



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

SUSUNAN REDAKSI

Pelindung	:	Kepala Badan Kepegawaian Negara
Pimpinan umum/ Penanggungjawab	:	Kepala Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian
Pimpinan Redaksi	:	Novi Savarianti F, S.H., MH. (Hukum Administrasi Negara/BKN)
Wakil Pimpinan Redaksi	:	Ajib Rakhmawanto, S.IP., M.Si. (Kebijakan Publik/BKN)
Anggota Redaksi	:	Dr. Muhlis Irfan, S.IP, M.Si. (Manajemen Publik/BKN) Dr. Janry Haposan U.P. Simanungkalit (Manajemen Publik/BKN)
Mitra Bestari	:	Prof. Dr. Eko Prasajo (Kebijakan Publik/UI) Prof. Dr. Yeremias T. Keban (Manajemen Publik/UGM) Prof. Riset Rusdi Muchtar, MA., APU (Kebijakan Publik/LIPI) Prof. Dr. Ikrar Nusa Bakti (Politik dan Kebijakan/LIPI) Dr. Slamet Rosyadi (Manajemen Publik/UNSOED) Dr. MR. Khairul Muluk (Manajemen Publik/UNIBRAW) Dr. Hj. R. Ira Irawati (Organisasi Publik & Manajemen SDM/UNPAD)
Penyunting Bahasa	:	Eka R.D. Situmorang, S.Pd., M.Si.
Sekretariat Redaksi	:	Seno Hartono, S.Sos.i Mamat, S.Sos., M.Si. Sarah Dyba, SE.
Sirkulasi/Distribusi	:	Heri Noviyanto, A.Md.
Desain Cover/Layout	:	Santosa
Alamat Redaksi	:	Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara (BKN) Lantai 2 Gedung Blok II Jl. May. Jend. Sutoyo Nomor 12 Cililitan, Jakarta Timur Telp. (021) 80887011, (021) 8093008 ext.2206-2207 Fax. (021) 80887011 e-mail: litbang@bkn.go.id puslitbang_bkn@yahoo.com



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

PENGANTAR REDAKSI

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dianggap sebagai salah satu pilar utama keberhasilan reformasi birokrasi yang membawa perubahan mendasar dalam manajemen sumber daya Aparatur Sipil Negara (ASN). Perubahan tersebut membawa konsekuensi bahwa pegawai ASN merupakan suatu profesi yang memiliki kewajiban untuk melakukan pengembangan diri dan wajib mempertanggungjawabkan kinerja serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen ASN. Oleh karenanya profesi ASN perlu dikelola secara profesional, dan pengelolaan manajemen ASN harus memiliki konsep yang jelas untuk perbaikan dimasa depan. Analisis dan pendapat-pendapat mengenai berbagai konsep, pemikiran dan strategi pengembangan ASN tersebut kiranya dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah dalam mengatasi permasalahan pengembangan ASN.

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 8 No. 1 Juni 2014 diterbitkan dengan topik "Pengembangan ASN Berbasis Merit Dalam Kerangka UU ASN". Adapun yang dibahas dalam artikel-artikel tersebut, yaitu mengenai faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam melakukan pengembangan ASN berbasis merit dalam kerangka UU ASN.

Artikel-artikel dalam jurnal edisi ini diisi oleh para penulis dari kalangan akademisi dan praktisi yang mengangkat judul sebagai berikut: (1) Nilai Penting Konsep *Affirmative Action Policy* Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Berbasis Merit, (2) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara, (3) Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, (4) *Merit System* dan Politik Birokrasi Di Era Otonomi Daerah, (5) Prospek Pengembangan Aparatur Sipil Negara Berbasis Merit: Peluang Dan Tantangan Untuk Membangun Birokrasi Profesional dan Berintegritas, (6) Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit, (7) *Energizing Bureaucracy* Sebagai Model Pengembangan Karir Aparatur Berbasis Meritokrasi Di Era UU ASN: Tawaran Perspektif Alternatif. Artikel-artikel tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam serta pemikiran baru mengenai Pengembangan SDM Aparatur.

Redaksi



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

DAFTAR ISI

ARTIKEL

- Nilai Penting Konsep *Affirmative Action Policy* dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Berbasis Merit 1 - 12
Bambang Sunaryo dan Celly Cicellia
- Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara 13 - 29
Eko Prasodjo dan Laode Rudita
- Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pelayanan Publik dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara 31 - 44
Hayat
- Merit System dan Politik Birokrasi di Era Otonomi Daerah 45 - 52
Indaru Setyo Nurprojo
- Prospek Pengembangan Aparatur Sipil Negara Berbasis Merit: Peluang dan Tantangan untuk Membangun Birokrasi Profesional dan Berintegritas 53 - 60
Slamet Rosyadi
- Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit 61 - 71
Tedi Sudrajat
- *Energizing Bureaucracy* sebagai Model Pengembangan Karir Aparatur Berbasis Meritokrasi di Era UU ASN: Tawaran Perspektif Alternatif 73 - 83
Wasisto Raharjo Jati

Bambang Sunaryo (Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL UGM) dan Celly Cicellia (Housing Research Center Yogyakarta)

Nilai Penting Konsep *Affirmative Action Policy* dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Berbasis Merit

Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 1 - 12

Konsep affirmative action policy menghadirkan kesempatan diberlakukannya tahapan operasional dan bobot pengembangan SDM yang berbeda terhadap setiap aparatur sipil yang memiliki disparitas kapasitas SDM, untuk mencapai tujuan yang sama yakni ini peningkatan kualitas kelembagaan birokrasi publik. Adopsi konsep affirmative action policy memberikan nilai penting akselerasi pengembangan SDM aparatur berbasis merit untuk dapat dijadikan sebagai perangkat untuk menjalankan pembangunan kelembagaan birokrasi yang lebih baik sesuai substansi UU ASN.

Kata kunci: *affirmative action policy, pengembangan SDM, merit, UU ASN*

Eko Prasodjo (Guru Besar FISIP Universitas Indonesia dan Wakil Menteri PAN-RB) dan Laode Rudita (Staf Khusus Wakil Menteri PAN-RB)

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara

Kata kunci: Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 13 - 29

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) membawa angin segar bagi perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia. Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut meletakkan perubahan mendasar dalam sistem manajemen ASN. Sebagaimana layaknya sebuah perubahan, implementasi UU ASN juga diwarnai perbedaan-perbedaan pendapat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya permohonan uji materi terhadap Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN di Mahkamah Konstitusi (Salinan Permohonan No 41/PUU-XII/2014). Pemohon berdalil kedua Pasal yang mengatur tentang keharusan PNS mengundurkan diri secara tertulis ketika mendaftarkan sebagai calon untuk dipilih dalam pemilihan umum bertentangan dengan hak asasi mereka yang dilindungi dalam konstitusi. Untuk memudahkan pemahaman kita, tulisan ini akan menguraikan filosofi dan dasar-dasar pengaturan UU ASN dalam rangka meningkatkan profesionalisme ASN.

Kata Kunci: *UU ASN, reformasi birokrasi, manajemen ASN, profesionalisme ASN*

Hayat (Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang)

Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pelayanan Publik dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 31 - 44

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) sebagai perangkat hukum yang menjadi dasar bagi ASN dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Ketentuan dalam UU ASN, mengamanatkan terhadap peningkatan kualitas sumber daya aparatur melalui berbagai pengembangan kompetensi ASN, pendidikan, pelatihan, sarana prasarana, jenjang karier, proporsi reward dengan jabatan, keadilan dan kesetaraan, serta media lainnya yang mendukung implementasi kebijakan aparatur dalam kerangka kinerja yang berkualitas. Kompetensi, mutlak harus dimiliki oleh aparatur sebagai upaya menciptakan kualitas kinerja yang profesional dan akuntabel dalam kerangka menciptakan reformasi kepegawaian yang berimplikasi kepada efektivitas dan efisiensi kinerja pelayanan publik, transparansi dan kapabilitas kebijakan publik. Analisisnya adalah, jika sumber daya aparatur kompetitif, berkualitas dan profesional, kinerja pelayanan publik dapat berjalan secara akuntabel dan transparan. Secara prinsip, jika kinerja sumber daya manusia dilakukan secara transparan dan akuntabilitas, maka output dan outcome dari pelayanan publik dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai tujuan tercapainya tatanan pemerintahan yang baik yaitu good government dan good governance

Kata Kunci: *peningkatan kualitas, sumber daya aparatur, pelayanan publik, UU ASN.*

Indaru Setyo Nurprojo (Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman)

Merit System dan Politik Birokrasi di Era Otonomi Daerah

Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 45 - 52

Aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Semangat implementasi merit system dalam Undang-Undang ini adalah untuk meningkatkan independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas aparatur sipil negara. Namun faktanya, pertama, struktur birokrasi di daerah masih sangat besar, perilaku yang belum profesional, belum memiliki kompetensi yang baik, dan belum adanya etika pelayanan yang baik. Kedua, kondisi riil sumberdaya manusia yang ada dan konstelasi social politik yang terjadi di daerah. Akhirnya, terjadi politisasi birokrasi yang tidak ada ujung.

Kata Kunci: *merit system, politisasi birokrasi, otonomi daerah*

Slamet Rosyadi (Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi)
Prospek Pengembangan Aparatur Sipil Negara Berbasis Merit: Peluang dan Tantangan untuk Membangun Birokrasi Profesional dan Berintegritas
Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 53 - 60

Untuk membangun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tangguh dibutuhkan sumber daya pegawai yang profesional, kompeten, dan berintegritas. Namun demikian, upaya tersebut bukanlah perkara yang mudah dan menuntut perubahan sistematis dalam pengelolaan ASN. Tulisan ini mencoba untuk menganalisis kondisi saat ini yang terkait dengan pengembangan pegawai negeri sipil. Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat sejumlah peluang yang mendukung pengembangan ASN berbasis merit seperti akses menjadi pegawai negeri yang bebas gender, tingkat pendidikan pegawai yang makin tinggi, dan perubahan sistem penilaian kinerja. Namun demikian, ditemukan juga sejumlah tantangan seperti rekrutmen dan pengembangan karir yang bias kepentingan politik dan gender, dan sistem remunerasi yang belum berdampak pada kinerja. Saran yang dapat diajukan adalah pengembangan ASN berbasis merit harus didukung dengan kelembagaan yang independen baik dalam rekrutmen maupun pengawasan pengelolaan ASN.

Kata Kunci: *aparatur sipil negara, merit, pengembangan karir, penilaian kinerja, rekrutmen, remunerasi.*

Tedi Sudrajat (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman)
Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit
Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 61 - 71

Era reformasi merupakan era transisi birokrasi, dari birokrasi tradisional menuju birokrasi modern. Perubahan paradigma birokrasi pemerintah menuntut perubahan kebijakan guna pengembangan SDM Aparatur berbasis merit. Salah satunya adalah sistem pengisian jabatan struktural. Keberadaan dari istilah jabatan struktural memang tidak dimunculkan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, namun eksistensinya tetap ada melalui pengisian jabatan administrasi dan jabatan pimpinan tinggi. Hal ini menarik ditelaah tatkala sistem kebijakan ini masih dalam proses mencari format yang ideal sehingga perlu untuk dikritisi dan diberikan masukan. Karenanya perlu sinkronisasi dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat menciptakan harmonisasi dalam sistem promosi yang selaras dengan tujuan diharapkan.

Kata Kunci: *jabatan struktural, jabatan administrasi, jabatan pimpinan tinggi*

Wasisto Raharjo Jati (Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)
Energizing Bureaucracy Sebagai Model Pengembangan Karir Aparatur Berbasis Meritokrasi Di Era UU ASN:
Tawaran Perspektif Alternatif
Civil Service Vol. 8 No.1 Juni 2014 Halaman 73 - 83

Tulisan akan mengelaborasi lebih lanjut mengenai perspektif energizing bureaucracy sebagai model alternatif dalam pengembangan kompetensi birokrasi. Adapun pengembangan kompetensi birokrat tidaklah hanya berdasarkan pada merit system yang berdasarkan pada profesionalitas dan berorientasi pada hasil. Namun juga mengarah pada pembentukan sikap afeksi dan afirmasi dalam pelayanan publik. Perspektif ini mensinergikan nilai-nilai profesionalisme dan voluntarisme dalam pengembangan kompetensi birokrat agar bisa menghasilkan kinerja maksimal baik pada publik maupun organisasi.

Kata Kunci: *birokrasi, kompetensi, merit system, energizing bureaucracy*

**NILAI PENTING KONSEP *AFFIRMATIVE ACTION POLICY* DALAM
PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA (SDM)
APARATUR BERBASIS MERIT**

***THE IMPORTANT VALUE OF AFFIRMATIVE ACTION POLICY CONCEPT IN THE
DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES (HR)
APPARATUS ON A MERIT BASIS***

Bambang Sunaryo

Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL UGM

Jl. Sudio Yusticia Bulak Sumur Yogyakarta

e-mail: bambang_sunaryo27@yahoo.com

dan

Celly Cicellia

Housing Research Center Yogyakarta

Abhi Seka Tower, Lantai 2

Jl. Ipda Tut Harsono 26 Yogyakarta

e-mail: celly_cicellia@yahoo.com

(Diterima 2 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, diterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Konsep affirmative action policy menghadirkan kesempatan diberlakukannya tahapan operasional dan bobot pengembangan SDM yang berbeda terhadap setiap aparatur sipil yang memiliki disparitas kapasitas SDM, untuk mencapai tujuan yang sama yakni peningkatan kualitas kelembagaan birokrasi publik. Adopsi konsep affirmative action policy memberikan nilai penting akselerasi pengembangan SDM aparatur berbasis merit untuk dapat dijadikan sebagai perangkat untuk menjalankan pembangunan kelembagaan birokrasi yang lebih baik sesuai substansi UU ASN.

Kata kunci: *affirmative action policy, pengembangan SDM, merit, UU ASN*

Abstract

The concept of affirmative action policy presents different applied opportunities of operational stages and human resource development towards any civilian apparatus who possess disparity human resources capacity to achieve the same goal that is to improve the institutional public bureaucracy quality. Adoption of the affirmative action policy concept provides an important value for the human resource development acceleration based on merit in order to serve as a device to run a better bureaucratic institutional development as stated in the Law No. 5 of 2014.

Key word: *affirmative action policy, human resource development, merit, Law No. 5 of 2014.*

PENDAHULUAN

Secara umum *affirmative action policy* dapat dipahami sebagai pemberlakuan kebijakan atau perlakuan yang berbeda untuk mendorong pencapaian hasil yang merata. Upaya pencapaian kondisi pemerataan ini dilakukan dengan maksud untuk mengarahkan tindakan akselerasi terhadap salah satu organ kelembagaan yang dinilai tidak se-dinamis organ lain dalam struktur kelembagaan tersebut. Pada konteks pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur sipil berbasis merit, *affirmative action policy* dapat dipakai sebagai landasan pelaksanaan akselerasi pemerataan

dan peningkatan kualitas SDM aparatur sipil. Keanekaragaman karakteristik aparatur sipil di Indonesia yang sangat variatif latar belakang lingkungan sosial, ekonomi, pendidikan dan kualitas kinerjanya menjadi hal yang sulit untuk dihindari di Indonesia yang notabene merupakan negara yang sarat akan keragaman kondisi sumber daya. Keanekaragaman kapasitas dan pencapaian prestasi aparatur sipil tersebut secara empiris membutuhkan penanganan yang juga bersifat variatif. Penerapan variasi pengembangan SDM aparatur dengan landasan *affirmative action* memungkinkan terciptanya upaya berkesinambungan untuk mengarahkan kinerja birokrasi menjadi lebih baik.

Secara historis, pemikiran tentang *affirmative action policy* pertama kali muncul di Amerika Serikat sebagai upaya untuk mengkompensasi diskriminasi rasial yang dialami oleh warga kulit hitam. *Affirmative action policy* pada awalnya digunakan oleh Pemerintah Amerika Serikat untuk menginisiasi ketidakadilan masa lalu yang dialami oleh kelompok-kelompok yang terdiskriminasi. Inisiatif *affirmative action policy* dilakukan oleh Presiden Kennedy melalui penerbitan *Executive Order* 10925 pada bulan Mei tahun 1961. *Executive Order* tersebut memberikan kesempatan bagi masyarakat kulit hitam Amerika Serikat untuk memperoleh pekerjaan meskipun memiliki keterampilan kerja dan latar belakang pendidikan yang tidak memadai. Ada semacam perlakuan khusus yang diberlakukan bagi warga kulit hitam yang tidak memiliki latar belakang pendidikan dan keterampilan yang memadai untuk memiliki pekerjaan yang notabene pekerjaan tersebut mensyaratkan adanya jenjang pendidikan dan ketrampilan yang memadai. Tindakan pengecualian ini diberikan untuk memberikan kesempatan bagi warga kulit hitam tersebut membangun peluang peningkatan kesejahteraan sosial.

Diskriminasi rasial yang selama ini diterima oleh kelompok kulit hitam Amerika Serikat menjadi alasan pemberlakuan *affirmative action policy* melalui penerbitan *Executive Order* 10925 ini. Perlakuan khusus yang diberikan kepada kelompok kulit hitam tersebut membuat konsep *affirmative action policy* pada awalnya menjadi sangat identik dengan kebijakan pengecualian terhadap kelompok-kelompok sosial yang terdiskriminasi secara rasial. Namun dalam perkembangannya, konsep *affirmative action policy* kini tidak lagi sekedar upaya untuk mengkompensasi ketidakadilan rasial dalam bentuk pemberlakuan persyaratan khusus bagi kelompok terdiskriminasi untuk mendapatkan pekerjaan, melainkan telah meluas sebagai konsep yang merespon keanekaragaman SDM termasuk dalam konteks pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi yang memiliki karakteristik beragam. Terlebih dalam sistem merit dipersyaratkan adanya kompetensi aparatur sipil, serta penyelenggaraan pengembangan SDM

yang mampu mendesain peningkatan kapasitas kelembagaan birokrasi.

Keterkaitan antara konsep *affirmative action policy*, pengembangan SDM aparatur sipil dan kondisi keberagaman variasi kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil telah banyak dikaji secara akademis. Menurut Simon (2005) *Affirmative action policy* adalah konsep yang dinilai paling sesuai dengan kondisi keragaman. Pandangan teoritis Simon ini menegaskan bahwa ada hal-hal yang tidak dapat terakomodir secara maksimal ketika dalam konteks birokrasi di negara yang memiliki karakteristik keragaman, konsep *affirmative action policy* tidak digunakan untuk pengembangan SDM aparatur birokrasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara praktis, konsep *affirmative action policy* sangat cocok digunakan dalam pengembangan SDM aparatur sipil Indonesia yang notabene berlatar belakang keragaman sosial.

Tulisan ini merupakan sebuah analisis yang fokus terhadap masalah pengembangan SDM aparatur berbasis merit dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Pemahaman mengenai urgensi konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit merupakan kebaruan gagasan yang ingin ditawarkan dalam tulisan ini. Mekanisme pengembangan aparatur sipil dalam UU ASN yang mengamanatkan adanya cita-cita menuju penataan birokrasi yang lebih baik secara merit sangat sesuai dengan perkembangan konsep *affirmative action policy*. Hal ini karena dalam perkembangannya, konsep *affirmative action policy* telah menegaskan adanya nilai penting penerapan akselerasi pengembangan SDM terhadap para personil yang dinilai memerlukan perlakuan khusus dalam kebijakan manajerial SDM. Pemberlakuan dorongan akseleratif dalam pembinaan dan pendidikan aparatur sipil untuk mencapai pemerataan peningkatan kinerja yang termuat pada *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur berbasis merit menjadi aspek yang layak dipertimbangkan dalam manajerial aparatur birokrasi Indonesia. Transformasi konsep *affirmative action policy* dari gagasan

kebijakan memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang terdiskriminasi, menjadi tindakan untuk memberikan dorongan akseleratif dalam proses pengembangan dan pendidikan SDM secara empiris sangat sesuai dengan semangat pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit birokrasi Indonesia.

Konsep Merit System dalam Birokrasi

Pemahaman tentang tipe ideal birokrasi tidak pernah bisa lepas dari konsep merit system. Bahkan secara teoritis selalu disebutkan bahwa *merit system* merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan tipe ideal birokrasi. Konsep *merit system* secara teoritis memiliki keterkaitan dengan model *administrative-efficiency bureaucracy* (model birokrasi administratif-efisien). Hal ini dikarenakan merit system menjadi landasan utama bagi birokrasi untuk mengembangkan kemampuan dalam melakukan koordinasi menyeluruh untuk menyerap kepentingan publik secara kuat dan handal (Wasley, 1991). Dalam tataran praktis, ketika birokrasi dihadapkan pada kondisi lebih menonjolnya kepentingan politis dibandingkan kepentingan manajerial, maka penerapan *merit system* dalam birokrasi sulit untuk diwujudkan. Bahkan konsep *merit system* hanya akan menjadi utopia tanpa makna saat birokrasi telah terkontaminasi oleh kepentingan politis.

Merit system merupakan *perspektif* yang bertolak belakang dengan konsep *spoil system*. Dalam konsep *merit system*, nampak bahwa kepentingan perbaikan penyelenggaraan birokrasi menjadi hal yang paling ditonjolkan, sedangkan dalam konsep *spoil system*, kepentingan politis dalam tata kelola birokrasi justru terasa lebih dominan (Hollyer: 2009). Dalam dikotomi merit dan *spoil system*, *merit system* adalah konsep yang paling sesuai dengan semangat peningkatan kinerja birokrasi. Hal ini mengingat konsep *merit system* memiliki landasan serta kejelasan kualifikasi, kompetensi, kinerja dan keadilan yang berkesinambungan. Melalui mekanisme *merit system*, birokrasi dikelola secara maksimal sehingga mampu menjadi lembaga yang berkompeten untuk menangani berbagai permasalahan publik (*public affair*) dan kepentingan publik (*public interest*).

Dalam kajian mengenai patologi birokrasi, merit system selalu diklaim sebagai ramuan ampuh untuk mengatasi berbagai penyakit administratif birokrasi. Sebaliknya, pada kajian mengenai patologi birokrasi tersebut, konsep *spoil system* senantiasa dipandang sebagai kondisi yang menyebabkan munculnya berbagai penyakit maupun unsur yang memperparah problema dalam birokrasi. Pada tataran praktis, transformasi mekanisme *spoil system* ke *merit system* harus dilakukan. Transformasi mekanisme *spoil system* ke *merit system* tersebut tidak dapat terjadi secara *given*, melainkan membutuhkan proses reformasi birokrasi. Melalui reformasi birokrasi, berbagai perubahan unsur-unsur kelembagaan yang dilakukan, akan memaksa tertransformasi-nya mekanisme *spoil system* menjadi *merit system*.

Affirmative Action Policy dan Kebijakan Publik

Konsep *affirmative action policy* tidak pernah bisa dipisahkan dari konsep kebijakan publik. Menurut Sabatier dkk (1993) kebijakan publik merupakan suatu proses serial yang tidak boleh bersifat konvensional, melainkan harus mempertimbangkan dinamika kondisi sosial yang ada. Berdasarkan pandangan Sabatier dkk tersebut dapat dilihat bahwa dinamika perubahan perspektif konsep *affirmative action policy*, dari sekedar kebijakan yang berisi pengecualian persyaratan kualifikasi masyarakat yang terdiskriminasi rasial dalam memperoleh pekerjaan, menjadi konsep yang berisi akselerasi pengembangan SDM yang berkapasitas rendah dengan cara pembinaan dan pendidikan. Dinamika perubahan perspektif konsep *affirmative action policy* tersebut perlu diakomodir dalam kebijakan publik untuk memastikan bahwa kebijakan publik telah bersifat non konvensional. Selain itu, untuk memastikan bahwa kebijakan publik telah mengakomodir perubahan lingkungan, para *policy maker* perlu mengakomodir karakteristik lingkungan kebijakan seperti kondisi kemajemukan serta ketidakmerataan kapasitas sumberdaya yang membutuhkan penanganan secara afirmasi. Hal ini dilakukan untuk menghindari munculnya hambatan-hambatan atas kondisi lingkungan kebijakan tersebut.

Sebagai bagian dari kebijakan publik, konsep *affirmative action policy* sangat berkaitan dengan kondisi kelompok sasaran kebijakan yang karakteristiknya bervariasi. Kondisi variasi kelompok sasaran kebijakan ini merupakan alasan utama pemberlakuan perlakuan yang berbeda melalui tindakan afirmasi. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pemberlakuan yang berbeda terhadap kelompok sasaran kebijakan dengan konsep *affirmative action policy* telah berkembang bukan lagi sekedar memberikan kesempatan bagi kelompok yang terdiskriminasi secara rasial untuk mendapatkan pekerjaan, melainkan telah berkembang menjadi konsep yang mengupayakan percepatan pemerataan peningkatan kapasitas SDM. Ada pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan yang lebih besar bagi SDM yang berlatar belakang kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan yang lebih rendah dibandingkan dengan SDM yang hidup dalam lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan yang lebih tinggi. Kondisi empiris disparitas kapasitas SDM dari dua latar belakang lingkungan yang berbeda tersebut merupakan alasan paling logis untuk melaksanakan tindakan afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi.

Affirmative action mengacu pada langkah-langkah untuk mempercepat kesetaraan dan sarat akan inklusi (Edelman: 2010). Kesetaraan yang dirancang dalam konsep *affirmative action policy* ini bersifat formal dan berlandaskan hukum. Artinya setiap inovasi pengembangan sumber daya yang dilakukan secara afirmasi memiliki kejelasan formalitas dan didukung oleh regulasi yang memadai. Dengan demikian ada kejelasan pola desain tahapan-tahapan *affirmative action policy* dalam setiap tindakan akselerasi pengembangan sumber daya untuk menghindari resistensi publik maupun permasalahan lain yang bersifat menghambat. Kejelasan formalitas dan kepastian hukum *affirmative action policy* tersebut sekaligus menegaskan identitas konsep *affirmative action policy* sebagai bagian dari kebijakan publik. Hal ini karena secara umum kebijakan publik merupakan kebijakan yang berkarakter terencana, formal dan berpayung hukum.

Pengembangan SDM Birokrasi Berbasis Merit System

Secara leksikal *merit system* dapat dimaknai sebagai mekanisme keadilan yang proporsional untuk memperlakukan serta memberikan penghargaan terhadap hal-hal yang dipandang layak (Hornby, dalam Wungu: 2003). *Merit system* merupakan mekanisme yang dianggap paling layak dalam pengembangan SDM birokrasi karena memberikan ilustrasi pengelolaan birokrasi secara proporsional dan profesional. Dalam mekanisme *merit system* setiap SDM dipandang sebagai pihak yang memiliki peluang yang sama untuk melaksanakan pengembangan karier maupun memperoleh apresiasi sesuai dengan kontribusi yang kontribusi yang telah diberikan. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya pola keadilan distributif dalam konsep pengembangan SDM berbasis merit. SDM yang berkontribusi dan berkapasitas lebih tinggi memiliki peluang yang lebih besar untuk memperoleh pengembangan karier serta apresiasi prestasi dibandingkan dengan SDM yang berkontribusi serta berkapasitas lebih rendah.

Pengembangan SDM berbasis merit menjadi hal yang sangat penting bagi penyelenggaraan birokrasi. Hal ini karena SDM merupakan sumber daya yang digunakan untuk mensinergikan sumber daya lain guna mencapai tujuan organisasi. Dalam birokrasi, SDM berperan sebagai unsur yang menjalankan keberlangsungan kegiatan birokrasi. Pengembangan SDM birokrasi berbasis merit adalah kebutuhan yang mendesak bagi pembangunan birokrasi. Kapasitas kinerja SDM aparatur sipil birokrasi yang identik sebagai penyelenggara pelayanan publik dan seringkali terlibat langsung dengan kelompok masyarakat penerima pelayanan menjadi faktor pendorong terbentuknya persepsi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Oleh karena itu, pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi berbasis merit secara berkesinambungan merupakan langkah strategis yang memberikan tawaran perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik yang secara langsung berdampak pada peningkatan persepsi kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik tersebut.

Pengembangan SDM memiliki makna upaya peningkatan perangkat organisasi dari aspek pendidikan, *entrepreneur*, *administrative*, perilaku, riset dan teknologi (World Bank 1993). Pengembangan SDM dilakukan sebagai tindakan pengembangan organisasi. Secara konseptual, pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM suatu organisasi. Menurut Amstrong (2003) manajemen SDM menjadi pengelolaan organisasi yang memuat nilai strategis dan koheren. Dalam kaitanya dengan hal ini, *merit system* selalu diidentikan sebagai mekanisme yang paling kontributif pada tahapan manajemen SDM organisasi termasuk pada proses pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi.

Keterkaitan Antara Perspektif *Affirmative Action Policy* dan Pengembangan SDM Birokrasi Berbasis Merit

Meskipun sekilas nampak adanya ketidak-terkaitan antara perspektif *affirmative action policy* dan pengembangan SDM, namun secara konseptual keduanya memiliki keterkaitan yang logis. Perspektif *affirmative action policy* memberikan pandangan bahwa dalam proses pengembangan SDM perlu dilakukan pemetaan kapasitas dan prestasi masing-masing aparatur sipil, serta latar belakang sosial, ekonomi dan pendidikannya guna memastikan bobot pengembangan yang diberlakukan pada masing-masing SDM. Pemberlakuan variasi pembobotan dan tindakan pembinaan dan pendidikan dalam proses pengembangan SDM birokrasi menjadi upaya akselerasi kelompok-kelompok SDM yang notabene memiliki disparitas kapasitas dan prestasi sehingga menghasilkan pemerataan peningkatan. Pemberlakuan pembobotan dan tindakan pembinaan dan pendidikan yang lebih intens pada SDM dengan kapasitas yang cenderung rendah menjadi gambaran praktek *affirmative action policy* yang memastikan adanya upaya akselerasi peningkatan kapasitas SDM tersebut.

Meskipun secara konseptual menghadirkan pemikiran baru terhadap konsep pengembangan SDM, pada tataran teoritis, konsep *affirmative action policy* tidak bebas dari kritikan. Misalnya dalam studi kebijakan publik yang dilakukan oleh Soni (dalam Ayob: 2008), terdapat

antitesis konsep *affirmative action policy* yang menyebutkan bahwa implementasi *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM birokrasi justru membuat inefisiensi kelembagaan birokrasi. Ada potensi peningkatan beban kerja birokrasi yang muncul ketika konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil mensyaratkan adanya bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda pada aparatur sipil yang memiliki perbedaan kapasitas berdasarkan hasil pemetaan kapasitas SDM yang sebelumnya telah dilakukan. Hal ini dikarenakan pemberlakuan pembobotan pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil membutuhkan sumber daya keuangan, waktu dan kapasitas *leadership* yang memadai.

Pada tataran praktis tidak bisa dipungkiri bahwa *affirmative action policy* terlihat tidak efisien dalam jangka pendek (Fryer, Loury dan Yuret: 2003). Pada jangka pendek yang nampak justru peningkatan beban anggaran birokrasi untuk membiayai berbagai konsekuensi yang muncul dari hasil tindakan-tindakan afirmasi para *policy maker* pendukung *affirmative action policy*. Namun di sisi lain dalam jangka panjang, konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi memberikan aspek efisiensi dan efektivitas yang memadai bagi birokrasi. Hasil akhir berupa pemerataan serta peningkatan kapasitas aparatur sipil merupakan pencapaian jangka panjang yang berpotensi diperoleh dalam penerapan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil.

Berbagai problem penyelenggaraan pelayanan publik yang dialami oleh SDM aparatur sipil birokrasi level bawah seperti yang diilustrasikan Lipsky (1969) membutuhkan penanganan yang bersifat afirmasi, mengingat adanya ketidak-seragaman derajat problem penyelenggaraan pelayanan publik yang dialami oleh masing-masing SDM aparatur tersebut. Terkait hal ini, konsep *affirmative action policy* menjadi solusi untuk mencegah timbulnya patologi birokrasi yang muncul akibat adanya ketidakseimbangan kapasitas aparatur sipil birokrasi tersebut. Berbagai patologi birokrasi yang muncul seringkali disebabkan adanya ketidakseimbangan kapasitas kinerja aparatur sipil sehingga perlu adanya penambahan

bobot pembinaan dan pendidikan bagi SDM aparatur yang dinilai masih menghadapi problem rendahnya. Pemimpin yang baik perlu bersikap aktif dalam pengelolaan keragaman nilai. Dengan demikian kepemimpinan birokrasi yang baik dapat diwujudkan melalui penempatan kebijakan afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi sebagai tindakan manajerial kinerja pelayanan publik.

PEMBAHASAN

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah jenis metode analisis deskriptif kualitatif. Pemilihan metode ini dimaksudkan sebagai upaya penulis untuk menghasilkan analisis mendalam terkait masalah nilai penting *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit. Menurut Huberman dan Milles (2009) analisis deskriptif merupakan teknik analisis data yang memberikan hasil analisis lebih mendalam dan berkesinambungan karena tidak hanya berhenti pada struktur penjelasan (*explanatory structure*). Pandangan Huberman dan Milles tersebut menunjukkan bahwa dalam komparasi antara metode analisis deskriptif kualitatif dan ekplanatori, metode analisis deskriptif memuat kelebihan berupa hasil analisis yang lebih mendalam.

Tulisan ini fokus terhadap konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil. Sedangkan lokusnya adalah pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Metode analisis deskriptif kualitatif dalam tulisan dipilih untuk menghasilkan analisis mendalam untuk menampilkan kebaruan pemikiran dan temuan penelitian mengenai proses penyelenggaraan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi secara afirmasi dengan menerapkan konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit. Melalui penggunaan metode analisis deskriptif kualitatif ini, penulis berupaya untuk menampilkan keterkaitan pemikiran *affirmative action policy*, konsep pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi dan sistem merit manajemen SDM.

Problema Kapasitas SDM Aparatur Sipil

Permasalahan kurang maksimalnya kapasitas SDM aparatur sipil seolah telah menjadi permasalahan klasik dalam diskusi tentang kinerja birokrasi Indonesia. Persepsi kepuasan masyarakat kelompok sasaran kebijakan yang rendah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang jamak dijumpai menjadi salah satu bukti masih dihantuinya birokrasi Indonesia oleh problem kapasitas aparatur sipil. Keanekaragaman latar belakang sosial, ekonomi dan pendidikan telah menciptakan kesenjangan kapasitas SDM aparatur sipil. Hal ini dapat dilihat pada kondisi ketidakmerataan prestasi kinerja SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri bahwa secara empiris ada kesenjangan sosial, ekonomi serta pendidikan serius baik antar kelompok masyarakat maupun antara daerah dan antara wilayah yang menjadi problema nasional (Sofian, 2010). Kesenjangan kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan ini tidak hanya menunjukkan belum tuntasnya kinerja birokrasi publik mendorong pencapaian peningkatan aspek sosial, ekonomi dan pendidikan secara berkesinambungan, melainkan juga menjadi latar belakang munculnya hambatan birokrasi berupa tidak meratanya kapasitas aparatur sipil birokrasi Indonesia.

SDM aparatur sipil memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi birokrasi. SDM aparatur sipil merupakan unsur penentu yang dominan dari kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga birokrasi. Hal ini menunjukkan bukti bahwa dinamika pencapaian penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik sangat tergantung pada kualitas SDM aparatur sipil tersebut. Kondisi lambannya birokrasi dalam merespon kebutuhan pelayanan dan kebijakan publik menjadi problema yang tidak bisa dilepaskan dari kapasitas SDM aparatur sipil. Masih belum maksimalnya kualitas kapasitas SDM aparatur sipil memberi andil yang besar dalam kelambanan kinerja pelayanan dan kebijakan publik birokrasi. Bagi SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia dengan kapasitas yang kurang memadai, peningkatan kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan dan kebijakan publik, seolah belum dapat dipahami dan

dimaknai secara berkesinambungan sehingga menjadi problem tersendiri bagi birokrasi di Indonesia.

Kondisi empiris ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berdampak pada sulitnya memperbaiki sistem kinerja birokrasi. Peningkatan kesadaran maupun kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia untuk memperbaiki sistem kinerja birokrasi terlihat masih sulit dilakukan secara maksimal karena kondisi ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur birokrasi Indonesia membuat adanya kesenjangan antara SDM aparatur sipil yang berdedikasi tinggi dengan yang mengalami masalah kurang maksimalnya kapasitas dalam pemaknaan nilai penting peningkatan kinerja birokrasi di Indonesia. Keberadaan SDM aparatur sipil dengan karakteristik dan pencapaian kapasitas maupun prestasi yang masih rendah justru menjadi salah satu pemicu lahirnya problema sistemik kinerja birokrasi di Indonesia. Meskipun dalam proses rekrutmen telah dijalankan berbasis merit, variasi latar belakang kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan berbagai daerah di Indonesia telah mendesain disparitas kapasitas dan prestasi SDM aparatur sipil birokrasi tersebut. Dengan demikian dapat dilihat bahwa munculnya disparitas kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia merupakan sesuatu yang bersifat *given*, sebagai konsekuensi keberagaman latar-belakang kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan di Indonesia.

Dalam konteks birokrasi Indonesia, selama ini terlihat adanya mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi yang kurang responsif terhadap kondisi keragaman dan ketidakmerataan kapasitas masing-masing SDM aparatur sipil. Terlihat bahwa mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil melalui kegiatan-kegiatan pembinaan dan pendidikan tidak memberikan bobot yang berbeda terhadap para aparatur sipil birokrasi khususnya dengan status golongan maupun kepangkatan yang sama. Pengalaman penyelenggaraan birokrasi Indonesia menunjukkan bahwa selama ini bobot pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil lebih didasarkan pada pertimbangan golongan dan kepangkatan tanpa memberikan perhatian

bahwa dalam golongan maupun kepangkatan struktural-fungsional yang sama tersebut ada keragaman kapasitas SDM aparatur sipil yang muncul akibat perbedaan latar belakang lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan masing-masing aparatur sipil birokrasi tersebut.

Kebutuhan mendesak dalam pengembangan kualitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia adalah terciptanya mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil yang mampu merespon problema ketidak-merataan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia melalui penerapan bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda terhadap para SDM aparatur sipil birokrasi yang memiliki disparitas kapasitas. Penerapan pembobotan yang berbeda pada proses pembinaan dan pendidikan yang *ter-cover* dalam pemikiran *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini dilakukan tidak sekedar berdasarkan perbedaan golongan, kepangkatan dan jabatan struktural-fungsional aparatur sipil, melainkan murni berdasarkan pencapaian kapasitas dan prestasi masing-masing aparatur sipil birokrasi tersebut. Perbedaan pembobotan pembinaan dan pendidikan secara afirmasi SDM aparatur sipil birokrasi ini diperlukan untuk memperbaiki mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia yang sebelumnya dilakukan dengan sistem linier berdasarkan golongan, kepangkatan dan jabatan struktural-fungsional yang masih kurang dapat diandalkan untuk menghapus disparitas kapasitas maupun pencapaian prestasi masing-masing SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia.

Sistem Merit Pengembangan SDM Aparatur Sipil

Pembaharuan regulasi manajerial aparatur sipil dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian), secara empiris menunjukkan adanya upaya perbaikan birokrasi Indonesia dengan penerapan manajerial sistem merit. Dalam UU ASN diatur dan disebutkan secara eksplisit kebijakan dan manajemen aparatur sipil negara yang berbasis merit yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara

adil dan wajar, dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan. Penegasan sistem merit dalam manajerial aparatur sipil ini merupakan bentuk inovasi mekanisme perencanaan tata kelola birokrasi Indonesia. Hal ini karena dalam penegasan sistem merit birokrasi Indonesia tersebut, terdapat perencanaan strategis yang mencoba mengarahkan kelembagaan birokrasi Indonesia dengan semangat *good governance*.

Meskipun dalam proses rekrutmen SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia telah dilakukan berbasis merit, namun problema ketidakmerataan kapasitas SDM aparatur sipil masih menjadi momok mengerikan yang menghantui proses manajerial SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tersebut. Kondisi keragaman lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan telah melatarbelakangi perbedaan kapasitas dan pencapaian prestasi kerja masing-masing SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan pendidikan yang beragam di Indonesia membuat birokrasi Indonesia mengalami kesulitan untuk menghindari munculnya problema disparitas kapasitas SDM aparatur sipil tersebut. Masih munculnya problema disparitas kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus membuktikan secara empiris bahwa penerapan sistem merit dalam birokrasi perlu dilakukan menyeluruh (tidak sekedar *merit system* proses rekrutmen) untuk lebih memastikan adanya reduksi yang berkelanjutan terhadap berbagai patologi birokrasi, khususnya disparitas kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia.

Pada tataran praktis penyelenggaraan birokrasi di Indonesia, sistem merit tidak bertentangan dengan konsep pemikiran tentang *affirmative action policy*. Sistem merit justru dapat dijadikan sebagai kerangka pengarah pola *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil untuk memastikan bahwa berbagai keputusan maupun tindakan afirmasi yang dilakukan tidak bertentangan dengan cita-cita reformasi birokrasi. Sistem merit menaikan peran sebagai mekanisme yang membatasi kemungkinan terjadinya mal-administrasi mana-

jerial birokrasi dalam implementasi konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut. Demikian pula sebaliknya, konsep *affirmative action policy* memberikan inovasi terhadap sistem merit pengembangan SDM aparatur sipil karena dengan adanya berbagai keputusan maupun tindakan afirmatif dalam proses pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil, maka sistem merit pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut akan lebih variatif, memuat unsur kebaruan dan menghindari kejenuhan yang berpotensi muncul akibat kakunya mekanisme merit ini.

Sistem merit dapat digunakan untuk memastikan implementasi *affirmative action policy* pengembangan aparatur sipil menjadi lebih terarah. Hal ini karena meskipun dalam afirmasi pengembangan SDM aparatur sipil terdapat peluang untuk memperlakukan keputusan dan tindakan yang berbeda pada setiap SDM aparatur sipil, perbedaan perlakuan tersebut harus murni didasarkan pada prinsip keadilan demi kepentingan reformasi birokrasi. Ketiadaan sistem merit dalam *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berpotensi menimbulkan pengarusutamaan kepentingan politis dibandingkan dengan kepentingan manajerial. Dalam kondisi ketiadaan sistem merit tersebut, berbagai keputusan dan tindakan afirmasi yang dilakukan dalam pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil, muncul berbagai kerawanan yang dipicu oleh *mistake* keputusan dan tindakan afirmatif yang justru akan semakin memperparah kondisi birokrasi. Dengan demikian penyelenggaraan *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia harus tetap dijalankan dengan basis *merit system*.

Nilai Penting *Affirmative Action Policy* dalam Pengembangan SDM Aparatur Sipil Birokrasi Indonesia Berbasis Merit.

Implementasi konsep *affirmative action policy* pada penyelenggaraan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia berbasis merit memuat nilai penting yang bersifat menyeluruh, baik bagi SDM aparatur sipil, kepemimpinan, maupun kelembagaan birokrasi. *Pertama*, bagi SDM aparatur sipil, *affirmative*

action policy pengembangan SDM aparatur berbasis merit memberikan kesempatan yang lebih terbuka dalam peningkatan kapasitas SDM aparatur. Melalui pemberian bobot yang berbeda dalam pembinaan dan pendidikan, setiap individu SDM aparatur sipil berkesempatan untuk menerima tahapan pembelajaran sesuai dengan porsi kebutuhannya. *Kedua*, bagi kepemimpinan birokrasi, implementasi konsep *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil memberikan pengaruh positif berupa peningkatan kualitas kepemimpinan birokrasi karena *affirmative action policy* mensyaratkan lahirnya responsivitas top manager birokrasi terhadap kondisi keberagaman dan disparitas kapasitas maupun pencapaian prestasi SDM aparatur sipil. Peningkatan responsivitas ini penting untuk memastikan bahwa dalam penyelenggaraan pembinaan dan pendidikan yang dilakukan oleh pimpinan birokrasi terhadap bawahannya, ada porsi pembinaan dan pendidikan yang benar-benar sebanding dengan kebutuhan pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut. *Ketiga*, bagi kelembagaan birokrasi, terbentuknya penataan kelembagaan birokrasi secara berkesinambungan sesuai dengan cita-cita reformasi birokrasi menjadi nilai penting implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit ini. Penataan kelembagaan yang berkesinambungan tersebut merupakan suatu *given* yang akan diperoleh ketika akselerasi dan peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi terwujud melalui mekanisme implementasi berbagai keputusan dan tindakan afirmasi pembinaan dan pendidikan para SDM aparatur sipil.

Berbagai keputusan dan tindakan afirmasi yang dilakukan dalam implementasi *affirmative action policy* harus dilakukan secara legal berdasarkan basis sistem merit. Legalitas menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam perumusan keputusan maupun tindakan afirmasi yang dilakukan pada proses *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit. Hal ini dilakukan untuk mereduksi potensi munculnya berbagai penyimpangan dalam pelaksanaan keputusan dan tindakan afirmasi tersebut. Tidak bisa dipungkiri bahwa

kebijakan pelaksanaan perlakuan yang berbeda terhadap kelompok sasaran dalam proses *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sangat rawan memicu ketidakadilan maupun resistensi kelompok sasaran. Terkait hal tersebut, sistem merit harus digunakan sebagai pedoman implementasi konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil.

Sesuai dengan berbagai kritik terhadap konsep *affirmative action policy* yang dinilai menimbulkan inefisiensi sumber daya organisasi khususnya pemborosan sumber daya keuangan, implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil berbasis merit pada birokrasi Indonesia tidak pernah bisa lepas dari kumunculan inefisiensi sumber daya keuangan. Hal ini diakibatkan adanya proses perencanaan dan persiapan yang panjang untuk menentukan klasifikasi kapasitas kelompok sasaran kebijakan, mekanisme pengembangan SDM, jenjang pembinaan dan pendidikan SDM, serta diferensiasi pembobotan pembinaan dan pendidikan. Dalam jangka pendek, implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas karena belum ada dampak jangka pendek yang diperoleh dalam proses implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut. Pencapaian efisiensi dan efektivitas organisasi baru akan diperoleh dalam jangka panjang.

Mekanisme *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil diawali dengan proses pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil birokrasi untuk menentukan bobot pembinaan dan pendidikan yang diterima oleh masing-masing SDM. Untuk menjamin berlangsungnya basis *merit system* dalam proses pemetaan ini, perlu dilakukan pelibatan berbagai unsur *stakeholders* seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD), (Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Komisi ASN, akademisi dan *Non Government Organization* (NGO). Keterlibatan berbagai unsur *stakeholder's* ini memiliki nilai positif berupa lebih terjaminnya kualitas pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil sehingga proses afirmasi dalam *affirmative*

action policy pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi tersebut dapat berjalan secara komprehensif. Proses pemetaan kapasitas dan pencapaian prestasi SDM aparatur sipil ini pada tataran praktis dapat dilanjutkan dengan penyusunan kurikulum pedoman pembinaan dan pendidikan yang memiliki variasi bobot sesuai dengan hasil pemetaan seluruh kapasitas dan pencapaian prestasi para SDM aparatur sipil tersebut.

Besarnya manfaat efisiensi dan efektivitas jangka panjang yang dihadirkan oleh proses implementasi *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil menunjukkan mendesaknyanya kebutuhan penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) yang secara operasional mengatur dengan detail tahapan mekanisme *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Penyusunan PP terkait mekanisme *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus akan memperkuat regulasi dan kedudukan hukum pemikiran tentang akselerasi pemerataan dan peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil secara afirmasi ini. Penerbitan PP terkait *affirmative action policy* pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia ini sekaligus berpotensi menunjukkan adanya inovasi kebijakan manajerial birokrasi Indonesia.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia perlu dilakukan untuk mengatasi masalah ketidakmerataan kapasitas SDM birokrasi di Indonesia. Penerapan *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tersebut dapat digunakan sebagai respon terhadap keberagaman kondisi sosial, ekonomi dan pendidikan antara daerah yang memicu munculnya ketidakmerataan SDM aparatur sipil birokrasi di Indonesia. Pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan yang berbeda terhadap SDM aparatur sipil yang memiliki variasi perbedaan kapasitas

merupakan pemikiran utama dalam konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Pemberlakuan bobot pembinaan dan pendidikan tersebut dilakukan sebagai upaya akselerasi pencapaian pemerataan yang bersamaan dengan upaya peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil. Hasil analisis yang telah dilakukan, membuktikan bahwa *affirmative action policy* dalam pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia tidak bertentangan dengan regulasi UU ASN yang mensyaratkan adanya semangat *merit system* pada konteks penataan kelembagaan birokrasi Indonesia, termasuk dalam mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil. Konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil justru berpotensi mendukung semangat merit system yang diamanatkan UU ASN karena pemikiran tentang *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil tersebut dapat digunakan sebagai langkah operasional pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia guna mendukung cita-cita reformasi birokrasi.

Affirmative action policy pengembangan SDM aparatur sipil merupakan suatu bentuk inovasi dalam proses manajerial birokrasi. Langkah awal yang perlu dilakukan oleh para pemangku kebijakan ialah memahami secara berkesinambungan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil sehingga tidak terjebak pada kesalahan persepsi konseptual yang berdampak pada kekacauan mekanisme pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi. Hal ini penting mengingat ada transformasi konseptual yang terjadi pada konsep *affirmative action policy* dari sekedar konsep yang menegaskan adanya pemberlakuan persyaratan khusus kelompok terdiskriminasi untuk mendapatkan pekerjaan, yang kemudian berubah menjadi konsep yang mendukung pengembangan SDM dengan sistem merit yang berupaya mengakselerasi ketidakmerataan kapasitas serta pencapaian prestasi SDM. Pemikiran tentang *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia bersifat sangat operasional sehingga implementasinya dapat diwujudkan secara *regulative* melalui pembentukan PP

yang mengatur tentang mekanisme pembinaan dan pendidikan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia yang bersifat afirmasi tersebut.

Dukungan dan kesadaran para pemangku kebijakan khususnya *leader* yang berwenang mengambil keputusan terkait pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia menjadi aktor kunci yang menentukan keandalan konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil, dalam mengakselerasi pemerataan sekaligus peningkatan kapasitas SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia. Hal ini dikarenakan, tanpa adanya dukungan dan kesadaran para pemangku kebijakan tersebut, kesaktian konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil hanya sekedar menjadi pemikiran konseptual tanpa implementasi sehingga tidak memberikan dampak positif apapun terhadap penyelenggaraan birokrasi Indonesia. Selain itu para pemangku kebijakan dan *leader* dalam penyelenggaraan birokrasi Indonesia juga memiliki posisi yang strategis lain terkait konsep *affirmative action policy* pengembangan SDM aparatur sipil, yakni sebagai aktor yang menentukan keberhasilan implementasi. Hal ini mengingat dalam proses implementasinya pengembangan SDM aparatur sipil birokrasi Indonesia secara afirmasi, memposisikan para pemangku kebijakan dan *leader* tersebut sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam proses pembinaan dan pendidikan para pegawai ASN tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Michael. 2003. *The Art of HRD; Strategic Human Resource Management A Guide To Action*. Edisi terjemahan. Jakarta: Gramedia.
- Ayob, Ahmad Mahzan. *Affirmative Action is Not Reserve Discrimination*. Didownload dari: mahdzan.com/.../affirmative_action.pdf. Diakses 20 April 2014, 09.15 WIB
- Edelmen, Peter. 2008. *Courts and The Making Public Policy Affirmative Action*. The Centre for Socio-Legal Studies University of Oxford.

- Fryer, Roland, dkk. 2003. *Color Blind Affirmative Action*. Paper Seminar Departement of Economic Boston University.
- Hollyer, James. 2009. *Patronage or Merit? The Choice of Bureaucratic Appoinment Mechanism*. Departement of Politics New York University. Paper tidak dipublikasikan
- Lipsky, Michael. 1969. *Toward Theory of Street Level Bureaucracy*. Madison-Wisconsin: The University of Wisconsin.
- Huberman, Michaels dan Milles, Matthew, B. 2009. *Analisis Data Kualitatif*. edisi terjemahan. Jakarta: UI press.
- Simon, David. 2008. *Discrimination And Affirmative Action*. University of Michigan. Paper tidak dipublikasikan.
- Sofian, Yoman Socrates. 2007. *Pemusnahan Etnis Manusia; Memecahkan Kebisuan Sejarah di Papua Barat*. Yogyakarta : Galang Press.
- Wamsley, Gari L. 1977. *A Legitimate Role For Bureaucracy in Democratic Governance*. dalam Hill Lary B (Edt). 1997. *The State of Public Bureaucracy*. Armonk NY : ME Shape Inc
- Wunggu, Jiwo dan Brotoharsojo, Hartanto. 2003. *Merit System*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA: MEMBANGUN PROFESIONALISME APARATUR SIPIL NEGARA

CIVIL STATE APPARATUSLAW: BUILDING THE PROFESSIONALISM OF CIVIL STATE APPARATUS

Eko Prasodjo

Guru Besar FISIP Universitas Indonesia dan Wakil Menteri PAN-RB

Jl. Jenderal Sudirman Kav.69 Jakarta

e-mail: e_prasojo@yahoo.com

dan

Laode Rudita

Staf Khusus Wakil Menteri PAN-RB

Jl. Jenderal Sudirman Kav.69 Jakarta

e-mail: laode.rudita@gmail.com

(Diterima 13 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) membawa angin segar bagi perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia. Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut meletakkan perubahan mendasar dalam sistem manajemen ASN. Sebagaimana layaknya sebuah perubahan, implementasi UU ASN juga diwarnai perbedaan-perbedaan pendapat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya permohonan uji materi terhadap Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN di Mahkamah Konstitusi (Salinan Permohonan No 41/PUU-XII/2014). Pemohon berdalil kedua Pasal yang mengatur tentang keharusan PNS mengundurkan diri secara tertulis ketika mendaftarkan sebagai calon untuk dipilih dalam pemilihan umum bertentangan dengan hak asasi mereka yang dilindungi dalam konstitusi. Untuk memudahkan pemahaman kita, tulisan ini akan menguraikan filosofi dan dasar-dasar pengaturan UU ASN dalam rangka meningkatkan profesionalisme ASN.

Kata Kunci: UU ASN, reformasi birokrasi, manajemen ASN, profesionalisme ASN

Abstract

The enactment of Law Number 5 of 2014 about Civil State Apparatus (ASN Law) brought a fresh breeze for bureaucratic reform in Indonesia. The Law replaces the Law No. 8 of 1974 regarding to changes: Act No. 43 of 1999 regarding the Civil Services Issues that put a fundamental change in the ASN management system. As usual, the implementation of the ASN Law also colored by difference opinions. This can be seen from the proposed material test application towards article 119 and article 123, verse (3) of ASN Law on the Constitutional Court (the petition copy No. 41/PUU-XII/2014). The applicant argues that both articles set about having civil servants to have resign written notice when registering as a candidate to be elected in the general election is in contrast to their human rights that are protected by the Constitution. To facilitate our understanding, this paper will outline the philosophy and the basics ruling of ASN Law in order to improve the ASN professionalism.

Key word: ASN Law, bureaucratic reform, ASN management system, ASN professionalism.

PENDAHULUAN

Salah satu persoalan mendasar dalam sistem kepegawaian adalah pekerjaan tempat Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengabdikan saat ini belum dipandang sebagai sebuah profesi yang mulia, harus dihormati, dijaga, dan dijadikan dasar dalam berbagai kebijakan dan manajemen Sumber Daya Manusia (SDM). PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat tidak dianggap sebagai aset negara, bahkan kadang-kadang dipandang menjadi beban negara (Prasodjo, 2013).

Akibatnya kebijakan-kebijakan dan manajemen kepegawaian yang disusun semata-mata untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan politik yang justru menjadikan PNS semakin tersisih.

Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) berlaku, manajemen kepegawaian mulai dari perencanaan, perekrutan, pengembangan karier, penghargaan, sampai dengan pemberhentian/pensiun belum berbasis pada kompetensi dan kinerja. Unsur senioritas dan subjektivitas masih mendominasi dalam setiap pengisian jabatan.

Untuk menempatkan seorang pegawai dalam jabatannya lebih ditentukan oleh *like or dislike* pejabat politik. Nuansa politik begitu tinggi, bukan lagi sekedar mempengaruhi bahkan lebih-lebih menjadi penentu dalam setiap tahapan manajemen PNS baik di instansi pemerintah pusat maupun daerah.

Dampak dari sistem yang keliru ini melahirkan pegawai-pegawai pemerintah yang kurang kompeten ataupun jika mempunyai kompetensi namun masih jauh dari standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatannya. Kebanyakan PNS berpola pikir sempit yang berorientasi sebagai penguasa bukan sebagai pelayan masyarakat, budaya kerja belum produktif, tidak efisien dan tidak akuntabel, kewenangan yang tumpang-tindih, dan berujung pada pelayanan publik tidak berkualitas. Akibatnya keberadaan PNS dirasakan belum memberikan manfaat yang optimal kepada masyarakat.

Dalam perekrutan pegawai dan pengisian jabatan pemerintahan, kewenangan pejabat politik selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) begitu besar. Untuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS, dapat dilakukan sekehendak PPK. Kewenangan yang potensial disalahgunakan menjadi salah satu penyebab wajah birokrasi termasuk pegawai sebagai salah satu unsurnya, sangat kental dengan kekuatan politik. Pilar birokrasi sangat rawan terhadap intervensi politik sehingga netralitas dan independensi PNS sebagai penyelenggara pemerintahan menjadi sangat terganggu dan berada pada posisi yang dilematis. Hubungan yang tidak seimbang antara birokrasi dan politik, menyebabkan birokrasi kehilangan kemandirian. Pengaruh politik yang begitu kuat, telah menjadi sumber penyakit yang mempengaruhi kinerja. Ukuran-ukuran politik mendominasi dalam proses pengisian jabatan, daripada ukuran kinerja dan kompetensi. Konsentrasi para pejabat birokrasi tidak pada kinerja, melainkan pada upaya membangun hubungan yang aktif dengan politisi untuk menjamin pos jabatannya. Tensi politik dalam birokrasi ini sudah sangat tinggi, apalagi menjelang pemilihan langsung kepala daerah, maka birokrasi menjadi sumber daya yang sangat

mudah dimobilisasi.

Para pegawai beranggapan bahwa lebih baik memiliki koneksi dengan kekuasaan yang sangat menguntungkan bagi jabatan, golongan, dan kariernya. Kondisi yang demikian telah mendorong perilaku PNS untuk bekerja secara instan, malas-malasan, cenderung cari muka, dan mengutamakan pelayanan kepada atasan daripada melayani masyarakat. Tidak ada semangat dalam menciptakan inovasi, kreasi, dan invensi yang tumbuh dari dalam diri PNS. Demikian pula dengan disiplin, integritas, loyalitas, kapabilitas, dan kompetensi dalam bekerja juga tidak diperhatikan yang kemudian berujung pada rendahnya produktifitas kerja dan capaian sasaran kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya (Prasojo, 2013).

Sudah menjadi agenda reformasi untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat yang memudar terhadap birokrasi. Menciptakan pemerintahan yang bebas Kolusi Korupsi Nepotisme (KKKN), pegawai yang akuntabel dan berkinerja, dan pelayanan publik yang berkualitas sebagaimana tujuan akhir reformasi birokrasi bukanlah persoalan jangka pendek. Namun, UU ASN akan menjadi pengungkit dengan menerapkan sistem yang terbukti mampu melahirkan pegawai-pegawai profesional, yaitu dengan menempatkan sistem merit secara terintegrasi dalam setiap kebijakan dan manajemen ASN.

Sistem Merit Dan Profesi ASN

Para ahli administrasi publik berpendapat bahwa untuk menghasilkan pegawai yang profesional, penerapan sistem merit harus terus diperjuangkan. Schultz (2002) mengatakan bahwa *"two factors dominate the history of professional civil service personnel administration: first, the pursuit of merit; second, the desire for reform"*. Hal ini sudah dibuktikan baik oleh perusahaan-perusahaan multi-nasional maupun institusi publik di negara-negara yang sudah mapan dalam pengelolaan/manajemen SDM-nya seperti Korea dan Singapura (Effendi, 2013).

Sistem merit merujuk pada prinsip bahwa seseorang yang bekerja dalam dinas, penempatannya, promosinya, dan bahkan pemberhentiannya dilakukan atas dasar

standar serta ujian objektif terhadap prestasi maupun kemampuannya (Tjokroamidjojo, 1995). Merit berperan sebagai *value* atau prinsip yang berkonotasi *fairness/kejujuran*, keadilan dan penghargaan dalam jabatan publik (*public employment*) berdasarkan prestasi bukan atas dasar prinsip politik atau diskriminasi ataupun tindakan favoritisme lainnya. Sistem merit menekankan adanya kompetensi terhadap pekerjaan dan menolak patronage terkait dengan koneksi politik dan loyalitas. Sistem ini menawarkan kontinuitas dan stabilitas dalam kepegawaian sedangkan patronase memungkinkan eksekutif memilih bawahan yang loyal (Woodard, 2000). Sistem merit sebagai suatu proses yang teratur dan fair dalam mempekerjakan, membayar, mengembangkan, mempromosikan dan mendisiplinkan, serta pensiun atas dasar kemampuan dan kinerja. Dengan kata lain sistem yang didasarkan pada prinsip merit didesain untuk menghasilkan tenaga kerja yang stabil dan kompeten dalam menjalankan kegiatan pemerintahan (Setyowati, 2013).

Dengan menerapkan sistem merit yang terintegrasi dalam seluruh tahapan manajemen SDM, UU ASN meletakkan beberapa perubahan dasar yaitu. *Pertama*, perubahan dari pendekatan *personel administration* yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada *human resource management* yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik. *Kedua*, perubahan dari pendekatan *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan, dan Ketiga meningkatkan perlindungan aparatur sipil negara dari intervensi politik (Prasojo, 2013).

Untuk menjadikan ASN sebagai profesi yang dihormati, dijunjung tinggi, dan dihargai sebagai aset negara, UU ASN menempatkan ASN sebagai sebuah profesi yang memiliki standar pelayanan profesi, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku profesi, pendidikan dan pengembangan profesi, serta memiliki organisasi profesi yang dapat menjaga nilai-nilai dasar

profesi (Pasal 126 UU ASN). Dengan ASN sebagai sebuah profesi, melalui UU tersebut setiap birokrat harus memiliki standar pelayanan profesi, melaksanakan nilai dasar kode etik profesi, dan wajib mengembangkan keahlian profesinya secara periodik. Sistem merit dalam kebijakan ASN sudah ada bahkan sebelum berlakunya UU ASN. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) menyebutkan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.

Namun dalam implementasinya, kebijakan tersebut tidak ditransformasikan dengan baik dalam tataran manajemen secara terintegrasi, sehingga pengisian jabatan dilakukan justru tidak berbasis merit. Syarat-syarat pengisian jabatan tidak diterapkan secara proporsional. Akibat dari peraturan pelaksanaan UU Kepegawaian yang belum menekankan kompetensi dan kinerja dalam manajemen ASN, dalam praktik kita temukan bahwa kepangkatan (senioritas), dan kedekatan politik/*favoritisme/patronase* justru menjadi syarat yang menentukan dalam setiap pengisian jabatan (*closed career system*).

Rekrutmen pegawai tidak didasarkan dengan *job analysis*, cenderung tertutup, dan hanya untuk mengakomodasi kepentingan politik penguasa. Rekrutmen masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata karena belum adanya *job analysis* sebagai persyaratan untuk menentukan *job requirement*. Pernyataan ini turut diperkuat oleh Naqib dalam Herman (2006) yang menyebutkan bahwa faktor dominan sebagai penyebab kinerja PNS tidak efektif dan belum memberikan kontribusi yang optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, bahkan terkesan menjadi pengangguran terselubung adalah karena kebijakan rekrutmen pegawai di instansi pemerintah tidak ber-

dasarkan perencanaan tenaga kerja tetapi lebih didasarkan pada faktor kepentingan politik dan kekuasaan (Herman, 2006). Keadaan ini diperburuk dengan adanya faktor KKN tanpa perhitungan dan pertimbangan kemampuan dan keahlian.

Problem perekrutan oleh pemerintah daerah juga menghadapi permasalahan serupa. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan PNS yang memenuhi syarat kualifikasi dan akhlak yang baik. Bahkan kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah dalam perekrutan PNS semakin menonjol. Sistem kepegawaian Indonesia telah mengarah pada *spoil system* yang terkooptasi oleh kepentingan politik dan tidak dapat ditransfer antar daerah (Amanda Green, 2005).

Selanjutnya terkait dengan sistem promosi pegawai, ditentukan berdasarkan pertimbangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat (Baperjakat) di masing-masing instansi berupa Kenaikan Pangkat (KP) atau Jabatan. Pertimbangan Baperjakat pada umumnya didasarkan pada senioritas kepangkatan yang direpresentasikan dalam Daftar Urutan Kepangkatan (DUK). Karena persyaratan kepangkatan yang begitu “kaku” dan berpola hierarkis menyebabkan pertimbangan senioritas mendominasi dalam pengisian jabatan. Pegawai yang berprestasi sekalipun seringkali harus bersabar karena pangkatnya belum cukup untuk mengisi jabatan di atasnya. Sementara itu rotasi pegawai dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) tahunan dan biasanya tidak total dilakukan melainkan hanya setengah-setengah dengan alasan agar tidak mengganggu pekerjaan. Dengan demikian, baik promosi maupun rotasi pegawai dalam praktiknya belum terdapat pola baku yang diterapkan secara terstandar di masing-masing instansi pemerintah (World Bank, 1993)

Hampir tidak ada kompetisi untuk posisi pekerjaan dalam pemerintahan berbeda dengan sektor swasta, dimana keberhasilan perubahan tergantung pada penunjukan orang terbaik untuk pekerjaan itu. Praktis siapa saja boleh menduduki jabatan apa saja. Tidak hanya itu, tidak ada

pula rekrutmen dari luar untuk menduduki pos di dalam – bahkan untuk keterampilan tertentu (dalam bidang-bidang seperti akuntansi, hukum dan teknologi informasi) dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas kunci. Dengan kata lain, hampir setiap posisi harus diisi dari jajaran instansi yang lebih rendah dan bahkan ada semacam penekanan pada senioritas belaka (Setiyono, 2012).

Kondisi inilah yang menyebabkan banyaknya pegawai yang tidak mempunyai kompetensi ataupun jika mempunyai kompetensi namun masih jauh dari standar kompetensi yang dipersyaratkan dalam jabatannya. Kompetensi belum dijadikan sebagai basis utama dalam pengelolaan sumber daya aparatur atau *competency based human resources management* (CBHRM) di setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah (Sumardi, 2011). Disamping itu dalam lingkungan pemerintahan belum tertanam budaya kinerja dan budaya pelayanan dimana ukuran kinerja birokrasi pada umumnya belum terlalu konkret, belum terencana dengan baik, tidak terkait dengan hasil (*outcome*) juga dampak (*impact*), dan tidak berhubungan dengan sistem kompensasi. Jamak dalam berbagai diskusi seorang PNS sangat sulit diberhentikan karena alasan tidak tercapainya kinerja (Prasojo, 2013).

PEMBAHASAN

Memperkuat Profesionalisme ASN

Untuk mengatasi berbagai permasalahan manajemen SDM, UU ASN memberikan solusi dengan memperkuat penerapan sistem merit secara terintegrasi, yaitu dengan cara: pertama, rekrutmen berbasis merit; kedua menerapkan sistem Promosi Terbuka (*open carier system*) yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi dalam pengisian Jabatan; ketiga, membentuk lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang secara khusus bertugas menegakkan dan mengawal implementasi sistem merit; Keempat, menghadirkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk menciptakan atmosfir baru dalam pemerintahan; dan Kelima, *reward and punishment* berbasis kinerja yang lebih

tegas; dan Keenam, perlindungan dari intervensi politik.

1. Rekrutmen Berbasis Merit

Untuk menghasilkan calon-calon PNS yang baik, maka proses rekrutmen (penyusunan dan penetapan kebutuhan, dan pengadaan) merupakan pengungkit utama. Pada tahap rekrutmen, permasalahan yang muncul adalah belum adanya pola yang baku (terstandar) dalam perekrutan pegawai karena masih adanya ketergantungan dengan keputusan politik. Selain itu, persyaratan dan proses perekrutan juga tidak mencerminkan kompetensi pegawai yang sebenarnya dibutuhkan. Karena itu ada beberapa perubahan yang diusung UU ASN dalam sistem perekrutan. Dalam hal perekrutan, harus dilakukan terlebih dahulu *job analysis* setiap jabatan dan pekerjaan di semua sektor dan semua level pemerintahan. Hal ini untuk mengetahui *job requirement* yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh calon-calon PNS. Persyaratan jabatan dan pekerjaan ini diturunkan dalam materi eksaminasi yang mencerminkan kompetensi yang dimiliki oleh pelamar.

Melihat ujian yang dilakukan dalam proses rekrutmen, maka rekrutmen PNS di Indonesia sesungguhnya didasarkan pada berapa jumlah (formasi) yang dibutuhkan dan pada tingkat serta kualifikasi pendidikan seperti apa yang dibutuhkan. Jadi secara umum, sistem rekrutmen PNS yang berjalan selama ini belum dilakukan secara merit sistem yang mengutamakan kompetensi, melainkan sebatas didasarkan pada tingkat dan kualifikasi pendidikan (Prasojo, 2010). UU ASN mengamanatkan penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh instansi pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan. Penyelenggaraan seleksi PNS tersebut terdiri dari 3 (tiga) tahap yang meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Selain itu perlunya dilakukan penghitungan secara pasti *existing condition* PNS yang

ada pada saat ini. *Existing condition* ini mencerminkan tidak hanya jumlah pegawai terhadap penduduk (rasio beban kerja), tetapi juga kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai. Kebutuhan pemetaan ini memiliki relevansi terhadap jumlah dan kompetensi calon PNS yang akan direkrut. Sehingga perekrutan PNS bukan hanya sekadar proyek tahunan karena adanya anggaran dan formasi bagi PNS di setiap sektor dan level pemerintahan. Perekrutan harus berdasarkan kepada *needs assessment* yang telah dilakukan secara cermat.

Dalam hal pelaksanaannya, proses perekrutan harus dilakukan oleh lembaga profesional yang independen bukan oleh pemerintah (baik pusat maupun daerah). Pemerintah hanya menjadi regulator dan pengawasan, sedangkan pelaksanaan rekrutment dilakukan oleh sebuah lembaga yang anggotanya terdiri dari para profesional, seperti kalangan perguruan tinggi dan profesional swasta lainnya. Jika rekrutmen masih dilakukan pemerintah, dan bukan oleh sebuah lembaga yang independen, apalagi didukung dengan situasi birokrasi yang syarat dengan KKN, maka proses rekrutment tidak akan menghasilkan calon-calon yang terbaik.

Kemudian untuk membentengi calon PNS ketika memasuki dunia birokrasi, setiap instansi pemerintah wajib menyelenggarakan masa percobaan selama 1 (satu) tahun yang harus dijalani Calon PNS melalui proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang PNS yang bersangkutan.

2. Promosi Terbuka

UU ASN meletakkan dasar kompetisi terbuka di antara PNS dalam proses pengisian jabatan, khususnya dalam mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Dengan sistem ini, pengisian JPT Utama (setara eselon Ia), JPT Madya (setara eselon Ia dan Ib), dan

JPT Pratama (setara eselon II) baik di pusat maupun di daerah akan dilakukan secara terbuka di antara PNS yang memenuhi syarat jabatan dan standar kompetensi jabatan.

Dengan sistem promosi seperti hal tersebut di atas, maka PNS daerah memiliki kesempatan yang sama untuk duduk dalam jabatan-jabatan di tingkat pusat maupun di daerah lainnya. Promosi terbuka ini diharapkan dapat memperkuat kompetisi di antara PNS, menggerakkan pengetahuan dan mobilitas PNS, serta memperkuat implementasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jika seluruh instansi pemerintah menerapkannya, maka dengan sendirinya PNS yang tidak kompeten dan kalah bersaing akan tereliminasi. Sistem ini juga akan meminimalisir fragmentasi atau terkotak-kotaknya institusi pemerintah sehingga ego sektoral dapat dikurangi.

Promosi terbuka sebetulnya sudah mulai diterapkan di beberapa instansi pemerintah berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah (SE Menpan Pengisian Jabatan Struktural) mengamanatkan kepada seluruh Kementerian/Lembaga (K/L)/Pemerintah Daerah (Pemda) untuk menerapkan pengisian lowongan jabatan dengan sistem merit dan terbuka, dengan memperhatikan kesinambungan karier PNS yang bersangkutan. Namun, kehadiran SE tersebut bukan menjadi solusi jangka panjang, karena dalam perspektif hukum, kekuatan mengikat dari SE Menpan Pengisian Jabatan Struktural dipandang lemah, kedudukannya dan masih menjadi perdebatan antara pakar hukum apakah SE itu merupakan peraturan mengikat atau hanyalah pedoman yang boleh dipatuhi ataupun tidak. Apalagi SE Menteri biasanya kurang diindahkan oleh K/L lainnya karena ego sektoral yang berpandangan bahwa Menteri hanya bisa mengatur internal tidak bisa mengatur K/L lainnya.

Dengan keberadaan sistem desentralisasi yang relatif masih muda di Indonesia, penerapan sistem promosi terbuka harus memperhatikan konsistensi dan pemerataan penerapan. Jangan sampai promosi terbuka hanya diterapkan pada jabatan-jabatan yang ada di kementerian tertentu, sedangkan kementerian lain apalagi di Pemda belum menerapkan sistem tersebut. Kondisi ini justru akan kontraproduktif dengan tujuan reformasi itu sendiri. Karena orang yang berkualitas dan punya kompetensi tinggi dari pusat maupun daerah akan bersaing untuk mengisi jabatan-jabatan di kementerian tertentu yang telah menerapkan promosi terbuka, sedangkan di kementerian lain atau Pemda dimana mereka berasal justru akan merasa kehilangan orang-orang terbaiknya setelah mengisi jabatan-jabatan di tempat lain. Situasi tersebut akan mengakibatkan kesenjangan pencapaian kinerja organisasi antar instansi dan berujung pada pembangunan/pertumbuhan ekonomi yang tidak merata.

Dengan pertimbangan tersebut, maka semakin jelas pentingnya sistem promosi terbuka diatur dalam suatu peraturan perUndang-Undangan yang mengikat dan bersifat nasional. UU ASN harus menjadi landasan pengaturan sistem promosi terbuka di seluruh K/L dan Pemda di Indonesia. Dengan demikian seluruh pegawai ASN yang memenuhi syarat dari daerah manapun asalnya, dapat bersaing untuk menduduki jabatan-jabatan strategis baik di tingkat pusat maupun daerah.

Ketika sistem ini berjalan dengan baik, maka orang-orang yang duduk dalam jabatan pemerintahan disetiap K/L dan Pemda adalah PNS terbaik yang diseleksi berdasarkan kompetensi dan kinerja tidak memandang asal-usul, warna kulit, agama, ras, keturunan, dan/atau hubungan aviliasi politik.

Kementerian PANRB sebagai inisiator telah memberi contoh penerapan promosi terbuka dalam pengisian jabatan struktural di kementerian tersebut. Terlepas dari berbagai kekurangan dan kelebihan,nya,

pengisian jabatan eselon I (Deputi) dan eselon II (Asdep/kabiro) yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif tersebut sudah mulai dapat dirasakan hasilnya. Gubernur DKI Jakarta juga menerapkan seleksi terbuka bahkan untuk mengisi jabatan Camat. Saat ini, Kementerian PANRB dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) bekerjasama membentuk panitia bersama seleksi terbuka untuk mengisi jabatan Sekretris Jenderal Kemendagri dan Sekretaris Kementerian PANRB. Walaupun rancangan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pengisian JPT dalam UU ASN masih dalam pembahasan, namun praktik-praktik ini menunjukkan adanya kemauan positif pimpinan instansi untuk menerapkan sistem promosi terbuka dalam mengisi jabatan-jabatan struktural di instansinya. Guna mengisi kekosongan hukum, sebagai panduan saat ini Kementerian PANRB juga telah menerbitkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 13 tahun 2014 tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka.

3. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)

Untuk menjamin penerapan sistem merit, UU ASN mengamanatkan pembentukan lembaga non struktural yang independen dan bertugas mengawal dan mengawasi penerapan sistem merit. Lembaga yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden ini disebut dengan KASN. Terdiri dari 7 (tujuh) orang komisioner yang diseleksi secara kompetitif baik dari unsur pemerintah dan/atau unsur non pemerintah. Semua kalangan apapun latar belakangnya, apakah dari LSM, akademisi, profesional, birokrat, atau aktifis sepanjang memenuhi persyaratan dapat mencalonkan diri sebagai anggota KASN.

Untuk menjamin independensi dan netralitas KASN, Anggota KASN harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945 (UUD'45);
- c. berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun pada saat mendaftarkan diri;

- d. tidak sedang menjadi anggota partai politik dan/atau tidak sedang menduduki jabatan politik;
- e. mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas;
- f. memiliki kemampuan, pengalaman, dan/ atau pengetahuan di bidang manajemen SDM;
- g. berpendidikan paling rendah strata dua (S2) di bidang administrasi negara, manajemen SDM, kebijakan publik, ilmu hukum, ilmu pemerintahan, dan/atau strata dua (S2) di bidang lain yang memiliki pengalaman di bidang manajemen SDM;
- h. tidak merangkap jabatan pemerintahan dan/atau badan hukum lainnya; dan
- i. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Anggota KASN yang berasal dari PNS diberhentikan sementara dari jabatan ASN. Anggota KASN yang berasal dari PPPK diberhentikan statusnya dari PPPK. Dan Anggota KASN yang berasal dari non-pegawai ASN harus mengundurkan diri sementara dari jabatan dan profesinya.

Salah satu tugas penting KASN yaitu mengawasi setiap tahapan pengisian JPT. KASN mengawasi setiap tahapan Pengisian JPT mulai dari: pembentukan Panitia Seleksi instansi, pengumuman lowongan Jabatan Pimpinan Tinggi, seleksi calon, pengusulan nama-nama calon terpilih, sampai dengan penetapan dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi.

KASN menjamin bahwa setiap tahapan tersebut harus sesuai dengan prinsip-prinsip sistem merit. *U.S Merit System Protection Board* mendefinisikan prinsip-prinsip *merit system* antara lain:

- a. *Recruitment should be from qualified individuals from appropriate sources in an endeavor to achieve a work force from all segments of society, and selection and advancement should be determined solely on the basis of relative ability, knowledge and skills, after fair and open competition which assures that all receive equal opportunity.*

- b. *All employees and applicants for employment should receive fair and equitable treatment in all aspects of personnel management without regard to political affiliation, race, color, religion, national origin, sex, marital status, age, or handicapping condition, and with proper regard for their privacy and constitutional rights.*
- c. *Equal pay should be provided for work of equal value, with appropriate consideration of both national and local rates paid by employers in the private sector, and appropriate incentives and recognition should be provided for excellence in performance.*
- d. *All employees should maintain high standards of integrity, conduct, and concern for the public interest.*
- e. *The Federal work force should be used efficiently and effectively.*
- f. *Employees should be retained on the basis of adequacy of their performance, inadequate performance should be corrected, and employees should be separated who cannot or will not improve their performance to meet required standards.*
- g. *Employees should be provided effective education and training in cases in which such education and training would result in better organizational and individual performance.*
- h. *Employees should be:*
 - 1) *protected against arbitrary action, personal favoritism, or coercion for partisan political purposes, and*
 - 2) *prohibited from using their official authority or influence for the purpose of interfering with or affecting the result of an election or a nomination for election.*

Employees should be protected against reprisal for the lawful disclosure of information which the employees reasonably believe evidences:

 - 1) *a violation of any law, rule, or regulation, or*
 - 2) *mismanagement, a gross waste of*

funds, an absence of authority, or a substantial and specific danger to public health or safety.

Jika terjadi pelanggaran dalam suatu proses tahapan, maka KASN dapat memberikan rekomendasi yang mengikat kepada PPK untuk dilaksanakan. Untuk memudahkan implementasi pelaksanaan tugasnya, dalam setiap pengisian JPT maka PPK harus berkoordinasi dengan KASN khususnya membentuk panitia seleksi.

KASN juga menjaga penerapan nilai-nilai dasar dan kode perilaku ASN. Dalam hal ini KASN berwenang mengeluarkan keputusan jika terjadi pelanggaran terhadap nilai-nilai dasar dan kode perilaku ASN untuk ditindaklanjuti oleh Pejabat yang Berwenang dan PPK. Jika tidak ditindak lanjuti, KASN dapat melaporkan ke Presiden untuk menjatuhkan sanksi kepada Pejabat yang Berwenang atau PPK yang bersangkutan. Objek penjatuhan saksi tersebut dapat dikenakan pada keputusannya atau pejabat yang mengeluarkan keputusan.

Eksistensi lembaga seperti KASN sebenarnya sudah ada dalam UU Kepegawaian, yaitu disebut dengan Komisi Kepegawaian Negara. Namun karena berbagai faktor, sejak diberlakukannya UU Kepegawaian sampai dengan dicabutnya Undang-Undang tersebut, KKN sebagaimana dimaksud tidak pernah terbentuk. Hal ini harus menjadi catatan bagi pemerintah dan seluruh stakeholders untuk bersama-sama mengawal jangan sampai KASN bernasib sama dengan KKN.

UU ASN memerintahkan dibentuknya KASN paling lambat 6 (enam) bulan sejak UU-ASN diberlakukan. Maka dengan demikian untuk pertama kalinya KASN harus sudah terbentuk dan siap melaksanakan tugasnya pertanggal 15 Juli 2014. Kementerian PANRB telah melakukan langkah cepat dengan membentuk Tim Seleksi untuk memilih dan mengusulkan 14 (empat belas) nama calon komisioner untuk dipilih dan ditetapkan oleh Presiden. Namun Presiden memilih dan menetapkan 7 (tujuh) nama dari 14 (empat belas) nama yang diusulkan untuk

menjadi Anggota KASN.

Sebagai institusi baru, tentu tidaklah mudah bagi KASN dalam melaksanakan tugasnya untuk mengawal penerapan sistem merit di seluruh Indonesia. Adapun langkah-langkah awal yang perlu segera dilakukan oleh Komisioner terpilih antara lain:

- a. Membentuk Kode Etik dan Kode Perilaku Anggota KASN;
- b. Membentuk Rancangan Peraturan KASN tentang syarat, tata cara pengangkatan dan pemberhentian, kode etik dan kode perilaku, dan pengawasan terhadap tugas dan tanggung jawab Asisten KASN;
- c. Menyeleksi dan mengangkat Asisten KASN dan Pejabat Fungsional keahlian sesuai kebutuhan (oleh Anggota KASN); dan
- d. Menyeleksi dan mengangkat Kepala Sekretariat KASN yang sudah dibentuk dalam Perpres KASN (oleh Anggota KASN).

Jika sarana dan prasarana KASN serta empat langkah ini telah dilaksanakan oleh Anggota KASN terpilih, maka seyogyanya KASN dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya dengan baik sesuai dengan amanah UU ASN.

4. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Dengan lahirnya UU ASN, sistem kepegawaian pemerintah tidak lagi single track, melainkan double track. Untuk memperkuat sistem merit dalam birokrasi, pegawai ASN terdiri dari PNS dan PPPK. Berbeda dengan pegawai honorer, PPPK diangkat dengan basis utama kompetensi, kompetisi, dan kinerja. Kehadiran PPPK menegaskan bahwa tidak semua pegawai yang bekerja untuk pemerintah harus berstatus PNS, tetapi dapat berstatus pegawai kontrak berjangka waktu. Pembentukan PPPK bertujuan menciptakan budaya kerja baru di kalangan birokrat yang meletakkan pengangkatan, pengisian jabatan, pemberian kompensasi/remunerasi, dan pemberhentian pegawai berdasarkan kompetensi yang dimiliki, bersifat kompetitif, dan berbasis kinerja. Dengan hadirnya PPPK dalam instansi

pemerintah, akan lebih menumbuhkan suasana kompetitif dikalangan pegawai. PPPK direkrut melalui seleksi tertentu untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Perekrutan PPPK tidak seperti PNS yang direkrut dari lulusan perguruan tinggi dengan batas umur tertentu untuk menjadi Calon PNS yang kemudian mengikuti pendidikan dan pelatihan sebelum menjadi PNS. PPPK direkrut berdasarkan kompetensi dan kebutuhan pemerintah, tidak ada batas minimal umur untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu. Manajemen PPPK dilakukan mulai dari penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. PPPK tidak serta merta dapat diangkat menjadi PNS, jika ingin pindah status menjadi PNS harus mengundurkan diri sebagai PPPK, dan harus mengikuti semua proses serta memenuhi persyaratan untuk dapat diangkat menjadi PNS.

UU ASN tidak membatasi jabatan-jabatan yang dapat diisi oleh PPPK, namun PPPK diadakan untuk memperkuat basis jabatan fungsional dalam penyelenggaraan birokrasi. Karena berbasis kontrak (minimal 1 (satu) tahun), pola karier PPPK berbeda dengan PNS. Tidak seperti PNS yang hirarkis, karier PPPK berjenjang disetarakan dengan kompetensi dan keahliannya. Jika dibandingkan dengan sistem kepegawaian di Korea, seluruh jabatan yang dapat diisi oleh PNS juga dapat diisi oleh PPPK. Begitu juga di Jerman, beberapa jenis pekerjaan di pemerintah dapat diisi baik oleh PNS maupun oleh PPPK. PPPK bukan hal baru di Indonesia, melalui UU Guru dan Dosen dan UU Kedokteran, Guru, Dosen, dan Dokter yang bekerja di instansi pemerintah dapat tergolong PPPK.

PPPK diangkat berdasarkan keahlian dan pengalaman yang dimiliki untuk suatu jenis tugas sesuai dengan keahlian tersebut. Pengangkatan sebagai PPPK dilakukan dengan basis perjanjian kerja (kontrak) untuk suatu masa tertentu (minimal 1

(satu) tahun) dan dapat diperpanjang jika pemerintah masih membutuhkan keahlian yang bersangkutan. Dalam menetapkan kebutuhannya, baik PNS maupun PPPK dilakukan berdasarkan analisis beban kerja oleh masing-masing instansi pemerintah. Untuk menghindari politisasi dan menjamin netralitas pegawai, dalam waktu tertentu sebelum diangkat sebagai PPPK seseorang tidak pernah menjadi anggota atau pengurus partai politik. Begitu juga setelah diangkat PPPK tidak boleh menjadi anggota atau pengurus partai politik.

5. *Reward and Punishment*

a. Menjamin Kesejahteraan

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa jika anggaran operasional instansi pemerintah tidak memadai cukup untuk memberikan gaji yang adil dan wajar bagi PNS, satu-satunya cara untuk mengatasi hal ini adalah melalui korupsi. Korupsi yang dilakukan karena motif kebutuhan (*corruption by need*), maka dalam kondisi ini etika profesi yang seharusnya dihormati tidak lagi dapat dilaksanakan jika dari profesi yang dijalani, seseorang tidak memperoleh penghasilan yang mencukupi kebutuhan hidup minimalnya.

Kendati UU Kepegawaian pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktiknya, penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal itu dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok tidak didasarkan pada standar kompetensi sebab klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Di sisi lain, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi tidak memperhatikan tugas, wewenang dan tanggung jawab, serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS.

Skala penggajian yang diterapkan mungkin merupakan sistem peng-

gajian yang paling kompleks di dunia sebab menggunakan skala gabungan dan rasio antara gaji pokok tertinggi dan terendah yang terlalu tipis. Dalam UU Kepegawaian Pasal 7 Ayat (1) dikatakan bahwa "Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya". Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa "Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya. "Namun dalam kenyataannya, sistem remunerasi yang diterapkan bagi Pegawai Negeri dirasakan tidak memacu kinerja dan produktivitas mereka, hal ini terjadi setidaknya karena:

- 1) Jumlahnya tidak memenuhi kebutuhan hidup layak dan kondisi seperti ini diduga sebagai pendorong terjadinya korupsi,
- 2) Struktur gaji dan cara penetapan gaji yang tidak dikaitkan dengan bobot jabatan masing-masing pegawai, kompetensi dan prestasi mereka,
- 3) Besaran gaji, khususnya untuk jabatan-jabatan manajerial dan profesional yang jauh dibawah sektor swasta dan ratio terendah dan tertinggi terlalu kecil (1:3),
- 4) Sistem pensiun yang kurang menjamin kesejahteraan pegawai negeri setelah memasuki masa pensiun.

Untuk meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan pegawai, UU-ASN menegaskan bahwa pegawai ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggungjawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial. Pemenuhan gaji sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaan tersebut tentu tidaklah mudah. Gaji seorang pegawai yang satu bisa saja berbeda dengan pegawai lain walaupun jabatan yang sama. Karena

beban kerja, tanggung jawab dan resiko pekerjaannya berbeda-beda.

Dalam implementasinya akan sangat sulit jika dilakukan sekaligus, melainkan harus bertahap dengan mempertimbangkan kesiapan sistem dan kemampuan anggaran Negara. Dilakukan secara bertahap karena proses perubahan sistem penggajian yang semula berbasis pangkat golongan dan masa kerja, menuju ke sistem penggajian berbasis pada harga jabatan. Dalam sistem penggajian berbasis harga jabatan tersebut penerapannya memerlukan kesiapan penyusunan peta jabatan dan analisis harga jabatannya secara menyeluruh sehingga dibutuhkan waktu yang cukup.

Dalam UU ASN, hanya 3 (tiga) komponen yang dapat menjadi pendapatan pegawai, yaitu gaji, tunjangan kinerja yang dibayar sesuai pencapaian kinerja, dan tunjangan kemahalan yang dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing. Dengan ketentuan ini, akan meminimalisir sumber pendapatan pegawai yang tidak transparan, sehingga secara tidak langsung dapat meminimalisir pemberian suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Selain kesiapan sistem, implementasi penggajian juga memerlukan kesiapan anggaran di pusat maupun daerah, karena gaji dan tunjangan PNS di pusat di bebaskan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sedangkan gaji dan tunjangan PNS di daerah di bebaskan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Yang juga perlu menjadi perhatian terkait dengan reformasi penggajian di sejumlah K/L pemerintah adalah bahwa hal ini dapat menimbulkan sejumlah masalah: *Pertama*, reformasi tersebut tanpa dijiwai oleh semangat untuk memperbaiki kinerja pemerintahan. Para pejabat dan

pegawai hanya memiliki keinginan atas kenaikan tunjangan kinerja yang akan diperolehnya, sehingga dikhawatirkan tidak memiliki relevansi dengan perbaikan kinerja. *Kedua*, reformasi tunjangan kinerja yang dilakukan secara bertahap ini juga menimbulkan kecemburuan bagi instansi pemerintah lainnya yang belum mendapatkan tunjangan kinerja, sehingga menimbulkan disinsentif bagi pejabat dan pegawai di instansi lain. *Ketiga*, sampai saat ini belum dilakukan evaluasi atas pelaksanaan dan hasil reformasi tunjangan kinerja yang dilakukan oleh beberapa kementerian dan lembaga pemerintah tersebut.

b. Sanksi pemberhentian

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa, jamak dalam berbagai diskusi seorang PNS sangat sulit diberhentikan karena alasan tidak tercapainya kinerja. Disisi lain sistem reformasi pemberhentian PNS juga belum dilakukan secara cermat. Masih banyak kendala yang dihadapi di setiap kategori pemberhentian yang berlaku. Misalnya, bervariasi Batas Usia Pensiun (BUP) PNS bergantung pada jenjang jabatan atau kedudukan tidak memiliki dasar pertimbangan yang konkrit dan jelas. Disamping itu, ada BUP PNS yang dapat diperpanjang dan ada yang tidak. Permasalahan juga muncul terkait dengan filosofi dasar perpanjangan BUP, yaitu alasan situasi kondisional karena ketidak-tersediaan PNS supaya ada waktu untuk melakukan kaderisasi. Padahal faktanya seringkali kebijakan tersebut hanya menjadi bahan komoditi politis dan menjadi dasar legitimasi untuk memperpanjang BUP. Semua bermuara dari tidak dilakukannya pengaturan tentang BUP yang tidak terhimpun dalam suatu wadah khusus, melainkan terpecah-pecah dalam berbagai peraturan, keputusan, dan bentuk peraturan lainnya.

UU ASN mengatur bahwa Batas Usia Pensiun (BUP) PNS yaitu 58 (lima puluh

delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi, 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi, dan bagi Pejabat Fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan. Selain itu juga mengatur selain pensiun, tidak tercapainya kinerja dapat menjadi salah satu penyebab diberhentiannya PNS, yang terdapat pada Pasal 77 ayat (6) UU ASN menyebutkan bahwa: PNS yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target maka dikenakan sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan.

Instrumen penting dalam penilaian kinerja adalah adanya kesepakatan kinerja antara seorang PNS dengan unitnya, dan antara satu unit dengan instansinya. Hal ini sejatinya sudah diwacanakan dengan konsep kontrak kinerja. Hanya saja implementasi kontrak kinerja ini belum optimal, disebabkan oleh konsep dan *political will* pemerintah yang masih rendah. Melihat apa yang dilakukan di beberapa negara, kontrak kinerja ini dilakukan dalam bentuk tim melalui apa yang disebut sebagai kontrak manajemen. Setiap tim (unit) membuat indikator kinerja yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu (satu bulan, tiga bulan, enam bulan dan satu tahun). Dan setiap individu dalam tim, harus melaksanakan sejumlah indikator yang telah ditetapkan. Indikator-indikator yang telah disusun kemudian dievaluasi oleh kepala unit dan seterusnya oleh kepala instansi pemerintah. Tercapainya indikator akan menentukan juga *reward dan punishment* yang akan diberikan. Hal ini juga sekaligus menjadi catatan penting dalam kinerja dan promosi seseorang.

Perlindungan dari Intervensi Politik

Para pakar administrasi negara menyebutkan bahwa untuk menduduki jabatan Pejabat Negara dapat diperoleh dengan 2 (dua) cara, yaitu: *pertama* melalui penunjukan oleh Kepala Negara (*political appointee*); atau

kedua melalui pemilihan umum secara langsung (*elected official*). Dalam rangka menghindari *conflict of interest* dan membersihkan PNS dari intervensi politik, kedua cara tersebut memiliki konsekuensi-konsekuensi. Untuk menduduki jabatan Negara dengan cara yang pertama, seorang PNS harus mundur sementara dari jabatan PNSnya. Sedangkan cara yang kedua seorang PNS harus mundur dari statusnya sebagai PNS.

Sejak 15 (lima belas) tahun silam tepatnya memasuki era reformasi, kesadaran akan pentingnya independensi PNS dari politik praktis sudah mengemuka. Hal ini dapat dilihat dari amanat UU Kepegawaian, yang menegaskan bahwa: Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian untuk menjamin netralitas tersebut, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Ketentuan ini menunjukkan adanya perhatian pemerintahan bahwa PNS harus bersih dari pengaruh politik untuk dapat menjalankan tugasnya secara profesional, netral, dan tidak diskriminatif. Namun perhatian ini dirasakan belum sepenuh hati, karena untuk menjaga netralitas PNS dan terhindar dari politik praktis, UU Kepegawaian hanya melarang PNS untuk menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Dalam konteks kekinian seiring dengan berkembangnya sistem demokrasi, intervensi politik tidak cukup jika “hanya” diukur dari keterlibatan seseorang sebagai anggota atau pengurus partai politik. Fenomena pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) dapat menjadi contoh bagaimana PNS yang bukan anggota dan/atau pengurus partai politik ternyata bisa terlibat aktif dan dijadikan sarana mobilisasi politik oleh para calon gubernur/bupati/walikota untuk memenangkan pemilu.

Dalam pemilu/pemilukada setidaknya-tidaknyanya ada 2 (dua) bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis yang mengganggu independensi dan netralitasnya yaitu: *pertama*, PNS secara terang-terangan ataupun sembunyi-sembunyi menjadi pendukung (tim sukses) calon kepala daerah dalam pemilu/pemilukada. *Kedua*, PNS ikut mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemilu/pemilukada.

1. PNS sebagai tim sukses calon Kepala Daerah

Salah satu bentuk keterlibatan PNS dalam politik praktis tanpa menjadi anggota/atau pengurus partai politik adalah ketika PNS menjadi pendukung/tim sukses salah satu calon dalam pilkada. Hal ini dilakukan baik secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi. Tidak ada larangan untuk menjadi pendukung salah satu calon dalam pemilu, karena mendukung salah satu calon adalah transformasi dari hak asasi setiap warga Negara untuk menentukan pilihan dalam pemilu.

Namun, keterlibatan dalam politik praktis menjadi masalah karena dilakukan secara berlebihan, yaitu dilakukan justru ketika PNS yang bersangkutan menjalankan tugasnya sebagai abdi masyarakat.

Dalam pemilihan langsung kepala daerah, PNS di daerah tersebut telah terkotak-kotak ke dalam kelompok dukungan masing-masing calon kepala daerah. Hal ini tidak terlepas dari siapa akan mendapatkan jabatan apa, ketika calon yang didukung nantinya terpilih. Perombakan secara besar-besaran di lingkungan jabatan struktural ketika kepala daerah baru terpilih adalah pemandangan biasa yang terjadi di berbagai daerah. Permasalahan ini menjadi semakin pelik ketika perombakan dilakukan tidak didasarkan pada kompetensi/kinerja melainkan lebih menekankan pada kedekatan politik.

Kewenangan kepala daerah yang begitu besar dalam menentukan wajah SDM aparatur pemerintahan daerah dimana sebelum UU ASN berlaku, Gubernur/Bupati/Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian berwenang mengangkat,

memindahkan, dan memberhentikan PNS di daerahnya. Kewenangan besar ini kemudian tidak dibatasi oleh persyaratan yang jelas untuk mengedepankan kompetensi/kinerja dalam pengisian jabatan, sehingga pengisian jabatan oleh kepala daerah lebih mengedepankan kedekatan politik dari pada kompetensi/kinerja yang bersangkutan.

Inilah yang mengakibatkan orientasi seorang PNS untuk lebih pada membangun kedekatan politik dengan penguasa dari pada membangun kompetensi dan kinerja untuk menjamin kariernya. PNS lebih berorientasi untuk memberikan pelayanan kepada atasan dari pada kepada masyarakat. Dalam konteks ini maka amanat Undang-Undang agar pegawai harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan hanyalah angan-angan belaka.

Jika ditarik ke pusat, permasalahan ini tidak jauh berbeda karena kewenangan besar PPK diemban oleh Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Maka tidak heran jika pejabat-pejabat di instansi pusat juga lebih berorientasi untuk melayani atau memuaskan Menterinya dari pada melayani masyarakat dengan sepenuh hati. Pejabat-pejabat tersebut cenderung cari muka dari pada bekerja secara profesional, karena sekali lagi kariernya lebih ditentukan oleh kedekatannya kepada penguasa dari pada kompetensi/kinerjanya.

Untuk mengobati persoalan yang sudah menjadi penyakit birokrasi ini, UU ASN memberikan solusi dengan mengatur bahwa:

Pertama, penekanan pada kompetensi dan kinerja dalam pengisian jabatan. Setiap pengisian jabatan ASN disemua tingkatan baik di pusat maupun di daerah harus didasarkan pada kompetensi dan kinerja tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Kedua, untuk menghindari kesewenang-wenangan dengan merombak jabatan struktural tanpa dasar yang jelas, PPK

dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi (pejabat setingkat eselon I dan II) selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perUndang-Undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan.

Ketiga, menciptakan *check and balance* dengan membagi kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai ASN kepada PPK dan Pejabat yang Berwenang. Pejabat yang Berwenang (pejabat karier tertinggi) memiliki kewenangan “melaksanakan proses” pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN, sedangkan PPK berwenang “menetapkannya”. Kemudian dalam melakukan penetapan PPK harus memperhatikan usulan, rekomendasi dan pertimbangan Pejabat yang Berwenang.

2. PNS sebagai calon Presiden/Kepala Daerah

Bentuk kedua PNS dapat terlibat dalam politik praktis tanpa menjadi anggota/dan atau pengurus partai politik yaitu ketika PNS ikut mencalonkan diri dalam pilpres/pilkada. Hal ini terjadi karena untuk menjadi calon presiden/wakil presiden/kepala daerah/wakil kepala daerah seseorang tidak harus berasal dari anggota dan/atau pengurus partai politik. Berbeda dengan calon anggota legislatif (DPR/DPRD) yang harus berasal dari unsur partai politik. Lebih-lebih dalam sistem politik kita saat ini dikenal adanya “calon independen” yang bisa berasal dari unsur-unsur non partai politik.

Dalam konteks ini maka seorang pegawai dapat terjun dalam politik praktis dengan menjadi salah satu calon dalam pemilu tanpa kehilangan statusnya sebagai PNS. Ada dua persoalan disini, *pertama* persoalan penegakan etika profesi ASN, *kedua* persoalan hak asasi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang adil, netral, dan tidak diskriminatif. Sebelum UU ASN berlaku sering ditemukan di daerah seorang pejabat PNS daerah (sekda/kepala dinas) ikut mencalonkan diri dalam pilukada.

PNS tersebut mengikuti pertarungan politik untuk menduduki jabatan politik melawan kepala daerah *incumbent* atau menjadi calon wakil kepala daerah *incumbent* dalam pilukada.

Ketika seorang PNS memutuskan untuk ikut mencalonkan diri dalam pilkada, maka sesungguhnya yang bersangkutan telah memilih untuk menempuh karier diluar jalur karier PNS, yaitu menempuh karier politik melalui “proses politik” dengan mengesampingkan karier PNSnya. Menempuh karier politik adalah pilihan dan hak asasi setiap warga negara untuk mengembangkan potensi dan kariernya. Dengan demikian tidak ada larangan bagi siapapun untuk memilih jalur karier, apakah jalur karier PNS atau jalur karier politik, namun bukan kedua-duanya. Hak asasi tersebut adalah hak untuk memilih karier, bukan hak untuk menempuh dua jalur karier atau pekerjaan secara bersamaan.

Namun menjadi masalah ketika kebijakan tidak konsisten membedakan antara karier politik yang ditempuh melalui proses politik dengan karier PNS yang seharusnya independen dari intervensi politik. UU Kepegawaian hanya membatasi PNS untuk terlibat sebagai anggota atau pengurus partai politik. Faktanya, menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik hanya salah satu cara seseorang dalam menempuh karier politik. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara karier PNS dan karier politik sehingga menyebabkan seorang PNS dapat menjadi kutu loncat yang mudah berpindah jalur politik dan jalur PNS.

Ketika seorang PNS tidak konsisten dalam mengambil sikap untuk memilih jalur politik dengan mengesampingkan karier PNS-nya, maka sesungguhnya ia telah melanggar moral/etika profesinya sebagai PNS, yaitu “melanggar sumpah/janjinya” ketika diangkat sebagai PNS untuk melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab. Tidak etisnya tindakan ini makin terlihat ketika yang bersangkutan baru mau cuti tanpa

tanggung/mengundurkan diri dari status PNS-nya jika terpilih dan memenangi pilkada. Sedangkan kalau kalah atau masa jabatan sebagai kepala daerah selesai, yang bersangkutan ingin kembali menduduki jabatan PNS-nya. Praktik ini justru merendahkan kedudukan profesi PNS yang seharusnya dihargai dan dijunjung tinggi. Praktik ini menyebabkan profesi PNS kurang dihargai, karena hanya dijadikan sebagai “ban serep” atau sampingan serta jaminan tambahan untuk mendapatkan tunjangan pensiun. Menang ataupun kalah dalam pemilu, menjadi masalah bagi seorang PNS untuk kembali menduduki jabatannya sebagai PNS. Karena relatif tidak ada jabatan PNS yang sesuai/cocok untuk diduduki oleh mantan kepala negara/ kepala daerah/wakil kepala daerah.

Selain berdampak buruk bagi profesi ASN, pencalonan PNS dalam pilkada juga berdampak buruk bagi hak masyarakat untuk mendapat pelayanan. Keterlibatan PNS dalam pemilu mengakibatkan ketegangan politik semakin tinggi sehingga mempengaruhi kinerja pegawai. Konsentrasi PNS tidak lagi fokus pada pelayanan masyarakat tetapi terpecah karena memikirkan bagaimana nasibnya ketika selesai pemilu. Akibat situasi ini, program pemerintahan makin lambat dijalankan sehingga lagi-lagi mengorbankan hak rakyat untuk mendapatkan pelayanan cepat, efisien, efektif, adil, dan tidak diskriminatif. Sebagai perbandingan, di negara yang sudah mapan sistem manajemen kepegawaiannya seperti Korea Selatan, seorang pejabat PNS yang ingin mencalonkan diri untuk menduduki jabatan negara melalui proses politik, harus mengundurkan diri dari status PNS-nya 90 (sembilan puluh) hari sebelum pencalonan. Ketentuan ini menunjukkan bagaimana negara Korea begitu tegas membedakan pekerjaan PNS dan pekerjaan politik untuk menjamin independensi PNS.

Memilih dan dipilih dalam pemilu merupakan hak asasi setiap warga negara. Namun sebagaimana amanat Pasal 28J Undang-

Undang Dasar 1945 (UUD'45), setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dalam penjabarannya Pasal 69 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU-HAM) juga menyebutkan bahwa: setiap warga negara wajib menghormati HAM orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap HAM seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.

Inilah yang melatarbelakangi pembatasan hak PNS untuk dipilih/mencalonkan diri dalam pemilu dengan terlebih dahulu menyatakan pengunduran dirinya secara tertulis sebagai PNS, yaitu dalam rangka meningkatkan profesionalisme PNS dan melindungi hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan/perlakuan yang tidak bersifat diskriminatif atas dasar apapun sebagaimana amanat Pasal 28I UUD'45, serta menjamin hak masyarakat atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD'45

UU ASN mengatur bahwa: Pasal 119: Pejabat pimpinan tinggi madya (sekda provinsi) dan pejabat pimpinan tinggi pratama (sekda kabupaten/kota) yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran

diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon. Pasal 123 ayat (3): Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon. Dengan ketentuan ini, diharapkan akan memperbaiki hubungan antara birokrasi dan politik agar lebih seimbang sehingga birokrasi tidak lagi kehilangan kemandirian. Politik tidak lagi menjadi sumber penyakit yang mempengaruhi kinerja dimana ukuran-ukuran politik tidak lagi mendominasi dalam proses pengisian jabatan. Dengan demikian, konsentrasi para pejabat birokrasi lebih pada pengembangan kinerja, tidak lagi semata-mata membangun hubungan yang aktif dengan politisi. Ketika PNS dapat fokus mengembangkan kompetensi dan karier PNS-nya maka dengan sendirinya hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas, adil, dan tidak diskriminatif dapat terpenuhi.

PENUTUP

Untuk membangun aparatur sipil negara profesional handal yang dieluh-eluhkan dalam pemerintahan masa depan, maka sudah saatnya pemerintah melakukan pendekatan *human resource management* berbasis merit secara utuh dan konsisten dalam menyusun setiap kebijakan dan manajemen ASN. Setiap pengisian jabatan ASN harus dibersihkan dari unsur-unsur non merit termasuk didalamnya unsur politik yang begitu kental mengganggu kinerja pegawai. Dalam implementasinya, UU ASN memperkuat penerapan sistem merit dengan beberapa cara, antara lain: penerapan sistem rekrutment berbasis merit, open carier system dalam setiap pengisian jabatan khususnya JPT, membentuk KASN selaku pengawal sistem merit, menghadirkan PPPK, *reward & punishment* yang

tegas dan berbasis kinerja, dan perlindungan dari intervensi politik.

Perlindungan ASN dari intervensi politik dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu: pertama menciptakan *check & balance* terhadap kewenangan pejabat politik dan pejabat karier tertinggi dalam mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai; dan kedua membatasi keterlibatan PNS dalam politik praktis terutama dalam pemilihan umum dengan kewajiban mundur dari status PNS-nya ketika mencalonkan diri dalam jabatan *elected official*. Namun, tugas pemerintah tidak berhenti sampai disitu, karena UU ASN hanya merupakan langkah awal dalam perjalanan panjang yang harus dilalui pemerintah dalam melakukan perubahan sistem birokrasi. Oleh karenanya 23 (dua puluh tiga) peraturan pelaksanaan UU tersebut harus dibentuk untuk membumikan perubahan-perubahan agar lebih operasional. Sebagai lembaga spesialis pengawas sistem merit, KASN harus segera terbentuk dan melaksanakan tugasnya 6 (enam) bulan sejak UU ASN diberlakukan.

Semua ini tidaklah semudah membalik telapak tangan, diperlukan komitmen yang kuat dan dukungan dari seluruh *stakeholders*. UU hanyalah salah satu cara dalam melakukan perubahan, karena perubahan sesungguhnya harus dibarengi dengan perubahan pola pikir dan pola budaya aparatur negara yang nota bene belum memiliki kultur sebagai pemberi layanan. Pemerintah tentu tidak sanggup melakukan tugas ini sendirian, diperlukan kerja sama yang solid. *Grand coalition* yang dibentuk harus segera mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mengawal semua program yang baik berjalan *on the right track* dan menjamin continuitiesnya pada Kabinet selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Green, Amanda. in: *East Asia Decentralizes. Making Local Government Work*. World Bank: Washington DC. 2005
- Setiyono, Budi. *Mengefektifkan Pemberantasan Korupsi dengan UU KIP*, Jakarta: Negarawan-Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI No. 23, 2012

- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1995
- Schultz, David. *Civil Service Reform*, Public Administration Review, September/Oktober, 2002, vol. 62 No. 5
- Prasojo, Eko. *Seputar RUU Aparatur Sipil Negara*, <http://www.kopertis12.or.id> 2013
- _____, *Reformasi Kepegawaian Indonesia: Sebuah Review, Kritik dan Rekomendasi*, Artikel non publish, disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI, 2010
- _____, *Percepatan Reformasi Birokrasi sebagai Kunci Keberhasilan Pembangunan Nasional*, Jakarta: Negarawan-Jurnal Sekretariat Negara RI No.24, 2012
- Republik Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Tahun 1945
- _____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- _____, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- _____, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Setyowati, Endah. *Analisis Merit System Dalam Rekrutmen dan Seleksi CPNS di Kota Malang*, Universitas Indonesia: Disertasi Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP, 2013
- Herman, *Analisis Implementasi Kebijakan Rekrutmen PNS Nasional*, Jakarta: Puslitbang Badan Kepegawaian Negara, 2006.
- Effendi, Sofian. *Memantapkan Pemerintahan Demokratis-Pembangunan Indonesia untuk Abad Asia*, Yogyakarta: Kuliah Inagurasi Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, 3 September 2013
- Sumardi, *Sumber Daya Aparatur Sebagai Pelaku Utama Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara, Edisi I tahun 2011
- Salinan Permohonan Nomor 41/PUU-XII/2014, Perihal permohonan Pengujian Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- World Bank, *Indonesia Civil Service Issue*, Washington DC, 1993
- Woodard, *Merit in Principle, Merit in Practice: An Investigation into Merit-based Human Resource Management Through The Lens of Titles 5-exempt Federal Organization*, Blackburg Virginia: Dissertation, 2000
- <http://www.mspb.gov/meritsystemsprinciples.htm>. Diakses 27 November 2013, 15.05 WIB

PENINGKATAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR PELAYANAN PUBLIK DALAM KERANGKA UNDANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

THE QUALITY IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES APPARATUS PUBLIC SERVICES WITHIN THE FRAMEWORK OF LAW NO. 5 OF 2014 ABOUT CIVIL STATE APPARATUS

Hayat

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono 193 Malang, 65144
e-mail: hayat.150318@gmail.com

(Diterima 5 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, diterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) sebagai perangkat hukum yang menjadi dasar bagi ASN dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Ketentuan dalam UU ASN, mengamanatkan terhadap peningkatan kualitas sumber daya aparatur melalui berbagai pengembangan kompetensi ASN, pendidikan, pelatihan, sarana prasarana, jenjang karier, proporsi reward dengan jabatan, keadilan dan kesetaraan, serta media lainnya yang mendukung implementasi kebijakan aparatur dalam kerangka kinerja yang berkualitas. Kompetensi, mutlak harus dimiliki oleh aparatur sebagai upaya menciptakan kualitas kinerja yang profesional dan akuntabel dalam kerangka menciptakan reformasi kepegawaian yang berimplikasi kepada efektifitas dan efisiensi kinerja pelayanan publik, transparansi dan kapabilitas kebijakan publik. Analisisnya adalah, jika sumber daya aparatur kompetitif, berkualitas dan profesional, kinerja pelayanan publik dapat berjalan secara akuntabel dan transparan. Secara prinsip, jika kinerja sumber daya manusia dilakukan secara transparan dan akuntabilitas, maka output dan outcome dari pelayanan publik dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai tujuan tercapainya tatanan pemerintahan yang baik yaitu *good government* dan *good governance*.

Kata kunci: peningkatan kualitas, sumber daya aparatur, pelayanan publik, UU ASN.

Abstract

The Law No. 5 of 2014 about Civil State Apparatus (ASN Law) is a law enforcement that becomes the basis for Civil State Apparatus to conduct their functions and job description. The rule of the Civil State Apparatus Law, dictates the quality improvement of human resource apparatus through various competencies development, education, training, infrastructure, career, reward and proportion, fairness and equality, as well as other media outlets that support apparatus policy implementation within qualified performance framework. Competency is an absolute thing that should be owned by the apparatus as an effort to create a qualified professional working performance and accountable in terms of bureaucratic reform that implicates the public policy effectiveness and efficiency in their public services performance, transparency and capability. The analysis is, if the apparatus are competitive, qualified and professional then the performance of public services can run in a transparent and accountable way. In principle, if the human resource performance is performed in a transparent and accountable way, then the outcomes and output of public services can be perceived by the public as the achievement of good government and good governance.

Key word: quality improvement, human resources apparatus, public services, law of civil state apparatus.

PENDAHULUAN

Sumber daya aparatur mempunyai peran penting dalam mengembangkan tatanan pemerintahan. Penggerak dari sistem organisasi pemerintahan adalah manusia yang ada di dalamnya, yaitu pegawai yang bekerja dalam kerangka tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Sarana prasarana dalam kegiatan organisasi menjadi media bagi sumber daya aparatur untuk menunjang pekerjaannya. Sedangkan

yang menentukan langkah strategis formulasi, implementasi hingga evaluasi kebijakan organisasi adalah Sumber Daya Manusia (SDM) di dalamnya.

Peningkatan SDM dalam berbagai kegiatan, pendidikan, pelatihan dan lain sebagainya, merupakan upaya pemerintah dalam mengembangkan kualitas dan kompetensi untuk meningkatkan kinerja SDM yang berkualitas dan profesional. Pemerintah terus berupaya melakukan langkah-langkah konkrit

dalam mengembangkan dan meningkatkan kualitas SDM aparatur negara. Meningkatnya kualitas SDM mampu mempengaruhi gerak sistem tatanan organisasi pemerintahan. Peningkatan SDM harus didukung oleh adanya ketentuan hukum yang memberikan ruang bagi aparatur negara dalam menjalankan tanggung jawabnya.

Dalam rangka mendukung reformasi birokrasi secara konsisten dibidang kepegawaian, maka pemerintah mengganti Undang-Undang kepegawaian yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dalam UU ASN yang baru ini ditegaskan mengenai pengembangan peningkatan kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) melalui pengembangan karier yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tercantum pada pasal 69, dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang tercantum pada pasal 102. Ketentuan tersebut memberikan dorongan bagi ASN dalam rangka menciptakan pelayanan yang berkualitas untuk mencapai tujuan tatanan pemerintahan yang baik dan pembangunan yang berkelanjutan. Untuk mendukung peningkatan sumber daya aparatur Negara pelayanan publik melalui UU ASN, maka pemerintah mengeluarkan UU Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, yaitu pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi kepegawaian atau reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur Negara dan untuk meningkatkan tatanan pemerintahan yang baik dalam mendukung pembangunan secara nasional. Namun demikian, semakin tinggi tingkat kebutuhan masyarakat akan pelayanan, semakin tinggi pula tingkat pengembangan aparatur Negara dalam kualitas dan profesionalitasnya. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk dapat menyediakan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi dibidangnya masing-masing agar mampu menjalankan tugas dan fungsi sebagai ASN.

Mengacu kepada uraian di atas, yang menjadi rumusan masalah dalam hal ini adalah

(1) bagaimana peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik dalam kerangka UU-ASN? (2) Bagaimana pengaruh kualitas SDM aparatur terhadap kualitas pelayanan publik? (3) Apa Hambatan yang dapat muncul dalam peningkatan kualitas pelayanan publik?

PEMBAHASAN

Peningkatan Aparatur Sipil Negara Dalam Kerangka Kinerja Pelayanan Publik Menurut UU ASN

Sumber daya manusia aparatur merupakan kunci utama dari keberhasilan organisasi publik. Sebagai peran penting dalam pengelolaan lembaga pemerintahan yang bertumpu kepada pelayanan masyarakat, sumber daya aparatur pelayanan publik diharapkan menjadi “gawang” utama dalam penyelenggaraan Negara.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa kesuksesan reformasi birokrasi ditentukan oleh peran dan kualitas sumber daya manusia yang ada di dalamnya. Sumber daya aparatur menjadi kunci utama dalam pengembangan organisasi birokrasi. Aparatur pelayanan publik mempunyai fungsi dan peran ganda dalam tanggung jawab dan tugas serta fungsinya. Pertama adalah sebagai abdi negara yang harus patuh dan tunduk terhadap ketentuan hukum perUndang-Undangan, dan yang kedua adalah sebagai pelayan bagi masyarakat untuk memberikan pelayanan secara maksimal dan adil dan baik.

Menurut UU ASN pada pasal 6, dijelaskan bahwa pegawai ASN adalah PNS dan PPPK. Pasal 7 ayat (1) PNS adalah pegawai yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh pejabat yang berwenang dan memiliki nomor induk kepegawaian secara nasional. Sementara PPPK adalah pegawai yang diangkat dengan perjanjian kerja oleh pejabat di atasnya sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan kompetensi yang dimiliki dalam isian jabatan Negara. Sementara itu, dalam pasal 1 dijelaskan bahwa:

1. ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang bekerja pada instansi dan perwakilan;

2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai tidak tetap pemerintah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang;
 3. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang;
 4. Pegawai Tidak Tetap Pemerintah adalah warga negara Indonesia yang memenuhi dan diangkat oleh pejabat yang berwenang sebagai Pegawai ASN;
 5. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai-nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
 6. Sistem informasi ASN adalah rangkaian informasi dan data mengenai Pegawai ASN yang disusun secara sistematis, menyeluruh, dan terintegrasi dengan berbasis teknologi;
 7. Jabatan eksekutif senior adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan;
 8. Aparatur eksekutif senior adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Eksekutif Senior melalui seleksi secara nasional yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dan diangkat oleh Presiden;
 9. Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan pelayanan administrasi, manajemen kebijakan pemerintahan, dan pembangunan;
 10. Pegawai Jabatan Administrasi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Administrasi pada instansi dan perwakilan;
 11. Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu;
 12. Pegawai Jabatan Fungsional adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Fungsional pada instansi dan perwakilan;
 13. Pejabat yang Berwenang adalah pejabat karier tertinggi pada instansi dan perwakilan;
 14. Instansi adalah instansi pusat dan instansi daerah;
 15. Instansi Pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga non-struktural;
 16. Instansi Daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
- PNS dan PPPK tidak ada perbedaan dalam tanggung jawab dan tugas serta sistem penggajiannya. Perbedaan yang mendasar kedua pegawai tersebut terletak pada status yang melekat didalam dirinya dan hak perlindungan pensiun yang tidak dapat diterima oleh PPPK, sedangkan PNS mendapatkan tunjangan pensiun. Artinya bahwa, jabatan PNS berlaku sampai waktu pensiun yang ditentukan oleh Undang-Undang. Sementara pegawai PPPK dibatasi oleh waktu jabatan dengan ketentuan kerja yang disepakati bersama dalam mengisi jabatan publik, hal ini dapat diberhentikan dan diangkat sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi yang dimiliki oleh pegawai tersebut.
- ASN sebagai birokrat harus memiliki prinsip etika yang tinggi dalam melaksanakan tugas Negara. Etika menjadi pondasi bagi aparatur Negara dalam membentengi diri dari kondisi dan situasi birokrasi yang semakin kompleks. Birokrat yang beretika akan menjaga harkat dan martabat bangsa dengan moralnya, moral yang tinggi memberikan efek positif dalam kinerja pegawai dalam kerjanya. Kondisi birokrat saat ini dipengaruhi oleh karakter birokrat yang ada didalamnya, sehingga membutuhkan peningkatan karakter yang berwibawa dan berkualitas dalam merubah paradigma yang berkembang didalam birokrasi Indonesia.
- Menurut Agus (2010), bahwa SDM aparatur pelayanan publik sangat menentukan kualitas pelayanan publik. Sedangkan yang dibutuhkan dalam SDM aparatur pelayanan publik adalah *leadership and managerial skills*; pengetahuan, ketrampilan, etika, dan budaya.
- Kualitas SDM aparatur berpengaruh terhadap kinerja yang dilakukan, sehingga

berdampak kepada kinerja pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam kerangka kinerja pelayanan publik, seyogyanya SDM aparatur mempunyai kompetensi keilmuan, keahlian dan kepemimpinan yang harus melekat dalam karakternya. Sehingga regulasi antar SDM aparatur dapat berjalan beriringan sesuai dengan tanggung jawabnya. Oleh karena itu, pengembangan SDM aparatur Negara dalam kerangka pelayanan publik menjadi faktor penentu terciptanya tatanan pemerintahan yang baik dan berkualitas. Masyarakat tidak melihat apa lembaganya, namun mereka lebih mengontrol didalam rangka pelayanan yang di terimanya. Jika pelayanan kurang baik, maka sebaik apapun bentuk organisasinya akan dinilai sebagai organisasi yang kurang baik.

Pelayanan kepada masyarakat harus dikedepankan dalam rangka mendorong suksesnya reformasi birokrasi di berbagai lembaga pemerintahan. Hal ini ditambah oleh sudah di berlakukannya UU ASN dalam kerangka memperbaiki berbagai aspek birokrasi, mulai tingkat pemerintah pusat hingga pemerintahan daerah. Sehingga dapat dipastikan, aspek birokrasi dapat berjalan seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan berbagai kebutuhan layanan masyarakat umum.

Hayat (2013) mengungkapkan, bahwa SDM aparatur dalam pelayanan publik masih seringkali menjadi kendala dalam penempatan aparaturnya, hal ini dipengaruhi oleh kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing SDM aparatur. Sehingga menghambat tercapainya proses peningkatan kinerja aparatur Negara dalam pelayanan publik.

SDM aparatur yang mempunyai kinerja tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya masih banyak di lembaga-lembaga pemerintahan, sehingga tidak heran, jika di berbagai instansi pemerintah, masih saja ada penumpukan pegawai yang mengakibatkan in-efisiensi dari kinerjanya. Pun demikian, hal ini akan berpengaruh terhadap layanan yang diberikan dengan berbagai sebab dan akibat yang ditimbulkannya. Lukas (2013), menjelaskan bahwa untuk mewujudkan pembangunan nasional, dituntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas. Pembangunan nasional harus

dibarengi oleh pengembangan SDM dengan berbagai kerangka kerja yang dibutuhkan sebagai upaya melakukan efektifitas dan efisiensi kinerja untuk hasil dan output yang sesuai dengan harapan organisasi.

Oleh karena itu, untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam pengembangan ASN dibutuhkan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan dalam pengelolaan manajemen ASN. Baik sebagai formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, maupun evaluasi kebijakan. Perlu juga dilakukan maksimalisasi pengembangan pola kinerja ASN dalam kerangka pelayanan publik berdasarkan profesionalitas dan kinerja dalam penilaian kinerja pelayanan publik, melalui berbagai media, seperti penelitian, penilaian kinerja dari responden, maupun hal lain yang menjadi kebutuhan.

Perlu dilakukan sebuah konsepsi motivasi bagi ASN dalam mengembangkan potensi dirinya dalam menciptakan kualitas kinerja yang transparan dan akuntabel. Sehingga hal ini dapat mendorong sebuah profesionalitas kinerja yang lebih baik, dan mendongkrak eksternalisasi kinerja kepada lingkungan instansinya.

Oleh karena itu, sudah menjadi keharusan bagi pemerintah untuk “menggodok” berbagai kebijakan terkait dengan pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diamanatkan melalui UU ASN. Hal ini tertuang dalam UU ASN pasal 70 yaitu:

1. Setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi;
2. Pengembangan kompetensi antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran;
3. Pengembangan kompetensi harus di evaluasi oleh pejabat yang berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier;
4. Setiap instansi pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi tahunan yang tertuang dalam rencana kerja anggaran tahunan instansi masing-masing;
5. PNS diberikan kesempatan untuk melakukan praktek kerja di instansi lain di pusat atau daerah dalam waktu paling lama satu

tahun dan pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN);

6. Pengembangan kompetensi juga dapat dilakukan dengan pertukaran antara PNS dengan pegawai swasta dalam waktu paling lama satu tahun dan pelaksanaannya dikoordinasikan oleh LAN dan BKN;

Sementara itu, karena posisi PNS dan PPPK dalam kerangka ASN tidak sama dalam kedudukan dan haknya, termasuk perbedaan dalam proses pengembangan kariernya. Pengembangan karier PNS dalam kerangka peningkatan kualitas ASN, seperti yang disebutkan dalam pasal 69 UU ASN, yaitu:

1. Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi pemerintah;
2. Dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas;
3. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman kerja secara teknis;
4. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan;
5. Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya, sehingga memiliki wawasan kebangsaan.
6. Integrasi diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan perUndang-Undangan, kemampuan bekerjasama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan Negara;
7. Moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan.

Sedangkan pengembangan kompetensi PPPK dalam kerangka peningkatan kualitas ASN sesuai dengan UU ASN, adalah:

1. PPPK diberikan kesempatan untuk pengembangan kompetensi;
2. Pengembangan kompetensi diberikan setiap tahun oleh instansi pemerintah.
3. Evaluasi pengembangan kompetensi dilakukan oleh pejabat yang berwenang

dan dipergunakan sebagai salah satu dasar untuk perjanjian kerja selanjutnya.

Berdasarkan kedudukannya, pengembangan ASN, antara PNS dan PPPK tidaklah sama. PNS dalam proses pengembangan karier atau peningkatan kualitas ASN diberikan dengan berbagai komponen yang mengikutinya. Hal ini difungsikan untuk mengontrol kinerja PNS dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. PNS dengan ketentuan jabatan terikat oleh peraturan perUndang-Undangan dengan segala hak dan kewajiban dapat berkembang sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya, serta *skill* dan pendidikan yang diraihnya untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi. Sementara itu, untuk PPPK, pengembangan karier difungsikan untuk mengontrol kinerja PPPK dalam hal perpanjangan kerja yang dilakukan setiap tahunnya. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai siklus organisasi yang dinamis dalam memberikan *feed back* yang diharapkan mampu menciptakan kualitas ASN yang profesional dan dapat berdampak terhadap kinerja pelayanan publik sebagai konstruksi yang bersifat konkrit. Sehingga, pengembangan karier baik PNS ataupun PPPK harus mempunyai pola kolaborasi yang seimbang untuk menghindari kecemburuan sosial dalam kerangka kinerja pelayanan publik. Pemahaman terhadap pola karier penting ditanamkan sejak awal terhadap ASN.

Pengembangan karier menurut Handoko, adalah semua pekerjaan atau jabatan yang ditangani selama seseorang itu berada pada posisinya. Karier menunjukkan jenjang kerja seseorang jabatan individu yang didapat melalui jenjang jabatan selama bekerja pada instansi atau organisasi (Fahrani, 2013). Karier ber-ada di pundak individu yang bekerja pada organisasi atau instansi pemerintah dengan jabatan penjenjangan yang di atur sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan yang berlaku. Jabatan karier berjalan beriringan dengan kinerja dan profesionalitas yang diperolehnya. Karier juga dipengaruhi oleh kompetensi dan pendidikan seseorang dalam kerangka kinerja instansi untuk naik lebih tinggi satu tingkat atau dua tingkat dari sebelumnya. Begitu pula dengan penurunan karier, berlaku pada posisi individu jika melakukan pelanggaran dengan *punishment* yang sudah ditetapkan oleh

peraturan perUndang-Undangan.

Sementara menurut Irianto, dalam Fahrani (2013), menjelaskan, bahwa karier mempunyai dua pendekatan, yaitu memandang karier sebagai kepemilikan organisasi dan karier sebagai property atau kualitas individual dan bukan okupasi. Oleh karena itu, karier mengikat dalam instansi atau organisasi yang menaungi posisi karier tersebut. Setiap sesuatu yang berkaitan dengan organisasi, maka berintegrasi pula dengan keberadaan organisasinya. Karier melekat dalam diri organisasinya, selama individu kepemilikan karier masih berada dibawahnya. Kemudian, karier ditunjukkan dengan kualitas diri dalam instansi. Artinya, bahwa karier dicapai melalui kemampuan, kualitas, prestise, dan skill yang dimiliki oleh individu. Karier menjadi tanggung jawab individu dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terhadap organisasi yang menaunginya. Penentuan karier, dilakukan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh individu tersebut.

Strategi Peningkatan Kualitas Aparatur Sipil Negara Terhadap Kualitas Pelayanan Publik dalam Kerangka UU ASN

Peningkatan kualitas ASN sebagaimana disebut dalam penjelasan di atas dalam kerangka UU ASN harus dilakukan secara seksama dan sesuai dengan ketentuan yang ada. Peningkatan kualitas ASN dimaksudkan untuk menciptakan kondisi birokrasi yang berkualitas dan professional dalam kerangka pelayanan publik. PNS dan PPPK sebagai ASN menjadi tumpuan utama pemerintah dalam mengimplementasikan reformasi kepegawaian sebagai sarana perbaikan terhadap kondisi birokrasi yang semakin terhimpit oleh situasi dan kondisi. Baik yang berada di pemerintah pusat ataupun pemerinah daerah. Sehingga diharapkan peningkatan kualitas ASN dapat memberikan efek positif terhadap tingkat kebutuhan layanan masyarakat yang semakin tinggi. Menurut hasil penelitian dari Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN (2010) strategi peningkatan kualitas ASN seperti disampaikan dalam RPJPN 2005-2025 yaitu menformulasikan pembangunan dan penetapan kebijakan aparatur negara yang diarahkan kepada peningkatan kualitas SDM aparatur Negara yang professional, netral dan sejahtera.

Tabel 1.
Tahapan Pembangunan Aparatur Negara Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.

RPJPN	Keterangan
RPJPN 1 (2005-2009)	Pembangunan di bidang aparatur diarahkan kepada masyarakat yang semakin membaik dengan meningkatnya penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah yang tercermin dengan terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perUndang-Undangan yang lebih tinggi, serta tertatanya kelembagaan birokrasi dalam mendukung percepatan terwujudnya tata pemerintahan yang baik.
RPJPN 2 (2010-2014)	Pembangunan di bidang aparatur negara diarahkan pada kualitas peayanan publik yang lebih murah, cepat, transparan, dan akuntabel serta makin meningkat ditandai dengan terpenuhinya standar di semua tingkatan pemerintah.
RPJPN 3 (2015-2019)	Pembangunan di bidang aparatur negara diarahkan pada profesionalisme aparatur di pusat dan daerah yang makin mampu mendukung pembangunan nasional.
RPJPN 4 (2020-2025)	Pembangunan di bidang aparatur negara diarahkan pada terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa yang berdasarkan hukum, serta birokrasi yang professional dan netral.

Sumber: Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Deputi Bidang Kajian Manajemen dan Pelayanan LAN. (2010).

Table di atas menunjukkan, adanya sebuah perencanaan terhadap pengembangan dan peningkatan kualitas ASN dalam rangka pembangunan dan tatanan pemerintahan yang baik. Konsep pembangunan pada RPJPN 2015-2019 mengarahkan aparatur Negara kedalam profesionalisme ASN, baik yang berada di pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Hal ini terintegrasi dengan UU ASN yang merelevankan konstruksi peningkatan kualitas ASN dalam rangka menciptakan ASN yang profesional, berkualitas dan berwibawa serta mendukung pembangunan secara nasional. Oleh karena itu, tentunya, untuk mendukung tercapainya RPJPN 2005-2025, diperlukan sebuah keseriusan pemerintah dalam rangka mengimplementasikan pengembangan karier atau kualitas ASN sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berdasarkan kepada keadilan, kesetaraan, kejujuran, keadilan, profesionalitas, akuntabilitas, dan transparansi.

Menurut Badu (2008), ada beberapa faktor penentu kualitas SDM ASN terhadap kualitas kinerja pelayanan publik, adalah *cognitive*, *skill*, dan *attitude*. Kognitif dalam artian adalah kemampuan yang berhubungan dengan pengalaman. Kualitas pengalaman yang mumpuni, dapat mampu menciptakan kondisi lingkungan organisasi bervariasi, inovasi dan dinamis. Pengalaman setiap SDM aparatur berbeda sesuai dengan tingkat yang dialaminya. Kekuatan *intelligence* dalam *cognitive* SDM aparatur membawa pengaruh bagi kualitas kinerja yang dilakukan, SDM aparatur yang mempunyai pengalaman lebih banyak akan menciptakan sebuah inovasi kinerja dalam pencapaian tujuan organisasi, menciptakan variasi layanan yang memberikan motivasi kepada lingkungan, dan mampu merespon secara berkualitas dalam kerangka menunjang kemajuan birokrasi dengan berbagai observasi. *Skill* sebagai bagian dari faktor kinerja kualitas pelayanan yang baik adalah bagian terpenting dalam meningkatkan kompetensi ASN. Dalam UU ASN, salah satu dari prasyarat ASN bekerja adalah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Jika mempunyai kemampuan teknis, maka posisi SDM aparatur tersebut harus diletakkan pada

bidang teknis, pun demikian, jika profesional, maka proporsi profesionalitasnya di letakkan pada jabatan profesional.

Hal ini merupakan tujuan utama dalam RPJPN 2005-2025 sebagai kerangka reformasi kepegawaian untuk menciptakan aparatur negara yang profesional dalam bidang kinerja sesuai dengan kompetensi yang di miliki. Tentunya objektivitas penempatan posisi SDM aparatur mengacu kepada UU ASN sebagai pedoman perUndang-Undangan yang paling tinggi. Secara detail dan teknis, akan di atur oleh peraturan-peraturan yang di atura oleh kementerian terkait sebagai regulasi yang terintegrasi dengan tetap mengacu kepada prinsip profesionalisme, netralitas, dan berwibawa. Sementara *attitude*, merupakan konsepsi moralitas bagi SDM aparatur, yang merupakan bagian dari faktor penentu kualitas SDM aparatur yang berkualitas. *Attitude*, secara proporsi berada pada posisi terakhir dalam peningkatan kualitas kinerja. Namun, secara prinsip, *attitude* adalah hal yang utama yang menjadi suksesi dari semua faktor penentu kualitas SDM aparatur. *Attitude* yang baik, mampu mempengaruhi kualitas kinerja aparatur secara transparan, akuntabel, jujur, dan baik. Konsep *attitude* menjadi konfigurasi yang tidak dapat dipisahkan dalam kerangka indikator kualitas SDM aparatur. Sebagai pemegang kendali karakter SDM, *attitude* mempunyai peran penting terhadap perilaku aparatur negara. *Attitude* yang baik, berdampak terhadap kinerja yang berkualitas bagi SDM aparatur. Sehingga mampu mengubah pola pengembangan dan kinerja kualitas pelayanan publik.

Peningkatan kualitas SDM pelayanan publik dalam kerangka UU ASN dapat dijelaskan seperti manajemen ASN, yaitu manajemen ASN PNS dan manajemen ASN PPPK. Manajemen ASN dalam BAB I UU ASN menyebutkan, bahwa manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Manajemen ASN yang masuk dalam kategori peningkatan kualitas PNS dalam pasal 55 (1) UU ASN adalah pangkat dan

jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara manajemen peningkatan kualitas SDM PPPK dalam pasal 93 UU ASN antara lain penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, dan perlindungan.

Oleh karena itu, ada beberapa strategi dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur pelayanan publik antara lain:

1. Pelatihan dan Pendidikan

Peningkatan kualitas melalui pelatihan dan pendidikan menjadi kunci peningkatan kualitas SDM aparatur yang profesional dan berkualitas. Melalui kegiatan pengembangan pendidikan dan pelatihan sebagai instrument penguatan kapasitas SDM aparatur negara dalam rangka memaksimalkan kinerja dengan pengalaman dan pendidikan yang lebih luas berdampak kepada etos kerja dan psikologi SDM untuk meningkatkan kinerjanya. Hasibuan (2009) dan Ekaningsih (2013) mengungkapkan bahwa pendidikan adalah proses meningkatkan keilmuan dalam bidang teoritis, konseptual, dan moral. Pendidikan tidak hanya ditafsirkan sebagai formalitas transformasi ilmu pengetahuan secara teoritik. Pendidikan mempunyai makna konferehensif terhadap penerima pendidikan, baik secara keilmuan, konsepsi dan etika kehidupan secara filosofi.

Pelatihan adalah pemberian pengetahuan dan pengalaman kepada aparatur dalam meningkatkan kinerja yang lebih baik dan berkualitas. Pendidikan dan pelatihan sebagai paradigma baru bagi pegawai untuk memperoleh pengetahuan yang lebih tinggi dan pengalaman yang lebih luas dalam kerangka menjamin tercapainya kualitas instansi yang lebih baik. Seyogyanya pelatihan dan pendidikan bagi SDM aparatur pelayanan publik memberikan kontribusi yang dominan terhadap peningkatan kualitas pelayanan yang prima dan berkualitas. Pendidikan dan pelatihan

yang diikuti menjadi kunci terhadap kualitas pelayanan yang diberikan, sehingga dampak positif yang diharapkan dapat dirasakan sebagai implikasi dari pencapaian keterampilan dan pengetahuan yang didapatkan.

2. Posisi dan Jabatan

Pasal 68 (1) UU ASN menjelaskan bahwa PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada instansi pemerintah. Dilanjutkan dalam ayat (2) bahwa pengangkatan itu ditentukan berdasarkan perbandingan objektifitas antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

Sementara dalam ayat (4) menegaskan, bahwa PNS dapat berpindah antara dan antara jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrasi, dan jabatan fungsional di instansi pemerintah pusat dan daerah berdasarkan sesuatu yang dipersyaratkan. Untuk menjalankan komposisi jabatan dalam ASN, maka diperlukan sebuah peraturan pemerintah yang mengatur secara teknis tentang jabatan dan posisi PNS sebagai SDM aparatur pelayanan publik. Jabatan merupakan kekuasaan yang melekat dalam diri individu dalam suatu organisasi melalui capaian kinerja, kompetensi, pendidikan, *skill*, dan unsur lain yang mendukung seseorang untuk mendapatkannya secara adil dan baik.

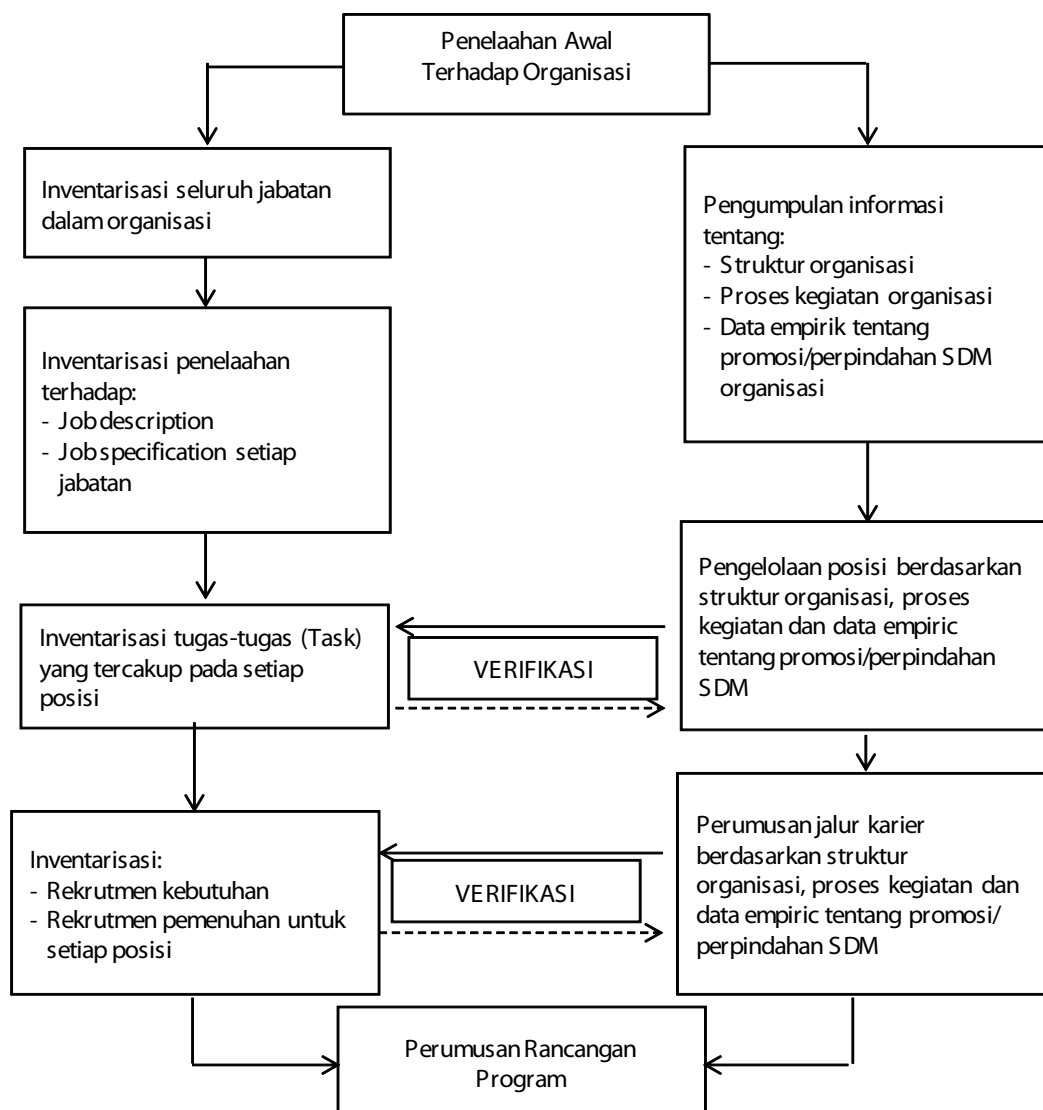
3. Karier

SDM aparatur pelayanan publik, yang termaktub dalam ASN sesuai dengan UU ASN, yaitu PNS dan PPPK dalam jabatannya dikatakan jabatan karier. Jabatan karier yaitu jabatan yang diangkat melalui berbagai persyaratan dan ketentuan. Kadarisman (2012), menjelaskan bahwa pengembangan karier adalah untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, dan moral pegawai agar mencapai sinergi yang berkualitas dan profesional dalam kinerja. Pengembangan karier SDM aparatur pelayanan publik tentunya menjadi bagian dari sebuah pengembangan karier dalam

rangka menciptakan kualitas SDM aparatur yang mampu bekerja secara professional, mampu melaksanakan semua pekerjaan sesuai dengan tanggung jawabnya, memberikan pandangan secara konseptual terhadap peningkatan instansi pemerintah dalam hal pemberian layanan kepada masyarakat.

Sehingga kinerja SDM aparatur pelayanan publik dapat dirasakan secara faktual oleh masyarakat dan dapat dikembangkan dalam proses penciptaan reformasi kepegawain dilingkungan instansi pemerintah. Perencanaan karier diperlukan dalam rangka memaksimalkan langkah pengembangan terhadap SDM aparatur pelayanan publik melalui kemampuan kinerja individu.

Gambar 1.
Tahapan Perencanaan Jalur Karier dan Program Kaderisasi



Sumber: Rivai (2005), Kadarisman (2012).

4. Promosi dan Mutasi

SDM aparatur pelayanan publik sebagai aparatur negara mempunyai hak yang sama dalam hal promosi untuk mendapatkan jabatan yang lebih tinggi atau mutasi terhadap aspek peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan. Promosi dan mutasi adalah dua aspek untuk peningkatan kualitas SDM aparatur terhadap aparatur yang lain dalam rangka menstimuluskan pengalaman masing-masing aparatur di dalam kerangka kinerja dan tanggung jawabnya. Diharapkan, adanya promosi dan mutasi memberikan dampak terhadap lingkungan organisasi pelayanan dalam kinerja pelayanan publik. Memberikan gesekan positif dalam lingkungan kerja yang lebih fleksibel dan profesional dalam kehidupan organisasi yang mempunyai output kemanfaatan bagi elemen organisasi di dalamnya.

Pasal 72 (1) menjelaskan bahwa promosi dilakukan berdasarkan atas perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan *gender*, suku, agama, ras, dan golongan. Sementara dalam ayat (2) lebih dikembangkan kedalam kerangka prasyarat untuk promosi sebagai peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik bahwa setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Samsudin dalam Kadarisman (2012), mengungkapkan bahwa promosi adalah perpindahan jabatan kepada jabatan yang lebih tinggi, sehingga berkaitan dengan tanggung jawab serta hak yang menyangkut pegawai harus sesuai dengan proporsi dan profesionalitasnya dalam rangka menunjang peningkatan kualitas SDM untuk berkarya dan bekerja lebih baik, berkualitas, dan profesional.

Mutasi, menurut Sastrowardoyo dalam Kadarisman (2012) menjelaskan bahwa

mutasi adalah perpindahan tanggung jawab, kinerja, jabatan, status pekerjaan, dengan segala hak dan kewajibannya sebagai suatu penyegaran terhadap kinerja pegawai dalam rangka untuk memberikan dampak positif bagi psikologi, situasi dan kondisi pegawai dalam meningkatkan kualitas kinerja yang lebih baik dan maksimal. Diharapkan dengan adanya mutasi, pegawai dapat bekerja lebih refresh dalam situasi dan kondisi yang baru dengan status dan tanggung jawab serta ketenagakerjaan yang baru pula. Sehingga mampu menciptakan kondisi kerja yang fleksibel dan dinamis dalam peningkatan kualitas kerja yang lebih baik. Mutasi PNS dalam UU ASN dalam pasal 73 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa setiap PNS dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) instansi pemerintah, antar pemerintah pusat dengan daerah, daerah dengan daerah, pusat dengan daerah atau daerah dengan pusat, dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Hal itu dilakukan oleh PPK.

5. Penilaian kinerja

Penilaian kinerja bagi SDM aparatur sebagai kerangka koreksi dan evaluasi untuk pengembangan dan peningkatan kualitas kinerja pelayanan yang diberikan. Evaluasi kinerja sebagai penilaian bagi SDM aparatur dapat membantu untuk melakukan perbaikan terhadap kinerja SDM aparatur. Sehingga dapat ditemukan solusi terhadap pekerjaan dan tanggung jawab yang sudah dilakukan. Aspek penilaian juga menjadi kunci utama dalam memberikan penghargaan dan sanksi bagi ASN sesuai dengan kinerja dan tugasnya. Pembinaan kinerja dalam ketentuan pasal 75 UU ASN menjelaskan bahwa penilaian kinerja PNS adalah bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan padan sistem prestasi dan sistem karier.

Sistem prestasi dimaksud dalam hal ini adalah setiap PNS mempunyai kriteria nilai tersendiri dalam pelaksanaan kinerja dan tanggung jawab yang melekat dalam dirinya sebagai sebuah proses penciptaan objektivitas dalam kerangka memaksimal-

kan kinerja yang lebih baik. Kinerja yang baik, harus diberikan sebuah reward sebagai motivasi yang memberikan aspek positif bagi pegawai untuk semakin memaksimalkan kinerja. Sehingga diharapkan mampu menciptakan support bagi pegawai yang lain dalam menciptakan kualitas kinerja secara berkesinambungan.

Sistem karier dalam penilaian kinerja dalam meningkatkan kualitas SDM aparatur mempunyai efek dan dampak positif terhadap peningkatan kualitas SDM yang lebih baik. Artinya bahwa, sistem karier sebagai hak dari setiap pegawai yang memenuhi persyaratan dalam penilaian kinerja pelayanan publik. Tentunya harus diimbangi oleh kerangka kinerja yang lebih berkualitas dan akuntabilitas.

6. Penggajian, Penghargaan, Jaminan Pensiun, dan Hari Tua.

Proses penggajian terhadap SDM aparatur menjadi keharusan bagi instansi untuk melakukan proporsionalitas terhadap kinerja sesuai dengan tanggung jawab dan tugas yang diembannya. Penggajian menjadi aspek utama dalam proses peningkatan kualitas SDM aparatur dalam mengembangkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Gaji yang seimbang dengan kinerja, dapat berdampak kepada inovasi yang dilakukan dalam memberikan pelayanan secara profesional. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas dan mempertahankan prestasi kinerja yang sudah dilakukan. UU ASN pasal 79 ayat (1), (2), dan (3) bahwa kewajiban pemerintah dalam mengembangkan manajemen PNS adalah dengan memberikan gaji yang harus dibayarkan secara layak dan menjamin kesejahteraan PNS. Penggajian diberikan berdasarkan beban kerja, tanggungjawab, dan resiko pekerjaan yang diberikan secara bertahap.

Pasal 80 ayat (1), (2), (3), dan (4) UU ASN, menjelaskan selain penggajian, PNS menerima tunjangan dan fasilitas, baik tunjangan kinerja maupun tunjangan keamanan yang dibayarkan sesuai dengan pencapaian kinerja. Penggajian

menjadi motivasi utama dalam peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik dalam rangka memberikan motivasi dan semangat kinerja bagi pegawai untuk lebih meningkatkan kualitas kinerja. Gaji merupakan kondisi utama yang harus diterima oleh SDM aparatur sebagai hak dari tanggung jawab dan kinerja sesuai dengan jabatan dan tugasnya. Hal ini berfungsi untuk meningkatkan kesinambungan antara pekerjaan dan insentif yang diterimanya. Dapat dikatakan bahwa gaji merupakan nadi dari SDM aparatur dalam pengembangan dan peningkatan kualitas kinerja yang lebih profesional.

Sedangkan pasal 82 UU ASN menjelaskan bahwa penghargaan adalah ditujukan untuk menunjukkan kesetiaan, pengabdian, kecakapan, kejujuran, kedisiplinan, dan prestasi kerja dalam melaksanakan tugasnya. Kemudian lebih lanjut, pasal 83 ayat menegaskan penghargaan berupa tanda kehormatan, kenaikan pangkat istimewa, kesempatan prioritas untuk pengembangan kompetensi dan kesempatan menghadiri acara resmi dan/atau acara kenegaraan.

Jaminan pensiun adalah diberikan kepada SDM aparatur yang diberikan atas dasar pengabdian terhadap kinerja dan tanggung jawabnya dalam kerangka memberikan jaminan atas kesejahteraan bagi dirinya ketika sudah memasuki usia tua. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memberikan jaminan atas segala bentuk abdi dengan jasa-jasa yang sudah diberikan kepada pemerintah.

Pasal 91 ayat (3) dan (4) UU ASN dikatakan bahwa jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua sebagai hak dan penghargaan atas pengabdian sebagai aparatur negara. Hal itu, mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan berdasarkan jaminan sosial nasional.

7. Pemberdayaan dan perlindungan

Pemberdayaan merupakan rangkaian peningkatan kualitas SDM aparatur atau

pegawai dalam rangka merawat keberadaan pegawai dengan kinerja yang berkualitas dan berkesinambungan antara kinerja dan hak yang harus diberdayakan berdasarkan kualitas dan kuantitas kinerja yang lebih baik. Tjiptono dalam Kadarisman (2012) memberikan pemahaman terhadap makna pemberdayaan secara konseptual adalah upaya memberikan otonomi, kepercayaan, dan mendorong untuk kreatif dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Konsepsi pemberdayaan bagi SDM aparatur pelayanan publik dalam meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat dituntut untuk kreatif dalam berbagai aspek kehidupan birokrasi pelayanan untuk menciptakan kondisi pelayanan yang lebih fleksibel dan akuntabel. Sehingga mampu menciptakan kreasi pelayanan yang lebih prima dan inovasi tersendiri bagi SDM aparatur dalam pengembangan pelayanannya.

Hambatan Yang Dapat Muncul Dalam Peningkatan Kualitas Aparatur Sipil Negara Pelayanan Publik

Peningkatan SDM aparatur dalam pengelolaan dan manajemen ASN menjadi tantangan tersendiri dalam organisasi pemerintah. SDM aparatur pelayanan publik yang berkualitas dapat menjalankan kinerja sesuai dengan tatanan dan aturan yang telah diaplikasikan dalam kerangka kinerja pemerintahan. Tujuannya adalah untuk membangun sinergitas antara SDM aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pembahasan pada peningkatan kualitas SDM aparatur di atas memberikan langkah konkrit kepada pemerintah dalam mengembangkan SDM melalui berbagai motivasi dan konsepsi pemikiran ke dalam aspek kehidupan lingkungan organisasi. Harapannya adalah untuk menciptakan kondisi lingkungan pemerintahan yang nyaman dan aman bagi SDM aparatur pelayanan publik dalam menjadikan passion terhadap kinerjanya. Sehingga cita-cita pemerintah untuk menciptakan *good government* dan *good governance* dapat tercapai sesuai dengan RPJPN 2005-2025

dalam kerangka reformasi birokrasi. Namun dalam perkembangan semakin tingginya tingkat permintaan layanan dari masyarakat menjadi kendala bagi pemerintah dalam pengembangan SDM aparatur pelayanan yang maksimal. Pun demikian, perubahan paradigma dan lingkungan organisasi juga dapat berdampak terhadap pencapaian peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik, serta berbagai faktor lain yang memperlemah kehidupan SDM aparatur dalam kinerja dan tanggung jawabnya.

Beberapa hambatan yang muncul dalam kerangka peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik adalah Pertama, kompetensi yang dimiliki oleh SDM aparatur pelayanan publik. Perkembangan sosial kemasyarakatan dalam tatanan pemerintahan semakin tinggi dari tahun ke tahun. Aspek permintaan masyarakat dalam pelayanan publik semakin meningkat seiring dengan kebutuhan dan harapan yang diinginkan oleh masyarakat. Semakin tinggi permintaan pelayanan masyarakat kepada pemerintah dalam memenuhi kebutuhannya, tentunya berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik. Mengingat pelayanan publik yang ada saat ini masih banyak menggunakan sistem konvensional yang mengandalkan kemampuan dan skill dari unsur manusianya. Sementara itu, keterbatasan SDM aparatur pelayanan menjadi pengaruh tersendiri dalam hambatan yang mungkin dirasakan oleh pemimpin instansi pemerintah dalam peningkatan kualitas pelayanan bagi SDM aparatur pelayanannya. SDM aparatur dalam pelayanan tidak cukup diandalkan dan dibekali oleh pendidikan dan pelatihan saja dalam pengembangan kualitas dan profesionalitasnya. Semakin tinggi pelayanan yang diharapkan, maka aspek keterbatasan manusia atas kebutuhan layanan masyarakat dapat berdampak kepada tingkat kualitas yang dimiliki oleh SDM tersebut. Kompetensi SDM yang rendah dalam pelayanan publik dapat berdampak secara signifikan terhadap kinerja pelayanan. Rendahnya kompetensi aparatur dapat memperlambat pencapaian tujuan reformasi kepegawaian dalam rangka pencapaian tujuan pemerintah. Tingkat kompetensi yang rendah, mempersulit pengembangan SDM dalam meningkatkan kualitas kinerja yang dimilikinya. *Skill* dan

pengetahuan yang rendah tidak mampu bersaing dengan kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi. Pengetahuan masyarakat yang semakin canggih terhadap layanan yang diharapkan memicu rendahnya akuntabilitas kinerja SDM. Apalagi SDM aparatur sebagai ujung tombak dari pencapaian *good governance*. Oleh karena itu, sebagai antisipasi dari hambatan yang akan muncul dalam kerangka pengemangan SDM aparatur pelayanan publik dapat diatasi dengan perbaikan sistem rekrutmen secara nasional. Sistem rekrutmen dilakukan secara objektif untuk menghasilkan kualitas SDM yang profesional dan harus diimbangi dengan tingkat pendidikan ASN dalam memperkuat aspek pelayanan yang lebih baik.

Kedua, perubahan dan tumpang tindihnya peraturan bagi SDM aparatur pelayanan publik. SDM aparatur pelayanan publik merupakan pengabdian kepada pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. ASN sebagai pelayanan masyarakat diukur dan dipekerjakan sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku, seperti Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan kepala daerah dan aturan-aturan lain yang mengikat secara legal. Pengembangan SDM aparatur masuk kedalam aspek peraturan perUndang-Undangan yang mengatur tentang bagaimana meningkatkan kualitas SDM dalam organisasi pemerintah. Namun dalam perkembangannya, kadangkala muncul peraturan baru atau ketentuan baru yang mengatur dengan tingkat relevansi yang lemah. Sehingga hal ini dapat mempengaruhi aspek peningkatan kualitas SDM sebagai bagian terpenting dalam pengembangan sumber daya manusia. Adakalanya perubahan pada tata aturan terhadap pengembangan SDM yang seringkali berubah, dari aturan yang lama menjadi aturan yang baru. Perubahan aturan terkait dengan pengembangan SDM aparatur menjadi kendala tersendiri dalam proses persiapan bagi SDM. Semula sudah disiapkan sesuai dengan ketentuan yang ada, karena ada perubahan aturan, maka tingkat penyesuaiannya juga lambat dan lama.

Ketiga, kesetaraan dan keadilan yang tidak seimbang. Lingkup organisasi pemerintah harus menciptakan keadilan bagi *stakeholder* di

dalamnya. Keberadaan SDM di dalam lembaga mempunyai peran dan fungsi masing-masing sesuai dengan jabatan dan tanggung jawabnya. Prinsip keadilan dalam pengembangan SDM aparatur menjadi keharusan, terutama bagi pimpinan dalam mengelola organisasi. Pemimpin yang tidak adil akan berdampak kepada peningkatan kualitas SDM di bawahnya. Pendidikan dan pelatihan yang diberikan tidak mempunyai efek terhadap peningkatan kualitas kinerja pelayanan, jika pemimpin sebagai pengelola tidak berlaku adil. Demikian pula, kesetaraan bagi sesama aparatur harus seimbang dan merata. Apapun bentuk kebijakan dalam organisasi harus dilakukan secara bersama-sama dan berjalan sesuai dengan ketentuan perUndang-Undangan yang berlaku. Keadilan dan kesetaraan bagi SDM aparatur, terutama aparatur pelayanan publik menjadi kunci dari pengembangan dan peningkatan kualitas SDM secara internalisasi lingkungan. Peningkatan tidak hanya diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan serta aspek lain yang mengikutinya. Aspek etika dan etos kerja bermula dari rasa adil dan setara yang dirasakan oleh SDM dalam kerangka kinerja sebagai tugas pokoknya. Jika pemimpin yang adil, maka mempunyai pengaruh yang baik dalam peningkatan kualitas kinerja SDM. Hal ini disebabkan oleh adanya korelasi antara sikap dan karakteristik pemimpin terhadap aspek kinerja SDM.

Untuk mencegah hambatan terhadap peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik, pemerintah harus segera merancang peraturan pemerintah atau peraturan menteri terkait dengan UU ASN sebagai acuan dalam rangka reformasi birokrasi dan kepegawaian serta meningkatkan kualitas kinerja berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Sehingga harapan pemerintah dalam pengelolaan dan pengembangan birokrasi dapat berjalan seiring dengan tujuan utama birokrasi pemerintahan, yaitu *good government dan good governance*.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, peningkatan kualitas SDM aparatur pelayanan publik dalam kerangka UU ASN mempunyai peran penting dalam pengembangan organisasi dan pencapaian tujuan pemerintah dalam reformasi birokrasi dan kepegawaian. UU ASN sebagai konsep hukum dan aturan sebagai acuan SDM aparatur pelayanan publik baik ASN (PNS dan PPPK) dalam meningkatkan kualitas diri yang lebih baik dalam kinerja dan tanggung jawabnya. Sehingga dapat diperoleh sebuah kualitas SDM yang mumpuni dan professional dalam rangka menciptakan kondisi lingkungan pemerintahan yang bersih, kompetitif, netral, dan berwibawa. Berbagai strategi hukum dalam peningkatan kualitas SDM aparatur terus dilakukan oleh pemerintah untuk menstimulus kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik, yaitu dengan pelatihan dan pendidikan, posisi dan jabatan, pengembangan karier, promosi dan mutasi, penilaian kinerja, penggajian, penghargaan, jaminan pension, dan jaminan masa tua, serta pemberdayaan dan perlindungan. Sekalipun dalam implementasi peningkatan SDM ada berbagai hambatan yang akan muncul. Oleh karena itu, pemerintah segera menerbitkan peraturan pemerintah terkait dengan aspek teknis dalam pelaksanaan UU ASN untuk mendorong dan mengoptimalkan peningkatan SDM aparatur pelayanan publik dalam kerangka kinerja yang berkualitas, kompeten, dan professional. Sehingga reformasi kepegawaian dapat berjalan seiring dengan semakin tingginya kualitas pelayanan publik menuju *good government dan good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Badu, Ahmad. 2008. *Kondisi Birokrasi Di Indonesia Dalam Hubungannya Dengan Pelayanan Publik*. Jurnal Administrasi Publik, Volume IV, Nomor 1. .
- Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia. 2013. *Distribusi Jumlah PNS dirinci Menurut Tingkat Pendidikan & Jenis Kelamin Desember 2013*. <http://bkn.go.id/in/statistik/distribusi-jumlah-pns-dirinci-menurut-tingkat-pendidikan-dan-jenis-kelamin.html>. Diakses 11 April 2014, 10.00 WIB

- Ekaningsih, Ana Sri. 2013. *Peran Pendidikan dan Pelatihan Serta Kompetensi dalam Upaya Peningkatan Kualitas Sumber Daya Aparatur: Studi Pada Dinas Perhubungan Kota Tarakan*. Jurnal Borneo Administrator, Volume 9, Nomor 2. .
- Fahrani, Novi Savarianti. 2013. *Pengembangan Karier Jabatan Fungsional Jaksa. Civil Service*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Volume VII, Nomor 1..
- Hayat. 2013. *Profesionalitas dan Proporsionalitas: Pegawai Tidak Tetap Dalam Penilaian Kinerja Pelayanan Publik*. Civil Service. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Volume VII, Nomor 2.
- Kadarisman, M. 2012. *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Lucas, Paprindey Samuel dkk. *Strategi Peningkatan Kinerja Pegawai Berbasis Kompetensi Dalam Upaya Efektifitas Pelayanan Kesejahteraan Masyarakat. Studi Pada Kantor Kesejahteraan Sosial Kabupaten Waropen*. Jurnal Pelopor. Volume VI, Nomor 2..
- Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Deputi Bidang Kajian Manajemen dan Pelayanan LAN. 2010. *Pengembangan Kebijakan dan Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Fokus Pada Peningkatan Kapasitas SDM Pelayanan)*.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.
- _____, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.
- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

MERIT SYSTEM DAN POLITIK BIROKRASI DI ERA OTONOMI DAERAH

MERIT SYSTEM AND POLITICAL BUREAUCRACY IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

Indaru Setyo Nurprojo

Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman

Jl. Prof. Dr. H.R. Bunyamin 993 Grendeng Purwokerto, 53122, Indonesia

e-mail: indaru2008@gmail.com

(Diterima 9 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Semangat implementasi merit system dalam Undang-Undang ini adalah untuk meningkatkan independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas aparatur sipil negara. Namun faktanya, pertama, struktur birokrasi di daerah masih sangat besar, perilaku yang belum profesional, belum memiliki kompetensi yang baik, dan belum adanya etika pelayanan yang baik. Kedua, kondisi riil sumberdaya manusia yang ada dan konstelasi social politik yang terjadi di daerah. Akhirnya, terjadi politisasi birokrasi yang tidak ada ujung.

Kata Kunci: merit system, politisasi birokrasi, otonomi daerah

Abstract

The implementation of Law No. 5by 2014 about Civil State Apparatus is intended to reform the bureaucracy. The spirit of the merit system in the implementation of this legislation is to increase the independence and neutrality, competence, performance, integrity, welfare, quality of public services, as well as the supervision and the accountability of civil State apparatus. But the fact is, first, the bureaucracy structure in the region still has very large portion while professional behavior, does not have a good competence, and excellent service ethics are not there yet. Second, there is also real condition of the existing human resources and a constellation of social politics going on in the area. Finally, there was a never ending bureaucratic politicization.

Key word: merit system, bureaucratic politicization, regional autonomy

PENDAHULUAN

Artikel ini ingin menjelaskan bagaimana aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dalam mengatasi permasalahan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur di daerah. Secara spesifik peneliti akan mengurai tentang ideal Undang-Undang serta kendala-kendala teknis dan politis di lapangan. Di satu sisi, lahirnya UU ASN secara *de jure* memberikan optimisme dalam mewujudkan tatanan birokrasi yang baik di Indonesia. Optimisme tersebut sangat beralasan karena UU ASN dianggap menjawab permasalahan tentang birokrasi profesional dan bersih kolusi, korupsi dan nepotisme di Indonesia. Di sisi lain, aturan main demokrasi prosedural yang dijalankan, kondisi SDM masing-masing daerah serta dinamika kepentingan elit politik lokal dan pusat juga mewarnai bagaimana

implementasi Undang-Undang dalam penataan SDM di daerah.

Berdasarkan data laporan dari *Global Competiveness Report* yang dikeluarkan oleh *Word Economic Forum*, memang peringkat daya saing Indonesia mengalami perbaikan, yaitu dari peringkat ke 55 (tahun 2008-2009) menjadi peringkat ke 38 (tahun 2013-2014). Dalam laporan tersebut juga disampaikan bahwa in-efisiensi birokrasi dan korupsi yang dianggap sebagai faktor paling bermasalah dalam dunia bisnis, terdapat fakta yang berbeda. Di satu sisi, in-efisiensi birokrasi tercatat mengalami perbaikan, namun di sisi lain angka korupsi di Indonesia malah dinilai meningkat. Bahkan menurut laporan Lembaga Transparansi Internasional Indonesia (LTII) telah menempati urutan 118 sebagai negara yang masih terjadi banyak praktek korupsinya. Sedangkan data yang disampaikan oleh PERC (*Political and*

Economic Risk Consultasy) di tahun 2012, masih menganggap Indonesia sebagai negara yang kinerja birokrasinya buruk dan menempati urutan ke 3 (tiga) terburuk dari bawah. Birokrasi di Indonesia memperoleh skor 8,37 dari kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk.

Oleh karenanya, berdasarkan laporan-laporan tersebut, agenda perbaikan kinerja aparat pelayanan publik merupakan suatu keharusan jika dikaitkan dengan perkembangan dan tuntutan kekinian, seperti globalisasi atau liberalisasi perdagangan, *good governance*, profesionalisme, transparansi, akuntabilitas, penegakan etika dan moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Milakovich and Gordon, 2007). Sejarah mengungkapkan sejak publik memasukkan reformasi birokrasi sebagai salah satu tuntutan dalam gerakan reformasi tahun 1998, maka publik menunggu *political will* pemerintah dalam menata birokrasi baik secara administratif maupun politis. Hal ini dikarenakan birokrasi menjadi pilar utama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Banyaknya aturan-aturan dalam menata birokrasi dan pelayanan publik ditujukan untuk memperbaiki dan mengisi pada masing-masing aturan. Di awal reformasi, dirintis dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU-KKN); Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda); Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) hingga Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 (Perpres *Grand Design* RB 2010-2025). Tetapi kondisi politik dan arah kepentingan pada masing-masing rejim pemerintahan, dinamika relasi pusat dan daerah, serta konstelasi politik pada level pusat dan daerah begitu kental dalam mewarnai perumusan dan aplikasi berbagai aturan dalam penataan birokrasi. Puncaknya adalah ditetapkan UU ASN pada tanggal 15 Januari 2014, yang terdiri atas 14 (empat belas) bab dan 141 pasal memuat beberapa substansi penting dan krusial yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai lainnya yang terkait dengan kegiatan birokrasi pemerintahan

sebagai momentum reformasi birokrasi.

Melalui UU ASN terlihat bahwa komitmen atas reformasi birokrasi terus diperkuat khususnya untuk meningkatkan independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/produktivitas kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas Aparatur Sipil Negara. Begitu juga dengan substansi yang terkandung di dalam UU ASN memuat sejumlah perubahan dalam sistem manajemen kepegawaian ASN secara keseluruhan. Mulai dari sistem perencanaan, pengadaan, pengembangan karier dan promosi, penggajian, serta sistem dan batas usia pensiun. Sedangkan pada sistem manajemen kepegawaian didasarkan pada sistem yang mengedepankan prinsip profesionalisme/kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, obyektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), atau yang dipahami sebagai *merit system*.

PEMBAHASAN

UU ASN dan *Merit System*

PNS merupakan salah satu SDM yang memerlukan penerapan sistem penilaian kinerja. Hal ini dikarenakan mengingat keberadaan PNS sangat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Tetapi, PNS sebagai aparatur negara hingga saat ini masih memiliki kinerja yang rendah. Hal ini didasarkan pada kompetensi dan produktivitas PNS yang masih rendah dan perilaku yang *rule driven*, paternalistik dan kurang profesional. Ini menjadi kendala dan sekaligus tantangan mengingat dalam perkembangan negara dan serta kekritisian masyarakat ke depan memerlukan aparatur yang bersih, kompeten dan melayani.

Salah satu hal penting yang diatur dalam UU ASN adalah pengembangan SDM Aparatur. Secara tegas Undang-Undang ini menerapkan *merit system* dalam menata SDM aparatur birokrasi. Adapun yang menjadi tujuan utama dari UU ASN adalah melahirkan aparatur negara yang mempunyai independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/produktivitas

kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik serta pengawasan dan akuntabilitas. Dengan tujuan tersebut diharapkan akan lahir SDM aparatur negara yang diimpikan dalam reformasi birokrasi.

Pfeffer mengemukakan bahwa pada kompetisi global hanya ada satu landasan untuk mencapai keunggulan bersaing bagi institusi/organisasi, yaitu bagaimana mengelola faktor SDM tersebut. Oleh karena itu, pengembangan kualitas SDM diperlukan dalam dinamika persaingan, dinamika pasar serta dinamika teknologi yang terus berkembang. SDM merupakan faktor utama yang strategis dalam meningkatkan kemampuan bersaing (*competitive*) dan bertahan (*defensive*) bagi institusi/organisasi di era globalisasi saat ini (Daryanto, 2009).

Berkenaan dengan hal tersebut, UU ASN dirancang dengan mendasarkan kepada merit system dalam penataan birokrasi. *Merit system* adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Sistem ini dijalankan melalui; seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena. Sistem ini dengan tegas ingin memagari birokrasi agar mempunyai karakteristik organisasi adaptif, harmonis, a-politik, netral dan berorientasi pada pelayanan publik serta tidak mempunyai lagi penyakit *bureaumania*. Harapan ini tidak hanya kepada birokrasi di level pusat, namun juga yang ada di berbagai kabupaten/kota.

Melalui UU ASN, maka akan terwujud ASN yang memiliki integritas, profesional, melayani dan sejahtera. Pengelolaan dan pengembangan SDM diharapkan dapat mengungkap potensi yang ada sehingga pada akhirnya dapat menjadi asset dan modal (*human capital*) dalam sistem pemerintahan. Disinilah bagaimana komitmen harus diwujudkan dalam aksi nyata. Dengan

kata lain, peran pegawai ASN melalui UU ASN menjadi jelas, yaitu sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Persoalannya adalah cita-cita luhur tersebut tidak semudah membalikkan telapak tangan. Harapan Undang-Undang tersebut mendapat tantangan di lapangan. Efek politisasi birokrasi selama orde baru serta berbagai dinamika di masa reformasi, seperti Pemilihan Kepala Daerah (pilkada), menjadikan birokrasi masih sangat kental dengan politik praktis. Ketika domain politik daerah mutlak sepenuhnya diberikan kepada orang-orang daerah, maka terjadi pergeseran orientasi politik. Pergeseran orientasi politik mempunyai implikasi yang mengarah pada adanya patologi birokrasi, yakni pemanfaatan birokrasi daerah untuk kepentingan politik kelompok atau golongan. Sebagai implikasinya, banyak kendala memang, namun sekiranya dapat dikecukutkan dalam dua persoalan besar yang dapat mempengaruhi penerapan UU ASN dalam penataan SDM aparatur di berbagai kabupaten/kota. *Pertama*, mengenai bagaimana kondisi dan posisi birokrasi dalam era otonomi daerah, dan *kedua*, birokrasi dan kontestasi politik di daerah. Berikut ini akan dijabarkan oleh peneliti mengenai dua hal tersebut.

Birokrasi di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai gerbang pemerintahan baru era reformasi memiliki agenda besar dalam menciptakan kesejahteraan dan pembangunan rakyat. Salah satunya adalah pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam rangka mengimplementasikan demokrasi yang substantif di dalam bidang pemerintahan. Salah satu cara mempercepat menciptakan kesejahteraan dan pembangunan adalah memaksimalkan peran birokrasi di tingkat daerah melalui pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik.

Semua pihak juga meyakini, bahwa di era otonomi daerah diharapkan akan membawa

angin segar bagi daerah untuk menata kembali pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, desain desentralisasi telah memberi ruang gerak yang spesifik kepada birokrasi pemerintah daerah untuk berkreasi dan berinovasi dalam akselerasi pembangunan di daerah. Di era otonomi daerah, birokrasi lebih dekat dan secara langsung berhadapan dengan masyarakat serta merupakan perwujudan dan perpanjangan tangan pemerintah. Pelayanan yang diberikan birokrasi di daerah identik dengan pelayanan pemerintah. Amanah otonomi daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan.

Dengan adanya penyerahan kewenangan kepada daerah, memacu daerah untuk menyusun kebijakan-kebijakan strategis yang menyentuh langsung pada kebutuhan masyarakat. Mengacu pada visi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, sehingga kebijakan dalam peningkatan pelayanan umum menjadi sangat strategis karena berhubungan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat. Sebagai ujung tombak guna mewujudkan keinginan tersebut birokrasi di daerah mewakili negara dalam berinteraksi dan melayani masyarakat secara langsung. Pada titik inilah, peran dan tugas birokrasi menjadi sangat strategis.

Dalam konteks ini, Rasyid (1997) menyatakan birokrasi di daerah mempunyai peran besar dalam pelaksanaan urusan-urusan publik. Adapun yang menjadi tugas dan fungsi birokrasi di daerah adalah: Pertama. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk. Kedua. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan. Ketiga. Menyelenggarakan pembangunan di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan

sebagainya.

Ketiga peran besar birokrasi dalam pelaksanaan urusan-urusan publik tersebut di daerah menjadi terwujud apabila harapan akan birokrasi yang mempunyai karakteristik organisasi adaptif, harmonis, a-politik, netral dan berorientasi pada pelayanan *public* serta tidak mempunyai lagi penyakit *bureaumania* bisa terlaksana. Secara garis besar, konsentrasi utama reformasi birokrasi di daerah adalah bagaimana merubah dari *state service* menjadi *public service*. Sebab, ketika berbicara mengenai birokrasi, maka tidak pernah lepas dari konsep pelayanan. Keduanya bagai dua sisi mata uang yang saling terkait. Pada dasarnya birokrasi adalah seperangkat yang fungsinya untuk memudahkan pelayanan publik. Perubahan paradigma pelayanan tentu bukan hal yang mudah apalagi bila melihat sejarah panjang birokrasi Indonesia. Idealnya, infrastruktur birokrasi dibentuk tidak hanya guna memproduksi regulasi bagi masyarakat, tetapi juga dengan segenap kreativitas berusaha untuk melayani dan meletakkan kepentingan masyarakat sebagai bagian akhir yang harus dipenuhi. Namun di dalam prakteknya, birokrasi menjelma menjadi hantu yang menakutkan bagi masyarakat. Di satu sisi ada kecendrungan "*enggan*" pada birokrasi, tapi disisi lain masyarakat sangat membutuhkan birokrasi.

Kegelisahan terhadap kualitas pelayanan birokrasi tergambar jelas dalam ranah otonomi daerah. Sebab, pada titik ini birokrasi bertemu langsung dengan *public* sebagai pemilik "sah" dari pelayanan. Sejak otonomi daerah digulirkan peranan dan fungsi birokrasi semakin dipertanyakan, mengingat banyaknya kecaman dan keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan. Maraknya KKN menjadikan tingkat kepercayaan masyarakat semakin menurun terhadap birokrasi. Penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto (2002) menyimpulkan kinerja pelayanan birokrasi publik di daerah masih rendah, praktik KKN dalam pemerintahan dan dalam pelayanan publik masih terus berlangsung, bahkan dengan skala dan pelaku yang semakin meluas, keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, akuntabel masih amat jauh dari realitas.

Penelitian lainnya, yang dilakukan oleh Akhmad Suharyo (2011) yang berjudul Kualitas Birokrasi Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah: Studi kasus di Kabupaten Tulang Bawang, Lampung, juga memberikan gambaran dengan jelas bagaimana problematika kinerja birokrasi di era otonomi daerah menemukan bahwa, faktor yang mempengaruhi kualitas birokrasi pelayanan publik adalah adanya struktur birokrasi yang sangat besar, perilaku birokrasi yang belum profesional, adanya perilaku kepemimpinan birokrasi yang belum memiliki kompetensi yang baik, dan belum dikedepankannya etika pelayanan yang baik oleh aparat birokrasi di daerah.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di daerah, mengakibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa harus membayar biaya yang mahal (*high cost economy*) untuk pelayanan publik. Kondisi tersebut dapat dikatakan sebagai kapitalisme birokrasi. Kapitalisasi birokrasi tersebut menghasilkan banyak penyimpangan, salah satunya muncul nalar transaksional dikalangan pegawai birokrasi disetiap prosedur pelayanan. Akibatnya, cepat dan lambatnya prosedur pelayanan ditentukan oleh besaran "pelicin" yang diberikan oleh pemohon. Kondisi tersebut diperparah dengan rendahnya kedewasaan pemegang kebijakan dalam birokrasi tersebut, seringkali kepentingan pribadi dan kepentingan politis. Ketidakpastian (*uncertainty*) waktu, dan ketidakpastian biaya membuat masyarakat malas dan jengkel berhubungan dengan birokrasi. Effendi (1995) menyatakan pelayanan publik di Indonesia sering identik dengan pelayanan yang "*high-cost economy*". World Bank, (dalam *World Development Report*, 2004), memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang membebani masyarakat (publik). Hal tersebut tidak dapat dibiarkan berkepanjangan. Birokrasi harus memiliki *mind-set* (pola pikir) dan *culture-set* (budaya kerja) yang produktif, efisien dan efektif, transparan, dan akuntabel serta responsif dalam memberikan pelayanan publik di era otonomi daerah.

Birokrasi dan Konstelasi Politik di Daerah

Birokrasi adalah salah satu aktor politik dalam dinamika proses penyelenggaraan kekuasaan di daerah. Bersama legislatif, birokrasi merupakan jalan pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan di tingkat lokal. Peran birokrasi menjadi lebih sentral di era otonomi daerah, setelah terjadi pembagian peran antara pusat dan daerah pasca reformasi. Birokrasi sebagai pelaku pembangunan memiliki peran yang tidak kecil dalam struktur sosial masyarakat, dimana birokrasi mampu menciptakan kebijakan dan juga arah pembangunan yang sangat erat hubungannya dengan kehidupan masyarakat di daerah. Sebagai konsekuensi logisnya, birokrasi mempunyai posisi strategis dalam peta politik di level lokal.

Posisi strategis bukan hanya diemban birokrasi pada tataran penyelenggaraan pemerintahan daerah saja, namun juga dalam kontestasi politik pimpinan birokrasi di daerah. Bukan menjadi rahasia umum lagi, bahwa seringkali birokrasi dijadikan alat untuk menjalankan dan menjaga kekuasaan bupati. Hal itu karena posisi strategis bupati dalam menentukan penataan birokrasi di daerah untuk kepentingan pemerintahannya. Pilkada langsung telah memberikan legitimasi yang begitu kuat pada bupati untuk mengarahkan kemana dari tujuan pemerintahan daerah. Tidak jarang bupati akan melakukan "reformasi" pada tata organisasi birokrasi dan strategi penempatan orang-orang yang dipercaya oleh bupati untuk bisa membantunya mencapai program-program yang sudah dicanangkan dalam pemerintahannya.

Dengan kata lain, birokrasi dapat menjadi mesin politik yang efektif untuk mensosialisasikan dan mensukseskan program dan kebijakannya. Pelaksanaan keputusan bupati tentang penataan Struktur Organisasi dan Tata Kepegawaian (SOTK) seringkali menjadi momok bagi birokrat di daerah. Penilaian subjektif bupati lebih begitu dominan dibandingkan dengan mekanisme penilaian sesuai aturan dalam kewenangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) daerah. Pertimbangan Baperjakat mengenai penilaian terhadap pegawai tidak lebih hanya menjadi

pelengkap saja dan sering kali tidak mempunyai andil dalam penentuan pengangkatan dan pemindahan seorang pejabat struktural. Padahal Baperjakat inilah yang seharusnya juga punya peran dalam melakukan Manajemen PNS, untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian (Nurprojo, 2012).

Bentuk riil politisasi birokrasi dapat dilihat pada laporan penelitian yang dilakukan LIPI (2006) terhadap pilkada langsung di Malang, Gowa, dan Kutai Kartanegara. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa ada sejumlah faktor yang mempengaruhi birokrasi berpolitik, yaitu: kuatnya ketokohan (*personality*) menamamkan pengaruh terhadap PNS, *vested interest* PNS untuk mobilitas karier secara cepat, lemahnya sosialisasi institusi, manipulasi tafsir regulasi, kuatnya hubungan *patron-client*, dan peran *shadow bureaucracy*. Mobilitas politik terhadap individu dan institusi birokrasi digerakkan melalui jalur primordialisme (kekerabatan dan asal usul kandidat). Juga adanya dilema “rezim pelaksana” pilkada dan tafsir regulasi sepihak yang terjadi saat pilkada. Dalam satu kasus ada tim sukses PNS yang “bisa bermain” lewat desk pilkada untuk kemenangan kandidat. Faktor *vested-interest* yaitu kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karier/jabatan, juga kepentingan jaringan bisnis dan politik oleh *shadow-bureaucracy* tampak menjadi faktor dominan yang mendorong birokrasi masih berpolitik di era pilkada langsung.

Aroma politisasi birokrasi semakin kuat ketika bupati punya keinginan untuk maju dalam jabatan keduanya. Posisinya sebagai *incumbent* menjadikan bupati dengan bebas menyisati aturan guna kepentingannya. Kepemimpinan bupati dari kandidat *incumbent*, akan memunculkan strategi dan pola yang menarik untuk dicermati. Karena, legitimasi yang di dapat akan bersanding dengan basis dukungan dan modal politik yang dimilikinya. Salah satunya adalah birokrasi. Jauh sebelum pilkada, dia secara sistematis dan pasti melakukan langkah-langkah

guna membantu kemenangannya. *Pertama*, dia berusaha melakukan manajemen pada wilayah aktivitas birokrasi dan memanfaatkan mereka untuk kepentingannya. Disini proses sosial budaya yang menimbulkan adanya kelompok atau ‘klik-klik’ masih menentukan jalannya rekrutmen pada jabatan-jabatan birokrasi. Karier politik seperti ini lebih bergantung kepada kecerdikan birokrasi dalam memanfaatkan dan memelihara hubungan pribadi dan hubungan politik dengan bupati, sebagaimana halnya dalam mendapatkan pekerjaan atau jabatan. *Kedua*, melakukan pemanfaatan anggaran uang Negara untuk mencari simpatik pemilih. Pemanfaatan ini melalui dana taktis bupati, program-program proyek social APBD dan dana-dana simpanan BUMD untuk di distribusikan untuk basis-basis pendukung (Nurprojo, 2012).

Pertarungan akan semakin seru ketika wakil bupati serta ketua DPRD juga berkenan untuk maju bersaing dalam pemilihan kepada daerah secara langsung. Dalam hal ini posisi birokrasi akan semakin diperebutkan oleh para elit yang akan bertarung. ketidaknetralan terhadap politik hanya menjadikan birokrasi sebagai kendaraan politik dan akan melahirkan *divided government*. Seperti yang disampaikan oleh Mendagri, bahwa terdapat 98% pasangan bupati dan wakil bupati yang pecah kongsi. Indikasi terjadinya *divided government* terlihat pada, pertama, birokrasi daerah mengalami proses fragmentasi secara internal. Kedua, arah gerakan birokrasi mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti polarisasi politik pasangan calon kepala daerah. Dimana para birokrat memiliki afiliasi politik sesuai dengan pasangan calon yang mereka dukung. Dan ketiga, pasca pilkada telah terjadi pembusukan politik di di daerah.

Kondisi tersebut menandakan bawah birokrasi saat ini masih terikat dengan budaya birokrasi masa lalu yang sangat patrimonial dan otoritarian. Kondisi tersebut diperparah dengan rendahnya kedewasaan berperilaku kalangan birokrat dalam menyikapi potensi otonomi daerah. Muncul pragmatisme kekuasaan di kalangan birokrat dalam memanfaatkan potensi otonomi daerah, dalam rangka mencapai kepentingan pribadi. Akibatnya birokrasi ke-

hilangan peran fungsional pelayanan publik dan bertransformasi menjadi alat politik kekuasaan.

PENUTUP

Sejak tahun 2010, Presiden telah mengeluarkan Perpres *Grand Design* RB 2010-2025 sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Hal ini dilakukan dalam rangka mendorong peningkatan pelayanan publik yang berkualitas, transparan dan akuntabel. *Grand design* Reformasi Birokrasi untuk memberikan peta jalan bagi penataan birokrasi dan menstimulus inovasi birokrasi yang bermanfaat untuk mempercepat seluruh agenda pembangunan yang kini berjalan. Dalam *grand design* Reformasi Birokrasi diharapkan dapat terwujud pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Pengejawantahannya salah satunya melalui UU ASN.

Ini sejalan dengan satu model reformasi yang disarankan dalam pemikiran Soebhan (2000) tentang reformasi birokrasi. Dia menekankan bahwa model birokrasi masa depan adalah birokrasi yang mempunyai kultur dan struktur kerja yang *rational-egaliter*, hubungan kerja yang partisipan-otonom, tujuan kerja yang berwawasan pemberdayaan publik-demokratis, sikap terhadap publik yang profesional dalam pelayanan dan transparansi biaya, pola rekrutmen dan pengawasan yang berdasarkan *merit system*, model pelayanan yang kompetitif serta netralitas birokrasi dengan politik.

Namun, niat baik UU ASN dalam mengatasi permasalahan pengembangan SDM Aparatur di daerah bagaimanapun juga harus diapresiasi dengan baik. Tetapi harus di pahami juga, bahwa realitas konfigurasi politik pada tingkat lokal sangat berpengaruh terhadap implementasi tegas dari Undang-Undang tersebut. Kendala-kendala tersebut tidak bisa dilihat dari satu sisi semata, atau dengan kata lain tidak hanya bisa dipahami dalam satu

persoalan sebagai penyebabnya. Ketegasan penerapan aturan main dalam Undang-Undang ini harus bisa beriteraksi dan berkolaborasi untuk bisa saling mengisi dengan Undang-Undang lainnya. Seperti Undang-Undang tentang pemerintah daerah, Undang-Undang perencanaan pembangunan nasional, Undang-Undang tentang pemilu/pilkada, Undang-Undang pelayanan publik dan Undang-Undang tentang kementerian negara.

Pada akhirnya, perlu kiranya pemerintah melakukan pelaksanaan aturan yang tegas guna mengatasi permasalahan pengembangan SDM Aparatur di daerah. Penerapan pada pengawasan dan sangsi yang komprehensif guna terciptanya birokrasi yang ideal dan profesional penting juga dilakukan. Tentunya, hal ini harus dimulai dari birokrasi pusat dan kemudian dilanjutkan di daerah. Sebab, bagaimanapun juga "penyakit" yang ada di daerah ini juga sama dengan birokrasi di pusat, dimana politisasi terjadi dalam proses pemilihan presiden secara langsung serta perebutan jabatan-jabatan dalam tubuh kementerian dan jajaran di bawahnya. Sedangkan di daerah perlu juga upaya untuk mengerem *power* bupati dalam menata birokrasi yang tidak mendasar pada *merit system*. Ini bukti, bahwa reformasi birokrasi tidak akan pernah selesai serta butuh komitmen dan aksi nyata dari semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Effendi, Sofyan. 2005. *Modernisasi Tata Laksana Pelayanan Publik Makalah*. Yogyakarta: Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi.
- LIPI Press. 2006. *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005* (Studi kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Tidak di publikasikan.
- Milakovich, M. E. and Gordon, G.J. 2007. *Public Administration in America*, 9th edition, Thomson Wadsworth, Belmont.

- Nurprojo, Indaru Setyo. 2012. *Undang-Undang Pegawai dan Dinamika Reformasi di Daerah*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Badan Kepegawaian Negara Volume VI Nomor 1, Juni 2012.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone. Cetakan Ketiga.
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2000. *Model Reformasi Birokrasi*, PPW LIPI.
- Suharyo, Akhmad. 2011. *Kualitas Birokrasi Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah: Studi kasus di Kabupaten Tulang Bawang, Lampung*. Tesis Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Tidak dipublikasikan.
- World Development Report. 2004. *Making Services Work for Poor People*.

PROSPEK PENGEMBANGAN APARATUR SIPIL NEGARA BERBASIS MERIT: PELUANG DAN TANTANGAN UNTUK MEMBANGUN BIROKRASI PROFESIONAL DAN BERINTEGRITAS

THE PROSPECT OF DEVELOPING CIVIL STATE APPARATUS BASED ON MERITOCRACY: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES TO BUILD PROFESSIONAL AND INTEGRITY BUREAUCRACY

Slamet Rosyadi

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Program Pascasarjana Universitas Jenderal Soedirman**

(Diterima 12 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Untuk membangun Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tangguh dibutuhkan sumber daya pegawai yang profesional, kompeten, dan berintegritas. Namun demikian, upaya tersebut bukanlah perkara yang mudah dan menuntut perubahan sistematis dalam pengelolaan ASN. Tulisan ini mencoba untuk menganalisis kondisi saat ini yang terkait dengan pengembangan pegawai negeri sipil. Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat sejumlah peluang yang mendukung pengembangan ASN berbasis merit seperti akses menjadi pegawai negeri yang bebas gender, tingkat pendidikan pegawai yang makin tinggi, dan perubahan sistem penilaian kinerja. Namun demikian, ditemukan juga sejumlah tantangan seperti rekrutmen dan pengembangan karier yang bias kepentingan politik dan gender, dan sistem remunerasi yang belum berdampak pada kinerja. Saran yang dapat diajukan adalah pengembangan ASN berbasis merit harus didukung dengan kelembagaan yang independen baik dalam rekrutmen maupun pengawasan pengelolaan ASN.

Kata kunci: *aparatur sipil negara, merit, pengembangan karier, penilaian kinerja, rekrutment, remunerasi.*

Abstract

To build a qualified Civil State Apparatus (ASN), an employee who is professional, competent and possess high integrity is needed. However, that is not an easy case and demanded a systematic change in the management of ASN. This paper attempts to analyze current conditions associated with the development of civil servants. The analysis results show that there are numbers of opportunities that support the development of ASN with a merit basis such as access to public servants that are free from gender discrimination, employees' higher education level, and changes to performance assessment system. However, it also found a number of challenges such as a bias recruitment and career development related to politics and gender, and a remuneration system which has not had a significant impact on the working performance. The proposed suggestion is ASN development with a merit system must be supported by independent institutional both in recruitment and supervision management of ASN.

Key word: *civil state apparatus, merit, career development, performance appraisal, recruitment, remuneration.*

PENDAHULUAN

Negara Singapura, Malaysia dalam membangun aparatur birokrasi pemerintahan hampir tidak ada korupsi, pelayanan publik efisien, dan pertumbuhan ekonomi yang terus berkembang menjadi mungkin berkat birokrasinya yang sangat profesional, kompeten dan berintegritas. Untuk membangun birokrasi yang tangguh seperti itu diperlukan suatu prinsip meritokrasi yang dilembagakan menjadi fondasi bagi pembangunan ekonomi dan sangat mengandalkan birokrat yang berpengetahuan

dan berkeahlian daripada latar belakang keluarga atau status sosialnya (Chen dan Siong, 2010). Dimana praktik-praktik nepotisme dan perkoncoan sudah tidak lagi relevan dengan upaya-upaya modernisasi birokrasi yang menuntut untuk memberikan kontribusi signifikan bagi pembangunan nasional. Sejalan dengan Singapura, Pemerintah Indonesia belum lama ini menetapkan komitmennya untuk membangun Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan basis sistem merit. Praktik-praktik berbasis afiliasi politik dan kedekatan personal terbukti tidak lagi efektif dalam proses pengelolaan sumber daya aparatur.

Namun fakta menunjukkan bahwa 4.467.982 pegawai negeri sipil (PNS) belum mampu menjadi aktor penting dalam upaya peningkatan efisiensi dan akuntabilitas anggaran, pelayanan publik yang aksesibel, dan pemberantasan korupsi.

Kajian Evaluasi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan terhadap dokumen Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA K/L) 2012 menemukan bahwa birokrasi pemerintah tetap merupakan sumber inefisiensi. Kajian tersebut menemukan bahwa penyerapan anggaran tidak mencapai level optimal karena hanya sebesar 88,86 persen. Tingkat efisiensi RKA K/L juga ditemukan masih sangat minim, yaitu hanya sebesar 35,97 persen. Hasil positif atas pengelolaan anggaran baru sebatas capaian *output* (keluaran), sebesar 163,94 persen. Namun demikian, kinerja pengelolaan anggaran ini masih banyak yang bersifat *administratifan-sich*. Dengan kata lain, kinerja pengelolaan anggaran birokrasi kementerian dan lembaga belum mencapai pada *level output* substantif. Capaian kinerja *output* administratif ini mencerminkan bahwa birokrasi pemerintah belum mampu untuk mengatasi patologi birokrasi yaitu penyakit in efisiensi (<http://akuntabilitas.jpip.or.id/artikelview-432-ketika-dpr-membale-dan-birokrasi-tidak-efisien-uu-kinerja-kian-mendesak.html>).

Membangun ASN dengan basis merit bukanlah perkara yang mudah. Pengalaman negara berkembang seperti Ekuador menunjukkan bahwa implementasi sistem kepegawaian berbasis merit mengalami kesulitan. Pergeseran dari sistem kepegawaian yang sangat personal menjadi rasional dan obyektif berarti mengubah budaya masyarakat yang semula menganut sistem nilai askriptif menjadi sistem nilai yang berbasis prestasi (Mangeldorf dan Reeves, 1989). Perubahan sistem kepegawaian seperti ini membutuhkan dukungan politik untuk membebaskan birokrasi dari intervensi penguasa.

Dalam konteks Indonesia, netralitas birokrasi dari pengaruh politik telah dilembagakan melalui sejumlah aturan seperti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian),

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Peraturan Kepala BKN Nomor 10 Tahun 2005 tentang PNS yang menjadi Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dan Surat Edaran MENPAN Nomor SE/09.A/M.PAN/5/2005 yang mengatur netralitas PNS dalam pemilihan Kepala Daerah. Namun demikian, bukti empiris menunjukkan hasil-hasil yang berbeda. Studi yang dilakukan Setyowati (2009) menemukan bahwa proses rekrutmen PNS jauh dari netral. Intervensi berbagai pihak penyelenggara pemerintahan seringkali merusak upaya untuk mendapatkan calon pegawai yang kompeten dan memiliki integritas. Temuan tersebut menunjukkan bahwa makna netralitas baru dipahami sebatas domain politik praktis. Padahal proses pengelolaan pegawai juga betul-betul menempatkan prinsip netralitas atau tidak berpihak kepada siapapun sehingga upaya untuk mendapatkan dan mengembangkan pegawai jauh dari kepentingan personal maupun politis. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) telah membuka peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan kebijakan dan manajemen ASN dengan basis sistem merit. Dengan kata lain, pendekatan tradisional yang menempatkan PNS sebagai alat kelengkapan birokrasi telah diubah dengan pendekatan moderen yang menempatkan PNS sebagai kunci penting dalam proses pembangunan nasional. Oleh karenanya, pengembangan PNS di masa yang akan datang menurut UU ASN akan didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Secara normatif, UU ASN menawarkan prospek yang menjanjikan dalam pengelolaan ASN, namun praktik empirik seringkali dihadapkan pada berbagai kendala. Dalam konteks demikian, artikel ini menganalisis peluang dan tantangan dalam membangun birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas.

PEMBAHASAN

Artikel ini menggunakan pendekatan telaah pustaka dan analisis data sekunder untuk menganalisis prospek pengembangan ASN berbasis sistem merit. Telaah pustaka bersumber dari publikasi jurnal maupun buku referensi yang relevan dengan isu-isu pengelolaan pegawai berbasis merit. Sedangkan analisis data sekunder diperoleh dari sumber-sumber publikasi dari lembaga-lembaga yang menerbitkan data dan informasi terkait dengan pengembangan sumber daya aparatur pemerintahan. Data dianalisis secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran yang lengkap mengenai prospek membangun ASN yang sesuai dengan harapan UU ASN.

Peta Sumber Daya Aparatur

Menurut data yang diterbitkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN), hingga tahun 2012 jumlah PNS di Indonesia telah mencapai 4.467.982 orang. Pertumbuhan jumlah PNS ini mengalami lonjakan pada tahun 2009 hampir 10 persen. Sedangkan pada tahun-tahun berikutnya pertumbuhannya relatif stabil. Meskipun jumlah PNS terkesan besar tetapi sebenarnya proporsinya tidak lebih dari 2 (dua) persen dibandingkan jumlah penduduk Indonesia yang dilayani. Namun demikian, jumlah PNS yang kecil tersebut memberikan efek yang besar terhadap ekonomi. Pertama, setiap kali pemerintah mengambil kebijakan kenaikan gaji PNS akan diikuti dengan kenaikan harga barang-barang kebutuhan pokok. Di satu sisi, kebijakan ini berdampak positif terhadap perbaikan kesejahteraan pegawai. Tetapi di sisi lain, inflasi yang terjadi berdampak negatif terhadap melemahnya daya beli masyarakat. Kedua, belanja pegawai yang dialokasikan dalam APBD adalah jenis belanja yang terbesar daripada belanja lainnya. Misalnya, dalam APBN 2013 belanja pegawai mencapai Rp. 240 triliun. Sementara belanja barang hanya Rp. 190,6 triliun dan belanja modal sebesar Rp 187 triliun. Implikasinya, pengelolaan PNS yang tidak cermat akan sangat merugikan keuangan negara. Ditilik dari aspek gender, perkembangan jumlah PNS selama enam tahun terakhir (2007-

2012) menunjukkan akses yang seimbang. Meskipun jumlah PNS laki-laki cenderung lebih besar daripada PNS perempuan, perbedaan jumlah tersebut cenderung tidak lebih dari 8 (delapan) persen setiap tahunnya. Kondisi ini mencerminkan bahwa sektor pemerintahan memberikan peluang yang sama kepada setiap warga negara tanpa membedakan jenis kelamin untuk berkiprah sebagai PNS.

Tabel 1. Jenis Kelamin PNS

Tahun	Jenis kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
2007	2.292.555	1.774.646	4.067.201
2008	2.257.408	1.825.952	4.083.360
2009	2.455.269	2.068.936	4.524.205
2010	2.460.283	2.137.817	4.598.100
2011	2.403.178	2.167.640	4.570.818
2012	2.332.549	2.135.433	4.467.982

Sumber: Badan Kepegawaian Negara (www.bkn.go.id)

Ditinjau dari tingkat pendidikan, data menunjukkan bahwa perkembangan tingkat pendidikan PNS selama 2008-2012 mengalami perubahan yang positif. PNS dengan tingkat pendidikan sarjana/doktor mengalami peningkatan. Sebaliknya PNS yang berpendidikan tamat SD terus mengalami penurunan. Peningkatan level pendidikan yang dicapai oleh PNS merupakan modal manusia (*human capital*) yang sangat penting bagi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Tabel 2. PNS Menurut Pendidikan

Tingkat Pendidikan	2008	2009	2011	2012
Tamat SD	100.066	105.588	83.437	70.531
Tamat SLTP	128.154	144.235	123.834	108.348
Tamat SLTA	1.523.301	1.647.079	1.515.080	1.374.481
Diploma I, II/Akta I, II	714.274	765.102	768.043	677.992
Diploma III/Akta III/Sarjana Muda	342.580	406.917	430.672	423.299
Sarjana/Doktor	1.274.985	1.455.284	1.649.752	1.812.961

Sumber: Badan Kepegawaian Negara (www.bkn.go.id)

Proses Rekrutmen

Animo masyarakat untuk berkarier sebagai PNS setiap tahunnya selalu meningkat. Persepsi masyarakat bahwa PNS adalah profesi yang nyaman dan sejahtera menjadi daya tarik publik untuk berbondong-bondong mengikuti seleksi PNS. Di satu sisi, animo yang tinggi tersebut adalah bentuk kepercayaan publik terhadap sektor birokrasi pemerintahan. Tetapi di sisi lain, menjadi tantangan bagi pemerintah untuk menyeleksi dari ratusan bahkan ribuan pelamar untuk mendapatkan para kandidat PNS kapabel. Harapannya, dengan memilih kandidat yang kapabel maka akan memberikan kontribusi besar bagi pencapaian efektivitas birokrasi pemerintahan.

Namun demikian, seringkali dalam proses rekrutmen pihak pemerintah tidak serius untuk mendapatkan kandidat PNS yang kapabel. Studi yang dilakukan oleh Hangewa (2013) menemukan bahwa pemerintah daerah sering mengabaikan aspek kompetensi dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS. Praktik-praktik nepotisme dan kolusi justru masih terjadi dalam proses rekrutmen dan seleksi PNS terutama di daerah.

Ada beberapa faktor yang mendorong masih maraknya praktik kolusi dan nepotisme dalam rekrutmen PNS. Menurut peneliti *Indonesia Corruption Watch* (ICW) Rachman (2013), faktor yang utama adalah kepala daerah menjadikan rekrutmen PNS sebagai instrumen untuk mem-

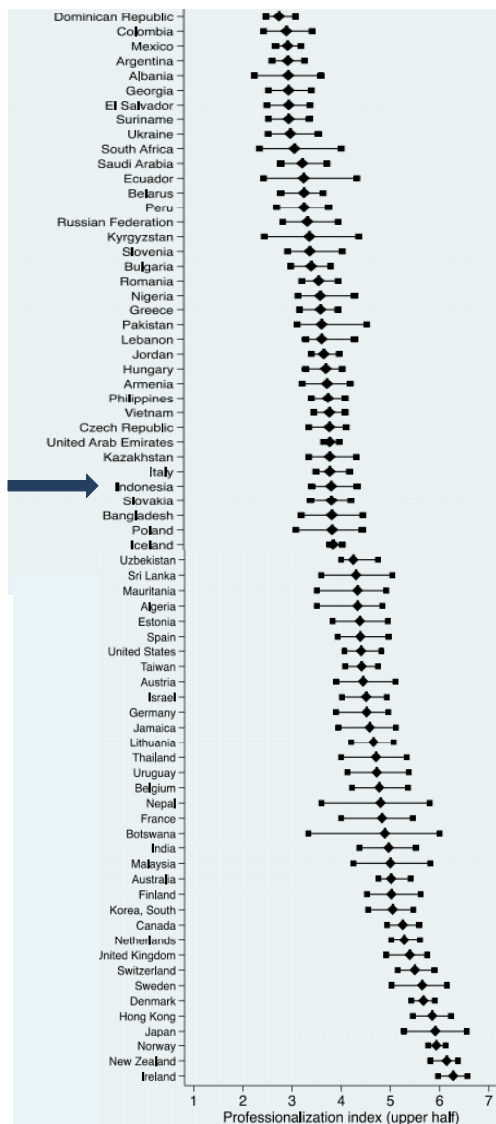
berikan balas jasa kepada para tim sukses dan pendukungnya. Praktik semacam ini tidak hanya dilakukan oleh kepala daerah, tetapi juga politisi lokal maupun nasional untuk berbalas budi kepada para tim suksesnya. Modusnya adalah dengan menitipkan kerabat dan teman kepada panitia seleksi calon PNS dalam proses rekrutmen.

Disamping faktor balas jasa politik, faktor lainnya adalah menjadikan proses rekrutmen PNS sebagai sumber dana ilegal yang cukup besar melalui praktik suap, pemerasan dan pungutan liar. Ironisnya, tidak mudah untuk menindak praktik-praktik tersebut karena banyak pihak-pihak yang diuntungkan baik pemberi maupun penerima suap. Meskipun terdapat beberapa media pengaduan terkait kecurangan seleksi calon PNS, namun penindakannya hanya bisa dilakukan apabila si pelaku terangkap tangan dan didukung dengan pengakuan dari salah satu pihak (Rachman, 2013).

Faktor yang terakhir adalah pasar kerja PNS sangat kompetitif. Ketersediaan formasi yang sangat terbatas tidak seimbang dengan jumlah pelamar calon PNS yang dapat mencapai 15 kali lipat dari kebutuhan formasi calon PNS yang tersedia (Rachman, 2013). Situasi ini dimanfaatkan oleh para pemburu rente untuk menjadikan rekrutmen PNS sebagai komoditas secara ilegal.

Dampak dari proses rekrutmen yang sarat dengan penyimpangan adalah rendahnya

profesionalisme birokrat. Studi yang dilakukan oleh Dahlstroem dkk (2011) menempatkan Indonesia sebagai klasifikasi negara dengan indeks profesionalisme birokrat terendah (*lower half*). Meskipun Indonesia bisa bersaing dengan Italia, Kazakhtan, dan Filipina, tetapi derajat profesionalisme birokrasi Indonesia kalah jauh dibandingkan negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Thailand (lihat Gambar 1).



Sumber: Dahlstroem (2011)

Masih rendahnya indeks profesionalisme menjadi cermin buruknya kualitas birokrasi di Indonesia. Ketika proses input tidak dilakukan sesuai prosedur yang sudah ditetapkan, maka

output pegawai yang dihasilkan adalah orang-orang yang tidak sesuai dengan kapabilitas yang dipersyaratkan. Akibatnya, para pegawai yang *entry point*-nya sudah mengalami penyimpangan, maka dampak lebih lanjutnya adalah profesionalismenya juga rendah.

Pengembangan Karier Dan Penghargaan

Meskipun dari aspek gender terlihat distribusi yang agak simetris diantara PNS perempuan dan laki-laki, kondisi ini tidak otomatis menunjukkan akses yang sama dalam pengembangan karier PNS perempuan vs PNS laki-laki. Studi yang dilakukan oleh Puji (2013) menemukan bahwa keterlibatan perempuan di sektor birokrasi pemerintah tidak setara dengan laki-laki baik dari segi kuantitas maupun peluang perempuan dalam mencapai jabatan-jabatan strategis. Meskipun PNS perempuan memiliki kapabilitas yang setara dengan PNS perempuan, mereka tetap saja memiliki peluang yang lebih kecil untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Fenomena ini menguatkan kesan bahwa keterlibatan perempuan dalam birokrasi hanya sekedar memenuhi kepentingan normatif.

Salah satu sebab PNS perempuan tidak memiliki peluang adalah masih kuatnya ketidakpercayaan internal birokrasi terhadap kemampuan dan keahlian yang dimiliki PNS perempuan. Keyakinan ini didukung dengan budaya patriarkhi yang menguatkan mindset bahwa perempuan tidak mampu melakukan urusan-urusan resmi dibandingkan laki-laki. Kaum perempuan pun masih dipersepsikan tidak mampu untuk melakukan terobosan-terobosan.

Ketimpangan akses PNS perempuan untuk meniti karier hingga puncak juga mencerminkan bahwa penghargaan terhadap prestasi dan kompetensi PNS perempuan juga masih rendah. Meskipun dari aspek penggajian tidak ada perbedaan antara PNS laki-laki dan perempuan, namun penghargaan terhadap karier yang dimiliki PNS perempuan seringkali terkendala oleh faktor struktur maupun dukungan seperti aturan promosi yang diskriminatif maupun urusan rumah tangga (Turner dan Hulme, 1997). Situasi ini yang kemudian sering dijumpai sebagai kendala utama bagi

PNS perempuan untuk berkembang di sektor publik.

Penilaian Kinerja

Untuk mendapatkan informasi mengenai kontribusi PNS terhadap proses penyelenggaraan diperlukan penilaian kinerja yang akurat dan obyektif. Sejak disahkannya UU ASN, penilaian kinerja dengan instrumen Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3) tidak lagi relevan. Hal ini dikarenakan DP3 dalam praktiknya sekedar memenuhi kebutuhan formalitas sehingga mengabaikan aspek substantif penilaian kinerja. Akibatnya, penerapan DP3 tidak efektif dan optimal dalam upaya mengembangkan sumberdaya PNS.

Sebagai pengganti DP3, pemerintah menyusun standar pengukuran penilaian kinerja yang lebih akurat dan substantif yaitu Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan perilaku kerja. Aspek-aspek yang dinilai dalam SKP mencakup kuantitas, kualitas, waktu dan atau biaya. Sedangkan perilaku kerja meliputi orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan.

Hadirnya SKP merupakan terobosan penting yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan pengembangan kinerja ASN. Standar pengukuran yang dikembangkan SKP mencerminkan aspek-aspek yang terukur dan akuntabel sehingga memudahkan penilaian kinerja ASN secara obyektif. Informasi hasil pengukuran berguna untuk pengembangan karier dan kinerja PNS di masa yang akan datang. Namun demikian, untuk pengukuran komponen perilaku kerja mungkin perlu ada alat evaluasi yang obyektif dan terukur. Hal ini dikarenakan aspek-aspek yang diukur dalam perilaku kerja cenderung kualitatif sehingga rentan terhadap penilaian yang bias dan sangat mirip dengan DP3.

Pendidikan dan Pelatihan

Strategi pengembangan sumberdaya manusia yang strategis adalah pendidikan dan latihan. Perkembangan dan dinamika sosial ekonomi dan ilmu pengetahuan teknologi menuntut setiap organisasi untuk terus menyesuaikan diri. Sumberdaya manusia

adalah faktor yang paling penting untuk terus menyesuaikan kapasitasnya terhadap perubahan tersebut. Demikian pula dengan organisasi pemerintah, PNS sebagai komponen penting dalam penyelenggaraan layanan publik perlu ditingkatkan kapasitas dan profesionalismenya. Salah satunya adalah melalui program pendidikan dan pelatihan.

Program pendidikan dan pelatihan jabatan bagi PNS harus mengacu pada kompetensi jabatan. Namun demikian, studi yang dilakukan oleh Helena (2009) menunjukkan bahwa diklat kepemimpinan tidak memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik. Meskipun peserta diklat pasca mengikuti diklat telah berupaya untuk menerapkan hasil-hasil diklat, namun demikian banyak faktor lainnya yang ikut mempengaruhi dampak diklat terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor pendukung efektivitas diklat antara lain ketersediaan alat pendukung, perlakuan pimpinan, kejelasan tugas pokok dan fungsi, dan latar belakang pendidikan.

Disamping itu, efektivitas diklat terhadap kinerja organisasi akan terlihat jika PNS yang telah mengikuti diklat difasilitasi pengembangan kariernya. Dengan cara demikian, PNS akan termotivasi untuk mengikuti diklat dan mengembangkan kariernya. Adanya korelasi yang positif antara diklat dan pengembangan karier, yang hubungannya perlu dijemput oleh peningkatan kinerja merupakan bagian dari dampak dan program diklat. Disamping kinerja, faktor lain yang dapat menghambat pengaruh diklat terhadap pengembangan karier adalah penetrasi politik. Studi Mashuri (2007) melaporkan bahwa politik balas budi yang praktikkan oleh kepala daerah seringkali mengabaikan kompetensi dan profesionalisme dalam pengangkatan pejabat. Kepala daerah dengan mudahnya melakukan pergantian pejabat setelah masa pilkada. Ironisnya, pengangkatan pejabat tertentu tidak memperhatikan persyaratan kompetensi dan syarat-syarat kepegawaian. Situasi ini jelas tidak kondusif untuk pola pengembangan pegawai berbasis merit.

Remunerasi

Riset yang dilakukan Islam (2012) memberikan gambaran yang menarik tentang hubungan kinerja dan remunerasi. Logika teoritik yang selama ini dipahami adalah ada kaitan positif antara kinerja dan remunerasi. Artinya, jika remunerasi dinaikkan, maka kinerja akan meningkat. Namun setelah diuji lebih lanjut, ternyata hubungan kedua variabel tersebut berpola *non-linear*. Implikasinya, pada derajat tertentu peningkatan kompensasi tidak lagi efektif untuk meningkatkan kinerja. Meskipun demikian, pada prinsipnya diperlukan kehati-hatian dalam mengelola remunerasi di sektor pelayanan publik.

Kasus yang dapat dijadikan ilustrasi untuk hubungan remunerasi dan kinerja ini adalah pemberian tunjangan sertifikasi guru. Tujuan dari pemberian tunjangan sertifikasi guru ini adalah untuk meningkatkan kinerja guru agar lebih profesional. Namun demikian, evaluasi yang dilakukan Kementerian Pendidikan Nasional pada 2011 menemukan bahwa setelah 5 (lima) tahun pelaksanaan tunjangan sertifikasi ternyata tidak memberikan dampak besar terhadap perubahan kultur sekolah yang lebih baik, kinerja guru dalam mengajar, dan peningkatan kemampuan siswa (<http://www.antaraneews.com/berita/276796/kemdiknas-laksanakan-penilaian-kinerja-guru-tahun-depan>).

Hasil evaluasi pemerintah terhadap dampak tunjangan sertifikasi guru berbeda dengan hasil riset yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Medan pada 2011. Dengan mengambil populasi seluruh guru SD, SMP dan SMA/SMK di Kota Medan yang telah lulus program sertifikasi, penelitian ini melaporkan bahwa tunjangan sertifikasi berpengaruh secara signifikan untuk peningkatan kinerja guru baik di level SD, SMP, dan SMA/SMK di Kota Medan (Tim Peneliti Balitbang Kota Medan: 2011).

Perbedaan hasil-hasil kajian mengenai program sertifikasi antara pemerintah dan lembaga penelitian lainnya menyarankan bahwa program remunerasi perlu dikelola secara hati-hati. Disatu sisi, program remunerasi dapat menjadi alat kebijakan untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi. Namun di sisi lain, jika

program remunerasi tidak dikelola dengan baik maka akan memberatkan anggaran negara.

Hal yang menarik dari isu remunerasi di bidang pendidikan adalah ditemukannya praktik-praktik kecurangan dalam bentuk manipulasi dalam proses sertifikasi. Salah satunya adalah penyusunan portofolio yang banyak tidak dilakukan. Disamping itu, banyak guru yang tidak melakukan syarat 24 jam mengajar. Ironisnya, banyak guru yang melimpahkan kewajibannya tersebut kepada guru honorer tetapi dalam laporannya menyebutkan bahwa yang mengajar adalah guru yang mendapatkan program sertifikasi (<http://edukasi.kompas.com/read/2011/10/25/08430064/Sertifikasi.Guru.Akan.Diperketat>). Fenomena ini menunjukkan bahwa upaya-upaya pengembangan kinerja sumberdaya manusia melalui program remunerasi belum mampu mempertimbangkan prinsip keadilan dan kewajiban. Implementasi di lapangan ternyata mengalami banyak penyimpangan dan tidak sesuai dengan tuntutan sistem merit.

PENUTUP

Pengembangan ASN berbasis sistem merit di masa yang akan datang menyimpan sejumlah peluang dan tantangan. Dengan adanya UU ASN telah memberikan fondasi hukum yang kuat bagi pengelolaan pegawai dengan dasar-dasar merit atau prestasi. Secara empiris, hal ini dapat dilihat dari akses lapangan kerja pegawai negeri sipil yang semakin setara dan tidak diskriminatif. Tingkat pendidikan pegawai juga menunjukkan kecenderungan positif. Hal ini menunjukkan modal sumberdaya pegawai mengalami peningkatan yang cukup baik untuk mendukung upaya perbaikan kualitas pelayanan publik di masa yang akan datang.

Sejumlah tantangan juga ditemukan pada saat implementasi pengembangan ASN berbasis merit. Praktik rekrutmen yang masih sarat dengan nepotisme dan kolusi, pengembangan karir dan penghargaan yang bias gender dan sarat muatan politis, dan remunerasi yang belum optimal menjadi agenda penting yang harus segera ditangani oleh

pemerintah. Untuk itu, upaya yang mendesak untuk dilakukan adalah pembentukan komisi independen yang akan berfungsi dalam seleksi dan rekrutmen pegawai serta komisi pengawas penyelenggaraan pemerintahan untuk menjamin proses pengembangan ASN dapat berlangsung sesuai dengan harapan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2014. Ketika DPR Membre dan Birokrasi Tidak Efisien, UU Kinerja Kian Mendesak. Diakses dari <http://akuntabilitas.jpip.or.id/artikelview-432-ketika-dpr-membre-dan-birokrasi-tidak-efisien-uu-kinerja-kian-mendesak.html>), pada 11 April 2014, 13.05 WIB
- Anonim. 2013. Statistik Indonesia 2013. Diakses dari <http://bps.go.id/> pada 5 April 2014, 09.15 WIB
- Anonim. 2011. Sertifikasi Guru Akan Diperketat. Diakses dari <http://edukasi.kompas.com/read/2011/10/25/08430064/Sertifikasi.Guru.Akan.Diperketat>, pada 18 April 2014, 11.20 WIB
- Anonim. 2011. Kemdiknas laksanakan penilaian kinerja guru tahun depan. Diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/276796/kemdiknas-laksanakan-penilaian-kinerja-guru-tahun-depan>, pada 18 April 2014, 11.45 WIB
- Puji, Astuti. *Peluang PNS Perempuan dalam Memperoleh Jabatan Struktural: Studi Kualitas Kesetaraan Gender di Pemerintah Kota Semarang*. Politika, Vol 3, No 2.
- Chen, G dan N.B. Siong. 2010. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. World Scientific Pub Co Inc.
- Dahlstroem, C, V. Lapuente, dan J. Teorell. 2011. *Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-National Dataset on the Structure and Behaviour of Public Administration*. QoG Working Paper Series 2011:6, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Hangewa, V. 2013. *Pengaruh Pola Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil Terhadap Efektivitas Organisasi (Suatu Studi pada Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Maluku Utara*. Jurnal Administrasi Publik, Jurusan Ilmu Administrasi Fisipol Unsrat. Diakses dari <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/.../2946>. Pada 11 April 2014, 13.45 WIB
- Helena AK, M. 2009. *Hubungan Pendidikan dan Pelatihan dengan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil di Bidang pelayanan Publik (Studi pada Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV Angkatan V Tahun 2008 di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang*. Tesis. Universitas Sumatera Utara.
- Islam, N. 2012. *Quality of civil administration and economic growth: a threshold analysis*. The Journal of Developing Areas 46.
- Mashuri. 2007. *Penetrasi Politik dalam Rekrutmen Elit Birokrasi*. Tesis. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Mangeldorf, K.R dan Reeves, T.Z. 1989. *Implementing the Merit System in Ecuador*. Public Personnel Management, Vol. 18 Issue 2.
- Rachman, S.J. 2013. *Rekrutmen Calon PNS Rawan Suap*. Diakses dari <http://www.indopos.co.id/2013/09/rekrutmen-calon-pns-rawan-suap.html>. Pada 11 April 2014, 13.20 WIB
- Setyowati, E. 2009. *Partisipasi Publik dan Transparansi dalam Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil*. Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol 3, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Tim Peneliti Balitbang Kota Medan. 2011. *Penelitian Mengenai Pemberian Tunjangan Profesi terhadap Kinerja Guru SD, SMP, SMU dan SMK di Kota Medan*. Laporan Hasil Penelitian, Badan Peneliiian dan Pengembangan Kota Medan.
- Turner, M dan D. Hulme, 1997. *Governance, Administration and Development, Making The State Work*. Macmillan Press Ltd, London.

EKSISTENSI KEBIJAKAN PENGISIAN JABATAN STRUKTURAL DALAM KERANGKA PENGEMBANGAN SDM APARATUR BERBASIS MERIT

EXISTENCE OF STRUCTURAL POSITION PLACEMENT IN ORDER TO DEVELOP APPARATUS HUMAN RESOURCE BASED IN MERIT SYSTEM

Tedi Sudrajat

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
Jl. H.R. Boenyamin No.708, Grendeng, Purwokerto 53122
e-mail : t_sudrajat@yahoo.com

(Diterima 22 April 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Era reformasi merupakan era transisi birokrasi, dari birokrasi tradisional menuju birokrasi modern. Perubahan paradigma birokrasi pemerintah menuntut perubahan kebijakan guna pengembangan SDM Aparatur berbasis merit. Salah satunya adalah sistem pengisian jabatan struktural. Keberadaan dari istilah jabatan struktural memang tidak dimunculkan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, namun eksistensinya tetap ada melalui pengisian jabatan administrasi dan jabatan pimpinan tinggi. Hal ini menarik ditelaah tatkala sistem kebijakan ini masih dalam proses mencari format yang ideal sehingga perlu untuk dikritisi dan diberikan masukan. Karenanya perlu sinkronisasi dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat menciptakan harmonisasi dalam sistem promosi yang selaras dengan tujuan diharapkan.

Kata kunci: jabatan struktural, jabatan administrasi, jabatan pimpinan tinggi

Abstract

The reformation era is transition era from traditional to modern bureaucracy. The changes of bureaucratic government paradigm demands policy changes in order to create a better system. One of it is the system of structural position filling system. The term of structural positions did not appear in the legislation of the civil State Apparatus Law, but it is still exist through the placement of administration position and high command position. This is interesting to be reviewed when the policy system is still in the process of searching for an ideal format therefore need to be criticized and given input. That is the reason that synchronizing the civil servants management to harmonize the civil servants career development through a promotional format aligned with the goals expected is needed.

Key word: structural position, administration position, high command position

PENDAHULUAN

Secara positif, tidak dapat dipungkiri bahwa reformasi birokrasi telah menciptakan geliat inovasi guna penyempurnaan sistem yang obyeknya adalah pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur berbasis merit. Namun disisi lain, geliat inovasi ini seakan mengesampingkan sistem lama yang sudah mengakar sehingga menimbulkan kebingungan cara pandang dalam hal istilah, metode, penerapan dan luaran yang diharapkan. Salah satu yang masih membingungkan adalah keberadaan dari istilah jabatan struktural dan model pengisiannya yang dihilangkan dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

Perlu dicermati bahwa, istilah jabatan struktural memang tidak dimunculkan namun secara teknis masih tetap ada dengan digantikan istilah lain yang (menurut penulis) substansinya sama yaitu jabatan administrasi dan jabatan pimpinan tinggi. Menurut Prasajo, UU ASN memindahkan istilah eselonisasi dengan kelas jabatan, beban kerja dan juga pencapaian kinerja. Istilah eselonisasi memang berkaitan dengan istilah jabatan struktural, namun istilah eselon hanya merujuk pada formasi dalam struktur organisasi (tingkatan jabatan struktural), sedangkan istilah jabatan struktural lebih mengedepankan pada kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi

negara. Sehingga dalam konteks hukum, istilah jabatan struktural lebih luas daripada eselonisasi. Secara normatif, penggunaan istilah jabatan struktural dapat dicermati kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS. Dalam konteks kekinian, istilah jabatan struktural dapat ditemukan juga dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Struktural yang Lowong secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah (SE Menpan tentang Pengisian Jabatan Struktural). Artikel ini tidak memperdebatkan tentang istilah, namun sekedar menggaris bawahi bahwa istilah jabatan struktural masih tetap ada. Terlebih yang menjadi obyek tulisan ini adalah proses pengisian jabatan dalam rangka pengembangan SDM aparatur berbasis merit, baik untuk pengisian jabatan administrasi maupun jabatan pimpinan tinggi menurut UU ASN.

Paradigma lama mencermati pengangkatan dalam jabatan struktural merupakan bagian dari manajemen PNS yang erat kaitannya dengan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Implikasi dari jenjang kepangkatan adalah pegawai yang lebih rendah pangkatnya seharusnya tidak dapat membawahi langsung pegawai yang pangkatnya lebih tinggi guna menjamin kualitas dan objektivitas. Hal inilah yang mengantarkan karier kepegawaian yang cenderung memprioritaskan pada faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Pada dasarnya, pengisian jabatan struktural diharapkan dapat menunjang motivasi dan profesionalisme dalam bekerja. Namun realitasnya, proses yang dilakukan secara tertutup dan internal ini menimbulkan permasalahan berupa:

1. Pengisian jabatan pimpinan/jabatan struktural cenderung berorientasi pada pembinaan karier PNS secara berjenjang dalam instansi dan kurang menekankan pada aspek prestasi kerja dan kompetensi. Hal ini menimbulkan implikasi negatif berupa lemahnya kompetisi, kurangnya motivasi

dan birokrasi yang tidak efisien (Lewis dan Gilman, 2005)

2. Sistem penilaian dalam pengisian jabatan struktural belum sepenuhnya berbasis pada sistem merit. Proses penilaian yang diserahkan kepada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) kerap kali tidak didasarkan pada alat ukur yang distandarisasi sehingga penilaiannya menjadi subyektif dan sarat intervensi;
3. Pejabat yang diberikan kewenangan untuk menetapkan pejabat struktural merupakan jabatan politis seperti halnya Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota yang notabene sebagai pejabat pembina kepegawaian. Kewenangan yang diberikan kepada jabatan politis tersebut menimbulkan permasalahan netralitas dari pejabat struktural yang diangkat. Banyak dari pejabat struktural didasarkan pada kepentingan politik praktis daripada prestasi kerjanya.

Keberadaan proses pengisian yang bersifat tertutup dan internal ternyata memberikan dampak terhadap kualitas dari birokrasi di Indonesia yang berpotensi KKN. Karena itulah, upaya yang dilakukan guna melakukan perubahan pembinaan karier PNS adalah dengan menciptakan mekanisme baru dalam pengisian jabatan struktural. Upaya ini menciptakan konsep baru dalam pengisian jabatan yang berorientasi pada akuntabilitas dan berbasis merit. Dalam perkembangannya, pengisian jabatan mengalami serangkaian perubahan nama dan metode. Pengisian dalam jabatan struktural melalui pencalonan terbuka pernah dilakukan di Departemen Keuangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 75/PMK.01/2008 tentang Pengangkatan Dalam Jabatan Struktural melalui Pencalonan Terbuka di Lingkungan Departemen Keuangan. Adapun di Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) serta Lembaga Administrasi Negara (LAN) juga pernah melakukan promosi terbuka, terutama untuk Eselon I. Promosi jabatan dilakukan pula untuk memilih kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan kepala LAN. Bupati Jembrana, Bali Prof. I Gede Winasa dan Walikota Samarinda Syaharie Ja'ang menerapkan promosi jabatan

eselon II, III dan IV secara terbuka. Namun perkembangan yang paling menarik tatkala Gubernur DKI Joko Widodo menggunakan istilah "Lelang Jabatan" terhadap seleksi terbuka bagi Camat dan Lurah menurut Shendikasari (2013), istilah lelang bukanlah istilah yang tepat, karena dalam manajemen PNS lebih merujuk pada istilah promosi. Untuk meluruskan istilah tersebut terdapat rujukan dalam SE Menpan Pengisian Jabatan Struktural, karena dalam perkembangan terbaru, terdapat istilah Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang didasarkan pada UU ASN.

Mencermati hal diatas, maka pengisian jabatan yang sebelumnya bersifat tertutup dan internal berubah menjadi terbuka dan transparan. Hal inilah yang menjadi menarik untuk ditelaah dikarenakan:

1. Sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, kebijakan manajemen Kepegawaian diarahkan untuk menjamin tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasilguna sesuai amanat Undang-Undang ASN. Kebijakan manajemen PNS tersebut selanjutnya diselenggarakan sesuai Rencana Strategis (Renstra) BKN 2010-2014 yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, serta program dan kegiatan dari BKN dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi. Visi Komitmen BKN dituangkan dalam visi BKN dalam Renstra 2010-2014, yaitu PNS yang Profesional, Netral, dan Sejahtera Tahun 2025. Penentuan visi tersebut didasarkan pada landasan yuridis dan lingkungan strategis dan arah kebijakan pembangunan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, keberadaan PNS yang Profesional, Netral dan Sejahtera, menjadi perhatian utama BKN dalam upaya perwujudannya melalui pembangunan sistem manajemen kepegawaian berjangka panjang (tahun 2010-2025). Adapun salah satu sistem dalam manajemen yang menjadi fokus utama guna pencapaian visi BKN adalah perubahan pembinaan PNS melalui sistem karier dan prestasi kerja.

2. Dalam rangka reformasi birokrasi, diperlukan perubahan penataan sistem manajemen SDM Aparatur sebagaimana termaktub dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 (Perpres *Grand Design* RB) dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 (Permenpan *Road Map* RB). Pemerintah secara tegas menjelaskan bahwa misi reformasi birokrasi adalah membentuk/ menyempurnakan peraturan perUndang-Undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Adapun area perubahan yang menjadi fokus dalam misi reformasi birokrasi adalah perubahan manajemen pemerintahan. Fokus area perubahan mengindikasikan bahwa selama ini terdapat permasalahan substansial dalam pengaturan sistem manajemen berupa pembinaan PNS di Indonesia, karena itulah diperlukan evaluasi. Selain dari itu, lemahnya pembinaan PNS menimbulkan implikasi rendahnya tingkat kompetisi dan munculnya respon negatif masyarakat terhadap kinerja dari PNS di Indonesia. Karena itulah kebijakan pengisian jabatan struktural menjadi sangat strategis untuk ditelaah.

Mendasarkan perkembangan hukum kepegawaian yang dinamis di era reformasi ini, maka sudah sepatutnya UU ASN diberikan apresiasi atas substansi dan luaran yang diharapkan melalui kritik dan masukan yang membangun. Oleh karena itu artikel dimaksudkan untuk menalisis arah kebijakan pengisian jabatan struktural dalam mengintegrasikan urgensi yang terkandung pada materi muatannya, agar selaras dengan Rencana Jangka Panjang Reformasi Birokrasi di Indonesia.

PEMBAHASAN

Titik taut pentingnya topik tentang kebijakan pengisian jabatan struktural dalam rangka pengembangan SDM aparatur berbasis

merit untuk dielaborasi lebih dalam adalah pertama, kebijakan ini masih dalam kerangka umum, belum terperinci dan dimungkinkan menimbulkan multiinterpretasi; kedua, sistem pengisian jabatan struktural masih dalam proses mencari format yang ideal sehingga perlu untuk dikritisi dan diberikan masukan; ketiga, perlu adanya sinkronisasi dalam manajemen PNS yang lama dengan yang akan diterapkan sehingga menciptakan harmonisasi dalam sistem pembinaan karier PNS melalui format promosi yang selaras dengan tujuan dikeluarkannya UU-ASN. Adapun tujuan yang diharapkan adalah:

1. Konstruksi kebijakan pengisian jabatan struktural dalam kerangka UU ASN;
2. Identifikasi celah permasalahan dan memberikan solusi terhadap penerapan pengisian jabatan struktural dalam rangka pengembangan SDM aparatur berbasis merit berdasarkan UU ASN.

Tujuan negara merupakan suatu cita-cita masyarakat yang tertulis dalam konstitusi. Untuk mencapai serta menegaskan tujuan tersebut, maka negara memerlukan adanya sarana-prasana yang mendukung, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak dapat melakukannya sendiri (Muchsan, 1982). Dalam kaitan ini, tujuan negara dapat tercapai apabila adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia yang diwujudkan dalam masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi. Upaya yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan negara yaitu dengan peningkatan kualitas manusia dan masyarakat secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan sosial.

Konsep ini didasari oleh pendapat Utrecht yang menyatakan bahwa negara merupakan badan hukum yang terdiri dari persekutuan orang (*Gemeenschaap Van Merten*) yang ada karena perkembangan faktor-faktor sosial dan politik dalam sejarah. Dalam kaitan ini, negara sebagai organisasi kekuasaan merupakan suatu badan yang berstatus hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban (subyek hukum). Negara akan mencapai tujuannya

dengan menggunakan status badan hukum tersebut beserta hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban dilaksanakan oleh aparatur negara yang didistribusikan kepada jabatan-jabatan negara. Aparatur yang melaksanakan jabatan negara disebut subyek hukum adalah PNS.

Guna merealisasikan tujuan negara, maka upaya sistematis yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan menerapkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam hal ini, yang dimaksud dengan *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* yang disebut *governance* (pemerintahan, pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut "*good governance*" (tata pemerintahan yang baik). *World Bank* mendefinisikan *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*" Sementara UNDP (*United Nation Development Program*) mendefinisikannya sebagai "*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*". Berdasarkan definisi tersebut, Soedarmayanti (2003) mengklasifikasikan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu:

1. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decisions making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty dan quality to live*;
2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk formulasi kebijaksanaan;
3. *Administrative governance* adalah implementasi proses kebijaksanaan.

Ketiga elemen di atas merupakan suatu proses kegiatan yang saling melengkapi. Namun menurut konsep Weber, model birokrasi hanyalah merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan negara yang hanya masuk dalam ranah *administrative governance*. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (*each individual civil servant is a cog in the machine with no personalities interest*). Dalam kaitan ini, maka setiap pejabat

pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Pemikiran seperti ini menurut Thoha (2008) menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu.

Cita-cita utama dari sistem birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Max Weber berpendapat bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat tipe ideal dari birokrasi. Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita untuk membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya. Menurutnya bahwa proses semacam ini bukanlah menunjukkan objektivitas dari esensi birokrasi, dan bukan pula mampu menghasilkan sesuatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan. Akan tetapi suatu tipe ideal tersebut merupakan sebuah konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi waktu dan tempat tertentu. Dalam hal ini, tipe ideal birokrasi akan digunakan untuk menjelaskan bahwa birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep ideal birokrasi weberian.

Menurut Thoha (2008), birokrasi weberian diartikan sebagai fungsi sebuah biro yang merupakan jawaban rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Hal tersebut merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menerapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik. Model birokrasi weberian merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (*each individual civil servant is a cog in the machine with no personalities interest*). Dalam kaitan ini, maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang

tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak, sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Netralitas birokrasi diartikan bukan dalam hal lebih condong mau menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu, sementara kepada kekuatan politik lainnya yang sekarang memerintah tidak mau. Akan tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan.

Berdasarkan hal diatas, maka konsepsi birokrasi modern telah melandasi pola administrasi di sektor publik dan pola tersebut memberikan kekuasaannya kepada otoritas hukum sehingga dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara rasional. Sistem inilah yang didalam lapangan instansi pemerintahan disebut dengan sistem administrasi kepegawaian. Administrasi kepegawaian merupakan manajemen sumber daya manusia yang berstatus PNS, yang membelajarkan tentang kebijaksanaan, sasaran dan proses pembinaannya (Tayibnapis: 1994). Ruang lingkup administrasi kepegawaian diantaranya adalah penerimaan, penempatan, pengembangan dan pemberhentian tenaga kerja dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi sesuai tujuan yang telah ditetapkan (Satoto:2004). Hubungan antara proses dan tujuan pembinaan bagi PNS ditetapkan dalam bentuk aturan/hukum.

Mengacu pada konsepsi diatas, maka perubahan paradigma dalam administrasi kepegawaian dapat dijadikan sebagai tuntutan sekaligus harapan akan reformasi menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia. Karena itulah, yang diperlukan kali pertama adalah adanya pembaharuan dalam hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara (HAN). Menurut Saragih (2008), pertanyaan yang kemudian muncul adalah, kenapa HAN begitu besar peranannya dalam dalam reformasi birokrasi dan penyelenggaraan *good governance*? Peranan yang besar tersebut muncul karena dengan adanya HAN, maka penyelenggaraan negara dan pemerintahan akan berjalan baik. Hal ini didasarkan pada

konsepsi HAN sebagai sarana pengendalian atas kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dari pejabat tata usaha negara (TUN) dan merupakan salah satu sumber legalitas bagi mereka.

Dalam konteks HAN, keberadaan profesi PNS sebagai bagian dari ASN dikonstruksikan untuk memiliki dan melaksanakan kewenangan melalui media yang dinamakan jabatan. Konsep jabatan inilah yang terkandung dalam UU ASN yang dimaksudkan untuk menciptakan kesebandingan antara hak dan kewajiban bagi profesi PNS melalui penataan manajemen ASN. Salah satu isu sentral dalam manajemen ASN adalah menempatkan profil pegawai berdasarkan kecakapan, kemampuan atau keahlian tertentu yang sesuai dengan tingkatan jabatannya. Pernyataan di atas menurut Sri Hartini, dkk (2008) memberikan gambaran bahwa pola karier dalam sistem pembinaan PNS didasarkan sistem manajemen kepegawaian yang meliputi kegiatan-kegiatan:

1. Pengadaan dan seleksi tenaga kerja/ pegawai, yang diketahui dari rangkaian kegiatan tentang pengadaan, seleksi, dan pengangkatan melalui ujian calon pelamar menjadi pegawai;
2. Penempatan dan penunjukan, diketahui melalui rangkaian ditempatkannya calon pegawai pada jabatan atau fungsi tertentu yang telah ditetapkan;
3. Pengembangan, yang diketahui dari segenap proses latihan (*training*) baik sebelum atau sesudah menduduki jabatan dikaitkan promosi pegawai;
4. Pemberhentian, yang diketahui melalui proses diberhentikannya tenaga kerja/ pegawai, baik sebelum masanya maupun sudah saatnya (pensiun)

Manajemen kepegawaian adalah perpaduan kata manajemen dan kepegawaian, oleh karenanya untuk mendefinisikan perlu diartikan masing-masing. Siagian (1996) mengemukakan bahwa manajemen adalah "kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain. Adapun pada umumnya yang dimaksud dengan kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak, dan

pembinaan pegawai. Dalam kaitan ini, tulisan ini lebih fokuskan pada pengisian jabatan. Definisi jabatan menurut Wursanto (1991) adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai dalam susunan suatu organisasi." Jabatan berkaitan dengan serangkaian pekerjaan yang akan dilakukan dan persyaratan yang diperlukan untuk melakukan tugas dan kondisi lingkungan di mana pekerjaan tersebut dilakukan. Didalam jabatan terkandung tugas-tugas (*duties*), tanggungjawab (*responsibility*), kemampuan manusia (*human ability*), dan standar unjuk kerja (*performance standard*).

Artikel ini didasarkan pada pendekatan normatif yang difokuskan pada inventarisasi hukum dan sinkronisasi hukum, baik secara vertikal maupun horizontal melalui penekanan proses berpikir silogisme secara deskriptif analitis. Untuk memecahkan masalah, digunakan pendekatan perUndang-Undang (*statute approach*), pendekatan analisis (*analytical approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Analisis normatif kualitatif dimaksudkan untuk menelaah tentang kebijakan pengisian jabatan struktural yang selaras dengan norma hukum, teori hukum dan doktrin hukum. Untuk menemukan makna hukumnya digunakan interpretasi secara gramatikal dan sistematis.

Konstruksi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Bagi Pegawai Negeri Sipil dalam Kerangka Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

Hakikatnya, manusia mempunyai berbagai kebutuhan yang merupakan pemacu bagi dirinya untuk memenuhi kebutuhannya, seperti bekerja untuk memperoleh uang bagi pemenuhan kebutuhan. Pada masyarakat yang hidupnya masih terbelakang, kebutuhan dipenuhi dari alam sekitarnya, sedangkan pada masyarakat yang maju telah terdapat diferensiasi tugas, pemenuhan dilakukan dengan membuat barang atau jasa. Pemberdayaan menurut Handoko dan Tjipotono (1996) adalah upaya memberikan otonomi, wewenang dan kepercayaan kepada setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat

merampungkan tugasnya sebaik mungkin.

Saat ini, pemberdayaan mutu sumber daya manusia yang strategis terhadap peningkatan keterampilan, motivasi, pengembangan dan manajemen sumber daya manusia merupakan syarat utama dalam era globalisasi agar mampu bersaing dan mandiri. Sejalan dengan itu menurut Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara (2003), visi dalam konteks pembangunan sumber daya manusia pemerintah di masa yang akan datang adalah mempersiapkan PNS yang profesional, mampu bersaing, dan mengantisipasi perkembangan dunia yang pesat di berbagai aspek kehidupan sehingga mampu meningkatkan mutu pelayanan serta kinerja yang tinggi. Visi ini menjadi hal yang sentral untuk dibicarakan karena sejalan dengan UU ASN, RPJPN 2005-2025, Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, RPJMN 2010-2014, Renstra BKN 2010-2014 dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014. Keseluruhan kebijakan tersebut menjadi acuan yang komprehensif guna menciptakan profil ideal bagi PNS dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Dalam paradigma hukum kepegawaian, upaya strategis yang dapat dilakukan untuk merealisasikan dan mensinergikan kebijakan kepegawaian adalah dengan melakukan pengisian jabatan struktural secara tepat melalui prinsip *"the right man on the right place"*. Sebagai sebuah sistem, pengisian dalam jabatan struktural merupakan bagian dari manajemen PNS, khususnya yang berkaitan dengan promosi. Apabila dicermati Undang-Undang ASN, keberadaan pengisian jabatan struktural (dapat) menggunakan sistem tertutup maupun terbuka. Pasal 72 ayat (3) UU ASN menyatakan bahwa Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah. Makna dari pasal tersebut adalah jabatan struktural dalam konteks pengisian jabatan administrasi tidak mewajibkan penggunaan metode terbuka, dengan tafsiran bahwa pengisiannya menggunakan sistem tertutup dan internal, sepanjang didasarkan pada perbandingan objektif antara kompetensi,

kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan.

Rumusan ketentuan ini dapat saja ditafsirkan bahwa metode yang digunakan adalah bottom up dan berjenjang dan hanya diisi oleh SDM aparatur dilingkungan kerjanya saja. Sebenarnya apabila ditelaah lebih lanjut, metode ini tidak sejalan dengan SE Menpan tentang Pengisian Jabatan Struktural.

Untuk pengisian jabatan struktural dalam konteks jabatan pimpinan tinggi telah dirumuskan secara tegas dalam UU-ASN bahwa pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif. Metode terbuka dan kompetitif dimaksudkan untuk mendapatkan profil pimpinan yang dapat memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada instansi pemerintah melalui:

1. Kepeloporan dalam bidang:
 - a. Keahlian profesional;
 - b. Analisis dan rekomendasi kebijakan; dan
 - c. Kepemimpinan manajemen.
2. Pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan
3. Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.

Mencermati arti penting keberadaan jabatan pimpinan tinggi, maka UU ASN memberikan keleluasaan bagi PNS dan non-PNS untuk dapat menduduki jabatan tersebut sepanjang memenuhi syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan. Proses ini diawali dengan membentuk panitia seleksi instansi pemerintah melalui koordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Adapun unsur panitia seleksi meliputi unsur internal maupun eksternal dari instansi pemerintah yang bersangkutan. Panitia seleksi kemudian melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian

(*assesment center*) atau metode penilaian lainnya. Selain dari itu, dalam rumusan Undang-Undang ASN, pengisian jabatan pimpinan tinggi dapat pula dilakukan oleh instansi pemerintah yang telah menerapkan sistem merit dalam pembinaan pegawai ASN dengan persetujuan KASN.

Kritik dan Solusi

Perlu dicermati bahwa beragam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah bukanlah sesuatu yang bersifat otonom, namun didasarkan pada permasalahan sebelumnya dan menggunakan metode yang tepat. Hal inilah yang kemudian menjadi tantangan dan harapan bagi pemerintah, salah satunya dengan cara menelaah kembali substansi kebijakan pengisian jabatan struktural. Guna menyempurnakan kebijakan yang ada, Tayibnapis (1994) menjelaskan bahwa diperlukan peranan administrasi kepegawaian guna menyediakan tenaga-tenaga yang dibutuhkan pada setiap tingkatan jabatan dalam organisasi, yang secara umum meliputi:

1. Aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat perlu ditingkatkan pengabdian dan kesetiaannya kepada cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
2. Pembangunan aparatur pemerintah diarahkan untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pemerintahan dan pembangunan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara. Dalam hubungan ini kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Untuk itu perlu ditingkatkan mutu, kemampuan dan kesejahteraan manusianya, organisasi dan tata kerja termasuk koordinasi serta penyediaan sarana dan prasarana.
3. Pembinaan, penyempurnaan dan pendayagunaan aparatur pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah perlu dilakukan secara terus menerus sehingga dapat meningkatkan kemampuan, pengabdian, disiplin dan keteladanannya.

Mencermati ketiga unsur diatas, maka dalam rangka penyediaan tenaga dan menentukan profil pimpinan yang ideal, diperlukan 3 (tiga) hal penting yang dapat menjadi pertimbangan dalam pengangkatan calon pejabat, yaitu kemampuan, kemauan, dan etika moral, yaitu:

1. Kemampuan adalah pengetahuan, pengalaman, dan keterampilan yang dimiliki oleh seorang individu untuk melakukan kegiatan atau tugas-tugas tertentu sesuai dengan program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama;
2. Kemauan berhubungan dengan keyakinan, komitmen, dan motivasi untuk menyelesaikan tugas atau program yang telah ditentukan;
3. Etika moral adalah berhubungan dengan nilai-nilai luhur yang berkaitan dengan kejujuran, ketaatan, kedisiplinan, tanggung jawab, dan menjunjung tinggi norma-norma yang berlaku. (Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara: 2003)

Keseluruhan unsur haruslah dapat diterapkan dan dilaksanakan secara terpadu, karena tanpa menunjukkan kemampuan berarti orang tidak punya kemauan. Tanpa kemauan berarti orang tidak akan menghasilkan apapun, kemudian kemampuan dan kemauan harus ditunjang dengan etika moral yang tinggi, sehingga output pekerjaan tidak berdampak negatif. Sejalan dengan adanya kebijakan tersebut, maka pembinaan PNS diarahkan untuk dapat mewujudkan PNS yang profesional, memiliki wawasan luas, memiliki kemampuan, dan kapabilitas dengan kualitas tinggi yang setara dan seimbang baik di pusat maupun di daerah. Upaya pengembangan PNS pusat dan daerah sebagaimana tersebut diatas dapat diwujudkan dengan melaksanakan pembinaan berdasarkan norma, standar dan prosedur operasional yang berlaku secara nasional. Kesalahan pembinaan dalam tahap pengisian jabatan struktural akan menimbulkan hambatan terhadap penyelenggaraan organisasi, misalnya: tidak tercapainya sasaran organisasi, tidak adanya suasana kerja yang harmonis, hubungan kerja yang selalu tegang antara pemimpin dengan bawahan, cara kerja yang tidak efisien dan efektif,

dan berbagai penyimpangan prosedur kerja. Oleh karena itu dalam rangka pengelolaan suatu organisasi, tahap pengisian jabatan merupakan satu diantara langkah-langkah kritis di dalam keseluruhan proses pengelolaan sumber daya manusia. Sebenarnya, pengembangan sumber daya manusia diujukan untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berbudi luhur, tangguh, cerdas dan terampil, mandiri dan memiliki rasa kesetiakawanan, bekerja keras, produktif, kreatif dan inovatif, berdisiplin dan berorientasi ke masa depan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik.

Mencermati arti penting keberadaan profil pimpinan dalam jabatan struktural, maka penulis melakukan telaah materi muatan Undang-Undang ASN guna mengintegrasikan permasalahan yang mungkin akan timbul terkait dengan pengisian jabatan struktural, meliputi:

1. Kelembagaan

- a. Salah satu kewenangan KASN sebagaimana termaktub dalam Pasal 32 ayat 1 (a) adalah mengawasi setiap tahapan proses pengisian JPT mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi. Jabatan pimpinan tinggi yang dimaksud dapat berupa jabatan utama, madya dan pratama, baik dipusat maupun daerah. Adapun jumlah anggota KASN adalah 7 (tujuh) orang dibantu oleh asisten dan Pejabat Fungsional keahlian yang dibutuhkan serta sekretariat. Secara kuantitatif, jumlah SDM dalam KASN jika dibandingkan dengan luas cakupan kerja serta kewenangan yang melekat sebagaimana termaktub dalam Pasal 32 akan mencerminkan ketidak-efektifan dalam pelaksanaan kerjanya. Pesimisme ini akan semakin nyata tatkala sistem informasi kepegawaian kurang terintegrasi dengan baik. Kritik ini akan terjawab tatkala KASN tidak hanya bekerja secara terpusat, namun tersebar didaerah dengan melibatkan

seluruh elemen masyarakat, kerjasama dengan elemen Perguruan Tinggi dan berkoordinasi dengan Ombudsman. Adapun sarana kontrol dapat menggunakan sistem informasi terpadu (*on line*) dan adanya *whistle blowing system*;

- b. Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang ASN menyatakan bahwa Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah. Adapun Pasal 77 ayat (1) menyatakan bahwa penilaian kinerja PNS berada di bawah kewenangan Pejabat yang Berwenang pada Instansi Pemerintah masing-masing. Pasal 77 ayat (2), penilaian kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PNS. Pasal ini jelas ditafsirkan bahwa prosesnya bersifat internal, dan dimungkinkan tertutup. Dengan menggunakan pola lama, dampaknya akan dikhawatirkan menimbulkan distrust bagi pengguna layanan terhadap profil pejabat yang diangkat. Guna mengantisipasi hal ini diperlukan sistem penilaian yang disebutkan dalam Pasal 76 yaitu objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Cara yang paling realistis adalah disempurnakan *Standar Operasional Prosedur (SOP)* dan penerapan *citizens charter* (Dwiyanto: 2001). Hal ini perlu dilakukan karena banyak manfaat yang akan dirasakan baik bagi birokrasi, pengguna layanan, maupun *stakeholders* pelayanan lainnya, apabila *citizens charter* diterapkan. Adapun manfaat tersebut berupa:
 - 1) Dapat memberikan kepastian pelayanan;
 - 2) Untuk memberikan informasi hak dan kewajiban dari pengguna, penyedia dan stakeholders lainnya dalam proses pelayanan publik;

- 3) Untuk mempermudah warga pengguna layanan dan *stakeholder* lainnya mengontrol praktik pelayanan publik;.
 - 4) Membantu mengenalkan pada pihak birokrasi pemerintah sebagai penyedia layanan dalam mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan melalui kegiatan survei pengguna layanan.
- c. Pasal 108-120 UU ASN memberikan metode baru yang mengadopsi perkembangan kekinian, yaitu pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif. Ini adalah kebijakan yang patut diapresiasi dengan mensinergikan Undang-Undang dengan aturan pelaksanaannya, guna menyempurnakan sistem, baik dari aspek sarana-prasana, anggaran maupun mekanisme, serta mengkomodir nilai-nilai kearifan lokal.

2. Implementasi

- a. Metode pengisian jabatan struktural dalam format jabatan administrasi tidak mempersyaratkan penggunaan metode terbuka dan kompetitif, sehingga dapat ditafsirkan hanya menggunakan metode tertutup. Hal ini tidak sejalan dengan tuntutan reformasi birokrasi dan SE Menpan Pengisian Jabatan Struktural, karena seharusnya yang harus dilakukan adalah memperkuat mekanisme pengisian jabatan administrasi yang setara dengan eselon III dan IV melalui prosedur yang didasarkan sistem merit. Indiahono (2011) menjelaskan bahwa yang diharapkan adalah terciptanya budaya unggul birokrasi yang menciptakan kader birokrasi yang siap mengawal reformasi birokrasi secara lebih baik, lebih inovatif dan berani mengambil perubahan baru. Selain itu diperlukan pula metode baru yang menginterasikan sistem terbuka dan tertutup dalam pengisian jabatan, tanpa harus menghilangkan sistem pengembangan karier bagi PNS dilingkungan kerjanya;

- b. Pada dasarnya, dalam pengisian JPT dapat diikuti oleh unsur PNS maupun Non-PNS. Namun rumusan UU ASN menegaskan bahwa unsur penilaiannya didasarkan pada syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (*assessment center*) atau metode penilaian lainnya. Rumusan tersebut jelas diskriminatif karena syarat penilaian yang dimaksud hanya dapat dipenuhi oleh PNS, dan tidak dapat dipenuhi oleh unsur Non-PNS. Karena itu diperlukan kejelasan dalam Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksana UU ASN, sehingga menciptakan kepastian dan keadilan bagi berbagai pihak yang bermaksud mengisi jabatan tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan

Perubahan sistem dalam birokrasi merupakan tuntutan reformasi. Hal ini mengindikasikan bahwa proses birokratisasi pada masa orde baru banyak menerapkan praktik-praktik buruk, sehingga menimbulkan pantangan dan tantangan terhadap birokratisasi. Dalam kaitan ini, UU ASN merupakan produk hukum yang memiliki nuansa pembentukan yang dipengaruhi oleh kepentingan untuk merubah paradigma hukum kepegawaian ke arah yang lebih baik. Hal ini berarti bahwa baik buruknya birokrasi sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya, alasan yang mendasarinya adalah aspek dinamisasi dalam birokrasi memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Karena itulah peran pemerintah, swasta dan masyarakat seharusnya terintegrasi dalam kepentingan dan komitmen untuk mengatasi masalah-masalah birokrasi. Alasan sederhananya adalah, dalam konsep *governance* lebih mengedepankan tindakan bersama (*collective action*). Adapun keinginan pemerintah untuk memonopoli proses

kebijakan serta melaksanakan berlakunya kebijakan akan ditinggalkan dan kemudian diarahkan kepada proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Hal inilah yang perlu dicermati dalam UU ASN yang mengarahkan birokrasi dalam ranah netral. Kebijakan ini turut menciptakan peran bagi masing-masing *stakeholder* untuk dapat saling menopang dalam memperkuat sistem pengembangan SDM aparatur berbasis merit melalui pengisian jabatan secara terbuka dan kompetitif. Perlu digarisbawahi bahwa mendapatkan profil pimpinan yang kuat dan dapat dipercaya adalah modal penting bagi birokrasi untuk melangkah menciptakan tata kelola pemerintah yang baik. Akses pencapaian pelayanan publik yang baik diawali dengan melakukan pengisian jabatan yang sesuai dengan kebutuhan melalui prinsip *"the right man on the right place"*;

Saran

Dalam rangka memperkuat kebijakan pengisian jabatan struktural, perlu dilakukan inovasi berupa pertama, menata ulang kelembagaan dengan prinsip rasional dan realistis (sesuai kebutuhan) serta perangkat kelembagaan yang lebih efektif-efisien; kedua, perlunya penguatan dari aspek perencanaan dan pengembangan kualitas penyelenggaraan dan pengisian jabatan; ketiga, transparansi dalam proses pengisian jabatan sehingga dapat sensitif akan perubahan dan tuntutan masyarakat; keempat, diperlukan pengembangan sistem pembinaan SDM aparatur pemerintah yang sesuai pola karier nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Handoko dan Tjiptono. Edisi XI Bulan November 1996. *"Kepemimpinan Transformasional dan Pemberdayaan"* Yogyakarta: Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada
- Hartini, Sri, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Humas Menpan-RB. 08 Januari 2014. *"PP Pelaksana UU ASN Jangan Model*

- Lama"*, <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2159-pp-pelaksana-UU-ASN-jangan-model-lama>. diakses tanggal 17 April 2014, 09.00 WIB
- Indiahono, Dwiyanto. Vol 11 (1) Januari 2011. *"Gagasan Reformasi Birokrasi Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Administrasi Pemerintahan"*. Purwokerto: Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
- Lewis, Carol W. dan Stuart C. Gilman. 2005. *The Ethics in Public Service: a Problem-Solving Guide*. San Fransisco: Jossey-Bass
- Muchsan. 1982. *Hukum Kepegawaian*. Jakarta: Bina Aksara
- Saragih, Bintan R. Vol. 3 (1) Oktober 2008. *"Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Reformasi Birokrasi"*. Jakarta: Jurnal Hukum Magister Ilmu Hukum Trisakti
- Satoto, Sukanto. 2004. *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara Yogyakarta*: Hanggar Kreator
- Shendikasari, Dewi. Vol. V No. 09/II/P3DI/ Mei/2013. *"Lelang Jabatan Camat dan Lurah di DKI Jakarta"*, Info Singkat. Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI Jakarta
- Siagian, Sondang P. 1996. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung
- Soedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju
- Tayibnapis, Burhanuddin A. 1994. *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Thoha, Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Yogyakarta: Prenada Media Group
- Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara. 2003. *Persepsi PNS Daerah Tentang Pengangkatan Dalam Jabatan Struktural*. Jakarta: Puslitbang BKN
- Wursanto IG. 1991. *Manajemen Kepegawaian 1*. Yogyakarta: Kanisius

ENERGIZING BUREAUCRACY SEBAGAI MODEL PENGEMBANGAN KARIER APARATUR BERBASIS MERITOKRASI DI ERA UU ASN: TAWARAN PERSPEKTIF ALTERNATIF

ENERGIZING BUREAUCRACY AS A CAREER DEVELOPMENT MODEL OF A MERIT BASIS APPARATUS IN THE ERA OF ASNLAW: AN PERSPECTIVE ALTERNATIVE OFFER

Wasisto Raharjo Jati

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Sasan Widya Graha, Lantai XI, Jalan. Jend. Gatot Subroto No.10, Jakarta Selatan-12170
Email: wasisto.raharjo.jati@lipi.go.id

(Diterima 25 Februari 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Tulisan akan mengelaborasi lebih lanjut mengenai perspektif energizing bureaucracy sebagai model alternatif dalam pengembangan kompetensi birokrasi. Adapun pengembangan kompetensi birokrat tidaklah hanya berdasarkan pada merit system yang berdasarkan pada profesionalitas dan berorientasi pada hasil. Namun juga mengarah pada pembentukan sikap afeksi dan afirmasi dalam pelayanan publik. Perspektif ini mensinergiskan nilai-nilai profesionalisme dan voluntarisme dalam pengembangan kompetensi birokrat agar bisa menghasilkan kinerja maksimal baik pada publik maupun organisasi.

Kata kunci: birokrasi, kompetensi, merit system, energizing bureaucracy

Abstract

The writings shall have a further elaboration about the perspective of energizing bureaucracy as an alternative model in the bureaucratic competency development. As for the bureaucratic competency development, it is not only based on a merit system relied on professionalism and results-oriented but also leads to affirmation and affection formation attitude in public service. This perspective synergizes the professionalism and voluntarism values in the bureaucratic competency development in order to produce highest working performance both on the public and organizations.

Key word: bureaucracy, competency, merit system, energizing bureaucracy

PENDAHULUAN

Masalah pelayanan publik dan transparansi kinerja aparatur negara baik di tingkat nasional maupun lokal masih menjadi permasalahan klasik semenjak diterapkannya good governance di Indonesia pada tahun 2001. Hal itu dikarenakan masih jamak ditemukan keinginan relatif dari birokrat untuk memperbaiki kinerjanya di level pemerintahan. Adanya rasa setengah hati yang ditunjukkan birokrasi kita di lapangan memberikan implikasi serius dalam dua ranah yakni secara internal perihal proses transparansi kinerja birokrasi itu sendiri dan secara eksternal menyangkut kepada masalah kualitas pelayanan publik yang dihadirkan oleh negara melalui birokrasi.

Adapun dalam rilis kajian dua lokus masalah birokrasi kita tersebut memiliki korelasi

kuat terhadap proses daya saing negara di kancah regional maupun internasional. Menurut laporan daya saing global yang ditunjukkan oleh Forum Ekonomi Dunia pada laporan tahun 2013 menempatkan Indonesia pada peringkat 45 dari seluruh negara-negara dunia. Namun demikian, peringkat tersebut belumlah menunjukkan kondisi yang menggembirakan perihal efektivitas dan efisiensi kinerja para birokrat kita. Forum Ekonomi Dunia menyoroti tajam tentang lemahnya penanganan suap dalam sektor pelayanan publik dengan indeks persepsi 106 dan faktor sekuriti dalam pelayanan publik dengan indeks persepsi 104. Khususnya mengenai pemberian layanan publik mendasar menunjukkam adanya penurunan peringkat secara bertahap dalam tiga tahun terakhir, yakni dari posisi 64 pada 2011 ke posisi 70 pada 2012, dan kemudian peringkat 72 tahun ini. Implikasinya

ialah peringkat birokrasi layanan publik dasar negara kita masih kalah jauh dengan Malaysia (27) maupun Thailand (54). Sebagai data komparatif terhadap analisa Forum Ekonomi Dunia tersebut, dalam laporan Bank Dunia selama 2011-2013 menempatkan pelayanan publik Indonesia berada di peringkat 129 dari 183 negara dunia. Bank Dunia sendiri menyoroti masih ditemukannya adanya mata rantai birokrasi yang masih panjang, output pelayanan publik yang masih mengecewakan, infrastruktur operasional pelayanan publik yang tidak suportif, dan lain sebagainya (Daryanto: 2007).

Sedangkan untuk permasalahan kedua yakni permasalahan transparansi kinerja birokrat di level individual maupun institusional juga masih setali tiga uang dengan pelayanan publik. Hal ini dikarenakan muara dari proses pelayanan publik yang belum sempurna adalah kinerja birokrat yang juga demikian. Dalam hal ini, terjadi proses disparitas yang terjadi dalam problematika transparansi ini. Dalam ranah nasional, pelayanan publik sendiri menunjukkan hampir 75,5 % proses transparansi berjalan dengan baik. Hal itu dikarenakan adanya penerapan kebijakan remunerasi berdasar pada absensi maupun pelaporan kinerja berdasar target yang dinilai atasan langsung. Maka, secara tidak langsung, proses kinerja birokrat sendiri kemudian sudah berjalan sesuai dengan sistem karena ada sanksi penurunan tunjangan bagi yang tak memenuhi target. Adapun kinerja di daerah tidaklah sedemikian "cemerlang" bila dibandingkan dengan pusat. Hampir 60,8 persen kinerja pemerintah daerah masih berada dalam zona merah pelayanan publik. Adanya ketidakmerataan dalam proses transparansi kinerja menciptakan adanya kecemburuan struktural di antara pusat dan daerah. Birokrasi pusat dipandang masih menikmati *privilege* terhadap kucuran dana remunerasi maupun tunjangan lainnya. Sedangkan birokrasi daerah juga dituduh hanya membebani alokasi belanja daerah saja dimana hampir 70 persen digunakan untuk urusan birokrat dengan hanya menyisakan 30 persen pembangunan.

Terkait dengan dua kajian tersebut, kita bisa menyimpulkan bahwa masalah pelayanan publik dan transparansi kinerja yang

menjadi sumber klasik dan retorik birokrasi kita sebenarnya terletak pada kemauan diri untuk berubah ataukah stagnan. Masih ditemuinya keinginan relatif ditambah lagi dengan adanya kecemburuan perihal tunjangan antara birokrat pusat dan daerah tentu harus segera ditanggulangi akarnya. Adanya penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang disahkan semenjak Januari 2014 yang mana mendasarkan pada proses meritokrasi dalam transparansi kinerja layanan publik maupun proses pelayanan publik tentu perlu diapresiasi secara positif. Hal itu dikarenakan akan mendorong birokrat secara langsung maupun tidak langsung akan memacu kinerjanya agar sesuai dengan determinan target yang mesti dicapai. Amanat UU ASN yang mengamanatkan adanya kerja berbasis kompetensi dan profesionalitas bagi para birokrat, sudah tentu perlu dijabarkan secara nyata baik struktural maupun lintas sektoral. Tujuannya jelas yakni untuk mengikis adanya praktik patologis birokrasi yang selama ini belum tereduksi sepenuhnya dalam dua ranah tersebut.

Maka dalam hal ini, masalah motivasi adalah sumber utama dalam upaya mendukung pengembangan SDM Aparatur agar sesuai dengan kompetensi maupun mencegah kontinuitas kinerja birokrasi yang lambat dan berantai dalam kinerjanya. Tulisan akan mengelaborasi lebih lanjut tentang perspektif *energizing bureaucracy* sebagai tawaran konsepsi dalam memacu kinerja birokrasi baik secara organisasional, individual, maupun dalam jaringan. Dalam *era good governance* sekarang ini, birokrasi haruslah secara optimal dalam melayani masyarakat sebagaimana cara pasar hingga mencapai kata kepuasan (*satisfactory*). Maka konseptualisasi *energizing bureaucracy* ini menjadi urgen dan signifikan dalam membentuk nilai, norma, maupun perilaku birokrat dalam menstimulus dan memacu adanya motivasi dan semangat bekerja. Tulisan ini akan memaparkan lebih lanjut bagaimana pengaruh *energizing* ini dan prospek dampaknya di masa mendatang dalam mengkonstruksi nilai-nilai kepegawaian berbasis *merit system*.

Energizing Bureaucracy Sebagai Pendekatan Konsep

Mengukur kinerja aparatur negara sendiri dalam pelayanan publik kepada masyarakat maupun transparansi dapat dilihat dalam dua kategori besar yakni sistem manusia. Adapun sistem dapat dianalogikan sebagai proses *input* dapat dikonversi menjadi *output* yang maksimal demi semuanya. Dalam entitas birokrasi sendiri, operasionalisasi sistem sangatlah erat dengan struktural organisasi yang dijalankan. Hal itu sendiri dapat dianalisis secara *inward looking* maupun *outward looking*. *Inward Looking* sendiri dapat dipahami sebagai bentuk proses interaksi dan kerjasama yang dilakukan oleh aparatur secara kolektif. Interaksi menjadi kata penting perihal bagaimana aparatur dapat bekerja sama dan membangun jaringan. Dalam *era governance* sekarang, birokrasi berjejaring dengan mitra lain menjadi sangat urgen dan signifikan. Hal itu dikarenakan terkait dengan upaya upaya transparansi dan akuntabilitas kinerja aparatur sendiri. Bahwa kini kinerja birokrasi harus bersinergis dengan pihak lainnya dalam memberikan pelayanan terbaik. Kondisi tersebut yang mendorong adanya bentuk kemitraan (*partnership*) dalam pekerjaan birokrasi baik itu dilakukan dalam kerangka *public-private partnership* maupun *public-public partnership*. Hal itu sejalan dengan *outward looking* yang melihat masyarakat sebagai klien yang harus dilayani maksimal. Masyarakat sebagai klien diposisikan sebagai *citizen* yang senantiasa dilayani oleh aparatur. Adanya pendekatan *performance centered* sendiri memang mengharuskan adanya pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur negara sendiri haruslah berbasis pada performa. Adapun performa baik yang dilakukan aparatur akan berimplikasi pada kepuasan dan begitu pula sebaliknya.

Oleh karena itulah, faktor motivasi dan manusia menjadi penting dalam konteks ini untuk merelasikannya dengan pelayanan maksimal. Motivasi sendiri dapat dipahami sebagai bentuk dorongan untuk melakukan aktivitas kerja dan mampu memberikan energi lebih pada struktur organ lainnya agar ikut terstimulus dorongan. Maka dimensi motivasi sendiri pada dasarnya mencakup nilai-nilai

pemberdayaan (*empowerment* yakni ikut memberdayakan aparatur untuk ikut termotivasi dalam memberikan kinerja yang terbaik, nilai kepemilikan (*ownership*) yakni adanya rasa bertanggungjawab yang harus diemban dan dipikul bersama dalam upaya meningkatkan kompetensi, dan juga nilai keterikatan (*involvement*) aparatur untuk mengikuti berbagai macam parameter-parameter peningkatan kinerja maupun proses pemberian pelayanan publik kepada masyarakat (Brown: 2001). Maka peran seorang manajer aparatur negara menjadi penting untuk diperbincangkan dalam dalam menginjeksikan energi (*energizing*) kepada para bawahannya agar senantiasa untuk mengembangkan kompetensinya dalam rangka percepatan karier dan kesejahteraan birokrasi berbasis meritokrasi dan juga memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam hal ini, terdapat tiga peran utama yang perlu dilakukan oleh manajer publik dalam meng-*energizing* bawahan dalam mengembangkan kompetensinya yakni 1) bagaimana manajer aparatur negara mampu untuk memberikan motivasi kepada para bawahannya dengan berbagai macam stimulus kerja. 2) bagaimana manajer publik dapat memberikan posisi yang tepat pada orang tepat dalam penempatan posisi jabatan publik tertentu. Hal itu sejalan dengan prinsip keefektifan dan efisiensi yang diemban suatu organisasi dalam operasionalisasinya di lapangan maupun kantor. 3) bagaimana mekanisme *reward and punishment* sendiri dijalankan oleh manajer publik sebagai bentuk penghargaan maupun pendisiplinan kepada para anak buahnya dalam bekerja (Murbijanto: 2013). Penghargaan diartikan sebagai peningkatan golongan maupun kesejahteraan tergantung pada prestasi yang ditunjukkan. Tentunya antara jabatan struktural maupun fungsional sendiri ada perbedaan tersendiri dalam proses penentuannya. Pendisiplinan adalah bentuk peringatan maupun pengingatan bagi para aparatur negara untuk menggenjot pengembangan diri demi kepentingan organisasional. Manajer disini adalah bentuk pergeseran paradigma dalam struktur aparatur negara. Sebelumnya paradigma politik-administratif sangatlah men-

dominasi proses kinerja

Konteks *energizing bureaucracy* atau “memberdayakan birokrasi” sendiri dalam rangka mengembangkan kompetensi tentu tidak bisa dilihat secara sempit dari sisi birokrasi saja. Namun juga terletak pada proses pembangunan rasa kepercayaan (*trust*) dan modal sosial masyarakat terhadap persepsi kerja birokrasi. Hal itu menjadi penting melihat sisi penerimaan masyarakat terhadap proses reformasi birokrasi yang dijalankan oleh aparatur negara. Dalam hal ini *energizing* artinya bagaimana cara atau metode *me-recharge* atau menginjeksi semangat baru terhadap kinerja aparatur negara. Dalam pengertian yang lain, *energizing* juga dapat dipahami bentuk pemberian insentif-insentif kepada aparatur negara (Muhammad: 2008). Maka *energizing* sendiri sejatinya dapat diartikan dalam dua jenis yakni pemberian materi maupun pemberian nilai-nilai baru. Jikalau dilihat dari segi pemberian materi sendiri, adanya remunerasi maupun pemberian tunjangan-tunjangan lainnya. Namun berkaca pada pengalaman di lapangan, *energizing* dalam pemberian materi belumlah memberikan

pengaruh signifikan dalam perbaikan layanan birokrasi (Pramuka: 2010). Yang terjadi justru adalah munculnya perilaku rent seeking oleh aparatur negara. Pada akhirnya justru proses kinerja sebagai aparatur negara mengarah kepada sekuritas jabatan dan menganggap jabatan birokrat sebagai *protected jobs*. Kondisi itulah yang menciptakan adanya proses pelayanan publik menjadi tidak maksimal kepada masyarakat. Pengembangan kompetensi pada akhirnya tidak berjalan dan berjalan ala kadarnya sehingga berimplikasi pada stagnasi sistem merit. Maka hal yang terpenting adalah mekanisme nilai-nilai *energizing bureaucracy* sebagai bentuk mekanisme pengembangan kompetensi sendiri adalah pengembangan kapasitas manajemen organisasi yang meliputi pada kejelasan tujuan, kapasitas manajemen, maupun *development culture*. Ketiga hal tersebut sebenarnya sudah disarikan dalam berbagai paradigma *reinventing government* seperti halnya *new public management* (NPM) maupun *new public service* (NPS) (Jati: 2011), hanya saja memiliki kadar yang berbeda pula, seperti yang tertera dalam tabulasi berikut:

Tabel 1. Komparasi Pilar-pilar *Energizing Bureaucracy* berdasarkan NPM dan NPS

Pilar-pilar <i>Energizing Bureaucracy</i>	Nilai <i>New Public Management</i>	Nilai <i>New Public Services</i>
Kejelasan tujuan	Berorientasi kepada kepuasan (<i>satisfactory</i>) pelanggan	Berorientasi kepada pemenuhan (<i>compliance</i>) kebutuhan warga negara
Kapasitas manajemen	Manajemen berbasiskan kepada pemenuhan target secara maksimal	Manajemen berbasiskan kepada pencapaian target
Development culture	Pengembangan kapasitas aparatur negara dilandasi pada semangat kewirausahaan (<i>entrepreneurships</i>)	Pengembangan kapasitas aparatur negara dilandasi pada semangat melayani secara sukarela (<i>serving as voluntary</i>)

Sumber: diolah dari berbagai data

Adanya perbedaan nilai-nilai “memberdayakan birokrasi” (*energizing bureaucracy*) baik yang berasal dari NPM maupun NPS tidaklah terlalu diperdebatkan, karena semua esensinya sama menuju perbaikan layanan publik. Hal terpenting adalah bagaimana sistem dan budaya organisasi menjadi media penting dalam menghantarkan konteks menginjeksi energi baru kepada aparatur negara tersebut. Agenda reformasi birokrasi kita pada tahun 2015 mengamanatkan adanya dua tahapan yakni *inward looking* yakni kewenangan antar fungsi-fungsi pemerintahan dan penataan ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah. Selain itu, penekanan pada sisi administrasi terlihat dari area perubahan yang disasar, yaitu organisasi, tatalaksana, peraturan perundangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mindset*), dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Adapun secara *outward looking* yakni menghindari adanya politisasi birokrasi baik berada dalam ranah daerah maupun nasional, memperhatikan konteks lokasi sosial politik sekarang ini yang serba liberalistik. Maka dengan semakin pluralistiknya keadaan sekarang ini, kinerja aparatur sendiri antara diawasi dengan mengawasi dalam soal kinerjanya. Maka penginjeksian nilai-nilai *energizing* dalam tubuh aparatur negara seperti stimulus kerja, kerja minimal hasil maksimal, akuntabilitas, kenaikan pangkat berdasar prestasi dan kredit poin, maupun parameter kerja yang disepakati bersama oleh manajer publik, publik, aparatur negara perlu untuk segera diimplementasikan lebih lanjut. Adapun amalgamasi antara pola kerja swasta dengan pola kerja voluntarisme seperti kerja ala aktivis memang menjadi misi utama dalam *energizing* terhadap pengembangan kompetensi aparatur negara ini.

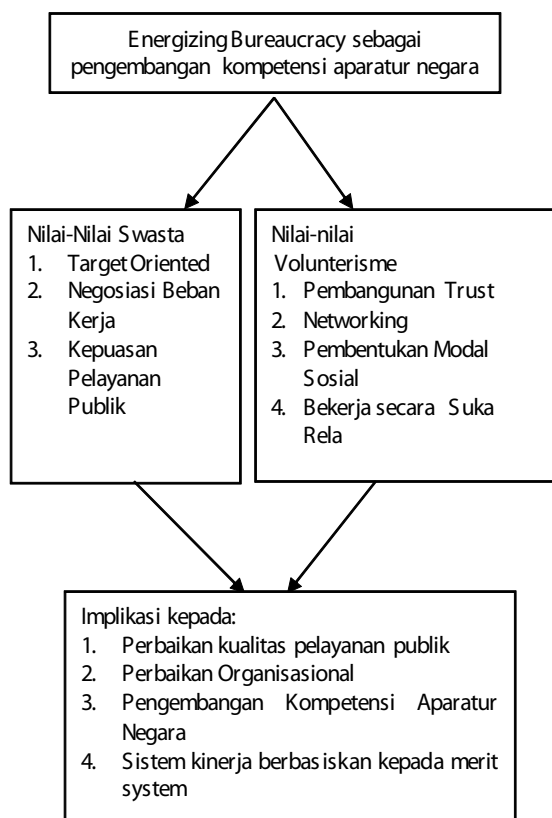
Secara swasta, pola *energizing* dalam pengembangan kompetensi sendiri terletak pada pengubahan paradigma dari semula *job centered* menuju *individual centered* menuju *performance centered*. Analisis kerja yang berdasarkan pada *job* justru tidak membuat kompetensi seorang aparatur negara menjadi tidak berkembang, malah justru berubah menjadi stagnan dan statis. Hal itu dikarenakan aparatur

negara hanya akan berfokus pada penyelesaian tugas pokok fungsi maupun analisis beban kerja yang diperintahkan pimpinan sehingga tidak dimungkinkan untuk melakukan improvisasi diri. Dikarenakan akan lebih fokus pada penyelesaian tugas terlebih dahulu dikarenakan sistem pengawasan ketat dari pimpinan. Maka dengan adanya paradigma *individual centered* sendiri, pengembangan kompetensi sendiri dapat dilakukan oleh maksimal dikarenakan adanya independensi maupun desentralisasi kewenangan dalam penentuan beban analisis kerja maupun tugas pokok fungsi merupakan hasil negosiasi dari manajer publik dengan aparatur negara itu sendiri. Hal itulah yang sekiranya dapat mereduksi adanya beban kerja yang berlebihan dari aparatur negara baik yang tetap maupun honorer sehingga dapat memilih beban kerja, asal bisa mencapai capaian target kerja tertentu. Kondisi itulah yang memungkinkan aparatur untuk bisa mengembangkan kompetensinya dalam bidang-bidang lainnya yang menopang jabatan publiknya. *Energizing* dalam konteks inilah yang sebenarnya bisa mengakselerasi performa sistem maupun organisasional dari suatu instansi tertentu. Dengan adanya beban kerja minimal, namun pencapaian hasil maksimal tentu akan memiliki efek bola salju dalam peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam konteks inilah sebenarnya kemudian *satisfaction* didapatkan baik dari masyarakat maupun manajer publik karena ada peningkatan SDM dari aparatur negara utamanya di *street level bureaucracy*.

Adapun pola *energizing* yang diambilkan pada nilai-nilai voluntarisme seperti halnya pembentukan *trust*, *networking*, *solidarity*, maupun bentuk modal sosial lainnya yang diambilkan dari pola kerja aktivis kemasyarakatan memang sangatlah mendukung kinerja aparatur negara. Perlu diingat bahwa, pada era demokrasi yang serba pluralistik sekarang ini, publik selalu senantiasa untuk dilayani sampai mencapai kata puas yang didapatkan. Kondisi inilah yang sekiranya mengharuskan kinerja aparatur negara juga perlu untuk lebih banyak turun ke bawah dan kembali kepada tujuan awalnya sebagai pelayan masyarakat. Memang antara konsep dengan realitas perihal

hubungannya dengan “pelayan masyarakat” ini memang agak berbeda. Aparatur negara sendiri belumlah bisa secara seratus persen melepaskan *privilege* nya untuk mengubah konteks *protected job* nya sendiri dengan sebagai *job voluntarism*. Memahami jabatan aparatur negara sebagai jabatan voluntarisme memang konsep yang progresif. Namun dalam pengalaman negara-negara Barat, jabatan publik memang sudah lazim karena pola pikir yang berkembang di sana adalah jabatan adalah titipan kepercayaan dari publik untuk dilaksanakan secara maksimal. Nilai-nilai kesukarelaan ini perlu untuk dikaji ulang bagaimana *energizing* sendiri dengan mengambil nilai-nilai umum dari masyarakat perlu untuk dijabarkan secara lebih lanjut. Jika dapat dielaborasi lebih lanjut, tabulasi nilai-nilai yang ingin diinjeksikan dalam konsepsi *energizing bureaucracy* sendiri adalah sebagai berikut ini.

Tabel 2. Nilai-nilai yang Terkandung dalam Energizing Bureaucracy



Sumber: diolah dari berbagai sumber data

Urgensi Pengembangan Kompetensi Aparatur Negara Dalam UU ASN

Lahirnya UU Aparatur Sipil Negara memang sangatlah dibutuhkan dalam menata dan mereformasi kembali struktur organisasi birokrasi di Indonesia hari ini. Ada berbagai alasan kenapa manajemen birokrasi perlu untuk dirombak.

Pertama, adalah memutuskan adanya kebijakan *minus growth* yakni anggaran belanja pegawai lebih dari 50 persen APBD (untuk kabupaten/kota), dan bagi provinsi yang rasio belanja pegawainya lebih dari 30 persen APBD menjadi hanya *zero growth* yakni mekanisme pengangkatan aparatur negara sendiri kurang dari 30 persen. Masih kuarnya birokrasi minus growth merupakan bentuk eskalasi birokrasi pemerintahan sendiri masih dipahami sebagai pencapaian alat kepentingan tertentu. Hal itu yang mengakibatkan adanya proses pengabaian terhadap proses pengembangan kompetensi aparatur negara sendiri kian tersandera dalam proses administratif saja. Selain itu pula kinerja aparatur negara juga menjadi kian menjadi parkinsonian dan orwellianistik dikarenakan beban kinerja yang terlalu besar, namun kompetensi yang dibutuhkan masih kurang. Atau juga bisa ditemui fenomena bahwa jumlah aparatur yang terbatas, namun beban kerja yang terlalu besar.

Kedua, memutus disparitas antara kinerja, kesejahteraan, maupun kompetensi aparatur negara yang berada di pusat maupun daerah. Kompetensi kinerja antara pusat maupun daerah memang berbeda dikarenakan beban instansi yang berbeda. Namun sebisa mungkin, kompetensi tersebut akan disetarakan dikarenakan semua nantinya aparatur negara adalah milik pusat secara keseluruhan sebagaimana yang diatur dalam UU ASN. Hal itu setidaknya bisa memacu adanya kompetensi baik yang dilakukan oleh aparatur negara baik yang dalam di ranah nasional maupun lokal karena perlindungan akan profesi dan pengembangan akan potensi sepenuhnya dilindungi oleh negara.

Ketiga, menangkap peluangnya publik maupun percepatan karier aparatur negara masuk dalam struktur birokrasi manajerial melalui

jalur terbuka dengan skema lelang jabatan. Hal ini tentunya sangatlah menekankan pada proses kompetensi kerja yang ditawarkan secara kompetitif secara terbuka kepada publik untuk menduduki jabatan tersebut. Adanya kebijakan tersebut tentu saja untuk memutuskan adanya politisasi jabatan yang acap kali digunakan oleh *upper level bureaucracy* untuk menunjuk kalangan terdekat yang terkadang belum tentu berkompoten untuk posisi jabatan tersebut. Oleh karena itulah, lelang dimaksudkan untuk mereduksi adanya politisasi tersebut agar jangan sampai terulang kembali.

Keempat, adalah memutuskan pula sistem honorarium maupun perbedaan kinerja antara aparatur negara yang berstatus pegawai tetap dengan pegawai tidak tetap. Selama ini yang terjadi di lapangan adalah sering terjadi proses ketidakadilan kinerja dimana pembebanan kinerja pegawai tidak tetap acap kali lebih banyak ketimbang pegawai tetap. Bahkan seringkali dijumpai temuan bahwa ada model "pelimpahan" kinerja yang dilakukan secara informal dan tidak melalui mekanisme penunjukkan yang benar. Adanya iming-iming terhadap pencalonan pegawai menjadi pegawai tetap itulah yang membuat kerelaan dari pegawai untuk menerima beban kerja lainnya dari pegawai tidak tetap. Maka tidaklah mengherankan, apabila kompetensi kerja dan *performa* kerja para pegawai tidak tetap lebih terasah daripada pegawai tetap. Oleh karena itulah, UU ASN sebenarnya ingin memutuskan adanya rantai ketidakadilan tersebut yakni dengan memberikan semacam perjanjian kontrak dengan keharusan mencapai capaian dengan waktu kerja tertentu. Hal inilah yang mendorong secara tidak langsung sistem kompetisi yang sehat dan setara antara sesama pegawai dalam suatu instansi tertentu.

PEMBAHASAN

Dimensi *Energizing Bureaucracy* Sebagai Merit System Dalam UU ASN

Membaca arah kebijakan pengembangan kinerja aparatur negara yang termuat dalam UU ASN memang banyak mengandung

gagasan revolusioner dan progresif. Selama ini yang menjadi *trending topics* dalam birokrasi Indonesia menyangkut politisasi PNS, jenjang karier tak jelas, pengembangan kompetensi dan kepangkatan yang tak tentu arah sebagai akibat dari acuan penilaian kinerja PNS yang lebih berdasar kepada *like and dislike* dari pimpinan, hingga masalah hukum yang tak bisa dihindari PNS terkait pelaksanaan tugasnya. Adapun UU yang mengatur tentang PNS lainnya yakni Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) sendiri banyak mengandung unsur normatif dan retorik dalam manajemen pengelolaan sumber daya aparatur seperti jenjang pengangkatan karier maupun depolitisasi PNS dari organisasi politik tertentu baik yang terlarang ataukah tidak. Hal itulah yang kemudian kinerja PNS sendiri tidak memiliki cetak biru yang tepat dalam pengelolaan kinerja. Implikasinya adalah PNS hanya menjadi agen politik dari eksekutif sendiri.

Adapun gagasan revolusioner dan *progresif* yang dituangkan adalah terbukanya seleksi jabatan eksekutif senior bagi publik maupun internal PNS sendiri yang memenuhi syarat dan kompetensi tertentu sehingga menciptakan adanya sistem kompetitif, dibentuknya dewan Komite Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas kode etik dan kinerja aparatur negeri sipil secara keseluruhan baik nasional maupun lokal, diberikannya peluang untuk naik jabatan secara cepat ke dalam struktur eselon yang lebih tinggi, penilaian kinerja PNS sendiri dilakukan oleh atasan, akademisi, maupun masyarakat, dihentikannya peluang politisasi terhadap PNS baik yang dilakukan oleh manajer dinas maupun tingkatan atas yang lebih tinggi lagi, adanya capaian kinerja yang harus dipenuhi dan diawasi secara ketat oleh atasan maupun publik, maupun adanya tiga kompetensi yang harus dilaksanakan seorang aparatur negara dalam melaksanakan kinerjanya yakni memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial sosial, maupun kompetensi sosial budaya. Ketiga hal itulah yang setidaknya menjadi kunci kompetensi bagi seorang aparatur negara dalam

menjalankan fungsi kedinasannya baik dalam pengembangan kompetensi maupun pelayanan publik.

Adapun keterlibatan publik terutama tokoh masyarakat, akademisi, bahkan juga swasta yang utamanya berasal dari kalangan akademisi maupun tokoh masyarakat sendiri menjadi kajian menarik dalam manajemen kinerja aparatur negara. Ketiganya selama ini dinilai bersebrangan opini dengan manajemen aparatur sendiri dimana kritikan yang dilontarkan selalu pedas dan kritis. Opini yang umum selalu menjadi tema kritikan adalah birokrasi selalu berada dalam puncak menara gading yang terbebas dari fungsi pelayanan publik maupun khittah-nya sebagai pelayan publik. Pelibatan aktor luar seperti tokoh masyarakat, akademisi, dan swasta memanglah selaras dengan konsep *governance* yang selama ini ingin diterapkan. Terkhususnya adalah dimensi *networking* yang menjadi ganjalan dalam mengawasi kinerja birokrasi karena institusi inspektorat yang ada selama ini berjalan dalam internal birokrasi sendiri hanya berjalan stagnan. Maka dalam UU ASN, pelibatan itu sendiri diafirmasi dalam rangka pengawasan maupun sinergisitas dalam memperbaiki dan menginjeksi ulang (*reenergizing bureaucracy*) dalam memperbaiki kualitas kinerja. Dari segi swasta, birokrasi sendiri dapat belajar dari untuk mengatur sisi efektivitas dan efisiensi kinerja yang berpatokan pada hasil (*result oriented*) maupun peningkatan peforma institusi secara makro keseluruhan. Dari segi publik, aparatur dapat mengasah kepekaan sosial maupun kepekaan populusnya dalam menanggapi aspirasi masyarakat. Kepekaan tersebut menjadi urgen dan signifikan dalam mengasah dimensi pelayanan yang dinilai masih kurang dalam setiap birokrat. Padahal kepekaan sendiri menjadi penting dalam upaya mempercepat menghadirkan solusi secara cepat dan akurat untuk sekedar menghadirkan resolusi. Kompetensi menjadi bahasa penting dalam memahami substansi pasal per pasal dalam UU ASN dimana terdapat keharusan bagi aparatur negara untuk meningkatkan kemampuan dan kompetensinya selama kinerja. Kebutuhan tersebut sangatlah berkorelasi dengan tingkat kompetisi kerja maupun perbaikan kualitas

pelayanan publik. Adapun dibukanya keran lelang jabatan bagi publik baik swasta maupun masyarakat untuk bisa berkecimpung menjadi eksekutif senior di suatu instansi tertentu memang sangatlah bagus. Hal itu dikarenakan bisa menstimulus ide-ide baru dari luar untuk diterapkan dalam mesin birokrasi yang kaku. Adanya nilai-nilai volunterisme yang didapat dari sektor publik maupun nilai-nilai keefektifan dan efektivitas kerja dari sektor swasta tentunya dapat mengefiesiensi dan melatih jiwa sosial dari birokrat itu sendiri. Namun demikian, nilai-nilai volunterisme maupun nilai-nilai efektivitas dan efisiensi dalam *energizing bureaucracy* sendiri harus diselaraskan dengan nilai-nilai dari paradigma NPM yang berlaku dalam UU ASN ini seperti halnya profesionalitas, akuntabel, transparan, proporsionalitas, keterpaduan, maupun keterbukaan. Hal yang paling mengena dari UU ASN ini adalah masih kuatnya paradigma *reinventing government* yang menekankan pada keterlibatan individu dalam melakukan improvisasi dalam bekerja. Tentunya hal itu bisa dilakukan antara ya dan tidak tergantung pada kondisi diskresi yang ada dalam waktu dinas. Biasanya dalam berbagai kasus organisasional, seorang eksekutif *senior* akan memberikan contoh ala *entrepreneur leader* yang mampu mendorong kinerja anak buahnya agar mampu menghasilkan serupa bahkan lebih dibandingkan dengan atasannya.

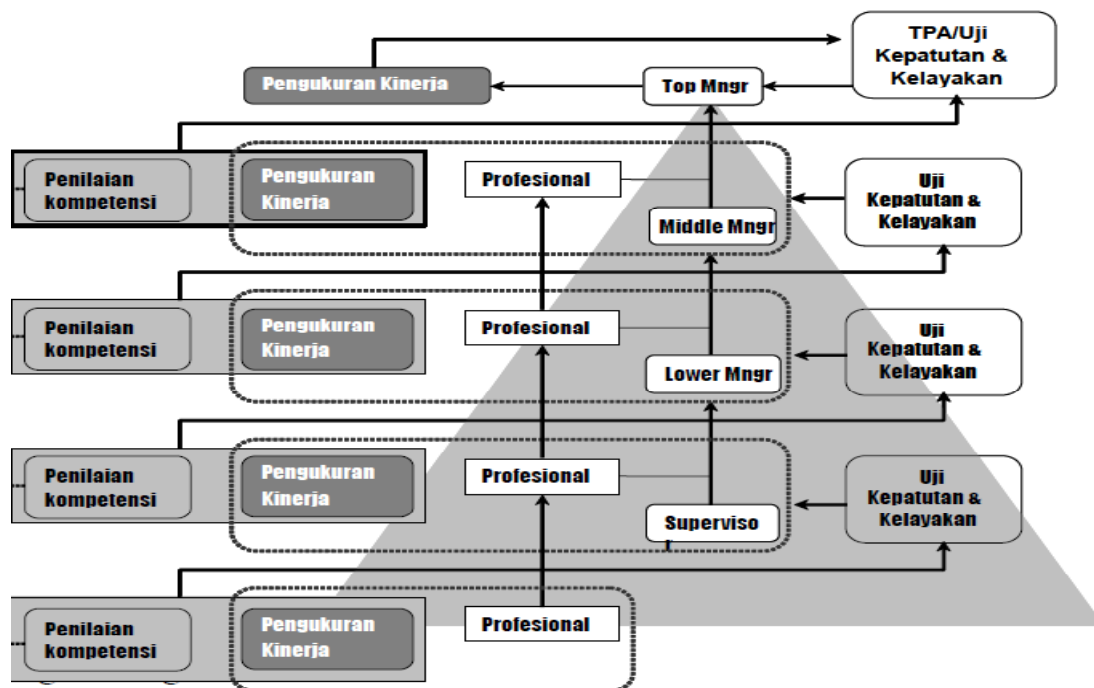
Artinya bahwa dimensi-dimensi profesionalitas dan nilai-nilai transparansi dan keterbukaan tentu saja tidak bisa diukur melalui adanya peningkatan karier dengan cepat melalui prestasi, adanya lelang jabatan, maupun adanya mekanisme pengembangan kompetensi tertentu. Hal itu sebenarnya masuk dalam progam eksaminasi dan aksentuasi dari UU ASN sendiri untuk menstimulus timbulnya kompetensi daripada aparatur negara. Namun yang menjadi pertanyaan kritis dalam model pengembangan kompetensi seperti apa yang ingin dimunculkan dan dihadirkan dalam pengembangan kompetensi aparatur negara dalam UU ASN ini. Kompetensi yang dimaksudkan dalam UU ASN ini adalah bagaimana nilai, norma, maupun perilaku dari kinerja sebuah aparatur negara sendiri dapat ditransformasikan dalam peningkatan kinerja dan

pengembangan kapasitas (Mutiarin, 2010). Dalam hal ini, tingkat kompetensi yang menjadi concern aparatur negara dalam memperbaiki kualitas kinerja dan layanan publiknya, setidaknya ada empat hal kompetensi dasar yang perlu dimiliki yakni 1) Mengenali berbagai permasalahan yang timbul dalam internal organisasi birokrasi maupun eksternal masyarakat, 2) Merumuskan strategi untuk mengatasi permasalahan tersebut, 3) Merancang program-program dan rencana aksi, dan 4) Memanfaatkan secara efektif sumber-sumber dasar untuk program tersebut, 5) Memanfaatkan arus balik dari program tersebut. Adanya berbagai macam parameter tentang kompetensi dasar tersebut. Tentunya parameter-parameter itulah yang kemudian perlu untuk dianalisis dan di brainstorming ke dalam nilai-nilai *energizing bureaucracy*.

Dalam hal ini peran seorang eksekutif senior dalam melakukan proses brainstorming dalam mensosialisasikan nilai-nilai *energizing bureaucracy* menjadi penting dan signifikan dalam melakukan injeksi nilai tersebut. Hal tersebut terkait dengan menghubungkan publik dengan proses pengambilan keputusan (*decision making process*) untuk membangun kembali level kepercayaan dari publik yang selama ini

telah hilang dalam mesin birokrasi yang *rigid*. Kondisi tersebut juga ingin mengembalikan sektor aparatur negara kembali pada sektor *non profit sector* yakni secara benar melayani dan tidak mengharapkan adanya rente dalam proses pelayanan publik. Selain halnya *level trust* yang ingin dibangun, hal lainnya adalah peningkatan performa aparatur negara melalui pengawasan langsung secara internal maupun eksternal melalui skema *result oriented* yakni dengan adanya pencapaian hasil dan kinerja yang harus dipenuhi. Adapun peningkatan pangkat maupun kesejahteraan sendiri pada dasarnya adalah bentuk stimulus dan penghargaan akan adanya kinerja birokrasi yang semakin meningkat dan melebihi target setelah dilakukannya proses *reenergizing*. Tentunya proses *energizing* sendiri tidaklah semudah dilakukan dalam sebuah skema diklat maupun penyegaran di suatu kawasan sejuk tertentu. Dalam konteks ini, budaya organisasional sangatlah kuat dalam memberi fondasi yang kuat dimana dimensi volunteerisme maupun dimensi *entrepreneurship* bisa melakukan sinergisitas satu sama lain dalam mengukuhkan *energizing bureaucracy* yang dapat dilihat dalam tabulasi berikut ini.

Tabel 3. Indikator Kinerja Pegawai Berbasis Kompetensi berbasis *Energizing Bureaucracy*



Sumber: (Agustinus, 2007)

Melalui tabulasi berikut, kita bisa mengelaborasi lebih lanjut budaya organisasional yang dibangun dalam melakukan *reenergize* adalah berbasis profesionalitas dalam mengembangkan kompetensi para aparatur negaranya. Profesionalisme tersebut sendiri dibangun dalam bentuk penilaian dan pengukuran kompetensi yang dilakukan publik melalui KASN. Profesionalisme dalam *energizing bureaucracy* sendiri dilakukan dalam bentuk sikap volunteerisme yakni seberapa sikap afeksi dan afirmasi yang ditunjukkan aparatur negara dalam menyerap aspirasi publik. Afeksi yang dilaksanakan sendiri berdasarkan pada kepekaan seorang aparatur negara dalam secara cepat dan tangkas dalam menanggapi keluhan dan melayani masyarakat. Afirmasi sendiri adalah bentuk bentuk pembumisasian kepada aparatur negara untuk senantiasa turun ke bawah dalam mengawal aspirasi tersebut dalam sebuah kebijakan. Adapun diperkenalkannya indeks pengukuran kinerja maupun penilaian kompetensi sendiri merupakan bentuk implementasi dari sistem kewirausahaan dimana terdapat mekanisme *reward and punishment* dalam proses kinerjanya. Maka pada akhirnya, perspektif *energizing bureaucracy* sebagai bentuk model pengembangan kompetensi sendiri dalam UU ASN berfungsi sebagai *motivator*, *regulator*, dan *assessor*. Sebagai *motivator*, *energizing* sendiri mengindikasikan adanya dorongan untuk melakukan pekerjaan secara sepenuh hati dengan diimbangi dengan sikap volunteerisme dan profesionalitas. Sebagai *regulator*, *energizing* berupaya sebagai basis dalam pengembangan kompetensi aparatur dengan cara membuat sistem yang terpadu dan operasional dalam mencegah terjadinya patologi birokrasi yang acap kali tumbuh. Sebagai *assessor*, tentunya *energizing* berperan sebagai penilai dalam kinerja birokrasi selama ini, apakah sudah memenuhi target ataukah belum.

PENUTUP

Hal yang dapat disimpulkan dalam makalah ini adalah perspektif *energizing bureaucracy* sendiri memberikan banyak

pemahaman terutama dalam pengembangan kompetensi aparatur negara di era UU ASN. Yang pertama, adalah pengembangan kompetensi yang dilakukan sendiri tidaklah semata harus mengikuti garis-garis profesionalitas ala swasta yang menuntut adanya hasil lebih dalam melakukan pekerjaan. Kinerja aparatur negara setidaknya perlu menambahkan adanya dimensi volunteerisme yakni perlunya nilai-nilai kesukarelawan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Kedua, pengembangan kompetensi tidaklah harus berfokus pada pengembangan diri semata (*individual centered*), melainkan juga peningkatan performa organisasional (*performance centered*) maupun kinerja. Konteks itu mengandung makna resiprokalitas bahwa kinerja aparatur akan mempengaruhi organisasi, dan kinerja organisasi akan mempengaruhi budaya kinerja seorang aparatur negara. Ketiga, peran seorang manajer atau eksekutif *senior* dalam mendayagunakan dan mengatur penetrasi nilai-nilai *energizing* dalam tubuh birokrasi sendiri menjadi urgen dan signifikan. Dalam konteks ini, peran manajer sebagai entrepreneur leader sangatlah mendorong dalam terciptanya transformasi kinerja dalam tubuh organisasional maupun personalnya secara langsung.

Maka secara garis besarnya, *energizing bureaucracy* sebagai bentuk tawaran alternatif dalam pengembangan kompetensi bagi aparatur negara maupun sistemnya perlu menjadi bahan pertimbangan menarik dalam memajukan sistem birokrasi di Indonesia. Bahwa tidaklah semata profesionalitas yang dikejar dalam pengembangan kompetensi aparatur negara saja. Namun juga bagaimana dimensi altruistik sebagai aparatur pelayan publik juga perlu dikedepankan untuk membangun level trust maupun networking kepada masyarakat. Oleh karena itulah, perspektif *energizing bureaucracy* sebagai tawaran alternatif perlu menjadi bahan pertimbangan dalam UU ASN.

DAFTAR PUSTAKA

- Brown, Lisanne. 2001. *Measuring Capacity Building*, North Carolina: Carolina Population Center.
- Daryanto, Arief. 2007. *Merit system dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Civil Service.
- Jati, Wasisto Raharjo. (2011). *Inovasi Pelayanan Publik Setengah Hati*. Jurnal Ilmu Sosial dan ilmu Politik..
- Muhammad, Fadel. 2008. *Energizing Bureaucracy untuk Membangun Sektor Publik: Suatu Pemikiran Awal, dalam Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Wahyudi Kumorotomo, Yogyakarta: Gava Media.
- Murbijanto, Reinhard. 2013. *Analisis Pengaruh Kompetensi Kerja dan Lingkungan Kerja Fisik terhadap Kinerja Pegawai*. (Skripsi Sarjana tidak dipublikasikan). Universitas Diponegoro, Semarang.
- Pramuka, Gatot. 2010. Masalah Birokrasi sebagai Pelayan Publik. *Masyarakat Kebudayaan & Politik*.
- Sulistyo, Agustinus. 2007. *Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur*. Diunduh dari laman STIA LAN Jakarta, <http://www.stialan.ac.id/artikel/artikel%20agustinus.pdf>. Diakses 5 Pebruari 2014, 10.15 WIB

INDEKS

Indeks Penulis

- Armstrong, Michael 5
Ayob, Ahmad Mahzan 5
- Badu, Ahmad 37
Brown, Lisanne 75
- Chen, G dan N.B. Siong 53
- Dahlstroem, C, V et. al., 57
Daryanto, Arief 47, 74
Dwiyanto, et, al., 48
- Edelmen, Peter 4
Effendi, Sofyan 14, 49
Ekaningsih, Ana Sri 38
- Fahrani, Novi Savarianti 35, 36
Fryer, Roland., Luory, Glen., dan Yuret, Tolga 5
- Green 16
- Handoko dan Tjipotono 66
Hangewa, V 56
Hartini, Sri dkk 66
Hasibuan, 38
Hayat 34
Helena AK, M 58
Herman 15, 16
Hollyer, James 3
Huberman, Michaels dan Milles, Matthew, B. 6
- Islam, N 59
Indiahono, Dwiyanto 70
- Jati, Wasisto Raharjo 76
- Kadarisman, M 38, 40
- Lewis, Carol W. dan Stuart C. Gilman 62
Lipsky, Michael 5
Lukas, Paprindey Samuel 34
- Mangeldorf, K.R dan Reeves, T.Z 54
Mashuri 58
Milakovich, M. E., dan Gordon, B. J. 46
Muchsan 64
Muhammad, Fadel 76
Murbijanto, Reinhard 75
- Nurprojo, Indaru Setyo 50
- Pramuka, Gatot 76
Prasojo, Eko 14, 15, 16, 17
Puji, Astuti 57
- Rachman, S.J 56
Rasyid, Muhammad Ryaas 48
- Saragih, Bintan R 65
Satoto, Sukamto 65
Schultz, David 14
Shendikasari 63
Siagian, Sondang P 66
Soebhan, Syafuan Rozi 51
Soedarmayanti 64
Setiyono, Budi 16
Setyowati, Endah 15, 54
Simon, David 2
Sofian, Yoman Socrates 6
Suharyo, Akhmad 49
Sulistyo, Agustinus 81
Sumardi 16
- Tayibnapis, Burhanuddin A 65, 68
Thoha, Miftah 65
Tjokroamidjojo, Bintoro 15
Turner, M dan D. Hulme 57
- Wasley, Gari L 3
Woodard 15
Wunggu, Jiwo., dan Brotoharsojo, Hartanto 4
Wursanto IG 66

Indeks Kata

affirmative action policy 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9

attitude 37

closed carier system 15

devided government 50

energizing bureaucracy 74, 76, 77

good governance 64

jabatan 63

merit system 3, 8, 46

prinsip-prinsip *merit system* 19

reward and punishment 22

open career system 15

promosi terbuka 16

pengembangan SDM 4

pelatihan dan pendidikan 38

pengembangan karir PNS 35

pengembangan kompetensi PPPK 35

rekrutmen 15

rekrutmen berbasis merit 17

sistem pembinaan PNS 66

spoil system 3

vested-interest 50

UCAPAN TERIMA KASIH

Jurnal Civil Service Kebijakan dan Manajemen Kepegawaian PNS mengucapkan terima kasih atas partisipasi Mitra Bestari atau Reviewer yang memberikan kontribusi dalam edisi Vol 8 No.1, Juni 2014, yaitu:

Prof. Dr. Eko Prasajo, Ahli bidang Kebijakan Publik
Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia

Prof. Dr. Yeremias T. Keban, Ahli bidang Manajemen Publik
Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gajah Mada

Prof. Riset Rusdi Muchtar, MA., APU, Ahli bidang Kebijakan Publik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, Ahli bidang Politik
Jurusan Manajemen Publik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Dr. Slamet Rosyadi, Ahli bidang Manajemen Publik
Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Soedirman

Dr. MR. Khairul Muluk, Ahli bidang Manajemen Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Brawijaya

Dr. Hj. R. Ira Irawati, Ahli bidang Organisasi Publik dan Manajemen SDM
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Padjadjaran

Dr. Endah Setyowati, Ahli bidang Manajemen Sumber Daya Aparatur
Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Dr. Choirul Saleh, Ahli bidang Manajemen Sumber Daya Aparatur
Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Dr. Adi Indrayanto, Ahli bidang Manajemen Sumber Daya Manusia
Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi, Universitas Jenderal Soedirman

BIODATA PENULIS

Drs. Bambang Sunaryo, MSc, lahir di Salatiga tahun 1954. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 1981 dan pendidikan S2 Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 1985 dan Tourism, Rural and Regional Development di Asian Institut of Technology, Thailand pada tahun 1986. Saat ini bekerja sebagai Tenaga pengajar aktif Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Celly Cicellia S.IP, M.PA, lahir di Ngawi tahun 1988. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 2011 dan menyelesaikan S2 Manajemen dan Kebijakan Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 2013. Pernah menjadi tutor berbagai mata kuliah di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gajah Mada sejak tahun 2008 dan saat ini menjadi Peneliti Bidang Kebijakan Publik dan Sosial Housing Reseach Center (HRC) Yogyakarta.

Prof. Dr. Eko Prasajo, lahir di Kijang tahun 1970. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia tahun 1995, menyelesaikan pendidikan S2 Public Administration di Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Germany pada tahun 2000 dan menyelesaikan pendidikan S3 Public Administration di Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Germany pada tahun 2003. Pernah menjabat sebagai Direktur Local Governance Watch (LOGOWA) FISIP Universitas Indonesia dan saat ini menjabat sebagai Guru Besar Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan Wakil Menteri Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Hayat, S.AP., M.Si. Lahir di Sampang 1982. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara di Universitas Islam Malang pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S2 Administrasi Publik di Universitas Merdeka Malang pada tahun 2012. Saat menjadi Peneliti di Research Center for Local Government (Recelgo) dan Dosen Tetap Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang.

Indaru Setyo Nurprojo, S.IP., M.A., lahir di Pubalingga tahun 1977. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik di FISIP Universitas Airlangga pada tahun 2000, menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada pada tahun 2009 dan sedang mengambil S3 Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Saat ini menjabat sebagai Dosen pada Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman.

Dr. Laode Rudita, S.H., M.H., lahir di Kendari tahun 1982. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jayabaya pada tahun 2004, menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S3 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Indonesia pada tahun 2011. Pernah menjabat sebagai dosen berbagai perguruan tinggi swasta di Jakarta dan tenaga ahli di DPR RI. Saat ini menjadi Konsultan Hukum dan Regulasi pada program Reform the Reformers Continuation (RtR-C) kerja sama antara Kemitraan (Partnership) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Dr. Slamet Rosyadi, S.Sos., M.Si, lahir di Majalengka tahun 1972. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Administrasi Negara di FISIP Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 1995, menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Administrasi di FIA Universitas Brawijaya pada tahun 1997 dan menyelesaikan pendidikan S3 Development Study di University of Goettingen, Jerman pada tahun 2003. Pernah menjadi Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Jenderal Soedirman.

Tedi Sudrajat, SH., MH, lahir di Bogor tahun 1980. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman S1 dan S2 diselesaikan di UNSOED. Saat ini sedang melanjutkan pendidikan S3 Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran (UNPAD). Saat ini aktif sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dan penyunting ahli di Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum UNSOED (terakreditasi).

Wasisto Raharjo Jati, S. IP, lahir di Yogyakarta tahun 1990. Menyelesaikan S1 Politik dan Pemerintahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Saat ini menjadi peneliti bidang politik nasional di Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan aktif menulis di berbagai jurnal ilmiah nasional.

"Civil Service" Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS menerima tulisan naskah tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, tinjauan kepustakaan dan resensi buku dalam bidang kebijakan dan manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS).

CIVIL SERVICE
Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

Civil Service merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN. Jurnal ini diterbitkan dua kali setiap tahun dan berisi tulisan-tulisan hasil penelitian, pengkajian, telaah pustaka, maupun ulasan yang berkaitan dengan kebijakan dan manajemen kepegawaian.

Naskah penulisan yang sesuai dapat dikirim ke:

Redaksi Civil Service "Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS"

Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian – Badan Kepegawaian Negara

Lt. 2 Gd. Blok II BKN

Jl. May Jend Sutoyo No. 12 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. (021) 80887011, (021) 8093008 ext. 2206-2207

Fax. (021) 80887011

e-mail: litbang@bkn.go.id

puslitbang_bkn@yahoo.com

Pedoman penulisan jurnal ini antara lain:

1. Naskah belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain, diketik dengan menggunakan kertas A4, huruf Arial Narrow 12 spasi tunggal, minimal 15 halaman, dan diserahkan dalam bentuk 'soft copy' paling lambat tanggal 30 April 2014 melalui email: litbang@bkn.go.id atau puslitbang_bkn@yahoo.com
2. Artikel yang dimuat dalam jurnal ini meliputi tulisan tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, dan tinjauan kepustakaan, yang sesuai dengan tema dari jurnal edisi kali ini yaitu "Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit Dalam Kerangka UU-ASN"
3. Sistematika setiap tulisan adalah sebagai berikut: (a) Abstrak dan judul ditulis dalam dua bahasa Indonesia dan Inggris, (b) Pendahuluan yang berisi: latar belakang, masalah, tujuan, tinjauan pustaka, (c) Pembahasan yang berisi: metode penelitian, analisis permasalahan dan tujuan yang dicapai, (d) Penutup yang berisi: kesimpulan dan saran, (e) Daftar pustaka, (f) Menyertakan biodata/ curriculum vitae penulis.
4. Daftar pustaka disajikan sesuai dengan kaidah dari APA (American Psychological Association) dan diurutkan secara alfabetis. Contoh format penulisannya adalah sebagai berikut:
 - Jika bersumber dari buku:
Robbins, Stephen P. 2001. *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: Prenhalindo.
Bacal, Robert. 1999. *Performance Management*. New York: McGraw Hill.
 - Jika bersumber dari jurnal:
Hamel, G., & Prahalad, C.K. (1985). *Do you really have a global strategy?* Harvard Business Review, July-August, hal. 139-148.
Strohmeier, S. 2007. *Research in e-HRM: Review and implication*. Human Resources Management Review, hal. 19-37.
 - Jika bersumber dari Peraturan Perundang-undangan:
Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
-----, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999 Tentang Badan Kepegawaian Negara.

- Jika bersumber dari artikel atau tulisan di internet:
Effendi, Taufik. 2007. *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*. <https://www.setneg.go.id/>, diakses 12 Juni 2008, 14.45 WIB.
http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen_sumber_daya_manusia#Rekrutmen_.26_Seleksi.
Diakses 10 Oktober 2012, 11:59 WIB.
 - Jika bersumber dari makalah presentasi atau seminar:
Effendi, Sofian. 2006. *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Pemerintahan Demokratis dan Ekonomi Global*. Makalah disampaikan pada seminar nasional MIPI. 3-4 Mei di Hotel Santika, Medan.
Thoha, Miftah. 2004. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam Diskusi PPSK. 1 Juli di Yogyakarta.
5. Naskah diketik dengan memperhatikan aturan penggunaan tanda baca dan ejaan yang dimuat dalam pedoman Ejaan Bahasa Indonesia Yang Disempurnakan.
 6. Para Penulis diharapkan benar-benar memperhatikan format dan tata cara penulisan dengan baik.