

**PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA DALAM  
PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA**

**Skripsi**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**INDRA KUSUMA NASUTION  
1806200417**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengisweb surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK.KP/PT/XI/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahumsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**

**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA  
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, Tanggal 06 Oktober 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : INDRA KUSUMA NASUTION  
**NPM** : 1806200417  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
DALAM PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA

**Dinyatakan** : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Memuaskan  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Administrasi Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. ANDRYAN, S.H., M.H
2. GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H
3. BURHANUDDIN, S.H., M.H

1.

2.

3.





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 191/SK/ BAN-PT/ AKK/P/PT/11/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp (061) 6622400 – 66224567 Fax (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/company/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

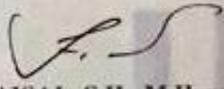
NAMA : INDRA KUSUMA NASUTION  
NPM : 1806200417  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
DALAM PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA  
PENDAFTARAN : 03 September 2023

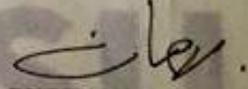
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

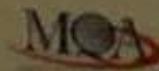
Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

  
BURHANUDDIN, S.H., M.H  
NIDN. 0125055901

Unggul | Cerdas | Terpercaya





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dia menjabar surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/AK/KP/PT/XI/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : INDRA KUSUMA NASUTION  
NPM : 1806200417  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
DALAM PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 08 September 2023

DOSEN PEMBIMBING

BURHANUDDIN, S.H., M.H  
NIDN. 0125055901

UMSU  
Unggul | Cerdas | Terpercaya





**JMSU**

Integritas | Cerdas | Terpercaya

Menyediakan layanan terbaik bagi mahasiswa dan masyarakat

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UNSI: Terakreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1012/SK/BAN-PT/AS/PT/01/2022  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **INDRA KUSUMA NASUTION**  
NPM : **1806200417**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Bagian : **Hukum Acara**  
Judul Skripsi : **PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI  
NEGARA DALAM PEMBINAAN APARATUR  
SIPIIL NEGARA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

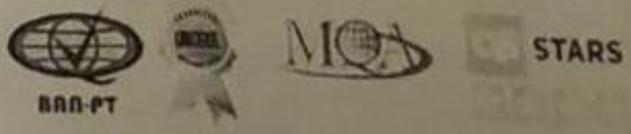
Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2023

Saya yang menyatakan



**INDRA KUSUMA NASUTION**





**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

**NAMA** : INDRA KUSUMA NASUTION  
NPM : 1806200417

**PRODI/BAGIAN** : Hukum/ Hukum Administrasi Negara

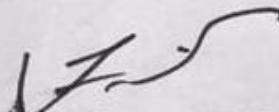
**JUDUL SKRIPSI** : PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
DALAM PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA

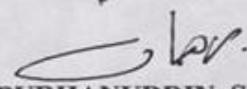
**Pembimbing** : BURHANUDDIN, SH, MH

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
10/06/2023	Diskusikan judul	<i>Jev.</i>
23/06/2023	Seminar proposal.	<i>Jev.</i>
15/07/2023	Perbaiki Bab I (Latar Belakang)	<i>Jev.</i>
30/07/2023	Tujuan Pustaka supaya ditambah	<i>Jev.</i>
10/08/2023	Masukkan Peraturan Perundangan ASK	<i>Jev.</i>
20/08/2023	Supaya ditambah Pembahasan Bab III	<i>Jev.</i>
30/08/2023	Perbaiki Kesimpulan / Saran	<i>Jev.</i>
07/09/2023	Beach Buku	<i>Jev.</i>
	Acc untuk diujikan 08/09/2023	

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING

  
(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

  
(BURHANUDDIN, SH, MH)

**ABSTRAK**  
**PERANAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA DALAM**  
**PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA**

**INDRA KUSUMA NASUTION**  
**NPM. 1806200417**

Penelitian ini bertujuan membahas Peranan Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara, Apabila dilihat dalam Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Terdapat 4 lembaga yang berwenang untuk melakukan pembentukan dan pembinaan ASN yakni : Kementrian, KASN, LAN, dan BKN. Keempat lembaga tersebut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara merupakan lembaga yang diamanahkan untuk melakukan pembinaan terhadap ASN. Sebagai petunjuk pelaksana Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Presiden Republik Indonesia telah menerbitkan Perpres 79 Tahun 2018

Metode Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode kepustakaan dan data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif sehingga mengungkapkan hasil yang diharapkan dan kesimpulan atas permasalahan

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Pengaturan hukum pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh Lembaga Administrasi Negara diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil negara, yang mana Lembaga Administrasi Negara memiliki fungsi untuk melakukan pengembangan, pembinaan, penyelenggaraan, pengkajiasn serta melakukan akreditasi terhadap lembaga pendidikan Aparatur Sipil Negara, dalam rangka menciptakan Aparatur Sipil Negara yang memiliki kualitas yang baik agar mampu melakukan pekerjaannya sebagai pelayan publik. Peran LAN RI sebagai pengembangan profesi Jabatan fungsional analis Kebijakan (JFAK) sangat strategis. Posisi LAN RI sebagai Instansi Pembina JFAK sangat jelas dalam Pasal 5 Permen PAN dan RB Nomor 45 Tahun 2013 tentang JFAK dan Angka Kreditnya. Selain itu juga diperkuat dengan perintah Pasal 44 huruf f UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), LAN bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analis kebijakan publik. Faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara adalah adanya ketimpang tindihan dalam melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara, hal ini karena banyak lembaga negara yang terlibat dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara

**Kata Kunci : Peranan, , Pembinaan, Aparatur Sipil Negara**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	6
2. Faedah .....	6
A. Tujuan Penelitian .....	7
B. Definisi Operasional .....	7
C. Keaslian Penelitian .....	9
D. Metode Penelitian .....	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	11
2. Sifat Penelitian .....	12
3. Sumber data .....	12
4. Alat Pengumpulan Data .....	13
5. Analisis data .....	14
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Yuridis.....	15
B. Tinjauan Umum Tentang. Assesment .....	19
C. Tinjauan tentang Aparatur Sipil Negara.....	23

**BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

- A. Metode Assesment Pada Seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Menurut UU Aparatur Sipil Negara No.5 Tahun 2014..... 27
- B. Implementasi Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama Melalui Asesmen Center Guna Melaksanakan UU Aparatur Sipil Negara No. 5 Tahun 2014..... 47
- C. Faktor Pendorong dan Penghambat Asesmen Seleksi Terbuka Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama..... 66

**BAB IV KESIMPULAN/SARAN**

- A. Kesimpulan ..... 74
- B. Saran ..... 75

**DAFTAR PUSTAKA .....**

## **KATA PENGANTAR**

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Pertama-tama saya ucapkan Puji dan Syukur kepada Allah SWT yang telah memberi Rahmat-Nya dan Rezeki-Nya agar saya dapat menyelesaikan skripsi ini, bahwa yang dapat diketahui Skripsi merupakan salah satu syarat bagi seorang Mahasiswa untuk menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, maka dari itu saya membuat skripsi dengan Judul: Peran Lembaga Administrasi Negara Dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara.

Saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu saya meminta maaf jika ada kekurangan dan kesalahan kata dalam membuat skripsi ini, dan besar harapan saya agar skripsi ini berguna bagi pembaca sehingga dapat menambah wawasan dalam bidang ilmu Hukum yaitu Hukum Acara Pidana. Dengan selesainya skripsi ini tak lupa saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada pihak pihak yang telah memberikan support dan memotivasi saya dalam hal pembuatan skripsi ini antara lainnya:

1. Kepada Orangtua saya yang saya sayangi dan banggakan, Ibunda dan Ayahanda saya mengucapkan ribuan terima kasih telah mendidik dan membimbing saya, serta memberikan doa dan dukungan berupa moril dan materil hingga selesainya skripsi ini dan menyelesaikan kuliah dengan menyandang gelar Sarjana Hukum.

2. Kepada kakak dan adik saya yang saya ucapkan terima kasih banyak telah memberikan doa dan dukungan berupa moril dan materil dalam pembuatan skripsi ini.
3. Kepada Ayahanda Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Prof.Dr.Agussani.,M.AP, atas kesempatan dalam mendorong mahasiswanya untuk menjadi lulusan yang Unggul, Cerdas, dan Terpercaya dan fasilitas yang telah diberikan kepada seluruh Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Kepada Ayahanda Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan dan motivasi yang diberikan semasa saya berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dan juga kepada Wakil Dekan I Ayahanda Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Ibunda Wakil Dekan III Atika Rahmi S.H., M.H.
5. Kepada Ayahanda Burhanuddin S,H.,M.H selaku dosen pembimbing saya, yang telah memberikan waktu dan ilmunya, dan juga telah membimbing dan memotivasi saya dalam proses pembuatan skripsi ini hingga selesai.
6. Kepada seluruh Staff dan Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan membantu dan memotivasi sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Kemudian pihak-pihak lain, kerabat, teman seperjuangan dan lain sebagainya yang tidak bisa disebutkan namanya satu persatu.

Akhir kata saya ucapkan permohonan maaf saya atas kelakuan dan perkataan yang tidak berkenaan dari saya selama berkuliah di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Semoga kelak ilmu yang kita dapat akan bermanfaat untuk kedepannya untuk kita dan orang banyak. Sekali lagi saya ucapkan terima kasih yang sebesar besarnya semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Medan, September 2023  
Hormat saya

**Indra Kusuma Nasution**  
**NPM: 1806200417**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material negara, sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, akan tetapi dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan atau negara.<sup>1</sup>

Pemerintah sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum dengan kedua kedudukan hukum, yaitu sebagai wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan pemerintahan. Sebagai subjek hukum pemerintah dapat melakukan perbuatan hukum yaitu perbuatan yang ada relevansinya dengan hukum atau perbuatan yang dapat menimbulkan akibat hukum.<sup>2</sup>

Adanya pemerintah dianggap menjadi pedal yang menjalankan roda negara agar tujuan negara yang tercantum di dalam Pembukaan Alinea ke 4 UUD 1945, maka dari itu dibutuhkan organ/lembaga yang menjalankan fungsi negara agar tujuan negara tersebut tercapai dan tidak hanya sebatas suatu pernyataan resmi tanpa adanya tindakan nyata.

Secara Konseptual tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual, dengan kata lain lembaga

---

<sup>1</sup> Yusri Munaf. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, Halaman 47

<sup>2</sup> Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia. Halaman 142

itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau biasa disebut dengan istilah *Governmental Process*.<sup>3</sup>

Berdasarkan UUD 1945 terdapat lebih dari 34 lembaga negara, ada yang hanya disebut secara eksplisit dan ada pula yang disebut secara implisit dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945.<sup>4</sup> Salah satu dari sekian banyak lembaga negara yang menjalankan fungsi negara yang diatur diluar UUD 1945 adalah Lembaga Administrasi Negara.

Apabila dilihat dalam Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Terdapat 4 lembaga yang berwenang untuk melakukan pembentukan dan pembinaan ASN yakni :

- 1) Kementrian
- 2) KASN
- 3) LAN
- 4) BKN

Sebagaimana diketahui Lembaga Administrasi Negara merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang awalnya didirikan atas dasar rancangan yang dibuat oleh Panitia Perencanaan Pembentukan Lembaga Pendidikan Tenaga Administrasi Pemerintah Yang dibentuk oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan tugas untuk membuat rencana lengkap dan konkret tentang pembentukan suatu institut bagi pendidikan tenaga

---

<sup>3</sup> Zaki Ulya. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Langsa: Universitas Samudera. Halaman 31

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie. 2006. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI. Halaman 55

administrasi pemerintahan demi hadirnya aparatur pemerintahan yang cakap dan terampil dalam sistem administrasi negara yang sesuai dengan bentuk negara merdeka.<sup>5</sup> Lahirnya lembaga ini diharapkan mampu untuk membentuk tenaga administrasi yang baik mengingat banyak permasalahan yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tanggal 6 Agustus 1957, dan susunan organisasi dan tugas fungsinya diatur dalam Surat Keputusan Perdana Menteri No. 283/P.M./1957. Pendirian LAN didasarkan pada rancangan yang dibuat oleh Panitia Perencanaan Pembentukan Lembaga Pendidikan Tenaga Administrasi Pemerintah yang dibentuk oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan tugas untuk membuat rencana lengkap dan konkret tentang pembentukan suatu institut bagi pendidikan tenaga administrasi pemerintahan demi hadirnya aparatur pemerintah yang cakap dan terampil dalam sistem administrasi negara yang sesuai dengan bentuk negara merdeka.

Kementerian Dalam Negeri ( Kemendagri ) menyebut ada tiga masalah utama terhadap Aparatur Sipil Negara yakni : Sumber Daya Manusia di lingkungan birokrasi. Masalah tersebut yakni kompetensi, komitmen, dan koordinasi atau kolaborasi. Hal itu diungkap Direktur Jenderal (Dirjen) Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Kemudian beberapa hasil survei yang dilakukan oleh lembaga ilmiah, hasil menunjukkan bahwa

---

<sup>5</sup> Lan. <https://lan.go.id/> Diakses Pada Tanggal 19 Mei 2023 Pukul 11.00 Wib

permasalahan mengenai kualitas dan kinerja Aparatur Sipil Negara ini sudah sangat sering diperbincangkan baik dalam media massa maupun oleh para aktivis.

Status Aparatur Sipil Negara sebagai abdi Negara seharusnya memberikan pelayanan dengan baik kepada masyarakat. Namun, seringkali media massa memperlihatkan kinerja para Aparatur Sipil Negara diberbagai daerah di Indonesia melakukan pelanggaran, seperti berada diluar kantor pada saat jam kerja, kualitas pelayanan yang kurang memuaskan dan masih banyak lagi. Demikian pula dengan perilaku ketidakpatuhan Aparatur Sipil Negara, diantaranya adalah masalah pelanggaran terhadap disiplin waktu, disiplin administrasi, dan kompetensi dalam bekerja juga tidak diperhatikan, yang kemudian berujung pada rendahnya produktivitas kerja dan capaian sasaran kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya Sehingga agar mengubah perilaku dan permasalahan yang dialami asn tersebut maka perlu dilakukan upaya pembinaan.

Bahkan baru baru ini banyak viral di media sosial Aparatur Sipil Negara yang kerap kali memamerkan barang barang mewah yang memicu kecemburuan sosial dari kalangan masyarakat lainnya. Sehingga hal ini perlu dilakukan upaya pembinaan agar tidak terjadi kericuhan yang berkelanjutan di masyarakat. Maka dari itu Lembaga Administrasi Negara merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara harus mengambil peran yang tegas.

Keempat lembaga sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tersebut merupakan lembaga yang diamanahkan untuk melakukan pembinaam terhadap ASN. Sebagai petunjuk

pelaksana Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Presiden Republik Indonesia telah menerbitkan Perpres 79 Tahun 2018. Tugas LAN menjadi lebih detail antara lain:

- 1) Meneliti, mengkaji, dan melakukan inovasi manajemen ASN sesuai dengan kebutuhan kebijakan;
- 2) Membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan ASN berbasis kompetensi;
- 3) Merencanakan dan mengawasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan pegawai ASN secara nasional;
- 4) Menyusun standar dan pedoman penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan penjurusan tertentu, serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait;
- 5) Memberikan sertifikasi kelulusan peserta pendidikan dan pelatihan penjurusan;
- 6) Membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analisis kebijakan publik; dan
- 7) Membina jabatan fungsional (JF) di bidang pendidikan dan pelatihan

Berdasarkan pemaparan tersebut perlu dikaji lebih mendalam sampai sejauh mana peranan Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu akan dilakukan penelitian dengan judul “**Peranan Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara**”.

### **1) Rumusan Masalah**

- a) Bagaimana pengaturan hukum pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh Lembaga Administrasi Negara?
- b) Bagaimana peran Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara?
- c) Apa faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara?

### **2) Faedah Penelitian**

- a) Secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat bagi ilmu hukum khususnya konsentrasi Hukum Administrasi Negara, hal ini dikarenakan penelitian ini mengkaji lembaga negara dalam menjalankan perannya dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara.

- b) Secara Praktis

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi pejabat negara khususnya bagi pejabat yang menjalankan tugas di Lembaga Administrasi Negara, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan tidak terjadi timpang tindih wewenang dengan lembaga negara lainnya.

## **B. Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui pengaturan hukum pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh Lembaga Administrasi Negara

- 2) Untuk mengetahui peran Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara
- 3) Untuk mengetahui faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara

### **C. Definisi Operasional**

#### **1) Peran**

Peranan adalah pelaksanaan kewajiban berdasarkan kedudukan.<sup>6</sup>

#### **2) Lembaga Administrasi Negara**

Menurut Pasal 1 Poin 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan Lembaga Administrasi Negara adalah Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan pengkajian dan pendidikan dan pelatihan ASN.

#### **3) Aparatur Sipil Negara**

Menurut Pasal 1 Poin 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara adalah Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan pengkajian dan pendidikan dan pelatihan ASN.

### **D. Keaslian Penelitian**

---

<sup>6</sup> Anonim, "Peranan". <http://repository.uma.ac.id/> diakses tanggal 3 Mei 2021, Pukul 20.00

Penulis memahami penelitian ini bukanlah suatu hal yang baru, namun apabila dilihat dari penelitian hukum, belum banyak penelitian yang membahas tentang Lembaga Administrasi Negara, kebanyakan penelitian membahas dari aspek administrasi, maka dari itu terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan karya penelitian lainnya baik secara substansi atau objek yang diteliti. Penulis sudah melakukan penelusuran pustaka baik secara *online* atau *offline* terhadap beberapa penelitian lainnya yang hampir mendekati pembahasan pada penelitian ini. Penelitian tersebut antara lain:

- 1) Skripsi Agnes Madeline Esti, Nim 14030117140094 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, dengan judul "Analisis Perencanaan Sumber Daya Manusia (*Human Resources Planning*) Pada Lembaga Administrasi Negara di Jakarta". Pada penelitian tersebut hanya membahas dari aspek administrasinya saja dengan mengkaji perencanaan sumber daya manusia pada Lembaga Administrasi Negara, sedangkan pada penelitian ini akan mengkaji dari sudut pandang hukum dengan melihat sampai dimana batasan peran Lembaga Administrasi Negara dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara.
- 2) Skripsi Hardiana, Nim 10561 04835 14 Fakultas Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, dengan judul "Pembinaan Aparatur Sipil Negara Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Gowa" Pada penelitian tersebut dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan disiplin pegawai didasarkan aspek administrasi seperti: kehadiran, taat aturan, tanggungjawab melalui diklat

teknis. Maka penelitian tersebut membahas dari aspek administrasi saja. Sedangkan pada penelitian ini akan mengkaji dari sudut pandang hukum dengan melihat sampai dimana batasan peran Lembaga Administrasi Negara dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka penelitian ini layak dilakukan karena secara substansi tidak ada penelitian yang sama dengan substansi yang akan dibahas pada penelitian ini. Sehingga problematika yang dihadapi Lembaga Administrasi Negara dalam pembentukan Aparatur Sipil Negara dapat segera dapat diatasi melalui penelitian hukum.

## **E. Metode Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang akan dilakukan, penulis menggunakan metode penelitian yang akan diuraikan sebagai berikut:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji dari data yang bersumber dari data pustaka.<sup>7</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang terdiri atas satu variabel atau lebih dari satu variabel namun tidak saling bersinggungan, bersifat deduktif berdasarkan konsep yang bersifat umum yang kemudian diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data,

---

<sup>7</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Penulisan tugas akhir mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.  
Halaman 19

untuk menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.

### 3. Sumber Data

Pada penelitian ini menggunakan beberapa data untuk menjadi rujukan dalam penulisan, yaitu :

- a) Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu pada Al-Qur'an surah Al-Baqarah Ayat 11
- b) Kemudian data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer dalam penelitian ini yakni: Peraturan Perundang-Undangan
  - 2) Bahan hukum sekunder berupa data pendukung penelitian, seperti Jurnal, Hasil penelitian.
  - 3) Bahan hukum tersier berupa bahan non hukum yang relevan dengan pembahasan penelitian.

### 4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan diperoleh dengan cara *offline* dan online, secara offline yaitu: dengan mengumpul data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan (baik di dalam maupun di luar Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) yang berguna sebagai data sekunder yang dibutuhkan dalam proses penelitian

ini. secara *online* yaitu: mengumpul data studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan melalui media internet, seperti jurnal, kamus hukum, putusan pengadilan sebagai data sekunder yang dibutuhkan dalam proses penelitian ini.

## 5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis data kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam lingkungan masyarakat.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, Halaman 105.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Peran**

Peran adalah kelengkapan dari hubungan – hubungan berdasarkan peran yang di miliki oleh orang karena menduduki status-status sosial khusus. Selanjutnya dikatakan bahwa dalam peranan terdapat dua macam harapan, yaitu : harapan–harapan dari masyarakat terhadap pemegang peran atau kewajiban – kewajiban dari pemegang peran, dan harapan–harapan yang dimiliki oleh pemegang peran terhadap masyarakat atau terhadap orang–orang yang berhubungan dengan dalam menjalankan peranannya atau kewajiban-kewajibannya.<sup>9</sup>

Identitas peran, terdapat sikap tertentu dan perilaku aktual yang konsisten dengan sebuah peran dan menimbulkan identitas peran (*role identify*). Orang memiliki kemampuan untuk berganti peran dengan cepat ketika mereka mengenali terjadinya situasi dan tuntutan yang secara jelas membutuhkan perubahan besar.

Peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan ( status ) yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang apabila seseorang melakukan hak – hak dan kewajiban – kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi.

---

<sup>9</sup> H.R.Abdussalam. 2017. *Kriminologi*. Jakarta: Restu Agung. Halaman. 23

Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran yang dimainkan hakekatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan atau diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah akan mempunyai peran yang sama.

## **B. Lembaga Administrasi Negara**

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain. Untuk memahami istilah organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ.<sup>10</sup>

Istilah lembaga negara itu sendiri hampir tidak dapat ditemukan dalam berbagai konstitusi yang berlaku di Indonesia. Konstitusi RIS menggunakan istilah *alat-alat perlengkapan federal*. Di dalam Bab III Konstitusi RIS disebut bahwa alat-alat perlengkapan federal RIS terdiri atas Presiden, menteri-menteri,

---

<sup>10</sup> Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara*. Surakarta: FH Sebelas Maret.  
Halaman 1

Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. UUDS 1950 menggunakan istilah alat-alat perlengkapan negara. Hal ini terlihat dalam Pasal 44 UUDS 1950 yang menyebut alat-alat perlengkapan negara terdiri atas Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.<sup>11</sup>

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menyebut istilah lembaga negara, sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memakai istilah lembaga negara. Istilah yang muncul adalah "badan", misal dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, "badan" dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian halnya dalam Pasal 24 UUD 1945 menyebut "badan" untuk "badan kehakiman". Istilah lembaga negara justru muncul dan banyak dijumpai dalam berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan

---

<sup>11</sup> Halaman 2

Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>12</sup>

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai :<sup>13</sup>

- 1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu);
- 2) bentuk asli (rupa, wujud);
- 3) acuan, ikatan;
- 4) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan
- 5) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur

Kepustakaan Indonesia, lembaga negara digunakan dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya istilah organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, namun maknanya sama. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda disebut *staat organen*. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat

---

<sup>12</sup> Halaman 3

<sup>13</sup> Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: Pustaka Prima.

istilah lembaga pemerintah yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif.<sup>14</sup>

Kamus istilah hukum Fockema Andreae, menerangkan bahwa kata orgaan berarti “alat perlengkapan”. Sedangkan alat perlengkapan berarti “orang” atau “majelis” yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya diterangkan bahwa negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan, yaitu mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang terendah. Para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat perlengkapan. Tetapi, perkataan ini lebih banyak digunakan untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.<sup>15</sup>

Dengan demikian, Fockema Andreae menerangkan pengertian alat perlengkapan negara secara luas dan sempit. Pengertian secara luas maksudnya bahwa alat perlengkapan negara meliputi semua pegawai yang ada dalam negara, dari presiden sampai dengan kepala desa (lurah), baik yang bersifat tunggal maupun kolegial (merupakan suatu badan atau majelis). Alat perlengkapan negara yang bersifat tunggal, misalnya kepala negara, kepala pemerintahan, kepala daerah, dan kepala desa. Sedangkan yang bersifat kolegial, misalnya MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, DPRD, dan lain-lain. Dalam arti sempit, karena terminologi alat perlengkapan negara pada umumnya digunakan untuk badan-badan negara di tingkat pusat dan badan perwakilan

---

<sup>14</sup> Dody Nur Andriyan. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu. Halaman 1-2

<sup>15</sup> *Ibid.*, Halaman 2

(permusyawaratan) rakyat maupun daerah desa. Sedangkan yang bersifat kolegal, misalnya MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, DPRD, dan lain-lain. Dalam arti sempit, karena terminologi alat perlengkapan negara pada umumnya digunakan untuk badan-badan negara di tingkat pusat dan badan perwakilan (permusyawaratan) rakyat maupun daerah.<sup>16</sup>

Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan pun tidak menyebut istilah lembaga negara, sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memakai istilah lembaga negara. Istilah yang muncul adalah badan, misal dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, badan dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian halnya dalam Pasal 24 UUD 1945 menyebut badan untuk badan kehakiman. Istilah lembaga negara justru muncul dan banyak dijumpai dalam berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara Republik Indonesia yang menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara di bawah UUD, sedangkan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, Halaman 2-3

<sup>17</sup> Isharyanto. *Op., Cit* Halaman 1

Menurut Jimly Ashiddiqie 34 lembaga negara tersebut, dapat dibedakan dengan dua segi antara lain:<sup>18</sup>

a) Segi hierarki

Hierarki antar lembaga negara tersebut penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Maka dari itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai yakni: 1. Kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan 2. Kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dilihat dari segi hierarki, 34 lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga lapis, lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, lapis kedua sebagai lembaga negara, lapis ketiga lembaga daerah. Adapun organ konstitusi pada lapis pertama adalah:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah;
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 5) Mahkamah Konstitusi;
- 6) Mahkamah Agung;
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Halaman 7-8

Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD ada pula melalui Undang-Undang.

Lembaga tersebut antara lain:

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi Pemilihan Umum;
- 6) Bank Sentral.

Organ lapis ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, seperti: Komisi Hukum yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Artinya secara hukum hanya atas kebijakan Presiden belaka. Selain itu terdapat pula lembaga daerah yang diatur dalam Bab IV UUD 1945 Tentang Pemerintahan Daerah lembaga tersebut antara lain:

- 1) Pemerintah Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD Provinsi;
- 4) Pemerintah Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) DPRD Kabupaten;
- 7) Pemerintah Daerah Kota;

8) Walikota;

9) DPRD Kota.

Diantara lembaga negara yang tersebut dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga ranah (domain), yaitu (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurszorg*), (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, serta (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan.<sup>19</sup>

Menurut cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).<sup>20</sup>

Demi menjamin penyelenggaraan tugas dalam pemerintahan serta pembangunan yang berdayaguna dan berhasil, lalu untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggungjawab, jujur dan adil. Manajemen

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Halaman 8

<sup>20</sup> *Ibid.*, Halaman 9

pembinaan harus dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang menitikberatkan pada sistem prestasi kerja. Dalam rangka meningkatkan mutu dan kemampuan serta untuk memupuk gairah dalam bekerja, kebijaksanaan manajemen pegawai negeri sipil yang dilaksanakan meliputi penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas SDM Pegawai Negeri Sipil, pemindahan gaji, tunjangan kinerja, pemberhentian, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum. Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, Badan Kepegawaian Negara (BKN) bertugas dan memiliki tanggung jawab terhadap keberhasilan penyelenggaraan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas SDM Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan untuk kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dan memberikan bimbingan teknis pada unit organisasi yang menangani kepegawaian terhadap Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>21</sup>

Konsep administrasi kepegawaian atau *personnel administration* di Amerika Serikat dipergunakan dalam bidang pemerintahan, sedangkan *personnel management* diterapkan dalam bidang bisnis. Di Indonesia ada kecenderungan menggunakan manajemen kepegawaian (*personnel management*) di bidang pemerintahan ataupun di bidang bisnis.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Satrio Wibowo. 2022. *Hukum Kepegawaian*. Tulungagung: Biru Atma Jaya. Halaman 21

<sup>22</sup> Sahya Anggara. 2016. *Administrasi Kepagawaian*. Bandung: CV Pustaka Setia. Halaman 11

Menurut beberapa pakar, administrasi kepegawaian memiliki pengertian sebagai berikut:<sup>23</sup>

- 1) Menurut M. Manullang, administrasi kepegawaian adalah seni dan ilmu perencanaan, pelaksanaan dan pengontrolan tenaga kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, dengan memberikan kepuasan kepada para pekerja.<sup>24</sup>
- 2) Menurut Burhannudin A. Tayibnapi, administrasi kepegawaian sebagai upaya memperoleh pegawai negeri sipil yang loyal kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, cakap, terampil, jujur, dan disiplin dalam melaksanakan pokok pemerintahan dan pembangunan.<sup>25</sup>
- 3) Arifin Abdurrachman mengatakan bahwa administrasi kepegawaian adalah salah satu cabang dari administrasi negara yang berkaitan dengan para pegawai negara<sup>26</sup>.

Salah satu lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara agar menunjang kinerja dan keterampilan Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugasnya adalah Lembaga Administrasi Negara. Sebagaimana diketahui lembaga tersebut memiliki wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang untuk melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, Halaman 12

<sup>24</sup> M.Manullang, *Pengembangan Pegawai*; EDISI, Cet. Ke-8 ; Penerbitan, Jakarta : GhaliaIndonesia, Halaman 34

<sup>25</sup> Burhannudin A. Tayibnapi, 2018, *Administrasi kepegawaian* : suatu tinjauan analitik, Jakarta, Publisher:: Pradnya .Halaman 26

<sup>26</sup> Arifin Abdurrachman, 2017, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, Halaman 55

Sebelumnya dalam agama Islam diajarkan bahwa manusia diberi mandat untuk mengelola bumi, maka dari itu untuk mampu mengelola bumi tentunya harus ada pembinaan terhadap manusia. Hal ini dijelaskan dalam surah Al-Baqarah Ayat 30 yang berbunyi:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾

Artinya: *Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”*

Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tanggal 6 Agustus 1957, dan susunan organisasi dan tugas fungsinya diatur dalam Surat Keputusan Perdana Menteri No. 283/P.M./1957. Pendirian LAN didasarkan pada rancangan yang dibuat oleh Panitia Perencanaan Pembentukan Lembaga Pendidikan Tenaga Administrasi Pemerintah yang dibentuk oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan tugas untuk membuat rencana lengkap dan konkret tentang pembentukan suatu institut bagi pendidikan tenaga administrasi pemerintahan demi hadirnya aparatur

pemerintah yang cakap dan terampil dalam sistem administrasi negara yang sesuai dengan bentuk negara merdeka.

Meski peraturan pembentukannya ada sejak 1957, baru setahun kemudian LAN mulai beroperasi dan melakukan kegiatan, tepatnya sejak 5 Mei 1958 dengan diangkatnya Prajudi Atmosudirjo sebagai Direktur LAN yang pertama. Di era kepemimpinan inilah, muncul tonggak-tonggak prestasi awal, antara lain pembentukan Perguruan Tinggi Kedinasan Ilmu Administrasi Negara (PTDIAN) melalui Keputusan Menteri Pertama RI No. 578/MP/1960 tanggal 24 Desember 1960. LAN juga mulai melakukan kiprah dalam fora internasional sejak masa kepemimpinan pertama ini, yakni melakukan kerjasama internasional dengan Indiana University (AS) untuk akselerasi pengembangan ilmu administrasi di Indonesia.

### **C. Aparatur Sipil Negara**

Pegawai negeri sipil saat ini telah diganti istilahnya dalam Undang-Undang terbaru yaitu Aparatur Sipil Negara. ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup>

Pengertian ASN Menurut Peraturan Perundang-Undangan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur

---

<sup>27</sup> Satrio Wibowo. *Op., Cit* Halaman 15

Sipil Negara (atau disingkat jadi Pegawai ASN) adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pemerintah atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengertian ASN Menurut Para Ahli seperti pendapat A.W. Widjaja Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.<sup>28</sup>

Menurut pendapat Musanef Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>29</sup>

Jabatan-Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) Jabatan ASN terdiri atas: Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

- a) Jabatan Administrasi, yakni sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan

---

<sup>28</sup> A. W Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali. Halaman 113

<sup>29</sup> Rosdakarya Musanef. 2007. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung. Halaman 5

dan pembangunan. Jabatan administrasi terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana.

- 1) Pejabat dalam jabatan administrator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
  - 2) Pejabat dalam jabatan pengawas ialah pejabat yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
  - 3) Pejabat dalam jabatan pelaksana ialah pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- b) Jabatan Fungsional, yakni sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional dan berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN. Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.
- c) Jabatan Pimpinan Tinggi, yakni sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintahan.

Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas:

- a) Jabatan pimpinan tinggi utama meliputi kepala lembaga pemerintah non-kementerian.
- b) Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- c) Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi,
- d) sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap

Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui:

- a) Kepeloporan dalam bidang:
  - 1) keahlian profesional
  - 2) analisis dan rekomendasi kebijakan, dan
  - 3) kepemimpinan manajemen.
- b) Pengembangan kerja sama dengan instansi lain

- c) Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan hukum pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh Lembaga Administrasi Negara**

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa. Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerahdaerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat. Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi PNS harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada pemerintah kota dan pemerintah kabupaten dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Yusri Munaf. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. Riau: Marpoyan Tujuh. Halaman 107

Adapun dasar Hukum dari pegawai Negeri Sipil antara lain ialah :<sup>32</sup>

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian;
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; 4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1966 Tentang Pemberhentian/Pemberhentian Sementara Pegawai Negeri;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>32</sup> Nazarudin Latief, dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: LPPM: Universitas Pakuan. Halaman 102-104

- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Peminda-han dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 12) Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 8 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 494) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 7 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 8 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 950);  
Undang–Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok–Pokok Kepegawaian pada Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan

pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Disamping itu pemerintah juga harus mewujudkan apa yang disebutkan pada Pasal 17 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Untuk itu pemerintah telah melakukan Langkah–Langkah penyusunan standar nama, ikhtisar jabatan dan uraian tugas jabatan sebagai dasar untuk Menyusun klasifikasi dan standar kompetensi jabatan. Oleh karena itu hukum kepegawaian telah mengalami perubahan dan perkembangan yang pesat, sehingga seorang pegawai negeri dapat meniti kariernya bukan hanya dari jabatan structural tapi dapat juga melalui jalur jabatan fungsional dimana jabatan fungsional tersebut terbagi dalam jabatan fungsional umum dan jabatan fungsional khusus.<sup>33</sup>

Pasca reformasi 1998, dasar hukum kepegawaian disempurnakan melalui Undang–Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok–Pokok Kepegawaian, dimana urgensi keberadaan pegawai negeri sudah diakaitkan dengan tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi. Namun transformasi legal framework sebagai pijakan normatif manajemen PNS terlihat masih dilakukan dengan setengah hati, hal ini disebabkan UU Nomor 8 Tahun 1974 yang seharusnya diganti ternyata hanya direvisi secara parsialistik melalui UU Nomor 43 Tahun 1999. Pada Tahun 2014 lahirlah Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dimana substansinya perubahannya lebih

---

<sup>33</sup> Eka Deviani dan Rifka Yudhi. 2022. *Hukum Kepegawaian Historisitas dan Aktualitas Aparatur Sipil Negara (PNS & PPPK)*. Bandar Lampung: Pusaka Media. Halaman 10

komprehensif, dimana tidak lagi digunakan istilah pegawai negeri yang diubah dengan istilah Aparatur Sipil Negara, yang kemudian berimplikasi pula pada pembagian jenis pegawai negeri. Jenis pegawai negeri dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999 dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>34</sup>

Disamping itu terdapat istilah pegawai tidak tetap sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 43 Tahun 1999, atau yang lebih dikenal dengan istilah tenaga honorer ini tidak terdapat lagi dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Hal itu mempertegas pula terbitnya PP Nomor 48 Tahun 2005 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ Tahun 2013 yang secara tegas melarang pengangkatan Tenaga Honorer. Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara dibagi menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).<sup>35</sup>

Dalam definisi PNS telah disebutkan bahwa ia memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam undang-undang. Sudah menjadi ketentuan akan ada hak tapi jika sebuah kewajiban yang menjadi tugas telah dilaksanakan. Hak dan kewajiban PNS sendiri sudah diatur dalam Undang-undang nomor 8 tahun 74 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kewajiban dalam undang-undang nomor 8 kemudian diperjelas lagi pada Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, Halaman 11

<sup>35</sup> *Ibid.*,

Disiplin PNS. PP ini masih berlaku sampai sekarang mengingat belum ada PP baru pelaksanaan UU ASN yang mengatur hal tersebut.<sup>36</sup>

Seorang pegawai negeri mendapat hak atas gaji yang memadai untuk menutupi kebutuhan fisik minimum, tunjangan kesejahteraan, antara lain: tunjangan kesehatan, hak atas cuti dan sehabis masa kerja hak atas pensiun. Sebaliknya seorang pegawai negeri harus melakukan kewajiban-kewajiban, dalam garis besarnya antara lain: Menjalankan tugas sebaik mungkin menurut kemampuan dan kecakapan secara maksimal, Memberikan prestasi kerja yang bernilai sebaik mungkin, Bekerja menurut hukum yang telah ditentukan, Harus menunjukkan kelakuan yang baik dalam masyarakat di luar pekerjaan, baik olehnya sendiri, baik oleh isteri dan anak-anaknya. Menjaga nama baik/reputasi dalam kehidupan kemasyarakatan, Mengutamakan kepentingan jabatan dalam arti kepentingan umum daripada kepentingan pribadi. Harus mempunyai disiplin jabatan, Memegang teguh rahasia jabatan/rahasia negara.<sup>37</sup>

Pegawai negeri yang tidak melakukan kewajibannya dengan baik, akan dikenakan sanksi administratif yang terdiri atas sanksi teringan sampai sanksi terberat, hal ini terlihat dalam aturan perundang-undangan atau dalam Undang-undang Hukum Kepegawaian, yaitu:<sup>38</sup>

- 1) teguran lisan atau tertulis;
- 2) penundaan kenaikan gaji;
- 3) penundaan kenaikan pangkat;

---

<sup>36</sup> Yusri Munaf. *Op.,Cit* Halaman 105

<sup>37</sup> Elidar Sari. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Lhokseumawe: Biena Edukasi. Halaman 80

<sup>38</sup> *Ibid.*, Halaman 80-81

- 4) penggantungan pangkat;
- 5) pemberhentian dengan hormat; dan
- 6) pemberhentian dengan tidak hormat.

Adapun maksud dan tujuan diadakannya peraturan disiplin ini bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yaitu antara lain : <sup>39</sup>

- 1) Maksud disiplin bagi PNS: Untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance), maka PNS sebagai unsur Aparatur Negara diuntut untuk setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah serta bersikap disiplin, jujur, adil, transparan dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.
- 2) Tujuan disiplin bagi PNS:
  - a) Untuk lebih terjaminnya ketertiban dan kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi PNS;
  - b) Mendorong peningkatan kinerja dan perubahan sikap dan perilaku PNS;
  - c) Meningkatkan kedisiplinan PNS;
  - d) Meningkatkan tanggung jawab PNS;
  - e) Mempercepat proses perubahan kearah peningkatan profesionalisme dalam bekerja;

---

<sup>39</sup> Nazaruddin Latief, dkk. *Op.,Cit* Halaman 104-105

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas dalam pemerintahan serta pembangunan yang berdayaguna dan berhasil, lalu untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggungjawab, jujur dan adil. Manajemen pembinaan harus dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang menitikberatkan pada sistem prestasi kerja. Dalam rangka meningkatkan mutu dan kemampuan serta untuk memupuk gairah dalam bekerja, kebijaksanaan manajemen pegawai negeri sipil yang dilaksanakan meliputi penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas SDM Pegawai Negeri Sipil, pemindahan gaji, tunjangan kinerja, pemberhentian, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum.<sup>40</sup>

Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, Badan Kepegawaian Negara (BKN) bertugas dan memiliki tanggung jawab terhadap keberhasilan penyelenggaraan pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mencakup perencanaan, pengembangan kualitas SDM Pegawai Negeri Sipil dan administrasi kepegawaian, pengawasan dan pengendalian, penyelenggaraan dan pemeliharaan informasi kepegawaian, mendukung perumusan kebijaksanaan untuk kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dan memberikan bimbingan teknis pada unit organisasi yang menangani kepegawaian terhadap Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>41</sup>

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil adalah setiap upaya yang dilakukan oleh instansi terhadap seluruh pegawai, baik yang memiliki jabatan structural maupun fungsional agar bisa melakukan tugasnya sesuai dengan harapan instansi yang

---

<sup>40</sup> Satrio Wibowo. 2022. *Hukum Birokrasi*. Tulungagung: Biru Atma Jaya. Halaman 21

<sup>41</sup> *Ibid.*, Halaman 21-22

bersangkutan. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan secara menyeluruh, yaitu pengaturan pembinaan yang berlaku untuk semua Pegawai Negeri Sipil baik Pusat maupun Daerah, untuk menjamin terwujudnya keserasian pembinaan dalam rangka meningkatkan pendayagunaan dan hasilguna yang sebesar-besarnya.<sup>42</sup>

Pada era yang modern, mengglobal, dan berubah teramat cepat ini, penyiapan SDM yang berkualitas menjadi semakin rumit. Tetapi, kerumitan ini sebaiknya kita perlakukan sebagai tantangan yang harus dihadapi, dan bukan halangan yang harus dihindari. Dalam hal ini, secara umum PSDM tengah dan akan menghadapi berbagai tantangan yang harus dihadapi oleh semua praktisi PSDM. Tantangan tersebut antara lain berhubungan dengan standar kualitas, teknologi diklat, status PSDM, dan praktisi PSDM.<sup>43</sup>

### **1. Standar Kualitas**

Standar kualitas di sini mengacu kepada kualitas apa saja yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan SDM yang dimiliki organisasi. Pada jaman sebelum ada ISO (International Standard Organization), kualitas suatu produk ditentukan oleh ukuran-ukuran yang bersifat lokal dan “subyektif”. Kini, standar kualitas produk, jasa, atau proses manajemen lebih ditentukan oleh faktor lain seperti ISO daripada oleh organisasi (misalnya: produsen) itu sendiri. Akibat dari perubahan penentuan standar kualitas ini, maka semua organisasi yang ingin tetap maju dan terdepan, harus mampu mempersiapkan apa saja yang dihasilkannya dalam standar yang ditentukan ini.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, Halaman 22

<sup>43</sup> Rahman Mulyawan. 2015. *Manajemen SDM ASM*. Bandung: Unpad Press. Halaman

Karena itu pula, penyiapan SDM yang berkualitas tidak lagi menjadi sesuatu optional (boleh dilakukan boleh tidak), tetapi menjadi sesuatu yang “obligatory” (wajib dilakukan).<sup>44</sup>

Jaman dulu, Pejabat Indonesia boleh-boleh saja hanya menguasai bahasa Indonesia. Tetapi saat ini, Pejabat yang hanya menguasai bahasa Indonesia dan tidak menguasai bahasa lain (minimal bahasa Inggris) akan sulit diharapkan mampu memimpin organisasi yang berhubungan dengan bangsa asing. Jaman dulu, bangsa Indonesia tidak kesulitan mengeksport suatu produk ke negara lain, dengan standar mutu barang dagangan yang “seadanya”. Kini, barang yang sama tidak akan laku dijual jika tidak disertai sertifikat ISO 9002, misalnya. Ini semua memberi isyarat kepada kita bahwa PSDM saat ini dan di masa depan tidak hanya ditentukan oleh diri kita sendiri, tetapi akan juga ditarik atau didorong oleh faktor-faktor lain di luar diri kita. Tanpa kesadaran semacam ini, SDM Indonesia akan berjalan di tempat (stagnan) dan cenderung berkualitas rendah (medioker).<sup>45</sup>

## **2. Teknologi Diklat**

Kualitas PSDM dipengaruhi oleh berbagai hal antara lain biaya, fasilitas, pengelola, mutu masukan (calon trainee), dan teknologi. Dalam hal yang terakhir ini siapapun yang mengelola PSDM dewasa ini harus makin menyadari bahwa teknologi diklat semakin hari semakin berkembang, baik teknologi perangkat keras maupun perangkat lunaknya. Sejauh yang berhubungan dengan teknologi perangkat keras praktisi PSDM dituntut untuk terus-menerus mencari alternatif-alternatif agar sarana/ prasarana diklat tetap “up-to-date”. Berbagai media

---

<sup>44</sup> *Ibid.*,

<sup>45</sup> *Ibid.*, Halaman 14-15

pembelajaran yang ada saat ini (dari yang paling sederhana seperti Overhead Projector sampai ke Teknologi informasi (Intenet) terus menerus diperbaiki dan ditawarkan di pasaran. Tentu saja praktisi PSDM boleh memilih bersikap statis, dan tetap menggunakan perangkat tradisional dan kuno untuk pelaksanaan diklat-diklat yang ada. Tetapi sikap statis seperti ini (meskipun nampaknya lebih “murah”) akan berdampak jauh terhadap peningkatan kualitas SDM yang dididik. Sungguh naif bila kita menganggap bahwa seorang trainee bisa dilatih secara optimal, bila kita hanya mengandalkan perangkat-perangkat tradisional seperti papan tulis (terutama bila materi diklat yang diajarkan cukup rumit dan memerlukan praktek-praktek psikomotorik). Dalam hal teknologi perangkat lunak, praktisi diklat harus terus-menerus mengikuti perkembangan berbagai hal di bidang teknologi pembelajaran (instructional technology), termasuk program-program pembelajaran, metode dan strategi instruksional, media, termasuk manajemen PSDM itu sendiri.<sup>46</sup>

Saat ini, berbagai program pelatihan bagi pelatih (Training of Trainers) secara rutin telah dilakukan di banyak pusat-pusat diklat di berbagai lembaga (swasta maupun negeri). Kini mulai timbul kesadaran baru, bahwa penguasaan materi diklat saja tidak cukup dimiliki oleh seorang pelatih. Lebih dari itu, pelatih dituntut pula menguasai teknologi penyampaian materi itu kepada Trainee. Lebih dari itu, pelatih harus mampu “mempelajari” Para trainee (tidak hanya “menyampaikan materi” kepada siswa) dalam kondisi yang paling optimal. Semua

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, Halaman 15

ini harus dilakukan semua praktisi PSDM bila mereka berambisi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi PSDM semaksimal mungkin.<sup>47</sup>

### **3. Status Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Status seseorang atau organisasi sangat menentukan apa yang dapat dilakukan terhadap seseorang atau organisasi itu. Sebaliknya, status juga sangat menentukan apa yang dapat dilakukan oleh seseorang atau organisasi tersebut. Jika status atau posisi PSDM di dalam struktur organisasi rendah, maka dapat diduga bahwa PSDM di organisasi tersebut dianggap tidak penting bahkan dilecehkan. Praktisi PSDM nya sendiri tidak memiliki “posisi tawar” yang kuat, suara mereka tidak didengar, jumlah anggaran yang dimiliki kecil, dan malah seringkali menjadi kambing hitam berbagai kegagalan. organisasi. Jika pegawai berbuat salah maka pusat PSDM yang disalahkan, jika perusahaan rugi, pusat PSDM yang dianggap memboroskan anggaran organisasi. Tetapi, jika segalanya berjalan lancar, beres, dan makmur, maka tidak ada yang menganggap bahwa pusat PSDM mempunyai andil dalam kesuksesan itu. Sebaliknya, jika status atau posisi PSDM tinggi di organisasi, maka PSDM ini akan sangat dihormati, sangat berpengaruh terhadap kualitas SDM dan bahkan kualitas organisasi secara keseluruhan. Jika status PSDM ini kuat, maka organisasi hanya menugaskan orang-orang terpilih dan terbaik untuk menjadi personel pusat PSDM, bukan sekedar orang-orang “terbuang”. Jika status PSDM kuat, maka anggaran PSDM akan besar, program-program yang ditawarkan dipilih hanya yang berkualitas dan mempunyai “civil effects” yang jelas, dan tidak mudah bagi pihak luar untuk

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, Halaman 15-16

“mengganggu” program-program yang telah direncanakan dan dilaksanakan. Karena itu, tantangan yang dihadapi praktisi PSDM adalah mencari upaya-upaya agar status dan posisi PSDM menjadi penting di organisasi. Hal ini dipengaruhi oleh visi yang dimiliki oleh para pimpinan di organisasi tersebut. Jika visi mereka terhadap PSDM rendah, maka perlakuan mereka terhadap PSDM juga rendah. Secara ideal, pemimpin yang sukses dan bervisi jauh biasanya tidak pernah memandang rendah terhadap PSDM. Organisasi yang sukses selalu didukung SDM yang berkualitas. Jadi, hanya orang yang cupet pikiran yang beranggapan bahwa organisasi mampu sukses tanpa dukungan SDM yang berkualitas. Dan agar SDM berkualitas, maka pusat PSDM harus kuat dan berkualitas.<sup>48</sup>

#### **4. Praktisi Pengembangan Sumber Daya Manusia**

Tantangan terhadap PSDM sebagian berasal dari diri praktisi PSDM itu sendiri. Secara teknis-profesional, banyak praktisi PSDM yang tidak memiliki kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mengelola PSDM. Sering terjadi, praktisi PSDM bukanlah orang-orang yang dididik secara khusus dalam bidang PSDM atau teknologi diklat. Mereka adalah orang-orang “operasional” yang ditempatkan di pusdiklat dengan dibekali kursus-kursus pendek tentang PSDM. Dalam banyak kasus, orang-orang ini merasa lebih sebagai “orang buangan” daripada staf profesional yang harus melakukan tugas-tugas profesional. Tentu saja PSDM memerlukan praktisi-praktisi yang profesional di bidangnya. Tetapi, persepsi yang salah kaprah terhadap status praktisi PSDM ini berpengaruh langsung terhadap status dan kinerja para praktisi tersebut. Misalnya, para praktisi

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Halaman 16

tersebut cenderung bermotivasi rendah karena hasil karya mereka sering diremehkan.<sup>49</sup>

Mereka jarang dilibatkan dalam pembuatan berbagai keputusan penting yang menyangkut nasib lembaga. Anggaran PSDM cenderung kecil karena unit ini dianggap tidak penting. Ini semua mendorong para praktisi PSDM tersebut bekerja secara asal-asalan dan apatis. Meskipun demikian, keadaan ini berangsur-angsur mulai berubah. Unit PSDM semakin naik posisinya dalam hirarki organigram lembaga. Para personil PSDM mulai diberi pendidikan dan tugas-tugas yang lebih berbobot dan penting. PSDM tidak lagi dianggap sebagai unsur “pengeluaran” yang tidak berguna, tapi diperlakukan sebagai “investasi” yang membawa manfaat, baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Posisi penting inilah yang harus terus-menerus diperjuangkan oleh para praktisi PSDM agar dapat terwujud di lembaga mereka masing-masing.<sup>50</sup>

## **B. Peran Lembaga Administrasi Negara dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara**

Menurut Soerjono Soekanto Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi. Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu

---

<sup>49</sup> *Ibid.*,

<sup>50</sup> *Ibid.*, Halaman 17

rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan atau diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawahakan mempunyai peran yang sama. Peran merupakan tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi di dalam status sosial.<sup>51</sup>

Adapun syarat-syarat peran mencakup tiga hal penting, yaitu :<sup>52</sup>

- 1) Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
- 2) Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- 3) Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu, yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Perpres Nomor 79 Tahun 2018 fungsi Lembaga Administrasi Negara dijelaskan dalam Pasal 4 yang menyatakan:

- 1) Pengembangan standar kualitas pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN;
- 2) Pembinaan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN;
- 3) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN, baik secara sendiri maupun bersama-sama lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya;

---

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Rineka Cipta. Halaman 243

<sup>52</sup> *Ibid*

- 4) Pengkajian terkait dengan kebijakan dan manajemen ASN; dan
- 5) Melakukan akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, baik sendiri maupun bersama lembaga pemerintah lainnya.

Melihat aturan tersebut Lembaga Administrasi Negara berwenang melakukan upaya pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara agar lebih maksimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Perlu diketahui kedudukan pegawai negeri diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2003 yaitu : <sup>53</sup>

- 1) pegawai negeri berkedudukan sebagai unsure aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan.
- 2) dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Dalam masa mendatang manajemen kepegawaian akan dihadapkan pada berbagai tantangan yang tidak ringan. Pertama, sejauh mana sistem kepegawaian mampu bertahan dari tekanan politik. Dalam sistem multipartai yang meyebabkan

---

<sup>53</sup> Jum Anggraini. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Graha Ilmu. Halaman

pemimpin institusi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, berasal dari partai-partai politik, mampukah PNS bersikap netral? Artinya jenjang karier dari PNS telah tersusun rapih, sehingga tidak ada jabatan karier yang akan diisi oleh personil dari suatu partai atau golongan tertentu saja. Kedua, sejauh mana sistem kepegawaian mampu menterjemahkan setiap peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah tanpa meninggalkan azas netralitas dan peran sebagai perekat kesatuan dan persatuan. Dalam hal ini, profesionalitas dan integritas dalam diri setiap PNS dipertaruhkan. Untuk itu perlu dijaga tingkat kesejahteraan dan stabilitas dari PNS beserta keluarganya. Ketiga, sejauh mana “budaya kepegawaian” dapat ditumbuhkan. Artinya ada rasa kebanggaan menjadi PNS. Ini sangat berhubungan dengan tantangan pertama dan kedua. Sampai dimana netralitas dan profesionalitas PNS masih dapat diharapkan. Justru untuk mempertahankan kedua sifat tersebut, pengaturan kepegawaian yang terpusat masih diperlukan. Keempat, sejauh mana manajemen kepegawaian mampu mengikuti perkembangan teknologi informasi.<sup>54</sup>

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting:<sup>55</sup>

- 1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri.
- 2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara.

Apabila melihat dari Konstitusi UUD 1945 tidak ada disebutkan mengenai Lembaga Administrasi Negara, istilah Lembaga Administrasi Negara baru dikenal

---

<sup>54</sup> Yustri Munaf. *Op., Cit* Halaman 108

<sup>55</sup> *Ibid.*, Halaman 109

setelah dibentuk melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 Tentang Lembaga Administrasi Negara. Kedudukan Lembaga Administrasi Negara dilihat dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 yang menyatakan: Dengan nama Lembaga Administrasi Negara, selanjutnya dalam peraturan ini disebut Lembaga, dibentuk sebuah Badan Pemerintah yang berdiri langsung di bawah Perdana Menteri. Di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan maksud dan tujuan Lembaga Administrasi Negara adalah Lembaga bermaksud menyempurnakan aparatur pemerintahan serta administrasinya, sehingga tercapai kelancaran jalannya pemerintahan.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut Lembaga Administrasi Negara merupakan lembaga yang bertugas membantu aparatur pemerintahan, jadi kehadirannya bukan sebagai lembaga negara utama. Apabila dilihat dari konsep Montesquieu yang memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, mengubah dan menghapus. Eksekutif memiliki kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai, sedangkan kekuasaan yudikatif memiliki kekuasaan menghukum penjahat atau memutus perselisihan.<sup>56</sup> Dalam hal ini apabila dilihat dari konsep tersebut Lembaga Administrasi Negara bukanlah termasuk dari ketiga lembaga tersebut. Kedudukan Lembaga Administrasi Negara dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 1 Perpres Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Lembaga Administrasi Negara yang menyatakan: Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi

---

<sup>56</sup> Isharyanto. 2015. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Surakarta: Fakultas Hukum Sebelas Maret Surakarta. halaman 16

kewenangan melakukan pengkajian dan pendidikan dan pelatihan Aparatur Sipil Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan perkembangannya di Indonesia saat terdapat beberapa lembaga non kementerian antara lain:<sup>57</sup>

1. Lembaga Administrasi Negara;
2. Arsip Nasional Republik Indonesia;
3. Badan Kepegawaian Negara;
4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia;
5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
6. Badan Pusat Statistik;
7. Badan Standarisasi Nasional;
8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir;
9. Badan Intelijen Negara;
10. Lembaga Sandi Negara;
11. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional;
12. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional;
13. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional;
14. Badan Pengawasan Obat dan Makanan;
15. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
16. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia;
17. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan;

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, Halaman 205-206

18. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika;
19. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia;
20. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi;
21. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme;
22. Badan Koordinasi Penanaman Modal;
23. Badan Pertanahan Nasional;
24. Lembaga Ketahanan Nasional;
25. Badan Nasional Penanggulangan Bencana;
26. Badan SAR Nasional; dan
27. Badan Narkotika Nasional.

Gejala tumbuh kembangnya Lembaga Negara Nonstruktural ini merupakan gejala yang mendunia. Selain itu, lembaga-lembaga ini lahir karena kinerja lembaga utama belum bekerja secara efektif dan dilatarbelakangi oleh desakan publik dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>58</sup>

Apabila dilihat praktik di Indonesia, kebijakan pembentukan Lembaga Negara Nonstruktural, sekurang-kurangnya ada 7 (tjuh) faktor sebagai motivasi munculnya lembaga ini, antara lain:<sup>59</sup>

- 1) Pertama, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural merupakan refleksi dari keresahan Negara atas ketidakpastian dan kealpaan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat public maupun ancaman sesasma

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, Halaman 206

<sup>59</sup> Isharyanto. *Op.*, Cit Halaman 211-212

warganegara sebagai individu atau kelompok (Di sini dapat diberikan contoh: pembentukan Komisi Nasional HAM menurut Keppres No. 50/1993 jo UU No. 39/1999 dan Komisi Ombudsman Nasional menurut Keppres No. 44/2000).

- 2) Kedua, Kehadiran lembaga-lembaga nonstruktural mencerminkan sentralitas Negara sebagai institusi public dengan tanggung jawab public yang besar pula sehingga dengan demikian kebijakan tersebut menyebabkan pemahaman yang mereduksi kehadiran negara sebatas sebagai substitusi dari kegagalan institusi lainnya. Untuk ini dapat diberikan contoh adanya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menurut UU No. 5/1999.
- 3) Ketiga, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural disebabkan tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit diberantas. Contohnya adalah dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (UU No. 30/2002).
- 4) Keempat, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural didorog oleh tidak adanya independensi lembaga-lembaga Negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Contohnya pembentukan Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945, UU No. 22/2004).
- 5) Kelima, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural juga didorog oleh factor ketidakmampuan lembaga-lembaga Negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju

demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Dapat ditunjuk sebagai contoh adalah adanya Komisi Penyiaran Indonesia (UU No. 30/2002), Dewan Pers (UU No. 40/1999).

- 6) Keenam, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural menunjukkan adanya pengaruh global, khususnya syarat pemberian pinjaman luar negeri dari lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund dan World Bank, yang menggambarkan adanya kecenderungan beberapa Negara untuk membentuk lembaga-lembaga Negara ekstra yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Contoh: Badan Regulasi Telekomunikasi, Badan Regulasi Pengelola Jalan Tol, dan sebagainya.
- 7) Ketujuh, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural dalam hal-hal tertentu juga karena adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga itu sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi. Contoh: Badan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU No. 5/1999), Komite Privatisasi (UU No. 19/2003), Dewan Sumber Air (UU No. 7/2004), dan lain-lain.

Lembaga Negara Nonstruktural sebagai suatu Lembaga-lembaga khusus atau *special agencies* merupakan gejala yang dapat dikatakan baru dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara modern. Menurut doktrin Montesquieu yang sebenarnya tidak pernah diterapkan dalam praktik yang nyata,

lembagalembaga negara diidealkan hanya terdiri atas tiga lembaga utama penyelenggaraan kekuasaan negara, yaitu parlemen, pemerintah, dan pengadilan yang mencerminkan fungsi-fungsi legislative, executive, dan judicial. Namun, sejak akhir abad ke 19, dengan munculnya tuntutan agar negara mengambil peran lebih besar dalam dinamika kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka jumlah lembaga-lembaga negara menjadi bertambah banyak pula sesuai dengan tuntutan kebutuhan menurut doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*). Namun, sampai pertengahan abad ke-20, peran negara berkembang ekstrim sehingga pada akhir abad ke-20 berkembang pula kesadaran baru untuk mengurangi peran negara melalui pelbagai kebijakan liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi.<sup>60</sup>

Alasan lahirnya Lembaga Administrasi Negara dapat dilihat dalam pertimbangan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 Tentang Lembaga Administrasi Negara yang terdiri dari 3 poin antara lain:

- 1) Bahwa untuk mencapai kelancaran jalannya pemerintahan perlu diadakan penyempurnaan aparatur pemerintahan serta administrasinya,
- 2) Bahwa untuk melaksanakan maksud tersebut perlu didirikan suatu badan pemerintah sebagai pusat kegiatan yang menuju penyempurnaan aparatur pemerintahan serta administrasinya,
- 3) Bahwa menilik sifat tugas yang akan diberikan kepadanya, perlu badan tersebut berbentuk suatu badan pemerintah yang berdiri langsung di bawah Perdana Menteri,

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, Halaman 210

Kemudian di dalam Pasal 3 Lembaga Administrasi negara dapat melaksanakan antara lain :

- 1) Menyelenggarakan dan mengawasi pendidikan dan latihan pegawai negeri sipil dan/atau calon pegawai negeri sipil, sehingga menjadi tenaga administrasi negara yang mempunyai kepribadian dan kecakapan sesuai dengan tugasnya,
- 2) Menyelenggarakan dan memberi bantuan kepada usaha penyelidikan dalam lapangan administrasi negara,
- 3) Memberikan jasa-jasa guna perbaikan dan penyempurnaan administrasi aparatur pemerintahan, baik atas permintaan maupun atas kehendak sendiri,
- 4) Memperkembangkan serta memajukan ilmu administrasi negara di Indonesia.

Pada perkembangannya Peraturan Pemerintah tersebut dicabut dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1971 Tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 Tentang Lembaga Administrasi Negara. Pada pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1971 dijelaskan segala sesuatu mengenai Lembaga Administrasi Negara diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Setelah dicabutnya Peraturan Pemerintah tersebut, maka mengenai Lembaga Administrasi Negara diatur dalam Kepres Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Lembaga Administrasi Negara. Pada Pasa 2 Kepres tersebut dijelaskan : LAN mempunyai tugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan

pembangunan di bidang administrasi negara dalam penyusunan kebijaksanaan dan program pembangunan administrasi negara serta peningkatan kualitas sumber daya aparatur negara agar berdayaguna, berhasilguna dan bertanggungjawab.

Lembaga Administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Kepres tersebut menyelenggarakan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan:

- 1) Pengkajian dan penyusunan kebijaksanaan nasional di bidang pembangunan administrasi negara dan peningkatan kualitas sumberdaya manusianya;
- 2) Penetapan kebijaksanaan teknis di bidang administrasi negara sesuai dengan kebijaksanaan umum yang ditetapkan Presiden dan pedoman Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara serta peraturan perundangundangan yang berlaku;
- 3) Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas LAN;
- 4) pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang administrasi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka meningkatkan pembangunan nasional;
- 5) pengkajian kinerja kelembagaan dan sumberdaya aparatur dalam rangka pembangunan administrasi negara dan peningkatan kualitas sumberdaya aparatur negara;

- 6) pengkajian kebijaksanaan dan pengembangan manajemen kebijaksanaan dan pelayanan di bidang pembangunan administrasi negara;
- 7) penelitian dan pengembangan administrasi pembangunan dan otomatisasi administrasi negara;
- 8) pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur serta staf dan pimpinan administrasi nasional;
- 9) pengelolaan sumber daya LAN bagi terlaksananya tugas LAN secara berdaya guna dan berhasil guna;
- 10) pelayanan informasi kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas LAN.

Kemudian aturan mengenai Lembaga Administrasi Negara diatur dalam Kepres Nomor 166 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Namun kembali dicabut dengan diterbitkannya Kepres Nomor 103 Tahun 2001. Lembaga Administrasi Negara dalam perkembangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara tepatnya pada Pasal 43 yang menyatakan Lembaga Administrasi Negara memiliki fungsi:

- 1) Pengembangan standar kualitas pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN;
- 2) Pembinaan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN;
- 3) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN baik secara sendiri maupun bersama-sama lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya;

- 4) Pengkajian terkait dengan kebijakan dan Manajemen ASN; dan
- 5) Melakukan akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, baik sendiri maupun bersama lembaga pemerintah lainnya.

Ketentuan tersebut sama dengan yang diatur dalam Perpres Nomor 79 Tahun 2018 Tentang Lembaga Administrasi Negara. Pada ketentuan dalam Perpres Nomor 79 Tahun 2018 fungsi Lembaga Administrasi Negara dijelaskan dalam Pasal 4 yang menyatakan:

- 6) Pengembangan standar kualitas pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN;
- 7) Pembinaan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN;
- 8) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN, baik secara sendiri maupun bersama-sama lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya;
- 9) Pengkajian terkait dengan kebijakan dan manajemen ASN; dan
- 10) Melakukan akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, baik sendiri maupun bersama lembaga pemerintah lainnya.

Berdasarkan kedua aturan tersebut menjadi pedoman Lembaga Administrasi Negara dalam menjalankan Tugas dan Fungsinya sebagai lembaga negara non struktural. Namun hal ini tidak menjamin berjalannya fungsi Lembaga Administrasi Negara dengan baik. Faktor yang paling terlihat dari kurangnya kinerja Lembaga Administrasi Negara adalah banyak Lembaga yang memiliki wewenang yang sama dengan Lembaga Administrasi Negara, sehingga sering terjadi tumpah tindih kekuasaan.

Terdapat beberapa lembaga yang mengatur Aparatur Sipil Negara:

- 1) Presiden Republik Indonesia, memegang kebijaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh (TU No.8 Tahun 1974, Pasal 13).
- 2) Menteri Negara Penertiban dan Pendayagunaan Arataur Negara, bertanggung jawab dalam penertiban dan pendayagunaan pegawai negeri.
- 3) Badan Administrasi Kepegawaian Negara, bertanggung jawab menyelenggarakan administrasi kepegawaian (Penjelasan UU No. 8 Tahun 1974).
- 4) Lembaga Administrasi Negara, bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan dan latihan pejabat (pejelasan UU No.8 Tahun 1974, Keppres No.5 Tahun 1971, dan Keppres No.34 Tahun 1972, serta Inpres No.15 Tahun 1974)
- 5) Dinas Ketenagakerjaan Pemerintah, Direktorat jenderal pembinaan dan penggunaan Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bertanggung jawab melaksanakan Inpres No. 11 Tahun 1967 yang segera perlu dialihkan kepada Badan Administrasi Kepegawaian Negara.
- 6) Direktorat Jenderal Anggaran, Depertemen Keuangan bertanggung jawab dalam pengurusan anggaran belanja pegawai negeri.
- 7) Perusahaan Umum Tabungan Asuransi Pegawai Negeri, departemen keuangan mengurus asuransi pensiun pegawai negeri sipil.
- 8) Dana Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri. Departemen Kesehatan mengurus dana bantuan restitusi pengobatan pegawai negeri sipil.

- 9) Pusat Koperasi Pegawai Negeri Sipil, yang bertugas sebagai penyalur bahan-bahan pokok keperluan pegawai negeri terutama beras.
- 10) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia. Yang berfungsi sebagai satu-satunya organisasi di luar dinas bagi pegawai negeri.

Menurut Pasal 25 Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terdapat beberapa lembaga yang berwenang untuk kepengurusan ASN, yakni:

- 1) Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.
- 2) Untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada:
  - a) Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
  - b) KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN
  - c) LAN, berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan

- d) BKN, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan Manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut terdapat 3 lembaga yang terlibat dalam pembinaan ASN, hal ini semakin mencatat lembaga yang terlibat dalam pembinaan ASN sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dalam penelitian ini hanya akan berfokus terhadap LAN sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pembinaan terhadap ASN. Namun dalam hal sumber daya Aparatur Sipil Negara menjadi tugas Pokok BKN.

Manajemen sumber daya aparatur, yang merupakan tugas pokok Badan Kepegawaian Negara (BKN), adalah mempersiapkan aparatur pemerintah yang profesional sesuai dengan kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat dan tantangan jaman. Pada hakikatnya, arah kebijakan manajemen PNS yang biasanya disebut juga arah pembinaan aparatur, difokuskan pada empat hal, yaitu terciptanya PNS yang netral, profesional, akuntabel dan sejahtera. Netralitas PNS artinya bahwa pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud, pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik. Jadi, PNS tidak boleh memihak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, undang-undang melarang PNS terlibat secara aktif dalam kegiatan partai politik. Profesional artinya, bahwa seorang PNS harus bekerja sesuai dengan standar profesi sebagai pelayan

masyarakat. Akuntabel artinya bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan, sejahtera artinya bahwa seorang PNS haruslah dapat hidup secara layak dari profesinya sebagai seorang PNS. Oleh karena itu, ke depan harus diupayakan secara terus menerus untuk meningkatkan kesejahteraan PNS. Dari uraian di atas menunjukkan bahwa arah kebijakan manajemen aparatur adalah menciptakan suatu sistem yang mampu mengembangkan profesionalisme dan pola karir yang berorientasi pada kinerja dalam rangka mendukung pencapaian tujuan organisasi, serta memperhatikan remunerasi (kesejahteraan) yang layak dan adil.

Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas jabatan administrasi, jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tinggi. Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>61</sup>

- 1) Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang lingkupnya berkaitan dengan pelayanan publik juga administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan Administrasi terdiri dari:
  - a) Jabatan administrator, bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

---

<sup>61</sup> Satrio Wibowo. *Op., Cit* Halaman 19

- b) Jabatan pengawas, bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
  - c) Jabatan pelaksana, bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- 2) Jabatan Fungsional, jabatan ini cenderung ditempati oleh mereka yang memiliki keahlian tertentu. Tugasnya melaksanakan tugas berdasarkan fungsinya sebagai pejabat. Terdapat dua pembagian jabatan fungsional yakni berdasarkan keahlian yang meliputi ahli pertama, ahli muda, ahli madya, dan ahli utama. Lalu berdasarkan keterampilan meliputi pemula, terampil, mahir, dan penyelia.
- 3) Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. Jabatan pimpinan tinggi terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jabatan jenis ini bisa dibagi menjadi tiga bagian yakni pimpinan tinggi utama, pimpinan tinggi madya, dan pimpinan tinggi pratama.

Kedudukan pegawai ASN sebagai unsur aparatur negara adalah melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah dan harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pegawai ASN sebagai aparatur negara memiliki fungsi pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, perekat dan pemersatu bangsa, berperan sebagai

perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.<sup>62</sup>

Situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari:<sup>63</sup>

3) rekrutmen,

Terkait dengan persoalan rekrutmendapat disebutkan beberapa situasi problematis yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia. Proses rekrutmen masih belum dilakukan secara profesional dan masih terkait dengan hubungan-hubungan kolusi, korupsi dan nepotisme. Rekrutmen pegawai masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata apabila dilihat bahwa job analisis sebagai persyaratan untuk menentukan job requirement masih belum dimiliki oleh pemerintah. Ketiadaan persyaratan jabatan telah menyebabkan rekrutmen dilakukan secara serampangan, dan tidak memperhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Itu sebabnya, meskipun dirasakan PNS di Indonesia tidak tahu apa yang dikerjakan, tetapi rekrutmen PNS tetap terus dilakukan. Untuk dapat melakukan dengan baik proses perekrutan, maka spesifikasi tugas dan jabatan harus diketahui secara baik. Ironisnya, banyak sekali PNS yang tidak mengetahui tugasnya, bahkan nama jabatannya. Jika perekrutan dilakukan tanpa

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, Halaman 20

<sup>63</sup> Yusri Munaf. *Op.,Cit* Halaman 109

mengetahui kebutuhan analisis jabatannya, SDM aparatur pada satuan organisasi menjadi berlebihan dan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada. Rekrutmen yang demikian akan semakin memperbanyak pengangguran tidak kentara PNS

4) penggajian dan reward.

Persoalan kedua yang harus menjadi acuan dalam reformasi kepegawaian adalah sistem penggajian PNS. Tingkat kesejahteraan PNS yang rendah sangat mempengaruhi kinerja dan perilaku PNS. Persoalannya terletak pada tidak seimbangnya antara kebutuhan yang harus dikeluarkan oleh seorang PNS, dengan gaji yang diterima. Meskipun UU 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktik penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih tidak didasarkan standar kompetensi. Hal ini disebabkan bahwa klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Disisi lainnya, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi belum memperhatikan tugas, wewenang dan tanggungjawab serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS. Banyaknya tunjangan dan jenis-jenis tunjangan yang beragam ini pada akhirnya menyulitkan pengukuran berapa besarnya take home pay seorang PNS.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, Halaman 110

5) pengukuran kinerja,

Selanjutnya, terkait erat dengan persoalan kepegawaian negara adalah sistem penilaian kinerja. Sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa PNS di Indonesia memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat diperbandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang PNS adalah Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3), maka sulit rasanya mengukur kinerja PNS. Hal ini karena ukuran-ukuran kinerja dalam DP3 sangat bersifat umum dan sangat memungkinkan memasukkan unsur-unsur like dan dislike pimpinan kepada bawahan. Ketidakjelasan pengukuran kinerja mempunyai dampak berupa ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiaannya dan kedekatannya dengan seorang atasan.<sup>65</sup>

6) promosi jabatan,

Bahkan sampai saat ini kita tidak memiliki stock nama pejabat dan pegawai dengan kompetensi dan kinerja yang menjadi dasar promosi jabatan. Persoalan internal lainnya dalam sistem kepegawaian adalah lemahnya pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Sebagai suatu sistem, maka sub sistem kepegawaian saling terkait. Artinya ketidakjelasan sistem rekrutmen, penggajian, pengukuran kinerja dan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, Halaman 111

promosi juga berdampak pada pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Keterkaitan ini ibarat lingkaran setan yang sulit ditentukan ujung pangkalnya. Lemahnya penegakkan pengawasan disebabkan oleh ketiadaan standar kinerja, rendahnya gaji, dan promosi yang kental dengan afiliasi. Dalam praktiknya yang terjadi adalah sulitnya mengawasi membengkaknya kekayaan dan harta pegawai, penerimaan hadiah dan gratifikasi menjadi hal yang lumrah, dan kehadiran pegawai menjadi tidak penting lagi.<sup>66</sup>

7) pengawasan.

Secara eksternal, carut marutnya sistem kepegawaian di Indonesia juga diwarnai oleh kooptasi partai politik terhadap PNS. Ketidaknetralan PNS seringkali menyebabkan penyalahgunaan kewenangan oleh Pejabat dan PNS. Sulitnya membedakan antara tugas sebagai PNS dan keberpihakannya pada partai politik, menyebabkan sistem kepegawaian tidak lagi berdasarkan kepada sistem merit, tetapi kepada spoil system. Anggaran negara tidak digunakan semestinya, melainkan atas kepentingan-kepentingan afiliasi politik. Promosi jabatan juga dilakukan atas dasar kedekatan hubungan dengan kolega dan pertemenan politik. Baik problem internal sistem kepegawaian, maupun problem kooptasi politik terhadap birokrasi akan mempengaruhi kinerja birokrasi secara keseluruhan. Karena beberapa reformasi kepegawaian harus diarahkan

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, Halaman 112

untuk memajukan PNS yang profesional, independen dan berbudi  
melayani masyarakatnya.<sup>67</sup>

Pasal 21 poin G Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara berhak mendapatkan pengembangan kompetensi. Pengembangan Kompetensi adalah “suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, moral pegawai sesuai dengan kebutuhan jabatan. Pengembangan Kompetensi ini merupakan hak yang harus diterima PNS dengan tujuan untuk mengembangkan kemampuannya sehingga memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan dalam rangka promosi jabatan, kenaikan pangkat dan lain sebagainya. Pengembangan kompetensi yang diberikan didasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja yang bersangkutan tanpa diskriminasi.<sup>68</sup>

Sistem pembinaan karir bagi Pegawai Negeri Sipil digolongkan di dalam 2 (dua) kategori yakni pembinaan karir terbuka dan pembinaan karir tertutup, selain itu juga dikenal dengan sistem pembinaan berdasarkan pada prestasi kerja. Sistem karier terbuka adalah sistem dimana untuk menduduki suatu jabatan yang kosong dalam suatu unit organisasi, berlaku untuk tiap warga negara yang memiliki kemampuan, kecakapan dan pengalaman untuk jabatan itu. Sistem karier tertutup dimana jabatan yang kosong dalam suatu unit organisasi, hanya dapat diduduki oleh pegawai negeri sipil yang ada dalam organisasi tersebut dan tidak boleh diduduki oleh seseorang dari luar organisasi tersebut. Sistem ini sendiri dibagi menjadi dua yaitu: Kementerian/Lembaga/Provinsi/Kabupaten/Kota memiliki

---

<sup>67</sup> *Ibid.*,

<sup>68</sup> Remaja I Nyoman Gede. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Buleleng: FH Panji Sakti. Halaman 48

jabatan kosong maka posisi hanya bisa diisi oleh pegawai dari lingkungan itu sendiri.<sup>69</sup>

Jabatan yang ada dalam organisasi pemerintah hanya dapat diduduki oleh pegawai yang ada dalam instansi pemerintah saja. Dalam sistem karir tertutup dalam arti Negara, setiap Pegawai Negeri Sipil dimungkinkan untuk pindah dari Kementerian/Lembaga/Provinsi/Kabupaten/Kota yang satu ke Kementerian/Lembaga/Provinsi/Kabupaten/Kota yang lain ataupun sebaliknya, terkhusus pada yang menduduki jabatan manajerial. Sistem Prestasi Kerja adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan seorang pegawai dalam suatu jabatan bukan hanya berdasarkan pada kecakapan, keahlian dan pengalamannya namun lebih didasarkan pada prestasi kerja yang harus dibuktikan secara nyata. Dalam rangka peningkatan mutu maka pegawai ASN perlu adanya penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas SDM, pemindahan gaji, tunjangan kinerja, pemberhentian, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum maka perlu diadakannya pembinaan bagi pegawai ASN dengan sistem yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>70</sup>

Dari uraian diatas bahwa Peran LAN RI adalah pengembangan profesi Jabatan fungsional analis Kebijakan (JFAK). Posisi LAN RI sebagai Instansi Pembina JFAK sangat jelas dalam Pasal 5 Permen PAN dan RB Nomor 45 Tahun 2013 tentang JFAK dan Angka Kreditnya. Selain itu juga diperkuat dengan perintah Pasal 44 huruf f UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

---

<sup>69</sup> Satrio Wibowo. *Op.,Cit* Halaman 22

<sup>70</sup> Satrio Wibowo. *Op.,Cit* halaman 23

(ASN), LAN bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analis kebijakan publik. JFAK atau populer dengan istilah “Analis Kebijakan”(AK) sebagai profesi di Indonesia sangat diharapkan banyak pihak, seluruh pemangku kepentingan (stakeholders) untuk lebih berperan memperbaiki dan menjaga kualitas kebijakan publik, sehingga bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Disinilah tugas dan peran LAN saat ini dan ke depan semakin dibutuhkan untuk membina Analis Kebijakan tersebut,

Peran LAN selain itu dalam membina analis kebijakan bagi Kementerian/Lembaga dan Daerah, melakukan kegiatan: perintisan lahirnya JFAK, pelatihan, seminar, workshop, diskusi dan talkshow serta memfasilitasi lahirnya organisasi profesi Asosiasi Analis Kebijakan Indonesia (AAKI)

### **C. Faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara**

Pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan fungsi dari berbagai faktor. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) dalam perbaikan pelayanan publik adalah persoalan reformasi kepegawaian negara. Dapat dikatakan bahwa baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara, yang

merupakan sub sistem dari birokrasi secara keseluruhan, belum dijadikan sebagai fokus dari reformasi birokrasi.<sup>71</sup>

Mengatasi permasalahan yang dialami sektor kepegawaian di Indonesia dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 tanggal 6 Agustus 1957, dan susunan organisasi dan tugas fungsinya diatur dalam Surat Keputusan Perdana Menteri No. 283/P.M./1957. Pendirian LAN didasarkan pada rancangan yang dibuat oleh Panitia Perencanaan Pembentukan Lembaga Pendidikan Tenaga Administrasi Pemerintah yang dibentuk oleh Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan dengan tugas untuk membuat rencana lengkap dan konkret tentang pembentukan suatu institut bagi pendidikan tenaga administrasi pemerintahan demi hadirnya aparatur pemerintah yang cakap dan terampil dalam sistem administrasi negara yang sesuai dengan bentuk negara merdeka.

Adapun Faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara adalah kemampuan masih relatif rendah dalam memberikan layanan kepada instansi, karena terbatasnya sumber daya manusia LAN yang memberikan pendidikan dan pelatihan, dari semua instansi yang membutuhkan pembinaan pegawai. Kuantitas SDM aparatur LAN masih kurang, karena semakin menguatnya kepercayaan dan peran LAN jadi besar keinginan pegawai untuk mengembangkan diri. Komposisi pejabat fungsional tertentu yang belum berimbang atau masih kurang, seperti analis kebijakan dan Widyaiswara

---

<sup>71</sup> Yusri Munaf. *Op., Cit* Halaman 108-109

Bahwa salah satu fungsi LAN adalah Pembina jabatan analis kebijakan. Penganggaran PKP2A III LAN dalam pembinaan pegawai, belum tercapai untuk mengatasi kebutuhan organisasi dalam peningkatan kualitas pembinaan pegawai, sehingga ketersediaan sarana dan prasarana kurang untuk mendukung kelancaran pendidikan dan pelatihan,

Sedangkan faktor pendukungnya adanya penyelenggaraan, advokasi dan memperkuat fasilitasi Diklat, LAN memiliki kewenangan, SDM LAN memiliki potensi yang cukup, memiliki aspek pendidikan yang memadai, sebagai pembinaan pegawai, dan pemanfaatan perkembangan teknologi informasi secara optimal yang mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi LAN

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

- 1) Pengaturan hukum pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh Lembaga Administrasi Negara diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil negara, yang mana Lembaga Administrasi Negara memiliki fungsi untuk melakukan pengembangan, pembinaan, penyelenggaraan, pengkajiasn serta melakukan akreditasi terhadap lembaga pendidikan Aparatur Sipil Negara, dalam rangka menciptakan Aparatur Sipil Negara yang memiliki kualitas yang baik agar mampu melakukan pekerjaannya sebagai pelayan publik.
- 2) Peran LAN RI sebagai pengembangan profesi Jabatan fungsional analis Kebijakan (JFAK) sangat strategis. Posisi LAN RI sebagai Instansi Pembina JFAK sangat jelas dalam Pasal 5 Permen PAN dan RB Nomor 45 Tahun 2013 tentang JFAK dan Angka Kreditnya. Selain itu juga diperkuat dengan perintah Pasal 44 huruf f UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), LAN bertugas membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analis kebijakan publik.
- 3) Faktor penghambat Lembaga Administrasi Negara dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara adalah adanya ketimpang tindihan dalam melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara, hal ini karena banyak lembaga negara yang terlibat dalam pembinaan Aparatur Sipil

Negara, Selain Lembaga Administrasi Negara, masih terdapat lembaga negara lainnya seperti BKN, KASN, KemenPan. Yang secara wewenang hampir sama dengan Lembaga Administrasi Negara sehingga hal ini membuat Lembaga Administrasi Negara tidak optimal dalam menjalankan tugasnya.

## **B. SARAN**

- 1) Hendaknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dilakukan revisi agar pembinaan Aparatur Sipil Negara oleh LAN dapat optimal, karena terdapat beberapa lembaga yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, sehingga membuat adanya ketidak pastian hukum mengenai lembaga mana yang berwenang melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara dalam rangka mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang berkualitas
- 2) Hendaknya Peran LAN RI dalam pengembangan profesi Jabatan fungsional analis Kebijakan (JFAK) dapat ditingkatkan karena . Posisi LAN RI sebagai Instansi Pembina JFAK sangat jelas JFAK atau populer dengan istilah “Analis Kebijakan”(AK) sebagai profesi di Indonesia sangat diharapkan banyak pihak, seluruh pemangku kepentingan (stakeholders) untuk lebih berperan memperbaiki dan menjaga kualitas kebijakan publik, sehingga bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Disinilah tugas dan peran LAN saat ini dan ke depan semakin dibutuhkan untuk membina Analis Kebijakan tersebut

3) Hendaknya lembaga yang melakukan kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara, ditinjau kembali agar pembinaan Aparatur Sipil Negara berjalan optimal. Dimana pada saat ini terdapat banyak lembaga yang berwenang melakukan pembinaan, hal ini dapat membuat adanya tumpang tindih kekuasaan, baik dalam pembuatan kebijakan atau dalam hal pengawasan. Sehingga hal ini membuat sangat sulit dilakukannya pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. W Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali.
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: Pustaka Prima.
- Eka Deviani dan Rifka Yudhi. 2022. *Hukum Kepegawaian Historisitas dan Aktualitas Aparatur Sipil Negara (PNS & PPPK)*. Bandar Lampung: Pusaka Media
- Elidar Sari. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Lhokseumawe: Biena Edukasi.
- Dody Nur Andriyan. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Penulisan tugas akhir mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima
- Isharyanto dan Dila Eka Juli Prasetya. 2016. *Hukum Pemerintahan Desa*. Bantul: CV. Absolute Media
- , 2015. *Hukum Kelembagaan Negara*. Surakarta: FH Sebelas Maret.
- H.R.Abdussalam. 2017. *Kriminologi*. Jakarta: Restu Agung
- Jum Anggraini. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Nazarudin Latief, dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: LPPM: Universitas Pakuan.
- Rahman Mulyawan. 2015. *Manajemen SDM ASM*. Bandung: Unpad Press.
- Remaja I Nyoman Gede. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Buleleng: FH Panji Sakti.
- Rosdakarya Musanef. 2007. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Satrio Wibowo. 2022. *Hukum Kepegawaian*. Tulungagung: Biru Atma Jaya.
- Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia

-----, 2016. *Administrasi Kepagawaian*. Bandung: CV Pustaka Setia.

Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Yusri Munaf. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh.

Zaki Ulya. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Langsa: Universitas Samudera.

## **B. Undang-Undang**

- 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok kepegawaian;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; 4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;

## **C. Internet**

Lan. <https://lan.go.id/> Diakses Pada Tanggal 19 Mei 2023 Pukul 11.00 Wib