

**SISTEM PENATAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM KERANGKA REFORMASI BIROKRASI**

*The System of Civil Servant Management
in the Framework of Bureaucracy Reformation*

HALIM



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

**SISTEM PENATAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM KERANGKA REFORMASI BIROKRASI**

Disertasi
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi
Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

HALIM

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

DISERTASI

**SISTEM PENATAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DALAM KERANGKA REFORMASI BIROKRASI**

Disusun dan diajukan oleh:

HALIM

Nomor Pokok P0400308003

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal 2 Mei 2013
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,

Prof.Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.

Promotor

Prof.Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.

Kopromotor

Plt.Ketua Program Studi
Ilmu Hukum,

Prof.Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.

Kopromotor

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Prof.Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.S.

Prof.Dr.Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Halim

Nomor mahasiswa : P0400308003

Program studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Mei 2013

Yang menyatakan,

Halim

PRAKATA

Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa dengan selesainya disertasi ini. Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan sekiranya tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang berjasa bagi penulis dalam penyusunan disertasi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya, diiringi doa semoga Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang memberikan pahala yang berlipat ganda kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof.Dr.Syamsul Bachri,S.H.,M.S. selaku Promotor, Bapak Prof.Dr.Aminuddin Ilmar,S.H.,M.H. selaku Ko-Promotor, dan Bapak Prof.Dr.Marthen Arie, S.H.,M.H. selaku Ko-Promotor, atas bimbingan, dorongan, saran, dan wawasan keilmuan yang tercurah disela-sela kesibukan beliau-beliau.
2. Alm.Bapak Prof.Dr.Mas Bakar,S.H.,M.H. selaku Promotor terdahulu, atas bimbingan, dorongan, saran, dan wawasan keilmuan yang tercurah disela-sela kesibukan beliau.
3. Bapak Prof.Dr.Abdul Razak,S.H.,M.H., Bapak Prof.Dr.Faisal Abdullah,S.H.,M.Si., Ibu Prof.Dr.Marwati Riza,S.H.,M.Si., Bapak Prof.Dr.Achmad Ruslan,S.H.,M.H., dan Bapak Prof.Dr.Muhammad Guntur Hamzah,S.H.,M.H., selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan sehingga mendorong perbaikan teknis dan memperkaya substansi penulisan disertasi penulis.
4. Bapak Dr.Sukardi,S.H.,M.H. selaku penguji eksternal dari Universitas Airlangga, yang telah bersedia meluangkan waktunya yang berharga ke Makassar dan memberikan masukan sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi penulis.

5. Bapak Prof.Dr.Aswanto,S.H.,M.Si.,DFM. selaku Dekan Fakultas Hukum yang bertindak atas nama Rektor sebagai ketua sidang dan sebagai penguji pada ujian promosi doktor penulis, yang telah memberikan pertanyaan filosofis sehingga memantapkan wawasan keilmuan penulis.
6. Bapak dan ibu informan serta responden, atas informasi yang sangat berharga terkait substansi penulisan disertasi penulis.
7. Teman-teman partisipan seminar disertasi atas kehadirannya dan telah turut memperkaya substansi penulisan disertasi ini. Demikian pula, Bapak dan Ibu yang telah meluangkan waktu menghadiri sidang ujian promosi doktor penulis.
8. Bapak dan Ibu dosen pengampu mata kuliah pada program studi S3 ilmu hukum, Bapak dan Ibu dosen serta guru penulis terdahulu, atas wawasan keilmuan yang telah diberikan.
9. Bapak Prof.Dr.dr.Idrus A. Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof.Dr.Ir.Mursalim selaku Direktur Program Pascasarjana beserta jajarannya, serta Bapak Prof.Dr.dr.A.Razak Thaha,M.Sc. selaku Direktur Program Pascasarjana terdahulu, Bapak Prof.Dr.Aswanto,S.H.,M.Si.,DFM. selaku Dekan Fakultas Hukum dan Bapak Prof.Dr.Ahmadi Miru,S.H.,M.S. selaku Plt.Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum, beserta jajarannya, serta Alm.Bapak Prof.Dr.Mas Bakar,S.H.,M.H. dan Ibu Prof.Dr.Badriyah Rifai,S.H. selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum terdahulu, atas segala fasilitas yang disediakan dan bantuannya dalam proses pendidikan S3 penulis.
10. Bapak Prof.Dr.Agus Dwiyanto,MPA selaku Kepala Lembaga Administrasi Negara, serta Bapak Dr.Asmawi Rewansyah,M.Sc, Bapak Sunarno,S.H.,M.Sc. dan Bapak Drs.Anwar Suprijadi,M.Sc. selaku Kepala Lembaga Administrasi Negara terdahulu, Bapak Drs.Panani,M.A. selaku Sekretaris Utama, beserta

segenap jajarannya, serta Bapak Dr.Sudiman Dalim,MPA. dan Ibu Dra.Elis Kantiningsih,M.Si. selaku Sekretaris Utama terdahulu, atas kesempatan untuk berkarya pada LAN dan atas kesempatan untuk mengikuti program pendidikan S3.

11. Bapak Prof.Dr.Makmur,M.Si. selaku Ketua STIA-LAN Makassar, serta Bapak Prof.Dr.Ismail Said,S.H.,M.H. dan Alm.Bapak Drs.Van Deuw Agustinus,M.Si. selaku Ketua STIA-LAN Makassar terdahulu, Bapak Prof.Drs.Amir Imbaruddin,MDA,Ph.D. selaku Pembantu Ketua I, Bapak Drs.Wahidin,M.Si. selaku Pembantu Ketua II, Bapak Prof.Dr.Muhammad Basri,M.Si. selaku Pembantu Ketua III, dan Bapak Drs.Sudirman,M.Si. selaku Ketua Program Studi S1 Manajemen Pembangunan Daerah, beserta segenap jajarannya, atas kesempatan untuk berkarya pada STIA-LAN Makassar serta atas kesempatan dan keleluasaan yang diberikan selama mengikuti pendidikan S3.
12. Bapak Dr.Muhammad Idris DP,M.A. selaku Kepala PKP2A II LAN, Bapak Dr.Muhammad Aswad,M.Si. selaku Kabid.Diklat, Bapak Drs.Muhammad Firdaus,MBA,Ph.D. selaku Kabid.KMKPOA, dan Bapak Dr.Muttaqin,MBA. selaku Kabid.K3SDA, beserta segenap jajarannya, atas kesempatan yang diberikan untuk turut berkarya pada PKP2A II LAN.
13. Sahabat-sahabat penulis pada program studi S3 Ilmu Hukum, angkatan 2008, yakni Ibu/Bapak: Dr.Rosmini,S.H.,M.H., Prof.Dr.Fenty U. Puluhwala,S.H.,M.H., Dr.Zainuddin,S.Ag.,S.H.,M.H., Dr.Abdul Salam Siku,S.H.,M.H., Nam Rumkel,S.H.,M.H., Dr.Laode Abdul Gani,S.H.,M.H., Suprpto,S.H.,M.H., Dr.Muhammad Syafei,S.H.,M.H., Dr.Adnan Madjid,S.H.,M.H., Dr.Muhammad Akbar,S.H.,M.H., Dr.Jamaluddin Rustam,S.H.,M.H., Dara Indrawati,S.H.,M.H.,

Dr.Nelman Kusuma,S.H,M.H., dan Muhammad Said Hamid,S.H.,M.H, atas bantuan dan dukungannya selama proses pendidikan S3.

14. Pihak-pihak yang tidak disebutkan tetapi telah berjasa dalam proses dan penyelesaian studi S3 penulis.

Akhirnya secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada yang terkasih Ayahanda Fernan Chandean dan Ibunda Maria Sheinal, yang dengan penuh kasih membesarkan dan mendidik penulis. Terima kasih kepada adik-adik penulis, atas dorongannya untuk segera merampungkan disertasi ini.

Makassar, 2 Mei 2013

Halim

CURICULUM VITAE

A. Data Pribadi

1. Nama : Halim
2. Tempat, Tanggal Lahir : Pare-pare, 30 Maret 1979
3. Alamat : Jl. Todopulli 22 Blok 35 No.24, Kec.Manggala, Makassar.
4. e-mail : halim108@yahoo.com
5. Face Book : Halim Recht

B. Riwayat Pendidikan dan Pelatihan

1. Pendidikan:

- a. Tamat SD tahun 1991 di SD Negeri 2, Sengkang.
- b. Tamat SLTP tahun 1994 di SMP Negeri 1, Sengkang.
- c. Tamat SLTA tahun 1997 di SMUK Rajawali, Ujung Pandang.
- d. Sarjana Hukum (S-1) tahun 2001 di Universitas Hasanuddin, Makassar.
- e. Magister Hukum (S-2) tahun 2004 di Universitas Hasanuddin, Makassar.

2. Pelatihan:

- a. Diklat Prajabatan Gol.III, Kerjasama PKP2A II LAN Makassar dengan Pemkab Takalar, 2005.
- b. Diklat Analisis Kebijakan Publik, pada PKP2A II LAN Makassar, 2005.
- c. Pelatihan Metodologi Penelitian, pada STIA-LAN Makassar, 2005.
- d. *Training of Trainer* Media Pembelajaran, pada PKP2A II LAN Makassar, 2006.
- e. Bimbingan Teknis Penyusunan GBPP dan SAP, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
- f. Diklat Manajemen Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pada Pusdiklat SPIMNAS bidang TMKP LAN Jakarta, 2007.
- g. Diklat *Legal Drafting*, pada Pusdiklat SPIMNAS bid.TMKP LAN Jakarta, 2007.
- h. Penataran dan Lokakarya Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, pada Kodam VII/Wirabuana, 2010.
- i. *Training of Trainer* Fasilitasi Penguatan Kapasitas DPRD, Kerjasama LAN dan US AID-drsp, 2010.

C. Pekerjaan dan Riwayat Pekerjaan

1. Pekerjaan:

- a. Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil.
- b. NIP. : 19790330 200501 1 001.
- c. Pangkat, Gol/Ruang : Pembina, IV/a, tmt.1 April 2012.
- d. Profesi : Dosen Tetap, tersertifikasi oleh PTP-Serdos UGM.
- e. Jabatan : Lektor Kepala dalam bidang Hukum Administrasi Negara, Sistem Hukum Indonesia, Etika Birokrasi dan Bisnis.
- f. Instansi : Lembaga Administrasi Negara RI.
- g. Unit Kerja : STIA-LAN Makassar.

2. Riwayat Jabatan:

- a. Asisten Ahli, tmt 1 September 2006.
- b. Lektor, tmt 1 September 2007.
- c. Lektor Kepala, tmt 1 Februari 2011.

3. Riwayat Tugas Tambahan:

- a. Sekretaris Prodi S-1 MSDM (2008-2010).
- b. Sekretaris Prodi S-2 MPD (2008-2010).
- c. Sekretaris Prodi S-1 MPD (sejak 2010).

4. Pengampu Mata Kuliah:

- a. Mata kuliah S-1: Sistem Hukum Indonesia, Hukum Administrasi Publik (Prodi MSDM), Etika Birokrasi dan Bisnis (Prodi MEP), Etika dan Hukum Administrasi Publik (Prodi MPD).
- b. Mata kuliah S-2: Hukum Administrasi Negara (Konsentrasi APD dan AKP), dan Hukum Kepegawaian (Konsentrasi MSDA).

5. Mata Kuliah Opsional/Pernah Diampu:

- a. Mata kuliah S-1: Pancasila, Kewarganegaraan, Pemerintahan Daerah, Seminar Masalah Pemerintahan Daerah, Kapita Selekta Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- b. Mata kuliah S-2: Kebijakan Pemberdayaan Aparatur (2008-2009), dan Metode Penelitian Administrasi (2008).

6. Pemateri/Fasilitator Bimtek, Diklat, dan Lokakarya:

- a. Bimtek Penulisan Skripsi (2009), Bimtek Pembuatan Tesis (2010), dan Bimtek Penyusunan Skripsi (2011), Tim STIA-LAN Makassar.
- b. Diklat Prajabatan Gol.I, II, dan III pada Kerjasama PKP2A II LAN dengan Kementerian maupun Pemerintah Daerah (Sejak 2010), pada Balai Diklat PU Makassar (sejak 2011), dan pada Balai Diklat Keagamaan Makassar (Sejak 2011).
- c. Lokakarya Peningkatan Kompetensi Tenaga Kependidikan dan Administrasi ATIM (Akademi Teknik Industri Makassar), 2013.

D. Karya Ilmiah yang dipublikasikan dalam Jurnal ber-ISSN

1. Pembaharuan Birokrasi dengan Memfungsikan Kaidah, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.11, No.2, Juni 2005.
2. Kekuatan Mengikat *Memorandum of Understanding*, dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.II, No.3, September 2006.
3. Penerapan dan Peranan Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dalam Pengelolaan Perusahaan di Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.12, No.4, Desember 2006.
4. Struktur Ketatanegaraan Indonesia; dari Pembagian Kekuasaan menuju Pemisahan Kekuasaan, dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.III, No.3, September 2007.
5. Dinamika Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.14, No.1, Maret 2008.
6. Refleksi Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum bagi Masyarakat, dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.IV, No.3, September 2008.
7. Hak Asasi Manusia dan Penegakannya dalam Hukum Internasional dan Hukum Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.15, No.3, September 2009.
8. Pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara yang Layak, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.15, No.4, Desember 2009.
9. Konstruksi Positivisasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.V, No.4, Desember 2009.

10. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Layak (Dalam Perspektif Utama Konseptual dan Teoritis), dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.16, No.4, Desember 2010.
11. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Prinsip Utilitarianisme, dalam Jurnal Administrasi Publik, Vol.VII, No.2, Juni 2011.
12. Studi Teoritis terhadap Urgensi Manajemen Kepegawaian Negeri Sipil dalam Konstruksi Negara Hukum, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.17, No.4, Desember 2011.
13. Esensi Prinsip *Equal Pay For Equal Work* dalam Reformasi Remunerasi Kepegawaian Negeri Sipil di Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.18, No.2, Juni 2012.
14. Model Penilaian Kinerja dalam Reformasi Birokrasi Kepegawaian Negeri Sipil di Indonesia, dalam Jurnal Administrasi Negara, Vol.18, No.4, Desember 2012.

E. Penelitian

1. Pendayagunaan Teknologi Informasi pada Pemerintah Daerah di Kawasan Indonesia Timur, Tim STIA-LAN Makassar, 2006.
2. Struktur Informal dalam Birokrasi di Indonesia, Tim STIA-LAN Makassar, 2007.
3. Analisis Penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Indonesia, Tim STIA-LAN Makassar, 2008.
4. Implikasi Kepuasan Kerja Pegawai Rawat Inap terhadap Kualitas Pelayanan RS Labuang Baji, oleh Najmi Kamariah dan Halim, Penelitian Mandiri pada STIA-LAN Makassar, 2008.
5. Kapasitas Otonomi Daerah (Pemekaran Wilayah di Indonesia), Tim STIA-LAN Makassar, 2009.
6. Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Langsung terhadap Otonomi Daerah di Indonesia, Tim STIA-LAN Makassar, 2010.
7. Strategi dan Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia, Tim STIA-LAN Makassar, 2011.
8. *Capacity Building* Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, Tim STIA-LAN Makassar, 2012.

F. Pengabdian Pada Masyarakat

1. Pembinaan Kelurahan pada Kelurahan Batangkaluku dan Kelurahan Kalegowa, Tim STIA-LAN Makassar, 2005.

2. Pembinaan Kelurahan pada Kelurahan Bonto-Bontoa dan Kelurahan Buakana, Tim STIA-LAN Makassar, 2006.
3. Pembinaan Desa pada Kecamatan Tinggi Moncong, Tim STIA-LAN Makassar, 2007.
4. Penataan Organisasi Perangkat Daerah Maluku Tengah, Tim STIA-LAN Makassar, 2008-2009.
5. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan melalui Fungsi *Street Level Bureaucracy*, Tim STIA-LAN Makassar, 2011.
6. Pengembangan Kapasitas Desa di Sulawesi Selatan dan Barat (Penguatan Kemampuan Analisis Kebutuhan Desa), Tim STIA-LAN Makassar, 2012.

G. Peserta Kegiatan Ilmiah

1. Workshop: Perpu Anti Teroris, Kerjasama Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Ujung Pandang dan Yayasan TIFA Jakarta, 2001.
2. Seminar: Pengkajian Komprehensif tentang Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Kerjasama Komisi Konstitusi MPR-RI dan UNHAS, 2003.
3. Workshop: Konstruksi Ilmu/Teori, pada STIA-LAN Makassar, 2005.
4. Seminar dan Workshop: Reformasi Kelembagaan Pemerintah Daerah melalui Penataan Organisasi Perangkat Daerah; Konsep Pengganti PP No.8 Tahun 2003, pada PKP2A II LAN Makassar, 2005.
5. Temu Wicara Nasional: Penegakan Hukum di Bidang Pendidikan, oleh Kopertis Wilayah IX, Sul-Sel, 2005.
6. Temu Wicara Ilmiah: Prospek dan Tantangan Pengembangan Sumber Daya Aparatur di Daerah, pada STIA-LAN Makassar, 2005.
7. Workshop: Manajemen Penanganan Keluhan Masyarakat dalam Pelayanan Publik, pada PKP2A II LAN Makassar, 2005.
8. Seminar: Pilkada Langsung yang Berkualitas dalam SANKRI, Kerjasama STIA-LAN Makassar dan IKLUM, 2005.
9. Workshop: Pengawasan Legislatif Daerah, Kerjasama STIA-LAN Makassar dan DPRD Bantaeng, 2006.
10. Workshop: Metodologi Penelitian, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
11. Sosialisasi: Pedoman Penulisan Skripsi, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
12. Pembahasan: RUU Kementerian Negara, pada STIA-LAN Makassar, 2006.

13. Seminar: Reformasi Manajemen PNS, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
14. Temu Wicara Ilmiah: Rethinking Administrasi Negara, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
15. Seminar: Pemberdayaan Perempuan dalam Birokrasi Pemerintah, pada STIA-LAN Makassar, 2006.
16. Seminar: Kompleksitas dan Akuntabilitas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pada STIA-LAN Makassar, 2007.
17. Temu Wicara Internasional: *Rethinking Regional Autonomy Desentralization in a Unitary State*, pada STIA-LAN Makassar, 2007.
18. Workshop: Penilaian Kualitas Kinerja Pelayanan Publik, Kerjasama STIA-LAN Makassar dan DPRD Kab.Bantaeng, 2007.
19. Bedah Buku: Filsafat Administrasi; Karya Prof.Dr.Makmur,M.Si., STIA-LAN Makassar, 2007
20. Sosialisasi: Penulisan Karya Tulis Ilmiah, STIA-LAN Makassar, 2007.
21. Workshop: Penyusunan Buku Teks, STIA-LAN Makassar, 2007.
22. Semiloka: Penyusunan RUU Sistem Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara, oleh P3M STIA-LAN Jakarta, 2007.
23. Seminar: Implikasi Pilkada Langsung terhadap Akuntabilitas Politik Pemda, STIA-LAN Makassar, 2007.
24. Sosialisasi: RUU Administrasi Pemerintahan, Kerjasama LAN, Kemenpan RI, dan SfGG GTZ, 2008.
25. Seminar: Otonomi Khusus Papua, pada PKP2A II LAN Makassar, 2008.
26. Temu Wicara Ilmiah: Primordialisme Administrasi dalam Birokrasi, STIA-LAN Makassar, 2008.
27. Seminar: Sertifikasi Dosen dan Sistem Remunerasinya, STIA-LAN Makassar, 2008.
28. Seminar Nasional: Ketahanan Nasional, Kerjasama SEMA STIA-LAN Makassar dan LEMHANNAS RI, 2010.

29. Forum Diskusi: Penyempurnaan Kerangka Umum Hukum Administrasi Negara (KUHAN), Kedepatian Bid.Litbang Adm.Pembangunan dan Otomasi Adm.Negara LAN, 2011.

30. Lokakarya Nasional: Perumusan Konten Mata Kuliah Kepemimpinan dan Pengambilan Keputusan, Kerjasama STIA-LAN Makassar dan Indonesian Association for Public Administration (IAPA), 2012.
31. Lokakarya Nasional: Perumusan Konten Mata Kuliah Hukum Administrasi Negara dan Sistem Administrasi Negara, Kerjasama FISIP Universitas Lampung dan Indonesian Association for Public Administration (IAPA), 2012.
32. Seminar Nasional: Reformasi Birokrasi, Pascasarjana Universitas Negeri Makassar, 2012.
33. Seminar Isu Aktual: Prospek Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, PKP2A I LAN Bandung, 2012.
34. Sosialisasi tentang Hasil-Hasil DPD RI: Urgensi Perubahan Kelima UUD 1945, Kelompok Anggota DPD di MPR RI, Universitas Hasanuddin, 2013.

Demikian curriculum vitae ini dibuat dengan sebenar-benarnya.

Makassar, 2 Mei 2013

Halim

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan tersebut kemudian didukung oleh Aristoteles yang menuliskannya dalam buku *Politica*,¹ walaupun konsep negara dalam perumusannya masih terikat pada bentuk “*Polis*” yang berupa kota dengan penduduk yang minim.²

Menurut Aristoteles, yang dimaksud sebagai negara hukum adalah negara yang berdiri atas dasar hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup warga negaranya, dan sebagai dasar dari keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antarwarganegara. Yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik dan tidaknya suatu ketentuan Undang-Undang dan membuat Undang-Undang merupakan sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh

¹ M.Tahir Azhary. 1992. Negara Hukum. Jakarta: Bulan Bintang. hlm.66, dalam Ridwan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. Cet.ke-2. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm.2.

² Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim.1988. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Cet.ke-7. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI. hlm.153.

karena itu, yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan menjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.³

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, dengan munculnya konsep *rechtsstaat*.⁴ Konsep *Rechtstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti sempit (formal) yang menempatkan fungsi “recht” pada “staat” hanya sebagai alat bagi perlindungan negara secara pasif, yakni hanya bertugas sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Kant ini terkenal dengan sebutan “*Nachtwakerstaat*” atau “*Nachtwachterstaat*”.⁵ Immanuel Kant menguraikan unsur-unsur negara hukum formal tersebut ke dalam 2 unsur pokok, yakni: (1) Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dan (2) Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara. Freidrich Julius Stahl kemudian melengkapi 2 unsur pokok tersebut dengan menambahkan 2 unsur pokok berikutnya, yakni: (1) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu dan (2) Terdapat peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dengan rakyat, dengan persyaratan, peradilan tersebut tidak memihak dan pelaksanaannya dilaksanakan oleh ahli hukum dalam bidang tersebut.⁶

³ Ibid.

⁴ Ridwan HR. Op.cit. hlm.3.

⁵ M.Tahir Azhary. 1992. Negara Hukum. Jakarta: bulan Bintang. hlm.72, dalam Abdul Razak. 2005. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan di Bidang Perizinan dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan. Disertasi. Makassar: PPs-Unhas. hlm. 35.

⁶ S.F. Marbun, et.all (eds.). 2001. Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. Cet.ke-1. Yogyakarta; UII Press. hlm. 62-63.

Pada saat yang hampir bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) oleh A.V.Dicey. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law*, sebagai berikut:⁷

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Konsep *rule of law* tersebut bertumpu pada sistem hukum "*common law*" dan berkembang secara evolusioner, sedangkan konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum "*civil law*" dan lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner. Walaupun terdapat perbedaan antara konsep *rule of law* dengan konsep *rechtsstaat*, namun dalam perkembangannya tidak dipermasalahkan lagi perbedaannya karena kedua konsep tersebut mengarahkan dirinya pada satu sasaran utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, dengan tetap berjalan sesuai tumpuan sistem hukum masing-masing.⁸

Konstruksi pemikiran negara sebagai penjaga ketertiban kemudian bergeser ke arah negara hukum yang hendak mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁹ Perkembangan pemahaman mengenai negara hukum tersebut terjadi pada abad ke-

⁷ Miriam Budiardjo. 1982. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. hlm.57-58, dalam Ridwan HR. Loc.cit.

⁸ Philipus M.Hadjon. 2007. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi. Edisi Khusus. Cet.ke-1. Surabaya: Peradaban. hlm.67.

⁹ Faisal Abdullah. 2009. Jalan Terjal Good Governance; Prinsip, Konsep, dan Tantangan dalam Negara Hukum. Makassar: Pukap-Indonesia. hlm.28.

20. Menurut P. De Haan,¹⁰ bahwa: “*De moderne staats is niet alleen rechtsstaat in de negentiende eeuwse zin, maar ook verzorgingsstaat – of zomen wil – sociale rechtsstaat*” (negara modern bukan saja negara hukum penjaga malam, tetapi juga negara hukum kesejahteraan atau negara hukum sosial).

Konsep negara kesejahteraan yang disebut oleh P.de Haan, sebagai *verzorgingsstaat* atau *sociale rechtsstaat* merupakan perkembangan dari konsep negara hukum sebagai “penjaga malam” (*nachtwakerstaat*) yang tindakannya sebatas menjaga ketertiban dan keamanan, di mana negara tidak dapat lagi bersikap netral dan membiarkan individu-individu atau masyarakat menyelesaikan sendiri permasalahan-permasalahan sosial yang besar, melainkan harus turut campur tangan sehingga aktivitasnya meluas. Perubahan tersebut sangat mengubah pekerjaan-pekerjaan yang biasa dilakukan oleh negara sebagaimana yang diatur dalam hukum administrasi tradisional.¹¹

Menurut Abdul Hamid S. Attamimi,¹² dalam *rechtsstaat* material/*rechtstaat* sosial yang sering juga disebut negara kesejahteraan (*welfare state*) atau *verzorgingsstaat* atau negara berdasar atas hukum moderen, negara berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sehingga campur tangan pemerintah dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, kepentingan politik dan sosial, kepentingan budaya dan lingkungan hidupnya, serta masalah-masalah lainnya tidak dapat dielakkan karena negara bertugas mengurus rakyat. Dalam konsep negara kesejahteraan, ketaatan terhadap hukum sudah lebih dilonggarkan dengan

¹⁰ Irfan Fachruddin. 2004. Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah. Cet.ke-1. Bandung: Alumni.hlm.115.

¹¹ Satjipto Rahardjo. 2009. Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. Cet.ke-2. Yogyakarta: Genta Publishing. hlm.26-27.

¹² Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. Ilmu Perundang-undangan. Yogyakarta: Kanisius.hlm.125-126.

pengakuan terhadap *freies ermessen* bagi tindakan pemerintah meskipun disertai imbalan dalam bentuk peradilan administrasi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 3 Ayat (3) menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Konsepsi negara hukum yang dianut Negara Indonesia tersebut secara spesifik tidak lain adalah negara hukum kesejahteraan. Hal ini termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pembukaan, tepatnya Alenia Keempat, yang menyatakan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka....”

Sejalan dengan hal tersebut, dengan cara berbeda beberapa pakar memandang bahwa Negara RI menganut konsep negara hukum Pancasila.

Menurut Philipus M. Hadjon, Negara Indonesia menganut konsep negara hukum yang elemen-elemennya digali dari pemikiran kenegaraan para pendiri Republik ini dan dikembalikan kepada Pancasila sebagai dasar falsafah negara sehingga dinamakan Negara Hukum Pancasila. Dalam Konsep Negara Hukum Pancasila dikedepankan prinsip keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasar atas asas kerukunan.¹³

Sjachran Basah memandang Negara Indonesia adalah Negara Hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur, spiritual dan material yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban

¹³ Philipus M.Hadjon. Op.cit. hlm.209-210.

masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu, sebab berkewajiban turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan.¹⁴

Rukmana Amanwinata dan Ashary mengemukakan bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila, yang memiliki karakteristik mandiri. Kemandirian itu terlihat dari penerapan teori atau pola negara hukum yang dianutnya. Artinya, meskipun masih tetap beranjak dari teori negara hukum pada umumnya, namun teori atau pola tersebut disesuaikan dengan kondisi Indonesia, yaitu dengan menggunakan cara pandang bangsa Indonesia, yakni Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia.¹⁵

Upaya mewujudkan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sangat tergantung pada kapasitas birokrasi. Menurut Eko Prasajo, birokrasi adalah mesin negara. Birokrasi sangat menentukan kesinambungan baik atau tidak urusan negara dalam berbagai hal, termasuk membangun ekonomi masyarakat untuk kesejahteraan rakyat.¹⁶

Sistem penataan aparatur negara dalam birokrasi dimuat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.43 Tahun 1999, yang dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan yang sangat terkait dengan kapasitas birokrasi, adalah: (1) Peraturan Pemerintah No.98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana diubah dengan

¹⁴ Sjachran Basah.1997. Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia. Cet.ke-3. Bandung: Alumni. hlm.11.

¹⁵ Rukmana Amanwinata dan Ashary, dalam Marwati Riza. 2009. Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri. Cet.ke-1. Makassar: AS Publishing. hlm.46.

¹⁶ Paparan Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi/Wakil Menteri PAN dan RB (Eko Prasajo) dalam Deklarasi Birokrasi Bersih dan Melayani (BBM) di Mamuju, Sulawesi Barat, 15 Februari 2012, dalam Eko Prasajo Official Website. Eko Prasajo: Kunci Investasi Ada pada Birokrasi yang Bersih. 25 April 2012. <http://ekoprasajo.com/2012/04/25/eko-prasajo-kunci-investasi-ada-pada-birokrasi-yang-bersih/>

Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2002; (2) Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No.13 tahun 2002; (3) Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, yang diubah empat belas kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2012; (4) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; dan (5) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri.

Krisis ekonomi global yang sedang terjadi tidak saja akan menyebabkan lambatnya pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi juga mempengaruhi kesejahteraan masyarakat. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sebagai antisipasi terhadap dampak krisis ekonomi global pada umumnya bersifat fiskal dan atau moneter. Akan tetapi, ada yang selalu terlupakan oleh pemerintah bahwa pelaksana kebijakan itu tidak lain adalah aparatur negara. Efisiensi dan efektivitas keberhasilan pelaksanaan kebijakan negara akan amat ditentukan oleh kualitas aparatur negara yang dimiliki. Jika bercermin dengan kualitas aparatur negara yang ada saat ini, tampaknya sulit dicapai efisiensi dan efektivitas kebijakan pemerintah mengatasi krisis ekonomi global.¹⁷

Hal tersebut sejalan dengan pandangan Budi Winarno bahwa birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering, bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan.¹⁸

¹⁷ Eko Prasajo Official Website. Aparatur dalam Krisis Ekonomi. 18 Februari 2012. <http://ekoprasajo.com/2012/02/18/aparatur-dalam-krisis-ekonomi/>

¹⁸ Budi Winarno. 2011. Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus. Edisi Revisi dan Terbaru. Yogyakarta: CAPS. hlm. 205.

Perhatian terhadap krisis ekonomi global secara khusus maupun terhadap tidak optimalnya pembangunan di Indonesia secara umum selalu menunjukkan keharusan membangun aparatur negara. Bahkan, hingga kini aparatur negara belum dianggap sebagai aset penting dalam proses pembangunan. Keberadaannya lebih dirasakan sebagai beban negara dan masyarakat daripada sebagai faktor produksi dinamis yang dapat memacu pertumbuhan bangsa. Jawaban atas persoalan ini bermuara pada dua hal pokok, yaitu pertama, aparatur negara yang tidak kompeten sulit diharapkan untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, rendahnya perhatian dan komitmen pemerintah terhadap profesionalisme aparatur negara membuat penyakit moral dan mental aparatur untuk memanfaatkan setiap jabatan dan kebijakan bagi kepentingan diri dan kelompoknya.¹⁹

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, pada lampiran Bab II.1 huruf G angka 2 menguraikan bahwa:

“Hingga saat ini, pelaksanaan program pembangunan aparatur negara masih menghadapi berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Permasalahan tersebut, antara lain masih terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN dan belum terwujudnya harapan masyarakat atas pelayanan yang cepat, murah, manusiawi, dan berkualitas. Upaya yang sungguh-sungguh untuk memberantas KKN dan meningkatkan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah banyak dilakukan. Walaupun demikian, hasil yang dicapai belum cukup menggembirakan. Kelembagaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, masih belum terlihat efektif dalam membantu pelaksanaan tugas dan sistem manajemen pemerintahan juga belum efisien dalam menghasilkan dan menggunakan sumber-sumber daya. Upaya-upaya untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi masih belum sepenuhnya dapat teratasi mengingat keterbatasan dana pemerintah”.

¹⁹ Eko Prasajo Official Website. Aparatur dalam Krisis Ekonomi. Loc.cit.

Menurut Eko Prasajo, suatu negara maju di dunia, karena memiliki birokrasi yang bersih dan melayani, setelah melakukan reformasi birokrasi.²⁰ Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, pada Lampiran Bab IV.1.2 huruf E. Angka 35 menyatakan bahwa:

“Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya”.

Grand Design dan *Road Map* Reformasi Birokrasi telah ditetapkan sebagai rancangan induk dan peta jalan untuk mewujudkan amanat tersebut. Kebijakan dan program reformasi birokrasi yang tertuang dalam *Grand Design* dan *Road Map*, antara lain, mencakup berbagai langkah perubahan di semua aspek manajemen pemerintahan dari aspek organisasi, tata laksana, sumber daya manusia aparatur, peraturan perundang-undangan, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik dengan melakukan perubahan budaya kerja aparatur (*culture-set* dan *mind-set*). Adapun pelaksanaan dari kebijakan dan program reformasi birokrasi dilakukan melalui proses yang terdesentralisasi, serentak, dan bertahap serta terkoordinasi.²¹

Peraturan Presiden RI No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 pada bagian Lampiran Bab I, menguraikan bahwa reformasi birokrasi merupakan perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam mengarungi abad ke-21. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya adalah mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap

²⁰ Eko Prasajo Official Website. Eko Prasajo: Kunci Investasi Ada pada Birokrasi yang Bersih. Loc.cit.

²¹ Paparan Deputi Program dan Reformasi Birokrasi Kementerian PAN dan RB (Ismail Mohammad), pada Seminar MEP-UGM, dimuat dalam UGM. Pertarungan Reformasi Birokrasi di Indonesia. 5 Juni 2012. <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=4702>

penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan, menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*, meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi, meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi, menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis. Akan tetapi, jika gagal dilaksanakan, reformasi birokrasi hanya akan menimbulkan ketidakmampuan birokrasi dalam menghadapi kompleksitas yang bergerak secara eksponensial di abad ke-21, antipati, trauma, berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan ancaman kegagalan pencapaian pemerintahan yang baik (*good governance*), bahkan menghambat keberhasilan pembangunan nasional.

Ironi yang terjadi di banyak negara, baik di negara maju maupun negara berkembang, menurut Gerald Caiden adalah bahwa reformasi sistem administrasi (birokrasi) tidak pernah mencapai inti permasalahan tetapi hanya formalitas semata. Reformasi tersebut tidak cukup luas dan mendalam. Bahkan cukup banyak negara yang tidak memberikan perhatian yang cukup memadai pada reformasi sistem administrasi. Barulah setelah terlambat dan kondisi negara sudah amat buruk pemerintah menyadari perlunya reformasi administrasi. Oleh karena itu, Caiden mengingatkan:

“By the time it was realized that defective administrative system were a serious obstacle to progress, that what was wrong with them was fundamental, and higher priority should be to putting them right, the prevailing gales were fast blowing into hurricanes.”²²

²² Gerald Caiden. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*, dimuat dalam Sofian Effendi. Reformasi Aparatur Negara untuk Melaksanakan Tata Pemerintahan yang Baik. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional AIPI “Reformasi Birokrasi dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, di Medan, 3-4 Mei 2006.hlm.1.

Keberhasilan pembangunan dan daya saing suatu negara amat ditentukan oleh komitmen dan usaha sistematis untuk membenahi aparatur negara. Tidak bisa tidak karena aparatur negara bukan saja pelaksana kebijakan, tetapi adalah juga fasilitator pembangunan bagi masyarakat. Sudah banyak keluhan dan kritik terhadap kualitas aparatur negara dalam pemerintahan dan pembangunan. Namun, rasanya tidak pernah ada upaya sungguh-sungguh dan sistematis untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara.²³

Agus Dwiyanto menilai reformasi birokrasi di Indonesia telah gagal sebelum lahir. Penilaian ini didasarkan beberapa hal, khususnya semakin kronis dan kompleksnya permasalahan birokrasi di Indonesia. Kompleksitas dan kegagalan reformasi birokrasi tersebut menyebabkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah terus menurun. “Obat” yang diberikan untuk mengobati penyakit kronis di birokrasi hanya bermanfaat sementara, seperti sebuah “analgesik”. Rusaknya birokrasi di Indonesia, selain karena persoalan korupsi, juga karena perekrutan PNS masih diwarnai dengan ketidakjelasan aturan dan permainan oknum tertentu di pemerintah.²⁴

Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (selanjutnya disebut Menteri PAN dan RB), dari 4,7 juta Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PNS) yang ada di Indonesia, tidak semua memiliki kompetensi yang sesuai standar. Hanya lima persen dari para PNS itu yang berkemampuan baik, sisanya tidak kompeten.²⁵

²³ Eko Prasajo Official Website. Aparatur dalam Krisis Ekonomi. Loc.cit.

²⁴ Agus Dwiyanto pada Acara bedah bukunya yang berjudul “Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi” yang dilaksanakan di Magister Administrasi Publik (MAP) UGM, pada 28 Mei 2011, dimuat dalam UGM. Pakar UGM: Reformasi Birokrasi SBY Telah Gagal Sebelum Lahir. 29 Mei 2011. <http://ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=3803>

²⁵ Pernyataan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Azwar Abubakar), sebagai dimuat dalam Detik News. Hanya Lima Persen PNS yang Kompeten, Lakukan Reformasi Sistem Rekrutmen!. 2

Sejalan dengan pandangan tersebut, Wakil Menteri PAN dan RB menjelaskan bahwa lima persen PNS yang kompeten tersebut merupakan perkiraan. Sebenarnya belum ada hitungan pasti terkait jumlah PNS yang tidak sesuai kompetensi karena hingga kini masih dilakukan verifikasi dan uji kompetensi pegawai. Hal tersebut merupakan gambaran umum karena memang sistem rekrutmen kurang baik, di mana yang masuk PNS itu cenderung mereka yang *second class* (kelas dua), yang tidak mampu terserap di pasar.²⁶

Pernyataan Menteri PAN dan RB mengenai tidak kompetennya PNS tidaklah mengherankan, karena selama puluhan tahun dari zaman orde baru sudah seperti itu. Reformasi yang dilakukan belum sampai pada sistem dasar, belum sampai pada reformasi sistem rekrutmen. Proses rekrutmen PNS selama ini terlalu longgar sehingga sumber daya manusia (SDM) yang didapatkan pun sering tidak kompeten. Jika ingin memperbaiki kompetensinya, maka pemerintah harus memulai dari akarnya, yakni merekrut Sumber Daya Manusia yang benar-benar kompeten.²⁷ Penerimaan pegawai kerap menjadi salah satu janji kampanye kepala daerah yang kemudian dipenuhi saat menjabat. Akibatnya, pegawai yang dihasilkan tidak profesional, bermutu rendah, dan membebani birokrasi.²⁸

Masalah yang selalu muncul berkaitan dengan Sumber Daya Manusia Aparatur di antaranya, rekrutment yang tidak objektif, tidak sesuai kompetensi dan KKN,

Maret 2012. <http://news.detik.com/read/2012/03/02/092820/1856110/10/hanya-5-persen-pns-yang-kompeten-lakukan-reformasi-sistem-rekrutmen?nd992203605>

²⁶ Pandangan Wakil Menteri PAN dan RB, sebagaimana dimuat dalam merdeka.com. Eko Prasajo (1): Orang Masuk PNS Warga Kelas Dua. 9 Maret 2012. <http://www.merdeka.com/khas/eko-prasajo-1-orang-masuk-pns-warga-kelas-dua.html>

²⁷ Penjelasan Andrinof Chaniago (pengamat kebijakan publik dari Universitas Indonesia), sebagaimana dimuat dalam Detik News. Loc.cit.

²⁸ Sorotan Oce Madril (Akademisi Hukum UGM), dimuat dalam Kompas.com. Reformasi Birokrasi Mandek. 3 Mei 2012. <http://nasional.kompas.com/read/2012/05/03/23404717/Reformasi.Birokrasi.Mandek>

promosi jabatan yang masih tertutup dan KKN. Kemudian, level remunerasi yang rendah dan tidak terkait dengan kinerja. Oleh karena itu, pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.²⁹ Diharapkan, dalam kelanjutannya reformasi birokrasi dapat mengoptimalkan pemberantasan patologi birokrasi³⁰ dan pemberantasan korupsi.³¹

Menurut Oce Madril, Birokrasi pemerintahan di Indonesia yang tidak sesuai kebutuhan, tidak produktif, dan boros menunjukkan reformasi birokrasi selama ini “mandek”. Masih lemahnya komitmen dari pemerintah di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menata ulang birokrasi pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, dan bertanggung jawab. Hal tersebut tampak dari agenda reformasi birokrasi yang tak bisa jalan dengan baik di lapangan, pemerintah tak konsisten untuk menjalankan penataan ulang aparatur negara, dan muncul juga perlawanan dari dalam birokrasi itu sendiri.³²

Wakil Menteri PAN dan RB mengakui masih banyak pihak yang menginginkan terbentuknya birokrasi abu-abu di Indonesia, karena birokrasi abu-abu menjadi pemicu dan membuka jalan masuk dari korupsi.³³ Sejalan dengan itu, Agus

²⁹ Paparan Wakil Menteri PAN dan RB (Eko Prasojjo), dalam Eko Prasojjo Official Website. Eko Prasojjo: Reformasi Birokrasi Harga Mati. 7 Mei 2012. <http://ekoprasojjo.com/2012/05/07/eko-prasojjo-reformasi-birokrasi-harga-mati/>

³⁰ Paparan Wakil Menteri PAN dan RB (Eko Prasojjo) sebagaimana dimuat dalam Unhas.ac.id. Kuliah Umum Reformasi Birokrasi. <http://unhas.ac.id/fisip/index.php/mahasiswa/ukm/26-fisip-news/29-kuliah-umum-reformasi-birokrasi>; Patologi birokrasi di Indonesia terjadi dimana birokrasi di Indonesia masih tidak bisa terlepas dari berbagai kebijakan yang membebani kinerja birokrasi dan akhirnya menjadi sumber korupsi dan pemborosan keuangan negara, sehingga perlu dilakukan reformasi birokrasi melalui berbagai program.

³¹ Eko Prasojjo Official Website. Korupsi Berawal dari Masalah Sepele. 25 April 2012. <http://ekoprasojjo.com/2012/04/25/korupsi-berawal-dari-masalah-sepele/>; Salah satu cara untuk mengoptimalkan pemberantasan korupsi adalah pemerintah harus melakukan reformasi birokrasi.

³² Sorotan Oce Madril, dimuat dalam Kompas.com. Reformasi Birokrasi Mandek. Loc.cit.

³³ Pandangan Wakil Menteri PAN dan RB (Eko Prasojjo), dalam Eko Prasojjo Official Website. Birokrasi Abu-abu Masih Disukai. 2 Juli 2012. <http://ekoprasojjo.com/2012/07/02/birokrasi-abu-abu-masih-disukai/>

Dwiyanto memandang *bad governance* yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik. *Mindset* yang salah dan budaya birokrasi yang salah perlu diubah menjadi *mindset* dan budaya yang baru dalam mereformasi birokrasi yakni tidak lagi menempatkan birokrasi publik atau para pejabatnya sebagai penguasa melainkan sebagai pelayan masyarakat. Untuk mempercepat pembentukan *mindset* dan budaya baru maka insentif dan disentif perlu diberikan kepada para pejabat birokrasi yang telah berhasil maupun gagal mewujudkan sikap dan perilaku baru yang sesuai dengan *mindset* dan budaya baru.³⁴

Tingkat kesejahteraan yang dimiliki para PNS selama ini sangat kecil. Sementara itu, pemerintah terlalu banyak menuntut padahal tidak pernah untuk berusaha memperbaiki kesejahteraan pegawai. Namun demikian, perbaikan kesejahteraan pegawai mesti diikuti berbagai kondisi perubahan, sehingga mampu meningkatkan *performance* (prestasi kerja) yang lebih baik. Sebaliknya, bagi para pegawai yang tidak memenuhi standar prestasi kerja, maka akan diberi sanksi atau rela diberhentikan.³⁵

Sarlito W.Sarwono sudah sejak lama menyarankan agar kesejahteraan PNS ditingkatkan secara drastis (minimal menyamai sektor swasta) dengan disertai peningkatan profesionalismenya untuk mencegah kolusi, karena kolusi ini pada gilirannya akan memacu berbagai pemicu keresahan sosial. Akan tetapi, saran

³⁴ Agus Dwiyanto (ed.) 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Cet.ke-1. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. hlm. 27-29.

³⁵ Pandangan Agus Dwiyanto, sebagaimana diimut dalam UGM. Pemerintah Dituntut Menaikkan Kesejahteraan Pegawai. 30 Nov 2007. <http://ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=1047>

tersebut tidak pernah dipedulikan dan kolusi berjalan terus dengan segala dampaknya.³⁶

Sejalan dengan itu, Sofian Effendi mengungkapkan bahwa sistem penggajian PNS ternyata belum menjamin tingkat kesejahteraan yang mampu mendukung kinerja PNS. Total penerimaan PNS jauh di bawah gaji dan tunjangan yang diterima oleh para pegawai BUMN dan anggota legislatif. Bahkan berada dibawah gaji para anggota dan pegawai berbagai komisi yang tumbuh bak jamur selama masa pemerintahan SBY-MJK. Oleh karena itu reformasi birokrasi harus memberikan prioritas pertama pada sistem penggajian PNS. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus diarahkan untuk menciptakan sistem kepegawaian meritokratik.³⁷

Miftah Thoha juga berpandangan serupa dengan mengungkapkan bahwa:

“Kesejahteraan pegawai perlu ditinjau kembali sistem penggajian yang selama ini dilakukan. Gaji pegawai dan kesejahteraannya membuat status pegawai negeri ini tergolong kaum dhuafa. Dan keadaan ini tali temali dengan profesionalisme pegawai. Pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan dilakukan secara profesional, terhambat karena kesejahteraan mereka tidak mampu memberikan pelayanan yang prima”.³⁸

Bagi Miftah Thoha, penataan aparatur sangat menentukan dalam menciptakan aparatur yang menghargai tegaknya hukum, profesional, kompeten, dan akuntabel, di mana *merit system* lebih dekat ke arah cita-cita tersebut.³⁹ Penataan aparatur merupakan bagian dari pembangunan aparatur negara. Dalam pembangunan aparatur negara ada beberapa arah reformasi yang dapat menjadi pengungkit

³⁶ Sarlito W.Sarwono. 2005. Psikologi dalam Praktek. Edisi Revisi. Jakarta: Restu Agung. hlm.71.

³⁷ Sofian Effendi. Reformasi Aparatur Negara untuk Melaksanakan Tata Pemerintahan yang Baik. Op.cit. hlm.3-5.

³⁸ Miftah Thoha. 2008. Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Cet.ke-1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hlm.112.

³⁹ Ibid. hlm.110.

utama, sebagaimana dikemukakan oleh Eko Prasajo,⁴⁰ di mana salah satunya adalah penerapan sistem merit dalam birokrasi. Selama ini, administrasi aparatur negara tidak berbasis kompetensi. Membangun sistem merit berarti menjadikan kompetensi dan kinerja sebagai ukuran utama penilaian aparatur negara. Ukuran ini harus dijadikan sebagai dasar dalam sistem rekrutmen, remunerasi, dan promosi jabatan. Bukan sebaliknya, berdasarkan hubungan-hubungan kekeluargaan, pertemanan, dan afiliasi politik. Aparatur negara hanya akan berfungsi secara profesional dan independen jika kompetensi dan kinerja menjadi dasar dalam semua proses pengukuran. Ini berarti, pemerintah harus melakukan perombakan secara fundamental terhadap sistem kepegawaian negara.

Kementerian Keuangan, salah satu instansi yang pertama menerapkan reformasi birokrasi dan memberikan remunerasi seiring dengan kebijakan reformasi birokrasi masih mengalami permasalahan, pada tahun 2012 beberapa hasil temuan menunjukkan masih terdapat kelemahan dalam reformasi birokrasi.⁴¹

Keraguan terhadap peningkatan remunerasi sebagai insentif dalam mendorong peningkatan prestasi PNS pada Kementerian Keuangan pun muncul dikalangan legislatif. Anis Matta pernah mendesak dilakukannya evaluasi secara menyeluruh terhadap proses reformasi di Kementerian Keuangan menyusul mencuatnya kasus Gayus Tambunan. Bahkan menurut Anis Matta, para pegawai Kementerian Keuangan sudah mendapatkan gaji beberapa kali lipat jauh lebih tinggi dibandingkan

⁴⁰ Eko Prasajo Official Website. Aparatur dalam Krisis Ekonomi. Loc.cit.

⁴¹ Keterangan Kepala Biro Humas Kemenkeu (Yudi Pramadi): Kementerian Keuangan menemukan 33 laporan transaksi keuangan mencurigakan. Temuan itu berasal dari laporan transaksi keuangan mencurigakan dari PPATK. Dugaan penyelewengan dana tak cuma di Kementerian Keuangan. PPATK juga mengungkapkan adanya pensiunan pegawai negeri sipil yang memiliki rekening mencurigakan, jumlah Rp35 miliar yang sudah dilaporkan ke KPK, dimuat dalam Eko Prasajo Official Website. Rekening Gendut PNS, Bagaimana Modusnya?. 6 Maret 2012. <http://ekoprasajo.com/2012/03/06/rekening-gendut-pns-bagaimana-modusnya/>

pegawai negeri lainnya. “Ongkosnya” tidak berbanding lurus dengan hasilnya. Terlalu mahal tapi tidak efektif.⁴²

Menurut Harry Azhar Azis, munculnya kasus pajak setelah kasus Gayus Tambunan, memperlihatkan masih lemahnya pengawasan internal di Kementerian Keuangan khususnya Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak. Tunjangan tambahan (remunerasi) yang diberikan untuk pegawai pajak tampaknya belum bisa mendorong perbaikan moral PNS di pajak, yang terbukti dari munculnya kasus-kasus baru. Konektivitas moral yang harusnya tumbuh karena adanya remunerasi itu ternyata tidak ada.⁴³

Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia mengungkapkan bahwa kebijakan remunerasi yang memberikan tambahan gaji kepada PNS berprestasi dinilai gagal dalam era reformasi birokrasi. Remunerasi, tidak selalu berkorelasi positif dengan perbaikan *mindset* para PNS. Kalau tidak ada *mindset* yang bersih dan setia melayani masyarakat, digaji berapa ratus juta pun “hancur-jebol”. Dengan demikian, kebijakan remunerasi harus dievaluasi karena dinilai menimbulkan kecemburuan instansi lain terhadap instansi pajak “mencicipi” remunerasi lebih dulu. Sudah saatnya kebijakan remunerasi tidak dilakukan secara parsial karena kebijakan parsial dengan penegakan hukum yang terbatas tidak akan menghasilkan apa-apa, terlebih sistem rekrutmen pegawai negeri juga masih kacau. Dengan

⁴² Pandangan Wakil Ketua DPR Bidang Koordinasi Ekonomi dan Keuangan (Anis Matta), sebagaimana dimuat dalam vivanews.com, dalam Ibid.

⁴³ Pandangan Wakil Ketua Komisi XI DPR (Harry Azhar Azis), dalam detik Finance. PNS ingin Usaha Sampingan, Ini Tips dari Anggota DPR. 27 Februari 2012. <http://finance.detik.com/read/2012/02/27/103233/1852195/4/pns-ingin-usaha-sampingan-ini-tips-dari-anggota-dpr>

demikian, kebijakan remunerasi seharusnya diiringi dengan peningkatan penegakan hukum.⁴⁴

Menteri PAN dan RB mengingatkan agar pelaksanaan reformasi birokrasi gelombang kedua tidak mengulangi kesalahan yang terjadi dalam reformasi birokrasi gelombang pertama.⁴⁵ Pada reformasi birokrasi gelombang pertama terjadi disorientasi karena motivasinya cenderung pada perbaikan remunerasi melalui tunjangan kinerja. Untuk menghindari terulangnya disorientasi, Menteri PAN dan RB akan menolak usulan reformasi birokrasi dari instansi pemerintah yang hanya mengedepankan perbaikan remunerasi.⁴⁶

Berdasarkan hasil analisis Kementerian PAN dan RB, reformasi birokrasi gelombang pertama telah kelihatan hasilnya, namun di sana-sini masih terdapat kekurangan. Pelaksanaan reformasi birokrasi pada gelombang pertama lebih menyentuh pada aspek mikro, yang berfokus pada pengembangan internal manajemen instansi yang bersangkutan dan belum menyentuh aspek makro yang

⁴⁴ Penjelasan Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Siti Zuhro) yang disampaikan di Dewan Perwakilan Daerah pada 7 April 2010, dimuat dalam Kompas.com. Remunerasi Gagal Mereformasi Birokrasi. 7 April 2010. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/04/07/18454996/Remunerasi.Gagal.Mereformasi.Birokrasi>

⁴⁵ Lampiran Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, Bab I, 1.1: Pada reformasi birokrasi gelombang pertama (2004-2009), reformasi birokrasi yang dilaksanakan bersifat instansional, dengan sasaran mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan area perubahan pada: (1) kelembagaan (organisasi); (2) budaya organisasi; (3) ketatalaksanaan; (4) peraturan-deperaturan; dan (5) sumber daya manusia. Sedangkan, pada reformasi birokrasi gelombang kedua (2010-2014), reformasi birokrasi yang dilaksanakan bersifat nasional dan institusional, dengan sasaran: (1) terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; (2) terwujudnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan (3) meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Di mana area perubahannya pada: (1) organisasi; (2) tata laksana; (3) peraturan perundang-undangan; (4) sumber daya manusia aparatur; (5) pengawasan; (6) akuntabilitas; (7) pelayanan publik; (8) pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur.

⁴⁶ Penegasan Menteri PAN dan RB (E.E. Mangindaan) dalam *Roundtable* Seminar Reformasi Birokrasi bersama Australian Public Service (APS) Commission di Jakarta, 8 Juni 2010, dimuat dalam Jawa Pos National Network Mobile. Diakui, Banyak Rapor Merah Reformasi Birokrasi. 8 Juni 2010. <http://www.jpnn.com/m/news.php?id=65418>

menyangkut kerangka regulasi nasional di bidang pendayagunaan aparatur negara.⁴⁷

Hal tersebut diakibatkan karena reformasi birokrasi gelombang pertama, belum memiliki *grand design*. Miftah Thoha⁴⁸ memandang bahwa ketiadaan rancang bangun (*grand design*) reformasi birokrasi menyebabkan reformasi yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah reformasi yang tidak menyeluruh. Jika hanya memperbaiki satu atau dua departemen pemerintah itu berarti tidak memiliki *grand design* reformasi yang menyeluruh terhadap birokrasi pemerintah. Reformasi tidak dapat dilakukan *part by part* pelaksanaan reformasi harus didasarkan pada *grand design* yang lengkap.

Kekurangan dan kendala lain yang terjadi dalam reformasi gelombang pertama, antara lain belum maksimalnya pencapaian sasaran pembenahan pada aspek kelembagaan, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, akuntabilitas, pengawasan, pelayanan publik, *reward and punishment*, serta perubahan *mindset* dan *culture set*. Selain itu, belum dikembangkan sistem monitoring dan evaluasi yang komprehensif dan terpadu secara nasional. Di mana masih banyak pemimpin instansi pemerintah yang tidak berani memberikan *punishment* kepada jajarannya yang melakukan kesalahan atau penyimpangan.⁴⁹

Uraian-uraian tersebut menunjukkan bahwa reformasi birokrasi harus menjadi prioritas, mengingat birokrasi merupakan motor penggerak pemerintahan dan pembanguna

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Miftah Thoha. Op.cit. hlm.97-99.

⁴⁹ Penegasan Menteri PAN dan RB (E.E. Mangindaan), dimuat dalam Jawa Pos National Network Mobile. Loc.cit.

n. Bahkan birokrasi menjadi faktor penentu bagi kemajuan suatu bangsa. Kapasitas birokrasi yang lemah tidak saja menjadi sumber korupsi, tetapi juga tidak dapat diandalkan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat.

Berdasarkan urgensi penelitian yang bersumber dari kesenjangan *das Sollen* dan *das Sein*, maka fenomena kapasitas birokrasi yang lemah terjadi sebagai dampak dari peraturan sistem rekrutmen, remunerasi, dan penegakan disiplin PNS.

Berdasarkan fenomena tersebut di atas, maka isu penelitiannya adalah sistem penataan PNS belum menjadi sarana yang optimal dalam meningkatkan profesionalisme PNS yang handal, dalam hal itu maka sorotan difokuskan pada sistem penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi guna mendorong optimalisasi profesionalisme PNS.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang melingkupi sistem penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi tentunya sangat luas dan menarik untuk dibahas, namun dalam penelitian ini hasilnya akan diarahkan berkisar pada tiga hal yang dianggap sangat urgen dan aktual.

Adapun rumusan masalahnya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Seberapa jauh peraturan sistem rekrutmen pegawai negeri sipil menjadi sarana yang optimal dalam menemukan pegawai negeri sipil yang berkualitas sesuai kebutuhan pemerintah?
2. Seberapa jauh peraturan sistem remunerasi pegawai negeri sipil mendorong peningkatan optimal kinerja pegawai negeri sipil?
3. Seberapa jauh peraturan sistem penegakan disiplin menjamin kedisiplinan pegawai negeri sipil?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa jauh peraturan sistem rekrutmen pegawai negeri sipil menjadi sarana yang optimal dalam menemukan pegawai negeri sipil yang berkualitas sesuai kebutuhan pemerintah.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa jauh peraturan sistem remunerasi pegawai negeri sipil mendorong peningkatan optimal kinerja pegawai negeri sipil.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa jauh peraturan sistem penegakan disiplin menjamin kedisiplinan pegawai negeri sipil.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam pengembangan keilmuan hukum dan diharapkan berguna pula secara praktis. Kegunaan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberi sumbangan konsep pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, terutama hukum administrasi dan hukum tata negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan informasi bagi pemerintah dalam menata pegawai negeri sipil dalam kerangka reformasi birokrasi, guna mendorong optimalisasi profesionalisme pegawai negeri sipil.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai kepegawaian negeri sipil kemungkinan telah ada yang melakukannya. Oleh karena itu untuk menjamin orisinalitas penelitian ini, telah

dilakukan penelusuran di berbagai literatur dan ditemukan beberapa penelitian yang telah dilakukan dengan variabel yang berbeda, sebagai berikut:

1. Sudiman Dalim, 2009, Politisasi Birokrasi; Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada (disertasi S3 Ilmu Politik pada Universitas Indonesia). Diterbitkan dalam bentuk buku pada Januari 2010 (cetakan pertama) dan September 2010 (cetakan kedua) oleh Global Sociatama, Jakarta. Objek penelitian tersebut terkait dengan aspek politisasi PNS dan pemilihan gubernur, serta aspek netralitas dan mobilitas PNS dalam pemilihan kepala daerah.
2. Ismail Said, 2001, Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Pemerintah; Ditinjau dari Sudut Hukum Kepegawaian (disertasi S3 Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin). Objek penelitian tersebut terkait dengan aspek pemberdayaan pegawai sebagai variabel terikat, serta aspek pengadaan, pengembangan, pembinaan, penggajian, dan pengawasan sebagai variabel bebas.
3. A.A.Gde Putra Agung, 1996, Peralihan Sistem Birokrasi Kerajaan Karangasem 1890-1838 (disertasi S3 di bidang sejarah pada Universitas Gadjah Mada). Diterbitkan dalam bentuk buku berjudul Peralihan Sistem Birokrasi dari Tradisional ke Kolonial pada tahun 2001 (cetakan pertama) dan tahun 2006 (cetakan kedua) oleh penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Objek penelitian tersebut terkait dengan aspek perkembangan birokrasi tradisional, birokrasi tradisional di bawah pemerintah kolonial Belanda, dan birokrasi kolonial.

Menurut penulis, unsur pembeda yang fundamental antara penelitian ini dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya adalah bahwa penelitian ini mengkaji secara khusus sistem penataan pegawai negeri sipil dalam kerangka reformasi birokrasi, terutama sejak reformasi birokrasi gelombang kedua di Indonesia, dengan berfokus pada aspek peraturan sistem rekrutmen, remunerasi, penegakan disiplin,

dengan menggunakan pendekatan komparatif terhadap sistem sejenis yang diatur oleh Pemerintah Amerika Serikat dan Pemerintah Jerman. Dengan demikian, penelitian disertasi ini dapat dipandang orisinal dan aktual.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Fungsi Negara Hukum Kesejahteraan

Menurut Hans Kelsen,⁵⁰ untuk mewujudkan tujuan negara, negara menggunakan kekuasaannya. Pelaksanaan kekuasaan negara harus dilaksanakan berdasarkan hukum. Negara adalah suatu masyarakat yang diorganisasikan secara politik karena negara merupakan sebuah komunitas yang dibentuk oleh suatu tatanan yang bersifat memaksa, dan tatanan pemaksa ini adalah hukum. Negara hanya dapat menjadi kekuasaan yang membebaskan kewajiban jika ia merupakan tatanan norma, khususnya jika kekuasaan itu dianggap berdaulat, karena kedaulatan hanya dapat dipahami di dalam bidang tatanan norma. Kekuasaan menurut pengertian sosial hanya dimungkinkan dalam kerangka tatanan norma yang mengatur perbuatan manusia. Kekuasaan sosial pada dasarnya berkaitan dengan kewajiban sosial, dan kewajiban sosial mensyaratkan adanya tatanan sosial atau organisasi sosial. Kekuasaan sosial hanya dimungkinkan dalam organisasi sosial. Ini diketahui terutama bila kekuasaan tidak terletak pada satu orang individu saja, tetapi seperti yang biasanya terjadi dalam kehidupan sosial, terletak pada sekelompok individu. Kekuasaan sosial selalu berupa kekuasaan yang diorganisasikan. Kekuasaan negara adalah kekuasaan yang diorganisasikan oleh hukum positif, yakni kekuasaan hukum.

Selanjutnya menurut Hans Kelsen, tatkala orang berbicara tentang tiga kekuasaan negara, kekuasaan dipahami sebagai suatu fungsi kekuasaan negara,

⁵⁰ Pandangan Hans Kelsen mengenai Karakter Normatif dari Negara, dalam Hans Kelsen. 2006. Teori Umum tentang Hukum dan Negara (*General Theory of Law and State*). Penerjemah: Raisul Muttaqin. Cet.ke-1. Bandung: Nusamedia dan Nuansa.hlm.272-274.

dan terdapat perbedaan tiga fungsi kekuasaan negara yang berlainan, yakni eksekutif (melaksanakan norma-norma hukum umum, konstitusi, dan hukum-hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif, yang dalam sudut pandang hukum, keseluruhan domain kekuasaan eksekutif dimaknai sebagai administratif), legislatif (pembuatan undang-undang), dan yudikatif (melaksanakan norma-norma hukum umum dalam mengadili).⁵¹

Pembedaan tiga macam kekuasaan negara secara teoritik dikenal luas sebagai *Trias Politica* (Tiga Poros Kekuasaan). *Trias Politica* yang dimaksudkan oleh Immanuel Kant adalah pemisahan kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dalam teori *separation de pouvoir/separation of power* yang merupakan teori yang dikemukakan oleh Montesquieu⁵² dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des Lois* (1748) yang memisahkan kekuasaan negara ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif (yang mencakup juga kekuasaan federatif), dan kekuasaan yudikatif (mengadili jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang). Teori *separation de pouvoir* tersebut dikembangkan dari pandangan John Locke dalam bukunya yang berjudul *Second Treaties of Civil Government* (1690), yang mengajarkan pemisahan kekuasaan negara yang terdiri atas legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang yang juga mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili berarti melaksanakan undang-undang), dan federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).⁵³

⁵¹ Ibid. hlm.360-364.

⁵² Moh.Mahfud MD. 2009. Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu. Edisi ke-1.Jakarta: RajaGrafindo Persada.hlm.362.

⁵³ Moh. Mahfud MD. 2001. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Edisi Revisi. Cet.ke-2. Rineka Cipta. hlm.73.

Dalam buku *L'Esprit des Loix (The Spirit of Laws)* tersebut, Montesquieu menuliskan argumentasinya, sebagai berikut:⁵⁴

“When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magisrate, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner”.

“Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression”.

“There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals”.

Sehubungan dengan teori tersebut, Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu, namun demikian setelah UUD 1945 mengalami empat kali amandemen, dapat dikatakan sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata, yakni pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances* yakni terdapat hubungan antara lembaga tinggi negara untuk saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak dipahami dalam konteks *trias poltica* Montesquieu.⁵⁵

Kekuasaan negara tersebut, dalam era globalisasi perlu mengembang empat fungsi negara, yang menurut Wolfgang Friedmann, adalah:⁵⁶

1. fungsi penyedia (*provider*).
2. fungsi pengatur (*regulator*).

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie. 2009. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Edisi ke-1. Jakarta: RajaGrafindo Persada. hlm.284-286.

⁵⁵ Ibid. hlm.290-294.

⁵⁶ Wolfgang Friedmann.1971. The State and The Rule of Law in a Mixed Economy. London: Stevens and Sons.

3. fungsi pengusaha (*entrepreneur*).

4. fungsi wasit (*umpire*).

Fungsi negara sebagai penyedia, seringkali dihubungkan dengan konsep negara kesejahteraan. Dalam kapasitas ini, negara menjadikan dirinya bertanggung jawab untuk menyediakan pelayanan sosial untuk menjamin standar minimum bagi kehidupan semua orang, dalam menanggulangi kekuatan ekonomi pasar bebas.

Dalam fungsi negara sebagai pengatur, negara menggunakan berbagai manfaat dari pengendalian (kontrol), terutama kekuatan untuk mengatur untuk menciptakan keseimbangan (*balance*).

Fungsi sebagai pengusaha, beroperasi khususnya disektor ekonomi, baik melalui departemen-departemen pemerintah yang semi-otonom, atau melalui perusahaan milik negara.

Dalam fungsi sebagai wasit, negara yang terdiri atas kekuasaan legislatif, administratif, dan yudisial, harus mengembangkan beberapa standar keadilan, seperti antara sektor ekonomi yang berbeda, beberapa diantaranya adalah ekonomi. Oleh karena itu harus dipisahkan antara fungsi wirausaha dan fungsi arbitrase.

Dengan demikian, dalam kajian ini, fungsi negara sebagai penyedia dan fungsi negara sebagai pengatur sangat relevan menjelaskan urgensi sistem penataan PNS untuk mendorong optimalisasi profesionalisme PNS dalam mewujudkan tujuan negara hukum kesejahteraan.

B. Reformasi Birokrasi

Dalam rangka penyelenggaraan fungsi-fungsi negara (kekuasaan negara) dan mewujudkan tujuan-tujuan negara, dibutuhkan birokrasi yang mengoperasikannya secara riil. Oleh karena itu, birokrasi seringkali dikenali sebagai mesin negara.

Hegel memandang administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus). Diantara keduanya itu, birokrasi merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum).⁵⁷

Sejalan dengan pandangan tersebut, Max Weber memandang birokrasi sebagai sebuah mesin (*the bureau as a machine*) yang disiapkan untuk menjalankan seperangkat prosedur dan proses. Dengan demikian, setiap individu PNS merupakan penggerak dari sebuah mesin, tanpa kepentingan pribadi. Setiap pegawai negeri hanya mempunyai tanggung jawab sesuai sesuai proses dan prosedur organisasi. Menurut Keith Dowding:⁵⁸

“The model Weber has in mind is a machine, set up and ready to go: when given a task the machine mindlessly pursues the goals following set procedures and processes. Thus each individual civil servant is a cog in the machine, with no personality or interests. No civil servant need have any creative input to the process and hence no individual has accountability except to the degree that they carry out their proper function according to the rules and processes of the organization”.

Pemikiran seperti itu menjadikan birokrasi bertindak sebagai kekuatan netral dari pengaruh kepentingan atas kelas atau kelompok tertentu. Negara dapat mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh para pejabat birokrasi. Netralitas birokrasi dimaknai bukan sebagai dalam hal lebih condong menjalankan kebijakan atau perintah dari pejabat politik yang sedang memerintah sebagai “master”nya, akan tetapi lebih mengutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga kekuatan politik

⁵⁷ Filsafat Hegel tentang Negara, dalam Miftah Thoha.2003. Birokrasi dan Politik di Indonesia.Cet.ke-7. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm.22-23.

⁵⁸ Keith Dowding. 1995. *The Civil Service*. First Published. London and New York: Routledge.hlm.11-12.

apapun yang memerintah, birokrasi memberikan pelayanan yang terbaik kepadanya.⁵⁹

Menurut Martin Albrow, suatu ketika “birokrasi” tampak menunjuk pengertian efisiensi administrasi, pada saat yang lain berarti sebaliknya. Istilah ini mungkin nampak sangat bersahaja sebagai sinonim bagi pegawai negeri, atau mungkin merupakan sesuatu yang sama kompleksnya dengan gagasan yang meringkas ciri-ciri khusus struktur organisasi moderen. Istilah tersebut dapat merujuk pada sosok para pejabat, atau pada kerutinan administrasi perkantoran.⁶⁰

Istilah birokrasi dapat ditelusuri dari surat Baron de Grimm (Filsuf Prancis) tertanggal 1 Juli 1764, yang menulis bahwa: “Kita tergodanya oleh gagasan pengaturan, dan *Master of Request* kita menolak untuk memahami bahwa ada sosok ketidakterbatasan (*infinitas*) di suatu negara besar yang dengannya pemerintah itu sendiri tidak mampu memperhatikan”. Selanjutnya, Baron de Grimm menulis bahwa M.de Gournay pada suatu ketika mengatakan bahwa di Prancis, kita mendapati sebuah penyakit yang jelas-jelas merusak kita, penyakit ini disebut *bureaumania*.⁶¹

Sejak M.de Gournay menggunakan istilah tersebut, bermacam-macam gagasan telah menggunakan judul birokrasi. Keluhan-keluhan tentang pemerintahan yang buruk sudah ada seusia dengan pemerintahan itu sendiri. Pemikiran bahwa penguasa tertinggi harus dilayani oleh pejabat yang cerdas dan dapat dipercaya, telah lazim dalam pemikiran politik, jauh sebelum abad ke-18. Gagasan tentang efisiensi administrasi tidak juga merupakan sesuatu yang khas bagi pemikiran

⁵⁹ Miftah Thoha. 2008. Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Edisi ke-1. Cet.ke-1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm.21-22.

⁶⁰ Martin Albrow. 1989. Birokrasi (*Bureaucracy*). Terjemahan: M.Rusli Karim dan Totok Daryanto. Cet.ke-2. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya. hlm.xvi.

⁶¹ Ibid. hlm.1.

moderen atau benar-benar pemikiran Barat. Sejak tahun 165 S.M. para pejabat Kerajaan China telah dipilih melalui ujian. Administrasi Kerajaan China sangat akrab dengan gagasan-gagasan senioritas, penilaian menurut keahlian, statistik-statistik dan laporan-laporan tertulis pejabat, serta tulisan karya Shen Puhai (meninggal 337 S.M.) yang memberikan seperangkat prinsip yang mirip dengan teori-teori administrasi abad ke-20.⁶²

Gagasan-gagasan pemerintahan semacam itu tidak harus menunggu hingga dilontarkannya pengamatan tajam M.de Gournay karena gagasan itu telah muncul sebelumnya, tetapi ada dua hal yang menyebabkan pandangan M.de Gournay dipandang penting. Pertama, ia tidak memandang pemerintah pemerintah Prancis abad ke-18 sebagai beberapa bentuk cacat dari monarki, seperti tirani, ia mengidentifikasi adanya kelompok penguasa dan suatu metode memerintah yang baru. Keluhan terhadap mereka bukanlah karena mereka bertindak tidak berdasarkan hukum sepenuhnya, diluar wewenang mereka sebagaimana mestinya, tetapi bahwa memerintah nampaknya telah menjadi tujuan itu sendiri. Kedua, dalam perbendaharaan bahasa abad ke-18, “biro” (*bureau*) yang berarti meja tulis, selalu diartikan sebagai tempat yang digunakan para pejabat bekerja, sehingga tambahan sisipan yang diturunkan dari kata Yunani yang berarti “memerintah” (*rule*), kemudian dengan mudah mengalami transliterasi sama seperti halnya kata “demokrasi” maupun “aristorkasi”. Dengan cepat kata tersebut menjadi bagian dari perbendaharaan istilah politik internasional. *Bureaucratie* dalam bahasa Prancis segera menjadi *bureaukratie* dalam bahasa Jerman (yang akhirnya menjadi

⁶² Ibid. hlm.2.

burokratie), *burocrazia* dalam bahasa Italia, dan *bureaucracy* dalam bahasa Inggris.⁶³

Selain itu, terdapat pula gagasan yang menyatakan bahwa istilah birokrasi berasal dari Jerman. Selama revolusi Prancis, surat kabar Jerman melaporkan peristiwa-peristiwa di Prancis dan menyebut istilah “birokrasi” tanpa penjelasan lebih lanjut. Di luar pers, acuan birokrasi paling awal dikenal dalam bahasa Jerman dimunculkan oleh Christian Kraust dalam surat yang ditulis tahun 1799 dimana ia memperbandingkan Prussia dengan Inggris.⁶⁴

Pada awal abad ke-19, pertentangan antara teori dari Inggris dan Jerman tentang birokrasi besar sekali. Para penulis Inggris merasa lebih nyaman mengambil jarak terhadap tipe pemerintahan kontinental, dengan sendirinya tidak memperhatikan teknis penyelenggaraannya. Sistem administrasi Inggris tidak membutuhkan buku teks teknis, atau derajat tertentu dalam ilmu pengetahuan tentang negara, dan kritik terhadap sistem (birokrasi) ini tidak berdampak langsung pada kebebasan personal seorang penulis. Sebaliknya, Negara Jerman yang sangat terpusat diperintah oleh pejabat-pejabat profesional yang bekerja berdasarkan doktrin-doktrin pejabat tentang administrasi. Oleh karena itu, tulisan tentang tema birokrasi merupakan salah satu hal penting daripada sekadar bersifat teknis dan pelengkap bagi ilmu hukum, dan kritik terhadap sistem (birokrasi) dipandang sebagai tindakan subversif terhadap negara.⁶⁵

Pada tahun 1870, kepercayaan diri para penulis Inggris tentang birokrasi mulai berkurang. Pembaharuan kepegawainegerian Inggris khususnya pada 1870

⁶³ Budi Setiyono. 2004. Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi. Edisi ke-2. Semarang: Puskodak-Undip.hlm.10.

⁶⁴ Martin Albrow. Op.cit. hlm.4.

⁶⁵ Ibid. hlm.12-13.

cenderung mendekat pada pekerjaan-pekerjaan (birokrasi) yang ada di Kontinental. Bahkan diakui bahwa birokrasi telah “tiba”. Teori birokrasi Inggris paling jelas tersimpul dalam tulisan sejarawan Ramsay Muir pada tahun 1910 yang berjudul “*Bureaucracy in England*”. Baginya birokrasi berarti penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional.⁶⁶

Perkembangan selanjutnya, terdapat perbedaan antara teori yang memandang birokrasi sebagai organisasi rasional dengan teori yang memandang birokrasi sebagai inefisiensi organisasi. Selain itu, terdapat teori yang memandang birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai administrasi negara (publik), birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan birokrasi sebagai masyarakat moderen.⁶⁷

Namun demikian, gagasan netral dari Francis dan Stone mencapai popularitas pada dekade terakhir ini, karena bagaimanapun juga pertimbangan-pertimbangan terhadap inefisiensi adalah evaluatif, sedangkan pertimbangan terhadap efisiensi adalah bebas nilai. Francis dan Stone menegaskan bahwa birokrasi mengacu pada mode pengorganisasian yang terutama disesuaikan untuk menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi-organisasi yang besar dan kompleks. Kenyataannya konsep ini nampak memiliki otoritas dibalik nama Max Weber.⁶⁸

Max Weber yang terkemuka dengan teori tipe ideal birokrasinya ternyata tidak pernah mendefinisikan birokrasi. Sebagaimana telah dikenal betapa sering ia menutupnya dengan tanda-tanda kurung untuk menunjukkan bahwa kata “birokrasi” diangkat dari bahasa sehari-hari. Apa yang dikerjakannya secara hati-hati adalah

⁶⁶ Ibid. hlm.12.

⁶⁷ Suparto Wijoyo. 2005. Laku Lika-Liku Ilmu Hukum. Cet.ke-1. Surabaya: Airlangga University Press. hlm.147-151.

⁶⁸ Martin Albrow. Op.cit. hlm.83-84.

memerinci segi-segi apa yang dipandang sebagai bentuk/tipe birokrasi yang paling rasional.⁶⁹

Untuk mengetahui unsur pokok dalam teori birokrasi rasional, perlu dipahami latar belakang konseptualisasi Max Weber mengenai birokrasi rasional. Max Weber telah dilatih sebagai seorang hakim dan ia menulis sebuah karya sosiologi hukum yang monumental. Pengetahuannya yang amat “dekat” dengan teori administrasi Jerman, yang merupakan bagian dari suatu kurikulum hukum yang normal, dapat terjamin. Karena itu tidak mengherankan, banyak ciri tipe yang diidealkan menggemakan teori itu.⁷⁰

Pada dasarnya, Max Weber melihat pentingnya hukum sebagai mekanisme untuk mengantarkan perkembangan masyarakat menuju masyarakat moderen, disamping memperlihatkan hubungan timbal balik yang erat antara perkembangan masyarakat dengan keadaan hukumnya. Perhatian utama Max Weber sesungguhnya tidaklah untuk menjelaskan perkembangan hukum dalam kaitannya dengan pertumbuhan masyarakat pada umumnya, melainkan hanya tertuju kepada masalah perkembangan masyarakat Barat atau Eropa yang moderen. Dalam rangka usahanya tersebut ternyata perhatiannya cukup banyak disita untuk menganalisa lembaga-lembaga dalam masyarakat tersebut, diantaranya adalah lembaga hukum. Suatu hal yang kiranya perlu dikemukakan terlebih dahulu adalah Max Weber tidak mengajukan suatu tesis bahwa perkembangan masyarakat seharusnya menuju kepada masyarakat yang moderen dan rasional. Max Weber hanya menganalisa dan menjelaskan perkembangan masyarakat Eropa dari bahan-bahan sejarahnya dan dalam pengkajiannya itu menemukan bahwa perkembangan masyarakat Eropa

⁶⁹ Ibid. hlm.29-30.

⁷⁰ Ibid. hlm.40.

menuju kepada tingkat-tingkat pengorganisasian yang semakin terpusat, rasional, dan birokratis.⁷¹

Max Weber melihat perkembangan di dunia Barat bergerak menuju kepada pemunculan negara yang moderen. Perkembangan ini bermula pada bentuk-bentuk pemerintahan tradisional, yang patrimonial (berdasarkan kebapakan) dan feodalistis (berdasarkan kekesatrian militer). Bentuk-bentuk tradisional tersebut kemudian berkembang menjadi monarki absolut serta lembaga-lembaga perwakilan. Proses tersebut menunjukkan makin meningkatnya monopoli pemerintah dalam menggunakan kekuasaannya untuk memaksa yang diiringi oleh perkembangan sistem hukum yang rasional dan yang memuncak pada konsep tertib hukum moderen.⁷²

Sehubungan dengan tertib hukum moderen, Max Weber dalam teori organisasinya⁷³ memandang kenyataan bahwa tingkah laku manusia biasanya diorientasikan pada seperangkat aturan (*ordnung*) yang berdasarkan analisis sosiologis. Adanya seperangkat peraturan yang berbeda yang mengarahkan tingkah laku adalah intrinsik (sesuatu yang hakiki) bagi konsep organisasi. Tanpa aturan-aturan itu tidak mungkin untuk mengatakan apakah suatu tingkah laku itu organisasional atau tidak organisasional. Aturan-aturan organisasi oleh Max Weber disebut tatanan administrasi (*verwaltungsordnung*). Staff Administratif (*verwaltungsstab*) memiliki hubungan ganda dengan aturan-aturan tersebut. Di satu

⁷¹ Satjipto Rahardjo. 2009. Hukum dan Perubahan Sosial; Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia. Cet.ke-3. Yogyakarta: Genta Publishing. hlm.65-66.

⁷² Reinhard Bendix. 1962. *Max Weber; An Intellectual Portrait*. New York: Anchor Books. hlm. 390, dalam Ibid. hlm.66.

⁷³ Martin Albrow. Op.cit. hlm.27: Max Weber mengartikan organisasi sebagai suatu tatanan hubungan-hubungan sosial, suatu pemeliharaan yang dengannya individu-individu tertentu memiliki tugas-tugas khusus. Kehadiran seorang pemimpin dan biasanya juga seorang staf administrasi merupakan suatu ciri tetap suatu organisasi.

pihak tingkah lakunya sendiri diatur oleh aturan-aturan tersebut. Di lain pihak ia bertugas melihat bahwa anggota selebihnya taat pada aturan-aturan tersebut.⁷⁴

Menurut Max Weber, aspek terpenting dari tatanan administratif ditentukan oleh siapa yang memberikan perintah kepada siapa. Administrasi dan otoritas (*herrschaft*) berhubungan erat. Setiap bentuk otoritas menyatakan dirinya sendiri dan berfungsi sebagai administrasi. Setiap bentuk administrasi dengan beberapa cara memerlukan otoritas, karena aturannya menghendaki beberapa tipe kekuasaan untuk memerintah diberikan kepada seseorang.⁷⁵

Kepatuhan terhadap perintah terutama tergantung pada keyakinan terhadap legitimasi, yakni suatu keyakinan bahwa tatanan tersebut dibenarkan dan bahwa sebaiknya dipatuhi.⁷⁶ Keyakinan semacam itu dapat diidentifikasi dalam tiga jenis. Pertama, kepatuhan dibenarkan (sah) karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian atau semua karakteristik yang terkenal, yang disebut otoritas karismatik. Kedua, semua perintah mungkin dipatuhi karena hormat terhadap pola-pola tatanan lama yang telah mapan, yang disebut otoritas tradisional. Ketiga, manusia mungkin percaya bahwa seseorang yang memberikan tatanan adalah berbuat sesuai dengan tugas-tugasnya sejak ditetapkan di dalam suatu kitab undang-undang dan peraturan, yang disebut otoritas legal ala Max Weber, yang ditambahkannya ciri rasional. Itulah tipe otoritas yang menandai organisasi moderen.⁷⁷

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid. hlm.27-28.

⁷⁶ Pandangan Max Weber, dalam Ibid. hlm.28.

⁷⁷ Pandangan Max Weber, dalam Budi Setiyono. Op.cit. hlm.49-50.

Berdasarkan uraian tersebut, tampak betapa Max Weber menghubungkan kehadiran hukum moderen itu dengan negara moderen yang dicirikan dalam bentuk pengadministrasian yang rasional birokratis. Karakteristik suatu komunitas politik yang moderen menurut Max Weber adalah:⁷⁸

1. Adanya suatu tertib administrasi dan hukum yang tunduk pada perubahan yang dilakukan oleh badan pembuat undang-undang.
2. Suatu perlengkapan administrasi yang mengatur pekerjaannya sesuai peraturan perundang-undangan.
3. Terdapatnya otoritas yang mengikat setiap orang yang melakukan perbuatan-perbuatan dalam wilayah yurisdiksinya.
4. Penggunaan kekuasaan yang hanya disahkan apabila memang diatur dan diizinkan oleh peraturan yang berlaku.

Pertumbuhan karakteristik negara moderen tersebut berhubungan erat dengan perkembangan dalam tertib hukumnya yang mendasarkan efektivitas kekuasaan hukum atas pertalian ide-ide⁷⁹ sebagai berikut:⁸⁰

1. Orang bebas untuk menentukan apa yang akan merupakan norma bagi hubungan di antara mereka, yaitu apakah akan mendasarkan pada peraturan yang ada ataukah perjanjian yang mereka buat sendiri. Jika telah ditentukan, maka para pihak yang bersangkutan wajib mentaatinya.
2. Suatu satuan hukum itu terdiri dari peraturan-peraturan yang abstrak dan tersusun dalam suatu sistem yang konsisten serta dibuat dengan sengaja.

⁷⁸ Reinhard Bendix. 1962. *Max Weber; An Intellectual Portrait*. New York: Anchor Books. hlm. 417-418, dalam Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Op.cit. hlm.66-67.

⁷⁹ Disebut juga oleh Max Weber sebagai konsepsi legitimasi atau keyakinan yang padanya otoritas yang sah bergantung, dalam Martin Albrow. Op.cit. hlm.32.

⁸⁰ Max Weber. 1969. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press. hlm.329-330, dalam Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Op.cit. hlm.66-67.

Penyelenggaraan hukum tidak bisa lain kecuali menyelesaikan perkara-perkara yang timbul berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, yaitu dengan cara menerapkan peraturan yang abstrak itu terhadap perkara-perkara yang terjadi.

3. Setiap orang yang menduduki jabatan tertentu tunduk pada ketentuan-ketentuan yang tak-personal yang berlaku untuk jabatan tersebut. Ide itu mengarah kepada kedudukan seorang pejabat negara yang tidak boleh dianggap sebagai penguasa pribadi yang terlepas dari peraturan-peraturan yang berlaku baginya.
4. Seseorang yang mentaati kekuasaan hanyalah dalam kedudukannya sebagai anggota suatu kelompok tertentu, seperti: anggota perkumpulan, penduduk suatu daerah tertentu, atau warga negara. Sesuai dengan ide-ide yang disebutkan terdahulu, maka ditaatinya adalah semata-mata hukum.

Berdasarkan ide-ide tersebut di atas, dijumpailah beberapa hal fundamental yang berlaku bagi kekuasaan hukum,⁸¹ sebagai berikut:⁸²

1. Suatu pengorganisasian jabatan-jabatan yang kontinyu berdasarkan peraturan-peraturan.
2. Terdapat suatu wilayah kompetensi yang diperinci dengan jelas. Perincian tersebut meliputi: (a) pembatasan yang jelas mengenai kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan sebagai bagian dari suatu pembagian kerja yang sistematis; (b) penyediaan kekuasaan yang dibutuhkan bagi pejabat yang bersangkutan dalam menjalankan fungsinya.
3. Pengorganisasian jabatan-jabatan tersebut tunduk pada prinsip hierarki.

⁸¹ Disebut juga sebagai prinsip otoritas atau proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal, dalam Martin Albrow. *Op.cit.* hlm.32.

⁸² Max Weber. 1969. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press. hlm.330-332, dalam Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Perubahan Sosial*. *Op.cit.* hlm.67-68.

4. Peraturan-peraturan yang mengatur tindakan suatu jabatan berupa norma-norma yang bersifat teknis. Untuk mencapai tingkat penerapannya yang benar-benar rasional dibutuhkan suatu pendidikan khusus dan oleh karena itu hanya dapat diduduki oleh orang-orang yang memiliki kualitas khusus.
5. Dalam rangka penyelenggaraan hukum yang rasional, maka merupakan suatu prinsip bahwa keanggotaan administrasi itu sama sekali dipisahkan dari pemilikan atas sarana-sarana produksi dan administrasi. Dalam hubungan ini, terdapat suatu azas pemisahan yang memisahkan antara apa yang merupakan milik organisasi dan milik masing-masing pejabat.
6. Suatu jabatan tidak boleh dilihat sebagai milik pribadi yang mendudukinya. Dengan demikian, pengisiannya tidak tergantung dari kemauan pejabat yang bersangkutan, melainkan semata-mata didasarkan persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh hukum.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Max Weber menunjukkan betapa hukum yang tersusun secara logis-rasional (moderen) itu mampu memberikan dukungan kepada pengorganisasian negara dalam bentuk suatu birokrasi dengan segala ciri-ciri dan perlengkapannya⁸³ yang disebutnya sebagai tipe ideal birokrasi. Tipe ideal birokrasi ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu memiliki suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:⁸⁴

1. Individu pejabat secara personal bebas, dalam arti mereka hanya menjalankan tugas-tugasnya apabila diberi tanggung jawab dan wewenang oleh peraturan.

⁸³ Satjipto Rahardjo. Hukum dan Perubahan Sosial. Op.cit. hlm.68.

⁸⁴ Max Weber. 1978. *Economic and Society: an Outline of Interpretive Sociology*. Berkerly: University of California Press, dalam Miftah Thoha. Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Op.cit. hlm.17-19; Budi Setiyono. Op.cit. hlm.52-53.

2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan yang lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya atas dasar merit system, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya, setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas, merit (prestasi) sesuai dengan pertimbangan yang objektif, atau kemampuan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*).
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* intansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin yang seragam.

Max Weber mengistilahkan peraturan itu “rasional” sepanjang dimaksudkan untuk membantu pencapaian tujuan-tujuan (peraturan-peraturan teknis) atau untuk merealisasikan nilai-nilai (norma-norma). Istilah rasional tidak hanya cocok untuk peraturan-peraturan demi maksud yang terkandung dibalik aturan itu, tetapi juga

dapat digunakan untuk menunjukkan prosedur penerapan peraturan pada kasus tertentu. Prosedur semacam itu pada hakikatnya adalah rasional. Dalam dunia moderen segala sesuatunya menjadi semakin rasional, dan memang begitulah seharusnya, baik dengan peraturan-peraturan teknis maupun dengan norma-norma untuk mempekerjakan orang-orang berkualifikasi yang memiliki keahlian untuk menerapkan peraturan-peraturan dan norma-norma tadi. Inilah jenis rasionalitas yang terutama ada dalam benak Max Weber ketika membahas birokrasi.⁸⁵

Dua pernyataan terpisah yang dibuat oleh Max Weber tentang sifat khusus rasionalitas birokrasi mendukung interpretasi tersebut di atas, yakni: “administrasi birokratis berarti otoritas yang berdasarkan pengetahuan”, hal ini merupakan ciri rasionalnya yang khas, dan “otoritas birokratis adalah rasional dalam arti terbatas pada peraturan yang dapat dianalisis secara terpisah”. Hanya jika orang menyadari bahwa Max Weber memandang implementasi peraturan-peraturan dalam organisasi moderen sebagai pandangan seorang pakar, maka orang dapat memahami kesesuaian pertimbangan yang nampaknya berbeda itu. Prosedur penerapan peraturan berdasarkan keahlian ini dipusatkan pada apa yang oleh Max Weber disebut sebagai rasionalitas formal birokrasi.⁸⁶

Penekanan Max Weber terhadap rasionalitas dan efisiensi sebenarnya dapat dilacak dari kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan Max Weber pada saat itu. Rasionalitas dan efisiensi dicerminkan dengan susunan hierarki merupakan kebutuhan yang amat mendesak saat itu.⁸⁷

⁸⁵ Martin Albrow. *Op.cit.* hlm.54.

⁸⁶ *Ibid.* hlm.53-54.

⁸⁷ Miftah Thoha. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi.* *Op.cit.* hlm.19.

Menurut David Beetham,⁸⁸ Max Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam tipe ideal birokrasinya. Tiga elemen itu adalah: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*); (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut; (3) pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular, sehingga birokrasi dapat keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas sosial yang partikular tersebut.

Elemen kedua dan ketiga dari birokrasi Weberian di atas mengandung pandangan Max Weber terhadap peranan politik dalam birokrasi. Ada faktor politik yang dapat mempengaruhi proses tipe ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak terpisahkan dari politik.⁸⁹

Tiga elemen pokok tersebut diperhitungkan oleh Max Weber dalam tipe ideal birokrasinya, setelah Max Weber mengidentifikasi jenis birokrasi lain yang berbeda dengan tipe yang paling rasional, yakni birokrasi patrimonial. Birokrasi patrimonial berbeda dengan tipe rasional terutama karena para pejabat yang bekerja tidak bebas/netral/independen dibandingkan orang-orang yang diangkat secara kontraktual. Max Weber menemukan contoh-contoh tersebut dalam Imperium Romawi yang terakhir, dalam Mesir Kuno, dan dalam Imperium Bizantium. Hakikat gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan. Konsep tentang pejabat (*beamter*) merupakan dasar bagi konsep birokrasi. Max Weber dalam

⁸⁸ Ibid. hlm.20.

⁸⁹ Ibid.

berbagai kesempatan menggunakan istilah *beamtentum* (staf pegawai) sebagai suatu alternatif bagi sebutan birokrasi.⁹⁰

Meskipun terdapat berbagai kritik terhadap tipe ideal birokrasi Max Weber yang pada hakikatnya memperselihkan rasionalitas tipe ideal birokrasi Max Weber, namun demikian terdapat banyak penulis yang menganggap benar bahwa pengertian rasionalitas menurut Max Weber adalah kesesuaian dengan tujuan tertentu. N.Mouzelis mengemukakan bahwa menurut pengertian Max Weber, rasionalitas menunjukkan pada kesesuaian alat (cara) dengan tujuan. Dalam konteks birokrasi, hal ini berarti efisiensi. Sehubungan dengan hal itu, Renate Mayntz menegaskan bahwa satu-satunya kritik yang relevan terhadap tipe ideal birokrasi harus mengarah pada pertanyaan bisa atau tidaknya mencapai efisiensi maksimum.⁹¹

Jika kita mendefinisikan efisiensi secara konvensional yang lazim sebagai “suatu pencapaian tujuan khusus dengan pengorbanan yang sesedikit mungkin dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang lain”, maka kita dapat melihat bahwa hal itu tidak berhubungan dengan kategori-kategori rasionalitas Max Weber. Gagasan rasionalitasnya yang bertujuan (*Zweck rationalitat*) dapat dianggap sebagai efisiensi, tetapi lebih dari itu melibatkan rangkaian tujuan dan cara. Hubungan rasionalitas formal dan efisiensi yang sesungguhnya dapat dipahami secara lebih baik dengan mempertimbangkan cara yang dengannya efisiensi pada umumnya diukur melalui kalkulasi biaya, atau pengorbanan dalam arti uang, atau waktu, atau tenaga yang dihabiskan. Kalkulasi semacam ini merupakan prosedur-prosedur formal yang tidak dapat dengan sendirinya menjamin efisiensi, tetapi merupakan

⁹⁰ Martin Albrow. Op.cit. hlm.30.

⁹¹ Ibid. hlm.52-53.

beberapa syarat untuk menentukan tingkat efisiensi yang bisa dicapai. Inti gagasan rasionalitas Max Weber adalah gagasan tentang kalkulasi yang benar, baik menurut istilah numerik seperti pada akuntan, maupun menurut istilah logika sebagaimana dilakukan para ahli hukum.⁹² Max Weber sering mengacu pada kenyataan bahwa rasionalitas formal tidak menjamin apa yang ia sebut rasionalitas materiil. Sistem formal yang paling sempurna pun dalam pelaksanaannya dapat menggagalkan tujuan-tujuan dan nilai-nilai yang menggerakkannya.⁹³

Namun demikian, Weber percaya bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang paling efisien. Bahkan, Weber percaya birokrasi menjadi bentuk yang paling rasional formal organisasi. Dengan demikian, Weber memahami birokrasi sebagai bentuk yang lebih efektif daripada bentuk-bentuk alternatif. Perhatian utamanya adalah untuk menetapkan cara berperilaku yang menghindari korupsi, ketidakadilan, dan nepotisme sebagai karakteristik utama organisasi abad ke-19.⁹⁴ Hingga kini Birokrasi Weberian merupakan kenyataan yang dominan dalam praktik pemerintahan di Amerika Serikat.⁹⁵

Birokrasi seperti itu memiliki banyak kelebihan yang dapat digambarkan secara sederhana. Pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi. Hierarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif. Aturan-aturan “main” itu menjamin kesinambungan dalam

⁹² Ibid. hlm.55-56.

⁹³ Ibid. hlm.54.

⁹⁴ Max Weber.1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons. The Free Press, dalam HRM Guide UK. 2012. *Classical Organization Theory: Bureaucracy, Power and Control*. http://www.hrmguid.co.uk/history/classical_organization_theory.htm

⁹⁵ H.George Frederickson. 2003. *Administrasi Negara Baru (New Public Administration)*. Terjemahan: Al-Ghozei Usman. Cet.ke-5. Jakarta: LP3ES.hlm.31-32; Demikian pula, Jane E. Fountain. *Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective*. *Center for Public Policy and Administration, Department of Political Science, University of Massachusetts, Amherst*. NCDG Working Paper No. 07-006. Submitted September 18, 2007. hlm.4.

pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, walaupun pejabatnya berubah-ubah, dan dengan demikian dapat menimbulkan keajegan perilaku. Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintahan yang demokratis. Kemampuan teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar. Singkatnya, dengan karakteristik seperti itu birokrasi akan berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.⁹⁶

Selain itu, karena model birokrasi menurut Max Weber ini menyiratkan pemisahan “politik” (pembuatan peraturan) dari administrasi (pelaksanaan peraturan), dengan asumsi sebagai birokrasi yang secara politik netral, maka diharapkan “cabang” administratif ini akan dengan patuh mengabdikan kepada rakyat, melalui pengabdian mereka kepada pejabat eksekutif yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Birokrasi menurut model Max Weber tersebut sangat ideal. Akan tetapi, praktik yang terjadi seringkali berbeda/melenceng dari model tersebut.⁹⁷

Menurut Fred N. Riggs, hingga kini struktur organisasi modern tetap dipandang sebagai model birokrasi yang tepat buat melaksanakan pembangunan. Oleh para ahli kurang berhasil yang terjadi di banyak negeri sering dihubungkan dengan bentuk birokrasi ini. Tetapi, yang menyebabkan model tersebut kurang berhasil bukanlah bentuknya itu tetapi adalah karena adanya nilai-nilai dan struktur organisasi yang tradisional yang menyebabkan tumbuhnya distorsi bentuk organisasi modern menjadi sistem yang patrimonial. Pada sistem ini prinsip-prinsip

⁹⁶ Mohtar Mas'ood. Efektifitas dan Tanggungjawab pada Masyarakat: Dilema Birokrasi?, dalam Mohtar Mas'ood dan Colin MacAndrews (eds.). 2006. Perbandingan Sistem Politik. Cet.ke-17. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm.99.

⁹⁷ Ibid.

nepotisme dan partikularistik berlaku. Kalau pada sistem ekonomi kita mengenal adanya dualisme antara ekonomi tradisional-agraris dan ekonomi modern-industrial, maka dalam sistem administrasi kita dikenal adanya dualisme antara sistem administrasi tradisional yang menekankan ritualisme administratif yang tidak efisien dan sistem administrasi modern yang menekankan rasionalisme administratif yang efisien.⁹⁸

Pada birokrasi di Indonesia, corak birokrasi yang menjadi partisan dari kepentingan politik praktis menyebabkan ciri birokrasi moderen yang digagas oleh Max Weber tentang rasionalisme birokrasi sulit untuk diwujudkan. Birokrasi bahkan telah mengubah dirinya bagaikan “monster raksasa” (*Leviaathan*) yang mengerikan sebagai perwujudan nyata dari kekuasaan negara.⁹⁹

Adanya pengaruh aspek politik terhadap hukum memang sudah dipahami dalam pemikiran sentral Roberto Mangabeira Unger melalui tawaran “*the critical legal studies movement*”-nya.¹⁰⁰

Bahkan Donald Black menjelaskan bahwa dalam berlakunya hukum dalam masyarakat, terdapat lima variabel yang sangat menentukan, yakni:¹⁰¹

“Social live has several variable aspects, including stratification, morphology, culture, organization, and social control. Stratification is the vertical aspect of social life, or any uneven distribution of the conditions of existence, such as food, acces to land or water, and money. Morphology is the horizontal aspects or the distribution of people in relation to each other, including their division of labor, integration, and intimacy. Culture is the simbolis aspect such as religion decoration, and folklore. Organization is the corporate aspect or the capacity for

⁹⁸ W. J. Siffin (Ed.). 1957. *Toward the Comparative Study of Public Administration*. Bloomington: Indiana University Press. hlm.59, dalam Sofian Effendi. 1990. Perspektif Administrasi Pembangunan Kualitas Manusia dan Kualitas Masyarakat, dalam Seminar Ilmu-ilmu Sosial "Membangun Martabat Manusia". hlm.7.

⁹⁹ Agus Dwiyanto, dkk. 2006. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Cet.ke-2. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm. 9.

¹⁰⁰ Roberto Mangabaire Unger. 1986. *The Critical Legal Studi Movement*. Cambridge, Massachussetts, and London, England: Harvad University Press.hlm 1.

¹⁰¹ Donald Black. 2010. *The Behavior of Law. Special Edition*. UK:Emerald Group Publishing Limited. hlm.1-2.

collective action. Finally, social control is the normative aspect of social life, or the definition of deviant behavior and the response to it such as prohibition, accusations, punishment, and compensation”.

Lima variabel tersebut merupakan aspek yang menimbulkan diskriminasi dalam bekerjanya hukum. Dalam kehidupan sosial, terdapat fakta-fakta bahwa ada orang yang lebih kaya atau lebih terhormat ketimbang orang lain, ada orang-orang yang memiliki hubungan lebih dekat, ada orang yang memiliki lebih banyak status kultural (termasuk pendidikan) dibandingkan orang lain, ada organisasi yang lebih besar dibandingkan organisasi lainnya/individu, ada lingkungan yang memiliki lebih banyak pengendalian sosial dibandingkan lingkungan yang lain.

Untuk mengungkapkan unsur-unsur yang berpengaruh dalam pelaksanaan maupun penegakan suatu peraturan hukum, konsep unsur sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman, dapat digunakan. Menurut Lawrence M. Friedman, *Elements of Legal System*, terdiri atas:¹⁰²

“a. The structure of a system is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds. We describe the structure of judicial system when we talk about the number of judges, the jurisdiction of courts, how higher courts are stacked on top of lower courts, what persons are attached to various courts, and what their roles consist of.
b. The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have.
c.the legal culture....It is the element of social attitude and value. Legal culture refers, then, to those parts general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward of away from the law and in particular ways”.

Dalam menjelaskan bekerja sistem hukum dalam konsep *Elements of Legal System*, Friedman mengemukakan bahwa:¹⁰³

*“Whatever character one assigns to the legal system, it will have features common to every system or process. First, there will be **inputs**, raw materials*

¹⁰² Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System; a Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation. hlm.14-15.

¹⁰³ *Ibid.* hlm.11-12.

*which enter at one end of the system. A court, for example, does not begin to work, unless someone makes the effort to file a complaint and set off all lawsuit. Even earlier, some concrete act has served as a trigger: A policeman arrest a man; a landlord harasses a tenant; a man is defamed by his neighbor, injured by a speeding car, deserted by his wife. Physically, lawsuits begin with pieces of paper, pleading filed in court; without these no trial is possible in our society. What happens next is that the court, its staff and the parties begin to **process** the materials put in. Judges and official do something; they work on the raw materials in a systematic way. They deliberate, argue, make orders, file papers, and hold a trial. The parties and lawyers also play their parts. Next, the court produces an **output** – a verdict or decision; sometimes the court hands down a general rule as well. The court may decide for the plaintiff; or for defendant, or reach some compromise. The result is in any even an output, even if the court simply refuses to hear the case. Moreover, the output may be ignored or not, may have a large or a small effect. Information about this effect flows back into the system. This process bears the name of feedback. One can speak of feedback more generally to mean the way the product or output of a system turn back on and effects the system it self.”*

Sejalan dengan Friedman, Kees Schuit (Bruggink, 1999:140) mengemukakan mengenai Teori Sistem Hukum yang pada intinya terdapat kesamaan dengan konsep yang dikemukakan Friedman, bahwa sebuah Sistem Hukum terdiri atas tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu (memiliki identitas dengan batas-batas yang jelas) yang saling berkaitan, dan masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum itu adalah:¹⁰⁴

- a. Unsur Idiil. Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “Sistem Hukum”. Bagi para penganut hukum empiris, masih ada unsur lainnya:
- b. Unsur aktual. Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari warga masyarakat, yang didalamnya terdapat sistem hukum itu.

¹⁰⁴ J.J.H.Bruggink. 1999. Refleksi Tentang Hukum (Rechts-Reflecties). Terjemahan Arief Sidharta. Cet.ke-2. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 140.

c. Unsur Operasional. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk didalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*) yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga.

Selanjutnya, dalam membahas mengenai reformasi birokrasi, perlu terlebih dahulu diuraikan mengenai kata reformasi. Dalam *Merriam-Webster Encyclopaedia Britannica*, makna kata “*reform*” (reformasi) dapat ditinjau dari tiga bentuk, sebagai kata kerja (kata kerja transitif dan intransitif), kata benda, dan kata sifat.

Kata *reform* (*verb/kata kerja*) sebagai *transitive verb*¹⁰⁵ (kata kerja transitif), diartikan sebagai:

1. *to put or change into an improved form or condition* (untuk menempatkan atau mengubah ke dalam bentuk peningkatan atau kondisi), *to amend or improve by change of form or removal of faults or abuses* (untuk mengubah atau memperbaiki dengan perubahan bentuk atau penghapusan kesalahan atau pelanggaran).
2. *to put an end to (an evil) by enforcing or introducing a better method or course of action* (untuk mengakhiri (kejahatan) dengan menegakkan atau memperkenalkan metode yang lebih baik atau tindakan).
3. *to induce or cause to abandon evil ways (reform a drunkard)* (untuk membujuk atau menyebabkan untuk meninggalkan cara-cara jahat (reformasi pemabuk)).
4. *to subject (hydrocarbons) to cracking* (untuk subjek (hidrokarbon) terhadap retak), *to produce (as gasoline or gas) by cracking* (untuk menghasilkan (sebagai bensin atau gas) dengan meretakkan).

¹⁰⁵ Merriam-Webster.com. An Enclopaedia Britannica Company. Reform. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/reform>, diakses 8 Juni 2012.

Kata *reform* (*verb/verba*) sebagai *intransitive verb*¹⁰⁶ (kata kerja intransitif), diartikan sebagai *to become changed for the better* (untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik).

Kata "*reform*" (*verb*) berasal dari Inggris Pertengahan, yang berasal dari kata *refurmer* (Anglo-Perancis). Kata *refurmer* berasal dari kata *reformare* (bahasa Latin) yakni gabungan kata *re-* + *formare*, dimana kata *forma* berarti *form* (bentuk), sehingga *reformare* berarti *to form* (untuk membentuk). Sebagai kata kerja transitif dan intransitif, kata "*reform*" diketahui pertama kali digunakan pada Abad ke-14.

Kata *reform* (*noun/kata benda*)¹⁰⁷, diartikan sebagai:

1. *amendment of what is defective, vicious, corrupt, or depraved* (mengubah/perubahan terhadap apa yang rusak, kejam, korup, atau bejat).
2. *a removal or correction of an abuse, a wrong, or errors* (penghapusan atau koreksi dari penyalahgunaan, sesuatu yang salah atau kesalahan).
3. *capitalized : REFORM JUDAISM* (dikapitalisasi: REFORMASI YUDAISME).

Sebagai kata benda, kata "*reform*" diketahui pertama kali digunakan pada tahun 1663.

Kata *reform* (*adjective/kata sifat*)¹⁰⁸ diartikan sebagai *relating to or favoring reform* (berhubungan dengan atau mendukung reformasi). Sebagai kata sifat, kata "*reform*" diketahui pertama kali digunakan pada tahun 1819.

Selain itu, dalam *Encyclopedia Britanica*, reformasi dimaknai sebagai gerakan pembaharuan yang dilancarkan oleh kekuatan tertentu di dalam masyarakat sebagai reaksi atau koreksi total dan fundamental terhadap kekuasaan yang sedang berjalan

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

berdasarkan pertimbangan moral, politik, ekonomi, dan doktrinal. Dengan lebih sederhana dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, reformasi (*reform*) diartikan sebagai “*make or became better by removing obstacles or putting right what is bad or wrong*”.¹⁰⁹

Di Eropa Barat, kata “reformasi” pertama kali muncul pada abad ke-16 ketika sedang terjadi *religious revolution* yang dilancarkan oleh kalangan yang menamakan dirinya kelompok “protestant” terhadap gereja katolik dan kemudian menjalar ke berbagai penjuru dunia. Kata “reformasi” kemudian digunakan sebagai sebutan bagi upaya kolektif dan korektif terhadap penyimpangan, ketimpangan, ketidakadilan, dan tindakan penguasa yang bertentangan dengan akal sehat yang dilancarkan oleh kelompok atau pihak yang merasa tertindas.¹¹⁰

Dengan demikian, kata reformasi (*reform*) dapat diartikan sebagai gerakan untuk melakukan perubahan untuk membentuk sesuatu menjadi lebih baik dengan melakukan koreksi terhadap suatu kondisi yang buruk melalui metode atau tindakan yang lebih baik.

Adapun kata “birokrasi” dalam bahasa Inggris, secara umum disebut dengan “*Civil Service*”. Selain itu juga sering disebut sebagai *public sector*, *public service*, atau *public administration*.¹¹¹ Tujuan reformasi birokrasi antara lain adalah menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana pandangan Mark Schacter bahwa:¹¹²

“Public sector reform is strengthening the way that public sector is managed. The public sector may over extended-attempting to do too much with few

¹⁰⁹ Asmawi Rewansyah. 2010. Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance. Cet.ke-1. Jakarta: Yusaintanas. hlm.117-118.

¹¹⁰ Ibid. hlm.117.

¹¹¹ Menurut Setiyono, dalam Ibid. hlm.122.

¹¹² Mark Schacter. 2000. Public Sector Reform in Developing Countries, dalam Ibid. hlm.122-123.

resources. It may be poorly organized; its decision making process may be irrational; staff may be mis-managed; accountability may be weak; public program may be poorly designed and public services poorly delivered. Public sector reform is the attempt to fix these problems”.

Menurut Asmawi Rewansyah, reformasi birokrasi merupakan bagian integral dari reformasi administrasi negara/reformasi nasional. Di mana inti dari reformasi nasional adalah reformasi birokrasi, karena tidak ada reformasi bidang lain yang tidak bersentuhan dan tersentuh oleh para birokrat. Oleh karena posisi aparatur/birokrasi sangat strategis dan sentral maka reformasi birokrasi harus didahulukan atau diprioritaskan.¹¹³

Reformasi birokrasi pada akhirnya sangat terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Max Weber melihat bahwa birokratisasi merupakan prasyarat bagi pembangunan ekonomi dan upaya penciptaan industri modern. Tanpa birokrasi tidak mungkin dicapai ekonomi modern yang berkelanjutan, industrialisasi yang cepat dan *"take-off into selfsustained growth"*.¹¹⁴ Oleh karena itu, tanpa birokrasi yang baik, niscaya kesejahteraan rakyat tidak akan terwujud.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, reformasi birokrasi dapat dimaknai sebagai gerakan untuk melakukan perubahan dalam birokrasi untuk membentuk birokrasi menjadi lebih baik dengan melakukan koreksi terhadap kondisi birokrasi yang buruk melalui metode atau tindakan yang lebih baik.

C. Sistem Penataan Pegawai Negeri Sipil

¹¹³ Ibid. hlm.123-124.

¹¹⁴ Uraian Giddens, dalam Sofian Effendi. Op.cit. hlm.2.

Menurut Kranenburg, pegawai negeri adalah pejabat yang ditunjuk, tidak termasuk mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya.¹¹⁵

Logemann menggunakan kriteria yang bersifat materiil dalam mencermati hubungan antara negara dengan pegawai negeri, dengan merumuskan pegawai negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.¹¹⁶

Menurut Philipus M.Hadjon, dewasa ini, kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian dimaksud sebagai suatu *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *sub-ordinatie* antara atasan dengan bawahan.¹¹⁷

Hubungan dinas publik yang melekat pada pegawai negeri, menurut Logemann, adalah bilamana seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lainnya. Di mana hubungan dinas publik yang dimaksud oleh Logemann itu adalah kewajiban bagi pegawai negeri untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah.¹¹⁸

¹¹⁵ Muchsan. 1982. Hukum Kepegawaian. Jakarta: Bina Aksara, hlm. 12, dalam Sri Hartini, et.all. 2008. Hukum Kepegawaian di Indonesia. Ed.ke-1. Cet.ke-1. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Philipus M.Hadjon, et.all. 2002. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Cet.ke-8. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm.214.

¹¹⁸ E.Utrecht.1960. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Bandung: Fak Hukum dan PM Unpad, hlm.142-143, dalam S.F.Marbun dan Moh.Mahfud MD. 2004. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Ed.ke-1. Cet.ke-2. Yogyakarta: Liberty, hlm. 98.

Staffan Synnerstron, dkk menjelaskan inti dari status kepegawaian negeri sipil, sebagai berikut:¹¹⁹

"The essence of civil servant status is that the legal basis for employment--the laws and regulations that shape the nature of employment contracts--is different from that found elsewhere in the economy as defined by the general labor law. It also is generally different from that found elsewhere in the public sector, such as in the health or education sectors or in state-owned enterprises".

Ditinjau dari aspek kesejarahan kepegawaian negeri sipil, Staffan Synnerstron, dkk menjelaskan bahwa:¹²⁰

"Historically, civil service employment was not a formal agreement between two equal parties, but rather a decision of the State. Today, civil service employment tends to share some features that are typical of a voluntary arrangement between an employer and employee in the private sector. However, several criteria continue to distinguish civil servant status from other employment arrangements. These criteria can be summarized as follows:

- 1. Civil servants are "appointed" by decision of an authorized public institution in accordance with the civil service law. A decision by a representative of the State to "appoint" a civil servant must conform with established rules that structure the hiring process.*
- 2. Once appointed, there are many constraints on dismissal. This is because civil servants are not simply employees of the state; they also have a constitutional role. The intent of civil service legislation is to balance the requirement these employees be responsive to the government of the day, with the parallel requirement that they respect and maintain state institutions over time. In other words, additional job security is provided in order to prevent short-term political pressures from leading to inappropriate personnel changes.*
- 3. There are more constraints on the actions of civil servants than on other groups. Again, this is because of the strategic and constitutional role of civil servants. The Labour Relations (Public Service) Convention, 1982 (No. 151) provides details of the fundamental labour rights of civil servants (the right to organize, to participate in consultations or negotiations in relation to their terms of employment and to settlement of disputes). Article 1 of the Convention states that its provisions apply to "all persons employed by public authorities" but permits exemptions for "high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial, or employees whose duties are of a highly confidential nature."*

¹¹⁹ Staffan Synnerstron, dkk. *Civil Service Law & Employment Regimes. The World Bank. Administrative and Civil Service Reform.* http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20133489~menuPK:286372~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286367~isCURL:Y_00.html, diakses 10 Juni 2012.

¹²⁰ Ibid.

4. *The employees concerned are within civilian central government or subnational government. There are many other employment arrangements in the public sector that provide something akin to civil servant status, under judicial career laws etc. However, common usage requires that civil servant status refers to employees within civilian central government, or subnational government. The judiciary can often be employed under arrangements that also provide constitutionally-based constraints on dismissal, but are rarely known as civil servants”.*

Posisi PNS sebagai pejabat yang ditunjuk tersebut, sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang mengusulkan agar dibedakan antara istilah pejabat negara dengan pejabat negeri. Salah satu kriteria yang dapat dipakai untuk membedakan pejabat negara dari pejabat negeri adalah mekanisme rekrutmen atau pengisian jabatannya. Pejabat negara pada pokoknya dipilih secara politis, sedangkan pejabat negeri diangkat secara administratif oleh atasannya. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa pejabat negara merupakan “*politically elected officials*” atau setidaknya diangkat secara politis (*political appointee*), sedangkan pejabat negeri merupakan “*administratively appointed officials*”.¹²¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, pegawai negeri dapat menduduki jabatan-jabatan negeri, dan dalam kedudukan semacam itu, ia disebut pegawai negeri. Ada jabatan negeri yang bersifat struktural seperti Direktur Jenderal sebagai Pejabat Eselon I. Oleh karena itu, harus dibedakan dari pejabat negara. Pejabat negeri merupakan subjek Hukum Administrasi Negara, sedangkan pejabat negara merupakan subjek Hukum Tata Negara.¹²²

Berdasarkan uraian-uraian tersebut dapat dipahami bahwa titik berat kategori sebagai PNS adalah pada bentuk cara pengangkatan melalui penunjukkan, yakni sebagai pejabat sipil yang ditunjuk (bukan pejabat yang dipilih) dan memiliki

¹²¹ Jimly Asshiddiqie. 2008. Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi. Cet.ke-2. Jakarta Barat: Bhuana Ilmu Populer. hlm.388-389.

¹²² Ibid.

hubungan dinas publik sipil (hubungan sub ordinat antara bawahan dan atasan) terhadap pemerintah.

Konsep moderen yang lazim digunakan dalam menjelaskan hubungan antara PNS sebagai bawahan dan pemerintah sebagai atasannya adalah konsep manajemen sumber daya manusia ataupun manajemen personalia.

Menurut Gary Dessler,¹²³ manajemen sumber daya manusia adalah proses memperoleh, melatih, menilai, dan memberikan kompensasi kepada karyawan, memperhatikan hubungan kerja mereka, kesehatan, keamanan, dan masalah keadilan.

Hubungan antara PNS sebagai bawahan dan pemerintah sebagai atasan tentunya memerlukan pengaturan hukum agar keberadaan PNS senantiasa sejalan dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan negara. Dalam hal ini konstruksi pemikiran “penataan” dan “hukum” memiliki hubungan yang sangat erat. Menurut D.Schindler,¹²⁴ hukum adalah suatu penataan, yang mencoba mempengaruhi perilaku manusia sedemikian rupa, sehingga pemenuhan keperluan-keperluan dan kebutuhan-kebutuhan vital dapat diupayakan dengan cara adil. Demikian pula pandangan Roberto Mangabeira Unger¹²⁵ bahwa sistem hukum moderen berdiri di atas semua golongan, bukan hanya untuk golongan tertentu.

Dengan demikian dikonstruksikan sistem penataan sebagai bentuk yang menegaskan pengaturan oleh hukum moderen, yang memperlakukan sama bagi setiap orang.

¹²³ Gary Dessler. 2008. Manajemen Sumber Daya Manusia (*Human Resource Management*). Jilid 1. Edisi ke-10. Cet.ke-2. Terjemahan: Paramita Rahayu. Jakarta: Indeks.hlm.5.

¹²⁴ Meuwissen. 2007. Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum. Terjemahan: Arief Sidharta. Cet.ke-1. Bandung: Refika Aditama. hlm.39-40.

¹²⁵ Roberto Mangabeira Unger.1976. *Law in Modern Society*. New York: The Free Press, dalam Satjipto Rahardjo. Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. Op.cit. .hlm.14.

Hukum bukanlah suatu gejala sewenang-wenang (sekehendak hati) atau subjektif, menurut pemahaman Meuwissen, hukum memperlihatkan beberapa ciri objektif, sebagai berikut:¹²⁶

1. Hukum itu untuk bagian terbanyak ditetapkan oleh kekuasaan atau kewibawaan yang berwenang. Ini hampir selalu berupa perlengkapan penguasa (*overheids-organen*) dari suatu tatanan hukum dan tatanan negara yang kongkret.
2. Hukum memiliki sifat lugas dan objektif. Itu berarti bahwa ia secara jelas dapat dikenali dan tidak tergantung pada kehendak bebas yang subjektif. Kita juga dapat mengatakan bahwa hukum positif moderen itu rasional. Rasionalitas dari hukum terutama mengandung arti bahwa orang-orang berupaya untuk saling meyakinkan berdasarkan argumen-argumen yang masuk akal. Hal menetapkan hukum adalah bukan begitu saja suatu keputusan dari otoritas, tetapi membutuhkan suatu motivasi lebih jauh.
3. Hukum itu berkaitan dengan tindakan-tindakan dan perilaku manusia yang dapat diamati. Ia primer tidak berminat pada pertimbangan-pertimbangan atau perasaan-perasaan subjektif, meskipun hal itu juga khususnya dalam hukum pidana kadang-kadang penting. Dalam segi ini, hukum itu dibedakan dari etika. Untuk etika, suatu pertimbangan pribadi yang murni, niat, atau sikap memegang peranan penting. Untuk hukum hal ini baru akan terjadi (menjadi penting), bila disposisi demikian diwujudkan dalam suatu perilaku.
4. Hukum itu memiliki suatu cara keberadaan tertentu, yang dinamakan keberlakuan yang memiliki tiga aspek, yakni aspek moral, aspek sosial, dan aspek yuridik.
5. Hukum itu memiliki suatu bentuk tertentu, suatu struktur formal. Struktur formal tersebut dapat dibedakan dalam bentuk kaidah-kaidah hukum, figur-figur hukum, dan lembaga-lembaga hukum (pranata hukum). Termasuk ke dalam kaidah-kaidah hukum adalah aturan-aturan umum (misalnya undang-undang), keputusan-keputusan kongkret (misalnya vonis-vonis, keputusan-keputusan pemerintah), dan asas-asas hukum (misalnya itikad baik, tuntutan kecermatan kemasyarakatan, *pacta sunt servanda*, asas persamaan). Figur-figur hukum memiliki suatu sifat yang lebih majemuk. Mereka adalah perangkat-perangkat aturan-aturan dan keputusan-keputusan atas dasar suatu substrat ideal atau kemasyarakatan spesifik (misalnya hak milik, kontrak, perbuatan melanggar hukum, hak-hak dasar). Lembaga hukum jauh lebih majemuk lagi. Dalam banyak hal ia mengenal suatu pengaturan kewenangan-kewenangan yang terjabar masing-masing dengan organ tersendiri (misalnya perkumpulan-perkumpulan, perusahaan-perusahaan, perseroan-perseroan, dan yang terpenting adalah negara).
6. Ciri terakhir dan terpenting dari hukum adalah menyangkut objek dan isi dari hukum. Hukum memiliki pretensi untuk mewujudkan atau mengabdikan pada tujuan tertentu. Dalam arti sangat formal, tujuan ini dapat ditunjuk sebagai idea hukum (*cita hukum*). Tentang isi dari idea hukum itu di dalam filsafat hukum terdapat perbedaan. Sebagai tujuan dari hukum ditunjuk ketertiban,

¹²⁶ Ibid. hlm.35-37.

perdamaian, harmoni, prediktabilitas, hal dapat diperhitungkan, kepastian hukum. Oleh yang lain juga persamaan dan keadilan dipandang penting. Dalam hubungan ini kebebasan memiliki arti penting secara primer. Hukum memiliki perkaitan hubungan-hubungan antarmanusia bertalian dengan penentuan atas benda-benda langka. Justru dalam hubungan-hubungan intersubjektif untuk sebagian tentu saja hukum bertujuan merealisasikan kebebasan.

Fungsi hukum adalah membentuk tingkah laku dalam masyarakat agar selaras dengan sasaran-sasaran yang diterapkan oleh mereka yang mempunyai pengaruh di dalamnya, sebagaimana menurut Antony N.Allot:¹²⁷

While the ultimate function of law is variable, viz, the shaping of behaviour in society to correspond to the goals set by those having influences with in it, the function of particular laws can vary according as the law seeks to impose a primary rule or conduct, setablish institution, or regulate a process.

Fungsi hukum yang dikemukakan oleh Antony N.Allot, dimaksudkan sebagai sarana *social engineering*.¹²⁸

Sejak Thomas Hobbes mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan ketertiban sosial, sejak itu pula ketertiban dipandang sebagai sesuatu yang mutlak harus diciptakan oleh hukum. Pandangan demikian tidak tepat sebab yang dimaksudkan keadaan tidak kacau balau sebenarnya bukannya tertib (*order*) melainkan damai sejahtera (*peace*). Damai sejahtera sebagai tujuan hukum dapat ditelusuri kembali makna sebenarnya dalam bagian akhir kode Hammurabi yang pernah hidup kurang lebih 2000 tahun Sebelum Masehi, yang diterjemahkan sebagai berikut:¹²⁹

"...in my bosom I have carried the people of the land of Shumer and Accad, they have become abundantly rich under my guardian spirit, I bear their charge in

¹²⁷ Antony N. Allot. 1980. *The Limits of Law*. London: Butterworth. hlm.12, dalam Syamsul Bachrie. 2002. *Perlindungan Hukum terhadap Lingkungan Hidup Melalui Sarana Keputusan Tata Usaha Negara; Suatu Analisis Perizinan di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup di Propinsi Sulawesi Selatan*. Disertasi: Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. hlm.54.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Edisi ke-1. Cet,ke-1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hlm.147.

peace and my profound wisdom I protect them. That the strong may not oppress the weak and so to give justice to the orphan and the widow, I have inscribed my precious words on my monument...".

Menurut Peter Mahmud Marzuki,¹³⁰ dalam kutipan itu jelas bahwa keadaan damai sejahtera (*peace*) terdapat kelimpahan, yang kuat tidak menindas yang lemah, yang berhak mendapatkan haknya dan adanya perlindungan hukum bagi rakyat. Akan tetapi, apa yang dikemukakan itu agaknya terlalu berlebih-lebihan. Dalam suatu masyarakat sekecil apa pun dan dalam keadaan berlimpah sekalipun, masih saja terdapat perbedaan yang bukan tidak mungkin mengarah ke perselisihan. Hanya saja perbedaan itu dikelola sedemikian rupa sehingga harmoni tetap terjaga dan perselisihan diselesaikan dengan mempertimbangkan keadaan masing-masing pihak. Hal ini berbeda dengan situasi tertib (*order*) yang bermakna tidak kacau. Situasi semacam itu dapat dijumpai meskipun didalamnya terdapat penindasan oleh yang kuat terhadap yang lemah atau adanya ketidakseimbangan perlindungan. Dalam situasi tertib, mungkin secara agregat masyarakat itu makmur tetapi kemakmuran itu tidak dinikmati secara seimbang oleh individu yang menjadi warga masyarakat itu.

Tujuan hukum untuk mencapai damai sejahtera itu baru dapat terwujud apabila hukum sebanyak mungkin memberikan pengaturan yang adil, yaitu suatu pengaturan yang didalamnya terdapat kepentingan-kepentingan yang dilindungi secara seimbang sehingga setiap orang sebanyak mungkin memperoleh apa yang menjadi bagiannya.¹³¹

Hal tersebut sejalan dengan pandangan Radbruch bahwa: "*Est autem jus a justitia, sicut a matre sua ergo prius fuit justitia quam jus*" (Akan tetapi hukum berasal

¹³⁰ Ibid.147-148.

¹³¹ Ibid. hlm.151.

dari keadilan seperti lahir dari kandungan ibunya). Pandangan tersebut dapat ditelusuri lebih lanjut pada pandangan Aristoteles bahwa: “*ius suum cuique tribuere*” (setiap orang mendapatkan bagiannya).¹³²

Aristoteles membedakan dua jenis keadilan, yakni keadilan sebagai keutamaan umum, yang kemudian melahirkan konsep keadilan umum (*iustitia universalis*) dan keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang kemudian melahirkan konsep keadilan komutatif (*iustitia commutativa*) dan keadilan distributif (*iustitia distributiva*).¹³³

Keadilan sebagai keutamaan umum menurut Aristoteles yakni ketaatan dan kepatuhan terhadap hukum alam dan hukum positif. Di mana hukum alam adalah hukum yang berlaku secara universal dan berlangsung terus-menerus dalam hubungannya dengan aturan-aturan alam. Sedangkan hukum positif adalah hukum yang ditentukan oleh penguasa negara. Hukum positif harus ditaati, meskipun kemudian ada diantara hukum-hukum itu yang tidak adil. Oleh karena itu, prinsip-prinsip keadilan dapat menuntut suatu koreksi dalam hukum positif, tetapi tidak dapat meniadakannya.¹³⁴

Keadilan sebagai keutamaan moral khusus menurut Aristoteles ditandai dengan sifat-sifat antara lain adanya hubungan baik antara orang satu dengan orang lainnya, yang untuk itu diupayakan tercipta keseimbangan melalui ukuran kesamaan geometris dan arismetis. Pengukuran keadilan berdasarkan kesamaan geometris dapat diterapkan pada pembagian jabatan dan harta benda publik yang harus sesuai

¹³² Ibid. hlm.153-156.

¹³³ Theo Huijbers OSC. 1982. Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 29, dalam Muh.Guntur Hamzah. 2002. Pengaturan Hukum dan Pelaksanaan Tata Niaga Produk Pertanian. Disertasi. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga. hlm. 298.

¹³⁴ Ibid. hlm. 298-299.

dengan bakat dan kedudukan seseorang dalam negara. Sedangkan pengukuran keadilan berdasarkan kesamaan arismetis, dapat diterapkan pada transaksi jual beli dan bidang privat pada umumnya.¹³⁵

Thomas Aquinas yang dengan mengikuti pandangan Aristoteles, kemudian menjelaskan mengenai *iustitia distributiva* (keadilan distributif) yang berdasarkan kesamaan geometris dan *iustitia commutativa* (keadilan komutatif) yang berdasarkan kesamaan arismetis. Keadilan distributif merujuk pada adanya persamaan di antara manusia berdasarkan prinsip proporsionalitas yang harus diwujudkan, dimana terdapat hubungan superordinasi (yang membagi) dan subordinasi (yang menerima), yang berarti kepada orang-orang harus dibagikan (misalnya oleh penguasa) berdasarkan kriteria tertentu, yakni jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi.¹³⁶ Keadilan distributif berintikan kesebandingan dalam pembagian sesuatu oleh superordinasi.¹³⁷ Keadilan komutatif berkaitan dengan tukar-menukar, yakni keseimbangan yang harus diwujudkan dalam hubungan-hubungan keperdataan (misalnya jual-beli, persewaan, tukar menukar, dan lain-lain),¹³⁸ di mana terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif antara para pihak. Dalam hubungan antara dua orang yang bersifat kordinatif tersebut, persamaan diartikan sebagai

¹³⁵ Ibid. hlm. 299-300.

¹³⁶ Peter Mahmud Marzuki. Op.cit. hlm.152.

¹³⁷ Asep Warlan Yusuf. Memuliakan Hukum yang Berkeadilan dalam Alam Demokrasi yang Berkeadilan, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (eds.). 2008. Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum; Memperingati 70 Tahun Prof.Dr.B.Arief Sidharta. Cet.ke-1. Bandung: Refika Aditama. hlm. 221.

¹³⁸ Meuwissen. Op.cit. hlm.83.

ekuivalensi, harmoni, dan keseimbangan.¹³⁹ Keadilan komutatif berintikan kesenilaian dalam tukar-menukar.¹⁴⁰

Pola keadilan distribusi diungkapkan dalam Ensiklopedia Filsafat Hukum, sebagai berikut:

*“Theories of distributive justice, depending on how egalitarian they are, fill differently the gap in the “to each according to his...” dictum. As a criterion for a just distribution among the subjects of justice, a focus on merit, desert, talents, and issues concerning the need for incentives tend to induce inegalitarian theories of justice, while focus on needs and interests tends to allow for more equality in distribution”.*¹⁴¹

Selanjutnya, dalam Ensiklopedia Filsafat Hukum, dijelaskan bahwa pengaruh teori keadilan distributif yang bersaing adalah utilitarianisme, yakni teori John Rawls mengenai *justice as fairness* (keadilan sebagai kewajiban), dengan teori-teori terkait lainnya.¹⁴²

Bagi John Rawls,¹⁴³ keadilan adalah kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapa pun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika tidak benar, demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi dan dihapuskan jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar pada keadilan sehingga seluruh masyarakat tidak bisa membatalkannya. Atas dasar ini keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal lebih besar yang didapatkan orang lain. Keadilan tidak membiarkan

¹³⁹ Peter Mahmud Marzuki. Op.cit. hlm.153.

¹⁴⁰ Asep Warlan Yusuf. Memuliakan Hukum yang Berkeadilan dalam Alam Demokrasi yang Berkeadilan, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (eds.). Op.cit. hlm. 221.

¹⁴¹ Christopher Berry Gray (ed.). 1999. *The Philosophy of Law; An Encyclopedia*. London and New York: Garland Publishing. hlm.221-222.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ John Rawls. 2006. *A Theory of Justice (Teori Keadilan)*. Terjemahan: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm.3-4.

pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang, karena itu, dalam masyarakat yang adil, kebebasan warga negara dianggap mapan. Hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak tunduk pada tawar-menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengizinkan kita menerima teori yang salah adalah karena tidak adanya teori yang lebih baik. Secara analogis, ketidakadilan bisa dibenarkan hanya ketika kebutuhan untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar sebagai kebijakan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak dapat diganggu-gugat.

Justice as fairness mengatur distribusi egaliter "barang primer". Digambarkan sebagai apa yang setiap orang butuhkan dalam rangka untuk berkembang dan untuk mewujudkan rencana hidup. Ini adalah hak dan kebebasan, kesempatan, dan kekuasaan, pendapatan, kekayaan dan kehormatan diri. Rawls juga mengartikulasikan dan berlindung dengan sebuah "prinsip perbedaan" yang membentuk pola keseluruhan distribusi dengan menyatakan bahwa ketidaksetaraan dalam distribusi diperbolehkan jika dan hanya jika mereka bekerja untuk manfaat paling baik dari anggota masyarakat, sebagaimana diungkapkan Christopher Berry Gray (ed.):¹⁴⁴

..... John Rawls' justice as fairness is a contractarian conception which finds its inspiration in Jean-Jacques Rousseau and Immanuel Kant, it prescribes an egalitarian distribution of "primary goods". Described as what every one needs in order to conceive and to realize a life plan. These are rights and liberties, opportunities and powers, income, wealth and self-respect. Rawls also articulates and defends a "difference principle" that shapes an overall pattern of distribution by stating that inequalities in distribution are permissible if and only if they work to the benefits of the least well-off members of society. Rawls principles of justice are introduced by means of a hypothetical contractarian procedure of decision under a "veil ignorance" (hence, "justice as fairness). By

¹⁴⁴ Christopher Berry Gray (ed.). Loc.cit.

contrast with utilitarian principles, Rawls' principles appeal neither to a measure of utilities nor to substantive subjective preferences.

Keadilan sebagai kewajaran (*justice as fairness*) bagi John Rawls didasarkan pada dua prinsip, yakni:¹⁴⁵

- (a) *Each person has the same inderfeasible claim to a fully adequate scheme of equal basic liberties, which scheme is compatible with the same scheme of liberties for all; and*
- (b) *Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they are to be attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they are to be to the greatest benefit of the least-advantaged members of society (the difference principle).*

Adapun keadilan korektif menurut Aristoteles, *correct any disequilibrium in the community by restoring whatever equality existed before wrong was committed.*¹⁴⁶

Pandangan Aristoteles mengenai keadilan dapat ditelusuri lebih lanjut pada pandangan Ulpianus. Ulpianus memandang bahwa: *Iustitia est perpetua et constans voluntas ius suum cuique tribuendi* (keadilan adalah suatu keinginan yang terus menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang apa yang menjadi bagiannya). Dengan demikian jika ditelaah, keadilan yang masih abstrak harus diwujudkan dalam situasi kongkrit yaitu dalam alokasi kepentingan-kepentingan warga masyarakat yang sedemikian rupa melalui kepatutan sehingga kehidupan masyarakat yang harmonis dapat dipertahankan.¹⁴⁷

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, menurut penulis, sistem penataan PNS merupakan suatu bentuk pengaturan oleh hukum moderen yang rasional dan berlaku sama terhadap PNS agar dapat mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara yakni kesejahteraan rakyat, di mana keduanya sangat erat kaitannya dengan

¹⁴⁵ John Rawls. 2001. *Justice as Fairness; a Restatement*. Edited: Erin Kelly. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press. hlm.42-43.

¹⁴⁶ L.B. Curzon. 1979. *Jurisprudence*. Estover: M&E Handbooks. hlm.38.

¹⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* hlm.153-156.

aspek keadilan. Dalam hal ini, Miftah Thoha¹⁴⁸ memandang penataan birokrasi (aparatur) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *merit system*.

Kata "*merit*" diketahui pertama kali digunakan pada abad ke-14 di Inggris pertengahan. Kata "*merit*" berasal dari kata "*merite*" (*Anglo-French*), yang berasal dari kata "*meritum*" (Latin). Kata "*meritum*" yang berasal dari kata "*meritus*" yang bersifat netral, merupakan bentuk *past participle* dari kata "*merēre*" yang berarti layak atau mendapatkan gaji/bayaran, mirip dengan kata *meirethai* dalam bahasa Yunani yang berarti "menerima sebagai bagian seseorang". "*Meiretha*" berasal dari kata "*meros*" yang berarti "bagian".¹⁴⁹

Dalam *Merriam-Webster Encyclopaedi Britannica*, kata "*merit*" dapat dimaknai sebagai kata benda dan kata kerja. Sebagai kata benda, "*merit*" (manfaat) berarti "*reward or punishment due*" (hadiah atau hukuman yang sesuai), *the qualities or actions that constitute the basis of one's deserts, a praiseworthy quality: virtue* (kualitas-kualitas atau tindakan-tindakan yang menunjukkan seseorang layak, kualitas terpuji: kebajikan), ataupun *character or conduct deserving reward, honor, or esteem, also: achievement* (karakter atau perilaku yang layak mendapat penghargaan, kehormatan, atau harga diri: prestasi). Sebagai kata kerja, "*merit*" (jasa) berarti *to be entitled to reward or honor* (untuk menjadi berhak terhadap penghargaan atau penghormatan), *deserve* (layak), ataupun *to be worthy of or entitled or liable to: earn* (untuk menjadi layak atau berhak atau bertanggung jawab untuk: mendapatkan).¹⁵⁰

¹⁴⁸ Miftah Thoha. Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Op.cit. hlm.110.

¹⁴⁹ Merriam-Webster.com. An Encyclopaedia Britannica Company. *Merit*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/merit>, diakses 8 Juni 2012.

¹⁵⁰ Ibid.

Selanjutnya dalam *Ensiklopedia Merriam-Webster*, kata “*merit system*” dimaknai sebagai “*a system by which appointments and promotions in the civil service are based on competence rather than political favoritism*” (suatu sistem dimana pengangkatan dan promosi dalam kepegawaian negeri sipil didasarkan pada kompetensi bukan favoritisme politik). Kata “*merit system*” diketahui pertama kali dipergunakan pada 1879.¹⁵¹

Hal tersebut menunjukkan bahwa kata merit dalam bahasa Inggris dimaknai sebagai *reward and punishment* yang sesuai, dan kata merit system dimaknai sebagai sistem pengangkatan dan promosi dalam kepegawaian negeri sipil yang didasarkan pada kompetensi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *merit system* mencakup sistem rekrutmen, serta sistem *reward and punishment*.

Agus Dwiyanto, dkk menjelaskan sistem *reward and punishment* dengan menggunakan istilah sistem insentif dan disentif. Menurut Agus Dwiyanto, dkk,¹⁵² sistem insentif merupakan elemen penting dalam suatu organisasi untuk memotivasi karyawan mencapai prestasi kerja yang diinginkan. Insentif yang diberikan kepada karyawan yang berprestasi berupa penghargaan materi dan non materi, sedangkan karyawan yang tidak berprestasi mendapatkan disentif.

Selain kata “*merit system*”, terdapat pula kata “*meritocracy*”. Menurut *Wyn Grant*, *meritocracy* (meritokrasi) adalah: “*An elite selected on the basis of ability rather than social background*”.¹⁵³ (Elit dipilih berdasarkan kemampuan, bukan latar belakang sosial).

¹⁵¹ Merriam-Webster.com. An Encyclopaedia Britannica Company. *Merit System*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/merit%20system>, diakses 8 Juni 2012.

¹⁵² Agus Dwiyanto, dkk. Op.cit. hlm. 206-213.

¹⁵³ Oxford Dictionary of Politic. *Meritocracy*. <http://www.answer.com/library/Political+Dictonary-cid-51074>, diakses 8 Juni 2012.

Dalam *Oxford Dictionary of Politic*, Meritocracy diartikan sebagai:

*“A government or society in which citizens who display superior achievement are rewarded with positions of leadership. In a meritocracy, all citizens have the opportunity to be recognized and advanced in proportion to their abilities and accomplishments. The ideal of meritocracy has become controversial because of its association with the use of tests of intellectual ability, such as the Scholastic Aptitude Test, to regulate admissions to elite colleges and universities. Many contend that an individual's performance on these tests reflects his or her social class and family environment more than ability.”*¹⁵⁴

(Sebuah pemerintahan atau masyarakat di mana warga yang menampilkan prestasi unggul dihargai dengan posisi kepemimpinan. Dalam meritokrasi, semua warga negara memiliki kesempatan untuk diakui dan maju secara proporsional dengan kemampuan dan prestasi. Cita-cita meritokrasi telah menjadi kontroversial karena hubungannya dengan penggunaan tes kemampuan intelektual, seperti *Scholastic Aptitude Test*, untuk dapat masuk ke sekolah dan universitas elit. Banyak yang berpendapat bahwa kinerja seseorang pada tes ini mencerminkan kelas sosial dan lingkungan keluarganya lebih daripada kemampuannya).

Menurut konsensus ilmiah, contoh awal dari sebuah meritokrasi administrasi, berdasarkan ujian seleksi pejabat sipil, terjadi pada masa China Kuno oleh seorang filsuf bernama Konfusius.¹⁵⁵ Dinasti Qin dan Han mengembangkan sistem meritokrasi dalam rangka mempertahankan kekuasaan atas sebuah kerajaan besar, luas, dan menjadi perlu bagi pemerintah untuk mempertahankan jaringan kompleks pejabat. Calon pejabat bisa datang dari latar belakang pedesaan dan jabatan dalam pemerintahan, tidak terbatas pada kaum bangsawan. Peringkat ditentukan oleh prestasi, melalui ujian pejabat sipil, dan pendidikan menjadi kunci untuk mobilitas sosial.¹⁵⁶

Setelah masa Konfusius, muncul seorang filsuf bernama Han Fei Zi yang mengembangkan filsafat Xun Zi ke dalam doktrin legalisme. Filosofinya berpusat

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Kazin, Michael, Rebecca Edwards, and Adam Rothman (eds.). 2010. *The Princeton Encyclopedia of American Political History*. Volume 2. Princeton: Princeton University Press. hlm. 142.

¹⁵⁶ Jane Burbank and Frederick Cooper. 2010. *Empires in World History: Power and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press. hlm.51.

pada penguasa. Dalam filsafat Han Fei Zi, penguasa tegas mengontrol negara dengan bantuan dari tiga konsep: posisinya kekuasaan, teknik-teknik tertentu, dan hukum. Filosofi Han Fei Zi mengasumsikan bahwa setiap orang bertindak sesuai dengan satu prinsip: menghindari hukuman sekaligus berusaha untuk mencapai keuntungan. Dengan demikian, hukum berat harus menghukum tindakan yang tidak diinginkan, sementara pada saat yang sama menghargai mereka yang mengikutinya.¹⁵⁷

Dengan demikian, sistem penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi dalam tulisan ini dimaknai sebagai bentuk pengaturan oleh hukum moderen yang rasional dan berlaku sama terhadap PNS untuk menyelesaikan suatu permasalahan birokrasi dalam mencapai tujuan negara, dimana terfokus pada peraturan sistem rekrutmen, peraturan sistem *reward and punishment* PNS yang sejalan dengan prinsip *merit system*.

Dalam sistem rekrutmen, pegawai merupakan sumber daya yang paling penting dalam organisasi publik. Pegawai yang baik dan memenuhi standard kualifikasi hanya akan dapat diperoleh melalui upaya yang efektif. Supaya dapat melakukan proses rekrutmen yang efektif, harus tersedia informasi akurat dan berkelanjutan mengenai jumlah dan kualifikasi individu yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pokok dalam organisasi.¹⁵⁸

Dalam *Merriam Webster Encyclopaedia Britannica*, kata "*recruitment*"¹⁵⁹ (rekrutmen) dimaknai sebagai "*the action or process of recruiting*" (tindakan atau

¹⁵⁷ China.com. *Cultural China: Profile of Han Fei Zi*. <http://history.cultural-china.com/en/167History9532.html>, diakses 9 Juni 2012: *everyone acts according to one principle: avoiding punishment while simultaneously trying to achieve gains. Thus, the law must severely punish any unwanted action, while at the same time reward those who follow it.*

¹⁵⁸ Ambar Teguh Sulistiyani. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia; Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Edisi ke-1. Cet.ke-1. Yogyakarta: Graha Ilmu. hlm.133-134.

¹⁵⁹ Merriam-Webster.com. An Encyclopaedia Britannica Company. *Recruitment*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/recruitment>, diakses 8 Juni 2012.

proses perekrutan). Kata “*recruitment*” diketahui pertama kali digunakan sekitar tahun 1828.

Untuk memahami makna kata “rekrutmen”, perlu pula ditinjau kata “rekrut”. Kata “*recruit*”¹⁶⁰ (rekrut) dalam *Merriam Webster Encyclopaedia Britannica*, dimaknai sebagai kata kerja (transitif dan intransitif) dan kata benda.

Kata “*recruit*”¹⁶¹ sebagai kata kerja transitif, dimaknai sebagai:

1. *to fill up the number of (as an army) with new members: reinforce* (untuk mengisi jumlah (sebagai tentara) dengan anggota baru: memperkuat), *to enlist as a member of an armed service* (untuk mendaftar sebagai anggota layanan bersenjata); *to increase or maintain the number of (America recruited her population from Europe)* (untuk meningkatkan atau mempertahankan jumlah (America merekrut populasinya dari Eropa)); *to secure the services of: engage, hire* (untuk mengamankan layanan: terlibat, mempekerjakan); *to seek to enroll (recruit prospective students)* (untuk mencari untuk mendaftar (merekrut calon mahasiswa)).
2. *replenish* (mengisi).
3. *to restore or increase the health, vigor, or intensity of* (untuk memulihkan atau meningkatkan kesehatan, kekuatan, atau intensitas).

Kata “*recruit*”¹⁶² sebagai kata *intransitive* (kerja transitif), dimaknai sebagai: *to enlist new members* (untuk mendaftarkan anggota baru).

¹⁶⁰ Merriam-Webster.com. An Encyclopaedia Britannica Company. *Recruit*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/recruit>, diakses 8 Juni 2012.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

Kata “*recruit*”¹⁶³ (rekrut/merekrut) sebagai *noun* (kata benda) dimaknai sebagai:

1. *a newcomer to a field or activity; specifically: a newly enlisted or drafted member of the armed forces* (pendatang baru untuk bidang atau kegiatan; secara khusus: anggota baru terdaftar atau disusun dari angkatan bersenjata).
2. *a fresh or additional supply* (pasokan segar atau tambahan).
3. *a former enlisted man of the lowest rank in the army* (seorang tamtama mantan peringkat terendah di tentara).

Kata “*recruit*”¹⁶⁴ berasal dari Perancis, yakni “*recrute*”, yang berasal dari kata “*recru*” yang berarti “pertumbuhan segar, retribusi baru tentara”. Kata “*recru*” berasal dari Perancis Tengah yakni dari kata “*recroistre*” yang berarti “untuk tumbuh lagi”. Kata “*recroistre*” berasal dari bahasa Latin “*recrescere*” yang merupakan gabungan dari kata “*re- + crescere*” yang berarti untuk tumbuh—yang makin membesar/bertambah/berbentuk sabit (*Crescent*). Kata ini diketahui pertama kali digunakan sekitar tahun 1640.

Menurut Harvey dan Robert Bruce Bowin, *recruiting may be defined as the process of seeking, attracting and identifying a pool of qualified candidates in sufficient numbers to fill current and future workforce needs.*¹⁶⁵

Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut Bernadin dan Russel, rekrutmen merupakan proses penemuan dan penarikan para pelamar yang tertarik dan memiliki kualifikasi terhadap lowongan yang dibutuhkan saat ini atau kebutuhan di masa depan.¹⁶⁶

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Harvey, Don dan Robert Bruce Bowin. 1996. *Human Resource Management; An Experiential Approach*. New Jersey: Prentice Hall. hlm.90.

¹⁶⁶ Ambar Teguh Sulistiyani. Op.cit. hlm.134.

Dengan demikian, kata “rekrutmen” dapat dimaknai sebagai tindakan atau proses mencari, menarik, dan mengidentifikasi calon-calon berkualitas dari sejumlah calon-calon dalam jumlah yang cukup, untuk mengisi pekerjaan lowong pada saat sekarang atau kebutuhan di masa depan.

Sistem rekrutmen birokrasi berubah dari waktu ke waktu mengikuti perkembangan bentuk dan penyelenggaraan negara. Perubahan bentuk dari negara tradisional-patrimonial menjadi negara republik-demokrasi telah merubah pola rekrutmen dari pola yang berdasarkan “hubungan personal” (*personal links*) dengan penguasa ke pola yang berdasarkan seleksi terbuka berdasarkan kemampuan (*merit system*). Jabatan dan pekerjaan birokrasi menjadi tersedia, setidaknya dalam teori, untuk seluruh anggota masyarakat bukan hanya kerabat penguasa belaka. Akan tetapi, meskipun proses perubahan negara patrimonial ke demokrasi telah terjadi puluhan bahkan ratusan tahun lalu, dan hampir sebagian besar negara di dunia saat ini mengklaim sebagai negara demokratis, persoalan rekrutmen masih menjadi tema besar dalam pembahasan topik politik dan birokrasi. Pemahaman tentang “merit” pada praktiknya berbeda-beda disetiap negara.¹⁶⁷

Menurut Musanef, secara teoritis dalam rekrutmen pegawai negeri maupun karyawan perusahaan dikenal sistem rekrutmen yang pernah dan sedang digunakan, sebagai berikut:¹⁶⁸

1. *Spoils system*, yakni sistem pengangkatan pegawai berdasarkan atas pemilihan oleh penduduk. Sistem ini baik pada negara-negara yang baru merdeka, namun lambat laun setelah negara mapan ternyata sistem ini tidak mampu lagi bertahan karena jika semua pegawai dipilih melalui pemilihan lalu kemudian terjadi mosi

¹⁶⁷ Budi Setiyono. Op.cit. hlm.41-42.

¹⁶⁸ Musanef.1984. Manajemen Kepegawaian di Indonesia. Cet.ke-2. Jakarta: Gunung Agung, hlm.48-56, dalam Faisal Abdullah. 2012. Hukum Kepegawaian Indonesia. Cet.Ke-1. Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta dan PuKAP-Indonesia. hlm.45-46.

tidak percaya kepada semua pegawai yang diangkat, maka dapat menimbulkan instabilitas organisasi negara.

2. *Patronage system*, yakni pengangkatan pegawai didasarkan atas hubungan subjektif yaitu hubungan yang diperhitungkan antara subyek-subyeknya. Dalam sistem ini pada dasarnya terdapat hubungan-hubungan subjektif, antara lain: a) hubungan yang bersifat politik; b) hubungan yang bersifat non politik (*nepotisme*).
3. *Merit System*, yakni sistem pengangkatan pegawai berdasarkan kecakapan, pengalaman, dan kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Dalam menentukan kualitas ini harus dibuktikan dengan ujian, izin yang dimiliki, dan keterangan-keterangan yang diperlukan untuk itu. Kebaikan sistem ini, antara lain: a) kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum; b) dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap; c) mendorong untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat.
4. *Carrier system*, yakni sistem meningkat, yang memberikan kesempatan bagi pegawai-pegawai untuk mengembangkan bakat serta kecakapannya selama yang bersangkutan mampu bekerja dengan harapan secara bertahap dapat naik pangkat hingga mencapai tingkat kedudukan yang setinggi mungkin berdasarkan batas-batas kemampuan yang bersangkutan, sebab bila hanya menggunakan *merit system* saja masih kurang memuaskan para pegawai dan pegawai tidak mendapatkan kesempatan untuk lebih maju lagi. Varian *carrier system* adalah sebagai berikut: a) *program carrier*; b) *organization carrier*; c) *closed carrier system*; d) *open carrier system*; e) *the personnel rank concept*; f. *the position concept*.
5. Sistem karir dan sistem prestasi kerja, yakni pembinaan karier pada dasarnya mempunyai sasaran timbal balik, sebagai berikut: a) pembinaan karier harus

ditujukan agar fungsi-fungsi dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien; b) memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai, antara lain: hidup yang layak, kenaikan pangkat, jabatan yang jelas profesinya, tempat pekerjaan yang menyenangkan, dan jaminan-jaminan sosial lainnya.

Serupa dengan pandangan tersebut di atas, A.W. Widjaja mengemukakan bahwa dalam sejarah penggunaan tenaga kerja manusia dan terutama dikembangkan dikalangan pemerintahan, terdapat beberapa sistem:¹⁶⁹

1. sistem kawan (*patronage system*), yang dibedakan atas: *spoils system* dan *nepotism*.
2. sistem prestasi kerja atau jasa (*merit system*).
3. sistem karir (*career system*), yang dapat dibedakan atas: sistem karir terbuka dan sistem karir tertutup.

Dalam sistem kawan (*patronage system*), pengangkatan pegawai untuk memangku jabatan didasarkan pada hubungan pribadi (hubungan subjektif) antara yang mengangkat dan yang diangkat. Pada *spoils system*, hubungan pribadi itu bersifat politis. Pada *nepotism* (*nepos*=kemenakan), hubungan pribadi itu bersifat non politis yakni berdasarkan hubungan darah, pertemanan.¹⁷⁰

Dalam sistem prestasi kerja atau jasa (*merit system*) dasar pertimbangan yang digunakan untuk pengangkatan/penempatan seseorang menduduki suatu jabatan tertentu adalah kecakapan atau prestasi yang dicapainya, oleh karena itu sistem tersebut objektif. Syarat untuk menentukan apakah seseorang memenuhi syarat kecakapan guna memangku suatu jabatan adalah ijazah yang diperolehnya atau lulus ujian penyaringan/ujian dinas. Sistem prestasi kerja/jasa tidak menyangkut soal

¹⁶⁹ A.W. Widjaja. 1986. Administrasi Kepegawaian; Suatu Pengantar. Jakarta: Rajawali, hlm.66.

¹⁷⁰ Ibid.

pengangkatan saja, tetapi juga proses kepegawaian berikutnya (kenaikan gaji, pangkat, dan sebagainya).¹⁷¹

Sistem karier (*career system*) dikembangkan atas dasar pokok pikiran bahwa seseorang akan tetap bekerja dalam suatu bidang tertentu, sehingga karenanya ia diharapkan memperoleh pengalaman yang cukup banyak dan pengetahuan serta keahlian yang bertambah.¹⁷²

Untuk batas tertentu *spoil system* dan *patronage system* seringkali dimodifikasi menjadi satu sama lain. Dalam *Encyclopaedia Britannica; Facts Matter*,¹⁷³ dijelaskan bahwa:

“Spoils system, also called patronage system, practice in which the political party winning an election rewards its campaign workers and other active supporters by appointment to government posts and by other favours. The spoils system involves political activity by public employees in support of their party and the employees’ removal from office if their party loses the election. A change in party control of government necessarily brings new officials to high positions carrying political responsibility, but the spoils system extends personnel turnover down to routine or subordinate governmental positions. The term was in use in American politics as early as 1812.

Spoils system (noun/kata benda) dalam *merriam-webster dictionary*,¹⁷⁴ dimaknai sebagai: *“a practice of regarding public offices and their emoluments as plunder to be distributed to members of the victorious party”* (sebuah praktik kantor publik dan honorarium mereka sebagai rampasan untuk didistribusikan kepada anggota partai yang menang). Diketahui pertama kali digunakan pada tahun 1838.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Encyclopaedia Britannica; Facts Matter, Spoils System. <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/560744/spoils-system>, diakses 17 Januari 2012.

¹⁷⁴ Merriam-webster.com; An Encyclopaedia Britannica Company. Spoil System. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/spoils%20system>, diakses 17 Januari 2012.

Spoils system (noun/kata benda) berdasarkan *Concise Encyclopedia* dalam *merriam-webster dictionary*,¹⁷⁵ dijelaskan sebagai berikut:

“In U.S. politics, the practice by political parties of rewarding partisans and workers after winning an election. Proponents claim it helps maintain an active party organization by offering supporters jobs and contracts. Critics charge that it awards appointments to the unqualified and is inefficient because even jobs unrelated to public policy change hands after an election. In the U.S., the Pendleton Civil Service Act (1883) was the first step in introducing the merit system in the hiring of government workers. The merit system has almost completely replaced the spoils system” (Dalam politik Amerika Serikat, dipraktekkan oleh partai-partai politik dengan memanfaatkan partisipan dan pekerja setelah memenangkan pemilihan. Pendukung mengklaim hal ini membantu mempertahankan organisasi partai yang aktif dengan menawarkan pekerjaan dan kontrak bagi pendukung. Kritikus menuduh bahwa itu pengangkatan berdasarkan penghargaan tidak memenuhi syarat dan tidak efisien karena bahkan pekerjaan tidak berhubungan dengan perubahan kebijakan publik berpindah tangan setelah pemilu. Di AS, Undang-Undang Kepegawaian Negeri Sipil Pendleton (1883) adalah langkah awal dalam memperkenalkan sistem merit dalam mempekerjakan pegawai pemerintah. Sistem merit telah hampir sepenuhnya menggantikan sistem rampasan). Varian dari *spoils system* adalah *patronage system*.

Adapun *patronage* (noun/kata benda), dalam *merriam-webster dictionary*,¹⁷⁶ dimaknai sebagai:

1. *the support or influence of a patron* (dukungan atau pengaruh pelindung).
2. *kindness done with an air of superiority* (kebaikan dilakukan dengan suasana superior).
3. *business or activity provided by patrons <the new branch library is expected to have a heavy patronage>* (usaha atau kegiatan yang disediakan oleh pelanggan <cabang baru perpustakaan diharapkan memiliki pelanggan berat>).
4. a. *the power to make appointments to government jobs especially for political advantage* (kekuatan untuk mengangkat dalam pekerjaan pemerintah terutama untuk keuntungan politik).
b. *the distribution of jobs on the basis of patronage* (distribusi pekerjaan atas dasar patronase).
c. *jobs distributed by patronage* (pekerjaan didistribusikan oleh patronase).
Diketahui pertama kali digunakan pada Abad ke-14.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Merriam-webster.com; An Encyclopaedia Britannica Company. Patronage. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/patronage>, diakses 17 Januari 2012.

Merit system jelas sangat bertolak belakang dengan *patronage system*, sebagaimana dijelaskan oleh Evans dan Rauch, bahwa:¹⁷⁷

“The merit principle in the civil service entails the appointment of the best person for any given job, made through recruitment or promotion based on explicit merit rules that are publicly understood and can be challenged if a breach is suspected. Merit appointments seem to improve bureaucratic capability. A merit-based system is in direct contrast to one based on patronage.”

Nick Manning dan Dove Suzanne memandang *merit system* “secara luas” dapat dibagi menjadi "sistem karir" (*career systems*) dan "sistem berbasis posisi" (*position-based systems*). Dalam “sistem karir”, tujuannya adalah untuk memastikan bahwa awal masuk ke layanan sipil didasarkan pada pengetahuan yang dimiliki oleh calon, umumnya ditandai dengan gelar universitas yang relevan atau kemampuan akademis. Mobilitas berikutnya dan promosi dimungkinkan dalam kepegawaian negeri sipil. Sedangkan, dalam “sistem berbasis posisi”, penekanannya pada memilih calon terbaik yang cocok untuk setiap posisi yang akan diisi, apakah dengan perekrutan eksternal atau melalui promosi internal atau mobilitas (pemindahan/distribusi).¹⁷⁸

“Sistem karir tertutup” (*closed career systems*) menjanjikan promosi dari dalam kepegawaian negeri sipil, sedangkan “sistem berbasis posisi” (*position-based systems*) memungkinkan akses yang lebih terbuka, dengan masuknya sisi yang relatif umum sebagai penilaian. Kriteria merit dalam kedua sistem tersebut dapat

¹⁷⁷ Nick Manning dan Dove Suzanne. Recruitment and Promotion. The World Bank. Administrative and Civil Service Reform. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20134008~menuPK:286372~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286367,00.html>, diakses 7 Juni 2012.

¹⁷⁸ Ibid.

mencakup kualifikasi akademik. Sistem karir menambahkan kriteria tersebut dengan senioritas atau lamanya waktu di posisi lain.¹⁷⁹

Max Weber dalam tipe ideal birokrasi yang rasional sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, menghendaki agar rekrutmen dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
2. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan *merit* sesuai dengan pertimbangan yang objektif.

Dalam uraian-uraian diatas tampak bahwa sistem rekrutmen yang dimaksudkan bukan hanya meliputi rekrutmen pegawai baru, tetapi juga rekrutmen pegawai berpengalaman pada level tinggi, yang seringkali dianggap sebagai promosi apabila suatu negara menganut *carrier system* maupun kombinasinya.

Secara historis, penyelenggaraan seleksi pegawai pemerintah (pejabat sipil) yang didasarkan pada *merit system*, pertama kali digunakan di China. Derk Bodde mengungkapkan hal itu sebagai berikut:¹⁸⁰

“Today civil service is an accepted institution in all modern democracies. In the year 1941, for example, nearly 2,500,000 men and women took examinations for positions in the United States government.

So fundamental is the principle of choosing public servants on the basis of fitness that one might almost suppose it had been a cornerstone of our national thinking ever since our nation’s beginnings. Yet, though few people stop to consider it, the fact is that this matter of efficiency in government is a relatively new idea in America. The first hundred years of our nation’s history were racked with scandalous corruption as a result of the notorious spoils system. Not until 1883, two years after a president of the United States had been assassinated by a disgruntled office seeker, did the public wake up and demand a system of civil service examinations that would ensure the selection of most government employees on the basis of merit rather than party loyalty.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Derk Bodde. 2004. China and Europe, 1500-2000 and Beyond (What is “Modern?”): Chinese Ideas in The West. Asia for Educators. Columbia University. hlm.1.

The civil service idea did not originate in our country, however, nor in Europe, though it is true that in passing this legislation, Congress followed the immediate lead of Great Britain and France, both of which had taken similar action a few decades earlier. The first county to install the merit system was China. In the year 165 B.C., China inaugurated what later became a widespread system of competitive government examinations. And during the greater part of the time from that early date until 1905, shortly before the Empire passed out of existence, the majority of Chinese applicants for public office had to prove their ability by passing one of these tests”.

Konsep tersebut setidaknya berasal dari abad ke-6 SM, ketika dianjurkan oleh Konfusius (filsuf China), yang menemukan gagasan bahwa mereka yang memerintah harus melakukannya karena prestasi, bukan karena status keturunan. Konsep ini mendorong penciptaan ujian kekaisaran dan birokrasi terbuka hanya untuk mereka yang lulus tes.¹⁸¹

Ujian pejabat sipil pra-modern, dipandang oleh beberapa pihak sebagai hambatan menuju pembangunan Negara Cina yang Moderen, justru sebenarnya memberikan kontribusi positif bagi munculnya Cina di dunia modern. Sebuah pendidikan klasik didasarkan pada teori moral dan politik non-teknis sebenarnya cocok untuk pemilihan elit untuk melayani negara kekaisaran pada eselon tertinggi, seperti humanisme dan pendidikan klasik yang melayani elit di negara berkembang-negara Eropa awal moderen. Lebih dari itu, pemeriksaan klasik adalah suatu konstruksi budaya, sosial, politik, dan pendidikan yang efektif yang memenuhi kebutuhan birokrasi dinasti sekaligus secara berkelanjutan mendukung keberlanjutan kekaisaran. Kelompok bangsawan dan pedagang elit diketahui merupakan bagian dari lulusan ujian kredensial (*credentials*).¹⁸²

¹⁸¹ Thomas J. Sienkewicz. 2003. *Encyclopedia of the Ancient World*. Massachusetts:Salem Press. hlm. 434: "Confucius invented the notion that those who govern should so because of merit and not inherited status, setting in motion the creation of of the imperial examinations and bureaucracies open only to those who passed tests".

¹⁸² Civil Service Examinations dalam Lin Sun Cheng (ed.). 2009. *Berkshire Encyclopedia of China*. First Edition. Great Barrington Massachusetts: Berkshire Publishing Group. hlm.405.

Meskipun antusiasme Eropa mengenai China mereda setelah 1789, namun telah meninggalkan salah satu warisan praktis yang sangat penting, yakni sistem kepegawaian negeri sipil yang modern (*the modern civil service system*) yang saat ini berlaku di banyak negara Barat.¹⁸³

Sistem ujian pejabat sipil di China, yang darinya kemudian berbagai sistem kepegawaian negeri sipil Eropa akhirnya diturunkan, tampaknya telah dimulai pada tahun 165 SM, ketika calon tertentu untuk jabatan publik dipanggil ke ibukota China untuk mengikuti ujian yang dilaksanakan oleh kaisar terhadap keunggulan moral mereka. Dalam abad berikutnya, sistem tersebut tumbuh sampai akhirnya hampir semua orang yang ingin menjadi pejabat harus membuktikan kemampuannya dengan melulusi ujian tertulis pemerintah.¹⁸⁴

Sistem ujian pejabat sipil, suatu metode merekrut pejabat-pejabat sipil berdasarkan prestasi (*merit*) daripada koneksi keluarga atau politik (*family or political connections*), memainkan peran sangat penting dalam kehidupan sosial dan intelektual China pada tahun 650-1905. Lulus ujian ketat, yang didasarkan pada literatur klasik dan filsafat, menganugerahkan status yang sangat dicari, dan budaya sastra yang kaya di kekaisaran China terjadi.¹⁸⁵

Salah satu konsekuensi yang tidak diinginkan dari pemeriksaan adalah komunitas besar yang gagal ujian yang menggunakan bakat linguistik dan sastra mereka dalam berbagai peran tidak resmi (*non-official*): Seseorang harus melihat melampaui meritokrasi resmi (*the official meritocracy*) untuk melihat tempat yang lebih besar dari jutaan kegagalan ujian pejabat sipil. Salah satu konsekuensi yang

¹⁸³ Derk Bodde. Op.cit. hlm.8.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Lin Sun Cheng (ed.). Op.cit. hlm. 405.

tidak diinginkan dari ujian adalah penciptaan legiun klasik laki-laki melek huruf yang menggunakan bakat linguistik mereka untuk berbagai tujuan tidak resmi (*non-official*): dari dokter untuk *pettifoggers*, dari penulis fiksi kepada guru pemeriksaan esai, dan dari spesialis ritual garis untuk agen. Meskipun wanita dilarang mengikuti ujian, mereka mengikuti kegiatan pendidikan mereka sendiri jika hanya untuk bersaing dalam peran pendukung, baik sebagai anak perempuan bersaing untuk pasangan atau sebagai ibu mendidik anak-anak mereka.¹⁸⁶

Pu Songling (1640-1715), sendiri mengalami beberapa kali kegagalan, kemudian mengabadikan kerja keras dari mereka yang terperangkap dalam “mesin tanpa henti” dalam ujian pejabat sipil pada masa akhir kekaisaran dalam banyak cerita yang memparodikan sistem pemeriksaan. Gambaran sketsanya yang paling terkenal adalah "Tujuh Kesamaan Calon/Kandidat".¹⁸⁷

A licentiate taking the provincial examination may be likened to seven things. When entering the examination hall, bare-footed and carrying a basket, he is like a beggar. At roll-call time, being shouted at by officials and abused by their subordinates, he is like a prisoner. When writing in his cell, with his head and feet sticking out of the booth, he is like a cold bee late in autumn. Upon leaving the examination hall, being in a daze and seeing a changed universe, he is like a sick bird out of a cage. When anticipating the results, he is on pins and needles; one moment he fantasizes success and magnificent mansions are instantly built; another moment he fears failure and his body is deduced to a corpse. At this point he is like a chimpanzee in captivity. Finally the messengers come on galloping horses and confirm the absence of his name on the list of successful candidates. His complexion becomes ashen and his body stiffens like a poisoned fly no longer able to move. Disappointed and discouraged, he vilifies the examiners for their blindness and blames the unfairness of the system. Thereupon he collects all his books and papers from his desk and sets them on fire; unsatisfied, he tramples over the ashes; still unsatisfied, he throws the ashes into a filthy gutter. He is determined to abandon the world by going into the mountains, and he is resolved to drive away any person who dares speak to him about examination essays. With the passage of time, his anger subsides and his aspiration rises. Like a turtle dove just hatched, he rebuilds his nest and starts the process once again.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid. hlm.406.

Gambaran ini, tentu saja, fiksi, namun konten budaya menjabarkan secara lugas mengenai ketegangan psikologis yang dialami calon dalam dan di luar ujian. Perempuan bersama dengan Biksu dan pendeta Taois tidak termasuk, sehingga komunitas kandidat di masa akhir kekaisaran Cina (seperti dalam lingkaran pendidikan kontemporer di seluruh dunia) adalah eksklusif. Karena kebutuhan untuk menguasai teks-teks klasik *nonvernacular*, hambatan pendidikan adalah kurikulum tersembunyi yang terpisah mereka yang berlisensi untuk mengikuti ujian dan mereka yang tidak bisa karena mereka buta huruf klasik. Sirkulasi sebagian sastrawan non elit dan lampu kecil (*lesser lights*) sebagai penulis-penulis yang disewa merupakan produk sampingan yang tidak diinginkan dari proses pendidikan ujian pejabat sipil dan menjelaskan nilai ujian-ujian banyak orang dan tidak hanya beberapa di Cina pra-modern.¹⁸⁸

Sejak tahun 1370 M dan seterusnya, sistem telah disesuaikan dengan memasukkan tiga tahap pemeriksaan, tahap pertama, diadakan di kabupaten setempat, tahap kedua diadakan di ibukota provinsi, dan tahap ketiga (pemeriksaan tertinggi dari semua) diadakan di Peking (Ibu Kota Kerajaan). Tahap pertama dan kedua dilakukan setiap tahun, dan tahap ketiga dilaksanakan setiap tiga tahun sekali. Penghormatan terhadap lulusan itu dapat dibandingkan dengan derajat B.A., M.A., dan Ph.D. Sistem ini dioperasikan dengan keteraturan yang besar sampai akhirnya dihapuskan pada tahun 1905. Bahkan saat ini pemerintah China telah resmi berjanji untuk kembali mendirikaninya, meskipun dalam bentuk yang sangat dimodifikasi.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Ibid. hlm.406.

¹⁸⁹ Derk Bodde. Op.cit. hlm.8.

Pemeriksaan berlangsung dalam tempat yang berdinding besar, yang di dalamnya ribuan sel berbata kecil, diposisikan dalam baris lurus seperti rumah-rumah kota. Setiap sel berisi bangku dan meja, dan digunakan oleh para calon dengan gugup. Setiap tindakan pencegahan dilakukan untuk mencegah kecurangan. Kandidat digeledah sebelum memasuki kandang, ujian yang sedang berlangsung diawasi secara hati-hati, dan kandidat tidak diizinkan untuk pergi sampai ujian itu berakhir. Setiap ujian rata-rata berlangsung selama beberapa hari dan memiliki tingkat kesulitan yang luar biasa. Pada tahun 1889, misalnya, dari lebih dari 14.000 kandidat mengikuti ujian di Peking, namun hanya kurang lebih 300 kandidat yang lulus. Penghargaan untuk yang sukses, bagaimanapun, adalah masuk ke jajaran terhormat dari penguasa-penguasa yang memerintah negara itu.¹⁹⁰

Kekurangan utama dalam sistem ini adalah penekanan pada gaya sastra dan pengetahuan rinci tentang China klasik, dengan mengorbankan hal-hal yang lebih praktis. Kegagalan lain pemerintah China adalah untuk memberikan sesuatu yang mendekati sistem nasional dari pendidikan gratis. Oleh karena itu, sebagian besar calon harus mempersiapkan diri untuk ujian dengan biaya sendiri dan hasil yang tak terelakkan adalah bahwa sebagian besar dari mereka mampu membawa mereka keluar dari kebaikan untuk melakukan (*the well-to-do*). Namun demikian, sistem ini memiliki dua keuntungan penting. Pertama, sistem ini terbuka kepada semua anggota masyarakat, dengan sedikit pengecualian, sehingga sistem itu mewujudkan maksud/keinginan dunia yang paling demokratis, sebelum zaman modern, untuk memilih pejabat pemerintah. Kedua, sistem itu memastikan kehadiran dalam pemerintahan oleh orang-orang yang berpendidikan tinggi.¹⁹¹

¹⁹⁰ Ibid. hlm.8-9.

¹⁹¹ Ibid. hlm.9.

Tidak seperti sistem yang tampaknya telah dikenal di antara peradaban besar lainnya dari zaman kuno, di universitas Eropa, ujian tertulis tampaknya telah terdengar sebelum 1702. Adapun pemerintah mengadakan ujian PNS, dilakukan jauh setelah waktu itu, tidak mengherankan, karena itu, bahwa Ujian Kerajaan China berulang kali dijelaskan dalam literatur Barat tentang China dari abad XVII dan XVIII, dan membangkitkan kekaguman intens antara orang-orang seperti Voltaire dan Quesnay.¹⁹²

Di Perancis sistem kepegawaian negeri sipil yang paling awal tampaknya telah didirikan pada tahun 1791 tak lama setelah pecahnya Revolusi. Setelah sepuluh tahun, bagaimanapun, dibolehkan untuk berlanjut, tetapi dibentuk kembali di tahun 1840-an. Meskipun sedikit perhatian tampaknya telah diberikan kepada sejarah awal, beberapa penulis tentang sejarah Perancis mempertahankan bahwa itu berasal pada Kerajaan China yang dijadikan contoh.¹⁹³

Asal-usul kepegawaian negeri sipil Inggris lebih dikenal. Selama abad kedelapan belas sejumlah orang Inggris menulis pujian tentang sistem ujian Kerajaan China, beberapa dari mereka terlalu jauh untuk mendesak penerapan untuk Inggris dari sesuatu yang mirip. Langkah konkret pertama dalam arah ini dilakukan oleh *The British East India Company* pada tahun 1806. Pada tahun itu perusahaan mendirikan sebuah perguruan tinggi kecil di dekat London yang tujuannya adalah untuk melatih karyawan perusahaan untuk layanan administrasi di India, Inggris (*The British*) dikendalikan bagian yang pada saat itu masih diperintah oleh Perusahaan atas nama Kerajaan Inggris. Proposal untuk mendirikan perguruan tinggi ini datang, secara signifikan, dari para anggota pos perdagangan *East India*

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

Company (the East India Company's trading post) di Kanton, China. Dengan demikian prinsip didirikan untuk menggunakan orang-orang yang memiliki kualifikasi persiapan tertentu.¹⁹⁴

Selama beberapa dekade ke depan banyak orang Inggris merujuk China sebagai contoh sebagai argumen untuk membangun sistem kepegawaian negeri sipil yang umum di Inggris sendiri. Kebanyakan di antara mereka yang gigih adalah Thomas Taylor Meadows, seorang pria berbakat yang menjabat selama bertahun-tahun sebagai pegawai diplomatik Inggris di China. Pada tahun 1847 ia menerbitkan sebuah buku, Catatan Penentu pada Pemerintahan dan Rakyat China (*Desultory Notes on the Government and People of China*), yang tujuan utamanya, dalam kata-katanya sendiri, adalah "untuk mendesak *The Institution of Public Service Competitive Examinations* (Lembaga Ujian Kompetitif Kepegawaian Negeri Sipil) untuk semua hal mengenai Inggris dengan maksud untuk Peningkatan Eksekutif Inggris dan Uni Kerajaan Inggris (*The Union of the British Empire*)". Di dalamnya ia menggambarkan sistem Kerajaan China dan berpendapat bahwa "durasi panjang kekaisaran China adalah semata-mata dan semuanya berkat pemerintahan yang baik yang terdiri dalam kemajuan orang-orang berbakat dan prestasi (*merit*) saja".¹⁹⁵

Pernyataan publik tersebut akhirnya mengarahkan pemerintah Inggris untuk membuat sebuah komite untuk menyelidiki masalah ini. Dalam tahun 1853 usulan pembentukan komite ini disampaikan kepada Parlemen dalam sebuah laporan berjudul "*The Organization of the Permanent Civil Service*" (Organisasi Kepegawaian Negeri Sipil Permanen). Laporan itu merekomendasikan bahwa "a *central board of examiners*" (Dewan Pimpinan Pusat Penguji) akan dibentuk untuk

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

mempersiapkan ujian-ujian terhadap pengetahuan umum dari calon, bahwa pemeriksaan harus diadakan secara berkala dan harus terbuka untuk semua, dan bahwa promosi (*promotion*) dalam kepegawaian pemerintah harus didasarkan pada prestasi bukan favoritisme. Semua ini adalah prinsip-prinsip yang telah diatur sistem Kerajaan Cina selama berabad-abad. Meskipun “diserang” di Parlemen, laporan menghasilkan suatu penciptaan “*Britain's first civil service commission*” (Komisi Kepegawaian Negeri Sipil Inggris yang pertama) pada tahun 1855.¹⁹⁶

Inggris sebagai contoh, tidak diragukan lagi terutama bertanggung jawab untuk pembentukan sistem kepegawaian negeri sipil serupa di Amerika. Namun demikian, pengaruh China juga jelas. Ketika, misalnya, Thomas A. Jenckes of Rhode Island pertama kali merekomendasikan usulan I 868 kepada Kongres mengenai sistem kepegawaian negeri sipil Amerika yang kemudian dibentuk, laporannya memuat sebuah bab tentang PNS di China. Pada tahun yang sama Emerson tertarik terhadap China, dengan berpidato di Boston pada resepsi untuk menghormati kunjungan kedutaan China, di mana ia memuji sistem ujian Kerajaan Cina dan mendesak agar usulan Jenckes diadopsi. Namun demikian banyak orang yang memperoleh keuntungan pribadi dari “*the old spoils system*” sangat menentang ide baru. Beberapa memprotes bahwa penggunaan ujian-ujian untuk menentukan kesesuaian kandidat terhadap kantor adalah China, asing, dan, karena itu, bukan Amerika. Akibatnya, menjelang tahun 1883 barulah usulan I 868 akhirnya disahkan oleh Kongres.¹⁹⁷

Tradisi *patronage* memudar didorong oleh kejadian pada 1881 ketika Charles Guiteau, seorang pelamar pekerjaan yang kecewa, membunuh Presiden James

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

Garfield karena ia tidak diberikan pekerjaan dalam pemerintahan. Setelah pembunuhan Garfield, Kongres meloloskan Undang-Undang Pendleton, yang menciptakan layanan pegawai sipil federal berbasis *merit* (prestasi). Hal itu dimaksudkan untuk menggantikan *patronase* dengan prinsip kerja federal atas dasar terbuka, melalui ujian kompetitif.¹⁹⁸

Dengan berlakunya Undang-Undang Pendleton tahun 1883 tersebut, konsolidasi 40 tahun kemudian oleh Undang-Undang Klasifikasi Personil pada tahun 1923 (menyempurnakan Undang-Undang Pendleton yang telah berlaku 40 tahun sebelumnya).¹⁹⁹

Apabila ada kenyataan yang dominan dalam praktek administrasi negara Amerika, hal itu adalah teguhnya dan awetnya model birokrasi klasik. Model birokrasi ini mempunyai dua komponen dasar, yang pertama adalah struktur atau kerangka suatu organisasi, yang kedua adalah cara-cara yang digunakan untuk mengatur orang-orang dan pekerjaan dalam kerangka organisasi. Tipe ideal Max Weber adalah titik mula yang umum untuk setiap pemahaman aspek-aspek struktural birokrasi. Dalam pemerintahan nasional Amerika, hierarki dan birokrasi terlihat asyik dengan bagan-bagan organisasi dan penempatan orang-orang ke dalam bagan-bagan organisasi itu (bahkan bagan-bagan itu secara resmi ditandatangani oleh para “yang berwenang”) bersamaan dengan pengembangan deskripsi pekerjaan, klasifikasi personalia, dan skala gaji. Weber juga memikirkan dalam deskripsi hierarkinya beberapa pada perilaku yang ditunjukkan oleh mereka yang berada dalam organisasi-organisasi, seperti kecenderungan untuk merawat

¹⁹⁸ American Government. 8a. The Development of the Bureaucracy. <http://www.ushistory.org/gov/8a.asp>, diakses 11 Agustus 2012.

¹⁹⁹ Hans-Ulrich Derlien and B.Guy Peters (eds). 2008. The State at Work, Volume 2: Comparatives Public Service Systems. Gloss: Edward Elgar. hlm. 195.

rekaman-rekaman secara rapi, untuk mengusahakan keseragaman dalam perintah, dan sebagainya.²⁰⁰

Menurut Frederickson, Undang-Undang Reformasi Kepegawaian Sipil (*The Civil Service Reform Act*) tahun 1978 merupakan perubahan paling penting dalam administrasi negara federal selama beberapa dasawarsa. Reformasi ini menunjukkan suatu sudut pandang administrasi negara yang baru dalam bidang administrasi personalia. Selama lebih dari sembilan puluh tahun sistem kepegawaian sipil berlaku dalam pemerintahan nasional, sistem personalia telah bergerak jauh melampaui kebutuhan untuk meniadakan “*spoils system*”. Kepegawaian sipil telah menjadi sangat besar, bergerak sangat lamban dan dipenuhi dengan perlindungan pegawai pemerintahan dari kebutuhan-kebutuhan pemerintah akan kebijakan dan manajemen. Semua teknik administrasi personalia (pengujian, deskripsi posisi, daftar kelaikan, jadwal pembayaran, bayaran yang sama untuk pekerjaan yang sama).²⁰¹

Sistem kepegawaian negeri Amerika Serikat yang berdasarkan merit system yang kemudian menjadi meritokrasi keberhasilannya dapat ditelusuri pada pemahaman terhadap The American Dream. Menurut Jane Burbank and Frederick Cooper, bahwa:²⁰²

“While “merit” is a characteristic of individual, “meritocracy” is a characteristic of societies as a whole. Meritocracy refers to a social system as whole in which individuals get ahead and earn rewards in direct proportion to their individual efforts and abilities. The term meritocracy, coined by British sociologist Michael Young in his satirical novel The Rise of the Meritocracy, 1870-2033: An Essay on Education and Equality (1961), is closely linked with the idea of the American

²⁰⁰ H.George Frederickson. 2003. Administrasi Negara Baru (New Public Administration). Terjemahan: Al-Ghozei Usman. Cet.ke-5. Jakarta: LP3ES.hlm.31-32.

²⁰¹ Prinsip *equal pay for equal work*.

²⁰² Stephen J.McNamee and Robert K.Miller Jr. 2009.The Meritocracy Myth. Second Edition. Maryland: Rowman and Littlefield Publisher.hlm.1-2.

Dream. Although Young envisioned a fictional and futuristic society operating as a meritocracy, the opportunity to achieve the American dream implies a society that in fact already operates on those principles. The term American Dream was first popularized by historian James Truslow Adams in his 1931 best selling book, The Epic of America. Adam defined it as "the dream of land which life should be better and richer and fuller for every man, with opportunity for each according to his ability or achievement" (1931, 404). In a general way, people understand the idea of the American Dream as the fulfillment of the promise of meritocracy".

Jane Burbank and Frederick Cooper menggambarkan The American Dream, sebagai berikut:²⁰³

"In the image of the American Dream, America is the land of opportunity. If you work hard enough and are talented enough, you can overcome any obstacle and achieve success. No matter where you start out in life, the sky is the limit. You can go as far as your talents and abilities can take you".

Namun demikian, dalam perkembangannya, sistem ini dilengkapi dengan *affirmative action*. Menurut John Stuart Mill,²⁰⁴ pemerintahan yang baik, selain harus memiliki kemampuan (*competence*) juga harus memiliki kemampuan dalam mengorganisir partisipasi (*participation*). Partisipasi dapat berjalan maksimal apabila komposisi organisasi birokrasi dapat merepresentasikan seluruh kelompok masyarakat. Oleh karena itu, selain pejabat dan pegawai pemerintah harus memiliki kemampuan dalam pengelolaan pemerintahan, mereka seharusnya terdiri dari berbagai macam orang yang berasal dari berbagai macam kelompok yang ada dalam masyarakat, serta dapat dan bersedia melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat dan pegawai pemerintah haruslah merepresentasikan keberagaman sosial masyarakat suatu negara, dan tidak boleh hanya dimonopoli oleh suatu kelompok atau golongan saja. Dalam konteks ini, pejabat dan pegawai birokrasi seharusnya dipilih dan diseleksi bukan semata-mata

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ John Stuart Mill. 1861. Considerations on Representative Government, dalam Budi Setiyono. Op.cit. hlm.43-44.

berdasarkan kemampuan personal, melainkan juga mempertimbangkan komposisi kelompok yang ada pada masyarakat berdasarkan pada ras, suku, agama, maupun ideologi politik. Pemikiran inilah kemudian menjadi salah satu dasar terbentuknya teori *representative bureaucracy*.

Teori *representative bureaucracy* mengklaim bahwa:²⁰⁵

“that a civil service recruited from all section of society will produce policies that are responsive to the public and, in that sense, democratic”. Passive representation exists when the demographic profile of the bureaucracy matches that of the population. Active representation occurs when civil servants take the same decisions as would be made by represented”.

Dalam teori *representative bureaucracy*, apabila kuota populasi kelompok minoritas belum terwakili dalam birokrasi, maka calon dari kelompok minoritas itu harus diutamakan, dan ini berarti calon dari kelompok mayoritas yang kemampuannya sama, tidak direkrut.²⁰⁶

Dalam perkembangannya, prinsip *merit system* dalam sistem kepegawaian negeri sipil telah diterima di hampir semua negara demokratis. Semakin banyak, orang-orang yang menjadi pegawai pemerintah karena “*personal merit*” (prestasi pribadi) daripada favoritisme politik. Akibatnya, banyak korupsi politik (*political corruption*) yang begitu umum terjadi pada abad yang lalu telah menghilang. Sistem kepegawaian negeri sipil tidak diragukan lagi sebagai salah satu hadiah intelektual yang paling berharga dari China kepada Dunia Barat.²⁰⁷

Menurut Jørgen Grønnegaard Christensen dan Robert Gregory,²⁰⁸ di berbagai negara Barat, rekrutmen berdasarkan *merit system* telah digunakan. Demikian pula

²⁰⁵ R.Haque, M.Harrop, dan S.Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics*. London: MacMillan Press. hlm.222, dalam Ibid.

²⁰⁶ Ibid. hlm.46.

²⁰⁷ Derk Bodde. Op.cit.

²⁰⁸ Jørgen Grønnegaard Christensen dan Robert Gregory. *Public Personnel Policies and Personnel Administration*, dalam Hans-Ulrich Derlien and B.Guy Peters (eds.). Op.cit. hlm.193-194: “*For many decades*

dalam hal promosi telah menggunakan *merit system*, akan tetapi terdapat pula yang mengkombinasikannya dengan pengembangan karier berdasarkan senioritas. Sebagai pegawai publik yang telah memiliki pengalaman lebih mereka akan diberikan tanggung jawab yang lebih besar, dengan gaji yang tinggi. Akan tetapi, untuk promosi pada pimpinan puncak, penilaian *merit* dipergunakan untuk memperoleh orang pilihan dengan kualifikasi terbaik.

Dengan demikian, penggunaan *merit system* dalam rekrutmen dimaksudkan untuk memperoleh pejabat sipil yang kompeten melalui ujian seleksi yang terbuka bagi setiap orang. Keterbukaan ujian bagi semua orang akan memberi peluang bagi pemerintah untuk memilih kandidat yang paling sesuai kualifikasi yang dibutuhkan. Pada awalnya *merit system* dalam rekrutmen dimaknai sebagai memperoleh kualitas melalui kesamaan kesempatan bagi setiap kandidat. Namun demikian, dalam perkembangannya *merit system* dalam negara demokratis dimaknai sebagai kualitas dan kesamaan kesempatan (kesetaraan), di mana keduanya memiliki kedudukan yang sama-sama pentingnya.

Kesempatan yang sama merupakan aspek yang menunjukkan keberadaan sistem hukum moderen sebagaimana pandangan Roberto Mangabeira Unger²⁰⁹ bahwa sistem hukum moderen berdiri di atas semua golongan, bukan hanya untuk golongan tertentu.

western countries have built their public personnel policies on civil service principles. Recruitment to a government job has been determined by merit criteria, with selection procedures based on either competitive tests or on a requirement for applicants to meet specific educational criteria. Promotion has also been merit-based, though to some extent also semi-automatic, with career advancement depending on seniority. As public employees have gained more experience they have been given more responsibility, with higher salaries. However, for promotions to top managerial positions merit evaluations were undertaken to select persons with the best qualifications”.

²⁰⁹ Roberto Mangabeira Unger.1976. *Law in Modern Society*. New York: The Free Press, dalam Satjipto Rahardjo. Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya. Op.cit. .hlm.14.

Konsepsi Aristoteles mengenai keadilan distributif²¹⁰ yang berdasarkan kesamaan geometris dapat diterapkan pada pembagian jabatan dan harta benda publik yang harus sesuai dengan bakat dan kedudukan seseorang dalam negara, merupakan konsep yang sejalan dengan sistem rekrutmen yang bertumpu pada *merit system*, karena sistem rekrutmen tersebut menggunakan kriteria jasa atau prestasi sebagai dasar rekrutmennya. Sejalan pula konsepsi keadilan distributif ala Thomas Aquinas²¹¹ yang memandang keadilan distributif merujuk pada adanya persamaan di antara manusia berdasarkan prinsip proporsionalitas yang harus diwujudkan, dimana terdapat hubungan superordinasi (yang membagi) dan subordinasi (yang menerima), yang berarti kepada orang-orang harus dibagikan (misalnya oleh penguasa) berdasarkan kriteria tertentu, yakni jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi. Keadilan distributif berintikan kesebandingan dalam pembagian sesuatu oleh superordinasi. Sejalan pula dengan keadilan ala John Rawls,²¹² yakni keadilan sebagai kewajaran. *Justice as fairness* mengatur distribusi egaliter "barang primer". Digambarkan sebagai apa yang setiap orang butuhkan dalam rangka untuk berkembang dan untuk mewujudkan rencana hidup. Ini adalah hak dan kebebasan, kesempatan, dan kekuasaan, pendapatan, kekayaan dan kehormatan diri.

Untuk mengetahui apakah suatu sistem rekrutmen sejalan dengan prinsip *merit system*, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yakni pertama, sumber rekrutmen untuk menilai apakah terdapat kesempatan yang sama dalam mengikuti rekrutmen, dan kedua, model seleksi yang diterapkan untuk apakah seleksi dapat menghasilkan pegawai-pegawai yang berkualitas (terbaik).

²¹⁰ Naskah Disertasi ini. hlm.60.

²¹¹ Ibid. hlm.61.

²¹² Ibid.hlm.63.

Sumber rekrutmen dapat berasal dari internal dan eksternal. Baik perekrutan internal maupun perekrutan eksternal memiliki keuntungan dan kerugian masing-masing. Dalam hal ini rekrutmen tidak hanya dimaknai sebagai rekrutmen baru tetapi juga rekrutmen dalam bentuk promosi. Keuntungan dan kerugian tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini:²¹³

Tabel 1
Keuntungan dan Kerugian dari Sumber Rekrutmen

Sumber Perekrutan	Keuntungan	Kerugian
Internal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Semangat dari orang yang dipromosikan. 2. Penilaian kemampuan yang lebih baik. 3. Motivator kinerja yang baik. 4. Menyebabkan pergantian kepemimpinan melalui promosi. 5. Hanya perlu merekrut staf dari tingkat paling dasar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Perkawinan sedarah". 2. Kemungkinan menyebabkan turunnya semangat bagi mereka yang tidak dipromosikan. 3. Persaingan "politis" untuk mendapatkan promosi. 4. Kebutuhan akan program pengembangan manajemen.
Eksternal	<ol style="list-style-type: none"> 1. "Darah baru" membawa perspektif baru. 2. Lebih murah dan cepat dari pada melatih profesional. 3. Tidak ada kelompok pendukung politis dalam organisasi. 4. Dapat membawa wawasan industri baru. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mungkin orang yang terpilih "cocok" dengan pekerjaan atau organisasi. 2. Dapat menyebabkan turunnya semangat bagi kandidat internal yang tidak terpilih. 3. "Penyesuaian" atau waktu orientasi yang lebih lama.

Sumber: Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2009:237).

Sumber rekrutmen internal dapat diperoleh melalui *job posting*, basis data organisasional, serta promosi dan transfer pekerjaan. *Job posting* (pengumuman pekerjaan) dilakukan dengan mengumumkan posisi jabatan yang kosong dalam organisasi sehingga memberi peluang kepada semua pegawai untuk bersaing secara sehat dengan mengajukan lamaran secara formal.²¹⁴ Pada basis data organisasional yang merupakan bagian dari sistem informasi manajemen sumber

²¹³ Robert L. Mathis dan John H. Jackson. 2009. *Human Resource Management* (Manajemen Sumber Daya Manusia). Terjemahan: Diana Angelica. Edisi ke-10. Jakarta: Salemba Empat. hlm.236-237.

²¹⁴ Ike Kusdyah Rachmawati. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi ke-1. Yogyakarta: Andi. hlm.92.

daya manusia memungkinkan spesialis SDM untuk mengakses data dengan memasukkan kebutuhan-kebutuhan pekerjaan dan kemudian menerima daftar mengenai karyawan yang memenuhi kebutuhan tersebut, sehingga kesempatan internal untuk individu-individu dapat diidentifikasi. Pada promosi dan transfer pekerjaan, meskipun sering kali berhasil mengisi lowongan yang dibutuhkan, namun dapat pula terjadi kinerja seseorang pada suatu pekerjaan belum tentu dapat menjadi prediktor yang baik pada kinerja di pekerjaan lain, karena pada pekerjaan baru mungkin membutuhkan keterampilan-keterampilan lain.²¹⁵

Berbeda dengan sumber rekrutmen internal, sumber rekrutmen eksternal dapat diperoleh antara lain melalui:²¹⁶

1. Pelamar datang sendiri (*walk-ins*).
2. Surat-surat lamaran yang masuk (*write-ins*).
3. Lamaran karena informasi orang dalam (*employee referrals*).
4. Iklan.
5. Balai latihan kerja.
6. Lembaga pendidikan formal.
7. Instansi pemerintah yang menangani ketenagakerjaan secara nasional.
8. Perusahaan yang bergerak dalam pencarian tenaga kerja profesional.
9. Serikat pekerja.
10. Organisasi profesi.
11. Menyelenggarakan "*open-house*".
12. Organisasi lain.

Kebanyakan pemberi kerja menggabungkan penggunaan dari metode internal dan eksternal. Organisasi yang menghadapi lingkungan dan kondisi kompetitif yang berubah dengan cepat mungkin harus menempatkan penekanan lebih besar pada sumber-sumber eksternal sebagai tambahan pada pengembangan sumber-sumber internal. Tetapi, untuk organisasi yang berada dalam lingkungan yang berubah

²¹⁵ Robert L. Mathis dan John H. Jackson. Op.cit. hlm.237-239.

²¹⁶ Pandangan Sondang P. Siagian sebagaimana dikutip Sri Yuliani. Rekrutmen Pegawai di Lingkungan Birokrasi, dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed.). 2004. Memahami *Good Governance* dalam Perspektif Sumber Daya Manusia. Cet.ke-1. Yogyakarta: Gava Media. hlm.143.

dengan perlahan, melakukan promosi dari dalam akan lebih cocok.²¹⁷ Namun demikian, organisasi tidak selalu mendapatkans semua karyawan yang mereka butuhkan dari staf mereka saat ini, dan terkadang mereka juga tidak ingin.²¹⁸

Menurut penulis, semakin banyak sumber rekrutmen dan semakin banyak pelamar, semakin besar peluang untuk memperoleh pegawai yang berkualitas, namun demikian dalam sistem rekrutmen yang bertumpu pada prinsip *merit system*, sumber rekrutmen tersebut diperlakukan sama yakni diberi kesempatan yang sama (kesetaraan) untuk direkrut untuk suatu jabatan lowong yang dibutuhkan.

Selanjutnya, seleksi akan menentukan kualitas pegawai yang berhasil direkrut. Menurut Robert L. Mathis dan John H.Jackson,²¹⁹ seleksi (*selection*) adalah proses pemilihan orang-orang yang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan untuk mengisi lowongan pekerjaan di sebuah organisasi. Tanpa karyawan-karyawan yang berkualitas, sebuah organisasi memiliki kemungkinan kecil untuk berhasil. Terdapat dua kebenaran yang tidak dapat disangkal mengenai seleksi pekerjaan yang efektif, yakni:

1. Pelatihan yang baik tidak mampu mengkompensasi penyeleksian yang buruk.
Ketika orang-orang yang tepat dengan kapabilitas-kapabilitas yang sesuai tidak dipilih untuk suatu pekerjaan, para pemberi kerja nantinya akan menemui kesulitan dalam melatih orang yang dipilih.
2. Rekrut dengan ketat, kelola dengan mudah. Jumlah waktu dan usaha yang dihabiskan untuk menyeleksi orang-orang yang tepat untuk suatu pekerjaan

²¹⁷ Robert L. Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.236.

²¹⁸ Gary Dessler. 2008. Manajemen Sumber Daya Manusia (*Human Resource Management*). Jilid 1. Edisi ke-10. Cet.ke-2. Terjemahan: Paramita Rahayu. Jakarta: Indeks.hlm. 168.

²¹⁹ Robert L. Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.261.

mungkin tidak begitu menyulitkan pemberi kerja dalam mengatur mereka karena ada lebih banyak masalah yang akan diadakan.

Gary Dessler mengungkapkan bahwa terdapat tiga alasan utama untuk memilih karyawan yang tepat, yakni: ²²⁰

1. Prestasi organisasi sebagian selalu bergantung pada bawahan. Karyawan dengan keterampilan dan kemampuan yang tepat akan melakukan pekerjaan yang lebih baik bagi organisasi. Karyawan tanpa keterampilan, kasar atau pengganggu tidak akan berprestasi secara efektif. Prestasi anda dan organisasi akan menderita. Waktu untuk menyaring calon yang tidak dibutuhkan adalah sebelum mereka di dalam, bukan sebaliknya.
2. Merekrut dan mempekerjakan karyawan adalah mahal.
3. Akan ada dampak hukum dari mempekerjakan orang yang tidak kompeten.

Apakah pemberi kerja menggunakan pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan tertentu atau pendekatan yang lebih umum, penyeleksian para karyawan yang efektif melibatkan kriteria dan prediktor kinerja pekerjaan. Dasar dari sistem penyeleksian yang efektif adalah pengetahuan mengenai apa yang merupakan kinerja pekerjaan yang tepat dan karakteristik karyawan apa saja yang berhubungan dengan kinerja. Pertama, pemberi kerja mendefinisikan keberhasilan (kinerja) karyawan, dan kemudian dengan menggunakan definisi itu sebagai dasar, menentukan kualifikasi karyawan yang dibutuhkan untuk mencapai keberhasilan. Kriteria penyeleksian (*selection criterion*) adalah karakteristik yang harus dimiliki seseorang untuk melakukan sebuah pekerjaan dengan sukses. Kemampuan yang sudah ada sebelumnya merupakan kriteria penyeleksian, seperti kemampuan, motivasi, kecerdasan, sifat berhati-hati, risiko yang pantas untuk pemberi kerja dan

²²⁰ Gary Dessler. Op.cit. hlm.200.

ketetapan yang sesuai, mungkin merupakan kriteria penyeleksian yang baik untuk banyak pekerjaan.²²¹

Untuk memprediksi apakah terdapat kriteria penyeleksian, para pemberi kerja berusaha menyebutkan prediktor sebagai indikator penyeleksian yang dapat diukur. Informasi yang dikumpulkan mengenai seorang pelamar harus berfokus pada pencarian prediktor-prediktor atas kemungkinan bahwa pelamar tersebut mampu melakukan pekerjaan dengan baik. Prediktor dapat berupa banyak bentuk, tetapi alat penyelesaian manapun yang digunakan (sebagai contoh, formulir lamaran, tes, wawancara, persyaratan pendidikan, atau pengalaman bertahun-tahun yang dibutuhkan) hanya akan berguna apabila merupakan prediktor kinerja pekerjaan yang valid. Penggunaan prediktor-prediktor yang tidak valid dapat menyebabkan dipilihnya kandidat yang “tidak sesuai” dan ditolaknya kandidat yang “tepat”.²²²

Dengan demikian, dalam sistem rekrutmen yang bertumpu pada prinsip *merit system*, tes/ujian merupakan suatu hal mutlak digunakan dalam menilai kualitas seseorang, apakah sesuai dengan kebutuhan pekerjaan atau tidak.

Tes ditujukan untuk melihat kemampuan sebenarnya dari pelamar. Hal ini dapat pula untuk menguji respon pelamar yang sebenarnya terhadap pekerjaan dan tugas yang akan dijalani.²²³ Beberapa jenis tes yang berbeda digunakan sebagai bagian proses penyeleksian. Berikut ini adalah jenis-jenis yang paling umum, yakni: tes kemampuan, tes kepribadian, dan tes kejujuran/integritas.²²⁴

Tes Kemampuan adalah tes-tes untuk menilai kemampuan individual untuk bekerja dalam cara tertentu. Tes ini dapat dikelompokkan, sebagai berikut:

²²¹ Robert L. Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.265-266.

²²² Ibid. hlm.267.

²²³ Ike Kusdyah Rachmawati. Op.cit. hlm.101.

²²⁴ Robert L. Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.267-279.

- a. Tes kemampuan kognitif (*cognitive ability test*) mengukur pemikiran, ingatan, pertimbangan, serta kemampuan verbal dan matematis dari seseorang. Tes seperti ini dapat digunakan untuk menguji pengetahuan dasar para pelamar tentang terminologi dan konsep-konsep, kefasihan berbicara, orientasi ruang, pemahaman, dan rentang ingatan, serta pertimbangan umum dan konseptual. Pertimbangan yang penting ketika menggunakan tes ini adalah memastikan bahwa konsep-konsep yang diuji benar-benar berhubungan dengan pekerjaan.
- b. Tes kemampuan fisik (*physical ability test*) mengukur kemampuan individual seperti kekuatan, daya tahan, dan gerakan otot. Pengujian mobilitas, kekuatan, dan atribut fisik lainnya dari para pelamar merupakan pengujian yang berhubungan dengan pekerjaan.
- c. Tes psikomotor (*psychomotor test*) yang mengukur ketangkasan, koordinasi tangan-mata, kestabilan lengan-tangan, dan faktor-faktor lain untuk mengukur ketangkasan manual untuk pekerjaan yang menggunakan keterampilan psikomotor secara tetap.
- d. Tes contoh kerja (*work sample test*) atau tes situasional, mengharuskan seorang pelamar untuk mengerjakan tugas pekerjaan simulasi yang merupakan bagian dari pekerjaan target. Kunci dari tes kerja apa pun adalah konsistensi perilaku antara kriteria pekerjaan dan syarat-syarat untuk tes tersebut.
- e. Pusat penilaian (*assessment center*) terdiri atas serangkaian latihan dan tes evaluatif yang digunakan untuk penyeleksian dan pengembangan. Pusat penilaian menggunakan banyak latihan dan banyak penilai, yang paling sering digunakan dalam proses penyeleksian ketika mengisi lowongan manajerial. Dalam pusat penilaian, para kandidat melewati wawancara yang komprehensif, tes tertulis, simulasi individual dan kelompok, serta latihan-latihan kerja. Kinerja

para kandidat kemudian dievaluasi oleh panel penilai yang terlatih. Merupakan hal yang sangat penting bagi pusat penilaian bahwa tes dan latihan untuk individu-individu yang disaring mencerminkan isi pekerjaan dan jenis masalah yang dihadapi dalam pekerjaan.

Tes Kepribadian dibutuhkan karena kepribadian merupakan paduan yang unik dari karakteristik-karakteristik individual yang mempengaruhi interaksi dengan lingkungan dan membantu mendefinisikan seseorang. Pendekatan ciri-ciri kepribadian pokok yang paling banyak diterima secara luas ini (walaupun bukan satu-satunya) sering dirujuk sebagai ciri-ciri kepribadian “Lima Besar”, yakni sifat berhati-hati, ekstrovert, keramah tamahan, keterbukaan pada pengalaman, dan stabilitas emosional. Dari “Lima Besar”, sifat berhati-hati dirasa berhubungan dengan pekerjaan disebagian besar organisasi. Ekstrovert dirasa dapat memprediksi keberhasilan dalam pekerjaan yang membutuhkan interaksi sosial. Sedangkan tiga ciri kepribadian yang lainnya berubah-ubah tergantung pada jenis pekerjaan dan organisasi.

Tes Kejujuran/Integritas dapat dianggap valid sebagai alat penyaringan yang luas untuk organisasi-organisasi apabila digunakan dengan baik. Tes ini memiliki dua bentuk, yakni tes terbuka dan tes integritas yang berorientasi pada kepribadian. Tes terbuka menanyakan kejujuran, sikap, dan perilaku individual sehubungan dengan pencurian secara spesifik, sedangkan tes kepribadian menggunakan konsep-konsep psikologis yang dapat dipercaya, rasa hormat terhadap otoritas, dan konsep-konsep lainnya untuk mengenali individu yang profil psikologisnya menunjukkan orientasi integritas. Akan tetapi, merupakan hal yang penting bahwa tes-tes itu dipilih, digunakan, dan dievaluasi untuk memastikan tes-tes ini memang valid dan tetap valid serta dapat dipercaya. Tes tersebut harus digunakan sebagai

satu bagian proses penyeksian bersamaan dengan surat lamaran, wawancara, dan data lainnya. Sebuah persoalan yang terbukti kebenarannya tentang tes ini adalah adanya “kemampuan palsu” dari tes tersebut. Penelitian menunjukkan bahwa kemampuan para pengikut tes untuk “memalsukan” kejujuran dan lulus tes ternyata lebih tinggi pada tes terbuka, dibandingkan dengan tes integritas yang berorientasi pada kepribadian.

Selain itu, wawancara merupakan instrumen sering digunakan dalam seleksi. Menurut John Benardin dan Joyce E.A.Russell:²²⁵

1. Wawancara merupakan *subjective evaluation* mengenai kemampuan pelamar berdasarkan penilaian manusia.
2. Wawancara digunakan untuk mendapatkan kecocokan antara pelamar dengan pegawai yang dibutuhkan.
3. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi mengenai palamar, pegawai, dan organisasi.

Tujuan utama dari wawancara adalah untuk memperoleh dan menyatukan informasi mengenai kemampuan individu terhadap lowongan yang ada. Informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan dari hasil wawancara harus bersifat selektif agar tidak menimbulkan bias penilaian. Pelaksanaan wawancara terkadang menimbulkan bias apabila pertanyaan yang diajukan tidak ada relevansinya dengan kebutuhan rekrutmen.²²⁶

Menurut R. Haque, M. Harrop, dan S. Breslin, secara garis besar, terdapat dua jenis model ujian seleksi dalam rekrutmen birokrasi yang dipakai diberbagai negara, yakni model rekrutmen tunggal dan model rekrutmen departemental. Model

²²⁵ Ambar Teguh Sulistiyani. Op.cit. hlm.164.

²²⁶ Ibid. hlm.164-165.

rekrutmen tunggal (*unified* atau *generalist recruitment model*) adalah model dimana rekrutmen dilaksanakan melalui satu pintu masuk (*entry point*) untuk semua pekerjaan birokrat. Seorang calon birokrat direkrut melalui ujian seleksi berdasarkan intelegualitas (*intelligence*), pendidikan (*education*), dan kemampuan personal (*personal skill*). Selanjutnya seorang kandidat birokrat yang terseleksi akan dibagi-bagi ke berbagai instansi, masing-masing instansi pemerintah akan memberikan training penempatan (*specialized post entry training*). Negara-negara yang menganut model ini misalnya Jerman, Prancis, Jepang, dan Inggris. Sedangkan pada model rekrutmen departemental (*departemental* atau *specialist recruitment*) adalah model dimana rekrutmennya dilaksanakan oleh masing-masing departemen atau unit birokrasi. Model ini cenderung untuk mengambil orang yang telah memiliki spesialisasi pengetahuan untuk departemen atau jabatan tertentu, sehingga ujian seleksi dilaksanakan berdasarkan spesifikasi keahlian dan pengetahuan tertentu. Sejak awal perekrutan, seorang calon birokrat telah ditentukan untuk bekerja pada bidang-bidang tertentu saja dan kecil kemungkinan untuk bekerja diluar bidang-bidang tertentu tersebut. Negara-negara yang menganut model ini adalah Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, dan Belanda.²²⁷

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, menurut penulis, sistem rekrutmen adalah tindakan atau proses mencari, menarik, dan mengidentifikasi calon-calon berkualitas dari sejumlah calon-calon dalam jumlah yang cukup, untuk mengisi pekerjaan lowong pada saat sekarang atau kebutuhan di masa depan. Dalam hal ini terdapat dua aspek penting dalam sistem rekrutmen, yakni persyaratan kualifikasi dan model seleksi. Persyaratan kualifikasi merupakan aspek yang penting untuk mengetahui

²²⁷ R.Haque, M.Harrop., dan S.Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan Press. hlm.221, dalam Budi Setiyono. 2004. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Edisi ke-2. Puskodak-Undip. hlm.42.

apakah terdapat kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk mengikuti rekrutmen. Sedangkan, model seleksi yang diterapkan merupakan aspek yang penting untuk mengetahui apakah seleksi dapat menghasilkan pegawai-pegawai yang berkualitas sesuai kebutuhan.

Selanjutnya, dalam membahas mengenai sistem remunerasi, perlu terlebih dahulu dijelaskan mengenai kata “remunerasi”. Dalam *Merriam-Webster Encyclopaedia Britannica* dijelaskan bahwa kata “*remuneration*” (remunerasi) pertama kali digunakan pada abad ke-15. *Remuneration* dimaknai sebagai “*something that remunerates: recompense, pay*” (suatu pembayaran-pembayaran/penggajian-penggajian: imbalan jasa, bayaran), ataupun sebagai “*an act or fact of remunerating*” (suatu tindakan atau fakta penggajian). Sinonim dengan kata “*compensation, disbursement, giving, paying, remittance, payment*” (kompensasi, pencairan, memberi, membayar, uang pembayaran, pembayaran), dan antonim dengan kata “*nonpayment*” (dilunasinya).²²⁸

Dalam [wordreference.com](http://www.wordreference.com), *remuneration* (remunerasi) diartikan sebagai “*the total compensation that an employee receives in exchange for the service they perform for their employer. Typically, this consists of monetary rewards, also referred to as wage or salary*”²²⁹ (seluruh kompensasi di mana karyawan/pegawai menerima dalam pertukaran untuk layanan yang mereka lakukan untuk majikan mereka. Biasanya, ini terdiri dari hadiah dalam bentuk uang, juga disebut sebagai upah atau gaji).

²²⁸ Merriam-Webster, An Encyclopaedia Britannica Company. *Remuneration*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/remuneration>, diakses 8 Juni 2012.

²²⁹ Wordreference.com. *Remuneration*. <http://www.wordreference.com/definition/remuneration>, diakses 8 Juni 2012.

Menurut Charles T. Schmidt. Jr. and Richard W.Scholl, sistem kompensasi (*compensation system*) adalah sebuah sistem yang dirancang untuk menentukan jumlah gaji mengingat banyaknya individu dalam suatu organisasi. Pada tingkat yang paling sederhana, manajer membuatnya sederhana dengan tebakan terbaik seperti apa seorang individu harus dibayar dan apa yang dia akan menerima. Dalam bentuk yang paling kompleks, sistem kompensasi berisi keputusan berdasarkan aturan yang berbeda, pedoman, dan proses untuk menentukan tingkat gaji/upah dan struktur gaji/upah. Berbagai komponen dari sistem kompensasi adalah sebagai berikut:²³⁰

1. Struktur Gaji (*Pay Structure*) yakni perbedaan relatif gaji antara berbagai pekerjaan dalam organisasi dan bagaimana ini ditentukan.
2. Level Gaji (*Pay Level*) yakni jumlah relatif gaji yang dibayarkan sesuai tugas untuk setiap pekerjaan dibandingkan dengan pasar kerja.
3. Bentuk Gaji (*Pay Form*) yakni bentuk dari gaji yang diterima individu. Jumlah relatif yang terjamin vs gaji berisiko.²³¹
4. Dasar Peningkatan Gaji (*Basis for pay increases*) yakni cara perubahan gaji dari tahun ke tahun merupakan aspek penting dari sebuah sistem kompensasi. Berbagai dasarnya adalah:
 - a. Senioritas dan masa kerja (*Seniority and longevity*).
 - b. Biaya hidup.
 - c. Kinerja/prestasi (*Performance/merit*).

²³⁰ Charles T. Schmidt. Jr. and Richard W.Scholl. 2006. *Reward and Evaluation Systems*. Labour Research Center. The University of Rhode Island. http://www.uri.edu/research/lrc/scholl/webnotes/Reward_Systems.htm, diakses 8 Juni 2012.

²³¹ Eisenhardt memandang bahwa terdapat dua model pembayaran pegawai, yakni: (1) *behavior-oriented contract*, yakni sistem penggajian pegawai berdasarkan pada gaji tetap (*fixed salaries*) dan penetapan alokasi anggaran (*frame budget*), dan (2) *outcome-oriented contract*, yakni sistem penggajian pegawai yang berdasarkan pada komisi (*commissions*) dan pengaturan harga (*price management*), dalam Budi Setiyono. Op.cit. hlm115.

- d. Perubahan lingkup pekerjaan.
- e. Peningkatan kualifikasi individu seperti gelar baru atau sertifikasi.
- f. Perubahan di pasar untuk pekerjaan dan /atau individu. Sebuah bentuk khusus dari jenis ini meningkat adalah untuk mencocokkan tawaran pekerjaan bersaing.

Sistem kompensasi bertujuan untuk.²³²

1. Menarik pegawai-pegawai (*employees*) yang berkualitas tinggi.
2. Mempertahankan pegawai-pegawai yang berkualitas tinggi.
3. Menjamin keberlangsungan peran perilaku memadai yang ditunjukkan antara pegawai-pegawai.
4. Motivasi ekstra bagi peran perilaku pegawai-pegawai.

Para pemberi kerja harus agak kompetitif dengan beberapa jenis kompensasi agar tujuan kompensasi tercapai. Beberapa jenis kompensasi, yakni:²³³

- a. Gaji pokok (*base pay*) merupakan kompensasi yang diterima seorang karyawan, biasanya berupa upah (*wage*) sebagai imbalan kerja yang dihitung langsung berdasarkan jumlah waktu kerja, ataupun gaji (*salary*) sebagai imbalan kerja yang besarnya tetap untuk setiap periode tanpa menghiraukan jumlah jam kerja.
- b. Penghasilan tidak tetap (*variable pay*) merupakan jenis kompensasi yang dihubungkan dengan kinerja individual, tim, atau organisasional, berupa: bonus, insentif, maupun opsi saham. Dengan mengombinasikan gaji pokok dengan penghasilan tidak tetap, organisasi telah memindahkan sebagian risiko perusahaan kepada karyawan ketika organisasi tersebut sedang tidak berjalan dengan baik;

²³² Charles T. Schmidt. Jr. and Richard W.Scholl. Loc.cit.

²³³ Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.419-424.

c. Tunjangan (*benefit*) merupakan sebuah penghargaan tidak langsung yang diberikan untuk seorang karyawan atau sekelompok karyawan sebagai bagian dari keanggotaan organisasional, berupa: asuransi kesehatan/jiwa, cuti berbayar, dana pensiun, kompensasi pekerja, dan lain-lain.

Menurut Robert L.Mathis dan John H.Jackson, sistem kompensasi dalam organisasi harus dihubungkan dengan tujuan dan strategi organisasi. Namun demikian, kompensasi juga mengharuskan adanya penyeimbangan kepentingan dan biaya pemberi kerja yang memiliki harapan atas para karyawan. Pemberi kerja harus menyeimbangkan biaya kompensasi pada suatu tingkat yang menjamin daya saing organisasional dan memberikan penghargaan yang memadai untuk para karyawan atas pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan kinerja mereka.²³⁴

Filosofi kompensasi yang dapat digunakan oleh suatu organisasi adalah filosofi pemberian hak pada suatu sudut kontinum, dan filosofi yang berorientasi pada kinerja pada sudut kontinum lain. Namun demikian, sebagian besar sistem kompensasi berada pada suatu tempat diantara keduanya.²³⁵

Filosofi yang berorientasi pemberian hak dipraktikkan oleh banyak organisasi tradisional dengan memberikan kenaikan untuk karyawan-karyawan mereka setiap tahunnya. Para karyawan dan manajer yang menganut filosofi ini yakin bahwa individu yang telah bekerja satu tahun berhak atas kenaikan gaji pokok. Mereka juga yakin bahwa semua program insentif dan tunjangan harus berlanjut dan ditingkatkan, tanpa menghiraukan kondisi industri atau ekonomi yang berubah-ubah. Biasanya, dalam organisasi yang menganut filosofi ini, kenaikan imbalan kerja dimaksudkan untuk mengimbangi kenaikan biaya hidup, bahkan apabila mereka tidak terikat secara khusus pada indikator ekonomi. Dengan mengikuti filosofi ini

²³⁴ Ibid. hlm.419.

²³⁵ Ibid. hlm.422-423.

pada akhirnya berarti bahwa ketika para karyawan meneruskan kehidupan pekerjaan mereka, biaya pemberi kerja meningkat, tanpa menghiraukan kinerja karyawan atau tekanan kompetitif organisasional.

Filosofi yang berorientasi kinerja membutuhkan pendekatan imbalan kerja yang tidak tetap di mana gaji naik dan turun berdasarkan pada kinerja. Tidak semua orang dalam pekerjaan yang sama akan mendapatkan gaji yang sama persis, dan tidak semua orang menyukai pendekatan tersebut. Beberapa organisasi sepenuhnya mempraktikkan filosofi ini, bahkan dalam sektor pemerintah beberapa organisasi telah mengakui kebutuhan untuk berpindah ke praktik kompensasi yang lebih berorientasi pada kinerja.

J. Winardi memandang bahwa imbalan berupa upah atau gaji merupakan salah satu imbalan ekstrinsik yang dapat dicapai orang-orang melalui kegiatan bekerja. Imbalan dapat membantu organisasi-organisasi mencapai pekerja-pekerja yang sangat kapabel dan imbalan dapat membantu memberikan kepuasan serta memotivasi pekerja-pekerja tersebut untuk bekerja keras dalam upaya meraih kinerja tinggi.²³⁶

Kepuasan dan motivasi merupakan dua perspektif konstruksi perilaku yang dapat digunakan untuk mengevaluasi setiap *inducement system*²³⁷. Kepuasan mengacu sejauh mana *inducement system* memenuhi dan harapan individu dan memvalidasi identitas dirinya. Motivasi mengacu pada sejauh mana *inducement system* mampu memunculkan perilaku peran ekstra dari karyawan.²³⁸

²³⁶ J. Winardi. 2004. Motivasi dan Pemasukan dalam Manajemen. Cet.ke-3. Jakarta: RajaGrafindo Persada. hlm.155.

²³⁷ *Inducement system* dapat diterjemahkan sebagai sistem bujukan, sistem dorongan, atau sistem pancingan.

²³⁸ Charles T. Schmidt, Jr. and Richard W.Scholl. Loc.cit.

Kepuasan terhadap gaji merupakan faktor penentu dari keanggotaan organisasi (menarik dan mempertahankan). Individu yang puas dengan gaji mereka cenderung tetap berada dalam organisasi dan menunjukkan setidaknya perilaku peran yang memadai. Namun demikian, Kepuasan terhadap gaji saja tidak memotivasi seorang individu untuk menunjukkan perilaku peran ekstra. Di sisi lain, ketidakpuasan merupakan penyebab utama dari penurunan absensi dan penurunan kemauan untuk memperlihatkan perilaku ekstra peran yang sebelumnya didorong oleh sistem penghargaan (*reward*) lainnya.²³⁹

Ada dua faktor penentu utama dari kepuasan gaji. Pertama, *pay adequacy* (kecukupan gaji) adalah sejauh mana tingkat gaji seseorang memenuhi kebutuhan keuangannya. Kedua, *pay equity* (keadilan gaji) adalah sejauh mana seorang individu merasakan bahwa tingkat gajinya adil dibandingkan dengan orang lain.²⁴⁰

Pada proposisi kebutuhan manusia, gaji/upah dalam pandangan A.H.Maslow merupakan suatu imbalan untuk dapat memenuhi aneka macam kebutuhan yang berbeda-beda. Imbalan digunakan secara langsung untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pada tingkat yang lebih rendah, misalnya kebutuhan fisiologis, imbalan bernilai simbolik dalam hal memenuhi kebutuhan-kebutuhan pada tingkat yang lebih tinggi.²⁴¹

Teori Ekuitas (*Equity*²⁴² *Theory*) merupakan teori penting terkait kepuasan dan motivasi yang merupakan dasar fundamental dari desain kebanyakan sistem kompensasi modern. Hal ini didasarkan pada premis bahwa pegawai mengevaluasi

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ J.Winardi. Op.cit. hlm.156.

²⁴² *Equity* dapat diterjemahkan sebagai keadilan, kewajaran, atau hak menurut keadilan.

tingkat gaji mereka dengan membandingkan kontribusi mereka (input) dan penghargaan (hasil) dibanding dengan dengan kontribusi dan penghargaan yang dilakukan orang lain, atau acuan-acuan. Sementara penghargaan (*reward*) dapat dibayangkan terdiri dari gaji, tunjangan, status, peluang untuk maju, keamanan kerja, atau apa pun yang merupakan nilai-nilai pegawai, dalam hal ini penerapan teori ekuitas dikonsentrasikan untuk menggaji. Premis mayor teori ekuitas adalah bahwa individu berusaha untuk mencapai keseimbangan antara rasio kontribusi mereka terhadap penghargaan dengan rasio kontribusi dan penghargaan yang diterima orang lain.²⁴³

Konsep keadilan (*equity*) dalam teori ekuitas selanjutnya dapat dikaji dalam konsep keadilan internal dan konsep keadilan eksternal. Konsep keadilan internal yang membandingkan kontribusi dan penghargaan yang diterima dengan kontribusi dan penghargaan yang diterima orang lain yang berada dalam organisasi. Sedangkan, konsep keadilan eksternal membandingkannya dengan penghargaan yang diterima atas pekerjaan yang sama dengan pekerjaan yang ada pada organisasi lain.²⁴⁴

Menurut Robert L.Mathis dan John H.Jackson, konsep keadilan internal berhubungan dengan konsep keadilan prosedural dan keadilan distributif. Keadilan prosedural (*prosedural justice*) adalah keadilan yang dirasakan dari proses dan prosedur yang digunakan untuk membuat keputusan mengenai para karyawan, termasuk imbalan kerja mereka, seperti proses penentuan gaji pokok untuk

²⁴³ Charles T. Schmidt, Jr. and Richard W.Scholl. Loc.cit: *“It is based on the premise that employees evaluate the level of their pay by comparing their contributions (inputs) and rewards (outcomes) to the contributions and rewards of comparison others, or referents. While rewards can conceivably consist of pay, fringe benefits, status, opportunities for advancement, job security, or anything else that the employee values, we will concentrate on Equity Theory’s applicability to pay. Equity Theory’s major premise is that individuals seek to achieve a balance between the ratio of their contributions to rewards to the ratio of contributions and rewards of others”*.

²⁴⁴ Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.430-432.

pekerjaan, alokasi kenaikan gaji, dan penilaian kinerja harus dirasa adil. Sedangkan keadilan distributif (*distributive justice*) adalah merujuk pada keadilan yang dirasakan dalam distribusi hasil. Segi keadilan ini menguji bagaimana imbalan kerja berhubungan dengan kinerja, misalnya apabila seorang karyawan yang suka bekerja keras dan kinerjanya sangat baik menerima kenaikan yang sama seperti karyawan yang memiliki kehadiran dan kinerja yang biasa saja, ketidakadilan mungkin dirasakan.²⁴⁵

Dasar untuk semua sistem kompensasi yang efektif adalah struktur gaji yang adil (*equitable pay structure*). Tujuan pengembangan seperti sistem gaji adalah upaya untuk memaksimalkan kepuasan terhadap gaji. Sebuah struktur gaji yang sama adalah sebuah sistem untuk menentukan gaji relatif diberikan kepada individu-individu yang menempati berbagai posisi dengan organisasi. Sementara persepsi ekuitas (*equity*) sangat subjektif, dan tidak ada satu sistem akan dipandang sebagai sistem yang *equitable* (memberikan keadilan) oleh semua orang, dan struktur gaji yang sama adalah salah satu yang dirancang sedemikian rupa sehingga sebagian besar pegawai memandang kesamaan gaji mereka. Ini berarti ketika mereka membuat perbandingan internal dan eksternal ada kemungkinan besar bahwa mereka akan melihatnya sebagai ekuitas (adil). Pada umumnya ada tiga langkah dalam mengembangkan struktur kompensasi. Dalam setiap langkah, sejumlah alat kompensasi yang digunakan untuk membantu memastikan ekuitas. Tiga Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:²⁴⁶

1. Tentukan gaji relatif antara berbagai pekerjaan. langkah ini dibutuhkan untuk menilai kontribusi pekerjaan mengacu pada berapa banyak tanggung jawab,

²⁴⁵ Ibid. hlm.430-431.

²⁴⁶ Charles T. Schmidt. Jr. and Richard W.Scholl. Loc.cit.

keterampilan, usaha, dan kondisi kerja yang diperlukan oleh pekerjaan. Ini disebut faktor *compensable*. Alat kompensasi yang digunakan untuk melakukan analisis ini disebut evaluasi pekerjaan. Sebagian besar perusahaan/organisasi menggunakan sistem evaluasi pekerjaan untuk menentukan berapa banyak *point* pekerjaan (bukan individu tertentu menempati pekerjaan).

2. Tentukan tingkat gaji dalam perusahaan/organisasi. Gaji relatif mengacu pada bagaimana posisi struktur gaji relatif perusahaan/organisasi terhadap pesaingnya. Apakah kompensasi pegawai pada perusahaan/organisasi, di atas, atau di bawah rata-rata pasar. Hal ini tergantung pada faktor-faktor lain yang digunakan untuk menarik dan mempertahankan pegawai. Dalam rangka untuk menentukan rata-rata pasar, sebagian besar perusahaan bergantung pada *survey* upah dan gaji sebagai alat ukurnya.
3. Tentukan tingkat gaji individu dalam rentang gaji dalam pekerjaan. Dalam sebagian besar perusahaan/organisasi, setiap individu melakukan pekerjaan yang sama tidak mendapatkan jumlah gaji yang sama. Dalam rangka mengakomodasi perbedaan dalam kontribusi pribadi dan kinerja, perusahaan-perusahaan/organisasi-organisasi ini mengembangkan kisaran gaji untuk setiap pekerjaan. Pada langkah ini, perusahaan/organisasi harus mengembangkan sistem untuk menempatkan setiap individu dalam kisaran gaji. Dua strategi utama untuk melakukan ini adalah untuk menempatkan individu dalam kisaran berdasarkan: (1) kinerja, atau (2) senioritas. Ketika gaji ditetapkan dalam kisaran didasarkan pada kinerja, perusahaan harus mengembangkan sistem evaluasi kinerja untuk tujuan ini.

Setelah struktur gaji telah dikembangkan, organisasi/perusahaan dapat memutuskan apakah ingin atau tidak ingin mencoba untuk menggunakan gaji

sebagai sumber memotivasi perilaku peran ekstra di kalangan pegawai. Ini sering merupakan tugas sulit yang sering menimbulkan lebih banyak masalah daripada yang permasalahan yang ingin dipecahkan. Dalam banyak kasus, organisasi/perusahaan berusaha untuk mengembangkan sebuah sistem gaji yang memotivasi sering menghasilkan rasa ketidakadilan (*inequity*) tingkat tinggi, yang mengalahkan tujuan dari sistem penggajian tersebut dan bertentangan dengan setiap nilai positif dicapai.²⁴⁷

Berdasarkan Teori Harapan (*Expectancy Theory*), persyaratan sistem gaji untuk memiliki potensi dalam memotivasi perilaku peran ekstra, adalah sebagai berikut:²⁴⁸

1. Gaji relatif diterima lebih tinggi untuk yang berkinerja tinggi dibandingkan berkinerja rendah. Pemberian gaji dimaksudkan untuk mendorong kinerja tinggi.
2. Perbedaan antara gaji yang berkinerja rendah dan gaji yang berkinerja tinggi merupakan hal yang signifikan bagi individu.
3. Kinerja yang baik didefinisikan secara jelas dan berada di bawah pengaruh/kendali individu (harapan).

Ada banyak sistem penggajian berpotensi untuk memotivasi ekstra peran perilaku pegawai, metode yang umumnya digunakan adalah sistem gaji berdasarkan kinerja (*merit pay system*), komisi (*commission*), rencana-rencana insentif (*incentive plans*), bonus-bonus (*bonuses*), pembagian keuntungan (*profit sharing*), pembagian hasil (*gainsharing*), opsi saham (*stock option*).²⁴⁹

Charles T. Schmidt. Jr. and Richard W. Scholl mengungkapkan bahwa salah satu bentuk yang paling umum dari gaji berbasis kinerja adalah *merit pay* (gaji

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid.

berdasarkan prestasi). *Merit Pay System* merupakan sistem penggajian yang menggunakan beberapa bentuk evaluasi kinerja (umumnya tahunan) sebagai dasar untuk menentukan ukuran relatif dari kenaikan tahunan gaji individu.²⁵⁰

Sejalan dengan hal tersebut, J. Winardi memandang upah/gaji berdasarkan prestasi sebagai sebuah sistem imbalan yang mendasarkan kenaikan gaji/upah seseorang individu atas kinerjanya dalam periode waktu tertentu. Maksudnya, upah/gaji yang didasarkan atas prestasi merupakan upaya untuk mengaitkan upah/gaji dengan kinerja yang dihasilkan. Agar dapat berhasil dengan baik, maka suatu sistem upah/gaji berdasarkan prestasi harus:²⁵¹

1. Didasarkan atas pengukuran realistik dan akurat dari kinerja individu.
2. Menciptakan suatu keyakinan antara para karyawan, bahwa cara untuk meraih upah/gaji tinggi adalah melaksanakan pekerjaan dengan kinerja tinggi.
3. Melaksanakan pembedaan jelas antara para pelaksana pekerjaan yang berprestasi tinggi, dan yang berprestasi rendah sehubungan dengan jumlah imbalan yang diberikan kepada mereka.
4. Menghindari dicampuradukkannya aspek-aspek prestasi dalam kenaikan upah/gaji dengan penyesuaian-penyesuaian upah/gaji karena meningkatnya biaya hidup.

Kinerja (*performance*) adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh karyawan. Kinerja karyawan secara umum pada berbagai pekerjaan meliputi elemen-elemen: kuantitas dari hasil, kualitas dari hasil, ketepatan waktu dari hasil, kehadiran, dan kemampuan bekerjasama. Dimensi lain dari kinerja adalah kriteria pekerjaan (*job criteria*) yakni dimensi yang spesifik dari kinerja pekerjaan yang akan

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ J. Winardi. Op.cit. hlm.158.

mengidentifikasi elemen paling penting dari pekerjaan tersebut. Kriteria pekerjaan merupakan faktor yang paling penting yang dilakukan orang dalam pekerjaan mereka karena mendefinisikan apa yang dibayar organisasi untuk dilakukan oleh karyawan. Oleh karena itu, kinerja individu pada kriteria pekerjaan harus diukur dan dibandingkan terhadap standar kinerja, dan kemudian hasilnya dikomunikasikan kepada karyawan. Proses mengevaluasi seberapa baik karyawan melakukan pekerjaan mereka jika dibandingkan dengan seperangkat standar tersebut disebut penilaian kinerja (*performance appraisal*).²⁵²

Standar kinerja (*performance standards*) mendefinisikan tingkat yang diharapkan dari kinerja, dan merupakan “pembanding kinerja” (*benchmarks*), atau “tujuan”, atau “target”, tergantung pendekatan yang digunakan. Standar kinerja yang realistis, dapat diukur, dipahami dengan jelas, akan bermanfaat baik bagi organisasi maupun karyawannya. Hal-hal tersebut harus ditetapkan sebelum pekerjaan dilakukan. Standar-standar yang didefinisikan dengan baik akan memastikan setiap orang yang terlibat mengetahui tingkat pencapaian yang diharapkan.²⁵³

Evaluasi kinerja yang dilakukan dengan adil diharapkan dapat meningkatkan produktivitas karyawan.²⁵⁴ Oleh karena itu, karyawan memerlukan umpan balik yang spesifik seputar kinerja, sehingga dapat diketahui saat mana kinerja yang baik dan dapat ditingkatkan.²⁵⁵ Penilaian kinerja yang dilakukan dengan buruk akan membawa hasil yang mengecewakan bagi semua pihak terkait. Akan tetapi, tanpa penilaian kinerja formal akan membatasi pilihan pemberi kerja yang berkaitan

²⁵² Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm. 378-382.

²⁵³ Ibid. hlm. 380.

²⁵⁴ Ike Kusdyah Rachmawati. Op.cit. hlm.125.

²⁵⁵ Pandangan Robert Bacal, dalam A.A.Anwar Prabu Mangkunegara. 2007. Evaluasi Kinerja SDM. Cet.ke-3. Bandung: Refika Aditama. hlm.23.

dengan pendisiplinan dan pemecatan. Penilaian kinerja dapat menjawab pertanyaan mengenai apakah pemberi kerja telah bertindak adil atau bagaimana pemberi kerja mengetahui bahwa kinerja karyawan tersebut tidak memenuhi standar. Untuk itu, terdapat beberapa metode untuk menilai kinerja, yakni metode penilaian kategori, metode komparatif, metode naratif, metode perilaku/tujuan, manajemen berdasarkan tujuan, dan kombinasi dari berbagai metode.²⁵⁶

Metode penilaian kategori merupakan metode yang paling sederhana untuk menilai kinerja. Dalam hal ini dibutuhkan seorang manajer untuk menandai tingkat kinerja karyawan pada formulir khusus yang dibagi ke dalam kategori kinerja. Metode penilaian kategori, yang paling umum adalah skala penilaian grafis (*graphic rating scale*) dan daftar periksa (*checklist*). Skala penilaian grafis, memungkinkan penilai untuk menandai nilai yang sesuai pada skala untuk setiap tugas yang tercantum. Daftar periksa, memungkinkan penilai memberi tanda pada pernyataan yang paling representatif dari karakteristik dan kinerja karyawan.

Metode komparatif memerlukan manajer untuk membandingkan secara langsung kinerja karyawan mereka terhadap satu sama lain. Metode ini dapat berupa penentuan peringkat (*ranking*) dan distribusi paksa (*forced distribution*). Dengan penentuan peringkat, kinerja semua karyawan diurutkan dari yang tinggi sampai terendah dalam sebuah daftar. Dengan distribusi paksa, penilaian kinerja karyawan didistribusikan sepanjang kurva lonceng.

Metode naratif digunakan oleh manajer untuk menguraikan tindakan karyawan dan juga dapat digunakan untuk mengindikasikan penilaian aktual selama periode penilaian. Metode ini dapat berupa metode kejadian penting, esai, dan tinjauan lapangan. Dalam metode kejadian penting, manajer menyimpan catatan mengenai

²⁵⁶ Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm.392-402.

tindakan dalam kinerja karyawan yang menguntungkan maupun merugikan. Metode penilaian esai mengharuskan manajer menuliskan esai pendek yang menguraikan kinerja setiap karyawan. Metode tinjauan lapangan lebih berfokus peninjau dari luar yang mewawancarai manajer terhadap kinerja setiap karyawan, kemudian menghimpunnya dalam catatan.

Metode perilaku/tujuan (*behavioral rating approaches*) digunakan untuk mengatasi beberapa kesulitan dari metode naratif. Metode ini lebih berusaha untuk menilai perilaku karyawan dibandingkan karakteristik lainnya. Beberapa dari pendekatan perilaku adalah skala perilaku yang diharapkan (*behaviorally anchored rating scales-BARS*), skala observasi perilaku (*behavioral observation scales-BOS*), dan skala perilaku yang diharapkan (*behavioral expectation scales-BES*). *BARS* membandingkan apa yang dilakukan karyawan terhadap kemungkinan perilaku yang ditunjukkan pada suatu pekerjaan. *BOS* menghitung jumlah berapa kali perilaku tertentu diperlihatkan, sedangkan *BES* mengurutkan perilaku pada rangkaian kesatuan untuk mendefinisikan kinerja yang menonjol, rata-rata, dan tidak dapat diterima.

Manajemen berdasarkan tujuan (*management by objectives-MBO*), menentukan tujuan kinerja yang telah disepakati oleh seorang karyawan dan manajernya untuk dicapai dalam jangka waktu tertentu. Setiap manajer menentukan tujuan yang didapatkan dari keseluruhan tujuan dan sasaran organisasi, tetapi *MBO* seharusnya tidak menjadi cara terselubung dari atas untuk memaksakan tujuan dari manajer dan karyawan secara individual. Proses *MBO* tampaknya paling berguna untuk personel dan karyawan manajerial yang mempunyai fleksibilitas dan kendali yang cukup besar atas pekerjaan mereka. ketika dipaksakan pada sistem manajemen yang kaku dan otokratis, *MBO* sering kali gagal. Penekanan pada hukuman akibat

tidak memenuhi tujuan akan meniadakan pengembangan dan sifat partisipatif dari *MBO*.

Kombinasi dari berbagai metode, dimaksudkan untuk menyeimbangkan keuntungan dan kerugian dari masing-masing metode dengan melakukan kombinasi dari berbagai metode karena tidak ada metode penilaian terbaik untuk semua situasi. Metode penilaian kategori mudah dikembangkan tetapi biasanya tidak dapat berbuat banyak dalam mengukur pencapaian strategis. Metode komparatif membantu mengurangi kesalahan kelunakan, tendensi sentral, dan kekakuan yang membuatnya berguna untuk keputusan administratif seperti kenaikan gaji, tetapi buruk untuk menghubungkan kinerja pada tujuan organisasional dan tidak memberikan umpan balik sebaik metode lainnya. Metode naratif merupakan yang terbaik untuk pengembangan karena berpotensi menghasilkan lebih banyak informasi umpan balik, tetapi tanpa definisi yang baik dari kriteria atau standar, metode ini dapat sangat tidak terstruktur sehingga hanya memberikan sedikit kegunaan. Metode perilaku/tujuan dapat dengan baik menghubungkan kinerja pada tujuan organisasional, tetapi memerlukan banyak usaha dan waktu untuk mendefinisikan harapan dan menjelaskan prosesnya kepada karyawan, sehingga kurang sesuai untuk pekerjaan tingkat rendah.

Menurut penulis, penilaian kinerja dengan berbagai metode yang telah diuraikan tersebut merupakan basis dari *merit pay sistem*, yang memiliki potensi motivasional.

Potensi motivasional *merit pay system* adalah bahwa rencana gaji berdasarkan prestasi memotivasi individu untuk melakukan perilaku peran ekstra ketika mereka menginginkan gaji meningkat, mereka percaya bahwa ukuran relatif kenaikan gaji

adalah bergantung pada kinerja yang baik, dan mereka percaya bahwa mereka mampu kinerja yang baik.²⁵⁷

Merit pay system hanya akan berhasil dilaksanakan apabila tersedia kondisi-kondisi dibawah ini:²⁵⁸

1. Individu menilai bahwa peningkatan gaji tinggi dan bersedia untuk bekerja lebih keras atau menghabiskan lebih banyak waktu untuk mencapai tujuan kinerja.
2. Perbedaan dalam kenaikan gaji untuk kinerja tinggi harus jauh lebih tinggi daripada yang diberikan kepada individu yang berkinerja rata-rata atau rendah. Ketika diferensial rendah (misalnya, 3% untuk rata-rata, 4% untuk tinggi), banyak orang tidak merasakan perlunya meningkatkan usahanya.
3. Kriteria kinerja yang baik harus jelas dan dikomunikasikan kepada pegawai (*Harapan, Harapan Peran/ Expectancy; Role Expectations*). Ketika standar kinerja tidak jelas, pegawai selalu menebak-nebak apa yang harus mereka lakukan atau apa yang mereka harus selesaikan untuk mendapatkan penilaian kinerja yang baik.
4. Pegawai harus percaya manajer. Harus ada kepercayaan dalam sistem evaluasi sehingga pegawai tidak merasakan adanya pilih kasih (*Harapan/Expectancy*) dan kepercayaan dalam sistem alokasi, yaitu, mereka harus percaya bahwa jika mereka memenuhi standar kinerja organisasi akan ada kenaikan gaji yang lebih tinggi.
5. Hal ini sangat membantu jika alokasi adalah *non-zero sum*, yaitu setiap orang yang memenuhi harapan kinerja tinggi menerima peningkatan gaji yang tinggi. Ketika sistem adalah *no/ sum* (hanya karyawan terbaik menerima kenaikan

²⁵⁷ Charles T. Schmidt, Jr. and Richard W. Scholl. Loc.cit.

²⁵⁸ Ibid.

tertinggi, seperti kurva), sebagian besar pegawai berperingkat menengah dan rendah akan kehilangan motivasinya karena bahkan jika mereka meningkatkan kinerja mereka, mereka tidak percaya bahwa mereka akan dinilai lebih tinggi daripada "sang bintang" (*the stars*).

Jika kondisi-kondisi tersebut tidak tersedia, maka berpeluang terjadinya masalah sebagai berikut.²⁵⁹

1. Sistem *zero sum versus non zero sum*. Banyak perusahaan/organisasi merasa terdorong untuk membuat sistem mereka zero sum secara alamiah. Mereka melakukan ini dengan mengalokasikan sejumlah biaya tetap untuk meningkatkan setiap departemen atau manajer. Sebagai contoh, seorang manajer mungkin dapat memberikan setiap karyawan kenaikan gaji 3%. Untuk setiap 5% penghargaannya, ia harus memberi seseorang kenaikan 1%. Jika pegawainya memiliki kinerja merata ini mungkin bekerja, tetapi dalam kebanyakan kasus, manajer mengambil jalan keluar yang mudah dan memberikan semuanya kenaikan 3%, mengubah rencana prestasi (*merit plan*) menjadi rencana biaya hidup di mata karyawan.
2. Ketidakadilan. Ketika manajer mengevaluasi kinerja pegawai tidak sesuai evaluasi pegawai, ketidaksetaraan/ketidakadilan (*inequity*) terjadi. Salah satu masalah yang paling sering dikutip dalam rencana merit pay adalah persepsi ketidakadilan. Ketika ketidakadilan tersebar luas, rencana merit (*merit plan*) lebih sering menciptakan demotivasi kinerja daripada motivasi kinerja.
3. Kecemburuan. Sangat erat terkait dengan ketidakadilan (*inequality*) adalah masalah kecemburuan pegawai yang berakar pada konsep diri yang lemah. Dalam banyak kasus mereka yang menerima kenaikan gaji yang rendah,

²⁵⁹ Ibid.

mengembangkan *atomicity* terhadap mereka yang menerima kenaikan gaji tertinggi. Hal ini menyebabkan konflik interpersonal dan sulit dalam pelaksanaan pekerjaan memerlukan kerjasama antar anggota kelompok kerja.

4. Penurunan dalam kekompakan kelompok dan kerjasama. Kinerja tinggi dari kerjasama tim berasal dari kekompakan unit-unit kerja, fokus pada tujuan dasar tim. Mereka bekerja sama dan berbagi dalam pekerjaan, tanggung jawab, dan prestasi. Ketika beberapa anggota terpilih menerima kenaikan gaji yang lebih tinggi daripada anggota tim yang tersisa, kekompakan kerja ini sering menurun.
5. Waktu yang tepat (*Timing*). Dalam kebanyakan rencana merit (*merit plan*), kenaikan gaji diberikan setiap tahun. Hal ini menyebabkan sering sulit untuk fokus pada sumber motivasi selama sepanjang tahun. Juga, karena banyak manajer tidak menilai kinerja di sepanjang tahun, mereka bergantung pada pengamatan mereka dari kinerja dalam beberapa minggu sebelum penilaian kinerja (*efek recency*). Ketika karyawan menyadari hal ini, kinerja mereka menjadi tidak stabil/merata, kinerja tinggi pada saat menjelang penilaian/evaluasi.
6. Rendahnya motivasi untuk melakukan tindakan yang tidak dinilai atau hasil kinerja. Dalam banyak kasus, sistem evaluasi kinerja tidak mengukur semua perilaku pekerjaan penting atau hasilnya. Diberi pilihan, banyak karyawan cenderung berfokus pada perilaku yang paling mungkin untuk memberikan mereka kenaikan gaji, sering mengabaikan aspek-aspek lain dari kinerja.
7. Penurunan motivasi intrinsik. Menurut sebuah teori yang disebut "Teori Pembeneran Tidak Mencukupi" (*Insufficient Justification Theory*) dalam banyak kasus tugas yang secara intrinsik memotivasi sering kehilangan motivasi intrinsik ini setelah dihargai dengan hadiah ekstrinsik seperti gaji. Jika motivator ekstrinsik (gaji) dihapus, individu merasa tidak ada lagi pembeneran yang cukup untuk terus

melakukan tugas. Dengan kata lain, ketika kinerja tinggi dihargai dengan gaji, ia mengubah sumber motivasi individu menjadi instrumental.

Dengan demikian, menurut penulis, sistem remunerasi adalah cara penggajian/pengupahan kepada pegawai karena kinerjanya, yang dapat pula meliputi jabatan, tanggung jawab, maupun kemampuannya. Terdapat dua aspek penting dalam remunerasi yang sejalan dengan prinsip *merit system*. Pertama, basis pemenuhan hak yang digunakan untuk menilai kecukupan remunerasi terhadap kebutuhan hidup, dan yang kedua, aspek basis orientasi kinerja untuk mengetahui apakah basis orientasi kinerja yang digunakan mampu mendorong kinerja yang optimal.

Selanjutnya, dalam membahas mengenai sistem penegakan disiplin, perlu terlebih dahulu dibahas mengenai kata “disiplin”. Dalam Merriam-Webster *Encyclopaedia Britannica*, makna kata “*discipline*” (disiplin) dapat ditinjau dari dua bentuk, yakni sebagai kata benda dan kata sifat.

Kata “*discipline*” (*noun/kata benda*),²⁶⁰ diartikan sebagai:

1. *punishment* (hukuman).
2. *instruction* (instruksi).
3. *a field of studi* (bidang/lapangan dari metode studi).
4. *training that corrects* (pelatihan yang mengoreksi), *molds* (cetakan), *or perfects the mental faculties or moral character* (menyempurnakan kemampuan mental atau karakter moral).
5. *control gained by enforcing obedience or order* (kontrol diperoleh dengan menegakkan kepatuhan atau perintah).

²⁶⁰ Merriam-Webster.com. An Enclopaedia Britannica Company. *Discipline*. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/discipline>, diakses 8 Juni 2012.

6. *orderly or perscribed conduct or pattern of behavior* (teratur atau perilaku preskriptif atau pola perilaku).
7. *self-control* (penguasaan diri).
8. *a rule or system of rules governing conduct or activity* (aturan atau sistem aturan yang mengatur perilaku atau kegiatan).

Kata “*discipline*” berasal dari Inggris Pertengahan, yang jika ditelusuri berasal dari Anglo-Perancis. Anglo-Prancis mengadopsi kata tersebut dari bahasa Latin, yakni “*diciplina teaching*” (ajaran *diciplina*), *learning* (belajar). Kata “*diciplina*” berasal dari kata “*discipulus pupil*” (murid *discipulus*). Kata “*discipline*” sebagai kata benda diketahui pertama kali digunakan pada Abad ke-13.

Kata “*discipline*” (*transitive verb/kata kerja*)²⁶¹, diartikan sebagai:

1. *to punish or penalize for the sake of enforcing obedience and perfecting moral character* (untuk menghukum atau menghukum pidana demi menegakkan ketaatan dan menyempurnakan karakter moral).
2. *to train or develop by instruction and exercise especially in self-control* (untuk melatih atau mengembangkan dengan instruksi dan latihan terutama pengendalian diri sendiri).
3. *to bring (a group) under control (discipline troops)* (untuk membawa (kelompok) di bawah kendali (disiplin pasukan tentara), *to impose order upon (serious writers discipline and refine their writing styles)* untuk menegakkan ketertiban (disiplin penulis serius dan memperbaiki gaya penulisan mereka).

Kata “*discipline*” sebagai kata kerja diketahui pertama kali digunakan pada Abad ke-14.

²⁶¹ Ibid.

Menurut M.T. Miklave dan J.A. Trafimon, disiplin (*discipline*) adalah bentuk pelatihan yang menjalankan peraturan-peraturan organisasional. Yang paling dipengaruhi oleh sistem disiplin dalam organisasi adalah karyawan yang menyusahkan. Apabila para pemberi kerja gagal menangani karyawan yang menyusahkan, sering terjadi efek-efek negatif pada karyawan dan kelompok kerja lainnya.²⁶²

Sistem disipliner tersebut dapat dianggap sebagai sebuah penerapan dari modifikasi perilaku terhadap karyawan-karyawan yang menyusahkan atau tidak produktif. Disiplin yang paling baik sudah jelas adalah disiplin diri. Ketika sebagian besar orang memahami apa yang dibutuhkan di tempat kerja, mereka biasanya dapat diharapkan melakukan pekerjaannya dengan efektif.²⁶³

Dengan demikian, disiplin dapat dimaknai sebagai aturan atau sistem aturan yang mengatur perilaku atau kegiatan dalam bentuk instruksi yang dimaksudkan sebagai pelatihan yang mengoreksi perilaku untuk menciptakan kondisi teratur atau pola perilaku dalam bekerja secara efektif dengan memberikan hukuman terhadap pelanggaran aturan tersebut.

Robert L.Mathis dan John H.Jackson menjelaskan bahwa terdapat dua pendekatan pada disiplin, yakni: pendekatan disiplin positif dan pendekatan disiplin progresif.²⁶⁴

Pendekatan disiplin positif bergantung pada filosofi bahwa pelanggaran adalah tindakan yang biasanya dapat dikoreksi secara konstruktif tanpa hukuman. Dalam pendekatan ini, para manajer berfokus pada pencarian fakta dan bimbingan untuk

²⁶² M.T. Miklave dan J.A. Trafimon. *Measuring Discipline*. Workforce. September 2000. hlm.124-126, dalam Robert L.Mathis dan John H.Jackson. *Op.cit.* hlm. 511.

²⁶³ Pandangan Robert L.Mathis dan John H.Jackson, dalam *Ibid.* hlm. 511.

²⁶⁴ *Ibid.* hlm. 512-514.

mendorong perilaku yang diinginkan, daripada menggunakan hukuman untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan. Berikut ini empat langkah menuju disiplin positif:

- a. Konseling, yakni supervisor meningkatkan kesadaran karyawan akan kebijakan dan peraturan organisasional melalui percakapan.
- b. Dokumentasi tertulis, yakni karyawan dan supervisor mengembangkan solusi-solusi yang didokumentasikan secara tertulis untuk mencegah masalah-masalah yang lebih lanjut.
- c. Peringatan terakhir, yakni konferensi peringatan terakhir dimana supervisor menekankan pentingnya pengoreksian tindakan yang tidak pantas kepada karyawan. Ada pula yang memberi satu hari libur bagi karyawan untuk mengembangkan rencana tegas dan tertulis guna memperbaiki perilaku-perilaku yang menyusahkan.
- d. Pemberhentian, dilakukan apabila karyawan gagal untuk mengikuti rencana tindakan yang dikembangkan dan tetap ada masalah yang lebih lanjut.

Keunggulan dari pendekatan disiplin yang positif adalah berfokus pada penyelesaian masalah, akan tetapi kesulitan yang paling besar adalah jumlah pelatihan yang dibutuhkan oleh para supervisor dan manajer untuk menjadi konselor-konselor efektif dan membutuhkan lebih banyak waktu, daripada pendekatan disiplin progresif.

Pendekatan disiplin progresif menggabungkan serangkaian langkah, dimana setiap langkah menjadi lebih keras secara progresif dan dirancang untuk mengubah perilaku karyawan yang tidak pantas. Dalam suatu sistem progresif yang umum, sebagian besar prosedur disiplin progresif menggunakan teguran-teguran verbal, teguran tertulis, dan penskoran sebelum pemecatan. Penskoran mengirimkan pesan

yang kuat kepada seorang karyawan bahwa perilaku pekerjaan yang tidak diinginkan harus diubah, atau mungkin sekali akan terjadi pemberhentian. Tidak semua langkah dalam prosedur disiplin progresif dituruti dalam setiap kasus. Beberapa pelanggaran yang serius dibebaskan prosedur progresif dan mungkin berakhir pada pemberhentian dengan segera.

Robert Bacal berpandangan bahwa disiplin harus dilakukan secara bertahap. Menurut Robert Bacal, mendisiplinkan karyawan bukan berarti menghukum karyawan, tetapi merupakan proses untuk menjaga agar karyawan tetap bertanggung jawab terhadap tindakannya dengan menerapkan konsekuensi, seperti percobaan, penurunan pangkat, atau skorsing secara bertahap sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan.²⁶⁵

Dalam hal sistem penegakan disiplin, terdapat model “Peraturan Kompor Panas” yang telah dikenal bertahun-tahun untuk mengajari para supervisor tentang disiplin melalui analogi untuk membantu mengingat dasar-dasar disiplin. Dalam model “Peraturan Kompor Panas”, disiplin yang baik bagaikan kompor panas, karena:²⁶⁶

1. Memberikan sebuah peringatan. Sebuah kompor panas mengirimkan peringatan karena Anda merasakan panasnya dan Anda tahu apabila Anda menyentuhnya Anda akan mendapatkan luka bakar. Para karyawan juga membutuhkan peringatan sebelum terjadi disiplin.
2. Konsisten. Sebuah kompor panas selalu membakar. Disiplin yang baik menyelesaikan pelanggaran yang sama dibawah keadaan yang sama setiap kali ia muncul.

²⁶⁵ Pandangan Robert Bacal, dalam A.A.Anwar Prabu Mangkunegara. Op.cit. hlm.23.

²⁶⁶ Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm. 515.

3. Terjadi dengan cepat. Kompur panas membakar dengan cepat apabila disentuh. Semakin lama jeda setelah terjadinya pelanggaran disiplin, semakin tidak efektif dalam mengubah perilaku.
4. Tidak personal. Kompur panas membakar setiap orang yang menyentuhnya. Disiplin yang baik tidak emosional atau sembarangan, dan memberikan pengaruh yang sama terhadap setiap pelanggar.

Tingkat terakhir dalam proses disipliner adalah pemberhentian. Seorang manajer mungkin merasa bersalah ketika memecat karyawan, dan terkadang rasa bersalah ini dapat dibenarkan. Apabila seorang karyawan gagal, mungkin karena manajer tersebut gagal menciptakan lingkungan kerja yang layak. Mungkin karyawan itu tidak mendapatkan pelatihan yang memadai, atau mungkin manajemen lalai membentuk kebijakan-kebijakan yang efektif. Para manajer bertanggung jawab atas karyawan mereka, dan pada suatu tingkatan tertentu, mereka sama-sama menanggung kesalahan atas kegagalan tersebut. Baik pendekatan disiplin yang positif maupun yang progresif sudah nyata memberikan peringatan kepada para karyawan.²⁶⁷

Dalam teori paksaan dijelaskan bahwa kepatuhan seseorang terhadap hukum dipaksakan oleh sanksi, sedangkan dalam teori persetujuan dijelaskan bahwa kepatuhan seseorang terhadap hukum diberikan atas dasar persetujuan oleh masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan untuk mereka.²⁶⁸

Menurut Peter Mahmud Marzuki²⁶⁹ bagi kaum positivisme, unsur paksaan dikaitkan dengan pengertian tentang hierarki perintah secara formal. Positivisme

²⁶⁷ Ibid. hlm. 514.

²⁶⁸ Pandangan Schuyt, dalam Satjipto Rahardjo. 2000. Ilmu Hukum. Cet.ke-5. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm155.

²⁶⁹ Peter Mahmud Marzuki. Op.cit. hlm.73-77.

memandang hukum sebagai perintah dan menempatkan sanksi sebagai sesuatu yang memang melekat pada hukum. Pandangan ini juga dianut oleh Hart yang berpangkal pada pemikiran empiris-positivisme, bahwa salah satu karakter hukum adalah perintah yang dibuat oleh supremasi dan kekuasaan yang mempunyai kekuasaan itu bersifat merdeka artinya tidak tunduk pada *a general habit of disobedience*. Oleh Hart dikatakan bahwa dimana pun ada sistem hukum, pasti ada orang-orang atau lembaga-lembaga tertentu yang menerbitkan perintah yang didukung dengan ancaman. Tidak dapat dibantah bahwa ancaman memang menunjang ketaatan, bahkan jika dilakukan perhitungan statistik.

Hal tersebut berbeda dengan pandangan van Apeldoorn yang menyatakan bahwa sanksi bukanlah elemen esensial dalam hukum, melainkan elemen tambahan. Menurut van Apeldoorn, hukum suatu negara dalam banyak hal merupakan penguatan dari asas-asas dan norma-norma agama, moral, dan sosial yang didukung kesadaran masyarakat.²⁷⁰

Beberapa pihak percaya bahwa pada saat sekarang, pengenaan hukuman/sanksi merupakan cara yang paling efektif dan efisien untuk mengubah perilaku, dari hal yang buruk ke arah yang lebih baik.²⁷¹

Menurut J. Winardi, terdapat studi yang menunjukkan bahwa penghukuman yang diterapkan kepada para karyawan karena prestasi mereka buruk, justru menyebabkan kinerja mereka meningkat, tanpa adanya dampak penting atas kepuasan mereka. Tetapi, penghukuman yang dirasakan sebagai tindakan yang

²⁷⁰ Ibid. hlm. 77-78.

²⁷¹ Agus Dwiyanto, dkk. Op.cit. hlm. 214.

bersifat arbitrer dan “semau gue” justru menyebabkan kepuasan menyusut dan kinerja turut pula berkurang.²⁷²

Hukuman sebaiknya berfokus pada respon spesifik, tidak pada pola perilaku umum. Semakin sedikit hukuman impersonal (tidak pada pribadi tertentu) semakin sedikit seseorang yang dihukum mengalami akibat emosional yang tidak diinginkan dan ketegangan hubungan dengan pimpinan menjadi permanen. Meskipun hukuman kontroversial, hukuman dapat menjadi efektif kalau pimpinan memperhatikan waktu, intensitas, jadwal, klarifikasi alasan, dan impersonal. Hukuman/sanksi menjadi efektif bila dilakukan secara terus-menerus atau hukuman harus konsisten. Pimpinan sebaiknya menerapkan sistem sanksi yang sama untuk setiap karyawan dengan kesalahan yang sama atau yang menunjukkan perilaku yang tidak diinginkan.²⁷³

Disiplin yang efektif harus diarahkan pada perilaku, bukan pada karyawan secara pribadi, karena maksud dari disiplin adalah memperbaiki kinerja. Disiplin dapat dihubungkan secara positif dengan kinerja, yang mengejutkan orang-orang merasa bahwa disiplin hanya berhubungan dengan perilaku. Keadilan distributif dan prosedural²⁷⁴ menyarankan bahwa apabila seorang manajer menoleransi perilaku yang tidak dapat diterima, kelompok tersebut mungkin merasa tersinggung terhadap ketidakadilan tersebut.²⁷⁵

²⁷² J.Winardi, Op.cit. hlm.153.

²⁷³ Michael Domjan dan Barbara Burkhard. 1982. *The Principles of Learning and Behavior*. California: Brooks/Cole, dalam Agus Dwiyanto, dkk. Op.cit. hlm. 214.

²⁷⁴ Robert L.Mathis dan John H.Jackson. Op.cit. hlm. 514: memandang keadilan distributif adalah keadilan yang dirasakan dalam distribusi hasil, yang menguji bagaimana imbalan berhubungan dengan kinerja, sedangkan keadilan prosedural adalah keadilan yang dirasakan dari proses untuk membuat keputusan mengenai para karyawan.

²⁷⁵ Ibid.

Menurut penulis, konsep Aristoteles mengenai keadilan korektif sebagaimana telah dibahas sebelumnya, sangat relevan dengan hasil yang hendak dicapai dalam sistem penegakan disiplin.

Dengan demikian, menurut penulis, sistem penegakan disiplin adalah sistem aturan yang mengatur perilaku atau kegiatan dalam bentuk instruksi yang dimaksudkan sebagai pelatihan yang mengoreksi perilaku untuk menciptakan kondisi teratur atau pola perilaku dalam bekerja secara efektif dengan memberikan hukuman terhadap pelanggaran aturan tersebut. Ada dua aspek yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu sistem penegakan disiplin telah sejalan dengan prinsip *merit system*. Pertama, aspek sanksi disipliner dapat digunakan untuk menilai apakah penegakan disiplin mengatur hukuman yang berimplikasi terhadap remunerasi yang setimpal atas pelanggaran-pelanggaran tertentu, dan kedua, aspek prosedur korektif dapat digunakan dalam menilai apakah penegakan disiplin yang berimplikasi terhadap remunerasi bersifat progresif terhadap pelanggaran kedisiplinan individu agar terkoreksi dan berubah menjadi lebih baik.

D. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, dalam Pembukaan pada Alenia keempat dan dalam Pasal 1 ayat (3) mengimplikasikan dianutnya konsepsi negara hukum kesejahteraan dalam penyelenggaraan Negara Indonesia.

Dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan, negara bertujuan untuk mewujudkan keamanan, ketertiban, dan kesejahteraan rakyat. Di mana dalam upaya mencapai tujuan tersebut, negara hukum kesejahteraan menjalankan fungsi sebagai penyedia dan pengatur dengan menggunakan birokrasi sebagai mesin negara.

Namun demikian, dalam kenyataannya birokrasi sebagai mesin negara belum berfungsi sebagaimana mestinya. Berbagai aspek menghambat terwujudnya birokrasi yang ideal.

Reformasi birokrasi merupakan jawaban terhadap keberadaan hambatan tersebut. Bentuk reformasi birokrasi yang paling utama adalah sistem penataan PNS, yang berdasarkan prinsip merit system mencakup tiga hal yang sangat penting, yakni peraturan sistem rekrutmen, remunerasi, dan penegakan disiplin PNS.

Peraturan sistem penataan PNS yang sejalan dengan prinsip *merit system* memberikan kesempatan yang sama (kesetaraan) bagi setiap orang untuk mengikuti rekrutmen dan menyeleksi orang-orang berkualitas sesuai kebutuhan. Peraturan sistem remunerasi memberikan penggajian yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup dan memberikan penggajian yang sesuai dengan tanggung jawab dan hasil kerja sehingga mendorong kinerja yang optimal. Peraturan sistem penegakan disiplin yang berimplikasi terhadap remunerasi mampu menjamin kedisiplinan PNS.

Peraturan sistem rekrutmen, remunerasi, dan penegakan disiplin, dimaksudkan untuk menjalankan fungsi hukum sebagai sarana *social engineering*, yakni hanya mengangkat PNS yang berkualitas, mendorong kinerja dan kedisiplinan PNS untuk mendorong optimalisasi profesionalisme PNS.

Berlandaskan konstruksi pemikiran tersebut, dibangun variabel dan sub variabel yang menjadi dasar untuk mengumpulkan data guna menjawab rumusan masalah, mencapai tujuan penelitian, dan kegunaan penelitian.

Sistem penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi merupakan variabel yang hendak digambarkan dan dijelaskan melalui sub variabel peraturan sistem

rekrutmen PNS, peraturan sistem remunerasi PNS, dan peraturan sistem penegakan disiplin PNS.

Sub variabel peraturan sistem rekrutmen PNS digambarkan dan dijelaskan melalui indikator persyaratan kualifikasi dan model seleksi. Persyaratan kualifikasi digunakan untuk mengetahui ada-tidaknya kesetaraan dalam rekrutmen, sedangkan indikator model seleksi digunakan untuk mengetahui apakah digunakan jenis tes/ujian yang mampu menyeleksi para pelamar yang berkualitas sesuai kebutuhan pemerintah.

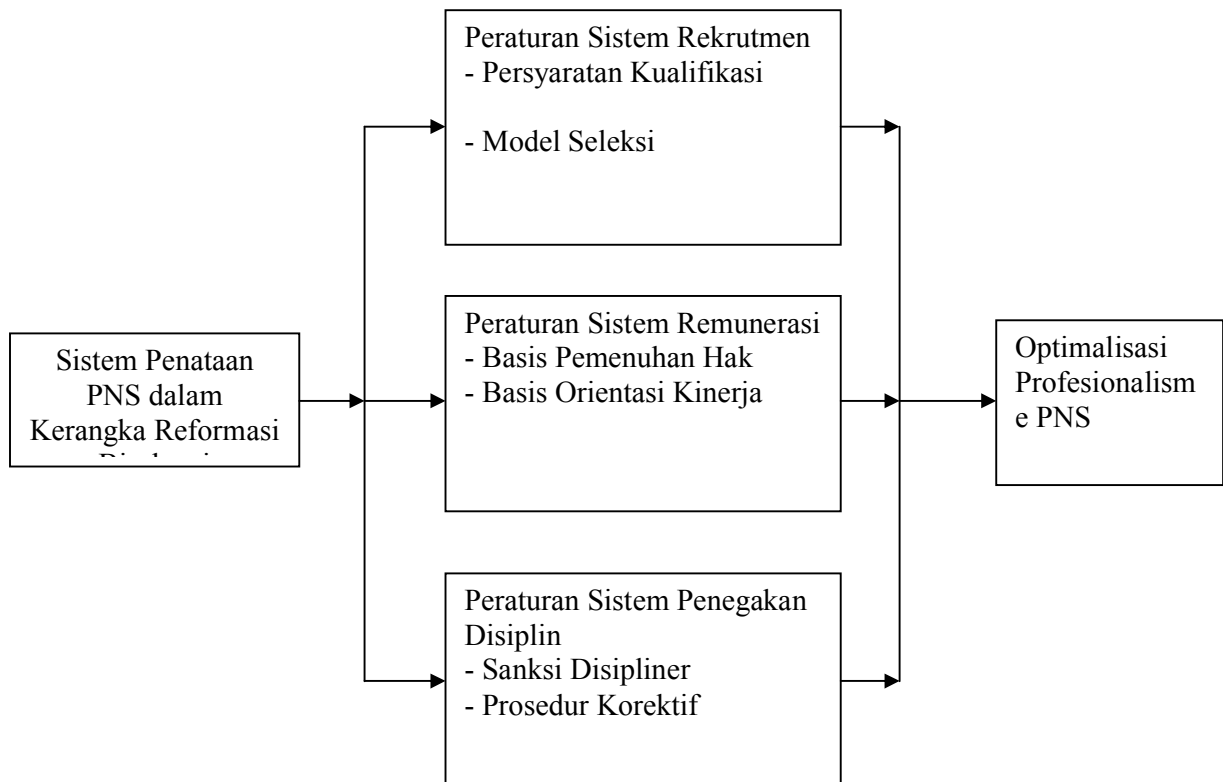
Sub variabel peraturan sistem remunerasi PNS digambarkan dan dijelaskan melalui indikator basis pemenuhan hak dan basis orientasi kinerja. Basis pemenuhan hak digunakan untuk mengetahui kecukupan penggajian dalam memenuhi kebutuhan hidup PNS, sedangkan basis orientasi kinerja basis digunakan untuk mengetahui apakah penggajian mendorong optimalisasi kinerja PNS.

Sub variabel peraturan sistem penegakan disiplin PNS digambarkan dan dijelaskan dengan indikator sanksi disipliner dan prosedur korektif yang berimplikasi terhadap remunerasi dalam menjamin kedisiplinan PNS. Sanksi disipliner digunakan untuk mengetahui apakah telah ditetapkan jenis-jenis tindakan korektif yang sesuai/setimpal dengan pelanggaran, sedangkan prosedur korektif digunakan untuk mengetahui apakah telah ditetapkan prosedur yang progresif dalam arti segera dan bertahap dalam pengenaan hukuman guna memungkinkan pelanggar untuk mendisiplinkan diri.

Adapun variabel optimalisasi profesionalisme PNS merupakan variabel yang hendak diwujudkan oleh variabel sistem penataan PNS.

Kerangka pemikiran ini secara sederhana digambarkan dalam bentuk diagram kerangka pikir, sebagai berikut:

Diagram Kerangka Pikir



E. Definisi Operasional Variabel

Penelitian ini menggunakan definisi operasional variabel, sebagai berikut:

1. Reformasi birokrasi adalah gerakan untuk melakukan perubahan dalam birokrasi untuk membentuk birokrasi menjadi lebih baik dengan melakukan koreksi terhadap kondisi birokrasi yang buruk melalui metode atau tindakan yang lebih baik.

2. Sistem penataan PNS dalam kerangka reformasi birokrasi adalah bentuk pengaturan oleh hukum moderen yang rasional dan berlaku sama terhadap PNS untuk menyelesaikan suatu permasalahan birokrasi dalam mencapai tujuan negara, dimana terdapat peraturan sistem rekrutmen, sistem remunerasi, dan sistem penegakan disiplin PNS, yang sejalan dengan prinsip *merit system*, teori keadilan distributif, dan teori keadilan korektif.
3. Peraturan sistem rekrutmen PNS adalah bentuk pengaturan terhadap proses menemukan calon-calon berkualitas dari sejumlah calon-calon dalam jumlah yang cukup, untuk mengisi jabatan kepegawaian negeri sipil yang lowong pada saat sekarang atau kebutuhan di masa depan, baik sebagai CPNS maupun pejabat struktural.
4. Persyaratan kualifikasi adalah kriteria yang diberlakukan dalam seleksi pengisian jabatan kepegawaian negeri untuk memberikan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi para kandidat.
5. Model seleksi adalah cara yang digunakan untuk menyeleksi pelamar yang berkualifikasi dan berkompeten dalam pengisian jabatan kepegawaian negeri sipil.
6. Peraturan sistem remunerasi PNS adalah bentuk pengaturan hukum terhadap cara penggajian kepada PNS atas pekerjaannya.
7. Basis pemenuhan hak adalah bentuk penggajian diberikan dengan pertimbangan pemenuhan kebutuhan kesejahteraan PNS atas pekerjaannya.
8. Basis orientasi kinerja adalah bentuk penggajian diberikan dengan pertimbangan mendorong kinerja optimal PNS.
9. Peraturan sistem penegakan disiplin PNS adalah bentuk pengaturan hukum terhadap perilaku PNS yang dimaksudkan sebagai pelatihan yang mengoreksi

perilaku untuk menjamin kedisiplinan dengan memberikan hukuman yang berimplikasi remunerasi atas pelanggaran aturan kedisiplinan.

10. Sanksi disipliner adalah bentuk tindakan koreksi terhadap suatu perilaku PNS untuk melatih pelanggar kedisiplinan dalam memperbaiki diri dengan memberikan hukuman yang berimplikasi terhadap remunerasi yang setimpal terhadap suatu pelanggaran.
11. Prosedur korektif adalah bentuk tahapan koreksi dan kesegeraan tindakan koreksi yang bersifat progresif yang dikenakan terhadap suatu perilaku PNS untuk melatih pelanggar dalam memperbaiki diri dengan memberikan hukuman yang berimplikasi terhadap remunerasi atas suatu pelanggaran.
12. Optimalisasi profesionalisme PNS adalah wujud pencapaian atas keberadaan PNS yang berkualitas, peningkatan optimal kinerja PNS, dan jaminan kedisiplinan PNS.