



**PROSPEK PEMBANGUNAN HUKUM  
APARATUR NEGARA BERBASIS  
MERITOKRASI PASCA DIKELUARKANNYA  
UU NO. 5 TH 2014 TENTANG APARATUR  
SIPIIL NEGARA**

**OLEH: HENNY JULIANI  
DOSEN BAGIAN HAN FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMINAR NASIONAL  
MASA DEPAN PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA BERBASIS MERIT  
SYSTEM DI ERA UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIIL NEGARA**

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA FAKULTAS HUKUM UNDIP  
SEMARANG 19 MARET 2015**



**SEMINAR NASIONAL  
MASA DEPAN PEMBANGUNAN APARATUR NEGARA BERBASIS MERIT  
SYSTEM DI ERA UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA**

**PROSPEK PEMBANGUNAN HUKUM APARATUR NEGARA  
BERBASIS MERITOKRASI PASCA DIKELUARKANNYA UNDANG-  
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL  
NEGARA**

**OLEH  
HENNY JULIANI**

**FAKULTAS HUKUM UNDIP  
SEMARANG, 19 MARET 2015**

## I. Latar Belakang

- a. Untuk mewujudkan tujuan negara maka diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
- b. Pelaksanaan manajemen ASN belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik;
- c. Sebagai bagian dari reformasi birokrasi, maka perlu ditetapkan ASN sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemennya.

## II. Manajemen Sektor Publik

“Publik” dipahami sebagai “negara” atau “umum”. Dalam bahasa Yunani, istilah publik seringkali dipadankan dengan istilah “*koinon*”, sedang dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata “*common*”, yang berarti hubungan antar individu. Oleh karena itu publik sering dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh sebuah institusi kekuasaan atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama.

*Government* (pemerintah) secara umum merupakan istilah yang dipakai untuk menunjuk lembaga yang mengarahkan kehidupan masyarakat. Istilah *government* sendiri memiliki beberapa macam padanan kata dan sering bertukar makna dengan kata-kata seperti: sektor publik, pelayanan publik, administrasi publik dan negara.

Konstruksi administrasi dapat dilihat dari dua terminologi, yaitu organisasi dan manajemen. Menurut Waldo, organisasi merupakan struktur dari administrasi sedangkan manajemen merupakan operasionalisasi dari administrasi, sehingga ada dua aspek besar yang saling menunjang antara yang satu dengan yang lainnya, yaitu kelembagaan dan pengelolaan pekerjaan dalam lembaga tersebut. Makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi.

Manajemen sektor publik dalam perkembangannya dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu: *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM) dan *new public service* (NPS). Pada OPA, manajemen negara menggunakan model pemerintahan birokrasi tradisional. Menurut Weber, birokrasi itu memiliki karakteristik pembagian kerja, hirarkhi, prosedur tertulis, impersonalitas, dan meritokrasi. Karakteristik cara kerja tersebut diharapkan mampu mewujudkan nilai-nilai tertentu, seperti efisiensi, output yang standar dan kepastian.

Kritik keras terhadap birokrasi Weberian muncul dari pengikut teori NPM yang menjadi inspirasi gerakan *reinventing government*. Menurut Osborne dan Gaebler, *reinventing government* mendorong adanya desentralisasi kekuasaan ke bawah, standar prosedur operasi yang lentur, kreativitas dan inovasi, jenjang kekuasaan flat, serta sistem kepegawaian yang lebih terbuka dan kompetitif.

Karakter ini berbeda dari birokrasi Weberian yang mengajarkan sentralisasi kekuasaan di tangan mereka yang menduduki hirarkhi kekuasaan, prosedur yang tertulis, pembagian kerja yang rinci (rigid), serta sistem karir yang tertutup dan berbasis pada kecakapan (merit). Peran pemerintah berubah sepenuhnya dari “pengatur” menjadi “pengarah” atau “fasilitator masyarakat”.

Menurut Denhardt dan Denhardt, pemilik kepentingan publik adalah warga negara sehingga administrator seharusnya menekankan tanggungjawab mereka untuk melayani dan memberdayakan warga negara melalui manajemen organisasi publik dan pengimplementasian kebijakan publik. Oleh karena itu warga negara bukan sebagai customer dan fokusnya bukan mengayuh atau menyetir tetapi bagaimana menciptakan institusi publik yang memiliki integritas tinggi pada peningkatan keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah. Konsep NPS tersebut merupakan reaksi atas pendekatan NPM yang mengaplikasikan mekanisme pasar pada sektor publik.

### **III. Problematika Reformasi Birokrasi di Indonesia**

Menurut Kristian Widya Wicaksono, ada 5 (lima) kendala utama yang mengganjal proses reformasi birokrasi yaitu:

1. Resistensi birokrat terhadap reformasi birokrasi.
2. Penerapan model reformasi birokrasi yang terjebak dalam pembenahan struktur remunerasi.
3. Belum munculnya agenda reformasi yang terintegrasi mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.
4. Ketidakjelasan landasan dalam proses rekrutmen pegawai.
5. Promosi yang tidak dilandasi profesionalisme.

### **IV. Jawaban Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Aparatur sipil negara adalah profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Pegawai ASN menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu.

Pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang 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.

Merit System atau meritokrasi adalah sebuah sistem yang menekankan pada kepantasan seseorang untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu dalam sebuah organisasi tanpa memandang latar belakang etnis, agama, afiliasi politik, ataupun status sosial mereka. Pasal 51 menyatakan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.

Sistem Merit digunakan berdasarkan kriteria pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, Agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

## **V. PROSPEK PEMBANGUNAN HUKUM APARATUR NEGARA BERBASIS MERITOKRASI**

Esensi manajemen sektor publik adalah mengelola aset untuk mencapai hasil/tujuan negara pada umumnya dan tujuan organisasi pada khususnya. Dalam mencapai tujuan tersebut pasti selalu ada hambatan dan keterbatasan, untuk itu diperlukan adanya suatu strategi.

Pada sektor publik, konsep manajemen strategis dikembangkan seiring dengan perubahan paradigma birokrasi dari model tradisional Weberian ke model-model baru seperti NPM maupun NPS.

Menurut Budi Setiyono, konsep strategic planning maupun strategic management memiliki beberapa komponen yang tidak terpisahkan satu sama lain, yang terdiri atas: visi (vision), analisis lingkungan (environmental scan), sasaran (objectives) atau tujuan dasar (basic goals), strategi (strategy), dan misi (mission). Konsep tersebut juga dapat dipakai untuk melihat prospek pembangunan hukum aparatur negara berbasis meritokrasi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

#### **A. Visi**

Visi adalah sebuah statemen yang menggambarkan keadaan yang ingin dicapai, bersifat ideal, atraktif dan unik. Ideal bermakna bahwa keadaan tersebut merupakan kondisi terbaik yang diinginkan. Atraktif bermakna bahwa cita-cita ideal tersebut memiliki kekuatan yang dapat mengajak orang lain untuk ikut berpikir, berjuang dan berkorban untuk tercapainya tujuan. Unik mengindikasikan sesuatu yang khusus, istimewa dan sangat personal bagi pemilik visi. Jadi visi adalah cita-cita yang berbasis realitas.

#### **B. Analisis Lingkungan**

Analisis lingkungan merupakan tindakan untuk melakukan penilaian detail terhadap kondisi internal dan eksternal. Alat yang paling umum dipakai dalam analisis ini adalah SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, and threats) analysis.

Kondisi internal mencakup analisis terhadap strengths (kekuatan) dan weaknesses (kelemahan) pada aspek sejarah, mandat publik, sumber daya, struktur, sistem informasi, sistem akuntansi, dan networking yang dimiliki

organisasi. Analisis eksternal mencakup analisis terhadap kesempatan (opportunities) dan ancaman (threats) yang berkaitan dengan tren sosial, ekonomi, politik, keinginan masyarakat, teknologi, dan regulasi yang mengatur organisasi. Selain itu juga perlu memperhitungkan tren itu dalam dimensi lokal, nasional, dan global.

#### **C. Sasaran atau Tujuan Dasar**

Sasaran merupakan penjabaran yang lebih spesifik dari indikator global cita-cita yang tertera dalam visi. Dalam sasaran ditentukan prioritas-prioritas capaian (hasil, target) yang diinginkan baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang.

#### **D. Strategi**

Strategi sering disebut juga dengan 'rencana tindak' (action plan), yakni cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Strategi meliputi: accountabilities (memastikan bahwa sasaran akan dicapai), deadlines (kapan target-target diharapkan akan terealisasi) dan resource requirements (sumber daya yang diperlukan dalam mencapai target).

#### **E. Misi**

Misi adalah merupakan *raison d'être* dari organisasi, alasan terhadap mengapa organisasi harus ada, dan apa yang dicoba untuk diraih. Misi berfungsi sebagai doktrin dasar yang menjadi pedoman bagi segenap elemen organisasi dalam bekerja, mewarnai dinamika gerak organisasi, dan menjiwai bentuk pelayanan organisasi kepada masyarakat dan negara.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, M. Ma'ruf, *Manajemen dan Evaluasi Kinerja Karyawan*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2014)
- Dwiyanto, Agus, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama-Kompas Gramedia, 2011)
- Lukman, Mediya, *Badan Layanan Umum dari Birokrasi Menuju Korporasi*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2013)
- Setiyono, Budi, *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik, Prinsip-prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini*, (Yogyakarta: Central Academic Publishing Service, 2014)
- Wicaksono, Kristian Widya, *Telaah Kritis Administrasi & Manajemen Sektor Publik di Indonesia (Menuju Sistem Penyediaan Barang dan Penyelenggaraan Pelayanan yang Berorientasi Publik)*, (Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2014)
- , *Himpunan Lengkap Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, (Yogyakarta: Saufa, 2014)



# KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PERGURUAN TINGGI UNIVERSITAS DIPONEGORO

Fakultas Hukum

Alamat : Jalan Prof. Soedarto, SH Tembalang Semarang  
Telepon : (024) 76918201, 76918202, fax. : (024) 76918206  
laman : [www.fh.undip.ac.id](http://www.fh.undip.ac.id) email : [fh@undip.ac.id](mailto:fh@undip.ac.id)

## Sertifikat

Nomor : 420/UN.7.3.1/LL/2015

Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Memberikan Penghargaan Setinggi Tingginya Kepada :

**HENNY JULIANI, S.H., M.H.**

Sebagai

## PEMBICARA

Pada **SEMINAR NASIONAL**

Dengan Tema " Masa Depan Pembangunan Aparatur Negara Berbasis Merit Di Era Undang-undang Aparatur Sipil Negara "

Diselenggarakan Oleh

Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Semarang 19 Maret 2015

Dekan



Prof. Dr. Agus Johan Utama, SH., MHum.  
NIP. 196211101987031004