

PEMBATASAN PNS DALAM KEGIATAN USAHA SWASTA¹

Oleh:
Rudiat Komara²

Abstract

Government Regulation No 6 Year 1974 restricts civil servants from private and own businesses. This regulation intends that civil servants fully commit to accomplishing their jobs. In addition, civil servants should not create negative image due to their irrespective manners.

Despite the regulation, there are still many civil servants involved in their own profit-oriented businesses. This condition is believed to reduce civil servants' professionalism, especially in terms of competency, discipline, and ethics. Even so, the regulation does not seem to impede civil servants from getting engaged in their own profit-oriented businesses due to their current welfare status regarded as low.

Keywords: government regulation, civil servants, profit-oriented businesses

A. Pendahuluan

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, telah mengamanatkan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas, agar memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Dalam sumpah, kode etik, dan peraturan disiplin dalam Undang-Undang yang sama telah mengamanatkan bahwa untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah. Selain itu PNS akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab, senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara, Pemerintah, dan martabat PNS, serta senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan diri sendiri, atau golongan, dan akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan negara.

Dalam rangka kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional, maka sangat diperlukan adanya aparatur negara baik di tingkat pusat maupun daerah serta aparatur ekonomi negara yang berwibawa, bersih, efektif dan efisien. Untuk itu setiap pegawai negeri mempunyai peranan yang menentukan. Selain mereka disyaratkan untuk memiliki kecakapan teknis, setiap pegawai negeri harus juga mempunyai sikap mental yang bersih dan jujur serta penuh rasa pengabdian kepada kepentingan rakyat, negara, dan bangsa.

Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengatur tentang pembatasan kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1974. Pembatasan kegiatan usaha swasta kepada para pegawai negeri dalam kegiatan mereka yang berhubungan dengan usaha-usaha swasta, dengan tujuan agar seluruh perhatian dan kemampuan mereka benar-benar dicurahkan pada pelaksanaan tugasnya

¹ Hasil Kajian kerjasama P3M STIA-LAN Jakarta dengan Kantor Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara

² Rudiat Komara, SIP, M.Com. adalah staf pengajar di lingkungan STIA LAN Jakarta

masing-masing, serta tidak akan menimbulkan pandangan atau perkiraan yang mengurangi keutuhan dan kewibawaan tindakan-tindakan pegawai negeri. Pembatasan kegiatan di bidang usaha swasta juga dikenakan bagi isteri pegawai negeri untuk mencegah atau menghindari kemungkinan timbulnya penggunaan atau penyalahgunaan kedudukan/jabatan untuk kepentingan usaha isterinya.

Melihat usia dari peraturan tersebut, serta melihat perkembangan tiga dasawarsa terakhir dari kehidupan berbangsa dan bernegara serta dengan melihat perkembangan sistem dan praktek kepegawaian negeri sipil yang berlaku sekarang, tampaknya PP No. 6/1974 ini perlu kembali dikaji relevansi keberadaannya.

Untuk itu penulis telah melakukan kajian mengenai pembatasan PNS dalam kegiatan usaha swasta. Tujuan dari kegiatan ini adalah tersusunnya suatu kajian terhadap peraturan pemerintah tentang pembatasan kegiatan Pegawai Negeri Sipil secara komprehensif dalam rangka penyempurnaan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta. Tulisan ini selanjutnya akan mencoba memaparkan hasil dari kajian tersebut serta beberapa rekomendasi yang berhasil dirumuskan.

B. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974

PP No. 6 Tahun 1974 mengatur tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Sipil dalam Usaha Swasta. Dasar pemikiran dari PP No. 6 Tahun 1974, adalah bahwa pemerintah memandang perlu untuk membatasi kegiatan para Pegawai Negeri dalam kegiatan-kegiatan mereka yang berhubungan dengan usaha-usaha swasta. Tujuannya adalah agar seluruh perhatian dan kemampuan mereka benar-benar dicurahkan pada pelaksanaan tugas-tugasnya masing-masing serta tidak akan menimbulkan pandangan atau perkiraan yang mengurangi kebutuhan dan kewajiban tindakan penjabat, Pegawai Negeri, dan anggota TNI (penjelasan PP No. 6 Tahun 1974).

Dalam Pasal 2, PP No. 6/1974, disebutkan bahwa PNS yang berpangkat Pembina (IV/a) ke atas atau yang memegang jabatan struktural eselon I atau istrinya, dilarang melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta, kecuali melakukan pekerjaan swasta yang mempunyai fungsi sosial seperti: praktek Dokter, Bidan, mengajar sebagai guru, dan sebagainya, atau istri bekerja sebagai pegawai di instansi swasta atau perusahaan milik Negara yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan/jabatan suaminya.

Disamping itu, dalam pasal 4, PP No. 6/1974, juga disebutkan bahwa PNS yang berpangkat Pembina (IV/a) ke atas atau yang memegang jabatan struktural eselon I atau istrinya dilarang duduk sebagai Pengurus, Penasehat atau Pelindung dalam Badan Sosial, apabila untuk itu ia menerima upah/gaji/honorarium atau keuntungan materiil/finansial lainnya.

Bila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan yang ada dalam PP No. 6/1974 ini, maka akan dikenakan sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap pimpinan dari instansi sipil atau TNI berkewajiban mengambil langkah-langkah untuk menjamin pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam PP No. 6/1974 ini, dan mengambil tindakan berdasarkan wewenangnya atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggotanya (pasal 6 ayat (2), PP No. 6/1974).

Sehubungan dengan PP tersebut, terlihat bahwa essensi dari peraturan tersebut adalah adanya tuntutan mengenai PNS yang profesional. Tujuan dari pembatasan melalui PP ini adalah "agar seluruh perhatian dan kemampuan pegawai negeri benar-benar dicurahkan pada pelaksanaan tugasnya masing-masing serta tidak akan menimbulkan pandangan atau perkiraan yang mengurangi keutuhan dan kewibawaan tindakan-tindakan pejabat,

pegawai Negeri atau anggota ABRI (penjelasan PP No. 6 Tahun 1974)". Selain itu PP ini bertujuan agar tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan/jabatan untuk kepentingan suami atau istri dari yang menjabat kedudukan di instansi pemerintah tersebut. Dari tujuan yang termaktub dalam PP tersebut jelas sekali tergambar, bahwa yang diharapkan dari Pegawai Negeri adalah Pegawai Negeri yang profesional yang dalam menjalankan tugasnya dapat menghindarkan diri dari pertentangan kepentingan, yaitu antara kepentingan negara dengan kepentingan usaha atau bisnis yang dijalankannya.

C. Konsep Profesionalisme

Dari banyak permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah, khususnya PNS, dua hal yang menonjol adalah masalah profesionalisme dan tanggapan masyarakat yang rendah. Masalah yang kedua secara gamblang dapat dihubungkan karena dampak dari masalah yang pertama. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap PNS terjadi karena masih kurang profesionalnya PNS kita. Rasyid (1997: 72-76) menyatakan bahwa pengembangan kualitas profesional birokrasi pemerintah yang responsif terhadap dinamika masyarakat dihadapkan pada pada sekurang-kurangnya dua pertanyaan yaitu: *pertama*, adalah bagaimana membuat profesionalisme birokrasi efektif dalam menjawab berbagai perkembangan dan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang terus berkembang? *Kedua*, apa yang bisa diperbuat oleh birokrasi dalam upaya menumbuhkan kemandirian masyarakat dan membuat masyarakat yang mandiri tersebut tetap memberikan respek yang tinggi terhadap pemerintah?

Profesionalisme adalah kualitas dan tindak tanduk khusus yang merupakan ciri orang profesional. Profesionalisme dapat berarti sebagai paham menempatkan profesi sebagai titik perhatian utama dalam hidup seseorang. Dengan demikian makna profesional dan profesionalisme seseorang tidak hanya semata-mata diukur dari kemampuan dan keterampilan (*skills*) yang dimiliki, tetapi faktor etika atau moral (Mokoginta, 2002).

Dalam pengertian yang relatif lengkap dapat dikatakan bahwa profesionalisme adalah paham tentang kemampuan untuk bekerjasama yang dipraktekkan dalam masyarakat, kemampuan berdiskusi tentang strategi baru, selalu terbuka menerima ide-ide baru, memiliki kemampuan untuk memecahkan masalah, mampu mengumpulkan dan menganalisis data, mampu mencari dan melihat masalah sekaligus meningkatkan kemampuan pribadi untuk menanganinya dan bukan sekedar mengikuti standar prosedur pemecahan masalah.

Selanjutnya Herman (2003), menyatakan bahwa ada konsekuensi dari makna profesionalisme yang harus tercermin dari sikap dan perilaku orang profesional, diantaranya adalah:

1. Memiliki komitmen pribadi yang mendalam atas pekerjaannya. Komitmen ini melahirkan tanggung jawab yang besar dan mendalam atas pekerjaannya, sehingga kerja merupakan bagian dari dirinya yang harus dikerjakan dengan tekun, teliti dan serius.
2. Memiliki disiplin kerja yang tinggi. Disiplin ini bukan hanya kerana paksaan dari luar, ataupun dari aturan tetapi muncul dari dirinya.
3. Atas segala jerih payah yang dilakukannya, seorang profesional memperoleh imbalan yang memadai sehingga kebutuhan hidup dan keluarga tidak akan menjadi alasan untuk meninggalkan tugas dengan mencari tambahan penghasilan di tempat yang lain.
4. Orang yang profesional adalah orang yang memiliki integritas yang tinggi dan mendalam. Orang yang profesional tidak akan mengorbankan harga dirinya dan profesinya untuk melakukan tindakan tercela dan menyimpang. Semua

tindakannya didasarkan atas etika , komitmen moral, serta cita-cita yang melekat dan diperjuangkan oleh profesinya.

Dari berbagai ilustrasi di atas, dapat disimpulkan bahwa seseorang bisa disebut profesional apabila mereka memiliki 4 komponen utama yaitu, pertama, pribadi yang berkarakter yang ditunjukkan oleh disiplin serta menjunjung tinggi etika profesi. Kedua, adalah adanya imbalan yang memadai atas hasil kerjanya; dan yang ketiga adalah memiliki kompetensi komponen intelektual yang selalu dikembangkan sesuai dengan perubahan yang terjadi dan kebutuhan profesi dan tugasnya.

Guna kepentingan kajian, penulis melihat bahwa profesionalisme seorang PNS dapat dilihat dari karakter yang ditunjukkan PNS tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur yang harus melayani kepentingan masyarakat, yaitu:

- a. Kompetensi yang memadai dan dibutuhkan oleh masyarakat.
- b. Disiplin kerja yang tinggi.
- c. Kesejahteraan yang terjamin.
- d. Berlandaskan atas etika (profesi) dalam menjalankan tugasnya.

1. Kompetensi

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kompetensi yang dibutuhkan oleh seseorang dalam suatu organisasi, entah organisasi publik maupun privat adalah:

a. *Technical competence*

Kompetensi teknik dalam prakteknya bersifat ketrampilan dan kemampuan khusus yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

b. *Managerial competence*

Kompetensi ini berkaitan dengan kemampuan manajerial dalam hal perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan.

c. *Social competence*

Kompetensi sosial adalah kemampuan seseorang dalam berinteraksi dengan pihak lain.

d. *Strategic competence;*

Kompetensi strategik adalah kemampuan melihat jauh ke depan sehingga dapat merumuskan berbagai kebijakan yang sifatnya strategis.

e. *Ethical competence*

Kompetensi Etika adalah kemampuan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan pertimbangan etika dan moral.

Standar kompetensi seperti yang diuraikan di atas merupakan acuan pada setiap tingkatan jabatan ataupun posisi tertentu yang harus dimiliki oleh pegawai atau calon pegawai pemegang jabatan pada pemerintahan. Setiap pegawai yang menduduki jabatan tertentu diharapkan mempunyai kompetensi sesuai standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatannya.

2. Disiplin Kerja

Disiplin kerja pegawai adalah alat yang digunakan untuk membangun komunikasi antara bawahan dengan atasan agar mereka bersedia untuk mengubah suatu perilaku serta sebagai upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan dan norma-norma sosial yang berlaku. Sikap dan tingkah laku pegawai yang diungkapkan dalam setiap ucapan, tulisan, perbuatan yang dilakukan di dalam maupun di luar waktu kerja sesuai peraturan yang berlaku.

Membangun disiplin kerja pegawai merupakan suatu upaya untuk mendorong pegawai agar berperilaku bijaksana di tempat kerja (taat kepada peraturan dan keputusan yang berlaku) dan dapat menerima atau tidak menerima hal-hal yang telah dijelaskan secara tertulis. Setiap Pegawai Negeri Sipil wajib memahami dan menjunjung tinggi tata nilai, etika, etos kerja dan perilaku, serta disiplin kerja dalam mewujudkan tujuan organisasi melalui kemampuan profesionalnya.

Saat ini disiplin kerja pegawai dinilai masih kurang. Selain masalah kinerjanya masih rendah, hal ini didukung juga oleh sistem yang kita miliki untuk memotivasi pegawai yang tidak memadai serta kesadaran perilaku individu untuk berdisiplin masih kurang.

Di lingkungan PNS, dalam rangka menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan, telah dibuat suatu ketentuan peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil, sebagai suatu peraturan yang memuat keharusan, larangan dan sanksi apabila keharusan tidak dilaksanakan atau larangan dilanggar.

3. Kesejahteraan

Secara umum kesejahteraan adalah salah satu hak dasar warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Konsep kesejahteraan sosial secara luas dalam sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*) meliputi seluruh warga negara sebagai *stakeholders*, tanpa melihat apakah warga tersebut pegawai negeri atau bukan, pengangguran atau pekerja, dan sebagainya. Oleh karenanya setiap negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya. Untuk dapat terselenggaranya kesejahteraan dengan baik, maka pada umumnya dijamin oleh konstitusi negara.

Sebagai bagian dari kesejahteraan sosial, kesejahteraan pegawai negeri sipil merupakan salah satu isu penting dalam Pembatasan Kegiatan PNS dalam Usaha Swasta, hal ini terkait dengan imbalan atau gaji yang diperoleh PNS kurang memadai sehingga mencari tambahan dengan melakukan kegiatan dalam usaha swasta. Dalam konteks kepegawaian di Indonesia, isu ini selalu menjadi komoditas karena diwacanakan tidak hanya dalam ruang dimensi sosial dan ekonomi, namun juga dalam ruang dimensi politik. Oleh karenanya pembahasan masalah kesejahteraan pegawai negeri selalu tidak lepas dari kalkulasi sosial, ekonomi dan tentunya politis.

Sistem penggajian, sebagai komponen penting dalam kesejahteraan PNS, merupakan kewajiban negara sebagai pemberi kerja. Pada dasarnya sistem gaji telah dibangun dengan baik. Kendala yang muncul adalah terbatasnya kemampuan keuangan negara untuk meningkatkan besaran (nominal) gaji yang layak. Asumsi kelayakan ini sebenarnya dapat diukur melalui salah satunya adalah parameter Upah Minimum Provinsi (UMP). Kendala lain bahwa upaya peningkatan besaran gaji ternyata memiliki efek ganda terhadap peningkatan jumlah nominal pembayaran pensiun. Hal ini jelas akan semakin memberatkan keuangan negara. Kendala-kendala ini muncul, karena terkait dengan sistem pensiun, pendanaan pensiun masih disubsidi oleh anggaran negara.

4. Etika

Etika adalah bagian penting disiplin sehingga etika tidak dapat terpisahkan dari konteks penegakkan disiplin pegawai. Etika, menurut pengertian OECD (1996) adalah standar-standar moral dalam pelayanan publik sebagai peraturan yang diterjemahkan dari *ethos* (jiwa yang khas suatu bangsa) ke dalam praktek sehari-hari. Sementara Lawton (1998) mendefinisikannya sebagai *a set of principles, often in turn defined as a code or system that acts as a guide to conduct*.

Etika dalam PNS saat ini dianggap memprihatinkan. Banyak indikator yang menunjukkan etika PNS yang bercitra negatif. Menurut Flippo (Kumorotomo, 2001), beberapa penyakit etik PNS adalah :

1. Ketidakjujuran (*dishonesty*)
2. Perilaku yang buruk
3. Konflik kepentingan
4. Melanggar peraturan perundangan
5. Perlakuan tidak adil terhadap bawahan
6. Pelanggaran terhadap prosedur
7. Tidak menghormati kehendak pembuat peraturan perundangan
8. Inefisiensi atau pemborosan
9. Menutup-nutupi kesalahan
10. Kegagalan mengambil prakarsa

Selain diamanatkan dalam UU No. 43/1999, dimensi etika dalam penyelenggaraan pemerintahan juga dituangkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999, pada point (d) tentang meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dan akuntabilitasnya dalam pengelolaan kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas KKN. Di samping itu, Ketetapan MPR No. V/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, terutama pada bagian kedua perihal Etika politik dan Pemerintahan, secara eksplisit menjelaskan bahwa etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai atau pun dianggap tidak mampu memenuhi amanat masyarakat, bangsa dan Negara.

Etika PNS tentunya sangat berbeda dengan etika bisnis, hal tersebut terkait dengan karekteristik yang berbeda antar PNS (birokrasi) dengan dunia usaha.

D. Karakteristik Birokrasi Pemerintah dan Usaha Swasta

Terdapat sejumlah perbedaan karakter antara birokrasi dengan usaha swasta, yang mempengaruhi perilaku keduanya. Beberapa perbedaan karakteristik ini potensial dapat menimbulkan konflik apabila dicampurkan atau dipertukarkan satu dengan yang lainnya.

Perbedaan karakteristik tersebut dapat dibedakan dalam beberapa dimensi seperti yang terlihat dibawah ini:

| No. | Dimensi | Birokrasi | Sektor usaha swasta/ sektor bisnis | Implikasi karakteristik terhadap birokrasi |
|-----|-----------------|--|--|--|
| 1 | Kelembagaan | diatur UU, Keppres, Perda dll. | Diatur kesepakatan pendiri/ pemegang saham | Kurang dapat merespon perubahan lingkungan |
| 2 | Misi | Sering tidak dirumuskan dengan jelas, berdimensi banyak dan sulit diintegrasikan | Fokus | Mengembangkan fungsi dan cakupan yang sangat luas sehingga krang fokus |
| 3 | Sistem insentif | Keterbatasan dalam mengelola insentif dan | Insentif kompetitif dan terbuka | Menghubungkan insentif dengan kinerja mejadi sulit |

| | | | | |
|---|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|---|
| | | kurang kompetitif | | |
| 4 | <i>Mode of control</i> | Sangat sensitif dengan proses politik | Tergantung pada mekanisme pasar | Birokrat menjadi lebih <i>concern</i> kepada kepentingan pejabat politik daripada masyarakat. |
| 5 | Fokus pelanggan | tidak menjadi yang utama | menjadi yang utama | Sering kurangnya usaha untuk menjalin hubungan dengan pelanggan yang baik |
| 6 | Tupoksi yang dimiliki | Banyak dan beragam | tunggal | Sering terjadinya konflik kepentingan disatu sisi membuat kebijakan disisi lain juga menjalankan. |

Disarikan dari Dwiyanto (2005)

Melihat perbedaan karakteristik tersebut, dimungkinkan bahwa banyak hal yang harus diseleraskan apabila seseorang mau berkiprah sekaligus dalam dua domain tersebut. Perbedaan karakteristik yang menonjol seperti sistem insentif di birokrasi yang kaku dengan di dunia usaha swasta yang terbuka dan dan memiliki peluang yang luas menyebabkan seorang PNS yang berada sekaligus dalam dua domain tersebut akan menjadi lebih fokus dan lebih tertarik untuk lebih mengutamakan pada pihak yang lebih memberikan penghargaan yang lebih besar yaitu usaha swasta. Selain itu karakteristik yang multi tupoksi yang bisa diperankan seorang PNS akan menjadi alat yang dapat digunakan oleh para PNS untuk mengambil mafaat atas kelebihanannya tersebut. Dalam hal ini kewenangan birokrat untuk mengatur usaha swasta sering dijadikan lahan bagi birokrat untuk turut bermain didalamnya dengan segala *previliges* yang dimilikinya guna mendapatkan keuntungan finansial.

Melihat kemungkinan dan permasalahan dari adanya perbedaan karakteristik antara birokrasi dan usaha swasta tadi, maka usaha pembatasan PNS dalam kegiatan usaha swasta dapat menjadi alasan untuk diterbitkannya peraturan seperti yang diundangkan dalam PP No. 6 Tahun 1974.

E. Interaksi Birokrasi dan Dunia Usaha (Bisnis)

Secara kultural birokrasi pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya merupakan kelanjutan dan perpanjangan dari birokrasi pemerintahan penjajahan dan kerajaan-kerajaan di Nusantara yang dibangun berdasarkan orientasi kekuasaan. Birokrasi kekuasaan pemerintahan penjajahan berorientasi pada penindasan dan pembodohan kepada rakyat, yang dieksploitasi untuk kepentingan kelangsungan kekuasaannya. Sedangkan birokrasi kekuasaan kerajaan dikembangkan untuk melanggengkan kekuasaan para raja dan keturunannya, dengan meletakkan rakyat sebagai obyek kekuasaannya. Para birokratnya dikenal bermental priayi, ningrat, dan ambtenar.

Dalam birokrasi kekuasaan, posisi rakyat hanya sebagai pelengkap penderita karena hanya menumpang hidup saja dan menjadi obyek kekuasaan, bukan subyek kekuasaan. Untuk menjaga kelangsungan hidupnya, mereka pun harus membayar dan memberikan upeti kepada penguasa. Untuk menjadi birokrat dalam sistem pemerintahan penjajahan

dan kerajaan, yang diperlukan adalah loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan itu sendiri, tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepentingan rakyat dan moralitas. Para birokrat tidak memerlukan gaji dan tidak hidup dari gaji yang diterimanya, tetapi yang diperlukan adalah kekuasaan, dan mereka memperoleh kekayaan dari kekuasaannya, bahkan kalau perlu mereka pun mau membayar untuk mendapatkan kekuasaan.

Selanjutnya, para birokrat pemerintahan penjajahan dan kerajaan, kehidupannya bergantung pada kekuasaan yang dipegangnya. Atas dasar kekuasaannya pula mereka mendapatkan pelayanan dari rakyatnya. Kekuasaan untuk mengatur dan menentukan segala aspek kehidupan rakyat, dan rakyat kemudian harus membayarnya. Jika tidak, rakyat akan mendapatkan kesulitan dalam mengembangkan kehidupannya.

Semakin tinggi kekuasaan, semakin mahal pula harganya. Karena itu, di setiap pusat kekuasaan berkembang bisnis kekuasaan yang mengatur kegiatan bisnis rakyatnya. Hubungan birokrasi kekuasaan dan kalangan bisnis merupakan hubungan yang saling menunjang dan menghidupi, dan dalam proses hubungan yang penuh kepentingan itu telah memunculkan berbagai praktek korupsi.

Birokrasi pemerintahan pasca kemerdekaan seharusnya mengubah dirinya, bukan lagi menjadi birokrasi kekuasaan untuk kekuasaan, tetapi birokrasi untuk pelayanan kepada rakyat. Jadi, rakyat tidak lagi ditempatkan menjadi obyek birokrasi kekuasaan, tetapi subyek kekuasaan. Loyalitas birokrat bukan pada kekuasaan, tetapi pada kesejahteraan rakyat dan etika sosial. Dengan tingkat kesejahteraannya, rakyat dengan suka rela akan membayar pajak pada negara, karena melalui pajak, rakyat akan mendapatkan pelayanan yang lebih baik dalam usaha mengembangkan dirinya, baik yang berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, maupun kesejahteraan kehidupan sosialnya.

Akan tetapi, melihat kecenderungan yang ada selama ini, budaya birokrasi kita belum berubah dan masih tetap berorientasi pada kekuasaan. Seorang pegawai negeri dibayar sangat murah, demikian pula pejabatnya. Karena itu, pada umumnya pegawai negeri dan para birokrat lembaga pemerintahan, terutama di kota-kota besar, untuk menopang kehidupannya yang tidak dapat dicukupi dan dibiayai oleh gajinya, mereka mencari tambahan dengan pekerjaan sambilan dan obyek. Yang lebih parah lagi, para birokrat itu menciptakan bisnis kekuasaan di dalamnya, baik yang berkaitan dengan peraturan dan perizinan maupun dengan proyek-proyek pembangunan yang dibuatnya.

Fenomena sosial memperlihatkan bahwa banyak orang yang bersedia membayar untuk menjadi pegawai negeri, apalagi untuk menjadi pejabat, meskipun dibayar murah, karena ternyata kekuasaannya akan mendatangkan kekayaan yang lebih besar daripada gaji yang diterimanya. Karena itu, tidak mengherankan jika di kantor-kantor pemerintahan kegiatannya kebanyakan berkaitan dengan pekerjaan proyek yang menjadi obyek para pegawai dan pejabatnya, sedangkan di kantor-kantor pelayanan yang menjadi ajang bisnisnya adalah pelayanan itu sendiri. Semakin cepat dan istimewa pelayanannya, menjadi semakin mahal pula tarifnya.

Akibatnya, birokrasi dan jumlah pegawai negeri makin besar jumlahnya, bukan karena kebutuhan untuk melayani rakyatnya, tetapi untuk menyelenggarakan proyek-proyek pemerintah yang mengatasnamakan kepentingan rakyat. Untuk membiayai proyek-proyek itu, dibuatlah proposal guna mendapatkan dana pinjaman dari luar negeri dan ujung-ujungnya rakyat pula yang kemudian harus melunasinya. Dalam prakteknya proyek-proyek yang besar dananya, dan di pusat kekuasaan birokrasi proyek itu akan berkembang bisnis yang besar, yang sarat muatan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Sekarang, di jaman reformasi, diharapkan rakyat tidak lagi menjadi obyek kekuasaan, tetapi subyek kekuasaan, karena rakyat telah memilih presidennya secara langsung dan

melalui pemilihan umum rakyat akan memberikan mandat kekuasaannya secara langsung kepada seorang presiden yang dipilihnya selama lima tahun ke depan. Akan tetapi sayang, tampaknya birokrasi pemerintahan belum sepenuhnya berubah.

Sebenarnya pemerintahan jika ingin lebih efisien, efektif, dan berorientasi pada kualitas pelayanan kepada rakyat, maka pegawai negeri dan pejabatnya harus dibayar secara profesional agar mereka tidak lagi mencari pekerjaan sambilan dan menjadikan kekuasaan birokrasi menjadi ladang bisnis. Di samping itu, jumlah pegawai negeri dan pejabat tinggi harus diperkecil sesuai dengan kebutuhan kualitas pelayanan kepada rakyat, sedangkan proyek-proyek pembangunan sebaiknya dialihswastakan dan diserahkan kepada rakyat untuk mengerjakannya karena akhirnya untuk membiayai pemerintahan, maka sumber utamanya adalah pajak rakyat, dan rakyat tentunya akan membayar sesuai dengan tingkat pelayanan yang akan diterimanya.

F. Temuan

Berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data baik terhadap *key informant* serta responden sebanyak 110 (yang dipilih secara bertujuan dengan kategori/atas pertimbangan golongan pangkat, asal instansi, daerah asal, serta tingkat pendidikan) dapat disimpulkan bahwa PP No. 6 /1974 tentang Pembatasan Pegawai Negeri dalam Kegiatan Usaha Swasta belum diimplemetasikan secara efektif walaupun sudah diterapkan lebih dari 3 dasawarsa. Hal tersebut terlihat dari beberap kondisi sebagai berikut:

1. Berdasarkan kajian terhadap *existing condition*, implementasi PP No. 6/1974 tentang Pembatasan Pegawai Negeri dalam Kegiatan Usaha Swasta, menunjukkan:
 - Substansi PP No. 6/1974 belum sepenuhnya dipahami oleh PNS, terutama masalah kewajiban PNS untuk mendapatkan izin tertulis dari pejabat yang berwenang apabila mereka yang berada dalam golongan ruang pangkat III/d ke bawah akan melakukan usaha tersebut.
 - Kurangnya pemahaman bahwa pelanggaran atas pembatasan ini dapat diberikan sanksi disiplin.
 - Secara praktek, peraturan pembatasan ini belum dijalankan dalam praktek-praktek penyelenggaraan negara, dengan masih adanya PNS yang melakukan usaha swasta tersebut.
 - Masih sangat jarangny tindakan atau sanksi yang dilakukan sehubungan dengan pelanggaran terhadap ketentuan pembatasan PNS dalam kegiatan usaha swasta.
 - Walaupun disetujui pula bahwa PNS yang melakukan kegiatan usaha swasta akan dapat mengurangi profesionalisme PNS, terutama dalam hal kompetensi, disiplin dan etika sebagai PNS, pembatasan ini tidak akan berdampak banyak dan tidak akan dijalankan apabila PNS masih dalam tingkat kesejahteraan seperti pada saat sekarang.
2. Berdasarkan kajian terhadap kondisi yang diharapkan terhadap implementasi PP No. 6/1974 tentang Pembatasan Pegawai Negeri dalam Kegiatan Usaha Swasta, menunjukan:
 - Mayoritas menyatakan "Setuju" bahwa PNS tidak perlu dibatasi dalam kegiatan usaha swasta apabila terdapat beberapa kondisi yaitu: apabila kesejahteraan dan kompensasi yang didapat tidak mencukupi PNS untuk hidup yang layak, apabila pekerjaan tersebut dilakukan di luar jam kerja efektif, serta apabila tidak akan mempengaruhi pelaksanaan tupoksi PNS karena tidak akan menimbulkan konflik kepentingan.

- Aturan Pembatasan PNS kurang relevan dan kurang perlu dilakukan, walupun izin terhadap pejabat yang berwenang masih tetap diperlukan bagi PNS yang melakukan usaha swasta.
3. Seperti halnya tujuan dari aturan Pembatasan PNS dalam kegiatan usaha swasta yaitu untuk terwujudnya profesionalisme PNS, tidak akan tercapai apabila faktor imbalan dan disiplin tidak menjadi perhatian.

Namun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan *key informant* dan melihat *best practice* di beberapa negara, peneliti mengajukan beberapa revisi terhadap substansi PP No. 6/74 perihal prasyarat yang perlu diperhatikan dalam memberikan izin kepada PNS untuk melakukan usaha swasta, yaitu sebagai berikut:

1. Bidang Pekerjaan

Bidang pekerjaan PNS sangat kompleks, namun pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu bidang pekerjaan yang bersifat strategis dan bidang pekerjaan yang bersifat non strategis. Adapun kategori bidang-bidang pekerjaan yang bersifat strategis antara lain sebagai berikut:

- a. Pertahanan dan Keamanan, contohnya: Polisi dan ABRI.
- b. Kerahasiaan Negara, contohnya: Departemen Luar Negeri, BIN.
- c. Pemenuhan Kebutuhan Pokok, contohnya: BULOG.
- d. Pengumpul Pendapatan Negara, contohnya: Pajak, Bea Cukai.
- e. Penjaga fasilitas publik, contohnya: penjaga perlintasan KA, penjaga pintu air, penjaga mercusuar, penjaga lalu lintas udara.
- f. Wakil pemerintah yang ditunjuk bekerja di BUMN/D, contohnya: Direktur BUMN/D.
- g. Jenis-jenis pekerjaan yang secara kompetensi dan kuantitas masih langka dan sangat dibutuhkan oleh negara, contohnya: dokter, paramedis, guru, ahli nuklir.

Bagi PNS yang menjalankan bidang-bidang tugas strategis tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha swasta. Sedangkan bidang-bidang pekerjaan yang bersifat non strategis, adalah bidang-bidang pekerjaan di luar kategori tersebut. Bidang pekerjaan non strategis diperkenankan melakukan kegiatan usaha swasta dengan memperhatikan beberapa faktor lainnya (masa kerja, izin atasan, jenis usaha dan waktu). Pengkategorian tersebut dapat berjalan efektif, apabila pemerintah memperhatikan remunerasi atau kesejahteraan PNS yang menjalankan bidang-bidang pekerjaan yang bersifat strategis.

2. Masa Kerja

Selain memperhatikan bidang pekerjaan PNS, dalam memberikan izin melakukan kegiatan usaha swasta, perlu dipertimbangkan masa kerja PNS. PNS yang memiliki bidang pekerjaan non strategis dapat mengajukan izin melakukan usaha swasta dengan syarat telah memenuhi masa kerja yang ditetapkan oleh institusi atau pejabat yang berwenang. Pertimbangan memperhatikan masa kerja adalah memberikan kesempatan kepada PNS yang akan menjalani masa pensiun untuk melakukan kegiatan usaha swasta.

3. Jenis Usaha Swasta

Jenis usaha swasta yang akan dilaksanakan oleh PNS perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Tidak terkait atau berhubungan dengan bidang pekerjaan PNS yang bersangkutan, misalnya PNS yang bekerja di Departemen Perhubungan dilarang melakukan kegiatan usaha swasta dalam bidang transportasi.
- b. Tidak bertentangan dengan hukum dan norma yang berlaku di masyarakat.
- c. Tidak menjabat sebagai direksi, pimpinan ataupun karyawan perusahaan swasta.
- d. Diizinkan oleh atasan langsung.
 Institusi atau pejabat yang berwenang dalam memberikan izin usaha swasta kepada PNS, harus tetap mempertimbangkan izin dari atasan langsung. Izin yang diberikan atasan harus mempunyai masa waktu tertentu, dan jangka waktu tersebut harus dilakukan pembaharuan apabila telah habis masa berlakunya.

4. Waktu

Waktu yang diizinkan untuk menjalankan kegiatan usaha swasta adalah di luar jam kerja, sehingga apabila melanggar jam kerja yang ditentukan, atasan langsung PNS yang bersangkutan dapat mengajukan pencabutan izin. Selain usulan dari atasan langsung, institusi atau pejabat yang berwenang berdasarkan hasil pengawasan yang dilakukan dapat mencabut izin yang diberikan dengan tanpa mengabaikan pengaduan dari masyarakat.

Namun semua hal tersebut di atas, menurut responden tidak akan banyak berguna dan dapat secara efektif dilakukan apabila gaji dan kesejahteraan PNS tidak dapat mencukupi untuk hidup layak. Selain itu, seperti aturan lainnya yang berlaku tidak efektif di negara kita, masalah penegakkan disiplin dan sanksi yang tidak diterapkan secara konsisten dan taat menjadikan penyelewengan terhadap aturan yang berlaku menjadi kondisi yang selalu menjadi lingkaran setan yang tidak selesai-selesai. Seperti halnya tujuan dari aturan Pembatasan PNS dalam kegiatan usaha swasta yaitu untuk terwujudnya profesionalisme PNS, tidak akan tercapai apabila faktor imbalan dan disiplin tidak menjadi perhatian.

G. Rekomendasi

Berdasarkan hasil temuan di atas, maka rekomendasi yang dapat diajukan melalui kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Selama kebijakan ini masih diberlakukan, usaha sosialisasi terhadap kebijakan pembatasan ini harus menjadi prioritas utama, disamping itu diperlukan adanya revisi terhadap substansi dari kebijakan tersebut.
2. Sosialisasi tentang kebijakan pembatasan usaha swasta ditujukan kepada seluruh PNS dengan melalui beberapa media massa/elektronik, maupun kepada pihak-pihak pengelola manajemen Kepegawaian dan pengelola Diklat Prajabatan atau Diklat Struktural.
3. Dalam rangka mewujudkan profesionalisme PNS perlu adanya revisi terhadap PP No. 6/1974, antara lain:
 - Perlunya redefinisi terhadap istilah "Kegiatan Usaha Swasta" yang ada dalam PP No. 6/1974 mengingat sudah lamanya PP tersebut diterbitkan dan adanya perubahan lingkungan yang signifikan dalam jenis-jenis usaha swasta.
 - Pertimbangan pemberian izin kepada PNS yang akan melakukan kegiatan usaha swasta dengan tidak mengabaikan aspek Kesejahteraan PNS.
 - Substansi pembatasan lebih difokuskan kepada: pengkategorian bidang pekerjaan strategis dan non strategis; masa kerja; jenis usaha swasta; waktu; dan izin atasan langsung.

- Perlu dibentuknya komisi independen yang menangani masalah-masalah kepegawaian negara seperti Komisi Kepegawaian Negara (KPN) yang secara khusus menangani masalah pembatasan PNS di luar dinas.
 - Kebijakan ini akan berlaku efektif bila penegakan hukum (sanksi) juga menjadi pertimbangan. Pemberian sanksi dapat berupa: teguran dari komisi independen, atasan langsung, atau berdasarkan pengaduan masyarakat.
4. Perlu adanya perbaikan sistem remunerasi, walaupun telah dituangkan dalam UU dan PP di bawahnya namun sampai saat ini kebijakan yang menyangkut kesejahteraan PNS masih belum secara tegas dilakukan. Padahal dengan kondisi kesejahteraan PNS yang tidak layak ini, akan mendorong PNS untuk melakukan kegiatan usaha swasta.
 5. Kebijakan kepegawaian harus dipandang secara komprehensif, sehingga perubahan PP No. 6/1974 akan berpengaruh terhadap perubahan peraturan kepegawaian lainnya, misalnya PP No. 30 Tahun 80, Kode Etik Pegawai, dan UU Kepegawaian.

H. Penutup

Pada hakekatnya, alasan pemerintah dengan memberlakukan PP No. 6/1974 cukup mendasar, yaitu ingin menjaga agar para pegawai negeri, selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dapat fokus terhadap tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Akan tetapi dengan masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan pegawai negeri (melakukan kegiatan usaha swasta), mengisyarakan bahwa: 1) Isi dari PP tersebut belum memberikan kejelasan sanksi/hukuman, 2) Tingkat kesiapan mental, komitmen diri selaku PNS, masih cukup rendah, 3) Tingkat kesejahteraan rata-rata pegawai negeri di negara kita masih belum memadai.

Menyikapi adanya berbagai faktor penyebab tersebut, maka pemerintah diharapkan dapat: 1) Mencermati kembali isi dari PP No. 6/1974 dan secara bijak mengambil langkah strategis yang mengarah kepada upaya perbaikan nasib dan kesejahteraan pegawai negeri di negara kita, 2) Turut membina dan membangun mental pegawai negeri dalam upaya mewujudkan pegawai negeri yang amanah.

Referensi

- Atmadi, Ferry W. 2000. *Manajer Profesional*. Seri Kertas Kerja. Volume I Nomor 10 Tahun 2001. Jakarta. Puslitbang BKN.
- Castetter, William B. 1981. *The Personnel Function in Education Administration*. New York. McMillan Publishing, Inc.
- Gilley, Jerry W & Enggand Steven A. 1992. *Human Resource Development*. Philippine Copyright.
- Herman. 2003. *Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara.
- , 2003. *Analisis Terhadap Faktor-faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme Pegawai Negeri Sipil (Makalah)*. Jakarta. Puslitbang BKN.
- Ivancevich, John M. 2004. *Human Resource Management*. McGraw Hill Company. Singapore.
- John B. Miner and Mary Green Miner. 1973. *Personnel and Industrial Relations, a Managerial Approach*. Second Edition. The Macmillan Company. New York.
- Kwik Kian Gie. 2003. *Pemberantasan Korupsi*. (terbit online)
- Mondy, R. Wayne & Robert M. Noe. 2005. *Human Resource Management*. 9th Edition. Pearson Prentice Hall. New Jersey.

- Nugroho, Hilman. 2003. Kualitas kerja Pejabat Eselon IV (Sinopsis Desertasi). Program Pasca Sarjana. Universitas Negeri Jakarta.
- Pramusinto, Agus. 2006. Reformasi Sistem Penggajian yang Mendukung Profesionalisme Di Indonesia. Makalah disampaikan pada Simposium Maret.
- Poerwopoespito, F.X. Oerip, S., dan Utomo, T. A. 2000. Mengatasi Krisis Manusia di Perusahaan. Jakarta: Grasindo.
- Robbins, Stephen P. 1999, Teori Organisasi, Struktur, Desain & Aplikasi. Arcan Jakarta.
- Soebianto. Achmad. 2003. Reformasi Kesejahteraan Aparatur Negara. Makalah Disampaikan pada Seminar KORPRI di Kantor Pusat DPN KORPRI. 1 Juni 2005. Jakarta
- Wahjosumidjo. 1987. Kepemimpinan dan Motivasi. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Peraturan dan Undang - Undang

- Undang-Undang No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta.