

**KAJIAN YURIDIS PELAKSANAAN SELEKSI
TERBUKA APARATUR SIPIL NEGARA
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL
NEGARA¹**

Oleh: **Tifany Wulan Sumakul²**

Youla O. Aguw³

Anna S. Wahongan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan seleksi terbuka bagi aparatur sipil negara (ASN) menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 dan bagaimana implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Mekanisme Pengadaan Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk mewujudkan agenda reformasi birokrasi dalam rangka memberantas praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di bidang kepegawaian, namun dalam prakteknya didapati terjadi praktik diskriminatif terhadap kelompok minoritas (minoritas seksual, transgender, dan disabilitas) yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Hak Asasi Manusia. 2. Implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pertama (JPT) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil di daerah masih kurang baik, KASN mengatakan masih menemukan praktik jual beli jabatan dalam sistem lelang jabatan di beberapa daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan belum dibentuknya perwakilan KASN di daerah sebagai lembaga yang mengawasi penerapan sistem merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah dan kurang kuatnya peran KASN sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam mengendalikan sistem merit.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101589

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

Kata kunci: aparatur sipil negara; seleksi terbuka;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, aparatur sipil negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan.⁵

Perubahan besar yang dapat dilihat yaitu pertama, sistem rekrutmen PNS yang sudah diselenggarakan secara komputerisasi melalui penerapan sistem *Computer Assisted Test* (CAT) dan yang kedua, seleksi terbuka (*open bidding*) jabatan pimpinan tinggi (JPT) atau sistem lelang jabatan. Melalui sistem ini diharapkan dapat terjaring orang-orang yang tepat untuk duduk dalam jabatan yang akan diisi.⁶

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan seleksi terbuka bagi aparatur sipil negara (ASN) menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 ?
2. Bagaimana implemmentasi pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pratama menurut Undang-Undang No. 5 tahun 2014

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode pendekatan yuridis normative.

PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Seleksi Terbuka Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014.

Subjek hukum terkait sumber daya manusia di bidang kepegawaian adalah pegawai Aparatur Sipil Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

ASN adalah istilah baru terhadap profesi PNS, pegawai pemerintah, dan aparatur negara pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁶ *Ibid.* Hlm. 3.

2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Sejak 15 Januari 2014, melalui Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), pengaturan tentang kepegawaian dilakukan sedemikian rupa, baik menyangkut sistem dan substansi kepegawaian, kelembagaan, manajemen, sampai kepada pengistilahannya.⁷

Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahkan tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Mencermati hal tersebut, maka jelas bahwa profesi ASN terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu Pegawai Negeri Sipil dan PPPK.⁸

Secara normatif, UU ASN telah mengklasifikasikan Pegawai ASN ke dalam 2 (dua) jenis, yakni terdiri atas:

1. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.⁹ Dalam untuk menindaklanjuti perintah/amanat ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 UU ASN, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya ditulis PP Manajemen PNS). Hal ini mengandung arti bahwa PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil, merupakan landasan hukum dan pedoman dalam rangka pengaturan manajemen PNS di Indonesia yang harus diarahkan bagi kepentingan pegawai.¹⁰

2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Pengertian mengenai PPPK, secara normatif telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU ASN, yakni sebagai berikut:

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pada hakikatnya merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN.¹¹ Seiring dengan tuntutan dan kebutuhan pengaturan mengenai PPPK, dan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 107 UU ASN, pada tahun 2018 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya ditulis PP Manajemen PPPK).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dianggap sebagai landasan bagi berlangsungnya reformasi birokrasi di Indonesia. Perubahan menyeluruh dari UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ke UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 merupakan bukti telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Reformasi dalam birokrasi diharapkan mampu memperbaiki performa birokrasi itu sendiri. Birokrasi Indonesia yang dikenal melalui kinerja PNS pada masa lalu dikenal bekerja lamban, tidak profesional, korup, dan tidak netral. Citra inilah yang hendak diubah melalui reformasi birokrasi.¹²

Sedarmayanti mengemukakan bahwa Reformasi Birokrasi merupakan upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Menurut Sedarmayanti, aspek utama dalam membangun birokrasi adalah: (a) Membangun visi birokrasi, (b) Membangun manusia birokrasi, (c) Membangun sistem birokrasi, dibagi menjadi tiga yaitu: (1) Pembentukan struktur, (2) Menerapkan strategi yang tepat dan (3)

⁷ Sri Hartini dan Tedi Sudarajat, *Op.Cit.*, Hlm. 34.

⁸ *Ibid.*, Hlm. 32-33.

⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁰ A.W. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 74-75.

¹¹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

¹² Riris Katharina. *Op.Cit.*, Hlm. 7-8.

Pembenahan budaya organisasi, dan (d) Membangun lingkungan birokrasi.¹³

Pendekatan reformasi birokrasi yang perlu dilakukan untuk memperbaiki perilaku dan kinerja pelayanan birokrat di Indonesia adalah pendekatan yang bersifat holistik (holistic approach), yaitu reformasi yang mencakup semua unsur birokrasi yaitu, unsur pengetahuan, keterampilan, mindset SDM aparatur, struktur birokrasi, budaya birokrasi, sarana dan prasarana birokrasi. Hal ini sejalan dengan roadmap reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015. Dalam Permenpan dan RB tersebut ditetapkan 3 sasaran reformasi, yaitu: (1) birokrasi yang bersih dan akuntabel, (2) birokrasi yang efektif dan efisien, dan (3) birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.¹⁴

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law*, sementara pemerintahan yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang (*mal-administration*) dari “etika administrasi negara” sementara pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukan, ketaatan dan kepatuhan (*compliance*) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah, sedangkan pemerintahan yang berwibawa berkaitan dengan “ketaatan, kepatuhan dan ketundukan masyarakat, sering muncul dan ditemukan karena pemerintah menggunakan “otoritas kekuasaan” yang mereka miliki.¹⁵

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan milestone dalam tahap reformasi birokrasi Indonesia. Tujuan dari reformasi birokrasi Indonesia antara lain untuk mewujudkan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta mampu

menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai penjaga persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; serta mewujudkan ASN sebagai profesi dan pelaksana manajemen ASN yang berdasarkan pada asas kompetensi dan kualifikasi atau merit sistem dalam setiap tahap manajemen ASN yang sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁶

Terkait dengan pengadaan (penerimaan) Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi:¹⁷

1. Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah.
2. Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (3).
3. Pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS.

Setiap Instansi Pemerintah merencanakan pelaksanaan pengadaan PNS, Setiap Instansi Pemerintah mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS dan Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan.

Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.¹⁸

¹³ Errica Dwi Tanti dkk, *Pelaksanaan Reformasi.....*, Op.Cit., Hlm. 18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Hj Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung: Mandar Maju, Hlm. 17.

¹⁶ Riris Katharina. *Op.Cit.*, Hlm. 2.

¹⁷ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁸ Pasal 62 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dalam Pasal 63 UU No. 5 Tahun 2014 mengatur mengenai:¹⁹

1. Peserta yang lolos seleksi diangkat menjadi calon PNS.
2. Pengangkatan calon PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.
3. Calon PNS wajib menjalani masa percobaan.
4. Masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang.

Masa percobaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (3) bagi calon PNS dilaksanakan selama 1 (satu) tahun dan Instansi Pemerintah wajib memberikan pendidikan dan pelatihan kepada calon PNS selama masa percobaan.

Dalam Pasal 65 UU No. 5 Tahun 2014 mengatur mengenai:²⁰

1. Calon PNS yang diangkat menjadi PNS harus memenuhi persyaratan:
 - a. lulus pendidikan dan pelatihan; dan
 - b. sehat jasmani dan rohani.
2. Calon PNS yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat menjadi PNS oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Calon PNS yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sebagai calon PNS.

Setiap calon PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji, Sumpah/janji sebagaimana dimaksud berbunyi sebagai berikut:²¹

¹⁹ Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁰ Pasal 65 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

²¹ Pasal 66 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

"Demi Allah/Atas Nama Tuhan Yang Maha Esa, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah; bahwa saya, akan menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;

bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat pegawai negeri sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan; bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan; bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara".

Pengaturan lebih lanjut terkait manajemen ASN dalam hal ini pengadaan ASN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara. Pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilakukan melalui beberapa tahapan yakni perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, pengangkatan calon PNS dan masa percobaan calon PNS dan pengangkatan menjadi PNS.

Pengadaan PNS di instansi pemerintahan dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan PNS. Kebutuhan PNS secara nasional ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis kepala badan kepegawaian negara (BKN).

Dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor Tahun 2017 mengatur mengenai:²²

- 1) Untuk menjamin kualitas PNS, pengadaan PNS dilakukan secara nasional.
- 2) Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan:

²² Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.

- a. Jabatan Administrasi, khusus pada Jabatan Pelaksana;
- b. Jabatan Fungsional Keahlian, khusus pada JF ahli pertama dan JF ahli muda; dan
- c. Jabatan Fungsional Keterampilan, khusus pada JF pemula dan terampil.

Selanjutnya dalam Pasal 17 PP No. 11 Tahun 2017 mengatur mengenai:²³

- 1) Dalam rangka menjamin obyektifitas pengadaan PNS secara nasional, Menteri membentuk panitia seleksi nasional pengadaan PNS.
- 2) Panitia seleksi nasional pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh Kepala BKN.
- 3) Panitia seleksi nasional pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur:
 - a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara;
 - b. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri;
 - c. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan;
 - d. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan;
 - e. Badan Kepegawaian Negeri;
 - f. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; dan/atau
 - g. Kementerian atau lembaga terkait.
- 4) Panitia seleksi nasional pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas:
 - a. Mendesain sistem seleksi pengadaan PNS;
 - b. Menyusun soal seleksi kompetensi dasar;
 - c. Mengoordinasikan instansi pembina JF dalam penJrusunan materi seleksi kompetensi bidang;
 - d. Merekomendasikan kepada Menteri tentang ambang batas kelulusan

- seleksi kompetensi dasar untuk setiap Instansi Pemerintah;
 - e. Melaksanakan seleksi kompetensi dasar bersamasama dengan Instansi Pemerintah;
 - f. Mengolah hasil seleksi kompetensi dasar;
 - g. Mengawasi pelaksanaan seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang;
 - h. Menetapkan dan menyampaikan hasil seleksi kompetensi dasar dan mengintegrasikan hasil seleksi kompetensi dasar dan seleksi kompetensi bidang; dan
 - i. Mengevaluasi dan mengembangkan sistem pengadaan PNS
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan dan mekanisme kerja panitia seleksi nasional pengadaan PNS sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri.

Tindak lanjut dari PP No. 11/2017 dalam pengembangan sistem pengadaan PNS agar terciptanya sistem penerimaan ASN yang seleksi objektif, transparan, akuntabel dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme maka BKN yang memiliki kewenangan mengeluarkan Peraturan Badan Kepegawaian Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2019 Tentang Prosedur Penyelenggaraan Seleksi Dengan Metode *Computer Assisted Test* Badan Kepegawaian Negara.

Computer Assisted Test (CAT) merupakan sistem yang dikembangkan dalam membantu ujian dengan menggunakan komputer sebagai alat bantu dalam mendapatkan satandar nilai minimal kompetensi dasar ataupun standar kompetensi kepegawaian.²⁴ Adapun dari tujuan CAT ini sendiri ialah, untuk mempercepat pada proses pemeriksaan terhadap laporan dari hasil ujian, untuk menciptakan standarisasi pada hasil ujian yang universal, menetapkan nilai ambang batas, secara objektif, transparansi, akuntabel dan efisien.²⁵

²³ Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Menejemen Aparatur Sipil Negara.

²⁴ Peraturan Badan Kepegawaian Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2019 Tentang Prosedur Penyelenggaraan Seleksi Dengan Metode *Computer Assisted Test* Badan Kepegawaian Negara.

²⁵ Dari Buku, "*Computer Assisted Test Badan Kepegawaian Negeri Untuk Indonesia*", Hlm. 27.

Computer Assisted Test merupakan sistem yang digunakan untuk menyeleksi aparatur sipil negara agar memiliki integritas, profesionalitas, netralitas dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶

Dengan segala ketentuan yang telah diatur mulai dari Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 sampai Peraturan Badan Kepegawaian Republik Indonesia No. 50 Tahun 2019 masih banyak pelanggaran terkait dengan sistem pengadaan ASN yang ditemukan oleh BKN.

Berikut 11 jenis pelanggaran proses pengadaan CPNS temuan Badan Kepegawaian Negara pada tahun 2019:²⁷

1. Batas waktu pengumuman pendaftaran instansi kurang dari 15 hari kalender. Ada 19 instansi daerah yang melanggar Pasal 22 ayat (2) PP 11/2017.
2. Jumlah, kualifikasi pendidikan, dan unit kerja penempatan tidak sama dengan persetujuan MenPANRB. Tiga (3) Instansi Pusat, delapan (8) instansi daerah yang melanggar Pasal 22 ayat (3) PP 11/2017 dan Huruf G angka 3 Permenpan 23/2019.
3. Pembatasan usia pelamar yang tidak sesuai dengan NSPK. Delapan belas (18) instansi pusat, tiga (3) instansi daerah yang melanggar Pasal 23 ayat (1) PP 11/2017.
4. Perbedaan syarat minimal IPK bagi putra-putri daerah dan nonputra-putri daerah yang bersangkutan. Empat (4) instansi pusat, tujuh puluh tujuh (77) instansi daerah yang melanggar Pasal 22 ayat (3) PP 11/2017.
5. Tidak ada alokasi formasi disabilitas bagi instansi pusat dan daerah. Dua (2)

Instansi Pusat, empat puluh enam (46) instansi daerah yang melanggar Huruf G Permenpan 23/2019.

6. Alokasi formasi disabilitas yang diberikan instansi kurang dari 2 persen. Tiga (3) instansi pusat, tujuh (7) instansi daerah yang melanggar Huruf G Permenpan 23/2019.
7. Pemberian kekhususan persyaratan pelamar bagi pegawai kontrak di lingkungan internal instansi. Satu (1) instansi pusat, lima (5) instansi daerah Pasal 22 ayat 3 PP 11/2017.
8. Persyaratan kualifikasi pendidikan diaspora melanggar NSPK yaitu untuk jabatan Analis Kebijakan mencantumkan kualifikasi pendidikan S-1. Satu (1) instansi pusat yang melanggar Pasal 22 ayat 3 PP 11/2017.
9. Persyaratan akreditasi masih mencantumkan akreditasi minimal B dan/atau C. Dua (2) Instansi Pusat, sepuluh (10) instansi daerah yang melanggar Permenpan 23/2019.
10. Membatasi domisili pelamar dalam wilayah kabupaten/provinsi tertentu. Dua puluh dua (22) instansi daerah yang melanggar Pasal 22 PP 11/2017.
11. Mencantumkan persyaratan khusus untuk suatu jabatan agar melampirkan ijazah perguruan tertinggi tertentu. Delapan (8) instansi daerah yang melanggar Permenpan 23/2019.

Sebelumnya LBH Jakarta mencatat ada persyaratan CPNS yang bersifat diskriminatif dan tidak peka terhadap kelompok minoritas di Indonesia. Direktur LBH Jakarta Arif Maulana melihat di laman rekutmen.kejaksaan.go.id ada persyaratan seperti tidak buta warna baik parsial maupun total, tidak cacat fisik, tidak cacat mental, termasuk kelainan orientasi seks dan kelainan perilaku (transgender). "Persyaratan ini secara eksplisit mendiskriminasi kelompok minoritas seksual, transgender, dan disabilitas untuk mendapatkan pekerjaan lewat seleksi CPNS," kata Arif ketika dikonfirmasi, Kamis (28/11/2019).²⁸

Begitu pula persyaratan CPNS Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan dan

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 28.

²⁷ Diakses dari

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dddf6f753c920/bkn-temukan-beragam-jenis-pelanggaran-rekrutmen-cpns-2019?page=2>, Pada Kamis, 26 November 2020, Pukul 19.21 WITA.

²⁸ *Ibid.*

Kebudayaan sebagaimana tercantum di laman kepri.kemenag.go.id dan cpns.kemdukbud.go.id yang memuat syarat yakni “tidak boleh terafiliasi dengan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila.” Persyaratan ini bernuansa stigma negatif dan mendiskriminasi, sekaligus melanggar kebebasan berpikir dan berkeyakinan yang dijamin konstitusi.

B. Pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pertama Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014.

Supremasi hukum artinya kekuasaan tertinggi dipegang oleh hukum, baik rakyat atau pemerintah tunduk pada hukum. Jadi yang berdaulat adalah hukum. *Equality before the law* artinya persamaan kedudukan di depan hukum tidak ada yang diistimewakan.²⁹

Berbagai rencana pemerintah untuk terus mewujudkan reformasi birokrasi terus bergulir, terutama pasca reformasi. Selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru birokrasi dibangun untuk memperkuat penguasa, birokrasi pemerintah sangat kuat melebihi kekuasaan rakyat sehingga birokrasi pemerintahan Orde Baru diibaratkan sebagai kerajaan pejabat (*officialdome*). Kekuasaan birokrasi yang besar, ditambah kemampuan mempergunakan ruang gerak diskresi yang luas diiringi tidak adanya akuntabilitas publik maka sistem birokrasi pemerintahan ini memberikan ranah yang subur berseminya korupsi, kolusi dan nepotisme.³⁰ Tidak terkecuali dengan pelayanan publik yang pada saat itu dapat dinilai sarat akan sifat koruptif, yang mana seharusnya pelayanan publik ini menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan good governance di Indonesia.³¹

Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Sistem berkaitan dengan hubungan antar unsur dan elemen yang saling mempengaruhi dan berkaitan membentuk suatu totalitas. Perubahan pada satu elemen kiranya dapat mempengaruhi unsur lain dalam

sistem itu sendiri. Struktur berhubungan dengan tatanan yang tersusun secara teratur dan sistematis. Sedangkan perubahan struktur mencakup mekanisme dan prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi dan lingkungannya dalam kerangka pencapaian tujuan efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Perubahan tersebut meliputi keseluruhan aspek yang memungkinkan birokrasi memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya. Kegagalan birokrasi dalam melayani masyarakat selama ini sekaligus menggambarkan buruknya penyelenggaraan pemerintahan baik di level pemerintah pusat maupun daerah.³²

Untuk itu, pendekatan reformasi birokrasi yang perlu dilakukan untuk memperbaiki perilaku dan kinerja pelayanan birokrat di Indonesia adalah pendekatan yang bersifat holistik (*holistic approach*), yaitu reformasi yang mencakup semua unsur birokrasi yaitu, unsur pengetahuan, keterampilan, mindset SDM aparatur, struktur birokrasi, budaya birokrasi, sarana dan prasarana birokrasi. Hal ini sejalan dengan roadmap reformasi birokrasi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015. Dalam Permenpan dan RB tersebut ditetapkan 3 sasaran reformasi, yaitu: (1) birokrasi yang bersih dan akuntabel, (2) birokrasi yang efektif dan efisien, dan (3) birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.³³

“Negara RI bisa mencapai tujuannya yaitu masyarakat adil dan makmur, apabila KKN dihentikan dengan melakukan reformasi birokrasi pemerintahan dari semua unsur mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.”³⁴

Reformasi kepegawaian merupakan salah satu sub sistem reformasi birokrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan reformasi kepegawaian. Reformasi kepegawaian merupakan upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good*

²⁹ Arif Rudy Setiawan, 2010, *Sukses Meraih Profesi Hukum Idaman Edisi 1*, Yogyakarta: CV. Andi, Hlm. 2010.

³⁰ Suraji, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, Hlm.1.

³¹ Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cet Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hlm. 20.

³² Delly Mustafa, *Birokrasi Pemerintahan.....*, Op.Cit., Hlm. 150.

³³ Mohammad Thahir Haning, *Reformasi Birokrasi.....*, Op.Cit., Hlm. 32.

³⁴ Delly Mustafa, *Birokrasi Pemerintahan.....*, Op.Cit., Hlm. 161.

governance). Terutama pada aspek penataan sumber daya manusia aparatur yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).³⁵

Dalam reformasi kepegawaian subsistem yang harus direformasi adalah sistem perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi dan pengawasan terhadap etik dan perilaku PNS. Upaya yang tidak sistematis dan komprehensif, hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam birokrasi. Jadi, reformasi kepegawaian dapat diartikan sebagai perubahan sistem kepegawaian secara struktural.³⁶

Bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem merit telah diamanatkan penerapannya dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Penerapan sistem merit bertujuan untuk memastikan jabatan yang ada di birokrasi pemerintah diduduki pegawai yang memenuhi persyaratan kualifikasi dan kompetensi. Dengan demikian maka tujuan pembangunan bidang SDM Aparatur untuk mewujudkan pegawai ASN yang profesional, berintegritas, netral dan berkinerja tinggi dapat diwujudkan.³⁷

Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN merupakan amanat utama dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014. Dengan menerapkan sistem merit maka pengangkatan pegawai, mutasi, promosi, penggajian, penghargaan dan pengembangan karier

pegawai didasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja pegawai. Sistem tersebut tidak hanya menimbulkan rasa keadilan di kalangan pegawai, juga dapat mendorong peningkatan kompetensi dan kinerja.³⁸

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain mengamanatkan bahwa Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilakukan pada tingkat nasional.³⁹

Sedangkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

Untuk itu dalam rangka pengisian jabatan tinggi harus memperhatikan 9 (sembilan) prinsip dalam sistem merit, yaitu:

1. Melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil;
2. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara;
3. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi;
4. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat;

³⁵ Muammar Alkadafi, *Analisis Reformasi Kepegawaian (Studi Pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPT) Berbasis Merit Sistem Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Indragilir Hilir)*, PUBLIKA, Vol 4, No 1, 2018, Hlm. 99.

³⁶ *Ibid.*, Hlm. 101.

³⁷ "Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)", Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018 (Edisi Pertama), Hlm. V.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintahan.

5. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien;
6. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil berdasarkan kinerja yang dihasilkan;
7. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara;
8. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh-pengaruh politis yang tidak pantas/tepat;
9. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

Selain itu, terdapat 4 (empat) kategori yang dilarang dalam pelaksanaan kepegawaian, yaitu diskriminasi, praktek perekrutan yang melanggar sistem merit, upaya melakukan pembalasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilindungi (termasuk kepada peniup peluit/whistleblower), dan pelanggaran terhadap berbagai peraturan yang berdasarkan prinsip-prinsip sistem merit.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mekanisme Pengadaan Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk mewujudkan agenda reformasi birokrasi dalam rangka memberantas praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di bidang kepegawaian, namun dalam prakteknya didapati terjadi praktik diskriminatif terhadap kelompok minoritas (minoritas seksual, transgender, dan disabilitas) yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Hak Asasi Manusia.
2. Implementasi sistem merit dalam pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi pertama (JPT) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil di daerah masih kurang baik, KASN mengatakan masih menemukan praktik jual beli jabatan dalam sistem lelang jabatan di beberapa daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan belum dibentuknya perwakilan KASN di daerah sebagai lembaga yang mengawasi penerapan sistem merit dalam kebijakan

dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah dan kurang kuatnya peran KASN sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam mengendalikan sistem merit.

B. Saran

1. Pengadaan Aparatur Sipil Negara harus transparan dan akuntabel agar sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan perlu adanya pengawasan terhadap pelaksana pengadaan Aparatur Sipil Negara agar tidak terjadi diskriminasi terhadap kelompok minoritas dan pelanggaran Hak Asasi Manusia sehingga bisa tercapainya tujuan reformasi birokrasi di bidang kepegawaian yaitu aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.
2. Pemerintah hendaknya dapat membentuk perwakilan KASN di daerah sebagai lembaga yang mengawasi penerapan sistem merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah dan memperkuat peran KASN sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam mengendalikan sistem merit agar tercapainya tujuan dari reformasi birokrasi dan terciptanya sumber daya manusia aparatur yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cet Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Arif Rudy Setiawan, 2010, *Sukses Meraih Profesi Hukum Idaman Edisi 1*, Yogyakarta: CV. Andi.
- A.W. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- B. Hestu Cipto Handoyo, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Jaya.
- Delly Mustafa, 2014, *Birokrasi Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta.
- Hj Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung: Mandar Maju.
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers
- Sri Hartini dan Tedi Sudarajat, 2019, *Hukum Kepegawaian di Indonesia (Edisi Kedua)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sri Hartini dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suraji, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media.

JURNAL/KARYA ILMIAH

- Abdul Rahman dan Riani Bakri, *Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governace*, JURNAL KONSTITUEN ISSN 2656-0925 VOL. 1 NO. 1, JANUARI 2019.
- Al Hamzani. "Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya". Jurnal UNS. Yustisia Edisi 90. September - Desember 2014.
- "Computer Assisted Test Badan Kepegawaian Negeri Untuk Indonesia", Hlm. 27.
- Danang Risdianto, *Perlindungan Terhadap Kelompok Minoritas di Indonesia Dalam Mewujudkan Keadilan dan Persamaan di Hadapan Hukum (Minority Group Protection in Indonesia to Realize Justice and Equality Before the Law)*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 6 No. 1, April 2017.
- Diasa Inas Wishesa, *Kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Pengawasan Sistem Merit*, Jurist-Diction, Vol. 3, No. 5.
- Endang Komara, *Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) di Indonesi*, MIMBAR PENDIDIKAN: Jurnal Indonesia untuk Kajian Pendidikan, Volume 4(1), Maret 2019.
- Eko Prasajo. "Reformasi Kepegawaian Indonesia : Sebuah Review dan Kritik". Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. VOL. 4, No.1. Juni 2010.
- Errica Dwi Tanti, "Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Pasuruan". Jurnal Administrasi Publik (JAP). Vol. 3. No. 1.
- Mohammad Thahir Haning, *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik*, Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik, Vol. 4, No. 1 Juni 2018.
- Muammar Alkadafi, *Analisis Reformasi Kepegawaian (Studi Pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPT) Berbasis Merit Sistem Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Indragilir Hilir)*, PUBLIKA, Vol 4, No 1, 2018.
- Muhlis Ihsan, *Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintahan*, Civil Apparatus Police Brief, Nomor: 005, Maret 2017.
- Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Penguatan Kedudukan dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi*, Jurnal Panorama Hukum Vol. 1 No. 2, Desember 2016.
- "Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)", Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018 (Edisi Pertama).
- Riris Katharina. "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara". Spirit Publik. Volume 13, Nomor 2. Oktober 2018.
- Sanggup Leonard Agustian. "Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik Sebagai Batu Uji Bagi Hakim Dalam Memutus Sengketa Peradilan Administrasi Negara". Jurnal Hukum Magnum Opus. Volume 2, Nomor 2. Agustus 2019.
- Sabda Mopobela. "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara". Lex Administratum, Vol. VI/No. 1. Januari - Maret 2018.