

POLICY
ASSESSMENT
2021:
UPAYA
PENEGAKAN
SISTEM MERIT
PADA SEKTOR
PUBLIK DI
INDONESIA

VUNNY WIJAYA
PENELITI BIDANG SOSIAL

DAFTAR ISI



| | |
|--|-----|
| Daftar Isi | i |
| Ringkasan Eksekutif | ii |
| Daftar Singkatan | iii |
| Pendahuluan | 1 |
| Pertanyaan Penelitian | 2 |
| Tinjauan Pustaka | 3 |
| Sistem Merit dan Praktiknya | 3 |
| Metode Penelitian | 4 |
| Hasil dan Pembahasan | 5 |
| Praktik Sistem Merit Pada Sektor Publik di Indonesia | 5 |
| a. Aspek Rekrutmen | 7 |
| b. Aspek Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) | 10 |
| Praktik-Praktik Terbaik (<i>Best Practice</i>) Sistem Merit | 11 |
| a. Singapura | 11 |
| b. Korea Selatan | 12 |
| Mendorong Upaya Penegakan Sistem Merit Pada Sektor Publik di Indonesia | 15 |
| a. Memperkuat Kewenangan KASN beserta kerjasamanya dengan KPK | 15 |
| b. Memperbaiki Metode Diklat yang dilakukan LAN | 16 |
| Kesimpulan | 18 |
| Rekomendasi | 18 |
| Daftar Pustaka | 20 |
| Profil Penulis | 22 |
| Profil Lembaga | 23 |



RINGKASAN EKSEKUTIF

Adanya korupsi yang mewujud dalam jual beli jabatan menjadi salah satu masalah di tengah praktik pemerintah dalam mendorong upaya penegakan kebijakan sistem merit pada sektor publik di Indonesia. UU ASN telah memberikan landasan dan arah yang jelas bagi penegakan sistem merit di Indonesia. Namun, sejumlah praktik masih perlu diperbaiki.

Kebijakan turunan seperti seleksi terbuka yang sedemikian baik dibuat harus diikuti komitmen diantara para aktor yang terlibat. Selain itu, BKN perlu terus meningkatkan kualitas rekrutmen baik bagi Calon ASN maupun JPT dengan mengedepankan sinergitas antaraktor strategis, yaitu dengan KemenPAN-RB dan KASN.

Sejumlah perbaikan untuk menegakkan sistem merit pada sektor publik di Indonesia juga perlu menitikberatkan pada beberapa aspek. Pertama, memperkuat Kewenangan KASN beserta kerjasamanya dengan KPK. Kedua, memperbaiki metode Diklat yang dilakukan LAN.

Dalam proses Diklat, aspek kepemimpinan dan kejujuran perlu mendapatkan perhatian utama. Aspek-aspek ini tak terpisahkan dari keberhasilan Singapura dan Korea Selatan dalam menerapkan kebijakan sistem merit.

Daftar Singkatan


| | |
|---------------------|---|
| ACRC | = Anti-Corruption and Civil Rights Commission |
| ACTI | = Anti-corruption Training Institute |
| ASN | = Aparatur Sipil Negara |
| BKN | = Badan Kepegawaian Negara |
| KASN | = Komisi Aparatur Sipil Negara |
| COVID-19 | = <i>Coronavirus disease 2019</i> |
| CPI | = Corruption Perception Indeks |
| CPIB | = Corrupt Practices Investigation Bureau |
| CPNS | = Calon Pegawai Negeri Sipil |
| Diklat | = Pendidikan dan Pelatihan |
| ICW | = Indonesia Corruption Watch |
| IPK | = Indeks Persepsi Korupsi |
| JPT | = Jabatan Pimpinan Tinggi |
| K/L | = Kementerian/Lembaga |
| Kemendesa, PDTT | = Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi |
| Kemeko Perekonomian | = Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian |
| KemenPAN-RB | = Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi |
| Kementerian BUMN | = Kementerian Badan Usaha Milik Negara |
| Kementerian PUPR | = Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat |
| KKN | = Korupsi, Kolusi, Nepotisme |
| LAN | = Lembaga Administrasi Negara |
| PBB | = Perserikatan Bangsa-Bangsa |
| PPPK | = Calon Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja |
| SDM | = Sumber Daya Manusia |
| SPBE | = Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik |
| Stranas PK | = Strategi Nasional Pencegahan Korupsi |
| TI | = Transparency International |
| TII | = Transparency International Indonesia |
| UU | = Undang-Undang |

Pendahuluan

Upaya pemerintah dalam menegakkan sistem merit di Indonesia masih diwarnai banyak tantangan. Salah satu potret kinerja yang menjadi catatan merah adalah adanya perilaku korup yang dilakukan oleh sejumlah Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagai garda terdepan pelayanan publik di tengah praktik tata pemerintahan yang baik (*good governance*), perilaku tersebut harus dikikis. Transparency International Indonesia (TII) pada tahun 2021 merilis skor indeks persepsi korupsi (IPK) atau corruption perception index (CPI) Indonesia tahun 2020 yang turun menjadi 37 dari skor 40 pada tahun 2019. Secara peringkat, posisi Indonesia pun melorot dari peringkat 85 menjadi peringkat 102 dari 180 negara yang diukur IPK-nya. Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) Tjahjo Kumolo, penurunan itu tidak terlepas dari kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang bekerja di sektor pemerintahan (kompas.com, 03/02).

Area rawan korupsi di sektor publik, salah satunya tampak dalam korupsi jual beli jabatan yang dilakukan sejumlah pejabat tinggi (menpan.go.id, 03/02). Pada dasarnya, program pemerintah pasca reformasi pada sektor publik telah cukup bersesuaian dengan era global yang memaksa pemerintah berbagai negara untuk terus beradaptasi. Misalnya saja komitmen pemerintah untuk memperkuat penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang menjadi bagian dari Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK). Penerapan SPBE Indonesia bahkan mengalami peningkatan peringkat, dari peringkat 103 pada 2019, menjadi 88 pada 2020. Peningkatan itu didasarkan penilaian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Merespons situasi tersebut, Pfeffer (1996) mengemukakan bahwa pada kompetisi global, hanya ada satu landasan untuk mencapai keunggulan bersaing bagi institusi/organisasi, yaitu manajemen SDM. Di Indonesia, upaya manajemen SDM ini terwujud dalam komitmen pemerintah untuk mempraktikkan sistem merit. Ditekennya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menandai komitmen pemerintah dalam mewujudkan sistem merit dalam tubuh sektor publik. Jika mengacu pada rilis TII tersebut, ASN menjadi ujung tombak peningkatan indeks persepsi korupsi. Sistem merit pun diharapkan dapat memperbaiki iklim birokrasi yang ada, khususnya dalam menyelenggarakan rekrutmen yang transparan, berdasar kompetensi, dan kinerja. Dengan demikian, sistem merit juga diharapkan dapat mendongkrak iklim birokrasi di Indonesia.



Melihat situasi Indonesia yang pelik dan masih membutuhkan jalan panjang untuk menciptakan birokrasi yang sehat, studi ini mengangkat tema utama terkait upaya dalam menegakkan sistem merit yang lebih baik pada sektor publik di Indonesia. Bagi penulis penegakan sistem merit yang lebih baik dapat menjadi salah satu batu loncatan dalam meningkatkan kinerja birokrasi yang lebih sehat. Studi ini akan menilik praktik sistem merit di sektor publik Indonesia. Studi ini juga akan memetakan praktik-praktik terbaik (*best practice*) penegakan sistem merit berdasarkan pengalaman di beberapa negara. Hal ini dijadikan sebagai landasan pembelajaran (*lesson learned*) dalam upaya penegakan sistem merit pada sektor publik di Indonesia.

Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pendahuluan diatas, maka terdapat dua pertanyaan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana praktik penegakan sistem merit pada sektor publik di Indonesia?
2. Bagaimana praktik-praktik terbaik (*best practice*) penegakan sistem merit di sejumlah negara?



Tinjauan Pustaka

Sistem Merit dan Praktiknya

Pada sejumlah negara, praktik sistem merit tidak terlepas dengan upaya pemerintah untuk membenahi internal organisasi atau melakukan manajemen perubahan. Stephen J. McNamee (2004) menyatakan bahwa secara konseptual, substansi sistem merit menekankan kepada kepantasan atau kelayakan seseorang dalam menduduki posisi atau jabatan tertentu dilihat dari rekam jejak (*track record*). Woodard (2000), seorang pakar Administrasi Publik asal Amerika menyebutkan bahwa merit merupakan penopang utama bagi terselenggaranya *good governance* dalam segala aspek, termasuk pengangkatan jabatan dalam manajemen pegawai pemerintah. Dalam konteks tersebut, manajemen publik merit berperan sebagai nilai (*value*) yang berkonotasi keadilan (*fairness*), persamaan (*equity*), dan penghargaan (*reward*) dalam jabatan publik berasaskan prestasi, bukan atas dasar prinsip politik atau diskriminasi ataupun tindakan favoritisme lainnya.

Lebih lanjut, Woodard (2000) menyatakan bahwa sistem merit berkedudukan strategis dalam sejumlah aspek, yaitu seleksi kepegawaian, penempatan, promosi, dan kompensasi harus didasarkan pada sistem prestasi dan kompetensi dan faktor lain, seperti nilai-nilai individu untuk meningkatkan manajemen SDM. Menurut beberapa definisi, kompetensi merupakan salah satu nilai utama dalam mencapai tujuan organisasi (Herbert dan Wright, 2000), yang bermuara pada kemampuan pegawai untuk melaksanakan tugas (Ingraham, 2005). Kemampuan pegawai ini akan mengarah pada prestasi kerja sebagai pusat atau fokus utama dari sistem merit yang berdampak pada perbaikan atau peningkatan kinerja pegawai itu sendiri (Woodard, 2005).

Menurut Spencer dan Spencer (Palan, 2007), kompetensi adalah sebagai karakteristik dasar yang dimiliki oleh seorang individu yang berhubungan secara kausal dalam memenuhi kriteria yang diperlukan dalam menduduki suatu jabatan. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) (2018) menyatakan bahwa penerapan sistem merit tidak dipengaruhi gender, usia, suku dan faktor non-merit lainnya pada manajemen SDM, sehingga dapat menarik pegawai yang tepat serta dapat mengembangkan potensi pegawai untuk meningkatkan kapabilitasnya. Dalam praktiknya di tataran makro, realisasi sistem merit yang mengutamakan kompetensi, dipercaya menunjang pertumbuhan ekonomi dan mereduksi korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) ataupun favoritisme (Dahlström, Lapuente, dan Teorell, 2012; Vveinhardt dan Sroka, 2020).

McNamee (2004) mengidentifikasi empat syarat kunci dalam sistem merit, yaitu bakat (*talent*), sikap yang benar (*right attitude*), kerja keras (*hard work*) dan moralitas tinggi (*high moral character*). Menurut Hickman dan Lee (2001), penerapan kebijakan sistem merit dalam manajemen memerlukan empat kebijakan pokok sebagai bagian dari sub-sistem sistem merit tersebut, yakni pertama, kebijakan penilaian kinerja pegawai (*performance appraisal*); kedua, penghasilan (*compensation*); ketiga, karir (*career*), dan keempat, pelatihan (*training*). Sub-sistem yang paling terpenting dalam penerapan sistem merit adalah dalam bidang penilaian kinerja pegawai dengan tujuan utama untuk menghasilkan nilai prestasi kerja pegawai yang optimal dan obyektif.

Faktanya, penilaian prestasi kerja ini tidaklah mudah. Dalam, praktiknya pegawai akan diberikan nilai dalam lembar Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). Namun, penilaian ini masih membuka celah subyektivitas penilai (Wijaya, 2019). Menurut Rao (1992), salah satu penilaian itu mengarah pada halo effect. Halo effect terjadi karena penilai menyukai atau tidak menyukai sifat pegawai yang dinilainya. Oleh karena itu, cenderung akan memperoleh nilai positif pada semua aspek penilaian bagi pegawai yang disukainya. Begitu pula sebaliknya, seorang pegawai yang tidak disukainya akan mendapatkan nilai negatif pada semua aspek penilaian.

Metode Penelitian

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif, studi ini menggunakan pendekatan literatur dalam mencari data dan menganalisis persoalan penegakan sistem merit pada sektor publik di Indonesia. Denzin dan Lincoln (1994) menyatakan bahwa penelitian kualitatif memberikan penekanan pada sifat konstruksi realitas sosial, hubungan akrab antara peneliti dengan apa yang ditelitinya, dan kendala-kendala situasional yang menyertai penelitian. Neuman (1997) menyatakan bahwa data yang ada dalam penelitian kualitatif bersifat empiris, diantaranya terdiri dari berbagai dokumen tertulis, serta berbagai imaji visual yang ada dalam sebuah fenomena sosial. Dalam tahapan penelitian kualitatif, Miles dan Huberman (1991) mengatakan bahwa pengolahan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan sejak pengumpulan data, sehingga dengan segera diketahui kekurangan data tertentu. Menurut mereka, secara sederhana, pengolahan data kualitatif dapat dibagi tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data; dan tahap penarikan kesimpulan.

Secara lebih khusus, penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif. Menurut Hudson (2007), metode komparatif dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang diteliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu. Dengan menggunakan metode komparatif, peneliti dapat mencari jawaban mendasar tentang sebab akibat dengan menganalisis faktor-faktor penyebab atau terjadinya suatu fenomena tertentu. Menurut Lipjhart (2007), studi komparatif berfokus pada variabel yang bersifat sistematis, yaitu variabel yang bersifat makro. Hal ini karena sistem yang bersifat lebih general dan luas apabila dibandingkan dengan variabel lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Praktik Sistem Merit Pada Sektor Publik di Indonesia

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan SDM aparatur. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah yang diharapkan menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penataan organisasi dalam reformasi birokrasi di Indonesia mengarah pada manajemen perubahan yang bertujuan secara sistematis dan konsisten membawa birokrasi memiliki mekanisme kerja pola pikir serta budaya kerja individu atau unit kerja didalamnya menjadi lebih baik. Target dari program ini adalah terciptanya komitmen dari seluruh elemen pemerintahan untuk melaksanakan reformasi birokrasi, terjadinya perubahan pola pikir dan budaya kerja, serta menurunkan risiko resistensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

Manajemen perubahan juga dapat diartikan sebagai serangkaian proses yang digunakan untuk memastikan bahwa perubahan strategis yang signifikan dalam organisasi dilakukan secara terkontrol dan sistematis, untuk mengatasi resistensi terhadap perubahan dalam rangka meningkatkan keterlibatan dan pencapaian tujuan organisasi untuk transformasi yang efektif (Aradea et al., 2010). Pencapaian perubahan yang berkelanjutan dimulai dengan pemahaman yang jelas tentang keadaan organisasi saat ini, diikuti dengan pelaksanaan strategi yang tepat dan ditargetkan.

Fokus dari manajemen perubahan adalah pada hasil perubahan. Sejumlah proses perubahan juga menitikberatkan pada struktur. Menurut Harold Leavitt, pendekatan ini berfokus pada perbaikan pembagian kerja dan deskripsi jabatan (Wallace dan Szilagy, 1982). Dalam pendekatan ini, terdapat aspek modifikasi aliran kerja yang mendorong tiap orang bekerja sesuai keahlian dan mengutamakan kepuasan kerja pegawai serta mendorong semangat mereka.

Manajemen perubahan didalamnya mencakup manajemen kinerja yang sudah seharusnya menitikberatkan dan memprioritaskan pengembangan SDM sebagai langkah awal untuk dapat memajukan sebuah organisasi. Terdapat beberapa definisi mengenai manajemen kinerja. Armstrong dan Baron (1998) mendefinisikan bahwa manajemen kinerja adalah pendekatan strategis dan terintegrasi untuk memberikan hasil yang sukses dalam organisasi dengan meningkatkan kinerja dan mengembangkan kemampuan tim dan individu. Dessler (2003) menyatakan bahwa manajemen kinerja adalah proses mengkonsolidasikan penetapan tujuan, penilaian, dan pengembangan kinerja ke dalam satu sistem tunggal bersama, yang bertujuan memastikan kinerja karyawan mendukung tujuan strategis perusahaan.

Kreitner dan Angelo Kinicki (2014) mendefinisikan manajemen kinerja sebagai sistem perusahaan di mana manajer mengintegrasikan aktivitas penentuan tujuan, pengawasan dan evaluasi, penyediaan umpan balik dan pelatihan, dan penghargaan karyawan secara berkelanjutan. Secara lebih singkat, manajemen perubahan dalam lingkup SDM dapat didefinisikan sebagai penyusunan rencana atau kebijakan, penerapan praktis dan sistem yang mempengaruhi perilaku, sikap dan kinerja karyawan (Noe, et.al, 2007). Salah satu praktik yang diusung oleh pemerintah dalam melakukan manajemen perubahan secara spesifik dalam memperbaiki manajemen SDM adalah melaksanakan kebijakan sistem merit.

Pelaksanaan sistem merit di Indonesia tidak terlepas dari amanah Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang merupakan milestone dari upaya reformasi manajemen dalam tubuh ASN. UU ASN merupakan Berdasarkan UU tersebut, sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, yang diberlakukan secara adil dan wajar dengan tanpa diskriminasi. Sebelum membahas lebih jauh, perlu diketahui bahwa manajemen ASN dalam UU ini terdiri dari manajemen PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Adapun manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Selanjutnya, dalam Pasal 13 UU tersebut dijelaskan bahwa jabatan ASN terdiri dari jabatan administrasi, fungsional, dan pimpinan tinggi (Jabatan Pimpinan Tinggi/JPT). Dalam Pasal 14 dijelaskan pula bahwa jabatan administrasi terbagi lagi tiga jenis, yaitu: jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Dalam Pasal 19 dijelaskan bahwa JPT terdiri dari JPT utama, madya, dan pratama. Lebih lanjut, JPT berfungsi memimpin dan memotivasi setiap ASN pada instansi pemerintah, pertama, melalui kepeloporan dalam bidang keahlian professional, analisis dan rekomendasi kebijakan; dan kepemimpinan manajemen. Kedua, melalui pengembangan kerja sama dengan instansi lain. Ketiga, keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN. Untuk setiap JPT juga ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Untuk mendukung efektifitas masing-masing jabatan sistem merit hadir dengan sejumlah tujuan. Masih dalam UU tersebut, pertama, merekrut ASN yang profesional dan berintegritas dan menempatkan mereka pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya. Kedua, mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang adil dan layak. Ketiga, mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat. Keempat, melindungi karir ASN dari politisasi dan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip merit (nepotisme dan primordialisme).

Kinerja birokrasi yang buruk pada pegawai negeri sering kali diidentifikasi sebagai penjelasan dari menurunnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah (Houston et al., 2016). Kualitas dan kompetensi aparatur negara yang rendah dapat menghambat kegiatan pemerintah dan membuat mereka tidak mampu bersaing dengan sektor swasta (Rakhmawanto, Rusli, dan Sintaningrum, 2019). Berdasarkan situasi ini, perlu dibangun manajemen atau reformasi kepegawaian yang mengedepankan sistem merit sehingga birokrasi dijalankan oleh orang-orang benar-benar kompeten. Untuk dapat mewujudkan hal ini, perlu dimulai dengan adanya perhatian pada aspek rekrutmen. Selanjutnya, aspek yang tidak kalah penting adalah aspek pendidikan dan pelatihan (Diklat). Hal ini berdasarkan tujuan utama pelaksanaan sistem merit berdasarkan UU ASN. Berikut pembahasan secara lebih spesifik kedua aspek tersebut.

a. Aspek Rekrutmen

Merekrut individu yang kompeten dalam melayani publik tidak hanya tergantung pada sistem manajemen SDM. Lebih jauh, penting juga untuk mempertimbangkan konteks politik, sosial, dan ekonomi. Selain dapat menyaring SDM yang kompeten, sistem merit dinilai dapat mengurangi terjadinya korupsi dan mencegah nepotisme dalam birokrasi (Dahlström et al., 2012; Vveinhardt dan Sroka, 2020). Sebaliknya, menarik peserta yang memiliki kompetensi unggul dalam bidangnya, dan siap berkomitmen menjadi pelayan publik menjadi tantangan tersendiri bagi birokrasi di Indonesia. Seberapapun inovatifnya sebuah badan publik dalam menarik pelamar, keberhasilan instansi dalam merekrut pegawai dengan integritas yang tinggi akan sulit didapat kecuali jika kondisi fundamentalnya sudah kuat (Lavinga dan Hays, 2004). Dengan kata lain, situasi dan kebijakan internal menjadi pijakan yang kuat dalam keberhasilan rekrutmen.

Sejak ditekenya UU ASN, tidak dipungkiri bahwa perbaikan berkelanjutan tampak dalam proses rekrutmen ASN. Sejak tahun 2013, sebagai yang diberikan wewenang dalam rekrutmen ASN, Badan Kepegawaian Negara (BKN) telah mulai menggunakan metode *Computer Assisted Test* (CAT). Pada umumnya, peserta akan melewati sejumlah tahapan, yaitu: Seleksi Administrasi, Seleksi Kompetensi Dasar (SKD), Seleksi Kompetensi Bidang (SKB), dan wawancara sebagai proses akhir sebelum pengumuman. Menurut Saviar dan Prasojo (2014) adanya SKB akan membuat instansi mendapatkan pelamar yang tepat berdasarkan kompetensinya. Hingga kini pun sistem ini terus berjalan menopang rekrutmen ASN yang lebih transparan.

Namun, adanya komitmen transparansi ini masih cukup jomplang dalam pemilihan JPT karena sejumlah pelanggaran berulang. Pada dasarnya, praktik sistem merit dalam pengisian JPT telah diperbarui dalam sejumlah aspek. Pertama, pengisian JPT melalui seleksi terbuka. Lebih lanjut dijelaskan bahwa sistem terbuka merupakan quick win penerapan sistem merit. Seleksi terbuka bertujuan untuk mendapatkan orang yang tepat sesuai kebutuhan organisasi. Seleksi ini diharapkan dapat mengatasi *spoil system* dan jual beli jabatan dan meningkatkan mobilitas ASN. Menurut Caren (2012), *spoil system* adalah proses rekrutmen yang tidak memenuhi syarat khususnya pada posisi publik. Hal itu misalnya tercermin dalam pengangkatan pegawai yang menitikberatkan pada kedekatannya dengan penguasa atau adanya koneksi politik.

Kedua, pengisian JPT melalui *talent pool*. Bagi instansi yang sudah menerapkan sistem merit dalam manajemen ASN dapat dikecualikan dari seleksi terbuka (Pasal 111 UU ASN). Menurut Allegis (2017), *talent pool* adalah sekelompok kandidat baik (*best candidate*) yang berasal dari internal maupun eksternal organisasi, dan yang memiliki ketertarikan terhadap organisasi untuk mengisi jabatan atau lowongan pada organisasi tersebut. *Talent pool* ini difokuskan pada mereka yang memiliki kinerja tinggi atau pekerja dengan potensi tinggi untuk menempati jabatan tertentu (Uusi-Autti, 2011). *Talent pool* ini pada praktiknya dilaksanakan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Pelanggaran lain terdapat pada sejumlah instansi yang melakukan seleksi terbuka tetapi tidak sepenuhnya memenuhi prosedur yang berlaku, bahkan beberapa instansi masih merekrut JPT Pratama tanpa melalui seleksi terbuka (Dwiputrianti, 2018). Praktik jual beli jabatan semacam ini memberikan gambaran bahwa penempatan jabatan di Indonesia masih carut marut. Praktik maladministrasi masih kerap ditemukan. Hal ini pun mengindikasikan bahwa faktor-faktor dalam penempatan jabatan seperti kemampuan, kompetensi, dan keterampilan belum menjadi dasar pertimbangan yang kuat dalam penempatan. Sistem merit pun belum berjalan sepenuhnya ke arah yang lebih baik sesuai komitmen pemerintah.

Pelanggaran lain terdapat pada sejumlah instansi yang melakukan seleksi terbuka tetapi tidak sepenuhnya memenuhi prosedur yang berlaku, bahkan beberapa instansi masih merekrut JPT Pratama tanpa melalui seleksi terbuka (Dwiputrianti, 2018). Praktik jual beli jabatan semacam ini memberikan gambaran bahwa penempatan jabatan di Indonesia masih carut marut. Praktik maladministrasi masih kerap ditemukan. Hal ini pun mengindikasikan bahwa faktor-faktor dalam penempatan jabatan seperti kemampuan, kompetensi, dan keterampilan belum menjadi dasar pertimbangan yang kuat dalam penempatan. Sistem merit pun belum berjalan sepenuhnya ke arah yang lebih baik sesuai komitmen pemerintah.



Kasus jual beli jabatan yang terjadi diantaranya, pada tahun 2018 lalu, terjadi kasus jual beli jabatan yang dilakukan oleh bupati Jombang (Kompas.tv, 05/02/2018); kasus suap jual beli jabatan yang terjadi di Kementerian Agama, yang menyeret tiga orang pejabat (Suara.com, 11/09/2019); dan kasus jual beli jabatan yang dilakukan Bupati Subang (Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan/BKPP Kabupaten Demak, 17/09/2020). Baru baru ini juga diungkap sejumlah kasus jual beli jabatan diantaranya yang terjadi di Pemkot Tanjungbalai (Tempo.co, 21/04); di Kementerian Desa (Kemendesa) (Tempo.co, 13/04); dan yang terjadi pada Bupati Nganjuk (Kompas.com, 12/05). Sejumlah alasan melatarbelakangi kasus-kasus tersebut misalnya saja yang paling sering terjadi dipicu adanya biaya politik yang begitu mahal saat melakukan kampanye.

Maraknya jual beli jabatan dalam pengisian JPT jika tidak segera dicarikan jalan keluar, maka akan menodai pelaksanaan sistem merit. Situasi ini juga membawa efek domino ke bidang sosial, politik, dan keuangan negara. Koordinator Indonesia Corruption Watch (ICW), Adnan Topan Husodo mengatakan bahwa pengangkatan pimpinan di suatu lembaga atas intervensi politik berpotensi memperburuk reformasi birokrasi yang tengah digencarkan pemerintah (law.ui.ac.id, 28/03).

Masih dalam artikel tersebut, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Sofian Effendi mengatakan bahwa institusinya sejak 2017 telah mengetahui ada praktik transaksional dalam pengangkatan JPT, namun, KASN tidak mempunyai instrumen untuk membuktikan dan menangkap praktik-praktik itu tersebut. Sofian mengungkapkan, terdapat 13 K/L yang sedang diawasi oleh KPK. Selain itu, Guru besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) Jimly Asshiddiqie menilai, untuk menghindari jual beli jabatan dalam K/L dibutuhkan perubahan karakter atau enlightenment personalities. Hal ini dapat dilakukan dengan secara gencar menanamkan kode etik kepada aparatnya dan memperkuat posisi KASN dan KPK untuk pembersihan.

b. Aspek Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)

Kinerja ditentukan oleh faktor individual, seperti kemampuan dan upaya, tetapi juga oleh faktor-faktor di luar kendali langsung diri kita, seperti keputusan-keputusan yang diambil oleh orang lain, sumber daya yang tersedia, sistem di mana kita bekerja, dan seterusnya (Bacal, 2002; Darma, 2005). Kinerja merupakan salah satu kumpulan total dari kerja yang ada pada diri pekerja (Griffin, 1987; Rivai et al., 2005). Sedangkan menurut Vroom (1964), kinerja merupakan hasil perkalian antara motivasi dengan kemampuan. Untuk mendorong kinerja yang baik langkah yang dilakukan pemerintah saat ini adalah dengan memberikan Diklat.

Diklat berfokus pada dua aspek (bimteknasional.id, 02/01/2020). Pertama, pendidikan, yaitu untuk menambah wawasan yang sifatnya lebih teoritis. Kedua, pelatihan yang sifatnya lebih praktis, spesifik dan segera. Masih dalam artikel tersebut, diklat bertujuan untuk mendorong kompetensi yang mumpuni dan bisa diaplikasikan saat kembali bekerja. Harapannya, setiap individu yang mengikuti, memiliki pengetahuan, kapasitas, dan pemahaman, serta kemampuan yang mumpuni untuk mencapai tujuan instansi. Diklat ini dapat juga diiringi dengan adanya lokakarya dan bimbingan teknis.

Mengamati praktik yang terjadi, adanya diklat masih belum maksimal dilaksanakan di lingkup sektor publik Indonesia. Menurut Dwiputrianti (2018), pelaksanaan pembinaan pegawai masih dilakukan dengan metode konvensional berupa diklat yang seharusnya diiringi dengan metode lain, seperti magang. Perlu dipikirkan strategi yang lebih baik untuk mendorong efektivitas Diklat sehingga berdampak pada kinerja pegawai yang lebih baik.

Mathis dan Jackson (2005) menyatakan bahwa pelatihan SDM adalah kegiatan dalam mendidik dan melatih SDM yang telah direkrut dengan berbagai Diklat. Hal ini mencakup soal manajemen, kepemimpinan, dan berbagai ilmu yang terkait dengan kepegawaian organisasi. Secara lebih khusus, aspek kepemimpinan menjadi salah satu faktor utama yang seringkali diperhitungkan organisasi atau birokrasi sebagai penggerak utama. Dengan kata lain, selain mencari metode diklat yang lebih efektif misalnya melalui magang, aspek kepemimpinan juga perlu diberikan porsi dalam rangkaian Diklat.

Menurut Erlanda (2014), pemimpin menempati posisi yang paling fundamental di dalam suatu struktur organisasi pemerintahan. Selain itu, kemampuan komunikasi dan pemberdayaan kepada anggota merupakan kunci keberhasilan pemimpin dalam mewujudkan program yang dimilikinya. Dalam situasi sektor publik di Indonesia, Erlanda menyoroti proses perekrutan jabatan yang tidak sesuai prosedur, tidak memperhatikan kapasitas dan kapabilitas, serta akuntabilitas dalam bidang kerjanya. Hal itu disebabkan penempatan pejabat eselon II dan III, bukan berdasarkan pendidikan dan pelatihan penjurangan karier, tetapi lebih ditentukan oleh tim sukses kemenangan pimpinan daerah setempat. Aspek politik masih begitu melilit birokrasi publik. Strategi yang lebih baik harus diupayakan pemerintah dalam mendorong muncul kepemimpinan yang lebih baik.

Praktik-Praktik Terbaik (*Best Practice*) Sistem Merit

Pada dasarnya, keberadaan lembaga khusus yang berfokus pada sistem merit ini telah dipraktikkan di negara lain seperti Singapura dan Korea Selatan. Berikut ini adalah gambaran pelaksanaan sistem merit di kedua negara tersebut.

a. Singapura

Merujuk pada data Transparency International (TI), tahun ini Singapura menempati urutan ke-3 dengan skor 85. Peringkat yang sangat luar biasa. Hasil ini tidak terlepas dari adanya meritokrasi yang telah dipraktikkan Singapura selama beberapa dekade hingga saat ini. Everest-Phillips (2015) menelusuri kasus Singapura yang mengubah meritokrasi menjadi faktor berkembangnya negara tersebut. Ia menemukan bahwa pembangunan Singapura sangat erat kaitannya dengan pengembangan kompetensi pegawai negeri yang melandaskan praktiknya pada sistem merit. Sistem merit menjadi sarana untuk memberikan pelayanan yang terbaik. Situasi ini secara langsung memberikan dampak yang baik bagi kehidupan masyarakatnya.

Jika melihat praktiknya di Singapura, meritokrasi didukung dengan adanya semangat dan komitmen anti-korupsi. Saat Singapura dipimpin oleh Lee Kuan Yew, pembenahan sektor publik menjadi target kerja utamanya. Masih dalam tulisan Everest-Phillips (2015), menurutnya, Lee meyakini bahwa administrasi publik yang baik akan menciptakan etos pelayanan publik yang bersih, efisien, efektif, dan terbaik dari semua. Lee juga menanamkan pada pejabat publik rasa urgensi dan tujuan, efisiensi dan imparsialitas, hukum dan keunggulan dalam pengambilan keputusan, dan tidak ada toleransi untuk korupsi. Singkatnya, meritokrasi tidak menghilangkan kebutuhan akan transparansi, akuntabilitas dan supremasi hukum. Dengan kata lain, pembenahan sektor publik harus berjalan seiring dengan komitmen pemerintah untuk setinggi-tingginya menjunjung sistem anti-korupsi.

Neo dan Chen (2007) menyatakan bahwa praktik tidak dapat disuap/tidak korupsi (*incorruptibility*) di Singapura ditandai dengan berdirinya komisi independen Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). Melihat tingginya risiko korupsi di negaranya, Lee telah memimpin gerakan pemberantasan korupsi saat berkuasa sejak 1959. Dengan menguatnya gerakan People's Action Party, ia mengumumkan perang melawan korupsi dengan mengatakan, "*no one, not even on top government officials are immune from investigation and punishment for corruption*". Dapat diartikan, tidak seorangpun, bahkan yang menduduki puncak atas pemerintahan kebal terhadap investigasi dan hukuman dari korupsi.

Selain itu, Neo dan Chen juga menyatakan bahwa komitmen pemerintah untuk melaksanakan good governance juga didasari sejumlah nilai, diantaranya, pertama, kejujuran dan sense of integrity serta incorruptibility. Kedua, meyakini bahwa manusia merupakan modal utama, sehingga layak untuk menghargai kerja keras dan performa mereka. Sebagai negara yang tidak dilimpahi Sumber Daya Alam (SDA), Singapura menggantungkan dirinya pada kemampuan bekerja masyarakat. Untuk mempertahankan kualitas orang-orang terbaik, mereka diberikan penghargaan atas apa yang mereka lakukan. Ketiga, dengan menanamkan bina bangsa (*nation building*) untuk menanamkan semangat nasionalisme yang tinggi pada rakyatnya.

Hingga saat ini, Singapura telah menganut model *dynamic governance*. Konsep ini menekankan pada kebijakan, institusi dan struktur yang mampu beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang penuh dengan ketidakpastian dan perubahan sehingga tujuan yang hendak dicapai dapat terwujud secara efektif dan efisien. Upaya ini juga didukung oleh budaya organisasi dan birokrasi yang dinamis, berintegritas, tidak korupsi, dan berdasarkan sistem merit (prestasi kerja). Lebih dinamis dalam konteks tersebut adalah sektor publik bergerak dengan kebijakan yang adaptif di era global. Dalam sebuah diskusi yang diadakan oleh “Indonesia Forum” di Jakarta, Lee Kuan Yew mengatakan bahwa korupsi harus diberantas dari atas ke bawah (*top down*). Mewujudkan hal ini, Indonesia harus menciptakan sebuah sistem yang tidak korup atau mendukung transparansi dan bagaimana hukum menjadi aspek yang dipatuhi SDM aparatur yang bekerja (Antaraneews, 26/07/2007).

b. Korea Selatan

Sepak terjang Korea Selatan dalam membangun ekosistem birokrasi yang profesional telah diakui banyak negara. Evan Berman et al. (2010) menyatakan bahwa terwujudnya birokrasi atau sektor public yang makin maju di Korea Selatan erat dengan peranan Park Chung Hee. Park yang mengambil alih kekuasaan pada 16 Mei 1961 memproklamis enam poin dalam program kerjanya, yaitu anti-komunisme, menghormati Piagam PBB, memperkuat hubungan dengan Amerika Serikat dan negara bebas lainnya, pemberantasan korupsi, pembentukan ekonomi pendukung, dan mengupayakan reunifikasi nasional atau penyatuan Korea Utara dengan Korea Selatan. Di tengah pro-kontra kepemimpinan Park, upaya pemberantasan korupsi Korea telah ada sejak masanya.

Masih dalam tulisan Evan, dijelaskan bahwa budaya dan nilai administrasi Korea Selatan dipengaruhi oleh Konfusian Chung Yak Yong, yang menekankan pentingnya nilai kejujuran, kesetiaan, dan berhemat. Selain itu, Korea Selatan juga menghargai nilai-nilai etis, sopan santun, dan kewajiban moral dalam hubungan sosial. Konfusianisme menjadi kode moral yang berlaku di Korea Selatan, mengakar kuat menjadi landasan hidup masyarakatnya. Konfusianisme mengedepankan prinsip merit, pentingnya pendidikan, kolektivisme, dan harmoni sosial masyarakat.

Dalam perjalanan jatuh bangun birokrasi, saat ini rekrutmen kementerian mengutamakan kerjasama dengan universitas untuk mendapatkan lulusan terbaik yang akan langsung dipekerjakan sebagai pegawai negeri. Rekrutmen terbagi menjadi dua, yaitu ujian kompetensi umum yang dapat diikuti semua warga dan proses rekrutmen khusus yang dapat diajukan secara oleh Kementerian/Lembaga (K/L) yang juga memiliki ketentuan khusus. Tidak ada prasyarat akademik untuk mendaftar, tetapi lulusan universitas merupakan mayoritas yang lulus dalam ujian. Ujian terdiri dari ujian tertulis termasuk Bahasa Inggris, esai dan wawancara. Terdapat pusat pelatihan khusus calon pegawai negeri yang berada di Noryangjin, Seoul. Banyak calon pegawai negeri yang mengikuti pelatihan hingga bertahun-tahun karena mencoba kembali atau karena ingin mendapat level yang tinggi ketika masuk.

Adopsi nilai tradisional juga diterapkan pada praktik reformasi birokrasi. Sebagai contoh, birokrasi Korea saat ini terdiri dari 9 (sembilan) jenjang, dari yang tertinggi Asisten Menteri, hingga yang terendah pegawai yang baru diangkat. Sembilan jenjang ini diadopsi dari model birokrasi yang pernah diterapkan oleh Dinasti Joseon, di mana 3 tingkat teratas adalah golongan yang berhak menggunakan jubah/kostum berwarna merah, 3 tingkat menengah berpakaian warna biru, sedangkan baju pegawai pada 3 tingkat terendah berwarna hijau. Jika seseorang masuk pada level 5, maka akan mempermudah untuk naik ke level atas.

Terdapat pula Komite Review Promosi (*Promotion Review Committee*) yang melaksanakan promosi pegawai negeri sesuai dengan kinerja, kemampuan, spesialisasi, sejarah karir, dan evaluasi. Mereka yang memiliki integritas, kinerja yang baik dan pengembangan kebijakan mendapat promosi khusus. Pegawai yang memiliki tingkat kesulitan kerja tinggi akan mendapat kompensasi yang besar, namun memperhatikan aspek lama bekerja dan tingkat pertanggungjawaban. Mereka yang bekerja melebihi waktu, hingga tengah malam, bekerja saat libur akan mendapatkan bonus.

Selain itu, terdapat 4 hal utama yang menjadi fokus reformasi di Korea Selatan, yaitu (1) peningkatan kualitas pegawai negeri senior. Hal ini dilakukan melalui proses penilaian dari senior terdahulu. Adanya kelompok ini adalah untuk mengisi jabatan kelas atas yang terdiri dari penasihat kebijakan dan asisten menteri. Kedua, sistem posisi terbuka untuk merekrut ahli-ahli yang berasal dari sektor publik dan swasta. Ketiga, memberikan bonus kinerja melalui penilaian yang hasilnya terdiri dari 4 level. Terakhir, legalisasi serikat pekerja. Korea Government Union merupakan serikat terbesar yang tercipta.

Tulisan Evan diperkuat oleh tulisan Agus Subagyo (2009) yang menyatakan bahwa rekrutmen pegawai di Korea Selatan sangat memprioritaskan sistem meritokrasi. Prestasi para pegawai yang direkrut merupakan parameter yang utama. Calon pegawai yang akan direkrut dicek rekam jejaknya, dan riwayat hidupnya, apakah mempunyai prestasi yang membanggakan atau tidak. Apabila seorang pegawai dinilai telah memiliki prestasi yang luar biasa, misalnya juara olimpiade nasional dan regional, atau memiliki capaian di bidang olahraga yang membanggakan di tingkat lokal maupun nasional, maka akan direkrut tanpa melalui tes/ujian rekrutmen pegawai. Hal ini terjadi misalnya di pemerintah daerah Kota Metropolitan Busan dan Daegu.



Masih dalam tulisan Agus, Pemerintah Kota Metropolitan Incheon dan Gwangju juga menerapkan sistem rekrutmen pegawai yang didasarkan pada disiplin, loyalitas, kepribadian, dan mentalitas pegawai. Dalam pandangan kedua pemerintah kota ini, setiap pegawai harus memiliki nilai dasar yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, yakni moralitas dan mentalitas pegawai, yang harus melekat dan dijunjung tinggi oleh setiap pegawai (Government of the Republic of Korea, 2002). Terjadinya penyalahgunaan wewenang dan jabatan, seperti perilaku KKN dalam lingkungan kerja disebabkan lemahnya mentalitas dan rendahnya moralitas pegawai, sehingga kedua nilai dasar tersebut merupakan harga mati.

Agus juga menyatakan bahwa di Korea Selatan, terdapat badan-badan negara di lingkungan Pemerintah Pusat yang sangat besar perannya dalam penyelenggaraan rekrutmen PNS, antara lain: *Ministry of Government Administration and Home Affairs*, *Civil Service Commission*, dan *Regional Metropolitan Administration*. Badan administrasi dan kepegawaian ini berperan besar dalam membuat buku petunjuk, aturan teknis, dan berbagai aturan terkait lainnya terkait masalah-masalah kepegawaian negara, termasuk sistem rekrutmen pegawai (Song Byung Nak, 2002). Dalam konteks sistem rekrutmen pegawai di Korea Selatan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah senantiasa bersinergi secara positif, di mana untuk kewenangan rekrutmen pegawai diserahkan kepada daerah masing-masing setelah berkonsultasi dengan *Civil Service Commission*.

Korea Selatan juga memiliki komisi independen korupsi, yang disebut dengan *Anti-Corruption and Civil Rights Commission* (ACRC). Beberapa waktu lalu (Rabu, 4 Juli 2020) ACRC mengadakan kunjungan ke KPK bersama Penyidik Senior dari Kejaksaan Agung Korea Selatan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (kpk.go.id, 05/07/2018). Dalam diskusi tersebut, *Director of Training Planning* dari *Anti-corruption Training Institute* (ACTI), Chae Soo Lim mengenalkan lembaganya yang merupakan bagian dari ACRC. ACTI adalah lembaga pelatihan untuk masyarakat dan penyelenggara negara agar memiliki integritas yang lebih baik dan menanamkan karakter antikorupsi. Ini adalah salah satu cara Korea Selatan untuk mencegah korupsi dengan memberikan mereka pengetahuan dan pelatihan.

Lim berbagi cara ACTI memberikan pelatihan yang menyenangkan kepada masyarakat dan penyelenggara negara lewat sebuah konser musik, sebuah pertunjukan, diskusi menarik bersama tokoh masyarakat yang inspiratif. Kegiatan itu disebut dengan *Integrity Concert*, yaitu pelatihan integritas melalui medium seni. Pelatihan *Integrity Concert* sangat populer dan disenangi di Korea Selatan. Pelatihan itu menjadi menarik karena berbeda dengan jenis-jenis pelatihan yang ada sebelumnya yang terkesan membosankan dan akan membuat masyarakat mengantuk.

Masih dalam artikel tersebut, selain berbagi tentang pelatihan integritas yang menjadi salah satu andalan ACRC, *Senior Deputy Director Anti-Corruption Solicitation Interpretation Division*, Ki Hyun Kwon juga menjelaskan mengenai pengaturan gratifikasi di Korea Selatan. Di Korea Selatan, gratifikasi tidak hanya berlaku dan diatur untuk para penyelenggara negara, pengajar juga bisa terkena pasal gratifikasi. Hal menarik dan sedikit berbeda dari Indonesia, Korea Selatan tidak menerapkan aturan gratifikasi pada upacara kematian. Menurut Kwon, upacara kematian di Korea Selatan sangat mahal dan sangat sakral bagi masyarakat Korea Selatan.

Dalam mengatur sektor swasta, ACRC membuat sebuah pedoman yang bernama Anti-corruption Guidelines for Companies yang harus diterapkan di seluruh perusahaan yang ada di Korea Selatan. Pedoman tersebut mengatur banyak hal yang dapat mencegah terjadinya korupsi di sektor swasta. Peraturan tersebut juga terintegrasi dengan aturan-aturan lain, seperti kewajiban mengikuti pelatihan integritas dan mengikuti aturan gratifikasi. Buku panduan tersebut mengatur banyak hal secara rinci. Misalnya, dorongan kepada setiap perusahaan untuk menggunakan kartu kredit untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dana perusahaan dan mencegah terjadinya suap dengan cara memberikan “hiburan” bagi penyelenggara negara. Dengan penggunaan kartu kredit, semua transaksi dapat dipantau dengan baik.

Mendorong Upaya Penegakan Sistem Merit Pada Sektor Publik di Indonesia

Berdasarkan situasi dan strategi yang dilakukan oleh negara lain seperti Singapura dan Korea Selatan, sejumlah aspek perlu didorong. Selain itu, sangat penting untuk memperkuat kewenangan KASN termasuk kerjasamanya dengan KPK. Kedua, memperbaiki metode Diklat yang dilakukan Lembaga Administrasi Negara (LAN). Berikut secara lebih rinci.

a. Memperkuat Kewenangan KASN

Mengamati kinerja KASN sejauh ini, penegakan sistem merit melalui KASN banyak direspons positif oleh ASN yang mengalami tindakan sewenang-wenang. KASN juga menerbitkan berbagai rekomendasi atas hasil pengawasannya terhadap ASN kepada K/L dan Pemerintah Daerah (Pemda). Laporan yang diterima misalnya saja tentang pencopotan jabatan yang dilakukan tanpa alasan jelas oleh pejabat Pemda.

Berbagai laporan terkait nilai dasar, kode etik, kode perilaku, dan netralitas, juga sistem merit terus diterima dan diselidiki dalam perjalanan KASN hingga saat ini. Berdasarkan rilis KASN, pada tahun 2019 lalu, tercatat sebanyak 412 kasus pengaduan. Dari jumlah itu, 386 kasus berhasil diselesaikan. Di pertengahan tahun 2020, KASN kembali mencatat daftar aduan yang mencapai 351 kasus dan 243 diantaranya telah selesai. Namun, dalam praktik kerjanya, KASN hanya mampu memberikan rekomendasi yang bisa saja tidak dilakukan Pemda karena pengaruh situasi politik. Selain itu, ketika mengetahui kasus jual beli jabatan, KASN juga tidak bisa berbuat lebih tegas. Peran KASN dalam hal ini perlu diperkuat.

Kerjasama dengan KPK juga sangat diperlukan. Rekomendasi yang diberikan juga selayaknya bersifat wajib sebagaimana hal ini juga diterapkan di Korea Selatan sebelum rekrutmen pejabat. Pada dasarnya, melihat situasi di Singapura dan Korea Selatan, komisi independen korupsi juga memegang aspek yang begitu penting. Peranan KPK dalam mencegah dan menindak harus diperkuat dengan meningkatkan sistem aduan atau *whistleblowing system* di tengah upaya pelemahan yang terus dilakukan banyak pihak.

b. Memperbaiki metode Diklat yang dilakukan LAN

Salah satu upaya penting dalam menyeleksi ASN yang berkompeten adalah dengan adanya pengembangan kompetensi. Pengembangan kompetensi dapat diperoleh melalui program pengembangan berupa Diklat, pertukaran pegawai dan praktik kerja (KASN, 2019). Selain itu, kompetensi bisa didapatkan melalui berbagai cara seperti pengalaman hidup dan aktivitas di tempat kerja dan program pengembangan (Wu, 2013).

Undang-Undang ASN telah membuka ruang bagi ASN dalam pengembangan kompetensi. Setiap ASN berhak mendapatkan pengembangan diri selama 20 jam dalam setahun. UU ASN juga mengharuskan instansi pemerintah untuk membuat daftar perencanaan pengembangan ASN dalam setiap tahunnya. Bagaimanapun, masih ada beberapa instansi pemerintah yang tidak menjalankan tugas tersebut, sehingga mengakibatkan terjadinya berbagai permasalahan manajemen ASN dalam penerapan sistem merit. Hal ini mengakibatkan, misalnya, rekrutmen JPT belum berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kebutuhan organisasi (Dwiputrianti, 2018).

Pemetaan kompetensi dan kesenjangan kompetensi sangat perlu dilakukan. Untuk mengastasi kesenjangan sejumlah metode yang lebih aktual seperti *coaching*, *mentoring*, *counseling*, magang di perusahaan swasta (*corporate university*) perlu dilakukan dan ditingkatkan. Model pemagangan di sektor publik yang memiliki peringkat yang lebih baik juga perlu dilakukan. Dalam praktiknya di tingkat K/L/Pemda, KASN memberikan penilaian pada sistem merit di masing-masing K/L (KASN, 2021). Terdapat delapan aspek penilaian KASN, yaitu: pengembangan karier sebanyak 30 persen, manajemen kinerja sebanyak 20 persen, mutasi, rotasi, dan promosi sebanyak 10 persen, penggajian, penghargaan, dan disiplin sebanyak 10 persen, perencanaan sebanyak 10 persen, pengadaan sebanyak 10 persen, sistem informasi sebanyak 6 persen, dan perlindungan dan pelayanan sebanyak 4 persen.

Penilaian sistem merit sektor publik terbagi menjadi empat kategori. Pertama, kategori I yaitu buruk dengan nilai 100-174 dan indeks 0,2-0,4. Dalam kategori ini K/L/Pemda akan dibimbing intensif agar memenuhi persyaratan. Kedua, kategori II yaitu kurang dengan nilai 175-249 dan indeks 0,41-0,6. Dalam kategori ini K/L/Pemda akan dibimbing agar memenuhi persyaratan. Ketiga, kategori III yaitu baik dengan nilai 250-324 dan indeks 0,61-0,8. Dalam kategori ini K/L diberi kesempatan untuk mengisi JPT dari talent pool, namun, dengan persyaratan tertentu dan pengawasan. Serta dievaluasi setiap tahun. Keempat, kategori IV yaitu sangat baik 325-400 dengan indeks 0,81-1. Dalam kategori ini, K/L/Pemda dapat diberikan kesempatan untuk mengisi JPT dari talent pool dan dievaluasi 2 tahun sekali.

Melihat situasi yang terjadi, penerapan sistem merit dalam manajemen ASN di instansi Pemerintah di tingkat Pusat lebih baik dibandingkan dengan di Pemda. Secara umum, masih diperlukan kerja keras untuk mendorong instansi membangun manajemen ASN berbasis merit di instansi masing-masing. Berdasarkan data KASN (2018), terdapat 6 kementerian yang sudah mencapai kategori IV (sangat baik), yaitu Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Perekonomian), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Kelautan Perikanan (KKP), Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kementerian ini dapat dijadikan tempat belajar bagi Pemda. Sedangkan, data tersebut juga menunjukkan ketiadaan Pemda yang meraih nilai sangat baik. Namun, terdapat sejumlah Pemda yang mendapat kategori baik, yaitu Jawa Barat, Yogyakarta, Jawa Timur, Jawa Tengah, Banten, dan DKI Jakarta. Pemda lain yang masih memperoleh nilai minim, sangat diharapkan untuk mau belajar dari Pemda yang telah memiliki kategori baik.

Adanya kolaborasi dengan negara lain juga dapat dipertimbangkan dengan cara kesempatan magang di sektor publik di negara yang telah berhasil menerapkan sistem merit. Di era globalisasi seperti ini banyak negara membuka diri untuk melaksanakan kolaborasi, demikian juga seperti Singapura dan Korea Selatan. Hal ini perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh sektor publik Indonesia.

Memperhatikan pelatihan yang diberikan kepada pegawai oleh sektor publik Singapura dan Korea Selatan, muatan aspek-aspek mendasar juga perlu diperhatikan lebih jauh oleh LAN. Bagaimana membuat aspek-aspek mendasar seperti kepemimpinan meresap dalam perilaku setiap aktor sektor publik. Kepemimpinan yang bersih dan tegas dalam menggerakkan roda birokrasi. Adanya nilai-nilai kejujuran yang dijunjung tinggi oleh Singapura dan Korea Selatan juga perlu diinternalisasikan dalam setiap jenjang jabatan. Termasuk mereka yang menduduki jabatan politik. Pada prinsipnya, tidaklah mudah untuk membawa nilai-nilai ini begitu cepat diaplikasikan dalam tubuh ASN.

Jika mengamati *Integrity Concert* yang dilakukan Korea Selatan upaya menginternalisasikan nilai-nilai ini tidak akan pernah bisa tercapai jika hanya menggunakan metode konvensional berupa Diklat. Dalam situasi demikian, sektor publik perlu mengadopsi dan mengadaptasi sejumlah cara yang lebih kreatif, agar internalisasi nilai dapat lebih efektif. Pada intinya, dalam proses Diklat ini aspek kepemimpinan dan kejujuran perlu mendapatkan perhatian utama. Aspek-aspek ini tak terpisahkan dari keberhasilan Singapura dan Korea Selatan dalam menerapkan kebijakan sistem merit. Untuk mendorong efektifitas Diklat, LAN perlu bekerjasama secara lebih khusus dengan KemenPAN-RB, dan BKN.

Kesimpulan

Adanya korupsi yang mewujud dalam jual beli jabatan menjadi salah satu masalah di tengah praktik pemerintah dalam mendorong upaya penegakan kebijakan sistem merit pada sektor publik di Indonesia. UU ASN telah memberikan landasan dan arah yang jelas bagi penegakan sistem merit di Indonesia. Namun, sejumlah praktik masih perlu diperbaiki.

Kebijakan turunan seperti seleksi terbuka yang sedemikian baik dibuat harus diikuti komitmen di antara para aktor yang terlibat. Kebijakan seperti ini akan membawa dampak yang besar bagi keberlanjutan reformasi sektor publik, sebagaimana terjadi di Korea Selatan dan Singapura. Selain itu, BKN perlu terus meningkatkan kualitas rekrutmen baik bagi Calon ASN maupun JPT dengan mengedepankan sinergi antaraktor strategis, yaitu dengan KemenPAN-RB dan KASN.

Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas, sejumlah perbaikan untuk menegakkan sistem merit pada sektor publik di Indonesia juga perlu menitikberatkan pada beberapa aspek.

a. Memperkuat Kewenangan KASN beserta kerjasamanya dengan KPK

Berbagai laporan terkait nilai dasar, kode etik, kode perilaku, dan netralitas, juga sistem merit terus diterima dan diselidiki dalam perjalanan KASN hingga saat ini. Namun, dalam praktik kerjanya, KASN hanya mampu memberikan rekomendasi yang bisa saja tidak dilakukan Pemda karena pengaruh situasi politik. Selain itu, ketika mengetahui kasus jual beli jabatan, KASN juga tidak bisa berbuat lebih tegas. Peran KASN dalam hal ini perlu diperkuat.

Selain itu, kerjasama dengan KPK juga sangat diperlukan. Rekomendasi yang diberikan juga selayaknya bersifat wajib sebagaimana hal ini juga diterapkan di Korea Selatan sebelum rekrutmen pejabat. Faktanya, komisi independen korupsi juga memegang aspek yang begitu penting. Peranan KPK dalam mencegah dan menindak harus diperkuat dengan meningkatkan sistem aduan atau whistleblowing system di tengah upaya pelemahan yang terus dilakukan banyak pihak.

b. Memperbaiki metode Diklat yang dilakukan LAN

Model diklat yang dilakukan sebaiknya juga perlu diubah. Mendukung Diklat, strategi mengatasi kesenjangan melalui coaching, mentoring, atau counseling, dan pemagangan perlu dilakukan dan didesain untuk merespons kesenjangan kompetensi dan kesenjangan kinerja pegawai. Adanya kolaborasi dengan negara lain juga dapat dipertimbangkan dengan cara kesempatan magang di sektor publik di negara yang telah berhasil menerapkan sistem merit. Selain itu, bagaimana membuat aspek-aspek mendasar seperti kepemimpinan meresap dalam perilaku setiap aktor sektor publik perlu dicarikan strategi yang tepat. Dalam konteks ini, kepemimpinan yang bersih dan tegas dalam menggerakkan roda birokrasi menjadi salah satu kunci utama keberhasilan reformasi birokrasi yang berdasarkan sistem merit.

Sebagai pembelajaran, adanya nilai-nilai kejujuran yang dijunjung tinggi oleh Singapura dan Korea Selatan juga perlu diinternalisasikan dalam setiap jenjang jabatan publik di Indonesia. Termasuk mereka yang menduduki jabatan politik. Pada prinsipnya, tidak mudah untuk membawa nilai-nilai ini begitu cepat diaplikasikan dalam tubuh ASN. Dalam situasi demikian, sektor publik perlu mengadopsi dan mengadaptasi sejumlah cara yang lebih kreatif, agar internalisasi nilai dapat lebih efektif.

Pada intinya, dalam proses Diklat ini, aspek kepemimpinan dan kejujuran perlu mendapatkan perhatian utama. Aspek-aspek ini juga tidak terpisahkan dari keberhasilan Singapura dan Korea Selatan dalam menerapkan kebijakan sistem merit. Untuk mendorong efektifitas Diklat, LAN perlu bekerjasama secara lebih khusus dengan KemenPAN-RB, dan BKN.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Prosiding, Tesis

- Creswell, J. W. (2004). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. London: Sage Publication.
- Daryanto, A. 2017. *Merit System dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol.1, No.2, November 2007.
- Denzin, N.K. dan Y.S. Lincoln, (1994). *Handbook of Qualitatif Research*. London: Sage Publication.
- Berman, E., et al. (2010). *Public Administrastion in East Asia: Common Roots, Ways, and Tasks*. UK: Routledge.
- Hickman, G.R. dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in the Public Sector: A Shared Responsibility*. Fort Worth: Harcourt College.
- McNamee, S. (2004). *The Meritocracy Myth*. New York: Rowman & Littlefield.
- Milakovich, M. E. dan Gordon, G.J. 2007. *Public Adminstration in America., 9th ed*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). (2018a). *Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- (2018b). *Pengawasan Penegakan Kode Etik dan Kode Perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Komisi Aparatur Sipil Negara.
- Mathis, R. dan Jackson J. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Miles, M.B. dan A.M. Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change In Singapore*.
- Neuman, W. L. (1997). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Massachusets: Allyn & Bacon.
- Pfeffer, M. (1996). *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Workforce*. UK: Harvard Business School Press.
- Prasojo, E. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(1), 13-31.
- Rao, T.V. (1992). *Penilaian Prestasi Kerja: Teori dan Praktek*. Penerjemah: Ny. Mulyana L. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Sartika, D., Kusumaningrum, M., Aziza, T. N., Luthfie, W., Amrullah, R., Hidayah, K. (2020). Implementasi Sistem Merit Pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 16 No. 3, 383-400.
- Saviar, R. H., & Prasojo, E. (2014). Implementasi Merit System Pada Proses Rekrutmen Dan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Tahun 2013 di Kementerian Keuangan dan Kabupaten Kepulauan Meranti. Universitas Indonesia, 1-20. *Jurnal Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol. 16, No. 3, Sept-Des 2009.
- Uusi-Autti, J. (2011). *Talent pool process: An interview-based study in a single company - The effect of talent pool inclusion and development program participation on talent engagement and organizational commitment*. Finlandia: Department of Management and International Business, Aalto University, School of Economic

Wijaya, V. (2019). *Analisis Kinerja Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Berdasarkan Model Ability, Clarity, Help, Incentive, Evaluation, Validity, dan Environment*. Depok: Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia. Tesis.

Woodard, C.A. (2005). Merit by Any Other Name: Reframing the Civil Service First Principle. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1, pp 109-116.

Internet

Dwiputrianti, S. (2018). Challenges with Implementation Of The Merit System In The Open Recruitment Of Government High Positions: The Case In Indonesia. *Asian Association for Public Administration Annual Conference (AAPA)*, 191, 70-80. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200316.059>.

Hubungan Masyarakat Komisi Pemberantasan Korupsi (Humas KPK). (2018). "Beda Korsel dan Indonesia Berantas Korupsi." Jakarta: KPK. Diakses pada 9 April 2021, pukul 17.15 WIB, dari <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/392-beda-korsel-dan-indonesia-berantas-korupsi>.

Lembaga Administrasi Negara (LAN). (2016). "Kompetensi ASN Masih Hadapi Sejumlah Permasalahan." Jakarta: LAN. Diakses pada 10 April 2021, pukul 13.15 WIB, dari <https://01-05-13-26-55/berita/kompetensi-asn-masih-hadapi-sejumlah-permasalahan>.

Putra, E. J. (2014). "Aspek Leadership Dalam Birokrasi Pemerintahan." Jakarta: kompasiana.com. Diakses pada 18 April 2021, pukul 13.58 WIB, dari <https://www.kompasiana.com/erlandajuliansyahputra/54f77ca0a33311d56d8b45b5/aspek-leadership-dalam-birokrasi-pemerintahan>.

Redaksi. (2007). "Lee: Korupsi Harus Diberantas Dari Atas Ke Bawah". Jakarta: Antara News. Diakses pada 20 April 2021, pukul 13.15 WIB, dari <https://www.antaraneews.com/berita/71758/lee-korupsi-harus-diberantas-dari-atas-ke-bawah>.

Redaksi. (2020). "Diklat Pemerintah untuk Meningkatkan Kinerja Pegawai Instansi. Palembang: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Sriwijaya (P3S)." Diakses pada 18 April 2021, pukul 13.58 WIB, dari <https://www.bimteknasional.id/diklat-pemerintah-untuk-meningkatkan-kinerja-pegawai-instansi/>.

Subagyo, A. (2009). Reformasi Sistem Rekrutmen Pegawai Negeri di Korea Selatan: Belajar Sistem Meritokrasi dari Negeri Ginseng. *E-Journal BKN*, Vol. 3 No. 2 November. Diakses pada 12 April 2021, pukul 13.58 WIB, dari <https://jurnal.bkn.go.id/index.php/asn/article/view/140>.

Vveinhardt, J., & Sroka, W. (2020). Nepotism and Favouritism In Polish And Lithuanian Organizations: The Context of Organisational Microclimate. *Sustainability* (Switzerland), 12(4), 1-23. <https://doi.org/10.3390/su12041425>.

Wijaya, A. F., Kartika, R., Zauhar, S., & Mardiyono, M. (2019). Perspective Merit System On Placement Regulation of High Level Official Civil Servants (A Case Study Of Placement Civil Servants In Local Government On Palembang). *HOLISTICA – Journal of Business and Public Administration*, 10(2), 187-206. <https://doi.org/10.2478/hjbpa-2019-0025>.

Woodard, A. (2000). "Merit in Principle, Merit In Practice: An Investigation Into Merit-Based

Human Resources Manajement Through the Lens of Title 5-Exempt Federal Organizations." Diakses pada 15 April 2021, pukul 14.28 WIB, dari <http://hdl.handle.net/10919/26893>.

Wu, J. L. (2013). The Study of Competency-Based Training and Strategies In The Public Sector: Experience From Taiwan. *Public Personnel Management*, 42(2), 259-271. <https://doi.org/10.1177/0091026013487124>.

Dokumen

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

PROFIL PENULIS



Vunny Wijaya, S.Sos., M.A., Peneliti Bidang Sosial

Vunny menyelesaikan studi magister pada jurusan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia pada tahun 2019.

Pada tahun yang sama, ia lolos dalam seleksi program hibah penelitian mahasiswa Universitas Indonesia dengan tema publikasi, "Jakarta Smart City: Developing Five Roles for City 4.0" yang diterbitkan melalui Prosiding Internasional terindeks Scopus dalam 34rd International Business Information Management Association Conference.

Pada tahun 2015, ia memperoleh gelar Sarjana Sosial pada jurusan Sosiologi Pembangunan di Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Jakarta. Pada tahun 2018, ia menjadi delegasi dalam program pertukaran mahasiswa pada kegiatan *International Summer School* di Universitas Sungkyunkwan, Korea Selatan melalui beasiswa Korea Foundation.

Sebelum bergabung di TII, ia terlibat dalam sejumlah proyek penelitian di Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. Ia memiliki ketertarikan pada isu pemerintahan khususnya Sumber Daya Manusia, isu kesehatan, dan inovasi.

Kontak:

Instagram (IG)/Facebook (FB)/Linkedin (In): @vunnywijaya

No.hp/Whatsapp (WA): 089656357868

E-mail: vunny@theindonesianinstitute.com

PROFIL LEMBAGA

The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik (Center for Public Policy Research) yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. TII merupakan lembaga yang independen, non-partisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan.

TII bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah- masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik lewat penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan di Indonesia.

Visi TII adalah terwujudnya kebijakan publik yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan penegakan hukum, serta melibatkan partisipasi beragam pemangku kepentingan dan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang demokratis.

Misi TII adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia.

TII juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, TII memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh TII meliputi bidang ekonomi, sosial, politik, dan hukum. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi TII antara lain adalah penelitian, survei, fasilitasi dan advokasi melalui pelatihan dan kelompok kerja (working group), diskusi publik, pendidikan publik, penulisan editorial mingguan (Wacana TII), penerbitan kajian bulanan (Update Indonesia, dalam bahasa Indonesia dan Inggris), kajian kebijakan (Policy Assessment), kajian tahunan (Indonesia Report), serta forum diskusi bulanan (The Indonesian Forum).

Alamat Kontak:

Jl. HOS. Cokroaminoto No 92, Menteng, Kota Jakarta

Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10310

Telepon: +6221 3158032

Email: contact@theindonesianinstitute.com

Situs web: www.theindonesianinstitute.com

Media Sosial:

Instagram (IG): [@indonesian.institute](https://www.instagram.com/theindonesianinstitute)

Facebook (FB): [The Indonesian Institute](https://www.facebook.com/theindonesianinstitute)

Twitter: [@the_indonesian](https://twitter.com/the_indonesian)

YouTube: [The indonesian institute](https://www.youtube.com/theindonesianinstitute)

The principle of
democracy is all about
delegation of power by
the vast majority of
citizens through
representatives chosen
on **merit** and
competence.

N. R. Narayana Murthy

THE  NDONESIAN INSTITUTE
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH