

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam kerangka negara hukum modern, birokrasi memegang peranan vital sebagai mesin penggerak roda pemerintahan yang menghubungkan kebijakan politik negara dengan pelayanan publik.¹ Konsepsi ini di Indonesia diterjemahkan melalui penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN). Sistem merit yang menekankan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, atau agama bukan sekadar instrumen administratif, melainkan amanat konstitusional untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum menuntut adanya kepastian hukum dalam pengelolaan birokrasi agar terhindar dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).²

Menurut kajian Hukum Tata Negara modern, istilah kelembagaan independen merujuk pada lembaga yang dibentuk oleh konstitusi atau undang-undang untuk menjalankan fungsi tertentu secara bebas dari campur tangan cabang kekuasaan negara lainnya. Lembaga-lembaga ini kerap dikenal sebagai lembaga negara penunjang, karena berperan membantu fungsi utama cabang kekuasaan negara

¹ Syamsuddin Radjab, *Konfigurasi Politik Dan Penegakan Hukum Di Indonesia* (Nagamedia, 2013).Hlm. 45.

² Edwar Juliartha et al., “Sosialisasi Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) Kepada ASN Jabatan Fungsional Analis SDM Provinsi Sumatera Selatan,” *Jurnal Pengabdian Pasca Unisti (JURDIANPASTI)* 2, no. 2 (August 30, 2024): 119–28.

tanpa sepenuhnya berada di bawah hierarki salah satunya. Jimly Asshiddiqie mengkategorikan lembaga negara independen sebagai bagian dari “lembaga negara penunjang” yang muncul seiring dengan berkembangnya kebutuhan pengaturan dan pengawasan di bidang-bidang teknis dan kompleks yang menuntut derajat imparialitas tinggi, seperti pemilu, persaingan usaha, perbankan, jasa keuangan, dan pemberantasan korupsi.³ Namun, fakta hukum menunjukkan bahwa perjalanan penegakan sistem merit di Indonesia mengalami pasang surut yang dinamis. Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN telah meletakkan fondasi pengawasan eksternal melalui pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga non-struktural yang mandiri.⁴ Keberadaan KASN dimaksudkan untuk menjamin netralitas ASN dari intervensi politik, mengingat tingginya potensi politisasi birokrasi, terutama dalam momen pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sayangnya, lanskap hukum ini berubah drastis dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.⁵ Regulasi terbaru ini secara implisit dan eksplisit membubarkan KASN dan mengembalikan fungsi pengawasan sistem merit ke tangan pemerintah (eksekutif). Yakni, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Perubahan desain kelembagaan dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 tersebut memicu perdebatan hukum dan akademik yang serius. Mengembalikan pengawasan sistem merit sepenuhnya kepada eksekutif menciptakan potensi

³ Muhammad Helmi Fahrozi, “Kajian Terhadap Tujuan Filosofis Dan Realitas Lembaga Negara Independen Di Indonesia,” *Veritas Et Justitia* 10, No. 2 (December 29, 2024): 411–33.

⁴ “Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” (2014).

⁵ “Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara” (n.d.).

konflik kepentingan.⁶ Dalam teori ketatanegaraan sulit bagi eksekutif untuk mengawasi dirinya sendiri secara objektif, terutama ketika jabatan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di daerah sering kali dijabat oleh figur politik. Ketiadaan lembaga pengawas independen menciptakan kekosongan mekanisme *checks and balances* dalam manajemen ASN. Fenomena "jual beli jabatan" dan mobilisasi ASN untuk kepentingan politik praktis menjadi ancaman nyata yang mencederai prinsip meritokrasi. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* (keinginan mewujudkan birokrasi berkelas dunia) dengan *das sein* (penghapusan lembaga pengawas independen). Merespons degradasi independensi pengawasan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 121/PUU-XXII/2024 telah memberikan tafsir konstitusional baru yang fundamental.⁷ Putusan ini menjadi fakta hukum terpenting dalam penelitian ini. Dalam putusan tersebut, Mahkamah pada intinya menegaskan kembali pentingnya independensi dalam pengawasan sistem merit untuk menjaga netralitas ASN sesuai amanat konstitusi. Putusan MK ini tidak hanya membatalkan norma yang melemahkan pengawasan, tetapi juga mengisyaratkan perlunya desain kelembagaan yang memiliki derajat independensi tertentu terlepas dari intervensi eksekutif murni.

Putusan ini mengubah kembali peta hukum tata negara terkait manajemen ASN, menuntut pembentuk undang-undang untuk merekonstruksi wadah pengawasan yang tidak lagi sentralistik di bawah kementerian semata. Sejumlah penelitian terdahulu telah banyak mengkaji mengenai sistem merit. Sementara itu

⁶“Menggagas Kembali Lembaga Pengawas Independen Sistem Merit ASN Pasca Putusan MK No. 121/2024”

⁷ “PUTUSAN MK Nomor 121/PUU-XXII/2024”

kajian pasca UU 20 tahun 2023 yang dilakukan oleh beberapa sarjana hukum administrasi negara lebih banyak berfokus pada kritik terhadap penghapusan KASN dan dampak sosiologisnya terhadap netralitas birokrasi. Namun, belum banyak literatur yang secara spesifik membahas desain konstitusional kelembagaan independen pasca lahirnya Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024. Kebanyakan kajian masih berkutat pada "mengapa KASN dibubarkan", namun belum menjawab "bagaimana bentuk lembaga pengawas yang ideal dan konstitusional" setelah adanya mandat baru dari Mahkamah Konstitusi tersebut.

Di sinilah letak orisinalitas dan urgensi penelitian ini. Penelitian ini tidak lagi berdebat mengenai perlu atau tidaknya pengawasan, melainkan melangkah lebih jauh untuk merumuskan format kelembagaan (*institutional design*) yang paling tepat. Apakah lembaga tersebut harus berbentuk *state auxiliary organ* yang benar-benar terpisah atau model *quasi-independent* yang terintegrasi namun memiliki otonomi fungsional? Penelitian ini akan menggunakan teori kelembagaan untuk membedah implikasi hukum dari Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024. Hal ini penting untuk memberikan landasan akademik bagi pembentukan regulasi turunan atau revisi undang-undang di masa depan, guna memastikan sistem merit tidak sekadar menjadi jargon di atas kertas, melainkan terlindungi oleh benteng institusional yang kokoh.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, fakta hukum berupa perubahan regulasi, serta adanya tafsir konstitusional terbaru melalui putusan pengadilan yang belum dielaborasi secara tuntas dalam penelitian-penelitian sebelumnya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum normatif dengan judul "Desain

Kelembagaan Independen Pengawas Sistem Merit ASN (Studi Putusan MK Nomor 121/PUU-XXII/2024)" guna menjawab isu hukum yang dirumuskan sebagai berikut.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun kesesuaian berdasarkan latar belakang hingga rumusan masalah yang telah dipaparkan maka rumusan mengenai tujuan dari penelitian ini yaitu Bagaimana desain kelembagaan independen pengawas sistem merit ASN?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan tugas kewenangan serta desain kelembagaan independen pengawas sistem merit Aparatur Sipil Negara (ASN) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024.

1.4. Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan keuntungan baik dalam aspek teori maupun praktik.⁸ Dari segi teoritis, hasil studi diharapkan dapat berkontribusi pada kemajuan ilmu hukum dengan menambah konsep dan teori yang relevan terhadap isu yang sedang dianalisis, sesuai dengan penjelasan dalam referensi metodologi penelitian hukum bahwa keuntungan teoritis ditujukan untuk

⁸ Ma Dr. Ubaid Ridlo, *Metode Penelitian Studi Kasus: Teori Dan Praktik* (Publica Indonesia Utama, 2023).Hlm 76.

perkembangan ilmu hukum itu sendiri. Dalam hal praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna bagi para pembuat kebijakan, penegak hukum, serta pihak-pihak lain yang relevan dalam menyelesaikan masalah di lapangan, sesuai dengan pandangan metodologis bahwa manfaat praktis berkaitan dengan penerapan hasil penelitian untuk mengatasi masalah yang ada dan merumuskan rekomendasi tindakan.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.⁹ Melalui pendalaman konsep kelembagaan negara independen dalam kerangka pengawasan sistem merit ASN. Penelitian ini memperkaya kajian tentang desain organ negara yang bersifat mandiri, terutama terkait kedudukan, kewenangan, dan hubungan pertanggungjawaban lembaga pengawas sistem merit ASN dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024.

Penelitian ini juga berkontribusi pada pengembangan teori dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan prinsip meritokrasi, *good governance*, *checks and balances*, serta *due process of law* dalam manajemen ASN. Melalui analisis normatif terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait ASN, penelitian ini memberikan penafsiran yang lebih sistematis

⁹ M.H. Weron Murary, S.H., M.H. Aner D. Maisini, S.Kom., S.H., And M.H. Raymond R. Morintosh, S.H., *Hukum Administrasi Negara Teori Dan Implementasi Membangun Pemerintah Yang Efektif* (Pt Media Penerbit Indonesia, 2024).Hlm. 32.

dan komprehensif mengenai penerapan asas sistem merit sebagai perwujudan jaminan persamaan hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, penelitian ini memperkaya diskursus mengenai metode penafsiran konstitusi yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam menguji norma-norma pengelolaan ASN, khususnya terkait reposisi dan redesain kelembagaan pengawas sistem merit. Dengan demikian, hasil penelitian dapat menjadi rujukan akademik dalam pengembangan doktrin mengenai relasi antara kekuasaan eksekutif dan lembaga pengawas independen, serta batas-batas konstitusional dalam pengaturan manajemen ASN yang bebas dari intervensi politik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pembentuk undang-undang dan perancang kebijakan sebagai landasan akademik dalam merumuskan atau merevisi peraturan perundang-undangan terkait kelembagaan pengawas sistem merit ASN pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-XXII/2024. Rekomendasi desain kelembagaan yang dihasilkan dapat menjadi referensi dalam menentukan model kelembagaan yang menjamin independensi, efektivitas, dan akuntabilitas pengawasan sistem merit, baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Bagi praktisi hukum dan aparat penegak hukum (hakim, advokat, pejabat pembina kepegawaian, dan aparat pengawas internal), penelitian ini dapat menjadi pedoman normatif dalam memahami batas kewenangan, standar pengawasan, serta konsekuensi hukum atas pelanggaran sistem merit dalam pengelolaan ASN.

Dengan demikian, hasil penelitian dapat mendukung konsistensi penerapan hukum dalam penyelesaian sengketa atau pelanggaran terkait rekrutmen, promosi, mutasi, dan disiplin ASN. Bagi instansi pemerintah pengelola ASN (seperti Kementerian PANRB, BKN, dan pemerintah daerah) serta lembaga pengawas sistem merit itu sendiri, penelitian ini memberikan masukan konkret mengenai tata hubungan kelembagaan, mekanisme koordinasi, dan standar operasional pengawasan yang selaras dengan putusan Mahkamah Konstitusi dan asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik. Pada akhirnya, penelitian ini juga bermanfaat bagi ASN dan masyarakat luas sebagai dasar penguatan perlindungan hak-hak hukum atas pengelolaan ASN yang profesional, bebas dari praktik nepotisme, politisasi birokrasi, dan bentuk penyalahgunaan kewenangan lainnya.

