

ANALISIS PENGEMBANGAN KARIR ASN BERDASARKAN MERIT SISTEM (STUDI PENELITIAN DI PEMERINTAH KABUPATEN ACEH TENGAH)

Hasan Basri
Jusmadi Sikumbang, Agusmidah, Suhaidi

hbasri598@gmail.com

ABSTRACT

The enactment of Law Number 5 Year 2014 on ASN is expected to bring significant changes in institutional, career and remuneration systems as this law revolutionizes the recruitment, development and career development system which includes a career path and high filling system through open promotion. The government realizes that bureaucracy is an important and major factor in a bureaucratic administration, in which a State Civil Apparatus (ASN) plays a very important role in it. To ensure the election of professional and competent persons, in accordance with the standard of competence of office. Central Aceh district which is one of the areas located in the province of Aceh is an area where the level of productivity of public services is still low, the civilian state of the existing country more comes from people close to the leadership. As for the problem in this research is How the provision of career development ASN based on system merit ?, Is the existing regulation able to build mechanism and institute for career development ASN based on merit system ?, How Regency of Aceh Tengah implementing merit system in filling position / career ASN? This type of research used is the juridical approach normative or doctrinal. Sources of Legal Materials to be used are Primary Legal Material, Secondary Legal Material, and Tertiary Law Material. Techniques and Data Collection Tools that researchers use is Document Studies. The data has been collected and then analyzed by using descriptive qualitative analysis, which is analysis by describing and analyzing the data of literature and field data in the form of statement carefully and systematically. The results of this study indicate that the development of ASN careers based on system merit refers to based on Law No. 5 of 2014 About ASN is a system of personnel development based on career and work performance, measurable administratively and the reality of the achievement of duties and devotion of an employee, in the duty environment which he assumed in the organization of government office. Regulations or legislation governing the provisions relating to the State Civil Apparatus that is in Law No. 5 of 2014 and Government Regulation No. 11 of 2017 on the State Civil Apparatus Management for the present become the basis for the government both central and local as a foundation of career development and development ASN or Civil Servant. It's just that the regulation has not run optimally and optimal because it has not been able to overall local government to implement the merit system in ASN career development. The implementation of ASN careers and career development in the regency of Central Aceh is not currently running optimally and optimally, because there is still influence by the officials concerned.

Keywords: Career Development, Merit system, State civil apparatus

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Reformasi birokrasi di Indonesia menempuh babak baru sejak pemerintah meluncurkan *grand design* reformasi birokrasi nasional melalui Perpres No.81 tahun 2010 agar upaya reformasi birokrasi dapat lebih terarah dan berkesinambungan. Pelaksanaan *grand design* diikuti oleh seluruh kementerian/lembaga yang berada dibawah pengelolaan Tim Nasional Reformasi Birokrasi dengan pelibatan berbagai elemen terkait atas koordinasi wakil presiden, seperti kementerian pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi selaku Pembina, BPKP selaku tim penjamin mutu (quality assurance) serta kementerian keuangan selaku pengampu urusan keuangan dan remunerasi berbasis kinerja. Peluncuran *grand design* ini tidak terlepas dari pencapaian indeks persepsi korupsi di Indonesia pada tahun 2011 yang hanya 3.0 ada skala 1-10, menempati posisi 100 negara terbersih dari Korupsi dari 183 negara yang merupakan hasil *TranspaIrency Internasional* Indonesia pada tahun 2011.¹

Inisiatif pemerintah untuk melembagakan upaya reformasi birokrasi merupakan bentuk upaya penerapan reformasi birokrasi secara terlembagakan dengan menggunakan manajemen strategis untuk menjamin keberlangsungannya. Capaian strategis yang hendak dicapai adalah

¹ Defny Holidin dkk, *Reformasi Birokrasi dalam Transisi*, PrenadaMedia Group, Jakarta, 2016, hal.1

penyelenggaraan negara yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas serta penguatan kepada pelayanan publik.

Pelembagaan reformasi birokrasi berujung pada pelaksanaan program-program kerja yang mengejawantahkan delapan area perubahan yang diharapkan. Beberapa area yang diharapkan adalah:²

- (1) Penataan organisasi agar susunan organisasi lebih tepat fungsi dan tepat guna,
- (2) Penatalaksanaan (*business process*) yang lebih sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*,
- (3) Rekonsiliasi peraturan agar tidak tumpang tindih dan lebih kondusif bagi produktivitas;
- (4) Diselenggarakan oleh sumber daya aparatur yang dikelola secara profesional dan berintegritas terhindar dari pelanggaran hukum;
- (5) Pengawasan yang efektif dan membangun,
- (6) Akuntabel baik dari segi kapasitas maupun kinerja
- (7) Berorientasi pada pemantapan pelayanan publik
- (8) Pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*cultureset*) yang reformis dan inovatif

Di negara-negara berkembang yang dikenal memiliki jenis birokrasi yang “*Patrimonial*” karena pengaruh budaya mereka yang patrimonialistik. Pada negara berkembang seperti itu, pola rekrutmen dan pengembangan karir masih berdasarkan pada adanya hubungan personal seseorang pada lingkungan birokrasi, promosi berdasarkan konsep, siapa anda (*who are you*) bukan berdasarkan kualitas atau pengalaman, dan pengalokasian sumber daya tidak didasarkan pada pertimbangan efisiensi kinerja manajemen yang sehat tetapi juga memiliki bargaining pada posisi hubungan sosial.³

Secara ideal, sosok birokrasi publik telah ditetapkan dalam konsideran menimbang didalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian yang saat ini telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.⁴

“ 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;

Di dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 menyebutkan bahwa:

“Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. “

Pada prinsipnya menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tersebut, tugas pokok dari birokrasi dalam penyelenggaraan Kegiatan negara adalah untuk mengimplementasikan atau melaksanakan hukum dan kebijakan yang ditetapkan negara. Ini artinya birokrasi memiliki tugas untuk melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan. Hal ini yang sering disebut bahwa birokrasi sebagai *Public administration*, sementara kalangan dari eksekutif dan kabinet disebut sebagai *government*.⁵

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, aparatur sipil negara atau aparatur birokrasi negara harus tunduk untuk melaksanakan perintah atasannya (pejabat di atasnya), walaupun kebijakan dari atasannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Padahal dalam konteks pelaksanaan tugas, aparatur sipil negara atau aparatur birokrasi bukanlah robot yang semata-mata bekerja karena perintah, melainkan aparat birokrasi bekerja sesuai dengan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Untuk mendapatkan para aparatur sipil negara/birokrasi yang baik dan profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil maka diperlukan sistem rekrutmen yang baik. Melihat keadaan saat ini, sistem rekrutmen aparatur sipil negara / aparatur birokrasi selalu berubah dari waktu ke waktu. Perubahan bentuk dari negara tradisional ke *Patrimonial* (kerajaan, kekaisaran) kepada Negara Republik-demokrasi telah mengubah pola rekrutmen dari pola yang berdasar “hubungan

²*Ibid.* Hal.14

³*Ibid.* hal.28

⁴ Lihat Konsiderans Menimabang Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁵ Budi Setiyono, *Op.cit.* hal. 39

personal” (*personal links*) dengan penguasa ke pada pola yang berdasarkan seleksi terbuka berdasarkan kemampuan (*merit system*).

Secara teori, penerapan rekrutmen birokrasi dengan merit system memang masih belum maksimal dan optimal untuk dilaksanakan. Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, pelaksanaan merit system merupakan sebuah keharusan yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem dan pola birokrasi yang profesional, proposional, akuntabel, dan bertanggungjawab dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya.

Pemerintah menyadari birokrasi adalah faktor penting dan utama dalam suatu administrasi pemerintahan birokrasi, dimana seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) di memainkan peran yang sangat penting di dalamnya. Oleh karenanya kemajuan pembangunan daerah akan sangat tergantung pada jajaran sumber daya manusia (SDM) atau ASN-nya.⁶

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN ini diharapkan membawa dampak perubahan yang signifikan dalam kelembagaan, sistem karir dan renumerasi karena undang-undang ini merombak sistem rekrutmen, pembinaan dan pengembangan karir dimana termasuk sistem penjenjangan karir dan pengisian jabatan tinggi melalui promosi terbuka.⁷

Melalui metode merit sistem akan menjadi terobosan baru dalam birokrasi Indonesia yang berbagai kalangan dinilai bermasalah, apalagi jika menggunakan sistem promosi, yaitu penunjukan pejabat untuk menduduki suatu jabatan oleh pejabat yang lebih tinggi, yang rawan KKN, sehingga nantinya akan tercipta pejabat yang betul-betul kompeten dalam menjalankan jabatannya, bersih dari KKN, berprestasi dalam proses pelayanan Masyarakat.

Kabupaten Aceh Tengah yang merupakan salah satu daerah yang berada di provinsi aceh merupakan daerah yang tingkat produktifitas pelayanan publiknya masih rendah, para apartur sipil negara yang ada lebih banyak berasal dari orang-orang yang dekat dengan pimpinan. Secara regulasi Kabupaten Aceh Tengah belum memiliki peraturan daerah dan atau peraturan bupati dalam peningkatan kinerja, keterampilan dari setiap aparatur sipil negara. Peningkatan dan pengembangan jabatan Pegawai Negeri di Kab.aceh tengah menjadi sebuah perhatian karena dari beberapa penangkatan pejabat publik di Kab.aceh tengah masih jauh dari ideal.

Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang diatas dapatlah dirumuskan permasalahan tesis ini sebagai berikut :

1. Bagaimana ketentuan Pengembangan karir ASN berdasarkan merit sistem?
2. Apakah peraturan yang ada mampu membangun mekanisme dan kelembagaan untuk Pengembangan karir ASN berdasarkan sistem merit?
3. Bagaimana Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah menerapkan sistem merit dalam mengisi jabatan/karir ASN?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah ditetapkan maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui ketentuan Pengembangan karir ASN berdasarkan merit sistem.
2. Untuk mengetahui peraturan yang ada mampu membangun mekanisme dan kelembagaan untuk Pengembangan karir ASN berdasarkan sistem merit.
3. Untuk mengetahui Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah menerapkan sistem merit dalam mengisi jabatan/karir ASN.

Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai kontribusi dalam bidang hukum kepegawaian yang berkaitan dengan penerapan pengembangan dan pembinaan karir ASN yang dilakukan Pemerintah, khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan digunakan sebagai referensi dalam membuat pertimbangan dalam penerapan pengembangan dan pembinaan karir ASN yang dilakukan Pemerintah, khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh.

⁶<http://journal.uny.ac.id/index.php/informasi/article/view/6746>, Patologi Organisasi Dalam Organisasi Publik dan Upaya Pencegahannya, diunduh terakhir tanggal 25 Juli 2016.

⁷“UU ASN Untuk Mengejar ketinggalan Kita dari negara ASEAN dan negara Maju dalam kinerja Pelayanan Publik”, dalam Majalah Simpul Perencana , Pusdiklatren BAPPENAS, Volume 22 Tahun 11 Juli 2014, hal.27.

KERANGKA TEORI

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir, pendapat, teori, thesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.⁸

Teori menurut Kerlinger *is a set of interrelated construct (concepts), definitions, and proposition that present a systematic view of phenomena by specifying relations among variables, with purpose of explaining and predicting the phenomena*. Teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi, dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.⁹

Teori Efektifitas Hukum

Penelitian menggunakan Teori Efektivitas hukum, yang dihubungkan dengan tipe-tipe penyelewengan yang terjadi dalam masyarakat, perlu dicermati bahwa berlakunya hukum dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif filosofis, yuridis normative dan sosiologis. Dalam perspektif filosofis, berlakunya hukum jika sesuai dengan cita-cita hukum. Perspektif filosofis normative berlakunya hukum jika sesuai dengan kaedah yang lebih tinggi (teori Hans Kelsen) atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan (teori *W-zé Ven Bergen*).

William J. Chambliss dalam Soerjono Soekanto artikel berjudul "*Effectiveness Of Legal Sanction*" di muat dalam *Wisconsin Law Review* Nomor 703, tahun 1967 yang telah membahas masalah pokok mengenai hukuman. Tujuannya adalah memperlihatkan sampai sejauh manakah sanksi-sanksi tersebut akan dapat membatasi terjadinya kejahatan. Roscoe Pound sebagaimana dikutip dalam Otje Salman sebagai salah satu tokoh dari aliran *Sociological Jurisprudence*, pokok pikirannya berkisar pada tema bahwa hukum bukanlah suatu keadaan yang statis melainkan suatu proses, suatu pembentukan hukum.¹⁰

Meneliti efektivitas hukum, menjadi relevan memanfaatkan teori aksi (*action theory*). Teori aksi di perkenalkan oleh Max Weber kemudian dikembangkan oleh Talcot Parson. Menurut teori aksi perilaku adalah hasil suatu keputusan subyektif dari pelaku atau aktor.

Teori aksi dari Max Weber dan Talcot Parson, relevan dengan pendapat Soerjono Soekanto tentang Efektifitas hukum, beliau menyatakan ada empat faktor yang menyebabkan seseorang berperilaku tertentu yaitu¹¹ :

1. Memperhatikan untung rugi;
2. Menjaga hubungan baik dengan sesamanya atau penguasa;
3. Sesuai dengan hati nuraninya;
4. Ada tekanan-tekanan tertentu.

Sedangkan Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto¹² yang lain mengemukakan apabila efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Undang-undang ASN yang diterbitkan oleh pemerintah sebagai upaya mewujudkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggung jawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Teori Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan obyek diskursus para pakar dalam bidang manajemen, Hemphill dan Coons yang dikutip oleh Gary Yukl mendefinisikan bahwa, "kepemimpinan adalah perilaku individu yang mengarahkan aktivitas kelompok untuk mencapai sasaran bersama"¹³

⁸M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung : Mandar Maju), hal. 80.

⁹ Freed N Kerlinger, 1996, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Edisi Indonesia, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press), hal.123.

¹⁰Amirudding dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 135

¹¹Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 78

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h. 8.

¹³ Gary Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi Edisi Indonesia*, Jakarta: Indeks, 2011, hal.16

Mangunharjana dalam Effendi mendefinisikan bahwa, kepemimpinan diambil dari kata pemimpin yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *leader* dari akar kata *to lead* yang terkandung arti yang saling erat berhubungan bergerak lebih awal, berjalan di depan, mengambil langkah pertama, berbuat paling dulu, memelopori, mengarahkan pikiran-pendapat tindakan orang lain, membimbing, menuntun, menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya.¹⁴

Sedangkan J.M P Fifner mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah seni mengkoordinasikan dan memberi arah kepada individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Oteng Sutisna mengemukakan kepemimpinan ialah kemampuan mengambil inisiatif dalam situasi sosial untuk menciptakan bentuk dan prosedur baru, merancang dan mengatur perbuatan, dan dengan berbuat begitu membangkitkan kerja sama ke arah tercapainya tujuan organisasi.¹⁵

Jika dilihat dari pendapat tadi maka ada beberapa hal yang menjadi inti yaitu, memberi teladan bagi bawahan untuk melakukan perubahan agar tercipta

dan tercapai tujuan organisasi. Karena peran pemimpin sangat besar, dipandang perlu memberi teladan contoh yang baik. Sebab jika seorang pemimpin memiliki contoh yang baik bagi bawahannya secara tidak langsung yang dipimpin akan termotivasi untuk berbuat lebih baik dari pada pimpinannya. Selain kekuatan penggerak sentral terdapat pada pimpinan, maju mundurnya sebuah organisasi juga dipengaruhi oleh pimpinan dan juga komponen lainnya. Maka dituntut pimpinan memberikan teladan yang baik bagi semua bawahannya.

Inu Kencana Syafie yang dikutip oleh Baharuddin secara etimologi, kepemimpinan dapat diartikan sebagai berikut.¹⁶

- 1) Berasal dari kata pimpin (lead) berarti bimbing atau tuntun. Dengan demikian, di dalamnya ada dua pihak yaitu yang dipimpin dan yang memimpin (umat) dan yang memimpin.
- 2) Setelah ditambah awalan *pe* menjadi pemimpin (leader) berarti orang yang mempengaruhi orang lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak untuk mencapai tujuan tertentu
- 3) Apabila ditambah akhiran-an menjadi pimpinan artinya orang yang mengepalai. Antar pemimpin dengan pemimpin dapat dibedakan, yaitu pimpinan (kepala) cenderung lebih sentralistik, sedangkan pemimpin lebih demokratis.
- 4) Setelah dilengkapi dengan awalan *ke* menjadi kepemimpinan (*leadership*) berarti kemampuan dan kepribadian seorang dalam memengaruhi serta membujuk pihak lain agar melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama sehingga dengan demikian yang bersangkutan menjadi awal struktur dan pusat proses kelompok.

Dari empat definisi di atas, dapat diramu pengertian bahwa kepemimpinan adalah suatu kegiatan mempengaruhi, membujuk orang lain agar orang tersebut dapat bekerjasama (mengelaborasi kemampuannya) untuk menggapai tujuan yang sudah ditetapkan. Baharuddin berpendapat bahwa, "kepemimpinan juga sering dikenal sebagai kemampuan untuk memperoleh konsensus anggota organisasi untuk melakukan tugas manajemen agar tujuan orang tercapai."

Dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan terdiri atas: 1) mempengaruhi orang lain agar berbuat sesuatu, 2) adanya kesepakatan atau konsensus dalam satu pekerjaan, 3) adanya pimpinan 4) tujuan bersama untuk memperoleh manfaat bersama.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Pengembangan Karir Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Merit Sistem

Merit system 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, ataupun kondisi kecacatan. Sistem ini dijalankan melalui seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward* and *punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena. Sistem ini dengan tegas ingin memagari birokrasi agar mempunyai karakteristik organisasi-adaptif, harmonis, apolitik, netral dan berorientasi pada pelayanan publik serta tidak mempunyai lagi penyakit

¹⁴ Nur Efendi, *Membangun Sekolah Yang Efektif dan Unggulan*, Yogyakarta: Lingkar Media, 2014, hal.343.

¹⁵*Ibid.* Hal.344

¹⁶ Baharuddin dan Umiarso, *Kepemimpinan Pendidikan Islam*, Jogjakarta: Ar-Ruz, 2012, Hal.47.

bureaumania. Harapan ini tidak hanya kepada birokrasi di level pusat, namun juga yang ada di berbagai kabupaten/kota.¹⁷

Menurut Jiwo Runggi, berdasarkan pendekatan analisa kosa kata serta teori perubahan perilaku tersebut, maka kebijakan personalia berdasarkan merit sistem diberi batasan pengertian atau didefinisikan sebagai pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada prestasi (*merit*) yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya sebagai baik atau buruk, hal mana berpengaruh langsung pada naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai¹⁸.

Empat kebijakan pokok sebagai sub-sistem dari merit system adalah :

1. Kebijakan Penilaian Prestasi Kerja
2. Penghasilan;
3. Karir;
4. Pelatihan.

Dalam pelaksanaannya taat asas sebagaimana dimaksud pada pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 2014 yaitu Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas, khususnya asas-asas berikut ini:

- (1) Kepastian Hukum;
- (2) Profesionalitas;
- (3) Proporsionalitas;
- (4) Netralitas;
- (5) Akuntabilitas;
- (6) Keterbukaan;
- (7) Nondiskriminatif;
- (8) Keadilan Dan Kesetaraan;

Di Indonesia, sekelompok orang yang berstatus sebagai pemerintah dan diletakkan sebagai elite yang dilayani di masa lalu disebut pangreh praja. Sementara itu, saat ini menjadi paradigma baru pemerintahan, dimana posisi meraka yang dilayani menjadi fokus utama yang dilayani. Dalam hubungan itu, peran pemerintah mengalami pergeseran posisi kemudian dikenal dengan istilah pamongpraja.

Dalam serat Wulangreh, term “pamongpraja” dapat ditelusuri menurut sastra jawa. Wulangreh merupakan kitab yang didesain khusus bagi para calon pemimpin atau penguasa. Wulang berari pelajaran, sedangkan reh mengandung arti makna penguasa atau pemimpin. Karya ini dijadikan kurikulum rujukan untuk mengendalikan hawa nafsu penguasa seperti pemahaman hal haram, hidup sederhana, tidak sombong, loyal pada negara. Tujuannya adalah agar penguasa atau pemimpin tidak kehilangan arah dalam melakukan pemerintahan.¹⁹

1. Periode Awal Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan, peraturan atau hukum kepegawaian belum diatur dalam bentuk satu undang-undang formal, melainkan diatur dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Aturan hukum kepegawaian dalam bentuk undang-undang baru dapat diterbitkan pada tahun 1950 dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1950 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil, selanjutnya di tahun 1952, pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1952 tentang Hak Mengangkat Pegawai Negeri Sipil yang menyempurnakan Undang-Undang Darurat Nomor 25 tahun 1950.

Pada awalnya Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1948, berkedudukan di Yogyakarta. KUP diperuntukkan khusus menangani pegawai pemerintah Republik Indonesia, sedangkan pegawai yang mengabdikan pada pemerintah Hindia Belanda dikelola oleh Djawatan Umum Urusan Pegawai (DUUP) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda Nomor 13 Tahun 1948, hanya berselang beberapa hari setelah lahirnya KUP²⁰

Berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1950, kedua lembaga tersebut dilebur menjadi satu dan diberi nama KUP yang berkedudukan di Jakarta. Pada dasarnya tugas pokok KUP menurut PP Nomor 11 Tahun 1948 adalah mengurus kedudukan dan gaji Pegawai Negeri serta mengatasi supaya peraturan kepegawaian dijalankan dengan tepat. Meskipun KUP sudah terbentuk, namun belum cukup berfungsi, karena tata usaha kepegawaian pada waktu itu dapat dikatakan belum teratur, dan tidak dapat dilakukan pembinaan tata usaha kepegawaian dengan baik, hal ini disebabkan oleh komunikasi yang sulit, kurangnya tenaga ahli kepegawaian, dan

¹⁷ Indaru Setyo Nurprojo, *Merit System Dan Politik Birokrasi Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL. 8, No.1, Juni 2014, Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman, Hal. 47

¹⁸ Wunggu, Jiwo. 2003. *Merit System*. Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada

¹⁹ Muhadam Labolo dan Ahmad Averus Toana, *Kepamongan Di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2016, hal. 4

²⁰ Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 18.

sulitnya menyimpan arsip, sehingga fungsi lembaga ini tidak maksimal dan eksistensinya tidak dirasakan oleh pegawai negeri.²¹

2. Periode Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961

Berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan adanya Ketetapan-ketetapan MPRS Nomor I dan II tahun 1960 menghendaki diadakannya Undang-undang yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok mengenai kepegawaian yang menjamin kedudukan hukum pegawai negeri dan yang dapat dijadikan dasar yang kuat untuk menyusun aparatur Negara, yang berdaya guna sebagai alat Revolusi Nasional berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dalam pengabdianya terhadap Negara sesuai dengan haluan Negara serta haluan pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 yang dibentuk untuk menjamin kedudukan hukum dari Pegawai Negeri Sipil, dan dijadikan dasar untuk menyusun Aparatur Negara yang memiliki daya guna sebagai alat revolusi nasional berdasarkan proklamasi kemerdekaan dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 menyebutkan bahwa :

- (1) Pegawai Negeri adalah mereka, yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan Negeri oleh pejabat Negara atau badan Negara yang berwenang.
- (2) Syarat-syarat pegawai Negeri termaksud meliputi segi kepribadian, kesetiaan, kesehatan badan, kecerdasan, kemampuan dan ketangkasan dan syarat-syarat lain yang khusus diperlukan bagi sesuatu jabatan Negeri yang ditetapkan dengan peraturan Pemerintah.

Secara umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 mengatur mengenai syarat-syarat yang diperlukan untuk menjadi pegawai negeri, penerimaan, pengangkatan, dan pemberhentian pegawai negeri, hak dan kewajiban pegawai negeri, hukuman jabatan, dan penyelenggaraan uraian kepegawaian yang dilaksanakan oleh menteri.

Keberadaan undang-undang Nomor 18 tahun 1961 hanya bertahan sampai dengan 14 tahun yang kemudian digantikan dengan undang-undang Nomor 8 tahun 1974. Beberapa alasan digantinya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974, diantaranya:

- a. Undang-Undang nomor 18 tahun 1961 didasarkan atas MANIPOL yang ditetapkan oleh Ketetapan MPR RI Sementara Nomor I/MPRS/1960, Sementara ketetapan tersebut tidak berlaku lagi;
- b. Di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 tidak memiliki ketegasan tentang sistem Pembinaan, Karir dan sistem penggajian yang jelas;
- c. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 hanya berlaku untuk pegawai negeri pusat belum mengakomodir Pegawai Negeri Daerah secara keseluruhan;
- d. Situasi politik kenegaraan yang sudah tidak lagi mampu untuk mempertahankan kekuasaan negara oleh presiden sehingga keadaan politik saat itu memanas.

3. Periode Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974

Konstelasi kepegawaian pada saat itu mengacu pada Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Salah satu ciri dominan dalam Sistem Manajemen PNS pada periode ini adalah sentralisasi (oleh pemerintah pusat) pada hampir semua proses manajemen PNS, yaitu mulai dari proses rekrutmen dan seleksi sampai dengan pensiun. Pemerintah Daerah yang merupakan subordinat dalam pemerintahan hanya melaksanakan semua kebijakan yang telah dibentuk lembaga pengelola PNS, yakni Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) yang sebelumnya bernama Kantor Urusan Kepegawaian (KUP) yang pertama kali berkedudukan di Yogyakarta.

Di dalam undang-undang Nomor 8 tahun 1974, disebutkan bahwa:

Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa :

“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;”

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 menyebutkan bahwa :

- (1) Pegawai Negeri terdiri dari
 - a. Pegawai Negeri Sipil; dan
 - b. Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

²¹*Ibid*, hal.19

²² Penjelasan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian

- (2) Pegawai Negeri Sipil terdiri dari
 - a. Pegawai Negeri Sipil Pusat;
 - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah dan Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 ini, terdapat pengaturan mengenai pembinaan terhadap pegawai negeri sipil. Pembinaan dilakukan secara sentral oleh pemerintah pusat, daerah tidak memiliki kewenangan dalam pembinaan kepegawaian baik dalam hal penetapan pengangkatan, pemindahan maupun pemberhentian pegawai negeri sipil.

Berdasarkan Pasal 12 menyatakan bahwa:

- (1) Pembinaan Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
- (2) Pembinaan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini dilaksanakan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Berdasarkan Pasal 13 mengatakan bahwa Kebijakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh berada di tangan Presiden.

Pasal 14 menyatakan bahwa:

“Untuk lebih meningkatkan pembinaan, keutuhan, dan kekompakan serta dalam rangka usaha menjamin kesetiaan dan ketaatan penuh seluruh Pegawai Negeri Sipil terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, perlu dipupuk dan dikembangkan jiwa korps yang bulat di kalangan Pegawai Negeri Sipil”.

Salah satu sistem pembinaan karier pegawai negeri sipil berdasarkan undang-undang nomor 8 tahun 1974 dilakukan dengan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sistem karier adalah sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangan selanjutnya masa kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat objektif lainnya juga menentukan. Sedangkan sistem prestasi kerja merupakan sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi kerja yang diangkat. Kecakapan harus dibuktikan dengan lulus ujian dinas dan prestasi nyata

Pengaruh politik pada masa presiden soeharto berkuasa sangat besar terhadap kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara. Pegawai negeri sipil memiliki kewajiban loyal kepada golongan karya dan wajib mendukung dan memilih golongan karya pada saat pemilihan umum.

4. Periode Undang-Undang 43 tahun 1999

Salah satu keberhasilan gerakan reformasi tersebut memberikan dampak juga kepada urusan kepegawaian, dimana sebelumnya urusan kepegawaian berada ditangan pemerintah pusat, saat ini daerah sudah diberikan keleluasaan untuk mengurus urusan pemerintahan daerah masing-masing termasuklah persoalan kepegawaian daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negara atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam Pasal 2 menyebutkan bahwa :

1. Pegawai Negeri terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Sipil
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf, a terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, dan
 - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.
3. Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Pasal 3 menyatakan bahwa :

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana di maksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dinyatakan dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 pasal 1 angka 8 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Manajemen PNS ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Di dalam undang-undang ini, sistem pembinaan karier pegawai negeri diakomodir, yang terlihat dalam Pasal 12 yang menyatakan bahwa :

1. Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna.
2. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia dari pegawai negeri sipil dilakukan dengan pembinaan dengan sistem prestasi kerja dan sistem karir hanya saja berdasarkan pasal 12 angka 2 ditegaskan dengan sistem prestasi kerja dari pegawai negeri itu sendiri.

Lebih lanjut dalam pasal 13 ayat (1) UU tersebut dijelaskan bahwa kebijaksanaan manajemen PNS mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban dan kedudukan hukum.

Untuk kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, dibentuk Badan Kepegawaian Negara. Badan Kepegawaian tersebut, bertugas menyelenggarakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, serta memberikan bimbingan teknis kepada unit organisasi yang menangani kepegawaian pada instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Disadari bahwa sistem administrasi yang bobrok menjadi hambatan utama kemajuan, kesalahan yang terjadi bersifat sangat fundamental, dan meluruskan kembali administrasi merupakan prioritas utama, maka ketika itu angin kencang kebobrokan administrasi telah berubah menjadi puting beliung. Hal tersebut dapat merontokkan sendi-sendai aparatur negara yang profesional yang menerapkan sistem manajemen aparatur negara meritokratik²³.

Landasan hukum bagi sistem kepegawaian yang meritokratik yang menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya telah ada pada UU Nomor 43 Tahun 1999. Bahkan UU tersebut telah mengenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pusat dan daerah. Pasal 13 Ayat (3) UU Nomor 43 Tahun 1999 sebenarnya telah menetapkan adanya komisi independen yaitu Komisi Kepegawaian Negara. Namun demikian hal tersebut menemui banyak kendala dalam implementasinya²⁴.

Untuk mendukung implementasi UU tersebut di lapangan, telah diterbitkan sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain. Namun, kondisi empirik di lapangan menemui banyak kendala sehingga banyak dari aturan-aturan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Kesulitan menerapkan peraturan perundang-undangan di lapangan sangat mempengaruhi upaya pengembangan PNS.

5. Periode Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan.

²³ Marita Ahdiyana, *Meretas Asa Kepemimpinan Birokrasi Pasca Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN)*, disampaikan dalam Seminar Nasional Jurusan Ilmu administrasi Negara, FIS, UNY "Mewujudkan Administrator Publik Yang Berintegritas Di Era Pemerintahan Baru", 2014, Hal.7

²⁴Ibid.

Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan²⁵.

Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial.²⁶

Sistem Manajemen PNS yang diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 meliputi:²⁷

- a. Penyusunan Dan Penetapan Kebutuhan;
- b. Pengadaan;
- c. Pangkat Dan Jabatan;
- d. Pengembangan Karier;
- e. Pola Karier;
- f. Promosi;
- g. Mutasi;
- h. Penilaian Kinerja;
- i. Penggajian Dan Tunjangan;
- j. Penghargaan;
- k. Disiplin;
- l. Pemberhentian;
- m. Jaminan Pensiun Dan Jaminan Hari Tua; Dan
- n. Perlindungan.

Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan kepegawaian menggunakan Sistem Merit adalah sistem pembinaan kepegawaian berdasarkan karir dan prestasi kerja, yang terukur secara administrasi dan realitas pencapaian tugas dan pengabdian seseorang pegawai, dalam lingkup tugas yang diembannya dalam organisasi jabatan pemerintahan.²⁸

- a) Pengadaan – rekrutmen dan seleksi
- b) Transparan – yang bersangkutan dapat mengetahui nilai yang diperolehnya dan mengukur dirinya dalam persyaratan yang ditentukan Pengangkatan – pemenuhan persyaratan (tersusun, terencana, dan terstruktur)

Konsekuensi dari penerapan merit sistem dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah harus ada standart kompetensi atau tolak ukur kinerja. Tolak ukur kinerja pegawai aparatur sipil negara adalah dengan melihat prestasi kerja sehingga dapat diputuskan yang dapat bertahan.

Peningkatan Mekanisme Dan Kelembagaan Untuk Pembinaan Karir ASN Berdasarkan Merit Sistem

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen SDM Aparatur dikembangkan berdasarkan kualifikasi pendidikan, kompetensi, kinerja secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bertujuan menciptakan birokrasi yang bersih, kompeten dan meningkatkan kualitas layanan publik. Sebagai konsekuensi logis dari penerapan UU ASN tersebut, maka salah satu cara untuk menjamin tegaknya penerapan regulasi tentang sistem merit itu adalah dengan melakukan pengisian jabatan struktural (*Assessment job bidding*) dari eselon IV sampai eselon I di lingkungan lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, baik instansi vertikal maupun perangkat pemerintah daerah.²⁹

²⁵*Ibid.*

²⁶*Ibid.*

²⁷ Lihat Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014

²⁸ Sri Mamudji, Tri Hayati, dan Daly Erni, *Han Sektoral Aparatur Sipil Negara (ASN)*,

²⁹ Yulianto Kadji, *Assessment Job Bidding Tegakkan Sistem Merit bagi ASN*, di akses dari <https://gorontalo.kemenag.go.id/files/gorontalo/file/file/Humas/rwan1448411938.pdf> pada tanggal 28 April 2017

Pengaturan mengenai merit sistem ditegaskan di dalam Pasal 51 yang berbunyi Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit. Pengaturan lebih lanjut terhadap sistem merit ini tidak dijabarkan dalam pasal di dalam undang-undang tersebut yang harus mengaturnya kedalam peraturan pemerintah, akibatnya pelaksanaan merit sistem ini menjadi multitafsir dalam pelaksanaannya. Barulah kemudian setelah keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 30 Maret 2017. Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 terdiri dari 15 bab, dan 364 pasal.

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 itu, Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretariat jendral/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah/provinsi dan kabupaten/kota.

Substansi yang terkandung dalam Undang-Undang ASN diantaranya ditegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebuah bentuk profesi, dengan penetapan ASN sebagai sebuah profesi, maka diperlukan adanya asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, serta pengembangan kompetensi. Pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPKK). Sistem Manajemen Kepegawaian yang meliputi sistem perencanaan, pengembangan karier, penggajian, dan batas usia pensiun. ASN tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah, sebab nanti akan dibentuk lembaga yang mengurusnya yakni, komisi aparatur sipil negara (KASN).

Jabatan dalam ASN terdiri dari : a). Jabatan Administrasi (*Administrator, Pengawas, dan Pelaksana*); b). Jabatan Fungsional (*fungsional keahlian dan ketrampilan*); c) Jabatan Pimpinan Tinggi (*Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Madya, dan Pratama*). Khusus mengenai pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi, proses pengisian jabatan ini dilakukan secara terbuka dan kompetitif, transparan dan akuntabel, selain itu ASN juga mengamankan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), guna menjamin sistem dalam kebijakan dan manajemen ASN.

Implementasi UU ASN mendesak dilaksanakan untuk membumikan substansi serta berbagai ketentuan yang diatur sangat penting. Hal utama yang dapat segera dilakukan adalah memberikan sosialisasi yang masif bagi sekitar 4,5 juta PNS di Indonesia terkait dengan masa depan mereka dalam kedudukannya sebagai aparat sipil negara. Instansi pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi dalam pengelolaan manajemen ASN seperti Menpan dan RB, LAN dan BKN sebaiknya juga melakukan langkah-langkah yang sistematis untuk membumikan UU ASN. Sehingga pada saat UU ASN efektif dijalankan, tidak terjadi kebingungan dan keresahan baik bagi PNS maupun masyarakat luas.

PNS sebagai SDM yang bertugas melayani kepentingan publik sudah semestinya memiliki kualitas yang baik agar mampu menjalankan tugasnya secara tepat dan benar. Oleh karena itu diperlukan kebijakan yang mampu meningkatkan produktivitas dan prestasi kerjanya. Sistem penggajian dengan *merit system* diyakini merupakan salah satu alternatif sistem penggajian yang dapat memacu prestasi dari PNS tersebut.

Beberapa hal-hal lain yang perlu juga diperhatikan dalam mencapai keefektifan penerapan Merit Sistem di antaranya adalah

1. Menetapkan pagu atau target prestasi kerja;
2. Mengembangkan sistem penilaian karya pegawai yang berfokus pada kekhasan jabatan, berorientasi pada hasil kerja serta penilaian oleh lebih dari satu penilaian atau *multi raters*;
3. memberikan pelatihan penilaian prestasi kerja kepada para pimpinan unit kerja serta pegawai umumnya terampil menilai prestasi kerja pegawai serta menguasai seni penyampaian umpan balik tentang kondisi nyata prestasi kerja yang berhasil dicapai sehingga pada masa mendatang memungkinkan untuk dicapainya prestasi kerja pegawai yang lebih baik.
4. membakukan pemberian penghargaan berdasarkan prestasi kerja yang berhasil dicapai oleh setiap pegawai.
5. menggunakan skala kenaikan penghasilan yang besar dan bernilai signifikan.³⁰

Didalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN disebutkan dalam Pasal 68, yang berbunyi :

- (1) PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah.
- (2) Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

³⁰Bappenas, 2004. *laporan kajian sistem renumerasi pns, renumerasi pns*, bappenas, jakarta, hal.

- (3) Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.
- (4) PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.

Ditengah kritikan masyarakat tentang rendahnya kinerja pelayanan publik di segala bidang seperti perilaku PNS yang kurang disiplin, moralitas yang rendah, pembangunan yang tidak merata, infrastruktur jalan yang rusak, penataan kota yang semrawut, lalu lintas yang macet dan sebagainya tentu kita perlu mengapresiasi langkah-langkah reformasi birokrasi yang dilakukan oleh para kepala daerah untuk membuat birokrasi berjalan dengan bersih

PNS yang diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah dalam adalah merupakan salah satu bagian dari Manajemen ASN dengan prinsip yang dilaksanakan berdasarkan prinsip profesional, dan menghindari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Proses lelang jabatan atau lebih tepat disebut promosi jabatan sebetulnya memiliki dasar hukum yang sangat kuat. Dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah diatur mengenai wewenang kepala daerah untuk menentukan struktur Organisasi Pemerintahan Daerah (OPD) dan pengisian jabatannya.

Untuk melaksanakan prinsip itu, Manajemen ASN dilaksanakan dengan sistem merit, sebagaimana ditegaskan pada pasal 51 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit, yaitu 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.

Penerapan Merit Sistem Pada Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah

Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip good governance yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.

Kabupaten Aceh Tengah berdiri tanggal 14 April 1948 berdasarkan Oendang-oendang No. 10 tahun 1948 dan dikukuhkan kembali sebagai sebuah kabupaten pada tanggal 14 November 1956 melalui Undang-undang No. 7 (Drt) Tahun 1956. Wilayahnya meliputi tiga kewedanaan yaitu Kewedanaan Takengon, Gayo Lues dan Tanah Alas.

Takengon merupakan ibukota Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh, Indonesia. Kota Takengon terletak di sisi Danau Laut Tawar, di tengah-tengah wilayah provinsi Aceh. Kawasan ini merupakan dataran tinggi yang berhawa sejuk dengan ketinggian sekitar 1200 m di atas permukaan laut. Banyak terdapat tempat wisata di kawasan ini, di antaranya adalah Danau Laut Tawar, Gua Puteri Pukes, Pantan Terong. Mayoritas penduduk kota Takengon adalah Suku Gayo, yang lainnya bersuku Aceh, minang, jawa dll.³¹

Kabupaten Aceh Tengah berada di kawasan dataran tinggi Gayo. Kabupaten lain yang berada di kawasan ini adalah Kabupaten Bener Meriah serta Kabupaten Gayo Lues. Tiga kota utamanya yaitu Takengon, Blang Kejeren, dan Simpang Tiga Redelong. Jalan yang menghubungkan ketiga kota ini melewati daerah dengan pemandangan yang sangat indah. Pada masa lalu daerah Gayo merupakan kawasan yang terpencil sebelum pembangunan jalan dilaksanakan di daerah ini.

Sebagai institusi penyelenggara negara, birokrasi memiliki tugas yang berkaitan dengan penciptaan stabilitas dan kontinuitas sistem politik. Penguasa, presiden, kepala daerah, dapat terus berganti tetapi birokrasi berkewajiban untuk menjaga agar negara tetap eksis, terintegrasi, dan mekanisme negara yang berkewajiban menjaga yang didalamnya tetap berjalan secara baik dari waktu ke waktu. Birokrasi berkewajiban untuk menjaga negara agar tidak mengalami disintegrasi dan mengalami kevakuman pemerintahan. Dalam konteks inilah, dibanyak negara modern, birokrasi dibentuk sebagai sebuah badan yang berdasar pada prinsip-prinsip imparialitas (*impariality*) memiliki netralitas politik (*political neutrality*), keparmanenan (*permanence*), dan anonimitas (*anonymity*).³² Hanya saja dalam praktiknya, peranan dan tanggungjawab birokrat yang dilaksanakan oleh para aparat / birokrasi cenderung angkuh dan tidak mau menerima kritik dari

³¹ <https://rahmatzets.wordpress.com/2013/09/12/profil-kabupaten-aceh-tengah> diakses tanggal 12 Juni 2017

³² Budi setiyono, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Nuansa Cendekia, Bandung, Edisi Kedua, 2016, Hal. 43

masyarakat lain, karena beranggapan bahwa kedudukan birkorasi tersebut memiliki posisi penting dalam negara.

Sistem rekrutmen birokrasi berubah dari waktu ke waktu, mengikuti perkembangan bentuk dan penyelenggaraan negara. Perubahan bentuk dari negara tradisional-patrimonial (kerajaan, kekaisaran) kepada negara Republik-demokrasi, telah mengubah pola rekrutmen dari pola yang berdasar "hubungan personal" (*personallinks*) dengan penguasa ke pola yang berdasarkan seleksi terbuka berdasarkan kemampuan (*merit* sistem).

Pada tahun 2017, sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 maka pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Peraturan pemerintah ini dibentuk sebagai salah satu upaya untuk mengkoordinasi sistem manajemen pegawai negeri baik di pusat maupun di daerah. Hanya saja, dalam praktiknya, belum semua daerah di Indonesia yang membentuk peraturan daerah sebagai pelaksana undang-undang Nomor 5 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2017. Daerah-daerah di Indonesia, dalam melakukan manajemen pegawai negeri sipil di daerah masih merujuk berdasarkan undang-undang nomor 43 tahun 1999 dan belum secara keseluruhan daerah menyesuaikan dengan peraturan yang terbaru.

Kabupaten Aceh Tengah, hingga detik ini berdasarkan hasil pengamatan dan penelitian yang dilakukan, belum ada satupun peraturan daerah atau qanun / Peraturan Bupati yang dibentuk dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017, menurut Kepala Bagian Mutasi dan Kepangkatan Badan Kepegawaian Pelatihan Sumber daya Manusia Kabupaten Aceh Tengah, hal tersebut dikarenakan bahwa sosialisasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 belum dilaksanakan secara maksimal di Kabupaten Aceh Tengah dan masih memerlukan waktu untuk menyesuaikan peraturan daerah atau Peraturan Bupati yang terkait dengan kepegawaian yang selama ini masih berdasarkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.³³

Dalam praktiknya, terbentuknya peraturan pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, harus memerlukan penyesuaian dengan situasi daerah baik dari segi politik daerah, manajemen pemerintahan daerah, keberagaman masyarakat, dan sistem regulasi daerah juga menjadi perhatian dalam pelaksanaan Peraturan pemerintah tersebut.

Pelaksanaan pengembangan dan pembinaan karir pegawai negeri sipil di Kabupaten Aceh Tengah masih merujuk kepada sistem kepegawaian menurut Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya. Belum adanya Peraturan bupati yang dibentuk khusus mengenai manajemen karir dan pembinaan pegawai negeri sipil Kabupaten Aceh Tengah, hanya saja dalam pelaksanaan kebijakan dalam bentuk keputusan Bupati sebagai landasan hukum pengangkatan jabatan struktural di lingkungan pemerintah Kabupaten Aceh Tengah yang dibuat tahun 2016 dan tahun 2017 di dalam konsiderannya sudah meletakkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 sebagai salah satu landasan yuridis, hanya saja sebagai bentuk kelemahan dari belum ada nya sinkronisasi peraturan antara pemerintah pusat dan daerah, keadaan yang bersifat teknis yang dibuat dalam bentuk keputusan (*beschikking*) oleh pemerintah daerah sudah melampirkan dasar hukum yang baru (Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014) tetapi untuk yang sifatnya Peraturan daerah atau Peraturan Bupati (*regelling*) belum ada yang terbaru yang dibentuk.

Terlepas dari permasalahan belum ada nya sinkronisasi peraturan pusat dengan peraturan pemerintah daerah Kabupaten Aceh Tengah terhadap urusan kepegawaian daerah, berlaku prinsip bahwa ketentuan hukum yang lama harus disesuaikan dengan ketentuan hukum yang baru yang berlaku saat ini, oleh karena itu pemerintah Kabupaten Aceh Tengah sudah seyogyanya membentuk peraturan daerah/peraturan Bupati untuk mengatur urusan pengembangan dan pembinaan karir Pegawai negeri di Kabupaten Aceh Tengah.

Di Kabupaten Aceh Tengah sebagaimana daerah-daerah lainnya di Indonesia, system rekrutmen masih dilakukan dengan model rekrutmen tertutup. Meskipun kompetensi jabatan tetap menjadi hal yang masih dipertimbangkan sebagai persyaratan bagi calon pejabat struktural, namun ternyata pertimbangan-pertimbangan seperti kesamaan bahasa, adat istiadat, dan kesamaan agama tetap menjadi hal yang paling penting dalam pengangkatan pejabat struktural pada birokrasi pemerintah Kabupaten Aceh Tengah.

1. Pengaturan Pengisian Jabatan ASN di Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah.

Jabatan pemerintahan adalah salah satu poin penting yang sangat diperhatikan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Permasalahan jabatan yang kerap kali ditemukan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sebelumnya seperti memberikan sudut pandang yang berbeda dari pemerintah dan DPR untuk dapat lebih mengoptimalkan kinerja dan efektifitas para pejabat pemerintah. Permasalahan seperti penempatan pegawai ke dalam jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dan latar belakang pendidikan, sistem merit yang belum sepenuhnya berjalan

³³ Hasil Wawancara Langsung dengan Kabag Mutasi dan Kepangkatan Badan Kepegawaian Pelatihan Sumber Daya Manusia Kabupaten Aceh Tengah tanggal 11 mei 2017 jam 10.00 wib s/d selesai.

secara obyektif serta lekatnya kepentingan para pejabat politik dalam penempatan pegawai dalam jabatan terutama jabatan struktural terbukti sangat mempengaruhi materi penyusunan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini.

Setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2016 bahwa persoalan pangkat dan jabatan diserahkan kepada instansi yang bersangkutan sesuai dengan kondisi anggaran belanja negara dan daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 3 PP Nomor 11 tahun 2017 yang menyebutkan bahwa Penyusunan dan penetapan kebutuhan jumlah dan jenis Jabatan PNS dilakukan sesuai dengan siklus anggaran.

Kebutuhan pegawai negeri sipil baik dipusat maupun di daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 bahwa Rincian kebutuhan PNS setiap tahun disusun berdasarkan:

- a. Hasil analisis Jabatan dan hasil analisis beban kerja;
- b. Peta Jabatan di masing-masing unit organisasi yang menggambarkan ketersediaan dan jumlah kebutuhan PNS untuk setiap jenjang Jabatan; dan
- c. Memperhatikan kondisi geografis daerah, jumlah penduduk, dan rasio alokasi anggaran belanja pegawai.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 disebutkan bahwa Jabatan PNS terdiri atas:

- a. JA;
- b. JF; dan
- c. JPT.

Nomenklatur Jabatan dan pangkat JPT utama dan JPT madya ditetapkan oleh Presiden atas usul Instansi Pemerintah terkait setelah mendapat pertimbangan Menteri. Nomenklatur Jabatan dan pangkat JPT pratama, JA, dan JF untuk masing-masing satuan organisasi Instansi Pemerintah ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah setelah mendapat persetujuan Menteri.

Pengisian jabatan Pegawai Negeri sipil harus berdasarkan bahwa :

- (1) Pengisian Jabatan pelaksana, JF keahlian jenjang ahli pertama, JF keterampilan jenjang pemula, dan JF keterampilan jenjang terampil dapat dilakukan melalui pengadaan PNS.
- (2) Pengisian Jabatan administrator, Jabatan pengawas, JF keahlian jenjang ahli utama, JF keahlian jenjang ahli madya, JF keahlian jenjang ahli muda, JF keterampilan jenjang penyelia, JF keterampilan jenjang mahir, dan/atau JPT dapat dilakukan melalui rekrutmen dan seleksi dari PNS yang tersedia, baik yang berasal dari internal Instansi Pemerintah maupun PNS yang berasal dari Instansi Pemerintah lain.

Di Kabupaten Aceh Tengah, pengisian pangkat dan Jabatan dalam pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014, sistem kepegawaian di kabupaten Aceh Tengah walaupun secara keseluruhan belum membentuk regulasi daerah (peraturan daerah/qanun/Peraturan Bupati) terkait dengan pangkat dan jabatan kepegawaian daerah tetapi pemerintah Kabupaten Aceh Tengah dalam penyelenggaraan pemerintahannya tetap melakukan manajemen pegawai dan pengisian jabatan. Hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Aceh Tengah Nomor 821/32/BKPSDM/2017 tentang pengangkatan beberapa pegawai negeri sipil untuk menduduki jabatan dan pemberian tunjangan jabatan. Di dalam Keputusan Bupati tersebut, tidak melampirkan Peraturan Bupati Kabupaten Aceh Tengah sebagai landasan hukum pengisian jabatan di lingkungan pemerintah kabupaten Aceh Tengah, melainkan masih menggunakan landasan hukum berupa :

- a) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
- d) Keputusan Kepada Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 tahun 2002; Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002
- e) Peraturan Daerah/Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor 3 tahun 2016 tentang APBD Kabupaten Aceh Tengah.

Keputusan Bupati Aceh Tengah Nomor 821/32/BKPSDM/2017 tentang pengangkatan beberapa pegawai negeri sipil untuk menduduki jabatan dan pemberian tunjangan jabatan, menetapkan 164 orang perubahan jabatan, pangkat dan golongan di lingkungan pemerintahan Aceh Tengah.

2. Pengembangan Karier ASN

Dalam tahap pengembangan pegawai, Simamora mengungkapkan dua aspek kegiatan penting yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yakni kegiatan pelatihan dan kegiatan

pengembangan sumber daya manusia itu sendiri. Kedua kegiatan tersebut dimaksudkan untuk mengembangkan kompetensi yang dimiliki pegawai agar dapat digunakan secara efektif. Kegiatan pelatihan dipandang sebagai awal pengembangan pegawai yaitu dengan diadakannya proses orientasi yang kemudian dilanjutkan secara berkelanjutan selama pegawai tersebut berada di dalam organisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bentuk orientasi ini dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan (Pasal 63 Ayat 4).³⁴

Kabupaten Aceh Tengah dalam melaksanakan pengembangan karir saat ini telah merujuk kepada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014. Hal ini dibuktikan dengan dilakukannya Pelatihan, workshop dan pengembangan kompetensi Pegawai Negeri Sipil /ASN dilingkungan pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. Pengembangan karir yang dilakukan Pemerintah Aceh Tengah dilakukan dengan cara pendekatan pengembangan melalui pendidikan dan pelatihan yaitu *off the job* dan *on the job training*.

Program pelatihan pada umumnya dilakukan melalui metode *off the job* training yaitu pendekatan pelatihan di luar tempat kerja yang memberikan kesempatan pada pegawai untuk keluar dari rutinitas pekerjaan dan berkonsentrasi dalam mempelajari sesuatu yang berkaitan dengan pekerjaan. Sedangkan, pendekatan *on the job* training adalah pendekatan pelatihan yang diberikan ditempat kerja.

1) Pendekatan *off the job* training

Pada umumnya pendekatan pelatihan di luar tempat kerja dilakukan di tempat-tempat pemusatan pelatihan pegawai seperti Badan Diklat atau pusat pengembangan pegawai. secara garis besar mengemukakan program pengembangan pegawai dalam organisasi yaitu *off the job* training antaranya yaitu,

1. *Executive development programme*, Hal ini dilakukan dengan pengirimana sejumlah pegawai Dinas Perhubungan Kabupaten Aceh Tengah ke beberapa tempat diwilayah Aceh Tengah untuk melakukan Simulasi program rekayasa lalu lintas dari dinas perhubungan.
2. *Laboratory training*, Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah melalui badan diklat Kepegawaian Daerah propinsi mengirimkan beberapa orang aparat pemerintah untuk mengikuti diklat dari BKN Propinsi Aceh.
3. *Organisational development*, Hal ini sudah mulai dilakukan dengan cara mensosialisasikan beberapa peraturan pemerintahan dan program pelayanan publik di dinas-dinas yang ada di wilayah kabupaten Aceh Tengah.

Pada tahun 2015 hingga 2016, pemerintah Kabupaten Aceh Tengah sudah melakukan kegiatan pelatihan kepegawaian dikalangan Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah diantaranya:

Tabel 1

Data Peserta DIKLAT di Kabupaten Aceh Tengah³⁵.

No	Nama	Instansi	Nama DIKLAT/ Pelaksanaan DIKLAT	
1	Iskandar,ST	SetdaKab Aceh Tengah	Bimbingan Teknis Perpres Nomor 4 tahun 2015 dan Inpres No.1 tahn 2015 tentang pengadaan barang dan jasa Pemerintah, perpanjangan Sertifikat, Serta Ujian Nasional Sertifikat Keahlian Pengadaan barang dan Jasa	Hotel Hill Takengon 15-18 April 2015
2	Iskobat dan Anton, SE	Inspektorat	Pengawas Pemerintahan 120 JP/Bandiklat Kemendagri BPSPDM Kemendagri tahun 2015	Jakarta, 29 Juni – 11 juli 2015
3	Khairuna dan Jalami	Inspektorat	Pengadaan barang dan Jasa Pemerintah 40 JP/PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2015	Ciawi, 24/27 Agustus 2015
4	Irwa Jalami	Inspektorat	Penyusunan Laporan Keuangan PEMDA 50 JP/PUSDIKLATWAS BPKP Thn 2015	Medan, 24/28 Agustus 2015
5	Arnain,SE	Inspektorat	Penyusunan Laporan Audit yang Efektif 50	Denpasar, 31 agustus s/d 4

³⁴<http://makassar.lan.go.id/index.php/survei/publikasi/artikel/269-pengembangan-kompetensi-pegawai-negeri-sipil-melalui-pendidikan-dan-pelatihan> diakses tanggal 23 Mei 2017

³⁵ Data Kasubbid Diklat Teknis BKPP Kabupaten Aceh Tengah, tahun 2015-2016



			JP/PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2015	september 2015
6	Marwan	Inspektorat	Penyusunan Laporan Audit yang Efektif 50 JP/PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2015	Denpasar, 31 agustus s/d 4 september 2015
7	Era,SE	SAT POL PP WH dan Linmas	Pembentukan PPNS Penegak Perda Kemendagri Angk XLIII Tahun 2015 mulai 19 oktober s/d 2 desember 2015	PUSDIK RESKRIM LEMDIKLAT POLRI, Jakarta
8	Gunawan	Bag.Hukum SETDAKAB	Pembentukan PPNS Penegak Perda Kemendagri Angk XLIII Tahun 2015 mulai 19 oktober s/d 2 desember 2015	PUSDIK RESKRIM LEMDIKLAT POLRI, Jakarta
9	Nuardin	Camat Kuta Panang	Pendidikan Teknis pemerintahan Bagi Camat Pola 300 JP Mulai 10 september 2015 s/d 9 Oktober 2015	BPSDM Kemendagri, Jakarta
10	Linston	Camat Celala	Pendidikan Teknis pemerintahan Bagi Camat Pola 300 JP Mulai 10 september 2015 s/d 9 Oktober 2015	BPSDM Kemendagri, Jakarta
11	Husaini,S.Sos	BKPP	T.O.T Umum Non Widyaswara/LAN R.I Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis dan Fungsional thn 2016	Kampus PPLPN LAN Pejompongan Jakarta, 14 S/d 17 Maret 2016
12	Sumarni	Inspektorat	Audit Investigasi /PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2016	Makasar, 28 maret s/d 1 April 2016
13	Lisafadillah SO	Inspektorat	Audit Investigasi /PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2016	Makasar, 28 maret s/d 1 April 2016
14	Amri Sujama,S.STP.M.Si	Inspektorat	Pembentukan Auditor Ahli/PUSDILATWAS BPKP Taun 2016	Ciawi/Bogor, 28 Maret s/d 22 april 2016
15	Nafsiah, SE	Inspektorat	Penilaian angka kredit (PAK) Pengawas Pemerintahan tahun 2016	Jakarta, 25 S/d 28 April 2016
16	Ir. Khaidir,MM	Inspektorat	Audit Tingkat lanjutan / PUSDIKLATWAS BPKP Tahun 2016	Ciawi, 18 s/d 27 Maret 2016
17	Sona Rumonda,ST	Dinas Pendidikan	Analisis Jabatan tahun 2016	BPSDM Kemendagri RI 23 s/d 27 Mei 2016
18	Julita,SE	BKPP	Analisis Jabatan tahun 2016	BPSDM Kemendagri RI 23 s/d 27 Mei 2016
19	Buhari,S.Sos	Sekretariat DPRK	Bimtek Proses Penyusunan dan Penetapan APBD-P Tahun anggaran 2016 dan Laporan keuangan Daerah (LKPD)	Hotel Grand antares, Medan, 09 agustus s/d 12 agustus 2016
20	M. Nazwa S.Sos	Sekretariat DPRK	Bimtek Proses Penyusunan dan Penetapan APBD-P Tahun anggaran 2016 dan Laporan keuangan Daerah (LKPD)	Hotel Grand antares, Medan, 09 agustus s/d 12 agustus 2016
21	Rahjuni Rahmah	Sekertariat	Bimtek Proses Penyusunan	Hotel Grand

		DPRK	dan Penetapan APBD-P Tahun anggaran 2016 dan Laporan keuangan Daerah (LKPD)	antares, Medan, 09 agustus s/d 12 agustus 2016
--	--	------	---	--

2) Pendekatan *on the job training*

Pendekatan *on the job training* adalah bentuk pelatihan ditempat kerja. Pada pendekatan ini pegawai belajar langsung di tempat kerjanya, menyesuaikan metode kerja, melakukan adaptasi dengan pekerjaan, menggunakan media kerja atau alat kerja secara langsung dan belajar dari yang lain.³⁶

Berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dan berdasarkan kajian melalui pasal (16) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, maka Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah membentuk Baperjakat yang berfungsi memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II kebawah. Selain hal tersebut Baperjakat Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah juga memberikan pertimbangan dalam kenaikan pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural yang dalam kerjanya menunjukkan prestasi kerja luar biasa serta terhadap perpanjangan batas usia pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural eselon I dan II.

Berdasarkan atas penandatanganan surat edaran dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Asman Abnur pada 20 September 2016 lalu yakni Surat Edaran (SE) Nomor B/3116/M.PANRB/09/2016 tentang Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di Lingkungan Pemerintah Provinsi (Pemprov) dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab)/Kota (Pemkot) terkait dengan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Mengutip Pasal 124 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 itu, bahwa pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian Kepala Perangkat Daerah dan Kepala Unit Kerja pada Perangkat Daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan sejak PP itu diundangkan, yaitu 19 Juni 2016³⁷.

Berkenaan dengan hal itu, mengingat mendesaknya waktu pelaksanaan amanat PP tersebut dan guna menjaga kesinambungan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan publik, menurut SE Menteri PANRB itu pengisian jabatan pimpinan tinggi di Pemerintah Daerah yang mengalami perubahan organisasi sebagai konsekuensi pelaksanaan PP No. 18/2016 dilakukan dengan cara:

1. Pejabat Pimpinan Tinggi yang dikukuhkan
2. Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Melalui Uji Kesesuaian (*job fit*)
3. Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Melalui Seleksi Terbuka
3. Dalam hal terdapat pejabat pimpinan tinggi yang tidak mendapatkan jabatan yang setara dengan jabatan pimpinan tinggi sebelumnya, SE ini menegaskan, yang bersangkutan dapat diangkat ke dalam jabatan administrator atau jabatan fungsional sesuai peraturan perundang-undangan.

Ditegaskan dalam SE ini, bahwa pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang dilakukan melalui pengukuhan dilakukan melalui pertimbangan dari Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dan ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yang selanjutnya dilaporkan kepada Komite Aparatur Sipil Negara (KASN).

Adapun pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi melalui *job fit*, dilakukan melalui evaluasi kesesuaian kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dilakukan oleh Tim Evaluasi yang berasal dari unsur Baperjakat dan dapat pula dibantu oleh unsur lainnya yang dibentuk oleh PPK, dan dikoordinasikan kepada PPK.

Di dalam Poin 6 SE Menteri PAN RB menyebutkan bahwa Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang tersebut dalam surat ini hanya berlaku bagi Jabatan Pimpinan Tinggi sebagai akibat adanya perubahan sebagaimana diatur pada PP Nomor 18 Tahun 2016. Untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi selanjutnya tetap harus memenuhi mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan

Menteri PANRB juga mengingatkan, apabila di lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdapat Jabatan Pimpinan Tinggi yang lowong maka kepada para pejabat

³⁶ Smith, Andrew.2000. *Training and Development In Australia*. Second Edition, Reed International Books Australia Pty Buuterworths. Australia.

³⁷<http://setkab.go.id/inilah-petunjuk-menteri-panrb-tentang-pengisian-jabatan-pimpinan-tinggi-di-pemprov-dan-pemkab/> diakses tanggal 28 Juli 2017

tersebut agar diberikan kesempatan untuk mengikuti seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi melalui seleksi terbuka dan kompetitif.³⁸

Selain pengisian jabatan struktural yang harus mengacu kepada peraturan perundang-undangan di Indonesia, di lingkungan Kabupaten Aceh Tengah jelas bahwa Promosi PNS ke dalam jabatan struktural belum didasarkan pada kinerja PNS yang bersangkutan. Promosi pejabat struktural masih dilakukan dengan cara 'dukung-mendukung'. Fenomena ini muncul karena besarnya otoritas kepala daerah dalam pengelolaan kepegawaian di daerah. Fungsi Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) sendiri juga kurang efektif karena Ketua Baperjakat dijabat langsung oleh bupati. Dengan demikian, kepentingan politis juga sering mendominasi proses promosi pejabat struktural di daerah. Akibatnya, sangat sulit memperoleh pejabat struktural yang kompeten dan profesional di bidangnya karena pengkataan dan keberadaan pejabat yang diangkat hanya untuk melayani penguasa (pejabat negara yang bersangkutan).

Selain promosi untuk penempatan jabatan struktural tertentu, kalangan pemerintah Kabupaten Aceh Tengah, Proses mutasi khususnya dalam pengertian perpindahan PNS antar unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sama, juga memperlihatkan kondisi yang belum terpola dengan mekanisme yang jelas, adil dan transparan, dan kurang terencana. Hampir seluruh daerah propinsi/kabupaten/kota yang diteliti belum memiliki pola (*pattern*) mutasi yang sistematis sesuai dengan kapasitas individual PNS dan karakteristik, beban dan volume pekerjaan. Hasilnya, dapat dikatakan bahwa prinsip '*the right man in the right place on the right time*' masih sebatas slogan karena adanya muatan kepentingan dari pejabat tertentu yang mempunyai kewenangan di bidang kepegawaian ataupun ada *interest* pribadi yang sangat kuat terhadap jabatan atau orang yang dipromosikan.

Sistem dan implementasi pengukuran kinerja PNS di pemerintah kabupaten Aceh Tengah untuk menempati posisi yang sangat strategis tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel, oleh karena itu, sistem kinerja dan kualitas serta prestasi pada prinsipnya belum diterapkan secara maksimal pada pemerintahan Kabupaten Aceh Tengah, walaupun sudah dibentuk undang-undang nomor 5 tahun 2014 dan peraturan pemerintah nomor 11 tahun 2017 belum menjadi dasar bagi pemerintah kabupaten Aceh Tengah untuk melakukan manajemen pegawai negeri sipil dengan sistem merit yang menjadi acuan dalam Undang-Undang ASN tersebut.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan.

1. Pengembangan karir ASN berdasarkan merit sistem mengacu pada berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Pengembangan kepegawaian menggunakan Sistem Merit adalah sistem pembinaan kepegawaian berdasarkan karir dan prestasi kerja, yang terukur secara administrasi dan realitas pencapaian tugas dan pengabdian seseorang pegawai, dalam lingkup tugas yang diembannya dalam organisasi jabatan pemerintahan. Tujuan dari pengembangan merit sistem adalah menghasilkan aparatur negara yang mengayomi masyarakat, profesional dan taat hukum. Pengaturan lebih lanjut mengenai merit sistem diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.
2. Peraturan atau perundang-undangan yang mengatur ketentuan terkait Aparatur Sipil Negara yakni didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara untuk saat ini menjadi dasar bagi pemerintah baik dipusat maupun daerah sebagai landasan pengembangan dan pembinaan karir ASN atau Pegawai Negeri. Hanya saja peraturan tersebut belum berjalan maksimal dan optimal karena belum mampu untuk secara keseluruhan pemerintah daerah untuk menerapkan sistem merit dalam pengembangan karir ASN.
3. Pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir ASN dipemerintah Kabupaten Aceh Tengah saat ini belum berjalan maksimal dan optimal, Bahwa penerapan pengembangan karir ASN berdasarkan merit system tidak dapat berjalan maksimal oleh karena masih adanya pengaruh oleh pejabat yang bersangkutan, banyak celah yang didapati pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sehingga proses pengaturan sistem pengembangan dan pembinaan karier belum berjalan sebagaimana diharapkan. Pemerintah kabupaten Aceh Tengah belum melaksanakan merit sistem dalam pembinaan dan pengembangan karir ASN di pemerintah kabupaten Aceh Tengah, selain itu pemerintah kabupaten Aceh Tengah belum mengeluarkan peraturan daerah/peraturan Bupati sebagai pedoman manajemen aparatur sipil negara yang didasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017.

Saran

1. Pembinaan dan pengembangan karir ASN dengan sistem merit harus dijalankan dengan

³⁸ Ibid.

- sebuah sistem yang akuntabel, profesional, proposional dengan membentuk sebuah lembaga independen dalam pelaksanaannya, Baik dipemerintah pusat maupun di daerah.
- 2 Bahwa semua aturan tentang kepegawaian perlu di tinjau kembali mengenai mekanisme pengaturan sistem karir PNS dalam pengangkatan pejabat struktural yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN
 - 3 Diharapkan kepada Pemerintah Aceh Tengah untuk dapat mengkaji lembaga Independen yang bertugas melaksanakan merit sistem dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengembangan karir ASN di daerah, dan membentuk peraturan daerah/Peraturan Bupati terkait pelaksanaan merit sistem dalam upaya manajemen aparatur sipil negara di Kabupaten Aceh Tengah agar tercipta sistem kepegawaian yang baik dan profesional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AS. Moenir, (1987) *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Jakarta : Gunung Agung.
- Mulyono Arif, *Pengembangan Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Daerah, dalam Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS (JKMP)*, Badan Kepegawaian Nasional , Vol. 3, No.1 Maret 2015, Jakarta.
- Amirudding dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ahmad Ali, 2005, *keterpurukan hukum di indonesia (penyebab dan solusinya)*, ghalia, Bogor.
- AmbarTeguhSulistiyani, *Memahami Good Governance Dalam Prespektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media Yogyakarta 2004.
- Agus, Dwiyanto dkk, 2003, *Reformasi TataPemerintah dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta :Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Buku Talcot Parson yang berjudul *"The Structure of Social Action*.
- Crince Le Roy, 1981, *Kekuasaan Ke-Empat Pengenalan Ulang Diterjemahkan oleh Soeharjo*, Semarang.
- DyeThomasR, *Understanding of Public Policy*, NewJersey, Prentice Hall 1996.
- Freed N Kerlinger, 1996, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Edisi Indonesia, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press).
- Gibson, dkk, 1997, *Organisasi: Prilaku, Struktur, Proses, Jilid 1 dan 2*, Binarupa Aksara, Jakarta.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G. (2013). *Educational administration: Theory, research, and practice*, 9th edition. New York: McGraw-Hill.
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta PT. Grasindo.
- Hardianto (Kepala BKN), *Makalah Pembinaan Karir Pegawai Negeri Sipil, Hanif Nurcholis 2007, Teori dan Praktek Pemerintah dan OtonamiDaerah*, Jakarta, PT. Grasindo.
- Hasibuan,M.S.P.2003.*manajemen sumberdaya manusia.cvhaji masagung*,Jakarta.
- Hariandja, Marihot Tua Efendi. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hornby AS. 1997. *Oxford Advanced Dictionary of Current English*. Oxford University.
- Handoko,T,*ManajemenPersonaliadanSumberDayaManusia*,BPFE.Yogyakarta 2000.
- Hadjon , *Pengkajian Ilmu Hukum dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika Fakultas Hukum UNAIR, No. Tahun IX November – Desember 1994, Hal. 6 dan Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada).
- Hanif Nurcholish, 2001, *Administrasi Pemerintahan Daerah* (Jakarta : Universitas Terbuka).
- Jimly Asshiddiqie, 2001, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum TataNegara FH UI).
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lawrence m friedman, 1998, *an introduction to american law*, new york-london, w.w. norton & company.
- Laode Wahiyuddin, (2012). *Politisasi Pejabat Struktural (Study Kasus Politisasi Pejabat Struktural Eselon II di Sekretariat Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara)*. Tesis, Universitas Gajah Mada.
- Khaerul Umam, 2012, *Manajemen Organisasi*, Bandung: Pustaka Setia.
- Kartini Kartono,2001, *SosiologiPilitik*, Graha Persada, Bandung.
- Moekijat, *Perencanaan Dan Pengembangan Karier Pegawai*,RemajaRosdakary Bandung2001.
- Muhammad Rifa'i dan Susmaini, *Teori Manajemen Menuju Efektivitas Pengelolaan Organisasi*, Bandung: Citapustaka Media, 2007.

- Miftah Thoha, (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (Edisi Kedua).
- Mathis, Robert L dan Jackson, John, 2007. *Manajemen Sumberdaya manusia*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Martoyo Susilo, 2002, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BPFE Yogyakarta.
- M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung : Mandar Maju).
- Nainggolan, H., *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, PT. Pertja Jakarta 1987.
- Peter F. Drucker, 1997, *Managing In The Great (Edisi Terjemahan)* Jakarta, Elex Media Komputindo.
- Prip. Dr. J. Salusu, MA, 2002, *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk organisasi Publik Dan Organisasi Nonprofit*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1996.
- Ronny Hanitijio Soemitro, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta : Ghalia Indonesia).
- Rivai, Veithzal. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Rivai, Veithzal. 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan: Dari Teori ke Praktek*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rina Martini, 2012, *Buku Ajar Birokrasi dan Politik*, (Semarang : Lembaga Pengembangan dan Penjamin Mutu Pendidikan Universitas Diponegoro).
- Suwarno Handayani, 1989, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta, PT. Gunung Agung.
- Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada Jakarta 2000.
- Soerjono Soekanto, 1983, *faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Bumi Aksara Jakarta 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, 1986, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Perss.
- Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Perss.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008).
- Sondang P. Siagian, 1996, *Patologi Birokrasi*, (Jakarta : Bumi Aksara).
- Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2014).
- Wayne Parson, Public Policy, *Pengantar Teori dan praktek Analisis Kebijakan*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Wunggu, Jiwo. 2003. *Merit System*. Jakarta. Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 Tentang Pendidikan dan Latihan Jabatan PNS

Situs Internet

- <http://journal.uny.ac.id/index.php/informasi/article/view/6746>, Patologi Organisasi Dalam Organisasi Publik dan Upaya Pencegahannya, diunduh terakhir tanggal 25 Juli 2016.
- Harian Suara Merdeka, tanggal 6 Oktober 2003.
- Harian Waspada, "Terkait Korupsi BKD langkah Tunggu Status 24 PNS", tanggal 28 Juli 2016.
- <http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/elriyasah/article/view/648> Faktor Penyebab Perilaku Maladministrasi Birokrasi Di Institusi Pemerintah Di Kota Pekanbaru Provinsi Riau.
- <http://journal.uny.ac.id/index.php/informasi/article/view/6746>, Patologi Organisasi Dalam Organisasi Publik dan Upaya Pencegahannya, diunduh terakhir tanggal 25 Juli 2016.
- UU ASN Untuk Mengejar ketinggalan Kita dari negara ASEAN dan negara Maju dalam kinerja Pelayanan Publik", dalam Majalah Simpul Perencana, Pusdiklatren BAPPENAS, Volume 22 Tahun 11 Juli 2014.
- <http://sumut.kemenag.go.id>, diunduh terakhir tanggal 14 Juli 2016
- Fahmi. (2010). *Pengembangan Karir Karyawan*. Bandung. <http://fahmiiamii10.blogspot.com/diunduh> pada 6 Desember 2016.
- <http://www.sangkoeno.com/2016/03/perbandingan-dan-analisis-uu.html> diunduh pada tanggal 5 desember 2016



<http://www.thefreedictionary.com/merit+system> diunduh pada tanggal 6 desember 2016
Bappenas, 2004. *laporan kajian sistem renumerasi pns, renumerasi pns*, bappenas, Jakarta.
<https://rahmatzets.wordpress.com/2013/09/12/profil-kabupaten-aceh-tengah> ,*Aceh Tengah Dalam Angka Tahun 2015*, BPS Kabupaten Aceh Tengah,Takengon, 2015.
<http://humas.acehtengahkab.go.id/index.php/profil/read/2016/10/25/106/tugas-pokok-dan-fungsi.html> diunduh pada tanggal 19 Agustus 2016