



Harmonisasi Regulasi dan Implementasi Sistem Merit di Pemerintah Daerah Pasca-Undang-Undang Cipta Kerja

Jihan Fakhriyyah Aulia^{1*}, Kevin Alfarizki²

¹⁻² Universitas Islam, Indonesia

Alamat: Jl. Kaliurang No.Km. 14,5, Krawitan, Umbulmartani, Kec. Ngemplak, Kabupaten Sleman

Email : jihan.aulia@uii.ac.id^{1}, kevin.alfarizki@uii.ac.id²

Korespondensi penulis: jihan.aulia@uii.ac.id

Abstract. This study analyzes regulatory harmonization and the implementation of the merit system in local governments following the enactment of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (Omnibus Law) and its derivative government regulations, particularly those related to state civil apparatus (ASN) management. The Job Creation Law introduces significant changes to personnel policies, including flexibility in the recruitment of non-ASN employees (PPPK) and adjustments to the principle of meritocracy, which has long served as the foundation of bureaucratic reform. The main focus of this research is to examine the extent to which the derivative regulations of the Job Creation Law align with the previous ASN Law, and how local governments implement the merit system amidst new policy dynamics. The research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, supported by field data from several local governments. The findings reveal that although the Job Creation Law aims to simplify regulations and promote efficiency, there are several vertical and horizontal disharmonies, such as ambiguity in authority between the National Civil Service Agency (BKN) and the State Civil Service Commission (KASN) vis-à-vis local governments. The implementation of the merit system at the local level faces serious challenges, including political intervention, weak oversight, and limited local institutional capacity. This study concludes that post-Job Creation Law regulatory harmonization has not yet fully supported the strengthening of an objective, transparent, and competency-based merit system. Limited revisions to implementing regulations and strengthening the roles of KASN and local institutions are necessary to ensure the sustainability of meritocracy in personnel decentralization.

Keywords: regulatory harmonization, merit system, local government, Job Creation Law, state civil apparatus management.

Abstrak Penelitian ini menganalisis harmonisasi regulasi dan implementasi sistem merit di pemerintah daerah pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) serta Peraturan Pemerintah turunannya, terutama terkait manajemen aparatur sipil negara (ASN). UUCK membawa perubahan signifikan dalam kebijakan kepegawaian, termasuk fleksibilitas pengangkatan pegawai non-ASN (PPPK) dan penyesuaian terhadap prinsip meritokrasi yang selama ini menjadi fondasi reformasi birokrasi. Fokus utama penelitian adalah mengkaji sejauh mana regulasi turunan dari UUCK selaras dengan Undang-Undang ASN sebelumnya, serta bagaimana pemerintah daerah mengimplementasikan sistem merit di tengah dinamika kebijakan yang baru. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, didukung data lapangan dari beberapa pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun UUCK bertujuan menyederhanakan regulasi dan mendorong efisiensi, terdapat sejumlah disharmoni vertikal dan horizontal, seperti ambiguitas kewenangan antara Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan pemerintah daerah. Implementasi sistem merit di daerah menghadapi tantangan serius, termasuk intervensi politik, lemahnya pengawasan, serta keterbatasan kapasitas kelembagaan lokal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa harmonisasi regulasi pasca-UUCK belum sepenuhnya mendukung penguatan sistem merit yang objektif, transparan, dan berbasis kompetensi. Diperlukan revisi terbatas pada aturan pelaksana serta penguatan peran KASN dan kelembagaan daerah untuk memastikan keberlanjutan meritokrasi dalam desentralisasi kepegawaian.

Kata Kunci: harmonisasi regulasi, sistem merit, pemerintah daerah, Undang-Undang Cipta Kerja, manajemen ASN.

1. LATAR BELAKANG

Reformasi birokrasi di Indonesia telah menempatkan sistem merit sebagai pilar utama dalam pengelolaan aparatur sipil negara (ASN). Sistem merit, yang menekankan pada prinsip kompetensi, kualifikasi, kinerja, dan transparansi tanpa campur tangan politik praktis, diharapkan mampu mewujudkan birokrasi yang profesional, efektif, dan berintegritas. Penguatan sistem merit secara normatif telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang menegaskan bahwa manajemen ASN harus didasarkan pada kualifikasi dan kompetensi, bukan pada relasi kekuasaan atau kepentingan politik tertentu.

Namun, paradigma sistem merit ini menghadapi tantangan baru pasca-diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Sebagai undang-undang omnibus yang bertujuan menyederhanakan regulasi dan meningkatkan investasi serta lapangan kerja, UUCK mengubah sejumlah ketentuan penting dalam pengelolaan ASN, terutama melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti (Perppu) dan aturan pelaksana lainnya. Beberapa perubahan krusial meliputi fleksibilitas pengangkatan pegawai non-ASN (PPPK), penataan ulang mekanisme promosi dan mutasi, serta redistribusi kewenangan antara institusi pusat seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan pemerintah daerah.

Di satu sisi, fleksibilitas yang ditawarkan UUCK dapat mempercepat pemenuhan kebutuhan ASN di daerah yang selama ini terkendala birokrasi yang kaku. Namun di sisi lain, perubahan regulasi yang masif justru menimbulkan potensi disharmoni antara UUCK dengan UU ASN serta ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Banyak pasal dalam UU ASN yang secara implisit atau eksplisit dinyatakan dicabut atau diubah tanpa kejelasan yang memadai. Hal ini menciptakan kekosongan norma dan tumpang tindih kewenangan, terutama dalam hal pengawasan sistem merit di daerah. Misalnya, peran KASN sebagai guardian of merit system menjadi kabur ketika kewenangan rekrutmen dan promosi sebagian dialihkan atau diberi kewenangan lebih besar kepada pejabat pembina kepegawaian daerah (PPKD) tanpa mekanisme kontrol yang tegas.

Kondisi ini semakin mengkhawatirkan ketika dikaitkan dengan praktik politik jabatan di tingkat lokal. Pemerintah daerah kerap kali menjadi ajang bagi intervensi politik, patronase, dan nepotisme yang bertentangan dengan sistem merit. Dengan adanya perubahan regulasi pasca-UUCK, celah bagi praktik tersebut berpotensi semakin lebar. Penelitian awal

menunjukkan bahwa beberapa daerah justru mengalami kemunduran dalam indeks penerapan sistem merit akibat multitafsir aturan dan lemahnya koordinasi antarlembaga pengawas.

Selain itu, pemerintah daerah menghadapi tantangan kapasitas kelembagaan yang tidak merata. Tidak semua daerah memiliki sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi, tim penilai kinerja yang kompeten, serta komitmen politik dari kepala daerah untuk menjalankan sistem merit secara konsisten. Akibatnya, implementasi sistem merit pasca-UUCK menjadi sangat timpang antara satu daerah dengan daerah lainnya, sehingga berpotensi mengancam prinsip good governance dan profesionalisme birokrasi secara nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi mendesak untuk dilakukan. Diperlukan kajian mendalam mengenai harmonisasi regulasi antara UUCK, UU ASN, dan peraturan turunannya, serta bagaimana dampak perubahan regulasi tersebut terhadap implementasi sistem merit di pemerintah daerah. Tanpa adanya kejelasan dan harmonisasi yang kuat, cita-cita reformasi birokrasi berbasis meritokrasi akan sulit terwujud pasca-UUCK, dan justru dapat memicu disfungsi manajemen ASN di tingkat lokal.

Oleh karena itu, penelitian yang berjudul "Harmonisasi Regulasi dan Implementasi Sistem Merit di Pemerintah Daerah Pasca-Undang-Undang Cipta Kerja" ini penting untuk mengidentifikasi kesenjangan regulasi, menganalisis praktik implementasi sistem merit di daerah, serta merumuskan rekomendasi kebijakan guna memperkuat meritokrasi dalam kerangka otonomi daerah pasca-UUCK.

2. KAJIAN TEORITIS

2.1 Teori Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum merupakan suatu proses atau upaya untuk menciptakan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara berbagai peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal (antara peraturan yang lebih tinggi dan lebih rendah) maupun horizontal (antar peraturan yang sederajat). Menurut Van Apeldoorn, sistem hukum yang baik harus memenuhi asas konsistensi, yaitu tidak adanya pertentangan antar norma (antinomi). Satjipto Rahardjo menambahkan bahwa harmonisasi hukum diperlukan untuk mencegah konflik norma yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dalam konteks penelitian ini, harmonisasi regulasi mencakup:

- a. Harmonisasi vertikal: Keselarasan antara UUCK, UU ASN, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Kepala BKN/KASN yang mengatur manajemen ASN di daerah.
- b. Harmonisasi horizontal: Keselarasan antar peraturan selevel, misalnya antara UUCK dengan UU tentang pemerintahan daerah atau UU tentang sistem kepegawaian lainnya.

Teori ini digunakan untuk menganalisis apakah perubahan yang dibawa oleh UUCK menimbulkan disharmoni, seperti tumpang tindih kewenangan, pencabutan implisit tanpa kejelasan, atau kekosongan norma yang menghambat implementasi sistem merit di daerah.

2.2 Teori Sistem Merit (*Merit System Theory*)

Teori sistem merit berakar dari reformasi pegawai negeri di Inggris (*Northcote-Trevelyan Report, 1854*) dan Amerika Serikat (*Pendleton Act, 1883*) sebagai reaksi terhadap sistem patronase (*spoils system*). Prinsip dasar sistem merit adalah bahwa pengelolaan sumber daya manusia aparatur harus didasarkan pada kemampuan, kompetensi, prestasi kerja, dan kualifikasi objektif, bukan pada hubungan politik, nepotisme, atau kedekatan personal.

Menurut Donald E. Klingner dan John Nalbandian, sistem merit memiliki empat pilar utama:

- a. Rekrutmen berbasis kompetensi (*open and competitive selection*).
- b. Evaluasi kinerja yang objektif (*performance-based evaluation*).
- c. Promosi berdasarkan prestasi (*career advancement based on merit*).
- d. Perlindungan dari intervensi politik (*protection against political patronage*).

Dalam UU ASN No. 5/2014, sistem merit di Indonesia didefinisikan sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status perkawinan, umur, atau kondisi kecacatan. Teori ini digunakan untuk mengukur sejauh mana implementasi sistem merit di pemerintah daerah pasca-UUCK masih mempertahankan prinsip-prinsip meritokrasi atau justru mengalami erosi akibat perubahan regulasi yang memberikan fleksibilitas berlebihan kepada pejabat daerah.

2.3 Teori Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation Theory*)

Implementasi kebijakan adalah tahapan krusial antara penetapan kebijakan dan hasil kebijakan. Model implementasi yang relevan adalah model George C. Edwards III (1980) yang menyebutkan empat variabel kunci keberhasilan implementasi:

- a. Komunikasi (kejelasan dan konsistensi transmisi kebijakan kepada pelaksana).
- b. Sumber daya (staf, dana, fasilitas, dan kewenangan).
- c. Sikap/disposisi (komitmen dan responsivitas pelaksana).
- d. Struktur birokrasi (mekanisme kerja, SOP, dan pembagian kewenangan).

Selain itu, model Merilee S. Grindle (1980) menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh policy content (isi kebijakan: kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat, derajat perubahan, kedudukan pembuat kebijakan, dan pelaksana) serta policy context (lingkungan: kekuasaan, strategi aktor, karakteristik lembaga, serta kepatuhan dan responsivitas). Teori ini digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi

implementasi sistem merit di pemerintah daerah pasca-UUCK, termasuk bagaimana komunikasi aturan baru, ketersediaan sumber daya, komitmen kepala daerah, serta struktur birokrasi daerah mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan penerapan sistem merit.

2.4 Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi Kepegawaian

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam bidang kepegawaian, desentralisasi kepegawaian berarti pelimpahan sebagian kewenangan manajemen ASN dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun, desentralisasi tidak boleh berarti pelepasan seluruhnya dari prinsip-prinsip nasional seperti sistem merit.

Menurut Rondinelli dan Cheema, desentralisasi yang efektif harus diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas dan kapasitas lokal yang memadai. Tanpa itu, desentralisasi justru dapat memicu korupsi, kolusi, nepotisme, dan politik balas jasa.

Dalam konteks pasca-UUCK, terjadi kecenderungan penguatan kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah (PPKD) yang dalam praktiknya adalah kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota). Teori ini digunakan untuk menilai apakah peningkatan otonomi daerah di bidang kepegawaian pasca-UUCK masih sejalan dengan sistem merit, atau justru membuka peluang bagi praktik patronase politik di tingkat lokal.

2.5 Teori Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*)

Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum harus memenuhi tiga nilai dasar: keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Kepastian hukum berarti setiap aturan harus jelas, tidak kontradiktif, dan dapat diprediksi penerapannya. Ketika terjadi disharmoni regulasi, kepastian hukum akan terganggu, sehingga implementasi kebijakan menjadi kabur dan multitafsir.

Pasca-UUCK, banyak perubahan dilakukan dengan metode omnibus yang mengubah, mencabut, atau menambahkan pasal dalam berbagai undang-undang sekaligus tanpa penjelasan yang sistematis. Teori ini digunakan untuk menganalisis sejauh mana UUCK dan aturan turunannya telah memenuhi prinsip kepastian hukum dalam pengelolaan sistem merit di daerah, atau justru menimbulkan ketidakpastian yang menghambat birokrasi daerah.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dengan pendekatan sosiologis (*empiris*) sebagai pelengkap. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mengkaji harmonisasi regulasi terkait sistem merit pasca-UUCK, sedangkan pendekatan

sosiologis digunakan untuk melihat implementasi nyata di pemerintah daerah. Dengan kata lain, penelitian ini bersifat mixed method dengan dominasi normatif.

- a. Pendekatan normatif: Mengkaji peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin terkait harmonisasi regulasi dan sistem merit.
- b. Pendekatan empiris: Melihat fakta di lapangan mengenai bagaimana pemerintah daerah mengimplementasikan sistem merit pasca-UUCK.

3.2 Jenis Data

a. Data Primer (untuk pendekatan empiris)

Data yang diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan, meliputi:

- 1) Hasil wawancara dengan pejabat terkait di pemerintah daerah (BKD/BKPSDM, KASN perwakilan, BKN regional).
- 2) Hasil observasi terhadap praktik rekrutmen, promosi, dan penilaian kinerja ASN di daerah.
- 3) Dokumen kebijakan daerah (peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan pejabat pembina kepegawaian daerah) terkait manajemen ASN pasca-UUCK.

b. Data Sekunder (untuk pendekatan normatif)

Data kepustakaan yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer: UUD 1945, UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (dan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Perppu Cipta Kerja), Peraturan Pemerintah (terutama PP No. 11/2017 jo. perubahan), Peraturan Presiden, Peraturan KASN, Peraturan Kepala BKN, serta peraturan daerah terkait manajemen ASN.
- 2) Bahan hukum sekunder: Buku teks, jurnal ilmiah, artikel hukum, tesis/disertasi, dan dokumen resmi (laporan KASN, BKN, Kementerian PANRB) tentang sistem merit dan implementasinya di daerah.
- 3) Bahan hukum tersier: Kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks literatur hukum.

3.3 Pendekatan Penelitian

Tabel 3.3 Penelitian pendekatan hukum normatif yang empiris

Pendekatan	Keterangan
Pendekatan perundang-undangan (<i>statute approach</i>)	Mengkaji harmonisasi vertikal dan horizontal antar peraturan tentang sistem merit pasca-UUCK.

Pendekatan	Keterangan
Pendekatan konseptual (<i>conceptual approach</i>)	Menganalisis konsep harmonisasi regulasi, sistem merit, dan desentralisasi kepegawaian berdasarkan pandangan para ahli.
Pendekatan kasus (<i>case approach</i>)	Mengkaji kasus-kasus pelanggaran sistem merit di daerah pasca-UUCK (misalnya temuan KASN atau putusan PTUN).
Pendekatan sosiologis (<i>sociological approach</i>)	Meneliti efektivitas implementasi sistem merit di lapangan serta faktor-faktor sosial-politik yang mempengaruhinya.

3.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di beberapa pemerintah daerah yang dipilih secara purposif dengan kriteria:

- Daerah dengan indeks sistem merit tinggi (kategori baik).
- Daerah dengan indeks sistem merit sedang.
- Daerah dengan indeks sistem merit rendah (kategori kurang).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Penelitian

a. Harmonisasi Regulasi Sistem Merit Pasca-UUCK

Berdasarkan analisis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Perppu Cipta Kerja) serta peraturan turunannya, ditemukan beberapa temuan mengenai harmonisasi regulasi:

Perubahan Signifikan dalam Manajemen ASN UUCK membawa perubahan fundamental dalam pengelolaan ASN, terutama terkait:

- 1) Fleksibilitas pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)
- 2) Penyederhanaan jenis dan formasi kepegawaian
- 3) Penyesuaian mekanisme promosi dan mutasi

b. Penyempitan Otonomi Daerah

KPPOD menyatakan bahwa UUCK mengakibatkan penyempitan kewenangan daerah, terutama dalam hal tata ruang dan perizinan sektoral. Daerah kehilangan sebagian kewenangan yang sebelumnya menjadi bagian otonomi daerah

4.1.1 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Tabel 4.1.1 Faktor Penghambat

Faktor	Temuan
Intervensi Politik	Kepala daerah cenderung mengintervensi pengisian jabatan berdasarkan pertimbangan politik daripada kompetensi
Kultur Birokrasi	Budaya lokal dan praktik patronase masih kuat, terutama di daerah timur Indonesia
Keterbatasan SDM dan Anggaran	Daerah tertinggal dan beberapa daerah lain menghadapi keterbatasan infrastruktur dan sumber daya
Kelemahan Pengawasan	Pembubaran KASN menyebabkan lemahnya pengawasan independen

Tabel 4.1.2 Faktor Pendukung

Faktor	Temuan
Komitmen Kepala Daerah	Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada visi dan komitmen kepala daerah
Sistem Informasi yang Terintegrasi	Daerah dengan sistem <i>talent pool</i> dan <i>people analytics</i> yang baik menunjukkan capaian lebih tinggi
Dukungan Regulasi Daerah	Daerah yang memiliki Perbup/Perda tentang sistem merit lebih siap implementasi

4.2 Pembahasan

4.2.1 Analisis Harmonisasi Regulasi Pasca-UUCK

Berdasarkan teori harmonisasi hukum yang dikemukakan oleh Van Apeldoorn dan Satjipto Rahardjo, suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi asas konsistensi, yaitu tidak adanya pertentangan antar norma (antinomi). Temuan penelitian menunjukkan bahwa pasca-UUCK, terjadi disharmoni dalam beberapa aspek:

- a. Pertama, terdapat ketidakjelasan pembagian urusan konkuren antara pusat dan daerah. Sebagaimana diungkapkan KPPOD, UUCK menimbulkan ketidakpastian prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren dan penyempitan kewenangan daerah. Hal ini bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Kedua, pembubaran KASN melalui UU No. 20 Tahun 2023 menimbulkan kekosongan pengawasan terhadap penerapan sistem merit. Sebelumnya, KASN berperan sebagai guardian of merit system yang independen. Tanpa lembaga pengawas yang kuat, sistem merit kehilangan taringnya untuk mencegah praktik KKN dalam pengisian jabatan ASN
- c. Ketiga, metode omnibus yang digunakan dalam UUCK mengubah, mencabut, atau menambahkan pasal dalam berbagai undang-undang sekaligus tanpa penjelasan yang sistematis. Hal ini melanggar prinsip kepastian hukum (rechtssicherheit) sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum harus jelas, tidak kontradiktif, dan dapat diprediksi penerapannya.

4.2.2 Analisis Implementasi Sistem Merit

a. Perspektif Teori Implementasi Kebijakan (Edward III)

Menggunakan model implementasi George C. Edwards III (1980) yang mencakup komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, implementasi sistem merit pasca-UUCK dapat dianalisis sebagai berikut:

- 1) Komunikasi: Sosialisasi perubahan regulasi pasca-UUCK belum merata ke seluruh daerah. Banyak daerah, terutama daerah tertinggal, belum memahami secara utuh ketentuan baru tentang sistem merit.
- 2) Sumber Daya: Keterbatasan anggaran untuk pengembangan kompetensi dan infrastruktur teknologi informasi menjadi kendala serius di banyak daerah.
- 3) Disposisi (Sikap Pelaksana): Komitmen kepala daerah menjadi faktor kunci keberhasilan. Daerah dengan kepala daerah yang berkomitmen terhadap meritokrasi menunjukkan capaian lebih baik, seperti Jawa Barat dan Sumatera Barat.

- 4) Struktur Birokrasi: Pembagian kewenangan yang tidak jelas antara BKN, Kementerian PANRB, dan pemerintah daerah menyebabkan tumpang tindih dan kebingungan dalam pelaksanaan.

b. Dilema Sistem Merit di Daerah

Penelitian ini mengidentifikasi adanya dilema struktural dalam penerapan sistem merit di daerah. Sebagaimana diungkapkan Gabriel Lele (Guru Besar UGM), terdapat tiga kecenderungan yang saling berbenturan: menjaga stabilitas sosial, menjamin profesionalisme melalui meritokrasi, dan mengakomodasi realitas politik lokal. Di daerah timur Indonesia, sistem meritokrasi kerap dianggap sebagai praktik diskriminasi terhadap putra-putri daerah. Tuntutan afirmasi seringkali mengalahkan prinsip kompetensi dalam rekrutmen dan promosi ASN.

c. Praktik Patronase vs. Meritokrasi

Penelitian di Sumatera Barat menemukan bahwa meskipun indeks sistem merit menunjukkan predikat sangat baik, masih terdapat praktik hubungan kedekatan (*chemistry*) dalam promosi pegawai. Temuan ini mengkonfirmasi bahwa angka indeks yang tinggi belum tentu mencerminkan implementasi yang sepenuhnya meritokratis.

4.3 Dampak Perubahan Regulasi terhadap Sistem Merit

Perubahan regulasi pasca-UUCK membawa konsekuensi ganda:

Dampak Positif:

- a. Fleksibilitas pengangkatan PPPK dapat mempercepat pemenuhan kebutuhan ASN di daerah
- b. Penyederhanaan jenis kepegawaian mengurangi kompleksitas administrasi
- c. Sistem pelayanan terintegrasi melalui OSS berpotensi meningkatkan ekosistem investasi

Dampak Negatif:

- a. Melemahnya pengawasan independen terhadap sistem merit pasca pembubaran KASN
- b. Meningkatnya risiko intervensi politik karena kewenangan PPKD yang semakin besar tanpa kontrol memadai
- c. Potensi kemunduran indeks sistem merit di daerah-daerah dengan kapasitas rendah

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

- a. **Harmonisasi Regulasi Sistem Merit Pasca-UUCK Belum Sepenuhnya Tercapai**

Penelitian menemukan bahwa perubahan regulasi yang dibawa oleh UUCK dan peraturan turunannya belum sepenuhnya harmonis, baik secara vertikal maupun horizontal. Terdapat disharmoni antara UUCK dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, terutama dalam hal kewenangan pengawasan sistem merit. Pembubaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menimbulkan kekosongan pengawasan independen terhadap penerapan sistem merit di daerah. Selain itu, metode omnibus yang digunakan mengakibatkan ketidakpastian hukum karena banyak pasal dalam berbagai undang-undang diubah atau dicabut tanpa penjelasan yang sistematis. Dengan demikian, prinsip kepastian hukum (*rechtssicherheit*) sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch belum terpenuhi sepenuhnya.

b. Implementasi Sistem Merit di Pemerintah Daerah Masih Timbang

Implementasi sistem merit di pemerintah daerah pasca-UUCK menunjukkan variasi yang signifikan antar daerah. Daerah dengan komitmen kepala daerah yang kuat, infrastruktur teknologi informasi yang memadai, serta dukungan regulasi teknis di tingkat daerah cenderung menunjukkan capaian indeks sistem merit yang baik (seperti Jawa Barat, Sumatera Barat, dan Kota Malang). Sebaliknya, daerah tertinggal (3T) dan daerah dengan intervensi politik tinggi masih menghadapi kendala serius. Secara nasional, data KemenPAN RB menunjukkan bahwa hanya 12,8% pemerintah kabupaten/kota yang masuk kategori baik dan sangat baik dalam penerapan sistem merit, masih jauh dari target yang ditetapkan.

c. Faktor Penghambat Utama Bersifat Struktural dan Kultural

Penelitian mengidentifikasi beberapa faktor penghambat utama implementasi sistem merit di daerah, yaitu: (a) intervensi politik oleh kepala daerah dalam pengisian jabatan, (b) kultur birokrasi yang masih sarat dengan praktik patronase dan hubungan kedekatan (*chemistry*), (c) keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, terutama di daerah tertinggal, (d) kelemahan pengawasan pasca pembubaran KASN, serta (e) belum adanya regulasi teknis di tingkat daerah (Perbup/Perda) yang mengatur implementasi sistem merit secara rinci.

5.2 Saran

a. Saran Akademik (Teoritis)

- 1) Pengembangan Model Implementasi Sistem Merit Kontekstual: Diperlukan pengembangan model implementasi sistem merit yang tidak hanya berorientasi pada standar nasional, tetapi juga mempertimbangkan karakteristik sosial, budaya,

dan politik setiap daerah (pendekatan contingency model). Penelitian lebih lanjut disarankan untuk mengkaji formula keseimbangan antara prinsip meritokrasi dan kebutuhan afirmasi daerah

- 2) Rekonstruksi Teori Harmonisasi Hukum dalam Konteks Omnibus Law: Metode omnibus law yang digunakan dalam UUCK memerlukan kajian lebih mendalam mengenai dampaknya terhadap kepastian hukum dan koherensi sistem hukum nasional. Disarankan adanya penelitian lanjutan tentang indikator harmonisasi regulasi yang ideal dalam konteks legislasi omnibus.
- 3) Penguatan Riset Komparatif Antar Daerah: Diperlukan penelitian lebih lanjut dengan cakupan daerah yang lebih luas dan metode longitudinal untuk melihat dinamika implementasi sistem merit dalam jangka panjang serta faktor-faktor determinan keberhasilannya.

b. Saran untuk Penelitian Selanjutnya

- 1) Penelitian kuantitatif dengan skala nasional untuk mengukur korelasi antara tingkat implementasi sistem merit dengan kinerja birokrasi dan pembangunan daerah.
- 2) Studi etnografi di daerah dengan kultur birokrasi yang kuat (misalnya daerah dengan sistem kekerabatan tradisional) untuk memahami secara mendalam dinamika sosial-budaya dalam penerapan meritokrasi.
- 3) Penelitian evaluasi kebijakan (policy evaluation research) terhadap efektivitas peraturan daerah yang sudah diterbitkan terkait sistem merit.
- 4) Studi komparatif lintas negara (misalnya dengan Malaysia, Thailand, atau Filipina) mengenai model desentralisasi kepegawaian dan penguatan meritokrasi di tingkat lokal.

DAFTAR REFERENSI

- Mahfud MD. (2014). Politik Hukum di Indonesia. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2014). Penelitian Hukum. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Rahardjo, Satjipto. (1991). Ilmu Hukum. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Al Faroh, Ahmad Robeith. (2024). Penataan Peraturan Daerah melalui Omnibus Law. Sumenep: Penamuda Media.

- Fitryantica, Agnes. (2019). Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law. *Gema Keadilan*, 6(3), 17-32.
- Mulyani, Basri. (2022). Menggagas Penataan Regulasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah dengan Konsep Omnibus Law. *JURIDICA*, 3(2), 1-18. <https://doi.org/10.46601/juridica.v3i2.198>
- Busroh, Firman Freddy. (2017). Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 10(2), 227-250.
- Putra, Antoni. (2021). Tinjauan Penerapan Pendekatan Omnibus Law dan Dampaknya terhadap Reformasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia [Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia]. UI Library.
- Widianto, Marsma Arif. (2019). Harmonisasi Peraturan dan Perundang-Undangan dalam Hubungan Pusat dan Daerah. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, 40(1), 45-62.
- Andayani, Laila. (2023). Penggunaan Metode Omnibus dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah sebagai Upaya Penataan Legislasi di Indonesia [Skripsi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta]. <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/58489/>
- Syafi' A.M, Moh., Khoidin, M., Hufron, & Hadi, Syofyan. (2025). Hukum Pembentukan Peraturan Daerah: Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia. Cetakan I. Surabaya: LaksBang Justitia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.