dan staf. Asas jalur dan staf adalah asas yang menentukan bahwa dalam penyusunan organisasi perlu dibedakan antara satuan-satuan organisasi yang melaksanakan tugas pokok instansi dengan satuan-satuan organisasi yang melaksanakan tugas-tugas penunjang.

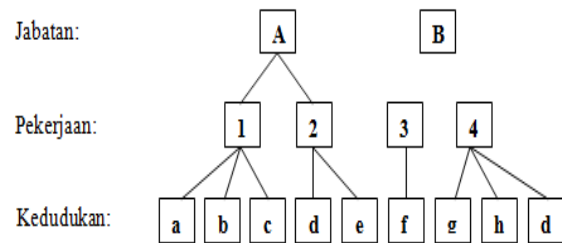
m. asas kejelasan dalam pembaganan

Asas kejelasan dalam pembaganan mengharuskan setiap organisasi pemerintah menggambarkan susunan organisasinya dalam bentuk bagan, agar setiap pihak yang berkepentingan dapat segera memahami kedudukan dan hubungan dari setiap satuan organisasi yang ada.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, asas menjadi dasar pemberlakuan tugas dan fungsi pemerintahan. Adapun pelaksana organisasi pemerintah adalah ASN, meliputi PNS dan PPPK. Keberadaan profesi PNS sebagai bagian dari ASN dikonstruksikan untuk memiliki dan melaksanakan kewenangan melalui media yang

dinamakan jabatan (*ambt*). Konsep jabatan inilah yang terkandung dalam UU-ASN yang dimaksudkan untuk menciptakan kesebandingan antara hak dan kewajiban bagi profesi PNS berdasarkan hubungan antara jabatan, pekerjaan dan kedudukan berdasarkan unit organisasi.

Bagan Hubungan jabatan dengan pekerjaan dan kedudukan pada suatu unit organisasi



Penempatan profil PNS yang tepat dalam hubungannya antara jabatan, pekerjaan dan kedudukan pada unit organisasi diistilahkan sebagai “*the right man on the right place*” (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, menurut Hartini (2008) terdapat dua hal yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Adanya analisis tugas jabatan (*job analisis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu.
2. Adanya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.

Hubungan antara jabatan pekerjaan dan kedudukan menciptakan pola karier secara berjenjang berdasarkan sistem merit. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU-ASN, Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada

kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Melihat pada luarannya, pendekatan sistem merit akan selalu mengarahkan pada pembentukan karakter SDM Aparatur yang memiliki kompetensi, kapabilitas, intelektualitas dan mental yang mendukung. Keempat unsur ini dapat menjadi tolok ukur keberhasilan pembinaan dan pembangunan SDM Aparatur. Sistem merit kemudian menjadi dasar diberlakukannya proses pengembangan karier PNS dalam tahap pengisian jabatan PNS dengan menciptakan perubahan dalam UU-ASN. Implikasinya adalah promosi jabatan terdapat dua mekanisme yaitu seleksi secara terbuka dan kompetitif menurut pasal 108 UU-ASN dan berdasarkan tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah menurut pasal 72 UU-ASN.

Mencermati substansi Pasal 108 UU-ASN, maka rangkaian kegiatan dalam pengisian JPT didasarkan pada semangat reformasi dalam instansi harus mengikuti aturan yang telah diberlakukan. Secara prinsipil, upaya pemerintah untuk menciptakan mekanisme yang terbuka dan transparan perlu diapresiasi. Eko Prasowo pada rapat Panitia Kerja DPR RI tanggal 20 Mei 2013 yang menjelaskan bahwa:

“by principle Pemerintah setuju bahwa sistem promosi jabatan ini harus dilakukan secara obyektif, transparan melalui open promotion system yang dalam bahasa sehari-hari oleh Pak Jokowi disebut sebagai lelang jabatan...Pemerintah bersepakat bahwa untuk menjaga netralitas dan menjaga intervensi dari intervensi politik pada birokrasi dilakukan melalui proses yang transparan, prosedur yang bisa menjamin bahwa seseorang dipromosikan dalam jabatannya sesuai dengan kompetensi dan kinerjanya”.

Mencermati perkembangan fenomena promosi jabatan, maka terdapat euforia dari pemerintah untuk melakukan promosi jabatan secara terbuka, baik untuk jabatan administrasi, fungsional dan JPT. Hal ini

dikarenakan penafsiran dari Pemerintah untuk menggunakan metode seleksi terbuka dalam setiap jabatan. Dalam penjelasan Permenpan-RB Nomor 13 Tahun 2014 disebutkan bahwa:

“Apabila di lingkungan internal instansi tidak terdapat SDM yang memenuhi syarat sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan, instansi dapat pula menyelenggarakan promosi jabatan secara terbuka bagi Jabatan Administrator, Pengawas atau jabatan strategis lainnya sesuai dengan kebutuhan instansi masing-masing”.

Rumusan ini kemudian diadopsi oleh Pemerintah untuk menggunakan seleksi secara terbuka bagi setiap jabatan yang dianggap tidak memiliki SDM yang memenuhi syarat, salah satunya adalah Pergub DKI Jakarta No.145/2014 tentang Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dan jabatan Administrasi.

Apabila dicermati substansi UU-ASN lebih seksama, terdapat rumusan Pasal 111 ayat (1) UU-ASN yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108, Pasal 109, dan Pasal 110 dapat dikecualikan pada Instansi Pemerintah yang telah menerapkan Sistem Merit dalam pembinaan Pegawai ASN dengan persetujuan KASN. Ayat (2) Instansi Pemerintah yang telah menerapkan Sistem Merit dalam pembinaan Pegawai ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib melaporkan secara berkala kepada KASN untuk mendapatkan persetujuan baru.

Mencermati substansi Pasal 111, keberadaan dari promosi jabatan secara terbuka dan kompetitif hanyalah bersifat temporer dan kedepannya, promosi jabatan diarahkan kembali pada penerapan sistem promosi secara berjenjang dengan menekankan pada management talent di instansi Pemerintahnya masing-masing. Hal ini senada dengan Pasal 71 bahwa:

(1) Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional.

(2) Setiap Instansi Pemerintah menyusun pola karier PNS secara khusus sesuai dengan kebutuhan berdasarkan pola karier nasional.

Pengembangan pola karier ini menekankan pada perimbangan SDM Aparatur dengan kompetensi yang dibutuhkan. Atas dasar itu, maka Pemerintah Pusat/Daerah berkewajiban untuk merencanakan sistem pembinaan ASN secara komprehensif.

Perbandingan Sistem Promosi Jabatan Sebagai Bahan Evaluasi

Evaluasi melalui perbandingan hukum memiliki makna sebagai landasan pemikiran dalam pembuatan aturan hukum yang didasarkan pada praktik-praktik yang berdampak pada kemanfaatan dalam pelaksanaan. Penerapan sistem promosi jabatan yang diberlakukan di Indonesia akan dikomparasikan dengan *best practices* di negara Singapura sebagai bahan kajian. Hal ini sesuai dengan pengertian perbandingan hukum menurut Zweigert dan Kotz (1992) yang diartikan sebagai *an intellectual activity with law as its object and comparison as its process... thus, comparative law is the comparison of the different legal system of the world.*

Secara praktis, misi utama dari pelayanan publik Singapura adalah membangun masa depan dan mewujudkan pelayanan publik kelas dunia (*developing first class public service*). Atas dasar itu maka pemerintah Singapura memiliki motto *Integrity, Service and Excellent*. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan pelayanan kelas dunia adalah membentuk sistem pembinaan SDM yang berkualitas dan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki. Dalam pidato yang disampaikan oleh *Deputy Prime Minister* Teo Chee Hean disebutkan bahwa untuk memperkuat kepercayaan publik terhadap pelayanan publik di Singapura, dilakukan upaya berupa *robust system and processes dan Building a Values-driven Public Service*, dengan cara *“uphold the highest standards of integrity and professionalism. The Public Service does not tolerate wrongdoing and misconduct. The*

Government views every case of misconduct seriously and takes firm action, including prosecuting the cases vigorously where appropriate”. Hal ini menekankan pada penerapan sistem merit dalam menetapkan profil yang tepat dalam jabatan, yang salah satunya melalui promosi.

Berdasarkan *Public Service (Personnel Boards And Appeals Board) Regulations 1999* disebutkan bahwa *“promotion”* adalah *the substantive upgrading from one grade to a higher grade within the Scheme of Service of the officer concerned* (kenaikan ke kelas yang lebih tinggi dalam jabatan dari pegawai yang bersangkutan). Hal ini diperkuat dengan Pasal 110 ayat 2 Konstitusi Singapura yang menyebutkan bahwa *“The promotion of public officers shall be on the basis of official qualifications, experience and merit”*. Hal ini berarti bahwa konsep promosi jabatan adalah reward bagi PNS yang didasarkan pada kualifikasi, pengalaman dan prestasi kerja. Satish (2004) menyatakan bahwa Singapura secara konsisten mempromosikan pegawai sesuai dengan prestasi dan adalah hal biasa pegawai yang lebih muda menggantikan senior yang kurang kompeten (*Singapore consistently promotes people entirely according to merit and it is common to see younger officers supersedemore senior, but less competent, officers*).

Konsep *“reward”* menurut Lapoer (1989) diimplementasikan ke dalam tingkatan jabatan yang terklasifikasi atas empat divisi (I sampai IV) dan beberapa peringkat pegawai *“Supergrade”*. Tabel dibawah ini akan menjelaskan klasifikasi tugas pokok dan fungsi, kualifikasi dan pendidikan berdasarkan pembagian divisi:

Klasifikasi Tingkatan Jabatan Bagi PNS Singapura

Division	Details
Division I	<i>Generalist administrative and professional grades (requires a university degree)</i>
Division II	<i>Includes the executive and supervisory grades and requires at least an Advanced General Level Certificate of Education</i>
Division III	<i>Includes the clerical, technical and other support grades with an educational pre-requisite of a General Certificate of Education</i>
Division IV	<i>Workers engaged in manual or low-level routine work (e.g. office attendants) are placed in this category</i>

Sumber: www.psd.gov.sg

Mencermati pembagian divisi sebagaimana dijelaskan dalam Tabel di atas, maka nampak jelas bahwa dasar dari tingkatan jabatan adalah penilaian kerja. Tujuan Pemerintah Singapura melakukan penilaian kerja pegawai negeri adalah untuk (1) mengetahui kekuatan dan kelemahan para pegawai negeri; (2) melihat bakat yang dimiliki oleh pegawai negeri sedini mungkin; dan (3) pengembangan karier.

Secara garis besar, terdapat dua aspek yang dinilai yaitu *performance* (kinerja) dan potensi melalui cara *Reporting System and Performance Ranking System*. Untuk mengetahui *Performance* (kinerja) pegawai negeri, faktor-faktor yang dinilai adalah *teamwork* (kerja tim), output pekerjaan, kualitas pekerjaan, kemampuan organisasional, reaksi terhadap tekanan, rasa tanggung jawab, kualitas pelayanan, pengetahuan dan penerapannya, dan kualitas kepemimpinan. Proses penilaian kinerja bagi staf di lingkungan PNS Singapura, dilakukan melalui apa yang disebut dengan ‘*Staff Appraisal Report*’ dan ‘*Ranking*’.

Di samping pengukuran kinerja, penilaian terhadap potensi diartikan sebagai perkiraan terhadap pengangkatan tertinggi atau tingkat pekerjaan yang pada akhirnya mampu dilakukan seorang PNS. Melalui penilaian potensi ini, akan diketahui kemampuan dan kecakapan dari PNS untuk menduduki suatu jabatan yang

lebih tinggi. Selain hal di atas, penilaian potensi ini juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan kemungkinan pengembangan seorang PNS, merencanakan kesempatan kemajuan karier, dan merencanakan suksesi dalam organisasi.

Potensi seorang pegawai negeri dinilai melalui 2 (dua) cara yaitu dengan cara yang disebut ‘*helicopter quality*’ dan kualitas pribadi yang menyeluruh (*whole person qualities*). Dalam cara *whole person qualities*, potensi dinilai dari: (1) Kualitas intelektual yaitu dalam bentuk kekuatan analisis, imajinasi dan inovasi, dan kesadaran tentang kualitas; (2) Orientasi hasil yakni dalam bentuk motivasi berprestasi, sensitivitas politik dan ketegasan; dan (3) Kualitas kepemimpinan dalam bentuk kemampuan memotivasi, memberikan delegasi, dan komunikasi serta konsultasi.

Setiap tahun dilakukan penilaian dan *review* terhadap pekerjaan yang mencakup 2 (dua) hal, yaitu (1) *review* terhadap catatan prestasi dan kemajuan yang dicapai oleh staf untuk tahun yang dinilai; dan (2) *review* terhadap rencana tindak untuk tahun berikutnya yang meliputi target-target baru, dan rencana pelatihan. Dalam proses penilaian ini, staf mendiskusikan dengan supervisor/atasan langsungnya. Adapun sistem ranking dilakukan untuk (1) mengakomodir adanya perbedaan standar berbagai supervisor; (2) memaksakan disiplin ke dalam sistem; dan (3) membantu meyakinkan bahwa penilaian dilakukan secara ketat dan adil. Melalui sistem ranking ini, hasil pengukuran kinerja dan potensi staf dibuat secara bertingkat (*ranked*) oleh sebuah tim yang disebut *Ranking Panel* yang terdiri dari pejabat senior/supervisor dari berbagai departemen/divisi. *Ranking panel* ditunjuk oleh *Permanent Secretary* sebagaimana disebutkan dalam article 12 *Public Service (Personnel Boards And Appeals Board) Regulations 1999* bahwa:

Personnel Board may, from time to time, if it considers it necessary, having regard to the procedure, the number of posts, grades, the number of officers or persons involved and

the time which may be taken in respect of a promotion or recruitment exercise, establish one or more panels to assist it in the performance of its functions.

Article 13

- (1) All candidates in a promotion or recruitment exercise shall be notified by the Personnel Board concerned of its determination.*
- (2) For the purposes of these Regulations, where a Personnel Board informs all candidates in a promotion or recruitment exercise of the date on which the determinations of the Board shall have effect, any candidate to whom no such determination is conveyed on or before that date shall be deemed to have been notified of the Board's adverse determination on that date.*

Dalam rangka promosi ke jenjang jabatan yang lebih tinggi, sistem promosi jabatan didasarkan pada prinsip-prinsip berupa (1) potensi pegawai menentukan tingkat/laju promosi (*rate of promotion*); (2) promosi tergantung pada kinerja; dan (3) pedoman gerak maju promosi menentukan langkah promosi sehingga seorang pegawai tidak akan dipromosikan melebihi kemampuannya. Penilaian tersebut diberi peringkat berdasarkan kinerja dan potensinya. Apabila ada dua orang pegawai memiliki kinerja yang sama, maka yang nilai potensinya lebih tinggi akan mendapatkan peringkat lebih tinggi dan akan mendapatkan promosi lebih cepat.

Dalam hal pengelolaan PNS, terdapat 2 (dua) lembaga yang mengatur PNS di Singapura, yaitu *Public Service Commission* (PSC) dan *Civil Service College* (CSC). PSC merupakan lembaga independen yang didirikan untuk menjaga integritas, ketidakberpihakan, dan meritokrasi pegawai negeri. Adapun *Civil Service College* (CSC) merupakan sebuah lembaga pelatihan yang

bersifat *Statutory board* di bawah naungan *Public Service Divison*. Dengan visi "*The Heart of Learning Excellence & Development for the Singapore Public Service*". Adapun misi dari CSC adalah "*to develop people for a first-class Public Service*". As the public sector's core institution for training, learning, research and staff development, CSC provides officers from across the Public Service with opportunities to (a). Learn and share knowledge; (b). Network, dialogue and exchange views and, (c). Develop a service-wide ethos and shared perspectives. CSC menyatukan PNS dari berbagai latar belakang dan memberi mereka kesempatan untuk terjun ke dalam jaringan untuk bertukar pandangan, membangun etos dan perspektif bersama, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk dialog, berbagi pengetahuan dan belajar. Singapura mendasarkan kebijakan dalam pengelolaan PNSnya pada tujuan dan filosofi yang jelas.

Dalam kaitannya dengan promosi jabatan PNS, PSC memiliki kewenangan dalam hal pengangkatan, promosi, pemindahan, pemberhentian dan penegakan disiplin terhadap para pegawai negeri. Namun dengan adanya Pengaturan kepegawaian tanggal 1 Januari 1995, beberapa kewenangan telah dilimpahkan kepada *Personnel Boards in the Ministries* meliputi :

- 1. Recruitment and appointment to the Civil Service except the Administrative Service and Auditing Service;*
- 2. Confirmation and emplacement of officers on the permanent or pensionable establishment;*
- 3. Appointment and promotion of officers up to Superscale Grade 8/Grade E1 (except for the Auditing Service); and*
- 4. Transfer of service among services other than transfers to the Administrative Service.*

Setelah pengurangan kewenangan tersebut itu, PSC berfungsi sebagai badan banding akhir untuk mempertimbangkan banding promosi terhadap keputusan the *Appeal Boards*. Atas dasar tersebut, saat ini terdapat 2 (dua) jenis fungsi dari PSC yakni (1) Fungsi menurut undang-undang

(*statutory functions*) dan (2) Fungsi yang bukan menurut undang-undang (*non statutory functions*)

a. Fungsi menurut undang-undang

1. Mengangkat dan mempromosikan *Top Talent*.

PSC berwenang mengangkat pegawai di administrasi layanan, sebagaimana pengangkatan dan promosi untuk jajaran manajemen senior yang merupakan karier utama di pelayanan publik. Fungsi ini adalah untuk meyakinkan bahwa orang yang dipilih untuk suatu pekerjaan adalah orang-orang yang tepat, dan proses seleksinya jujur.

2. Mempertimbangkan banding untuk promosi.

PSC merupakan lembaga banding terakhir dalam hal PNS tidak setuju dengan keputusan yang diambil oleh *Personnel Boards* dan *the Appeal Boards*. Hal ini memberikan *check and balance* terhadap keputusan yang dibuat oleh *Personnel Boards*. Hal ini juga untuk memberikan keyakinan bahwa PNS diperlakukan secara adil dan konsisten.

3. Menegakkan disiplin.

PSC melakukan kontrol disipliner terhadap PNS. Hal ini untuk memastikan bahwa standar perilaku yang tinggi ditegakkan oleh para PNS. Untuk pelanggaran-pelanggaran ringan, PSC memberikan otoritas kepada *Permanent Secretary* untuk menjatuhkan hukuman disiplin pegawai negeri sampai pada Divisi I Grade III. Ketentuan dalam menjatuhkan hukuman disiplin tersebut adalah dengan melakukan investigasi yang tepat, mempertimbangan keadilan yang lazim dan pemberian hukuman yang adil dan konsisten.

4. Fungsi-fungsi yang didelegasikan kepada *Personnel Board*

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dari manajemen PNS, PSC menyerahkan beberapa fungsinya kepada *Personnel Board* pada tahun 1995. Namun demikian PSC tetap menjaga pengawasan terhadap sistem melalui perannya sebagai Lembaga Banding

yang terakhir untuk menjaga agar tidak terjadi bias dan prasangka dalam sistem kepegawaian.

b. Fungsi yang bukan menurut undang-undang

1. Menyeleksi dan mengelola beasiswa PSC
Beasiswa PSC dimaksudkan untuk menarik orang-orang berbakat untuk masuk ke *Singapore Public Service*. Sekretariat PSC mendukung peran ini dengan mengidentifikasi dan mendidik orang-orang terbaik dan paling cerdas untuk menjadi calon-calon pemimpin pamong praja.

2. Mengangkat dan mempromosikan *Chief Executive Officer* pada *Statutory Board*, yang memiliki *grade* yang sama dengan jajaran manajemen senior.

Mendasarkan pada peran dari PSC, *Personel Boards* dan *The Appeal Boards*, maka terdapat kewenangan berjenjang dimana *Personel Board* membuat keputusan terhadap promosi jabatan dari PNS dan keputusan tersebut dapat diajukan banding kepada *the appeal boards* dan terakhir melalui PSC.

Selain dari itu, jika terdapat kenaikan jabatan yang signifikan terhadap PNS karena prestasi kerjanya, terdapat pasal 111A Konstitusi Singapura yang berbunyi bahwa "*The President may, by notification in the Gazette, designate as significant a grade each in the Administrative Service Scheme of service and the Administrative (Foreign Service) Scheme of Service (referred to in this Article as the significant grade), and such notification may be subsequently amended to designate as significant any other grade in those Schemes of Service not lower than the grade first so designated.*(2) *Notwithstanding any other provision in this Constitution, any appointment or promotion of a public officer to the significant grade shall be made by the President, acting in accordance with the advice of the Prime Minister, from public officers nominated by the Public Service Commission.*"

Konsep Keadilan dalam Sistem Promosi Jabatan

Kaum *Constructivist* berpendirian bahwa manusia pada dasarnya aktif mengkonstruksi dan memodifikasi konsep, model, realitas, termasuk pengetahuan dan kebenaran dari hukum. Dalam konteks ini, menurut Gunarto (2010) harus didasarkan pada aspek filosofis dan metodologis yang meliputi *Pertama*, Ontologis, yaitu realitas merupakan konstruksi sosial. Kebenaran suatu realitas bersifat relatif berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. *Kedua*, Epistemologis, yaitu transaksional/subyektif: pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu permasalahan sebagai produk interaksi antara yang obyek dengan subyek, *Ketiga*, Metodologis yaitu *reflectif/dialectica* yang menekankan empati dan interaksi dialektik untuk mengkonstruksi realitas *Keempat*, Aksiologis yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari obyek kajian.

Mencermati hal di atas, maka konsep keadilan didasarkan pada kegiatan *Pertama*, memperhatikan, merenungkan, memikirkan dan mamaknai serta menafsirkan konsep menuju terciptanya sistem promosi berbasis nilai keadilan dan; *Kedua*, melakukan perbandingan dan memahami tentang realitas konsep keadilan dalam promosi jabatan yang merupakan temuan dari produk interaksi antara penyusun peraturan dengan pegawai ASN selaku pelaksana.

Konsep ini menekankan pada prinsip *fairness* terhadap SDM Aparatur berdasarkan perimbangan hak dan kewajiban. Dalam pandangan ini terdapat tatanan yang netral, bahwa promosi adalah media sedangkan pengisian jabatan adalah *outcome* dari manajemen SDM Aparatur. Atas dasar itu, maka konsep keadilan lebih ditekankan pada penguatan manajemen, bukan pada mekanisme promosi jabatan. Hal ini selaras dengan yang dilakukan di Singapura bahwa dalam hal pengelolaan PNS, terdapat dua lembaga yaitu CSC dan PSC. Kedua lembaga ini menekankan pada pengembangan promosi berdasarkan pada sistem merit dengan melakukan pengembangan karier

melalui proses pelatihan yang berjenjang. Pengembangan ini selaras dengan pola karier yang disusun oleh pemerintah. Inilah yang disebut dengan *management talent*.

Seharusnya di Indonesia, untuk menyinergikan kesenjangan pola karier dengan sistem promosi jabatan dapat digunakan pendekatan *talent pool* (rencana suksesi). *Talent pool* adalah program yang dilakukan untuk mengisi formasi dengan mempertimbangkan pada kompetensi pegawai berdasarkan kesesuaian pengembangan karier di lingkungan internal organisasi. Pendekatan inilah yang dapat menjembatani kesenjangan antara pola karier dengan sistem promosi jabatan. Harapan kedepannya, sistem promosi jabatan akan dapat diisi secara internal dengan tetap mengedepankan pada sistem merit.

Bertolak dari itu, keadilan ini menggunakan pendekatan kontrak, di mana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua pihak yang bebas dan rasional yang disebut sebagai *Justice as Fairness*. Hubungan ini menegaskan bahwa pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembinaan terhadap PNS dan PNS berkewajiban untuk turut berpartisipasi aktif dalam setiap proses yang diarahkan oleh pemerintah. Dalam konteks kepegawaian, menurut Marbun dan Mahfud (1987) pendekatan kontrak ini dinamakan *Contrac Suigeneris* yang mewajibkan pegawai harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri.

Dengan demikian, keadilan akan tercapai jika pemerintah melaksanakan perannya terlebih dahulu dalam bentuk penguatan manajemen PNS. Selain itu, perlu ditekankan pada konsistensi menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban, keadilan yang berbasis peraturan. Bahkan yang sifatnya administratif formal sekalipun, tetaplah penting karena pada dasarnya ia memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diberlakukan secara sama.

PENUTUP

Berdasarkan pertimbangan antara konsep dan substansi peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, maka titik pokok persoalan dalam promosi adalah harapan dan kepentingan pemerintah untuk meningkatkan kualitas PNS yang sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Sejatinya, kepentingan pembenahan ini bersifat ke dalam (internal organisasi) sehingga dapat menata dan mengembangkan pola perilaku dan organisasi yang sejalan dengan tujuannya. Karena itu, konsep keadilan dalam promosi sepatutnya difokuskan pada manajemen PNS, bukan pada sistem promosinya.

Mencermati esensinya, maka manajemen PNS lebih ditekankan pada norma, standar, dan prosedur. Perbaikannya dilakukan dengan cara Pertama, pemantapan sistem manajemen. Peran PNS lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, sebagai motivator dan fasilitator untuk peningkatan kualitas pelayanan; Kedua, peningkatan profesionalisme SDM Aparatur yang ditunjang dengan integritas yang tinggikan berorientasi pada komitmen, tanggung jawab dan memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas.

Dalam rangka penguatan sistem promosi jabatan berbasis keadilan, perlu dilakukan inovasi berupa Pertama, penguatan aspek perencanaan dalam rangka pengembangan karier berdasarkan pola karier nasional; Kedua, penguatan pola management talent berdasarkan basis data kepegawaian, sehingga dapat memetakan SDM Aparatur berdasarkan formasi dan kompetensi; Ketiga, menciptakan standar pelatihan berbasis merit dan terukur, dengan didasarkan pada penilaian secara berkala dan berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I Gde Panjta. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Basah, Sjachran. 1997. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Busroh, Abu Daud. 1985. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Dacey, A.V.. 1915. *Introduction To The Study of The Law of The Constitution*, 8th edition, London: Macmillan.
- Gunarto. 2010. "Rekonstruksi Konsep Kebebasan Hak Berserikat Bagi Serikat Pekerja Pada Hubungan Industrial Berbasis Nilai Keadilan", *Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman* Vol. 10 No.2 Mei 2010.
- H.R, Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Hartini, Sri. 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Logemann, J.H.A. 1975. *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, terjemahan Makkatutu dan Pangkrego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ikhtiar Baru-Van Hoeve.
- Lepoer, Barbara Leitch, ed.. 1989. *Singapore A Country Study*, Washington DC Library of Congress.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Marbun, S.F. dan M. Mahfud MD. 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Nugraha, Safri. 2007. *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Center For Law And Good Governance studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Riyadi. 2008. "Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Perilaku Administrasi", Bandung: *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN* Volume 5 No.1 Maret 2008.

- Van der Meer, Fritz M. (eds). 2015, *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, London: Palgrave Macmillan.
- Tim Penyusun Naskah Akademik RUU-ASN. 2014. Jakarta
- Wade, H.W.R. and C.F. Forsyth, 1994, *Administrative Law 7th ed*, New York: Oxford University Press.
- Wursanto, I.G., 1991, *Manajemen Kepegawaian 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- Zweigert, Konrad and Hein Kotz, 1992, *Introduction to Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press.