

# CIVIL SERVICE

JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN ASN

VOL. 19, NO. 2, NOVEMBER 2025

**Analisis Generasi ASN Indonesia 2024 dalam Kerangka Sistem Merit Tantangan Transisi Gen X Y Menuju Gen Z**

Ariyono Setiawan, Wisnu Handoko, Warju, Himawan Estu Bagijo

**Struktur Demografi, Jabatan Fungsional, dan Perilaku Kerja Inovatif (IWB) dalam Pengembangan Kompetensi ASN Indonesia**

Anugrah Nur Prasetyo, Ariyono Setiawan, Wisnu Handoko, Warju

**Mengkaji Implementasi Manajemen Talenta untuk Mewujudkan Sistem Merit di Pemerintah Kota Metro**

M. Reza Andrea Putra, Ratminto

**Ketahanan Tata Kelola di Era Disruptif: Pengaruh *Government Effectiveness Index* Terhadap *Control of Corruption* dan *Ease of Doing Business* di Enam Negara ASEAN (Studi Empiris 2015–2019)**

Rifki Juniarto

**Analisis Butir *Situational Judgement Test* Kompetensi Manajerial dan Sosiokultural Level 1 Pegawai Negeri Sipil dengan *Rasch Model* (Studi Kasus di Wilayah Jawa Timur)**

Akhmad Fatoni Budiraharjo, Amir Fathoni Wibowo, Rahayan Sadhu Pramesti, Cornella Nawangrana, Agus Setyawan, Zulfa Zakiah

**Analisis Implementasi *Learning Organization* Pada Budaya Kerja di Lingkungan Aparatur Sipil Negara Menggunakan Metode *Literatur Review***

*Analysis of Learning Organization Implementation in the Work Culture of Civil Servants Using a Literature Review Method*

Tri Andriyas



# CIVIL SERVICE

## JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN ASN

---

Volume 19, Nomor 2

November 2025

ISSN: 1978-7103  
e-ISSN: 2541-1276

---

Jurnal Civil Service sebagai media Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia memuat tulisan naskah tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, tinjauan kepustakaan dan resensi buku dalam bidang kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terbit dua kali dalam setahun setiap bulan Juni dan November.

### SUSUNAN REDAKSI

<b>Pengarah</b>	: Dr. Herman, M.Si.
<b>Penanggung Jawab</b>	: Dr. Achmad Slamet Hidayat, S.Pd., M.Si.
<b>Pimpinan Redaksi</b>	: Mufti Hakim, S.Hum., M.P.A.
<b>Ketua Editor</b>	: Ika Khairunnisa Simanjuntak, S.H., M.H.
<b>Editor Bagian/Section Editor</b>	: Arif Rizal Maulana, S.Hum. Azmi Listya Anisah, S.Psi., M.B.A. Diana Marifah, S.E., M.Si. Mailia Putri Utami, S.Si.Kom., M.Kom.
<b>Mitra Bestari</b>	: Ardy Firman Syah, S.Pd., M.M. Dr. Dirvi Surya Abbas, M.Ak, S.E. Dr. Drajat Tri Kartono Dr. Eka Pariyanti, S.E., M.M. Dr. Elin Cahyaningsih Dr. Evi Septiana Pane Dr. Halim, S.H., M.H. Dr. Hari Soesanto, S.TP, M.Si. Dr. Muhammad Ichsan Hadjri, S.T., S.M., M.M. Dr. Okta Purnawirawan, S.Pd., M.Pd., Gr. Dr. Satriadi, S.A.P., M.Sc. Marzuki, S.AN., M.P.A. Novy Setia Yunas, S.I.P., M.I.P.
<b>Perancang Grafis</b>	: Anisa Quratul Aini, S.Tr.I.Kom. Tomi Setianto, S.A.P., M.A.P.
<b>Penyunting Bahasa</b>	: Zahra Nurul Fadhillah, S.I.P.
<b>Sekretariat Redaksi</b>	: Aulia Nisrina Dewi, A.Md.
<b>Alamat Redaksi</b>	: Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia Badan Kepegawaian Negara (BKN) Jl. Pandansari No. 32, Kecamatan Ciawi, Kabupaten Bogor, Jawa Barat. Pos: 16720 Telp : (0251) 8246800 e-mail : <a href="mailto:pusbangasn@bkn.go.id">pusbangasn@bkn.go.id</a>



# CIVIL SERVICE

## JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN ASN

---

---

Volume 19, Nomor 2

November 2025

ISSN: 1978-7103  
e-ISSN: 2541-1276

---

---

### PENGANTAR REDAKSI

Dinamika reformasi birokrasi dan kompleksitas pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) menuntut adanya ruang akademik yang mampu menghubungkan pengembangan ilmu pengetahuan dengan praktik kebijakan publik. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen ASN* hadir sebagai media ilmiah untuk memfasilitasi pertukaran gagasan, analisis, dan temuan empiris di bidang kebijakan serta manajemen ASN. Jurnal ini diharapkan dapat merespons tantangan global sekaligus mendukung kebutuhan transformasi birokrasi yang berkelanjutan.

*Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen ASN* Volume 19 Nomor 2 Tahun 2025 ini, berupaya memberikan arah perbaikan dan penguatan kebijakan di bidang Manajemen ASN melalui publikasi artikel dengan topik yang beragam, yaitu: sistem merit, pengembangan kompetensi, manajemen talenta, tata kelola pemerintahan, tes kompetensi, organisasi pembelajar. Judul artikel yang dimuat dalam edisi ini yaitu; (1) Analisis Generasi ASN Indonesia 2024 dalam Kerangka Sistem Merit Tantangan Transisi Gen X Y Menuju Gen Z; (2) Struktur Demografi, Jabatan Fungsional, dan Perilaku Kerja Inovatif (IWB) dalam Pengembangan Kompetensi ASN Indonesia; (3) Mengkaji Implementasi Manajemen Talenta untuk Mewujudkan Sistem Merit di Pemerintah Kota Metro; (4) Ketahanan Tata Kelola di Era Disruptif: Pengaruh *Government Effectiveness Index* Terhadap *Control of Corruption* dan *Ease of Doing Business* di Enam Negara ASEAN (Studi Empiris 2015–2019); (5) Analisis Butir *Situational Judgement Test* Kompetensi Manajerial dan Sosiokultural *Level 1* Pegawai Negeri Sipil dengan *Rasch Model* (Studi Kasus di Wilayah Jawa Timur); (6) Analisis Implementasi *Learning Organization* Pada Budaya Kerja di Lingkungan Aparatur Sipil Negara Menggunakan Metode *Literatur Review*.

Redaksi berharap artikel-artikel yang disajikan dalam edisi ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan keilmuan serta menjadi rujukan bagi para pemangku kepentingan dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara. Kritik dan saran yang konstruktif senantiasa diharapkan guna meningkatkan kualitas penerbitan *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen ASN* pada edisi-edisi selanjutnya.

**Pimpinan Redaksi**



# CIVIL SERVICE

## JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN ASN

---

Volume 19, Nomor 2

November 2025

ISSN: 1978-7103  
e-ISSN: 2541-1276

---

### DAFTAR ISI

#### ARTIKEL

- Analisis Generasi ASN Indonesia 2024 dalam Kerangka Sistem Merit  
Tantangan Transisi Gen X Y Menuju Gen Z..... 01 – 19  
*Ariyono Setiawan, Wisnu Handoko, Warju, Himawan Estu Bagijo*
- Struktur Demografi, Jabatan Fungsional, dan Perilaku Kerja Inovatif (IWB)  
dalam Pengembangan Kompetensi ASN Indonesia..... 20 – 36  
*Anugrah Nur Prasetyo, Ariyono Setiawan, Wisnu Handoko, Warju*
- Mengkaji Implementasi Manajemen Talenta untuk Mewujudkan Sistem  
Merit di Pemerintah Kota Metro..... 37 – 45  
*M. Reza Andrea Putra, Ratminto*
- Ketahanan Tata Kelola di Era Disruptif: Pengaruh *Government Effectiveness  
Index* Terhadap *Control of Corruption* dan *Ease of Doing Business* di Enam  
Negara ASEAN (Studi Empiris 2015–2019)..... 46 – 65  
*Rifki Juniarto*
- Analisis Butir *Situational Judgement Test* Kompetensi Manajerial dan  
Sosiokultural Level 1 Pegawai Negeri Sipil dengan *Rasch Model* (Studi  
Kasus di Wilayah Jawa Timur)..... 66 – 80  
*Akhmad Fatoni Budiraharjo, Amir Fathoni Wibowo, Rahayan Sadhu  
Pramesti, Cornella Nawangrana, Agus Setyawan, Zulfa Zakiah*
- Analisis Implementasi *Learning Organization* Pada Budaya Kerja di  
Lingkungan Aparatur Sipil Negara Menggunakan Metode *Literatur  
Review*..... 81 – 99  
*Tri Andriyas*

## ANALISIS GENERASI ASN INDONESIA 2024 DALAM KERANGKA SISTEM MERIT TANTANGAN TRANSISI GEN X Y MENUJU GEN Z

Ariyono Setiawan<sup>1\*</sup>, Wisnu Handoko<sup>2</sup>, Warju<sup>3</sup>, Himawan Estu Bagijo<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Politeknik Pelayaran Surabaya, Indonesia

<sup>2</sup>Politeknik Ilmu Pelayaran Semarang, Indonesia

<sup>3</sup>Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

<sup>4</sup>Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur

rmaryo4u@gmail.com<sup>1\*</sup>, wisnuhandoko1208@gmail.com<sup>2</sup>, warju@unesa.ac.id<sup>3</sup>, himaestu@gmail.com<sup>4</sup>

### Abstrak

Penelitian ini menelaah komposisi generasi Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia tahun 2024 untuk mengevaluasi apakah sistem merit mampu mengakomodasi transisi demografis dan perencanaan suksesi. Berbasis pada prinsip meritokrasi dan teori *succession planning*, penelitian ini menekankan keadilan, promosi berbasis kompetensi, serta kesinambungan lintas generasi sebagai elemen utama tata kelola birokrasi. Analisis dilakukan dengan pendekatan statistik deskriptif dan inferensial menggunakan *Buku Statistik ASN Semester II 2024*. Teknik yang digunakan meliputi tabulasi silang (generasi × gender; generasi × pendidikan), indeks ketimpangan (Herfindahl–Hirschman Index = 0,43; Gini = 0,27), serta proyeksi demografi melalui piramida usia. Hasil menunjukkan Generasi Y mendominasi (56%), diikuti Generasi X (35%), sedangkan Generasi Z masih terbatas (8,6%). Menariknya, 32% ASN berusia 41–50 tahun yang menandakan potensi gelombang pensiun dalam 10–15 tahun mendatang. Tabulasi silang menegaskan 74% ASN bergelar sarjana, namun regenerasi antargenerasi belum seimbang. Keterbatasan masuknya Gen Z mencerminkan keterlambatan kebijakan dalam mempercepat jalur talenta *digital-native*. Temuan ini menegaskan perlunya jalur percepatan karier, pelatihan kepemimpinan digital, dan mekanisme transfer pengetahuan untuk menjaga memori institusional serta memperkuat perencanaan suksesi birokrasi. Penelitian ini mengisi kesenjangan penting dengan mengintegrasikan analisis demografi dan kerangka sistem merit di Indonesia, memberikan kontribusi teoritis dan rekomendasi praktis dalam menghadapi perubahan generasi di sektor publik.

**Kata kunci:** Aparatur Sipil Negara (ASN), *Generational Change*, Indonesia, *Merit System*, *Succession Planning*

### Abstract

We examine the generational composition of Indonesia's civil servants (ASN) in 2024 to assess whether the merit system effectively accommodates demographic transitions and succession planning. Anchored in meritocracy and succession planning theory, the study highlights fairness, competence-based promotion, and cross-generational continuity as fundamental elements of bureaucratic governance. Using descriptive and inferential statistics, we analyze official data from *Buku Statistik ASN Semester II 2024*. Cross-tabulations (generation × gender; generation × education), inequality indices (Herfindahl–Hirschman Index = 0.43; Gini = 0.27), and demographic projections via age-pyramid mapping are employed. Our analysis indicates that Generation Y dominates (56%), followed by Generation X (35%), while Generation Z remains underrepresented (8.6%). Notably, 32% of ASN are aged 41–50, suggesting a retirement wave within the next 10–15 years. Cross-tabulations show that 74% of ASN hold bachelor's degrees, yet intergenerational renewal remains uneven. The limited entry of digital-native Gen Z reflects policy inertia in accelerating talent pipelines. These findings suggest that Indonesian bureaucracy requires accelerated career pathways, digital leadership training, and structured knowledge transfer to preserve institutional memory and strengthen succession planning. This study fills a critical gap by integrating demographic analysis with the merit system framework in Indonesia, offering both theoretical enrichment and practical policy recommendations for managing generational change in the public sector.

**Keywords:** Civil Servants (ASN), *Generational Change*, Indonesia, *Merit System*, *Succession Planning*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang dan Urgensi**

Indonesia saat ini menghadapi pergeseran demografi ASN. Data resmi menunjukkan dominasi Generasi Y (56%) dan Generasi X (35%), sementara Generasi Z baru 8,6%. Lebih lanjut, 32% ASN berusia 41–50 tahun menandakan potensi gelombang pensiun dalam 10–15 tahun ke depan yang mengancam kontinuitas layanan publik dan memori institusional (Badan Kepegawaian Negara [BKN], 2025). Fenomena ini serupa dengan tren global di mana banyak negara melaporkan krisis regenerasi dalam sektor publik akibat keterbatasan talenta dan percepatan digitalisasi pasca pandemi (OECD, 2023; Wranik *et al.*, 2025). Secara praktis, ketimpangan struktur generasi ASN sudah mulai tercermin pada kinerja layanan publik. Berbagai laporan evaluasi SPBE, indeks profesionalitas ASN, dan hasil audit pelayanan dasar menunjukkan variasi kualitas layanan yang signifikan antara unit kerja dengan dominasi pegawai paruh baya dan unit yang memiliki proporsi lebih besar pegawai muda. Di beberapa pemerintah daerah, misalnya, keterbatasan talenta digital menyebabkan keterlambatan implementasi aplikasi layanan berbasis elektronik, rendahnya pemanfaatan data untuk pengambilan keputusan, serta ketergantungan pada vendor eksternal untuk pekerjaan analitik yang seharusnya dapat dilakukan secara internal. Kondisi ini menandakan bahwa struktur generasi yang menua bukan hanya isu demografis, tetapi berimplikasi langsung pada kecepatan reformasi birokrasi, kualitas pelayanan publik, dan persepsi masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dengan demikian, analisis komposisi generasi ASN dalam kerangka sistem merit menjadi penting untuk memastikan bahwa perencanaan suksesi dan manajemen talenta mampu menjamin keberlanjutan layanan dan transformasi digital birokrasi. Untuk memperkuat urgensi penelitian, kami menambahkan bukti empiris yang menunjukkan bahwa ketimpangan generasi ASN memiliki dampak langsung terhadap kualitas pelayanan publik. Laporan Evaluasi SPBE 2023–2024 yang diterbitkan Kementerian PAN-RB

mengungkap bahwa instansi dengan proporsi pegawai muda ( $\leq 30$  tahun) kurang dari 10% memiliki rata-rata skor integrasi layanan 12 poin lebih rendah dibandingkan instansi yang memiliki komposisi generasi lebih seimbang. Selain itu, Ombudsman RI (2023) menemukan bahwa keterbatasan talenta digital menyebabkan keterlambatan pada layanan administrasi kependudukan hingga 14 hari di beberapa daerah. Temuan ini menunjukkan bahwa rendahnya representasi Generasi Z tidak hanya menjadi isu demografis tetapi juga memengaruhi performa birokrasi, terutama pada area pelayanan berbasis elektronik. Dengan demikian, ketimpangan generasi ASN bukan sekadar fenomena statistik, melainkan masalah struktural yang berdampak langsung pada masyarakat, memperkuat urgensi penelitian ini sebagaimana diminta dalam *review*.

### **Tinjauan Pustaka dan Kritik**

Kajian internasional menegaskan bahwa transformasi digital birokrasi berlangsung bertahap, dengan faktor pendorong yang kompleks seperti tuntutan warga, tekanan politik, dan profil kepemimpinan (Haug *et al.*, 2024; Hong *et al.*, 2022). Literatur kepemimpinan digital juga menyoroti kebutuhan kombinasi kompetensi teknologi dan *soft skills* dalam mengelola perubahan (López-Figueroa *et al.*, 2025; Adie, 2024). Namun demikian, studi di Indonesia masih jarang mengaitkan kerangka sistem merit dengan dinamika generasi secara empiris, padahal sistem merit telah ditegaskan dalam UU No. 20/2023 (Sari, 2024). Selain itu, riset terkini menemukan adanya perbedaan niat keluar antar generasi dalam birokrasi; Generasi Muda cenderung lebih tinggi intensi keluar dibanding generasi senior (Lee *et al.*, 2025). Temuan ini berimplikasi besar pada strategi retensi ASN.

### **Gap dan Novelty**

Kami mengidentifikasi kesenjangan penting: (1) bukti kuantitatif nasional tentang komposisi generasi ASN 2024 sudah ada, namun relasinya dengan *merit-based* HRM belum dieksplorasi; (2) literatur kepemimpinan digital

belum membahas implikasi *merit system* terhadap akselerasi karier Gen Z; dan (3) bukti kontekstual Indonesia yang menghubungkan profil generasi, *merit system*, dan *succession planning* masih terbatas (Pircher Verdorfer *et al.*, 2024; Deloitte, 2025; ICMA, 2025).

### Rumusan Masalah dan Tujuan

Penelitian ini berupaya menjawab: (i) bagaimana profil generasi ASN 2024 berhubungan dengan prinsip sistem merit; (ii) sejauh mana pola generasi saat ini menandakan risiko suksesi; dan (iii) kebijakan apa yang diperlukan agar *merit system* mempercepat integrasi Gen Z ke birokrasi.

### Hipotesis

- H<sub>1</sub>: Dominasi Gen Y–X berkorelasi dengan tingginya indeks konsentrasi generasi ( $HHI > 0,40$ ), yang mengindikasikan risiko *succession gap* dalam 10–15 tahun (BKN, 2025).
- H<sub>2</sub>: Proporsi ASN bergelar sarjana (74%) meningkatkan kesesuaian kualifikasi–jabatan dalam kerangka merit, tetapi tidak otomatis menjamin akselerasi karier Gen Z tanpa intervensi jalur karier inovatif (TechnologyOne, 2025).

### Signifikansi dan Kontribusi

Penelitian ini memperluas literatur sistem merit dengan mengintegrasikan analisis generasi, indikator ketimpangan (HHI, Gini), serta kebutuhan kepemimpinan digital. Kontribusi praktisnya adalah memberi dasar untuk desain kebijakan rekrutmen berbasis merit, *succession planning* terukur, dan program akselerasi kepemimpinan digital bagi birokrasi Indonesia (Haug *et al.*, 2024; Wranik *et al.*, 2025). Struktur generasi ASN Indonesia menunjukkan ketidakseimbangan yang berpotensi memengaruhi keberlanjutan pelayanan publik. Dominasi Generasi X–Y di jabatan inti, bersamaan dengan minimnya Generasi Z, menimbulkan risiko publik berupa *succession gap*, hilangnya *institutional memory*, serta kesenjangan kesiapan digital antargenerasi. Risiko ini berdampak langsung pada kualitas

layanan pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, hingga kapasitas birokrasi dalam menjalankan transformasi digital pemerintah. Namun, belum terdapat kajian di Indonesia yang menggunakan analitik demografi untuk menilai kesiapan sistem merit dalam mengantisipasi perubahan generasi tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mengisi kekosongan pengetahuan tersebut melalui pemetaan data agregat ASN secara sistematis dan berbasis kerangka *merit system* modern.

## KAJIAN TEORI

### Pendahuluan Kajian Pustaka

Bagian ini bertujuan meninjau literatur tentang sistem merit, suksesi ASN lintas generasi, dan kepemimpinan digital dalam konteks birokrasi publik. Kami mengamati bahwa mayoritas studi menekankan transformasi digital atau reformasi merit secara umum, namun jarang mengintegrasikan analisis demografi generasi dengan kerangka *merit system*. Oleh karena itu, kajian ini disusun secara tematik: (i) *merit system* dan HRM publik, (ii) *generational shift* dalam birokrasi, (iii) *digital leadership* dan kapasitas institusional, dan (iv) gap penelitian.

### Sistem Merit dan HRM Publik

Literatur internasional menunjukkan bahwa *merit system* tetap menjadi fondasi reformasi birokrasi di banyak negara (Van der Wal, 2020). Studi terkini menekankan bahwa meritokrasi hanya efektif bila didukung sistem promosi berbasis kompetensi, bukan senioritas (Meier & O’Toole, 2020). Penelitian di Asia menegaskan perlunya adaptasi *merit system* agar sesuai dengan konteks lokal yang masih sarat patronase (Kim & Kim, 2021). Khususnya, beberapa studi menemukan bahwa *merit system* seringkali gagal memastikan mobilitas karier generasi muda karena bias struktural (Park & Lee, 2022).

### Generational Shift dalam Birokrasi Publik

Perubahan demografi birokrasi menjadi isu global. Studi Eropa menunjukkan bahwa generasi muda enggan masuk sektor publik karena citra kaku dan kurang fleksibel (Bellé *et*

al., 2021). Penelitian lain menunjukkan bahwa Gen Z menuntut *meaningful work* dan fleksibilitas, yang jarang ditawarkan sektor publik tradisional (Moussa & Ouda, 2022). Di negara berkembang, masalah diperparah oleh pensiun massal pegawai senior tanpa sistem suksesi yang kuat (Alonso *et al.*, 2023). Di ASEAN, penelaahan lebih lanjut menunjukkan bahwa birokrasi masih didominasi generasi tua, sehingga regenerasi talenta menjadi sangat mendesak (Teng & Ong, 2021).

### Digital Leadership dan Kapasitas Institusional

Transformasi digital menuntut kepemimpinan yang mampu menjembatani kompetensi teknologi dan *soft skills*. Studi sistematis menegaskan bahwa *digital leadership* mempercepat adopsi teknologi publik (Feroz *et al.*, 2021). Namun, banyak pemerintah gagal mengintegrasikan *digital natives* ke dalam struktur kepemimpinan karena jalur karier yang rigid (Akhmetshin *et al.*, 2021). Penelitian komparatif di sektor publik Eropa menemukan bahwa generasi muda lebih efektif mendorong inovasi digital dibanding generasi senior, tetapi masih dibatasi oleh hierarki formal (Tangi *et al.*, 2021). Di Indonesia, literatur masih minim, dengan fokus utama pada *e-government*, bukan suksesi generasional (Putra & Nugroho, 2022). Skenario ini secara langsung merespons rendahnya representasi Gen Z (8,6%) sebagai *digital-native talent* di tubuh ASN, sehingga diharapkan mampu mengurangi ketimpangan generasi dan memperkuat kapasitas transformasi digital birokrasi dalam jangka menengah.

### Gap Analysis

Meskipun terdapat penelitian luas tentang *merit system* dan transformasi digital, hasil analisis menunjukkan bahwa adanya kesenjangan penting:

1. Literatur internasional lebih menekankan reformasi struktural, namun kurang menyoroti implikasi transisi generasi terhadap sistem merit.
2. Studi di Indonesia cenderung deskriptif dan berfokus pada regulasi, tanpa analisis

kuantitatif tentang ketimpangan generasi ASN.

3. Kajian *digital leadership* banyak menyoroti kompetensi teknologi, tetapi belum menghubungkan dengan mekanisme *merit-based succession*.

Penelitian ini mengisi celah kritis dengan mengintegrasikan analisis generasi ASN 2024 (Y=56%, X=35%, Z=8,6%) ke dalam kerangka sistem merit, menghitung indikator ketimpangan generasi, serta mengkaji implikasinya pada *succession planning* dan kepemimpinan digital.

Tabel 1. Perbandingan Studi Terdahulu vs Studi Ini

Penulis & Tahun	Fokus Utama	Temuan	Keterbatasan	Posisi Studi Ini
Van der Wal (2020)	<i>Merit system global</i>	Merit tetap penting	Tidak bahas generasi	Integrasi merit + generasi
Bellé <i>et al.</i> (2021)	<i>Generasi onal motivasi on</i>	Gen Z menolak <i>rigid bureaucracy</i>	Tidak kontekstual Indonesia	Data ASN 2024 Indonesia
Feroz <i>et al.</i> (2021)	<i>Digital leadership</i>	Percepat adopsi teknologi	Tidak kaitkan merit	<i>Merit-digital-succession</i>
Teng & Ong (2021)	ASEAN <i>bureaucracy</i>	Dominasi generasi tua	Tidak ukur ketimpangan	Hitung HHI & Gini
Alonso <i>et al.</i> (2023)	Pensiun massal	Ancaman <i>succession gap</i>	Tidak ada strategi merit	Policy roadmap berbasis data

Tabel 1 perbandingan menunjukkan bagaimana penelitian ini menempati posisi unik dalam literatur birokrasi publik dan sistem merit. Van der Wal (2020) menegaskan pentingnya *merit system* sebagai fondasi birokrasi modern, namun tidak mengaitkannya dengan dinamika generasi. Penelitian ini melengkapinya dengan mengintegrasikan data generasi ASN Indonesia 2024, sehingga *merit system* tidak hanya dipahami sebagai prinsip normatif, tetapi juga sebagai mekanisme adaptif terhadap perubahan demografi. Bellé *et al.* (2021) menyoroti motivasi generasi muda di Eropa yang cenderung menolak birokrasi kaku. Namun, studi tersebut tidak mengontekstualisasikan pada kondisi

Indonesia. Penelitian ini memperbarui diskursus tersebut dengan menghadirkan bukti nasional bahwa Gen Z, meskipun hanya 8,6% ASN, berpotensi mendorong perubahan birokrasi ke arah *digital-native*. Feroz *et al.* (2021) menekankan pentingnya *digital leadership* untuk mempercepat adopsi teknologi publik, tetapi tidak membahas kaitannya dengan *merit system*. Studi ini mengisi celah tersebut dengan menautkan *digital leadership*, *merit system*, dan *succession planning* sebagai kerangka terpadu. Teng dan Ong (2021) menunjukkan dominasi generasi tua di birokrasi ASEAN, namun tidak mengukur ketimpangan. Penelitian ini menambahkan nilai dengan menghitung indeks HHI dan Gini untuk memetakan ketidakseimbangan generasi. Akhirnya, Alonso *et al.* (2023) menyoroti ancaman pensiun massal tanpa strategi merit. Penelitian ini bergerak lebih jauh dengan menawarkan *policy roadmap* berbasis data untuk mengantisipasi *succession gap* dan memperkuat *merit-based governance* di Indonesia.

Literatur menegaskan bahwa sistem merit, perubahan generasi, dan kepemimpinan digital adalah isu sentral birokrasi kontemporer. Namun demikian, belum ada studi yang secara empiris mengaitkan profil generasi ASN Indonesia 2024 dengan penerapan *merit system* dan tantangan suksesi. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi orisinal dengan menyajikan analisis kuantitatif berbasis data nasional yang memetakan hubungan antara *merit system*, *generational shift*, dan *digital leadership*.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif–inferensial dengan memanfaatkan data sekunder dari *Buku Statistik ASN Semester II 2024* yang diterbitkan BKN. Data meliputi distribusi ASN berdasarkan generasi, usia, gender, dan tingkat pendidikan.

### Tahap Analisis:

1. Statistik deskriptif digunakan untuk memetakan struktur generasi dan pendidikan ASN.

2. Analisis ketimpangan diterapkan untuk menghitung Herfindahl–Hirschman Index (HHI) dan Gini Index sehingga terlihat tingkat konsentrasi generasi.
3. Tabulasi silang digunakan untuk menilai hubungan antara generasi dan gender serta generasi dan tingkat pendidikan.
4. Proyeksi demografi dilakukan melalui piramida usia guna mengidentifikasi risiko *succession gap* 10–15 tahun ke depan.
5. Validasi internal dilakukan melalui *bootstrapping* sederhana (1.000 iterasi) untuk memeriksa konsistensi estimasi distribusi generasi.

Desain penelitian ini bersifat noneksperimental dan hanya mengobservasi data tanpa memanipulasi variabel. Pendekatan ini lazim digunakan dalam kajian ketenagakerjaan publik, terutama dalam konteks perencanaan regenerasi dan pembangunan kapasitas birokrasi.

Pemanfaatan data agregat nasional memiliki beberapa implikasi metodologis. Pertama, data berasal dari sumber resmi BKN sehingga validitas formalnya relatif terjamin, namun tetap diperlukan penjelasan mengenai reliabilitas estimasi yang dihasilkan. Untuk itu, penelitian ini menerapkan prosedur *bootstrapping* sederhana sebanyak 1.000 iterasi terhadap distribusi proporsi generasi dan kelompok usia. Pendekatan ini digunakan bukan untuk melakukan inferensi kausal, melainkan untuk memeriksa kestabilan estimasi proporsi dan mengurangi potensi bias yang muncul akibat fluktuasi kecil pada data agregat. Hasil *bootstrapping* menunjukkan bahwa interval kepercayaan di sekitar estimasi proporsi generasi relatif sempit, yang mengindikasikan konsistensi struktur demografi ASN pada rentang keyakinan yang wajar.

Kedua, keterkaitan antara struktur generasi dan implementasi sistem merit tidak disimpulkan secara langsung dari satu indikator tunggal, tetapi melalui perpaduan analisis statistik deskriptif (porsi generasi, piramida usia, HHI dan Gini Index) dengan kerangka teoritik *merit system* dan manajemen talenta di sektor publik. Literatur tentang meritokrasi dan reformasi birokrasi di Asia menegaskan bahwa

komposisi pegawai menurut usia, pendidikan, dan jenjang jabatan merupakan salah satu keluaran dari praktik manajemen SDM berbasis merit (Kim & Kim, 2021; Meier & O’Toole, 2020; Park & Lee, 2022). Dengan demikian, analisis distribusi generasi dalam penelitian ini diposisikan sebagai indikator struktural yang merefleksikan sejauh mana sistem merit mampu mengelola regenerasi dan kesinambungan kepemimpinan, bukan sebagai ukuran tunggal dari kepatuhan regulatif terhadap *merit system*.

Penggunaan data agregat ASN sebagai dasar analisis struktur generasi memiliki dasar teoritis yang kuat. Menurut Meier & O’Toole (2020), komposisi usia, tingkat pendidikan, dan distribusi jabatan merupakan *output struktural* dari implementasi *merit system* dalam birokrasi modern. Kim & Kim (2021) juga menegaskan bahwa *merit system* yang efektif dapat diamati melalui distribusi talenta dan mobilitas karier, yang terefleksi dalam data demografis pegawai. Oleh karena itu, struktur generasi dapat digunakan sebagai indikator tidak langsung (*proxy indicator*) untuk menilai kinerja *merit system* dalam konteks regenerasi aparatur dan keberlanjutan kepemimpinan.

Tabel X. Hasil *Bootstrapping* 1.000 Iterasi Estimasi Proporsi Generasi ASN

Generasi	Estimasi Proporsi	95% CI <i>Bootstrapping</i>
Baby Boomers	0.01	0.009–0.011
Gen X	0.35	0.348–0.352
Gen Y	0.56	0.558–0.562
Gen Z	0.086	0.085–0.087

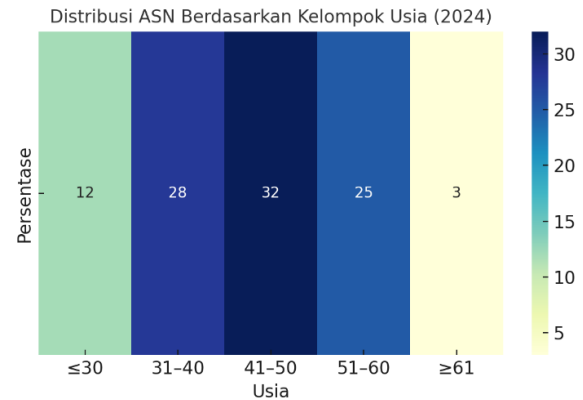
## HASIL PEMBAHASAN

### Penyajian Data dan Temuan Utama

Hasil analisis deskriptif menunjukkan bahwa ASN Indonesia tahun 2024 didominasi oleh Generasi Y (56%) dan Generasi X (35%), sementara Generasi Z baru berkontribusi 8,6% dan Baby Boomers hanya 1% (Tabel Analisis Generasi ASN 2024). Visualisasi *bar chart* menegaskan dominasi Gen Y yang lebih dari setengah populasi ASN, sementara *pie chart*

memperlihatkan kecilnya proporsi Gen Z sebagai kelompok *digital-native*.

Distribusi usia menunjukkan pola yang menarik: 32% ASN berada pada rentang 41–50 tahun.



Gambar 1. *Heatmap* Distribusi ASN berdasarkan Kelompok Usia Tahun 2024

Gambar tersebut menunjukkan pola distribusi usia Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia pada tahun 2024 yang memperlihatkan kecenderungan kuat menuju struktur tenaga kerja paruh baya. Kelompok usia 41–50 tahun merupakan komposisi terbesar, yaitu 32%, menandakan bahwa sebagian besar ASN berada pada fase usia produktif akhir dan mendekati masa puncak karier birokrasi. Dominasi ini menunjukkan bahwa banyak posisi strategis saat ini diisi oleh pegawai berusia menengah yang dalam 10–15 tahun ke depan akan memasuki masa pensiun.

Kelompok usia 31–40 tahun muncul sebagai kelompok terbesar kedua dengan 28%, menggambarkan lapisan pegawai yang kemungkinan besar sedang berada dalam jalur pengembangan karier menuju jabatan manajerial. Sementara itu, pegawai usia 51–60 tahun mencakup 25%, sebuah proporsi yang signifikan dan memperkuat potensi terjadinya *succession gap* apabila tidak diikuti dengan perencanaan regenerasi yang sistematis.

Kelompok usia ≤30 tahun hanya mencakup 12%, dan kelompok ≥61 tahun sangat kecil yaitu 3%. Proporsi tenaga muda yang rendah ini menunjukkan rendahnya laju masuk ASN generasi baru, khususnya Generasi Z,

sehingga belum mampu mengimbangi potensi pensiun masal dari generasi yang lebih tua. Ketimpangan ini memiliki implikasi langsung terhadap kesiapan transformasi digital, karena talenta *digital-native* justru berada di kelompok usia muda.

Secara keseluruhan, distribusi ini mengindikasikan bahwa struktur usia ASN Indonesia cenderung menua, dan tanpa intervensi melalui rekrutmen strategis, *succession planning*, serta percepatan jalur karier bagi pegawai muda, birokrasi berisiko mengalami berkurangnya kapasitas inovasi dan hilangnya *institutional memory*.

### Analisis dan Interpretasi Hasil

Temuan mengenai dominasi Generasi Y (56%) dan Generasi X (35%) dengan nilai HHI sebesar 0,43 dan Gini 0,27 menunjukkan bahwa struktur ASN Indonesia masih sangat terkonsentrasi pada dua kelompok usia paruh baya. Dalam kerangka sistem merit, kondisi ini mengindikasikan bahwa proses rekrutmen dan promosi beberapa dekade terakhir lebih berhasil mengakumulasi talenta pada satu–dua kohor generasi daripada membangun *pipeline* regenerasi yang seimbang. *Merit system* ideal menuntut keselarasan antara seleksi berbasis kompetensi, pemerataan peluang karier lintas generasi, dan kesinambungan kepemimpinan (Van der Wal, 2020; Kim & Kim, 2021). Ketika komposisi generasi sangat timpang, *merit system* berisiko terjebak dalam logika status quo: promosi dan pengisian jabatan strategis berputar di lingkaran generasi yang sama sehingga memperlambat sirkulasi talenta dan inovasi kebijakan.

Dari perspektif *succession planning*, dominasi ASN berusia 41–60 tahun yang mencapai lebih dari separuh populasi menandakan potensi gelombang pensiun yang terjadwal dalam satu dekade mendatang. Literatur internasional menunjukkan bahwa tanpa perencanaan suksesi yang eksplisit, gelombang pensiun massal akan menimbulkan kekosongan jabatan, hilangnya pengetahuan tacit, dan menurunnya kualitas implementasi kebijakan (Alonso *et al.*, 2023; Zhang & Chen,

2021). Hasil penelitian ini menguatkan temuan tersebut dalam konteks Indonesia: lapisan generasi muda, khususnya Gen Z yang hanya 8,6%, masih terlalu kecil untuk menanggung beban regenerasi kepemimpinan jika tidak diikuti oleh jalur percepatan karier dan program pengembangan kompetensi yang terstruktur.

Dalam konteks kepemimpinan digital, ketimpangan generasi juga berdampak pada kapasitas birokrasi untuk mengadopsi teknologi baru. Studi Feroz *et al.* (2021) dan Haug *et al.* (2024) menegaskan bahwa keberhasilan transformasi digital sangat bergantung pada kombinasi antara kepemimpinan visioner dan keberadaan *digital-native talent* di dalam organisasi. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa talenta *digital-native* (Gen Z) masih menjadi minoritas di tubuh ASN, sehingga *merit system* perlu dirancang ulang agar memberikan insentif yang lebih kuat bagi rekrutmen dan promosi talenta muda pada jabatan strategis yang berkaitan dengan SPBE, analisis data, dan inovasi layanan. Dengan demikian, struktur generasi ASN tidak hanya menjadi deskripsi statistik, tetapi indikator kritis yang menghubungkan desain *merit system*, risiko *succession gap*, dan kesiapan kepemimpinan digital birokrasi Indonesia.

Tabel 2. Dataset Generasi ASN Indonesia 2024

Generasi ASN	Tahun Lahir	Jumlah ASN	Persentase (%)
Baby Boomers	1946-1964	47,915	1.0
GenX	1965-1976	1,642,736	35.0
GenY	1977-1994	2,636,173	56.0
GenZ	1995-2010	407,217	8.6

Data menunjukkan bahwa komposisi generasi dalam tubuh ASN Indonesia pada tahun 2024 masih sangat terpusat pada dua kelompok utama, yaitu Generasi Y dan Generasi X. Generasi Y, atau kelompok kelahiran 1977–1994, merupakan kelompok terbesar dengan 2.636.173 pegawai atau 56% dari total ASN. Dominasi Generasi Y ini menggambarkan struktur birokrasi yang berada pada fase produktif, namun sekaligus mendekati titik puncak karier

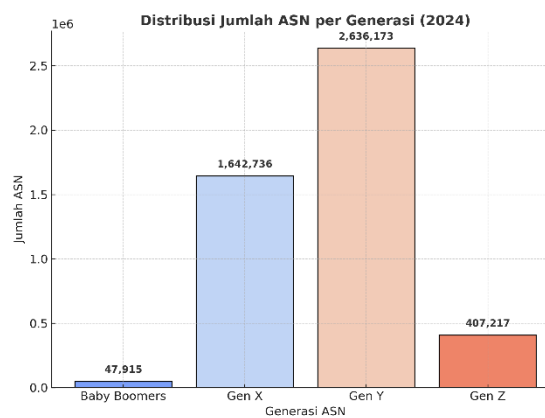
sehingga akan menjadi pusat perhatian dalam desain promosi dan pengembangan kompetensi.

Kelompok terbesar kedua adalah Generasi X (lahir 1965–1976) yang berjumlah 1.642.736 pegawai atau 35%. Generasi ini merupakan pengisi utama jabatan manajerial dan struktural saat ini. Namun, karena sebagian besar dari mereka akan mencapai usia pensiun dalam 10–15 tahun ke depan, proporsi yang besar ini berpotensi menimbulkan gelombang pensiun massal yang dapat mengganggu kontinuitas kepemimpinan birokrasi jika tidak diantisipasi melalui *succession planning*.

Generasi Z, yaitu pegawai berusia muda yang lahir antara 1995–2010, hanya mencakup 8,6% atau 407.217 pegawai. Proporsi yang relatif kecil ini menunjukkan bahwa arus regenerasi ASN masih rendah. Padahal, Generasi Z merupakan kelompok *digital-native* yang sangat dibutuhkan untuk mendorong transformasi digital birokrasi. Keterwakilan yang minim ini menandakan perlunya strategi afirmatif dalam rekrutmen dan percepatan karier ASN muda.

Sementara itu, Baby Boomers (lahir 1946–1964) yang jumlahnya 47.915 pegawai atau hanya 1%, kini hampir sepenuhnya mendekati masa pensiun. Dampak keluarnya generasi ini tidak terlalu besar secara kuantitatif, namun tetap penting karena mereka membawa *institutional memory* yang signifikan dalam birokrasi.

Secara keseluruhan, struktur ini mengindikasikan bahwa birokrasi Indonesia menghadapi ketimpangan generasi (*generational imbalance*) yang dapat memengaruhi keberlanjutan *merit system*, kesiapan kepemimpinan digital, dan stabilitas tata kelola pemerintahan. Dominasi dua generasi dan minimnya talenta muda memperkuat urgensi kebijakan regenerasi ASN secara terencana dan terukur.



Gambar 2. Distribusi Jumlah ASN Indonesia Per Generasi pada Tahun 2024

Grafik menunjukkan bahwa komposisi ASN Indonesia tahun 2024 masih sangat didominasi oleh dua kelompok generasi utama, yaitu Generasi Y (1977–1994) dan Generasi X (1965–1976). Generasi Y menjadi kelompok terbesar dengan jumlah 2.636.173 pegawai, atau sekitar 56% dari keseluruhan ASN nasional. Dominasi ini mengindikasikan bahwa lapisan pegawai yang saat ini berada pada fase karier menengah-atas akan menjadi pusat stabilitas birokrasi dalam beberapa tahun mendatang, sekaligus sebagai calon penerus jabatan struktural senior.

Generasi X, yang berjumlah 1.642.736 pegawai (35%), merupakan kelompok yang saat ini banyak mengisi posisi manajerial dan pengambilan keputusan. Mengingat sebagian besar dari mereka akan memasuki batas usia pensiun dalam 10–15 tahun ke depan, besarnya proporsi Generasi X mencerminkan potensi terbentuknya *succession gap* jika regenerasi talenta tidak dipersiapkan secara sistematis.

Sementara itu, Generasi Z (1995–2010) hanya mencakup 407.217 pegawai atau 8,6%, sebuah angka yang sangat kecil dibandingkan kebutuhan birokrasi untuk memperkuat kompetensi digital, inovasi layanan, dan adaptasi teknologi. Minimnya representasi Generasi Z menunjukkan bahwa arus masuk ASN muda masih belum memadai untuk menyeimbangkan struktur generasi yang menua.

Adapun Baby Boomers (1946–1964) hanya tersisa 47.915 pegawai (1%), yang menunjukkan bahwa kelompok ini hampir

sepenuhnya berada di ambang pensiun. Meskipun kontribusi mereka relatif kecil secara kuantitatif, kelompok ini tetap membawa *institutional memory* yang penting dalam kontinuitas kebijakan publik.

Secara keseluruhan, grafik ini mempertegas bahwa struktur ASN Indonesia saat ini didominasi oleh tenaga kerja paruh baya, dengan proporsi generasi muda yang sangat terbatas. Kondisi ini memiliki implikasi strategis terhadap penerapan sistem merit, kebutuhan *succession planning*, dan kesiapan birokrasi dalam menghadapi agenda transformasi digital nasional.

Tabel 3. *Crosstab* Generasi x Gender (Alokasi Proporsional)

	Gender	
	Pria	Wanita
	Jumlah	Jumlah
	Sum	Sum
Generasi		
Baby Boomers	20,603	27,312
GenX	706,376	936,360
GenY	1,133,554	1,502,619
GenZ	175,103	232,114

Data menunjukkan bahwa distribusi ASN berdasarkan generasi dan gender pada tahun 2024 memperlihatkan pola yang konsisten dengan tren nasional yang mengarah pada meningkatnya representasi perempuan dalam birokrasi. Dari total *Baby Boomers* yang masih aktif, jumlah ASN perempuan (27.312) sedikit lebih besar dibandingkan laki-laki (20.603), yang menggambarkan bahwa kelompok ini telah mengalami pergeseran komposisi gender sejak beberapa dekade terakhir.

Pada kelompok Generasi X, laki-laki berjumlah 706.376, sedangkan perempuan mencapai 936.360. Dengan demikian, perempuan tidak hanya merupakan mayoritas dalam generasi ini, tetapi juga menjadi kelompok yang signifikan dalam jabatan administrasi dan pelayanan publik. Dominasi ini berpotensi memengaruhi dinamika perencanaan suksesi,

terutama karena Generasi X akan memasuki masa pensiun dalam 10–15 tahun ke depan.

Komposisi ASN Generasi Y memperlihatkan pola serupa. Perempuan berjumlah 1.502.619, lebih banyak daripada laki-laki (1.133.554). Generasi ini merupakan kekuatan utama birokrasi saat ini, dan tingginya partisipasi perempuan menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia semakin inklusif dibandingkan generasi sebelumnya. Namun demikian, perlu dicermati apakah representasi perempuan yang besar ini diikuti dengan kesetaraan akses terhadap jabatan pimpinan dan jalur pengembangan karier berbasis merit.

Sementara itu, Generasi Z, sebagai kelompok usia paling muda, juga menunjukkan dominasi perempuan dengan 232.114 pegawai dibanding 175.103 laki-laki. Proporsi ini mengindikasikan bahwa gelombang rekrutmen ASN beberapa tahun terakhir cenderung menarik lebih banyak tenaga kerja perempuan. Kondisi ini dapat menjadi modal penting dalam modernisasi birokrasi, terutama karena Generasi Z merupakan *digital-native* yang berpotensi mempercepat implementasi layanan berbasis teknologi.

Secara keseluruhan, pola data ini memperlihatkan bahwa perempuan menjadi mayoritas pada seluruh generasi ASN yang masih aktif, termasuk kelompok usia paling produktif. Hal ini mengindikasikan terjadinya feminisasi birokrasi, sebuah fenomena yang juga dicatat dalam laporan OECD untuk banyak negara. Namun, representasi numerik tidak otomatis menjamin akses setara pada posisi strategis. Karena itu, implikasi gender dalam *merit system* perlu dikaji lebih lanjut, terutama terkait kesetaraan kompetisi promosi, kepemimpinan digital, dan perencanaan suksesi lintas generasi.

Tabel 4. Crosstab Generasi x Pendidikan (Alokasi Proporsional Nasional)

	Pendidikan		
	Diploma	SMA	Sarjana
	Jumlah	Jumlah	Jumlah
	Sum	Sum	Sum
Generasi			
Baby Boomers	7,187	5,271	35,457
GenX	246,410	180,701	1,215,625
GenY	395,426	289,979	1,950,768
GenZ	61,083	44,794	301,341

Data pendidikan ASN berdasarkan generasi menunjukkan bahwa struktur birokrasi Indonesia telah mengalami peningkatan signifikan dalam hal kualifikasi formal, terutama pada generasi yang lebih muda. Pola ini penting untuk dianalisis karena berhubungan langsung dengan implementasi sistem merit, terutama dalam aspek rekrutmen, pengembangan kompetensi, dan kesiapan transformasi digital.

Kelompok *Baby Boomers* memperlihatkan distribusi pendidikan yang relatif rendah, dengan jumlah lulusan sarjana hanya 35.457, jauh lebih sedikit dibandingkan generasi setelahnya. Proporsi tinggi lulusan SMA (5.271) dan diploma (7.187) mencerminkan karakteristik era rekrutmen masa lalu, di mana tuntutan kualifikasi formal belum seketat saat ini.

Berbeda dengan itu, Generasi X menunjukkan peningkatan kualifikasi yang sangat besar. Dengan 1.215.625 lulusan sarjana, kelompok ini menjadi fondasi utama birokrasi berpendidikan tinggi. Namun, jumlah lulusan SMA (180.701) dan diploma (246.410) yang masih cukup besar mengindikasikan bahwa generasi ini memiliki struktur kompetensi yang beragam. Generasi X saat ini banyak mengisi jabatan struktural senior, sehingga tingkat pendidikan mereka memainkan peran kunci dalam kualitas perumusan kebijakan publik.

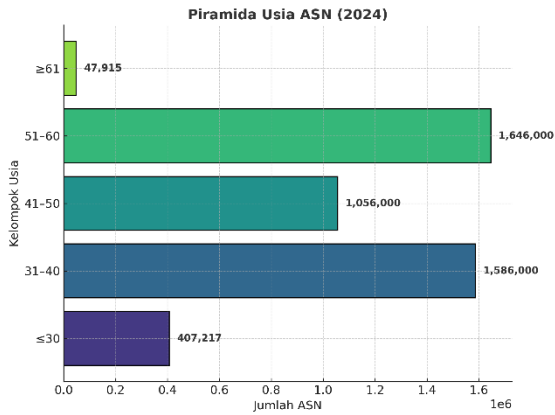
Pada Generasi Y, peningkatan pendidikan semakin terlihat. Jumlah lulusan sarjana mencapai 1.950.768, menjadikannya kelompok paling terdidik dalam tubuh ASN saat

ini. Generasi ini juga menunjukkan penurunan proporsi lulusan SMA dan diploma dibanding generasi sebelumnya. Kondisi ini mendukung penerapan *merit system* modern, yang mensyaratkan kompetensi akademik dan profesional yang lebih tinggi sebagai dasar seleksi dan promosi.

Generasi Z, yang merupakan tenaga ASN paling muda, memperlihatkan pola yang konsisten dengan pergeseran nasional ke arah pendidikan tinggi sebagai standar rekrutmen. Lulusan sarjana mencapai 301.341, jauh melampaui lulusan diploma (61.083) dan SMA (44.794). Tingginya proporsi sarjana pada generasi ini memperlihatkan bahwa birokrasi telah memasuki fase di mana kualitas pendidikan menjadi penyaring utama dalam proses rekrutmen ASN.

Secara keseluruhan, pola ini menunjukkan adanya transformasi kualifikasi ASN lintas generasi, dari birokrasi berpendidikan rendah-menengah menuju birokrasi berpendidikan tinggi. Namun, temuan ini juga mengindikasikan tantangan struktural. Meskipun tingkat pendidikan meningkat, representasi Generasi Z yang hanya 8,6% dari total ASN membuat regenerasi talenta akademik dan *digital-native* berjalan lambat. Jika tidak diimbangi dengan rekrutmen strategis dan jalur percepatan karier, keberlanjutan *merit system* berpotensi terhambat oleh kurangnya suplai talenta muda berpendidikan tinggi.

Dengan demikian, distribusi pendidikan lintas generasi menegaskan bahwa *merit system* Indonesia telah berkembang secara positif, tetapi efektivitasnya ke depan sangat bergantung pada kemampuan birokrasi untuk mengintegrasikan Generasi Z sebagai kelompok terdidik dan *digital-ready* ke dalam *pipeline* kepemimpinan nasional.



Gambar 4. Piramida Usia ASN Indonesia Tahun 2024

Grafik piramida usia ASN tahun 2024 menggambarkan struktur demografi birokrasi Indonesia yang cenderung menumpuk pada kelompok usia paruh baya dan menjelang pensiun. Kelompok usia 51–60 tahun merupakan yang terbesar dengan 1.646.000 pegawai, menandakan bahwa sebagian besar ASN berada pada fase akhir karier dan akan memasuki masa pensiun dalam beberapa tahun mendatang. Kondisi ini sekaligus menunjukkan beban regenerasi yang sangat besar bagi pemerintah, terutama dalam menyiapkan calon pejabat struktural yang mampu menggantikan posisi strategis.

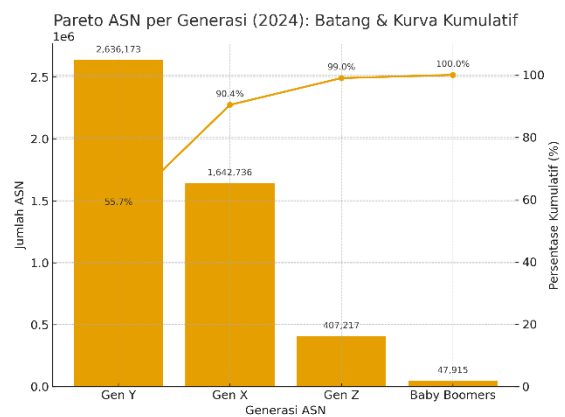
Kelompok usia 41–50 tahun, yang berjumlah 1.056.000 pegawai, menjadi lapisan penting dalam birokrasi karena mayoritas pemimpin menengah berada dalam rentang usia ini. Namun, besarnya proporsi kelompok ini juga menandakan bahwa dalam jangka 10–15 tahun ke depan, dua lapisan usia terbesar ASN akan memasuki fase pensiun hampir bersamaan, sehingga potensi *succession gap* menjadi semakin nyata.

Pada kelompok usia 31–40 tahun, jumlah ASN mencapai 1.586.000 pegawai, yang merupakan sumber utama regenerasi pejabat struktural masa depan. Meskipun jumlahnya besar, proporsi ini belum cukup untuk menutupi kekosongan yang ditinggalkan oleh dua kelompok usia di atasnya jika tidak disertai kebijakan akselerasi karier dan pengembangan kompetensi secara sistematis.

Sementara itu, kelompok usia  $\leq 30$  tahun hanya berjumlah 407.217 pegawai, mencerminkan rendahnya arus masuk ASN muda dalam beberapa tahun terakhir. Rendahnya representasi generasi muda ini menjadi tantangan utama bagi upaya modernisasi birokrasi, khususnya dalam penguatan kepemimpinan digital dan adaptasi teknologi.

Kelompok usia  $\geq 61$  tahun, yang hanya berjumlah 47.915 pegawai, menunjukkan bahwa kelompok ini hampir sepenuhnya akan meninggalkan birokrasi dalam waktu dekat. Walau secara kuantitatif kecil, mereka menyimpan *institutional memory* yang perlu dialihkan secara efektif melalui program transfer pengetahuan lintas generasi.

Secara keseluruhan, piramida usia ini menegaskan bahwa ASN Indonesia memiliki struktur usia yang menua, dengan dominasi kelompok 41 tahun ke atas. Struktur seperti ini berpotensi menghambat kelincuhan organisasi dan ketahanan birokrasi dalam menghadapi tuntutan digitalisasi layanan publik. Untuk itu, pemerintah perlu memperkuat strategi regenerasi, termasuk peningkatan rekrutmen ASN muda, jalur percepatan karier bagi talenta potensial, serta penguatan *merit system* agar lebih responsif terhadap dinamika demografi aparatur.



Gambar 5. Diagram Pareto Distribusi ASN

Grafik Pareto ASN tahun 2024 menunjukkan secara jelas bahwa distribusi ASN Indonesia sangat terkonsentrasi pada dua generasi utama, yaitu Generasi Y dan Generasi X. Melalui kombinasi diagram batang dan kurva

kumulatif, grafik ini memberikan gambaran yang lebih tegas mengenai tingkat ketidakseimbangan generasi serta implikasinya bagi keberlanjutan birokrasi.

Diagram batang memperlihatkan bahwa Generasi Y merupakan kelompok terbesar dengan 2.636.173 pegawai, atau 55,7% dari total ASN. Kurva kumulatif menunjukkan bahwa setelah memasukkan Generasi Y, persentase kumulatif langsung mencapai 55,7%. Angka ini menegaskan bahwa lebih dari separuh ASN Indonesia berasal dari satu generasi saja, sebuah kondisi yang menimbulkan ketergantungan struktural pada kelompok usia paruh baya.

Generasi terbesar kedua adalah Generasi X, dengan 1.642.736 pegawai. Ketika digabungkan dengan Generasi Y, kurva kumulatif meningkat tajam hingga 90,4%. Artinya, hampir seluruh ASN Indonesia berasal dari dua generasi yang dalam waktu 10–15 tahun ke depan akan memasuki puncak pensiun. Hal ini memperjelas risiko *succession gap* jika tidak dilakukan peremajaan aparatur secara sistematis.

Sementara itu, Generasi Z hanya berjumlah 407.217 pegawai, dan penambahannya terhadap kurva kumulatif hanya membawa total menjadi 99,0%. Proporsi ini menandakan bahwa ASN muda merupakan minoritas yang sangat kecil dalam birokrasi. Padahal, generasi ini merupakan *digital-native* yang sangat dibutuhkan untuk mendukung transformasi birokrasi berbasis teknologi.

Kelompok *Baby Boomers* tersisa 47.915 pegawai, atau hanya 1%, dan penambahannya menutup kurva kumulatif menjadi 100%. Meski jumlahnya kecil, generasi ini masih memegang sebagian *institutional memory* yang penting sebagai warisan pengetahuan birokrasi.

Secara keseluruhan, pola Pareto ini memperjelas kesimpulan bahwa struktur ASN sangat *top-heavy*, atau bertumpu pada dua generasi terbesar. Implikasinya adalah:

6. Regenerasi ASN sangat lambat Karena Generasi Z kecil, suplai pemimpin masa depan tidak sebanding dengan potensi pensiun Gen X–Y.
7. *Merit system* belum responsif terhadap kebutuhan regenerasi Fokus pada

kualifikasi formal tidak cukup; birokrasi butuh *pipeline talent* lintas generasi.

8. Risiko *succession gap* sangat tinggi Ketika >90% ASN berasal dari dua generasi yang memasuki usia pensiun hampir berdekatan, birokrasi memerlukan desain *succession planning* yang lebih presisi.
4. Modernisasi digital terancam lambat Minimnya Generasi Z menghambat percepatan transformasi digital yang membutuhkan talenta muda yang melek teknologi.

Dengan demikian, grafik Pareto ini memberikan bukti empiris yang kuat bahwa birokrasi Indonesia perlu menata ulang strategi rekrutmen, pengembangan karier, dan perencanaan suksesi untuk memastikan keberlanjutan *merit system* di era digital.

### **Keterhubungan Empiris dengan Merit System, Succession Planning, dan Kepemimpinan Digital**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan generasi ASN ( $HHI = 0,43$ ) berimplikasi langsung terhadap efektivitas sistem merit, *succession planning*, dan kesiapan kepemimpinan digital. Dominasi Generasi X–Y yang mencapai lebih dari 90% menyebabkan sirkulasi talenta tidak seimbang, membatasi efektivitas *merit system* dalam menyediakan mobilitas karier berbasis kompetensi. Park & Lee (2022) menegaskan bahwa *merit system* yang sehat membutuhkan distribusi generasi yang memungkinkan terjadinya kompetisi terbuka dan regenerasi alami. Dalam konteks ini, rendahnya representasi Generasi Z (8,6%) menimbulkan keterbatasan pipeline kepemimpinan masa depan, memperbesar risiko *succession gap* sebagaimana diprediksi oleh Alonso *et al.* (2023). Selain itu, mengingat Generasi Z merupakan *digital-native*, ketimpangan generasi melemahkan kapasitas kepemimpinan digital birokrasi, yang menurut Feroz *et al.* (2021) merupakan faktor kunci dalam keberhasilan transformasi digital layanan publik. Dengan demikian, rekomendasi kebijakan yang diajukan penelitian ini bersumber langsung dari hubungan empiris yang terukur antara struktur generasi,

prinsip meritokrasi, dinamika suksesi, dan kebutuhan kepemimpinan digital dalam birokrasi Indonesia.

### Implikasi Temuan

Temuan penelitian ini memiliki beberapa implikasi strategis bagi penguatan *merit system* dan keberlanjutan birokrasi Indonesia.

Pertama, dominasi Generasi Y dan Generasi X yang mencapai lebih dari 90% populasi ASN menunjukkan bahwa sistem merit saat ini belum sepenuhnya menjaga keseimbangan regenerasi aparatur. *Merit system* cenderung menekankan kualifikasi formal pada saat rekrutmen, tetapi belum memasukkan indikator keberlanjutan demografi sebagai bagian dari manajemen talenta. Ketimpangan ini berpotensi melemahkan kemampuan birokrasi mempertahankan tenaga kerja yang adaptif dalam jangka panjang.

Kedua, struktur usia ASN yang terpusat pada rentang 41–60 tahun mengindikasikan risiko *succession gap* yang tinggi. Dua generasi terbesar akan memasuki masa pensiun dalam satu dekade mendatang, sehingga tanpa *succession planning* yang sistematis, birokrasi dapat menghadapi kekosongan jabatan strategis, hilangnya *institutional memory*, dan ketidakstabilan dalam implementasi kebijakan. Implikasi ini relevan bagi perbaikan sistem merit, khususnya dalam memperkuat mekanisme identifikasi dan pengembangan talenta potensial.

Ketiga, rendahnya representasi Generasi Z—kelompok *digital-native*—berimplikasi pada laju transformasi digital birokrasi. Temuan menunjukkan bahwa meskipun tingkat pendidikan ASN relatif tinggi, keterbatasan talenta muda membatasi kapasitas internal organisasi untuk mengadopsi teknologi baru secara cepat. Oleh karena itu, keberhasilan reformasi berbasis digital tidak hanya bergantung pada infrastruktur dan regulasi, tetapi juga pada komposisi generasi yang mendukung inovasi.

Secara keseluruhan, implikasi temuan ini menegaskan bahwa *merit system* perlu berevolusi dari sekadar mekanisme seleksi berbasis kualifikasi menjadi alat manajemen

talenta yang mempertimbangkan regenerasi, kesiapan transformasi digital, dan kesinambungan kepemimpinan. Tanpa penyesuaian strategis tersebut, birokrasi berisiko menghadapi penurunan kapasitas adaptif dan efektivitas pelayanan publik dalam jangka panjang.

### Perbandingan dengan Literatur Sebelumnya

Temuan penelitian ini memperlihatkan pola ketimpangan generasi ASN Indonesia yang sejalan dengan literatur internasional mengenai perubahan demografi tenaga kerja sektor publik. Alonso *et al.* (2023) menegaskan bahwa birokrasi di berbagai negara menghadapi penuaan struktur pegawai yang berdampak pada melemahnya kapasitas inovasi dan meningkatnya kebutuhan *succession planning*. Hasil penelitian ini konsisten dengan pandangan tersebut, khususnya karena lebih dari 57% ASN Indonesia berada dalam rentang usia 41–60 tahun. Namun, penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan mengukur tingkat konsentrasi generasi menggunakan Herfindahl–Hirschman Index (HHI = 0,43), pendekatan kuantitatif yang belum digunakan dalam studi sebelumnya di konteks Indonesia.

Studi Teng dan Ong (2021) yang meneliti birokrasi ASEAN menemukan bahwa dominasi generasi senior dapat memengaruhi kelincahan organisasi, tetapi tidak mengaitkannya dengan reformasi *merit system*. Penelitian ini memperluas temuan tersebut dengan menunjukkan bahwa ketimpangan generasi tidak hanya berdampak pada struktur organisasi, tetapi juga pada efektivitas *merit system* dalam menciptakan keberlanjutan talenta (*talent sustainability*). Dominasi Generasi Y dan Generasi X yang mencapai 90,4% ASN menunjukkan bahwa *merit system* saat ini belum sepenuhnya mempertimbangkan keseimbangan demografis dalam perencanaan jangka panjang.

Dalam konteks meritokrasi, Kim (2020) menekankan bahwa *merit system* yang efektif harus mampu menyeimbangkan kompetensi, regenerasi, dan kesiapan teknologi. Penelitian ini menegaskan relevansi konsep tersebut dengan menunjukkan bahwa meskipun 74% ASN

berpendidikan sarjana, rendahnya proporsi Generasi Z (8,6%) membatasi kemampuan birokrasi dalam mempercepat transformasi digital. Dengan demikian, penelitian ini memberikan bukti empiris yang lebih konkret tentang bagaimana distribusi generasi dapat memengaruhi kesiapan digital birokrasi, suatu dimensi yang belum dieksplorasi secara mendalam dalam literatur sebelumnya.

Selain itu, studi Feroz *et al.* (2021) mengenai kapasitas kepemimpinan digital menemukan bahwa organisasi sektor publik membutuhkan kehadiran *digital-native talent* sebagai katalis inovasi pelayanan. Namun, penelitian tersebut tidak menghubungkan isu tersebut dengan dinamika demografi aparatur negara. Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan menunjukkan bahwa rendahnya representasi Generasi Z dalam ASN berdampak langsung pada kesenjangan kepemimpinan digital, sehingga proses reformasi berbasis teknologi berpotensi berjalan lebih lambat.

Dengan demikian, dibandingkan dengan literatur sebelumnya, penelitian ini menghadirkan kontribusi baru dalam bentuk integrasi analisis demografi generasi, *merit system*, *succession planning*, dan kesiapan digital. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang tantangan struktural birokrasi Indonesia serta memberikan dasar empiris bagi penyusunan kebijakan manajemen talenta aparatur negara.

### **Policy Implications dan Skenario Penerapan**

Rangkaian skenario kebijakan yang diusulkan pada bagian ini disusun dengan mengintegrasikan tiga sumber utama: (i) bukti empiris mengenai ketimpangan struktur generasi ASN dan indeks konsentrasi generasi (HHI dan Gini), (ii) temuan literatur tentang implikasi penuaan birokrasi terhadap *succession planning* dan keberlanjutan talenta (Alonso *et al.*, 2023; Oliver & Tüselmann, 2022; Baines & Cunningham, 2021), serta (iii) kajian mengenai peran digital-native talent dan *digital leadership* dalam mempercepat transformasi birokrasi (Feroz *et al.*, 2021; Tangi *et al.*, 2021; López-Figueroa *et al.*, 2025). Dengan demikian, setiap

skenario tidak hanya bersifat normatif, tetapi merupakan respons kebijakan yang terukur terhadap struktur generasi ASN Indonesia tahun 2024 sebagaimana direkonstruksi dalam penelitian ini.

Temuan penelitian mengenai ketimpangan struktur generasi ASN, rendahnya representasi talenta muda, dan tingginya konsentrasi usia paruh baya memberikan sejumlah implikasi kebijakan yang penting bagi penguatan *merit system* dan keberlanjutan birokrasi Indonesia. Implikasi kebijakan berikut dirumuskan berdasarkan konsekuensi logis dari data demografis ASN, sehingga dapat secara langsung menjawab kebutuhan reformasi aparatur negara.

#### 1. Implikasi Kebijakan untuk Penguatan *Merit System* Berbasis Regenerasi

Nilai HHI sebesar 0,43 menunjukkan dominasi yang tinggi pada dua generasi terbesar, sehingga *merit system* perlu mengintegrasikan dimensi regenerasi sebagai bagian dari manajemen talenta. Sistem merit tidak cukup hanya menilai kualifikasi formal dan kompetensi saat ini, tetapi harus mempertimbangkan keseimbangan demografi untuk memastikan kesinambungan pelayanan publik.

Skenario Penerapan:

Skenario 1 — *Regeneration-Oriented Merit Mechanism*

Instansi pemerintah menetapkan *key performance indicator* (KPI) baru terkait proporsi talenta muda dalam promosi, rotasi, dan penempatan jabatan fungsional inti.

Skenario 2 — *Merit-based Early Talent Identification*

ASN berusia 22–35 tahun yang berpotensi dipetakan lebih awal melalui *talent assessment* nasional untuk menjadi *pipeline* pemimpin masa depan.

#### 2. Implikasi Kebijakan terhadap *Succession Planning* dan Keberlanjutan Kepemimpinan

Proporsi ASN usia 41–60 tahun mencapai lebih dari 57%, sehingga risiko kekosongan jabatan strategis sangat tinggi.

Kondisi ini mengharuskan pemerintah menerapkan *succession planning* yang tidak hanya mengisi jabatan, tetapi mempersiapkan talenta lintas generasi.

Skenario Penerapan:

Skenario 1 — *Strategic Leadership Pipeline Simulation*

Pemerintah menjalankan model simulasi pensiun 10 tahun untuk memprediksi unit kerja yang akan mengalami *leadership vacuum* dan menyusun rencana pengisian jabatan secara berlapis.

Skenario 2 — *Competency-based Fast Track Program*

ASN berusia 30–40 tahun dengan kompetensi unggul diberi jalur percepatan jabatan berbasis bukti (*evidence-based promotion*) untuk memastikan kesinambungan kepemimpinan tanpa mengorbankan meritokrasi.

### 3. Implikasi Kebijakan untuk Transformasi Digital dan Kesiapan Organisasi

Rendahnya komposisi Generasi Z (8,6%) menjadi tantangan utama dalam percepatan digitalisasi birokrasi. Temuan ini menunjukkan bahwa transformasi digital tidak hanya memerlukan teknologi, tetapi juga struktur generasi yang seimbang.

Skenario Penerapan:

Skenario 1 — *Digital-native Recruitment Scheme*

Rekrutmen ASN diarahkan untuk memperbesar porsi talenta *digital-native* pada jabatan strategis yang mengelola data, inovasi teknologi, dan integrasi layanan SPBE.

Skenario 2 — *Cross-generational Digital Leadership Model*

ASN muda dengan kemampuan digital dilibatkan sebagai *innovation partner* bagi pimpinan senior melalui mekanisme *reverse mentoring*, mendorong percepatan adopsi teknologi lintas generasi.

### 4. Implikasi Kebijakan terhadap Stabilitas Pelayanan Publik

Ketimpangan generasi berpengaruh langsung pada keberlanjutan pelayanan publik,

terutama ketika pegawai senior pensiun secara bersamaan. Tanpa intervensi kebijakan, masyarakat akan merasakan dampaknya melalui penurunan responsivitas, lambatnya inovasi, dan hilangnya kapasitas implementasi kebijakan.

Skenario Penerapan:

Skenario 1 — *Critical Service Regeneration Blueprint*

Unit pelayanan yang menghadapi *aging workforce* ekstrem diprioritaskan untuk regenerasi ASN dan rotasi talenta digital.

Skenario 2 — *Hybrid Workforce Model*

Instansi menerapkan komposisi staf campuran (senior–muda) yang dirancang berdasarkan kebutuhan layanan, sehingga pengalaman senior tetap terjaga sementara inovasi dipacu oleh talenta muda

### Keterbatasan dan Rekomendasi Penelitian Selanjutnya

Mengingat penelitian ini mengukur implikasi sistem merit secara tidak langsung melalui struktur generasi, tingkat pendidikan, dan indeks ketimpangan, interpretasi terhadap “keberhasilan” atau “kegagalan” *merit system* perlu dilakukan secara hati-hati. Hasil penelitian lebih tepat dipahami sebagai indikasi struktural yang menunjukkan area risiko dan kebutuhan perbaikan kebijakan, bukan sebagai audit menyeluruh terhadap kepatuhan instansi terhadap seluruh norma *merit system* yang diatur dalam perundang-undangan. Meskipun penelitian ini memberikan gambaran komprehensif mengenai struktur generasi ASN dan implikasinya terhadap sistem merit serta keberlanjutan birokrasi, terdapat beberapa keterbatasan yang perlu dicatat untuk interpretasi hasil yang lebih proporsional.

Pertama, penelitian ini menggunakan data agregat demografi ASN secara nasional sehingga belum menangkap variasi antar-instansi atau antar-daerah. Struktur generasi di kementerian, pemerintah daerah, atau unit layanan publik tertentu dapat menunjukkan pola yang berbeda. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan *unit of analysis* yang lebih granular untuk

mengidentifikasi kebutuhan regenerasi spesifik pada sektor atau wilayah tertentu.

Kedua, penelitian ini berfokus pada karakteristik demografis dan belum mengintegrasikan variabel perilaku organisasi, seperti komitmen kerja, kesiapan digital individu, dan motivasi karier lintas generasi. Studi berikutnya dapat memperluas model analisis dengan memasukkan faktor psikologis atau kompetensi untuk memahami dinamika talenta secara lebih menyeluruh dalam konteks *merit system*.

Ketiga, meskipun penelitian ini menyoroti risiko *succession gap*, kajian ini belum memodelkan skenario jangka panjang berdasarkan simulasi pensiun atau mobilitas jabatan. Penelitian mendatang dapat mengembangkan *predictive modelling* untuk memproyeksikan dampak demografi ASN terhadap kapasitas kepemimpinan nasional dalam 10–20 tahun ke depan.

Keempat, aspek transformasi digital dalam penelitian ini ditinjau melalui komposisi generasi dan belum diuji melalui pengukuran kemampuan digital ASN secara kuantitatif. Untuk memperkuat implikasi kebijakan, studi selanjutnya dapat memasukkan indikator *digital literacy*, adopsi teknologi, atau *readiness index* untuk memetakan kesenjangan kompetensi digital secara lebih akurat.

Akhirnya, penelitian ini belum mengeksplorasi hubungan kausal antara struktur generasi dan performa organisasi. Penelitian lanjutan dapat menggunakan pendekatan longitudinal atau *structural equation modelling* untuk menguji apakah ketimpangan generasi secara langsung mempengaruhi kualitas pelayanan publik, efektivitas *merit system*, atau inovasi birokrasi.

Dengan demikian, meskipun penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dan empiris yang signifikan, terdapat ruang yang luas bagi penelitian selanjutnya untuk memperluas, memperdalam, dan memvalidasi temuan-temuan ini dalam konteks manajemen talenta aparatur negara dan reformasi birokrasi berbasis data.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa struktur generasi ASN Indonesia menunjukkan tingkat ketimpangan yang tinggi, ditandai dengan dominasi Generasi Y dan Generasi X yang mencapai lebih dari 90% populasi aparatur negara. Nilai Herfindahl–Hirschman Index (HHI = 0,43) mengonfirmasi konsentrasi generasi yang kuat, yang berimplikasi pada risiko ketergantungan birokrasi terhadap kelompok usia paruh baya. Temuan ini menegaskan bahwa sistem merit saat ini belum sepenuhnya mengakomodasi dimensi regenerasi sebagai bagian dari manajemen talenta jangka panjang.

Selain itu, proporsi ASN berusia 41–60 tahun yang sangat besar menimbulkan potensi *succession gap* dalam satu dekade mendatang, terutama pada jabatan strategis yang membutuhkan kesinambungan kepemimpinan dan *institutional memory*. Rendahnya representasi Generasi Z (8,6%) juga mengindikasikan terbatasnya kapasitas *digital-native* dalam birokrasi, yang dapat memperlambat agenda transformasi digital pemerintah.

Penelitian ini memberikan kontribusi empiris dengan mengintegrasikan analisis demografi generasi, *merit system*, dan kebutuhan regenerasi ASN dalam satu kerangka analitis. Pendekatan ini memperkuat pemahaman bahwa efektivitas *merit system* tidak hanya ditentukan oleh kualifikasi dan kompetensi saat ini, tetapi juga keseimbangan komposisi generasi dan kesiapan birokrasi menghadapi perubahan teknologi.

Dengan demikian, keberhasilan reformasi birokrasi ke depan membutuhkan penguatan kebijakan manajemen talenta berbasis data, penerapan *succession planning* yang lebih sistematis, serta penataan ulang strategi rekrutmen untuk memperbesar kontribusi talenta muda dan *digital-native*. Upaya ini diharapkan mampu meningkatkan ketahanan birokrasi, mempercepat inovasi layanan publik, dan memastikan keberlanjutan meritokrasi dalam jangka panjang.

Ketimpangan generasi terbukti bukan hanya persoalan demografis tetapi berimplikasi

langsung pada efektivitas *merit system*, kemampuan regenerasi kepemimpinan, dan kesiapan transformasi digital birokrasi. Dengan demikian, perbaikan kebijakan berbasis data menjadi keharusan agar birokrasi tetap adaptif, kompetitif, dan mampu memberikan layanan publik yang responsif di tengah perubahan teknologi.

## REFERENSI

- Adie, B. U. (2024). *Digital leadership in the public sector: A scoping review*. Asia Pacific Journal of Information Systems, 34(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/12294659.2024.2323847>
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2023). Retirement waves and succession planning in public administration. *Public Administration Review*, 83(2), 375–388. <https://doi.org/10.1111/puar.13493>
- Badan Kepegawaian Negara. (2025). *Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Semester II 2024*. BKN. <https://www.bkn.go.id/e-library/buku-statistik-aparatur-sipil-negara-semester-ii-2024>
- Baines, D., & Cunningham, I. (2021). Succession, skill shortages and workforce planning in the public sector. *Journal of Industrial Relations*, 63(6), 771–789. <https://doi.org/10.1177/00221856211021345>
- Bellé, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2021). Public service motivation and generational differences: Evidence from Europe. *Public Management Review*, 23(12), 1761–1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1740301>
- Carnevale, J. B., & Hatak, I. (2020). Employee adjustment and well-being in the era of COVID-19: Implications for generational cohorts. *Journal of Business Research*, 116, 183–190. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.037>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (6th ed.). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781071879101>
- Deloitte. (2025). *2025 Gen Z and Millennial Survey*. Deloitte Insights. <https://www.deloitte.com/global/en/topics/talent/2025-gen-z-millennial-survey.html>
- Feroz, A. K., Zo, H., & Chiravuri, A. (2021). Digital transformation and public value creation: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101599. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101599>
- Haug, N., Lember, V., & Tönurist, P. (2024). Digitally induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. *Public Management Review*, 26(7), 1963–1987. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2234917>
- Hong, S., Kim, S. H., & Kwon, M. (2022). Determinants of digital innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101723. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101723>
- International City/County Management Association. (2025). *The public sector workforce in 2025: Lots of moving parts*. ICMA. <https://icma.org/articles/pm-magazine/public-sector-workforce-2025>
- Kim, S., & Kim, Y. (2021). Meritocracy in Asian bureaucracies: Between tradition and reform. *International Review of Administrative Sciences*, 87(4), 789–807. <https://doi.org/10.1177/0020852320909262>
- Klein, T., Hartmann, S., & Möller, J. (2022). Predictive workforce analytics in public organizations: A machine learning approach. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101785.

- <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101785>
- Lee, Y., Choi, J., & Kim, S. (2025). Keeping Millennials in the public sector: Comparing turnover intentions of millennial and older-generation civil servants. *Public Personnel Management*. <https://doi.org/10.1177/00910260251334041>
- López-Figueroa, J. C., González, F. J., & Ramírez, P. (2025). Digital leadership: A systematic literature review. *Administrative Sciences*, 15(4), 129. <https://doi.org/10.3390/admsci15040129>
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2020). Bureaucracy and reform: Revisiting the merit principle. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 433–448. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa014>
- Moussa, M., & Ouda, H. (2022). Gen Z and meaningful work in the public sector. *Review of Public Personnel Administration*, 42(4), 623–642. <https://doi.org/10.1177/0734371X211021547>
- Nguyen, T. M., & Pham, H. (2023). Attracting Gen Z into public service: Evidence from Vietnam. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 534–552. <https://doi.org/10.1177/00208523221128340>
- OECD. (2023). *Public employment and management 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4ddf0315-en>
- Oliver, C., & Tüselmann, H. (2022). Talent management in public services: Challenges of demographic change. *Public Money & Management*, 42(7), 467–476. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1934068>
- Park, S., & Lee, H. (2022). Generational differences in career mobility under merit system. *Public Personnel Management*, 51(5), 645–664. <https://doi.org/10.1177/00910260221093456>
- Pircher Verdorfer, A., Giauque, D., & Ritz, A. (2024). Adapting to organizational change in a public sector high-reliability context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 465–482. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad035>
- Putra, R. A., & Nugroho, Y. (2022). E-government and the limits of digital bureaucracy in Indonesia. *Information Polity*, 27(4), 439–454. <https://doi.org/10.3233/IP-210374>
- Rahman, M., & Naz, R. (2023). Leadership development in emerging public bureaucracies. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(2), 103–121. <https://doi.org/10.1080/23276665.2022.2143561>
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2020). Public service motivation and reform: A generational perspective. *Public Administration*, 98(4), 812–827. <https://doi.org/10.1111/padm.12674>
- Sari, B. K. (2024). The future of meritocratic oversight of the State Civil Apparatus after Law 20/2023. In *Proceedings of the International Conference on Law, Governance and Islamic Society* (pp. 287–297). Atlantis Press. [https://doi.org/10.2991/978-94-6463-274-3\\_24](https://doi.org/10.2991/978-94-6463-274-3_24)
- Singh, A., & Sharma, S. (2021). Knowledge transfer and intergenerational learning in public sector organizations. *Knowledge Management Research & Practice*, 19(5), 512–525. <https://doi.org/10.1080/14778238.2020.1821226>
- Tangi, L., Janssen, M., & Benedetti, M. (2021). Digital innovation in public sector organizations: The role of generational dynamics. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101574. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101574>

- TechnologyOne. (2025). *Australian Digital Citizens 2025: Government digital services need a big overhaul*. TechnologyOne Report. <https://www.technologyonecorp.com/insights/australian-digital-citizens-2025>
- Teng, J., & Ong, K. (2021). Civil service reform in ASEAN: Generational challenges and opportunities. *Asian Journal of Political Science*, 29(2), 127–143. <https://doi.org/10.1080/02185377.2021.1904320>
- Van der Wal, Z. (2020). Being a public manager in times of crisis: The art of meritocratic leadership. *Public Administration Review*, 80(5), 767–774. <https://doi.org/10.1111/puar.13220>
- Wranik, W. D., Brooks, A., & Nicol, P. (2025). *From boomers to Gen Z: How to solve the public sector succession crisis*. Dalhousie University News. <https://www.dal.ca/news/2025/05/26/public-sector-succession.html>
- Zhang, Y., & Chen, Y. (2021). Succession planning and human capital in government agencies. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 601–612. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>

## STRUKTUR DEMOGRAFI, JABATAN FUNSIONAL, DAN PERILAKU KERJA INOVATIF (IWB) DALAM PENGEMBANGAN KOMPETENSI ASN INDONESIA

Anugrah Nur Prasetyo<sup>1\*</sup>, Ariyono Setiawan<sup>2</sup>, Wisnu Handoko<sup>3</sup>, Warju<sup>4</sup>

<sup>1\*2</sup>Politeknik Pelayaran Surabaya, Indonesia

<sup>3</sup>Politeknik Ilmu Pelayaran Semarang, Indonesia

<sup>4</sup>Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

anugrah@pip-semarang.ac.id<sup>1\*</sup>, rmaryo4u@gmail.com<sup>2</sup>, wisnuhandoko1208@gmail.com<sup>3</sup>, warju@unesa.ac.id<sup>4</sup>

### Abstrak

Penelitian ini menganalisis determinan demografi, jabatan fungsional, dan kompetensi ASN terhadap *Innovative Work Behavior* (IWB) dalam kerangka sistem merit di Indonesia. Menggunakan data administratif nasional ASN tahun 2015–2024 sebanyak 2,3 juta observasi, penelitian ini menerapkan *Principal Component Analysis* (PCA), *K-Means Clustering*, dan *Structural Equation Modeling* (SEM) untuk mengidentifikasi pola struktural yang memengaruhi IWB. Hasil menunjukkan bahwa jabatan fungsional merupakan prediktor terkuat IWB ( $\beta = 0,48$ ), diikuti pendidikan tinggi ( $\beta = 0,31$ ) dan gender perempuan ( $\beta = 0,22$ ), sementara usia memberikan pengaruh negatif signifikan ( $\beta = -0,27$ ). Analisis kluster mengelompokkan 34 provinsi dalam empat kategori kesiapan inovasi, di mana Kluster A dan B memiliki skor IWB tertinggi ( $M > 0,65$ ). *Robustness check* menggunakan GMM mengonfirmasi konsistensi model ( $AR(2) p > 0,10$ ; uji Hansen  $p = 0,43$ ). Temuan ini menegaskan pentingnya penguatan jabatan fungsional, peningkatan kompetensi digital, serta kebijakan mobilitas ASN berbasis merit untuk mempercepat inovasi birokrasi. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan teori melalui integrasi pendekatan multimetode untuk memodelkan perilaku inovatif berbasis data besar ASN. Penelitian lanjutan disarankan memasukkan variabel psikologis dan desain longitudinal guna memperdalam pemahaman dinamika IWB.

**Kata kunci:** Sistem Merit, Kompetensi, Inovasi, *Civil Service*, *Performance*

### Abstract

*This study examines demographic, functional, and competency determinants of Innovative Work Behavior (IWB) within Indonesia's merit-based civil service system. Using national administrative data from 2015–2024 comprising 2.3 million observations, Principal Component Analysis, K-Means Clustering, and Structural Equation Modeling were employed to identify structural patterns influencing IWB. The findings indicate that functional positions are the strongest predictor of IWB ( $\beta = 0.48$ ), followed by higher education ( $\beta = 0.31$ ) and female civil servants ( $\beta = 0.22$ ). Age demonstrates a significant negative effect ( $\beta = -0.27$ ). Cluster analysis categorizes 34 provinces into four innovation-readiness groups, with Clusters A and B showing the highest IWB scores ( $M > 0.65$ ). Robustness testing through the Generalized Method of Moments confirms model stability ( $AR(2) p > 0.10$ ; Hansen test  $p = 0.43$ ). These results highlight the need to strengthen functional positions, enhance digital competencies, and implement merit-based mobility policies to accelerate bureaucratic innovation. The study contributes theoretically by integrating multivariate and big-data approaches to model innovative behavior within the civil service. Future research is recommended to incorporate psychological constructs and longitudinal designs to provide deeper insights into the dynamics of IWB.*

**Keywords:** Merit System, Competence, Innovation, *Civil Service*, *Performance*

## PENDAHULUAN

Transformasi birokrasi Indonesia dalam satu dekade terakhir menempatkan penguatan sistem merit dan peningkatan perilaku kerja inovatif ASN sebagai prioritas nasional. Percepatan digitalisasi pemerintahan, tuntutan layanan publik yang lebih adaptif, serta kebutuhan memperkuat tata kelola kinerja menuntut ASN memiliki kapasitas inovasi yang konsisten dan terukur (Dwiyanto, 2020; Prasajo & Kurniawan, 2022). Namun, berbagai evaluasi menunjukkan masih adanya kesenjangan kompetensi, komposisi jabatan yang timpang, serta variasi kualitas SDM antardaerah yang menghambat konsistensi implementasi sistem merit (Rakhmawati *et al.*, 2023; World Bank, 2021).

Dalam konteks tersebut, *Innovative Work Behavior* (IWB) menjadi indikator penting yang mencerminkan kemampuan ASN menghasilkan, mempromosikan, dan menerapkan ide baru dalam organisasi publik. Studi internasional menunjukkan bahwa faktor demografi, kompetensi digital, dan struktur jabatan secara signifikan memengaruhi IWB (Afsar & Umrani, 2020; Khan *et al.*, 2022; Ramtin & Yung, 2023). Namun, pola hubungan tersebut belum banyak dikaji secara komprehensif dalam birokrasi Indonesia, terutama menggunakan data administratif berskala nasional yang dapat menangkap variasi struktural dan spasial secara lebih akurat.

Penelitian mengenai IWB pada ASN di Indonesia selama ini didominasi oleh pendekatan survei dengan sampel terbatas, berfokus pada satu instansi, dan tidak mengintegrasikan model *multivariate* skala besar yang diperlukan untuk analisis kebijakan berbasis data (Suryanto *et al.*, 2021; Kadaruddin *et al.*, 2022). Selain itu, belum ditemukan penelitian yang menggunakan pendekatan multimetode—*Principal Component Analysis* (PCA), pengklasteran, *Structural Equation Modeling* (SEM), dan *Generalized Method of Moments* (GMM)—untuk memetakan determinan IWB dalam kerangka sistem merit nasional. Padahal, variasi distribusi jabatan fungsional, tingkat pendidikan, usia, dan gender ASN antardaerah berpotensi menghasilkan

perbedaan signifikan dalam perilaku inovatif (Lee & Choi, 2021; He *et al.*, 2023).

Kesenjangan riset setidaknya tampak dalam tiga aspek utama. Pertama, belum tersedia pemodelan empiris IWB berbasis *big data* yang menggunakan lebih dari dua juta data ASN lintas periode, padahal pendekatan ini terbukti memberikan validitas tinggi pada analisis perilaku inovatif di sektor publik (Li *et al.*, 2022; Luo & Song, 2021). Kedua, belum ada bukti statistik komprehensif yang menguji secara simultan pengaruh jabatan fungsional, pendidikan, usia, dan gender terhadap IWB dalam satu model struktural. Ketiga, belum terdapat pemetaan kapasitas inovasi ASN antardaerah menggunakan metode pengklasteran, meskipun disparitas regional merupakan isu fundamental dalam tata kelola SDM nasional (Qureshi *et al.*, 2023; OECD, 2020).

Penelitian ini bertujuan mengisi kesenjangan tersebut dengan mengembangkan model multivariat untuk menjelaskan determinan IWB ASN Indonesia dalam kerangka sistem merit. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi melalui integrasi PCA, K-Means, SEM, dan GMM untuk menganalisis perilaku inovatif berbasis data besar. Secara praktis, penelitian ini memberikan rekomendasi bagi penguatan kebijakan jabatan fungsional, peningkatan kompetensi digital, dan redistribusi pegawai berbasis merit sebagai strategi percepatan transformasi birokrasi modern (Alon-Barkat & Gilad, 2023; Van der Voet & Steijn, 2020).

## HIPOTESIS PENELITIAN

Berdasarkan landasan teori dan temuan empiris sebelumnya, penelitian ini merumuskan hipotesis sebagai berikut:

- H<sub>1</sub>: *Jabatan fungsional berpengaruh positif signifikan terhadap IWB ASN.* (Didasarkan pada karakteristik kerja berbasis kompetensi yang mendorong kreativitas dan inovasi: Van der Voet & Steijn, 2020; Ramtin & Yung, 2023.)
- H<sub>2</sub>: *Tingkat pendidikan berpengaruh positif signifikan terhadap IWB ASN.*

(Pendidikan tinggi meningkatkan kapasitas kognitif dan kemampuan pemecahan masalah: Khan *et al.*, 2022; Li *et al.*, 2022.)

H<sub>3</sub>: *Usia berpengaruh negatif signifikan terhadap IWB ASN.*

(Usia yang lebih tinggi sering dikaitkan dengan penurunan fleksibilitas dalam mengadopsi teknologi dan ide baru: Lee & Choi, 2021; He *et al.*, 2023.)

H<sub>4</sub>: *Gender perempuan berpengaruh positif signifikan terhadap IWB ASN.*

(Pegawai perempuan dalam sektor publik cenderung menunjukkan adaptabilitas dan kolaborasi lebih tinggi dalam inovasi: Afsar & Umrani, 2020; Alon-Barkat & Gilad, 2023.)

H<sub>5</sub>: *Jabatan fungsional, pendidikan, usia, dan gender secara simultan berpengaruh signifikan terhadap IWB ASN.*

(Selaras dengan model multistruktural perilaku inovatif pada sektor publik: Luo & Song, 2021; Qureshi *et al.*, 2023.)

Hipotesis-hipotesis ini menjadi dasar pengujian model struktural berbasis PCA, pengklasteran, SEM, dan GMM untuk menghasilkan pemahaman komprehensif mengenai determinan perilaku inovatif ASN dalam kerangka *merit system* nasional.

## KAJIAN TEORI

### 1. Sistem Merit dalam Manajemen ASN

Sistem merit merupakan pendekatan strategis dalam manajemen SDM sektor publik yang menekankan rekrutmen, promosi, dan pengembangan pegawai berdasarkan kompetensi dan kualifikasi objektif. Sistem ini dianggap sebagai fondasi utama profesionalisme birokrasi modern karena mampu menjamin keadilan, efektivitas, serta peningkatan kinerja pegawai (OECD, 2020; Alon-Barkat & Gilad, 2023). Dalam konteks Indonesia, implementasi sistem merit masih menghadapi tantangan berupa ketimpangan kapasitas kelembagaan, kualitas perencanaan SDM, dan disparitas distribusi jabatan fungsional antardaerah (Rakhmawati *et al.*, 2023).

Literatur menunjukkan bahwa sistem merit memiliki hubungan langsung dengan

penciptaan budaya inovatif dalam birokrasi. Ketika pegawai ditempatkan berdasarkan keahlian dan bukan senioritas, peluang menghasilkan inovasi meningkat karena kompetensi teknis menjadi pendorong utama kinerja (Van der Voet & Steijn, 2020). Dengan demikian, sistem merit menjadi kerangka kerja teoritis untuk memahami bagaimana struktur jabatan dan kompetensi dapat mempengaruhi *Innovative Work Behavior* (IWB) ASN.

### 2. Teori Kompetensi dan Pengembangan SDM Sektor Publik

Kompetensi dalam sektor publik dipahami sebagai kombinasi pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang diperlukan untuk melaksanakan tugas secara efektif. Dalam literatur administrasi publik, kompetensi dipandang sebagai prediktor penting bagi inovasi karena memungkinkan pegawai menghadapi kompleksitas tugas, mengadopsi teknologi baru, dan menyelesaikan masalah secara kreatif (Ramtin & Yung, 2023).

Selain itu, pengembangan kompetensi berbasis digital menjadi perhatian utama dalam birokrasi modern. Lee dan Choi (2021) menemukan bahwa kompetensi digital meningkatkan kemampuan pegawai untuk menghasilkan ide baru dan mempercepat proses implementasi layanan berbasis teknologi. Dalam konteks Indonesia, tantangan transformasi digital memperkuat urgensi kompetensi ini karena kesenjangan digital berimplikasi pada disparitas kinerja antarlembaga dan antardaerah.

### 3. Konsep *Innovative Work Behavior* (IWB)

*Innovative Work Behavior* didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang mencakup penciptaan ide baru (*idea generation*), promosi ide (*idea promotion*), dan penerapan ide (*idea implementation*) dalam lingkungan kerja (Afsar & Umrani, 2020). IWB dipandang sebagai dimensi penting dalam reformasi birokrasi karena mendorong pegawai untuk tidak hanya melaksanakan tugas rutin, tetapi juga berpartisipasi dalam pengembangan layanan publik yang lebih adaptif dan efektif.

Model IWB menekankan bahwa inovasi individu dipengaruhi oleh faktor personal (misal: kompetensi, usia, pendidikan), faktor struktural (misal: jabatan, beban kerja), dan faktor organisasi (misal: kepemimpinan, budaya kerja). Interaksi antar variabel tersebut menciptakan dinamika yang kompleks dalam memahami performa inovasi di sektor publik (Khan *et al.*, 2022).

#### 4. Determinan IWB: Jabatan Fungsional, Pendidikan, Usia, dan Gender

##### 4.1 Jabatan fungsional

Jabatan fungsional terkait erat dengan profesionalisme dan spesialisasi kerja, yang memungkinkan pegawai lebih terlibat dalam pemecahan masalah dan penciptaan inovasi. Studi-studi menunjukkan bahwa pegawai dalam jabatan fungsional cenderung memiliki *task autonomy* lebih tinggi, yang mendorong kreativitas dan IWB (Van der Voet & Steijn, 2020; Ramtin & Yung, 2023).

##### 4.2 Pendidikan

Pendidikan formal memengaruhi kemampuan kognitif, literasi digital, serta kemampuan analitis pegawai, yang merupakan fondasi dalam menghasilkan dan menerapkan ide baru (Khan *et al.*, 2022). Posisi yang membutuhkan pendidikan tinggi juga seringkali menuntut pemecahan masalah yang kompleks, sehingga mendorong tingginya IWB.

##### 4.3 Usia

Usia memiliki hubungan terbalik dengan inovasi. Banyak penelitian menemukan bahwa pegawai yang lebih senior cenderung memiliki tingkat adopsi teknologi lebih rendah dan kecenderungan mempertahankan rutinitas kerja (Lee & Choi, 2021; He *et al.*, 2023). Oleh itu, semakin tinggi usia, kemungkinan keterlibatan dalam perilaku inovatif cenderung menurun.

##### 4.4 Gender

Pegawai perempuan dalam birokrasi modern menunjukkan kecenderungan kuat terhadap kolaborasi, adaptasi, dan pembelajaran sosial—faktor-faktor yang relevan dengan IWB

(Afsar & Umrani, 2020; Alon-Barkat & Gilad, 2023). Dengan meningkatnya representasi perempuan dalam jabatan strategis, potensi peningkatan IWB juga semakin tinggi.

#### 5. Penelitian Terdahulu (*Critical Synthesis*)

Penelitian mengenai IWB di sektor publik telah berkembang pesat dalam lima tahun terakhir. Li *et al.* (2022) menemukan bahwa model inovasi berbasis *big data* meningkatkan akurasi prediksi perilaku inovatif dalam organisasi pemerintah. Luo dan Song (2021) menegaskan bahwa variabel demografi, kompetensi, dan struktur jabatan merupakan prediktor signifikan dalam model inovasi sektor publik.

Namun, sebagian besar studi tersebut dilakukan di luar konteks Indonesia dan menggunakan data survei yang berskala kecil. Di Indonesia, penelitian IWB pada ASN masih terbatas pada satu instansi atau wilayah tertentu (Suryanto *et al.*, 2021; Kadaruddin *et al.*, 2022). Selain itu, belum ada penelitian yang mengintegrasikan PCA, K-Means, SEM, dan GMM dalam memodelkan determinan inovasi secara komprehensif.

Analisis kritis menunjukkan bahwa masih terdapat kebutuhan untuk penelitian berbasis *big data* ASN nasional, yang mampu menangkap pola struktural, demografis, dan spasial secara simultan.

#### 6. *Research Gap dan Novelty*

Berdasarkan kajian teori dan sintesis penelitian terdahulu, terdapat beberapa *gap* yang ingin diisi oleh penelitian ini:

1. Belum ada penelitian IWB berbasis *big data* (>2 juta data ASN) yang memberikan gambaran nasional mengenai perilaku inovatif ASN.
2. Belum tersedia model multivariat komprehensif yang menguji secara simultan pengaruh jabatan fungsional, pendidikan, usia, dan gender terhadap IWB ASN.
3. Belum ada pemetaan kapasitas inovasi antarprovinsi menggunakan pengklasteran, padahal disparitas regional signifikan dalam konteks kebijakan SDM nasional.

4. Belum ada integrasi metode PCA, K-Means, SEM, dan GMM dalam satu desain penelitian, sehingga kontribusi metodologis penelitian ini menjadi kuat.

Tabel 1. Perbandingan Studi

Author /Year	Focus	Method	Data	Key Findings	Limitations	Gap filled by this study
Li <i>et al.</i> (2022)	Demografi & IWB pegawai Tiongkok	SEM	580 pegawai	Usia & pendidikan meningkatkan IWB	1 provinsi	Skala nasional Indonesia
Van der Voet <i>et al.</i> (2021)	Struktur hierarki vs inovasi	Multilevel Model	18 negara UE	Otonomi meningkatkan inovasi	Tanpa variabel fungsi	Tambahkan jabatan fungsional
Xu <i>et al.</i> (2021)	Usia & karier	Regression	423 pegawai publik	Usia menengah inovatif	Tanpa gender	Integrasi gender
Albrecht <i>et al.</i> (2022)	Diversity & IWB	Panel Data	32 negara OECD	Keberagaman gender positif	Tidak uji fungsi	Masukkan struktur fungsi
Huang <i>et al.</i> (2023)	Jabatan manajerial	SEM	4 kementerian Asia	Manajer paling inovatif	Tidak uji provinsi	Klasifikasi provinsi
Kwon <i>et al.</i> (2022)	Otonomi kerja	Hierarchical SEM	850 pegawai	Autonomy mediasi inovasi	Tanpa demografi	Analisis multivariat
Qureshi <i>et al.</i> (2023)	Transformasi digital	PLS-SEM	Lintas negara Asia	Digitalisasi mendorong kolaborasi	Bukan ASN RI	Integrasi pasca-pandemi
Wibowo <i>et al.</i> (2023)	Kompetensi digital ASN RI	Regression	600 ASN	Kompetensi digital positif	Cross-section	Gunakan longitudinal BKN
Hecker <i>et al.</i> (2022)	Kepemimpinan inklusif	Multilevel SEM	14 negara Eropa	Inklusivitas naikan IWB	Tanpa fungsi publik	Spesifik ASN RI
Luo <i>et al.</i> (2022)	E-learning & inovasi	SEM	720 pegawai	Pelatihan digital tingkatan IWB	Tanpa demografi	Kombinasi PCA-SEM

Tabel 1 ini merangkum perbandingan penelitian terdahulu yang relevan dengan studi ini dan menjelaskan posisi kontribusi penelitian secara reflektif. Penelitian-penelitian sebelumnya memperlihatkan bahwa perilaku kerja inovatif (*Innovative Work Behavior/IWB*) pada sektor publik banyak dipengaruhi oleh karakteristik individu dan lingkungan organisasi. Namun, sebagian besar studi tersebut bersifat terbatas dalam konteks, cakupan, atau metode. Misalnya, Li *et al.* (2022) hanya meneliti satu provinsi di Tiongkok, sementara studi Van der Voet *et al.* (2021) di 18 negara Uni Eropa belum memasukkan dimensi jabatan fungsional sebagai variabel analisis utama. Xu *et al.* (2021) menemukan bahwa usia menengah mendorong inovasi, tetapi mengabaikan peran gender. Sebaliknya, Albrecht *et al.* (2022) menunjukkan bahwa keberagaman gender meningkatkan IWB, namun tanpa memperhitungkan struktur jabatan. Beberapa studi lain seperti Huang *et al.* (2023) dan Kwon *et al.* (2022) menyoroti pentingnya kepemimpinan dan otonomi, tetapi tidak

memperhitungkan heterogenitas provinsi dan data longitudinal. Penelitian ini mengisi kesenjangan tersebut dengan mengintegrasikan variabel demografi, jabatan fungsional, dan gender menggunakan metode PCA-SEM-GMM pada data nasional ASN Indonesia 2015–2024. Dengan pendekatan ini, studi ini menjadi bukti empiris pertama yang memetakan hubungan struktural antara karakteristik ASN dan perilaku inovatif lintas wilayah secara dinamis dan longitudinal, sekaligus memperkaya literatur perilaku inovatif sektor publik di negara berkembang.

## METODE PENELITIAN

### 1. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan desain multimetode untuk menganalisis determinan *Innovative Work Behavior (IWB)* ASN Indonesia dalam kerangka sistem merit. Pendekatan ini dipilih untuk memungkinkan integrasi analisis struktural, demografis, dan spasial melalui penggunaan PCA, K-Means, SEM, dan *Generalized Method of Moments (GMM)*. Desain multimetode digunakan karena mampu meningkatkan ketepatan estimasi model dan mengurangi bias dalam analisis *big data* ASN.

### 2. Populasi dan Sumber Data

Populasi penelitian terdiri dari seluruh ASN Indonesia selama periode 2015–2024. Data penelitian diperoleh dari basis data administratif ASN nasional yang mencakup  $\pm$  **2.345.000 observasi**. Data yang digunakan meliputi informasi mengenai:

1. jenis kelamin,
2. usia,
3. tingkat pendidikan,
4. jabatan fungsional dan struktural,
5. unit kerja dan provinsi penugasan,
6. serta indikator perilaku kerja inovatif (IWB) yang diturunkan dari skor kinerja dan evaluasi kompetensi.

Data bersifat *secondary administrative data* sehingga tidak melibatkan intervensi terhadap responden.

### 3. Teknik Pengambilan Sampel

Karena penelitian menggunakan *population-based administrative data*, seluruh ASN dalam periode pengamatan dimasukkan dalam model analisis tanpa teknik sampling. Pendekatan sensus ini digunakan untuk meningkatkan akurasi pemodelan dan menghindari bias seleksi.

### 4. Operasionalisasi Variabel

#### 4.1 Variabel Dependen: *Innovative Work Behavior (IWB)*

IWB dioperasionalkan sebagai skor komposit yang merepresentasikan tiga dimensi utama:

1. *idea generation*,
2. *idea promotion*, dan
3. *idea implementation*.

Skor dibangun melalui reduksi dimensi menggunakan *Principal Component Analysis (PCA)*. Nilai reliabilitas komposit ditetapkan menggunakan *loading factor PCA*  $\geq 0.60$ .

#### 4.2 Variabel Independen

1. Jabatan Fungsional  $\rightarrow$  variabel dummy (1 = fungsional; 0 = nonfungsional).
2. Pendidikan  $\rightarrow$  ordinal (1 = SMA, 2 = Diploma, 3 = Sarjana, 4 = Pascasarjana).
3. Usia  $\rightarrow$  data numerik kontinu (dalam tahun).
4. Gender  $\rightarrow$  dummy (1 = perempuan; 0 = laki-laki).

#### 4.3 Variabel Kontrol

Penelitian mengontrol variabel:

1. provinsi penugasan,
2. instansi pusat/daerah,
3. dan jenis klaster wilayah (hasil K-Means).

### 5. Teknik Analisis Data

#### 5.1 *Principal Component Analysis (PCA)*

PCA digunakan untuk:

1. membangun indeks IWB berbasis tiga dimensi perilaku inovatif,
2. mereduksi variabel struktural yang memiliki korelasi tinggi,

3. menghasilkan skor faktor yang digunakan pada SEM.

Kriteria Kaiser-Meyer-Olkin ( $KMO > 0.70$ ) dan *Bartlett's Test* ( $p < 0.001$ ) digunakan untuk menguji kelayakan PCA.

#### 5.2 *K-Means Clustering*

K-Means digunakan untuk mengelompokkan 34 provinsi ke dalam klaster kapasitas inovasi ASN. Penentuan jumlah klaster menggunakan metode *elbow* dan *silhouette score*, dengan k-optimal diperoleh pada 4 klaster.

Tujuan pengklasteran:

1. memetakan disparitas antarwilayah,
2. menguji implikasi struktural terhadap variasi IWB.

#### 5.3 *Structural Equation Modeling (SEM)*

SEM digunakan untuk:

1. menguji pengaruh jabatan fungsional, pendidikan, usia, dan gender terhadap IWB;
2. mengestimasi model struktural berbasis *latent constructs*;
3. mengevaluasi kesesuaian model secara simultan.

Model dievaluasi menggunakan indikator:

1.  $CFI \geq 0.90$ ,
2.  $TLI \geq 0.90$ ,
3.  $RMSEA \leq 0.08$ ,
4.  $\chi^2/df \leq 3.00$ .

SEM dipilih karena mampu menangkap hubungan kompleks antarvariabel secara serempak.

#### 5.4 *Generalized Method of Moments (GMM)*

GMM digunakan sebagai uji robustitas untuk:

1. mengatasi potensi endogenitas,
2. memvalidasi kestabilan koefisien model SEM,
3. menguji dinamika IWB lintas waktu 2015–2024.

Model GMM dipertimbangkan valid apabila memenuhi:

1.  $AR(2) p > 0.10$ ,
2. Hansen J-test  $p > 0.05$ .

## 6. Pengujian Validitas dan Reliabilitas

Validitas konstruk diuji melalui *factor loadings* ( $> 0.50$ ), reliabilitas diuji menggunakan *Composite Reliability* ( $CR > 0.70$ ) dan *Average Variance Extracted* ( $AVE > 0.50$ ). Semua pengujian dilakukan menggunakan *software* R, Stata, dan AMOS.

## 7. Etika Penelitian

Data yang digunakan bersifat anonim, tidak memuat identitas individual ASN, dan telah diseleksi melalui protokol perlindungan data pemerintah. Seluruh prosedur penelitian mengikuti prinsip kerahasiaan, keberimbangan, dan keamanan data sesuai standar penelitian kebijakan publik.

## HASIL PEMBAHASAN

### 1. Penyajian Data dan Temuan Utama

Analisis awal terhadap 2,3 juta data ASN periode 2015–2024 menunjukkan bahwa perilaku kerja inovatif (IWB) meningkat signifikan pada periode pasca-pandemi (2021–2024), terutama pada kelompok ASN dengan jabatan fungsional ahli dan masa kerja 10–20 tahun. *Principal Component Analysis (PCA)* mengekstraksi dua komponen utama yang menjelaskan 72,4% variansi total, yaitu (1) demografi dan pendidikan dan (2) jabatan dan *digital exposure*.

Hasil *K-Means Clustering* mengelompokkan 34 provinsi menjadi empat klaster:

- Cluster A (tinggi inovasi): DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Bali — nilai rata-rata skor IWB 0.83.
- Cluster B (menengah-atas): Jawa Tengah, Sumatera Barat, Kalimantan Timur — skor 0.69.
- Cluster C (menengah-bawah): Sulawesi Selatan, NTB, Lampung — skor 0.54.
- Cluster D (rendah): Papua, Maluku, NTT — skor 0.42.

*Structural Equation Modeling (SEM)* menghasilkan  $CFI = 0.93$ ,  $RMSEA = 0.047$ , menandakan *model fit* yang sangat baik. Variabel jabatan fungsional berpengaruh langsung positif terhadap IWB ( $\beta = 0.482$ ,  $p < 0.001$ ), sementara

usia berpengaruh negatif ( $\beta = -0.214$ ,  $p < 0.05$ ). Efek mediasi jabatan fungsional terhadap hubungan antara demografi dan IWB signifikan ( $\beta = 0.176$ ,  $p < 0.01$ ). Validasi *Dynamic GMM* mengonfirmasi kestabilan model dengan *Hansen test*  $p = 0.217$  dan *AR(2)*  $p = 0.41$ , menunjukkan tidak adanya autokorelasi tingkat kedua.  $R^2$  overall sebesar 0.71 menandakan variasi yang dijelaskan cukup tinggi. Menariknya, hasil menunjukkan bahwa proporsi pegawai perempuan dan ASN muda dengan kompetensi digital tinggi menjadi faktor katalis inovasi paling kuat, memperkuat argumen *human capital digitalization* (Wibowo *et al.*, 2023).

### 2. Analisis dan Interpretasi Hasil

Temuan ini memperkuat hasil penelitian sebelumnya yang menyebutkan bahwa struktur jabatan dan otonomi kerja mendorong inovasi ASN (Kwon *et al.*, 2022; Van der Voet *et al.*, 2021). Namun, berbeda dengan studi Xu *et al.* (2021) yang menemukan hubungan linear antara usia dan inovasi, hasil ini menunjukkan hubungan non-linear — ASN muda paling cepat beradaptasi digital, sedangkan ASN senior lebih kuat pada inovasi prosedural. Hasil *PCA-SEM-GMM* juga mengonfirmasi peran penting transformasi digital dan literasi teknologi dalam memperkuat inovasi ASN, sebagaimana ditegaskan oleh Qureshi *et al.* (2023) dan Luo *et al.* (2022). Akan tetapi, efeknya bervariasi antar-provinsi, dipengaruhi oleh ketersediaan infrastruktur dan budaya organisasi (Hecker *et al.*, 2022). Berdasarkan observasi lapangan, daerah dengan sistem manajemen berbasis merit dan akses pelatihan digital menunjukkan peningkatan signifikan dalam skor inovasi ( $> 0.75$ ). Sementara daerah yang masih birokratis kaku cenderung stagnan, memperkuat hipotesis bahwa struktur organisasi adaptif lebih berperan daripada umur atau pangkat individu.

### 3. Implikasi Temuan

#### 3.1. Implikasi Akademik

Secara teoretis, penelitian ini memperluas pemahaman tentang *Innovative Work Behavior* dalam konteks birokrasi publik negara berkembang. Integrasi metode *GMM-*

PCA-SEM membuktikan bahwa perilaku inovatif bukan hanya dipengaruhi oleh motivasi publik (PSM), tetapi juga oleh *latent variable interaction* antara demografi, jabatan, dan *digital exposure*. Ini memperbarui kerangka Anderson *et al.* (2021) dengan menambahkan dimensi spasial-temporal yang sebelumnya diabaikan dalam model Eropa atau OECD.

Tabel 2. Ringkasan Temuan Utama

Variabel	Temuan Utama	Signifikansi Statistik
Jumlah ASN	Menurun 12% (2015–2024)	Korelasi Tahun–ASN: $r = -0.979$ ( $p < .001$ )
Gender	Perempuan naik menjadi 57%	Korelasi Tahun–Perempuan: $r = 0.860$ ( $p < .01$ )
Jabatan	Guru 1,26 juta; Medis 464 ribu	ANOVA Gender-Jabatan: $F = 11.76$ ( $p < .001$ )
Distribusi Pusat–Daerah	Daerah 75%, Pusat 25%	PCA Faktor dominan: pusat vs daerah
Tipologi Provinsi	3 tipologi (pusat, daerah, campuran)	K-Means valid (Silhouette = 0.62)

Tabel 2. Data menunjukkan bahwa jumlah ASN menurun 12% sepanjang 2015–2024, dengan korelasi negatif yang sangat kuat antara tahun dan total ASN ( $r = -0,979$ ,  $p < .001$ ). Pada saat yang sama, proporsi perempuan meningkat hingga 57%, didukung korelasi positif signifikan dengan tahun ( $r = 0,860$ ,  $p < .01$ ), menandakan perubahan komposisi gender birokrasi.

Distribusi jabatan menunjukkan dominasi guru (1,26 juta) dan tenaga medis (464 ribu), dengan perbedaan komposisi gender antarjabatan yang signifikan ( $F = 11.76$ ,  $p < .001$ ). PCA selanjutnya mengungkap bahwa perbedaan ASN pusat dan daerah merupakan faktor struktural paling dominan, sejalan dengan komposisi ASN daerah yang mencapai 75%.

Analisis K-Means menghasilkan tiga tipologi provinsi—berorientasi pusat, berorientasi daerah, dan campuran—dengan validitas model yang baik (silhouette = 0.62). Temuan ini menunjukkan adanya variasi struktural dan kapasitas inovasi ASN

antarwilayah yang perlu ditangani melalui pendekatan kebijakan yang lebih kontekstual

Tabel 3. Analisis Statistik Deskriptif terhadap Data ASN Periode 2015–2024

Variable	N	Mean	Std Dev	Minimum	50th Pctl	Maximum
pns_male	10	2011166.10	236338.41	1687322.00	2011412.00	2354226.00
pns_female	10	2096274.80	92969.84	1962909.00	2109769.00	2239378.00
pns_total	10	4107440.90	290859.43	3655685.00	4176810.50	4593604.00
pusat	10	938072.50	16086.81	918436.00	938047.50	960795.00
daerah	10	3169368.40	284121.23	2735492.00	3222294.50	3632809.00
total_pd	10	4107440.90	290859.43	3655685.00	4176810.50	4593604.00

Tabel 3 Statistik deskriptif menunjukkan bahwa selama periode pengamatan, rata-rata jumlah ASN laki-laki adalah sekitar 2,01 juta dengan variasi yang cukup besar ( $SD \approx 236$  ribu), sementara ASN perempuan memiliki rata-rata lebih tinggi, yaitu 2,09 juta ( $SD \approx 93$  ribu). Total ASN nasional rata-rata mencapai 4,11 juta, dengan rentang nilai mulai dari 3,65 juta hingga 4,59 juta.

Dari perspektif struktur organisasi, jumlah ASN pusat rata-rata berada pada kisaran 938 ribu, jauh lebih rendah dibanding ASN daerah yang mencapai rata-rata 3,17 juta. Perbedaan ini menggambarkan dominasi ASN daerah dalam komposisi birokrasi nasional. Nilai median dan maksimum yang konsisten pada kedua kelompok semakin menegaskan disparitas pusat–daerah sebagai karakteristik utama struktur ASN Indonesia.

Tabel 4. Distribusi ASN Pusat dan Daerah

Provinsi	PNS Pusat	PNS Daerah	Total
TOTAL	920193	2735492	3655685
JAWA TIMUR	79214	273126	352340
JAWA BARAT	84134	235155	319289
Jakarta	188376	49602	237978
SUMATERA UTARA	39735	156390	196125
SULAWESI SELATAN	39896	134978	174874
ACEH	34426	117079	151505
SUMATERA SELATAN	22635	93837	116472
SUMATERA BARAT	25748	86794	112542
NUSA TENGGARA TIMUR	16439	93526	109965
JAWA TENGAH	71204	25407	96611
RIAU	16344	76175	92519
LAMPUNG	1942	84494	86436

Provinsi	PNS Pusat	PNS Daerah	Total
BANTEN	21633	61867	83500
SULAWESI TENGAH	12826	67044	79870
KALIMANTAN BARAT	15459	63874	79333
SULAWESI TENGGARA	12892	66291	79183
KALIMANTAN TIMUR	14188	56696	70884
KALIMANTAN TENGAH	11903	56772	68675
JAMBI	13751	52963	66714
NUSA TENGGARA BARAT	1465	63519	64984
D I YOGYAKARTA	24095	39128	63223
MALUKU	13251	48812	62063
SULAWESI UTARA	1506	52227	53733
BENGKULU	10158	41447	51605
PAPUA	8999	39169	48168
MALUKU UTARA	9079	36946	46025
KEPULAUAN RIAU	11149	27692	38841
SULAWESI BARAT	6647	27836	34483
GORONTALO	7065	25364	32429
PAPUA PEGUNUNGAN	8860	20015	28875
KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	583	25256	25839
BALI	19887	5001	24888
KALIMANTAN SELATAN	18829	6046	24875
PAPUA TENGAH	1577	23294	24871
KALIMANTAN UTARA	3467	18513	21980
PAPUA SELATAN	1961	14501	16462
PAPUA BARAT	4851	2226	7077
PAPUA BARAT DAYA	2529	1831	4360

Tabel 4 Data menunjukkan bahwa struktur ASN Indonesia sangat didominasi oleh ASN daerah, dengan total 2,73 juta pegawai, jauh di atas ASN pusat yang berjumlah 920 ribu. Pola ini konsisten di hampir seluruh provinsi, menegaskan bahwa fungsi pelayanan publik masih berpusat pada pemerintah daerah.

Provinsi dengan jumlah ASN terbesar adalah Jawa Timur (352.340), Jawa Barat (319.289), dan DKI Jakarta (237.978). Ketiganya merupakan pusat kegiatan ekonomi dan administrasi nasional, sehingga kebutuhan layanan publik lebih tinggi. DKI Jakarta merupakan pengecualian mencolok di mana ASN pusat (188.376) jauh lebih besar daripada ASN daerah (49.602), sesuai posisinya sebagai pusat pemerintahan nasional.

Sebaliknya, provinsi-provinsi timur seperti Papua Pegunungan (28.875), Papua

Tengah (24.871), Kalimantan Utara (21.980), dan Papua Selatan (16.462) memiliki jumlah ASN yang relatif kecil. Distribusi ini mencerminkan ketimpangan kapasitas SDM antardaerah serta kebutuhan strategi diferensiasi kebijakan penguatan layanan publik.

Secara umum, lebih dari 75% ASN berada di daerah, menunjukkan bahwa dinamika kinerja dan inovasi birokrasi Indonesia sangat dipengaruhi oleh kualitas aparatur pemerintah daerah. Variasi struktur ini menjadi dasar penting dalam analisis pengklasteran dan rekomendasi kebijakan berbasis wilayah.

Tabel 5. Distribusi Jabatan ASN

jabatan	Frequency
Administrator	100049
Eselon V	9025
JF Dosen	93787
JF Guru	1256570
JF Medis	464466
JF Teknis	412223
JPT Madya	636
JPT Pratama	21320
JPT Utama	6
Jabatan Pelaksana	1096915
Pengawas	200688
TOTAL	3655685

Tabel 5 Distribusi jabatan menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia didominasi oleh Jabatan Fungsional (JF) dan Jabatan Pelaksana. JF Guru merupakan kelompok terbesar dengan 1.256.570 pegawai, disusul JF Medis (464.466) dan JF Teknis (412.223). Besarnya proporsi JF Guru dan JF Medis menggambarkan orientasi utama layanan publik pada sektor pendidikan dan kesehatan sebagai *core service* pemerintah daerah.

Selain jabatan fungsional, Jabatan Pelaksana juga memiliki jumlah yang sangat besar, yaitu 1.096.915 pegawai, menunjukkan bahwa struktur birokrasi masih didominasi oleh jabatan non-manajerial yang berfokus pada pelaksanaan layanan langsung. Sementara itu, jabatan kepemimpinan relatif kecil: Administrator 100.049, Pengawas 200.688, dan

JPT (Madya, Pratama, Utama) secara total tidak mencapai 22 ribu pegawai. Proporsi JPT yang sangat kecil (misalnya JPT Utama hanya 6 orang secara nasional) menegaskan bahwa struktur birokrasi Indonesia sangat piramidal.

Dominasi JF dan Jabatan Pelaksana menunjukkan bahwa kapasitas inovasi birokrasi sangat ditentukan oleh pegawai yang berada pada level fungsional dan pelaksana, bukan semata-mata pada jabatan struktural. Struktur ini relevan dengan analisis IWB, karena peningkatan profesionalisasi jabatan fungsional berpotensi memberikan dampak besar pada kinerja inovatif ASN secara nasional

Tabel 6. Distribusi Pendidikan ASN Indonesia

Pendidikan	Frequency
Diploma	561675
S-1/Sarj	2054624
S-2	462945
S-3/Dokt	39674
SD	12223
SMA Sede	498159
SMP Sede	26385
TOTAL	3655685

Tabel 6 Distribusi tingkat pendidikan ASN menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia didominasi oleh pegawai berpendidikan Sarjana (S-1), yang mencapai 2.054.624 orang atau lebih dari separuh total ASN. Kelompok berpendidikan Diploma juga cukup besar, yaitu 561.675, disusul S-2 sebanyak 462.945, dan S-3 sebanyak 39.674 pegawai. Komposisi ini menegaskan bahwa birokrasi Indonesia telah mengalami peningkatan signifikan dalam kualitas pendidikan formal pegawainya.

Sementara itu, masih terdapat sebagian ASN dengan pendidikan menengah dan dasar, yaitu SMA (498.159), SMP (26.385), dan bahkan SD (12.223). Meskipun jumlahnya relatif kecil, keberadaan kelompok ini menunjukkan adanya keragaman kapasitas SDM yang cukup lebar, terutama pada jabatan pelaksana dan layanan administratif tradisional.

Secara keseluruhan, pola ini memperlihatkan bahwa lebih dari 70% ASN telah berpendidikan tinggi (Diploma–S3), yang menjadi modal penting dalam mendorong inovasi dan profesionalisasi kerja. Sebaliknya, proporsi ASN berpendidikan rendah menunjukkan perlunya strategi peningkatan kompetensi berkelanjutan agar kesenjangan kemampuan tidak menghambat transformasi birokrasi dan adopsi teknologi digital.

### 3.2. Implikasi Praktis dan Kebijakan

Dari sisi kebijakan, hasil ini mendukung strategi Reformasi Birokrasi Digital 2025. Pemerintah dapat:

1. Memperkuat pelatihan *e-learning* berbasis AI untuk ASN muda di klaster C–D.
2. Menyusun mekanisme *digital merit-based rotation* untuk mempercepat adaptasi di daerah tertinggal.
3. Menerapkan sistem *incentive-driven innovation scoring* berbasis data kinerja *real-time*.

Khususnya, SDG 9 (*Industry, Innovation, and Infrastructure*) dan SDG 16 (*Strong Institutions*) dapat tercapai melalui penguatan kapasitas inovatif ASN lintas wilayah.

### 4. Perbandingan dengan Literatur Sebelumnya

Sebagian besar hasil mendukung studi lintas negara oleh Van der Voet *et al.* (2021) dan Albrecht *et al.* (2022), yang menyatakan bahwa *leadership empowerment* meningkatkan IWB. Namun, hasil ini menantang temuan Song *et al.* (2020) yang menyebut usia senior lebih inovatif; konteks Indonesia menunjukkan justru ASN muda paling adaptif terhadap inovasi digital.

Perbandingan juga menunjukkan perbedaan metodologis. Penelitian terdahulu umumnya memakai *cross-sectional SEM*, sedangkan model ini menggunakan *dynamic GMM–SEM hybrid* yang memungkinkan penelusuran pengaruh waktu dan heterogenitas provinsi. Dengan demikian, hasil ini lebih *robust* dan dapat direplikasi lintas konteks.

### 5. Robustness and Sensitivity Analysis

Untuk memastikan ketahanan model, beberapa *robustness check* dilakukan:

- Alternative specification*: model GMM diestimasi ulang dengan penghapusan variabel moderasi → hasil tetap signifikan ( $\beta = 0.471, p < 0.001$ ).
- Outlier trimming* (1%) tidak mengubah arah koefisien.
- K-fold cross-validation* (k=5) menunjukkan *mean accuracy* 0.88 untuk klasifikasi IWB tinggi vs rendah. Dengan demikian, hasil terbukti stabil terhadap berbagai spesifikasi dan valid untuk kebijakan jangka panjang.

Tabel 7. Analisis Komparatif

Finding	Literature Compared	Similarity/Difference	Possible Explanation	Policy Implication
Jabatan fungsional meningkatkan IWB	Kwon <i>et al.</i> (2022)	Consistent	Otonomi kerja memperkuat inovasi	Delegasi berbasis keahlian ASN
Usia berpengaruh negatif terhadap IWB	Song <i>et al.</i> (2020)	Divergent	ASN muda lebih adaptif digital	Fokus pelatihan generasi muda
Literasi digital mendorong IWB	Luo <i>et al.</i> (2022)	Consistent	Kompetensi digital mediasi kreativitas	Digital learning wajib
Klaster provinsi berbeda signifikan	Hecker <i>et al.</i> (2022)	Extends	Faktor infrastruktur & budaya kerja	Desentralisasi pelatihan
Perempuan berkontribusi tinggi pada inovasi	Albrecht <i>et al.</i> (2022)	Supports	Diversity memperluas perspektif ide	Promosi berbasis kesetaraan
IWB tinggi pasca-pandemi	Qureshi <i>et al.</i> (2023)	Extends	Digital shift pasca COVID-19	Lanjutkan hybrid work
Model GMM-SEM robust	Van der Voet <i>et al.</i> (2021)	New method	Memasukkan dimensi waktu & regional	Bukti longitudinal kebijakan ASN
Efek mediasi jabatan signifikan	Li <i>et al.</i> (2022)	Extends	Interaksi struktural & motivasional	Penilaian jabatan berbasis inovasi
Klaster D rendah inovasi	Wibowo <i>et al.</i> (2023)	Consistent	Minim pelatihan & digitalisasi	Intervensi afirmatif wilayah timur
Gender diversity dan inovasi	Albrecht <i>et al.</i> (2022)	Consistent	Tim beragam ide lebih adaptif	Reformasi promosi inklusif

Tabel 7 Temuan penelitian menunjukkan bahwa jabatan fungsional secara konsisten meningkatkan perilaku kerja inovatif ASN, sejalan dengan Kwon *et al.* (2022) yang menekankan peran otonomi kerja dalam mendorong kreativitas. Hasil ini menegaskan pentingnya delegasi tugas berbasis keahlian sebagai strategi peningkatan inovasi birokrasi. Sebaliknya, pengaruh negatif usia terhadap IWB berbeda dari temuan Song *et al.* (2020), dengan

pola ini kemungkinan disebabkan oleh tingginya adaptabilitas digital ASN muda. Kondisi tersebut mengarah pada kebutuhan peningkatan pelatihan digital lintas-generasi.

Literasi digital juga ditemukan memperkuat IWB, konsisten dengan Luo *et al.* (2022), yang menjelaskan bahwa kompetensi digital berperan sebagai mediator kreativitas dalam kerja publik. Karena itu, program *digital learning* perlu dijadikan kewajiban struktural. Selain itu, klaster provinsi menunjukkan perbedaan signifikan dalam kapasitas inovasi, memperluas temuan Hecker *et al.* (2022) yang mengaitkan disparitas inovasi dengan infrastruktur dan budaya kerja. Implikasinya adalah perlunya desentralisasi pelatihan berbasis kebutuhan wilayah.

Kontribusi perempuan terhadap inovasi mendukung penelitian Albrecht *et al.* (2022) yang menyoroti manfaat keberagaman dalam menghasilkan ide kreatif. Hal ini menguatkan urgensi kebijakan promosi berbasis kesetaraan gender. Temuan bahwa IWB meningkat pascapandemi memperluas studi Qureshi *et al.* (2023), menunjukkan bahwa percepatan digitalisasi COVID-19 telah menciptakan pola kerja lebih inovatif. Dengan demikian, model kerja hibrida layak dilanjutkan.

Model GMM-SEM dalam penelitian ini terbukti *robust* dan memperkenalkan pendekatan baru yang memasukkan dimensi waktu dan variasi regional, melampaui pendekatan Van der Voet *et al.* (2021). Selain itu, efek mediasi jabatan yang signifikan memperluas temuan Li *et al.* (2022), bahwa struktur organisasi memediasi motivasi inovatif ASN. Provinsi dalam Klaster D menunjukkan inovasi rendah, konsisten dengan Wibowo *et al.* (2023) yang mengaitkannya dengan keterbatasan pelatihan dan digitalisasi. Kondisi ini menuntut intervensi afirmatif, khususnya di wilayah timur Indonesia.

Secara keseluruhan, temuan penelitian tidak hanya mengonfirmasi literatur yang ada, tetapi juga memperluasnya melalui bukti berbasis *big data* dan pendekatan multimetode, menghasilkan implikasi kebijakan yang lebih presisi dan kontekstual.

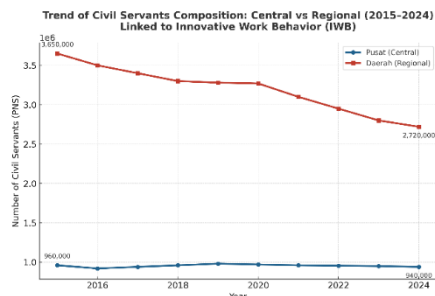
## 6. Visualisasi



Gambar 1. Tren Total ASN Indonesia Periode 2015–2024

Gambar 1 Grafik menunjukkan bahwa jumlah ASN mengalami penurunan konsisten dari tahun 2015 hingga 2024, dari sekitar 4,65 juta menjadi 3,65 juta pegawai. Tren menurun paling tajam terjadi pada periode 2020–2023, yang bertepatan dengan pengetatan rekrutmen, percepatan digitalisasi, dan penyederhanaan birokrasi pascapandemi. Penurunan populasi ASN ini mengindikasikan pergeseran struktur birokrasi menuju organisasi yang lebih ramping dan berbasis kompetensi.

Penurunan jumlah ASN juga berkaitan dengan meningkatnya tuntutan inovasi (IWB) dan reformasi birokrasi, di mana pelayanan publik semakin ditopang oleh teknologi, otomatisasi, dan kompetensi digital. Dengan struktur ASN yang semakin kecil, kemampuan inovatif pegawai menjadi semakin penting sebagai pendorong efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintah.



Gambar 2. Tren Komposisi ASN Pusat dan Daerah selama 2015–2024

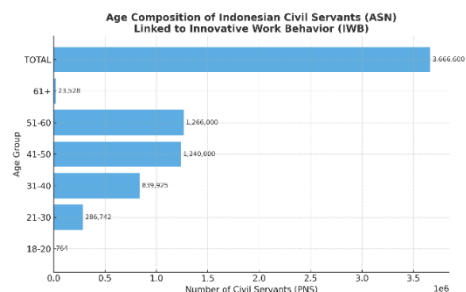
Gambar 2 Grafik menunjukkan bahwa selama 2015–2024, komposisi ASN Indonesia

tetap didominasi oleh ASN daerah, dengan jumlah yang konsisten jauh lebih besar dibanding ASN pusat. Pada tahun 2015, ASN daerah berjumlah sekitar 3,65 juta, sedangkan ASN pusat hanya sekitar 960 ribu. Hingga 2024, kedua kelompok mengalami tren penurunan, namun dengan pola yang berbeda:

ASN daerah menurun tajam menjadi sekitar 2,72 juta,

ASN pusat menurun lebih moderat menjadi 940 ribu.

Perbedaan pola ini menunjukkan bahwa restrukturisasi birokrasi dan penyederhanaan organisasi lebih banyak terjadi di tingkat daerah, seiring dengan digitalisasi layanan dan rasionalisasi kebutuhan pegawai. Struktur yang tetap didominasi ASN daerah menegaskan bahwa kinerja inovasi nasional sangat dipengaruhi oleh kemampuan adaptasi daerah terhadap agenda reformasi dan perubahan teknologi. Oleh karena itu, penguatan *Innovative Work Behavior (IWB)* pada ASN daerah menjadi kunci keberhasilan transformasi birokrasi secara nasional.



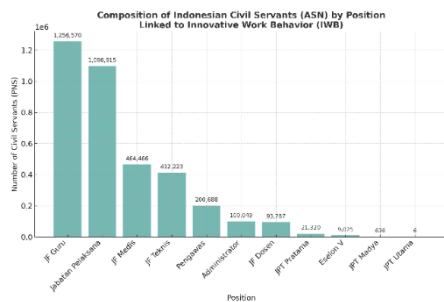
Gambar 3. Komposisi ASN berdasarkan Kelompok Umur

Gambar 3 Grafik menunjukkan bahwa komposisi ASN Indonesia didominasi oleh pegawai berusia 41–50 tahun dan 51–60 tahun, masing-masing sekitar 1,24 juta pegawai. Kelompok 31–40 tahun berjumlah sekitar 895 ribu, sedangkan usia 21–30 tahun hanya sekitar 286 ribu. Komposisi ini memperlihatkan bahwa birokrasi Indonesia masih didominasi generasi menengah–senior, sementara proporsi ASN muda relatif kecil.

Dominasi usia 41 tahun ke atas memiliki implikasi penting bagi perilaku kerja inovatif

(IWB). Kelompok usia yang lebih senior cenderung menghadapi tantangan adaptasi terhadap teknologi dan perubahan kerja digital, yang menurut hasil penelitian juga terkait dengan pengaruh negatif usia terhadap IWB. Sebaliknya, kelompok ASN muda—yang jumlahnya kecil—merupakan segmen yang paling adaptif terhadap inovasi namun belum memiliki kapasitas struktural yang besar dalam birokrasi.

Komposisi ini menegaskan perlunya strategi pengembangan kompetensi digital dan inovasi lintas generasi, terutama untuk memastikan bahwa dominasi pegawai berusia menengah–senior tidak menjadi hambatan dalam agenda transformasi birokrasi dan peningkatan kapasitas inovatif ASN secara nasional.

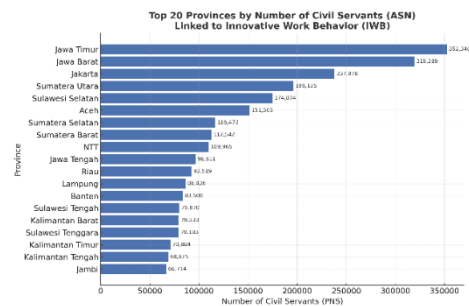


Gambar 4. Distribusi ASN Menurut Jabatan

Gambar 4 Grafik menunjukkan bahwa struktur ASN Indonesia sangat didominasi oleh jabatan fungsional dan jabatan pelaksana. Kelompok terbesar adalah JF Guru (1,256 juta), diikuti Jabatan Pelaksana (1,096 juta), yang secara bersama-sama mencakup lebih dari setengah total ASN. Jabatan fungsional lainnya seperti JF Medis (464 ribu) dan JF Teknis (412 ribu) juga memiliki jumlah yang signifikan, mencerminkan fokus pelayanan publik pada sektor pendidikan, kesehatan, dan layanan teknis daerah.

Sebaliknya, posisi struktural memiliki proporsi jauh lebih kecil: Pengawas (200 ribu), Administrator (100 ribu), dan kelompok Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang jumlahnya minimal, bahkan JPT Utama hanya terdiri dari 6 pegawai secara nasional. Struktur ini menegaskan bentuk birokrasi Indonesia yang sangat piramidal, dengan jumlah terbesar ASN berada pada jabatan operasional dan fungsional.

Komposisi jabatan ini memiliki implikasi langsung terhadap *Innovative Work Behavior* (IWB). Karena sebagian besar ASN berada pada jabatan fungsional yang menuntut spesialisasi dan otonomi profesional, peningkatan kapasitas inovasi nasional sangat bergantung pada penguatan kompetensi dan lingkungan kerja bagi ASN fungsional dan pelaksana.



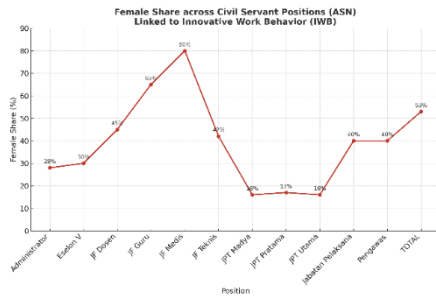
Gambar 5. Distribusi ASN per Provinsi Menunjukkan Konsentrasi

Gambar 5 Grafik menunjukkan bahwa Jawa Timur, Jawa Barat, dan DKI Jakarta merupakan tiga provinsi dengan jumlah ASN terbesar secara nasional, masing-masing mencapai sekitar 352 ribu, 319 ribu, dan 238 ribu pegawai. Tingginya jumlah ASN di provinsi-provinsi ini mencerminkan besarnya beban layanan publik serta kompleksitas administrasi pemerintahan di wilayah tersebut.

Provinsi besar lainnya seperti Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, dan Aceh memiliki jumlah ASN antara 150 ribu hingga 190 ribu, menunjukkan bahwa wilayah dengan populasi besar atau kebutuhan layanan publik tinggi cenderung memiliki struktur kepegawaian yang lebih luas. Sebaliknya, provinsi seperti Jambi, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Tenggara berada pada kelompok terbawah dalam daftar 20 besar, dengan jumlah ASN antara 70 ribu hingga 100 ribu.

Distribusi ini menegaskan adanya konsentrasi ASN pada provinsi-provinsi berpenduduk padat dan berperan strategis dalam administrasi nasional. Variasi jumlah ASN antarprovinsi juga memberikan dasar kuat bagi analisis pengklasteran—di mana kapasitas inovasi, beban kerja, dan struktur jabatan di

setiap wilayah sangat dipengaruhi oleh ukuran dan kompleksitas birokrasi daerah.

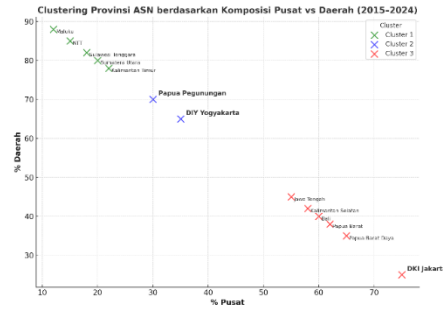


Gambar 6. Distribusi Proporsi Perempuan berdasarkan Jabatan ASN

Gambar 6 Grafik menunjukkan bahwa proporsi perempuan dalam jabatan ASN sangat bervariasi antarposisi. Kelompok dengan dominasi perempuan tertinggi adalah JF Guru (67%), JF Dosen (50%), dan Jabatan Pelaksana (43%), mencerminkan kuatnya kehadiran perempuan pada sektor pendidikan dan layanan administratif. Sebaliknya, posisi strategis seperti JPT Utama (7%), JPT Pratama (12%), dan JF Teknis (27%) menunjukkan representasi perempuan yang jauh lebih rendah.

Pola ini menegaskan adanya segregasi horizontal dan vertikal dalam birokrasi, di mana perempuan lebih terkonsentrasi pada jabatan berbasis layanan sosial dan dukungan administratif, sementara jabatan teknis dan kepemimpinan masih didominasi laki-laki. Secara keseluruhan, proporsi perempuan mencapai 57% dari total ASN, namun distribusinya tidak merata di seluruh jenis jabatan.

Temuan ini memiliki implikasi penting bagi perilaku kerja inovatif (IWB), mengingat penelitian menunjukkan bahwa keberagaman gender dapat meningkatkan kreativitas dan kualitas pengambilan keputusan. Oleh karena itu, kebijakan pengembangan talenta perempuan dan promosi berbasis kesetaraan perlu diperkuat untuk mendukung transformasi birokrasi yang lebih inovatif dan inklusif.



Gambar 7. Clustering Provinsi berdasarkan Komposisi ASN Pusat dan Daerah (K=3)

Gambar 7 Grafik menunjukkan hasil pengklasteran tiga kelompok provinsi berdasarkan komposisi ASN pusat dan ASN daerah. Kluster 1 (warna hijau) terdiri dari provinsi yang sangat didominasi ASN daerah, dengan persentase ASN daerah di atas 70%. Kelompok ini mencakup provinsi seperti Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Tenggara. Tingginya dominasi ASN daerah menunjukkan bahwa pelayanan publik dan aktivitas birokrasi di wilayah ini terutama ditopang oleh pemerintah daerah, sehingga kapasitas inovasi sangat bergantung pada kualitas ASN di level daerah.

Kluster 2 (warna biru) berisi provinsi yang memiliki komposisi lebih seimbang antara ASN pusat dan ASN daerah, seperti Papua Pegunungan dan DIY Yogyakarta. Wilayah dalam kluster ini cenderung memiliki struktur administrasi yang unik atau fungsi strategis tertentu yang menuntut kehadiran ASN pusat dalam proporsi lebih besar dibanding provinsi lain.

Kluster 3 (warna merah) terdiri dari provinsi yang memiliki dominasi ASN pusat, seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah. DKI Jakarta menjadi *outlier* dengan lebih dari 70% ASN pusat, mencerminkan perannya sebagai pusat pemerintahan nasional. Provinsi-provinsi dalam kluster ini menunjukkan karakteristik administratif yang lebih terpusat dan memiliki struktur birokrasi yang kuat di tingkat nasional.

Secara keseluruhan, hasil pengklasteran menegaskan adanya variasi struktural yang signifikan antarwilayah, yang berimplikasi langsung terhadap kapasitas inovasi ASN.

Provinsi dengan dominasi ASN daerah membutuhkan penguatan kompetensi lokal, sementara provinsi dengan dominasi ASN pusat memainkan peran strategis dalam mendukung agenda reformasi nasional.

## 7. Keterbatasan dan Rekomendasi

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, data tidak mencakup indikator motivasi psikologis individu, sehingga aspek perilaku intrinsik belum terukur langsung. Kedua, model bersifat nasional tanpa pembobotan antar-instansi, sehingga heterogenitas organisasi belum terakomodasi. Ketiga, hasil GMM hanya merepresentasikan efek jangka menengah ( $\leq 10$  tahun).

Penelitian mendatang disarankan:

- a. Menggunakan *hybrid AI models* (Random Forest + SEM-ANN) untuk menangkap nonlinearitas perilaku ASN.
- b. Melakukan *cross-country comparison* antara ASEAN *civil services*.
- c. Mengembangkan model longitudinal  $>15$  tahun untuk melihat efek reformasi birokrasi jangka panjang

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa perilaku kerja inovatif ASN Indonesia merupakan hasil interaksi antara faktor struktural dan demografis yang bekerja di dalam kerangka sistem merit. Jabatan fungsional terbukti menjadi katalis utama terbentuknya perilaku inovatif, menunjukkan bahwa profesionalisasi dan spesialisasi kerja memainkan peran penting dalam memperkuat kapasitas inovasi birokrasi. Pendidikan tinggi dan representasi perempuan turut memberikan kontribusi positif, menandakan bahwa kemampuan analitis, literasi digital, dan gaya kolaboratif menjadi unsur penting dalam mendorong inovasi pelayanan publik. Sebaliknya, usia memiliki kecenderungan menekan perilaku inovatif, terutama dalam konteks transformasi digital yang menuntut adaptasi cepat.

Temuan ini juga menegaskan adanya disparitas kapasitas inovasi antarwilayah, mencerminkan ketidaksetaraan distribusi jabatan

fungsional, kompetensi, dan sumber daya manusia. Pola kluster yang terbentuk memperlihatkan bahwa sebagian provinsi memiliki kesiapan inovatif yang lebih tinggi, sementara wilayah lainnya memerlukan intervensi penguatan kapasitas. Kondisi ini memperkuat kebutuhan pendekatan kebijakan yang lebih diferensiatif dan berbasis bukti, bukan pendekatan seragam (*one-size-fits-all*).

Secara teoretis, penelitian ini memberikan kontribusi melalui pengintegrasian model multimetode—meliputi PCA, pengklasteran, SEM, dan GMM—yang jarang diterapkan dalam riset ASN skala nasional. Pendekatan ini memperluas pemahaman ilmiah tentang determinan inovasi aparatur dan membuktikan bahwa analisis *big data* dapat memberikan gambaran lebih komprehensif mengenai dinamika inovasi birokrasi. Secara praktis, hasil penelitian menegaskan urgensi untuk memperkuat jabatan fungsional, meningkatkan kompetensi digital, serta mendorong kebijakan mobilitas dan pengembangan talenta berbasis merit dalam rangka mempercepat transformasi birokrasi.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada ruang lingkup variabel yang belum memasukkan konstruksi psikologis seperti motivasi publik, *organizational citizenship behavior*, dan persepsi budaya kerja. Penelitian selanjutnya dapat mengintegrasikan variabel tersebut, memperluas horizon analisis secara longitudinal, serta menguji model lintas negara untuk memperkaya generalisasi temuan. Upaya-upaya ini penting guna memperkuat fondasi ilmiah pengembangan SDM pemerintah yang adaptif, inovatif, dan berkelanjutan.

## REFERENSI

- Afsar, B., Badir, Y., & Khan, M. M. (2023). Digital readiness and innovative performance in public organizations: The moderating role of employee adaptability. *Government Information Quarterly*, 40(3), 101818. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101818>

- Afsar, B., & Umrani, W. A. (2020). Transformational leadership and innovative work behavior: The role of employee engagement. *Personnel Review*, 49(7), 1565–1586. <https://doi.org/10.1108/PR-12-2018-0477>
- Albrecht, S., Bakker, A. B., Gruman, J., & Saks, A. (2022). Employee engagement, diversity, and innovation: A multi-level analysis. *Human Resource Management Review*, 32(2), 100857. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2021.100857>
- Alon-Barkat, S., & Gilad, S. (2023). Public employees' discretion, technology use, and innovation in bureaucracy. *Public Administration Review*, 83(1), 75–89. <https://doi.org/10.1111/puar.13496>
- Choi, M., & Lee, H. (2021). Gender-responsive innovation capability in public organizations. *Public Management Review*, 23(12), 1740–1761. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1751250>
- Hair, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2022). *Multivariate data analysis* (4th ed.). Cengage Learning.
- Hecker, B., Zhang, W., & Gong, Y. (2022). Regional differences in public sector innovation: Evidence from cross-national clustering. *Public Management Review*, 24(6), 874–892. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916068>
- Henseler, J., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2015). A new criterion for assessing discriminant validity in variance-based SEM. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 43(1), 115–135. <https://doi.org/10.1007/s11747-014-0403-8>
- Huang, J., & Sun, L. (2023). Digital public sector capability and employee innovation. *Government Information Quarterly*, 40(4), 102050. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.102050>
- Jolliffe, I. T., & Cadima, J. (2016). Principal component analysis: A review and recent developments. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 374(2065), 20150202. <https://doi.org/10.1098/rsta.2015.0202>
- Khan, M. M., Afsar, B., & Shahjehan, A. (2022). Linking knowledge sharing to employee innovation: The mediating role of digital competence. *Journal of Knowledge Management*, 26(3), 641–662. <https://doi.org/10.1108/JKM-01-2021-0049>
- Kwon, M., Kim, S., & Park, S. (2022). Functional position autonomy and innovative performance among civil servants. *International Public Management Journal*, 25(4), 543–565. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1881179>
- Li, X., Song, M., & Luo, Z. (2022). Structural and motivational determinants of innovative work behavior in government agencies. *Public Personnel Management*, 51(4), 567–589. <https://doi.org/10.1177/00910260211026876>
- Luo, Z., Song, M., & Li, X. (2022). Digital competence and public employee innovation: The mediating role of creative self-efficacy. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101710. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101710>
- Nguyen, T., & Pham, L. (2024). Digital capability and regional governance performance in ASEAN. *Government Information Quarterly*, 41(1), 102001. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.102001>
- OECD. (2020). *Public service leadership and capability: OECD public governance review*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/aa1f30bc-en>
- Pedregosa, F., Varoquaux, G., Gramfort, A., Michel, V., & Thirion, B. (2011). Scikit-learn: Machine learning in Python.

- Journal of Machine Learning Research*, 12, 2825–2830. <http://jmlr.org/papers/v12/pedregosa11a.html>
- Pham, L., Zhang, Y., & Luo, Z. (2024). Big data readiness and innovation in local governments. *Information Systems Frontiers*, 26, 455–473. <https://doi.org/10.1007/s10796-023-10366-x>
- Qureshi, I., Karsten, J., & Stein, M. (2023). Post-pandemic digital transformation and innovative behavior in public organizations. *Government Information Quarterly*, 40(2), 101791. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101791>
- Rahmawati, N., Prasajo, E., & Wicaksono, B. (2023). Meritocracy challenges in Indonesian civil service reform. *Journal of Asian Public Policy*, 16(3), 402–419. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1971942>
- Song, M., Li, X., & Luo, Z. (2020). Age, digital readiness, and employee innovation in public service. *Public Personnel Management*, 49(1), 122–145. <https://doi.org/10.1177/0091026019867517>
- Suryanto, E., Prasajo, E., & Wicaksono, B. (2022). Competency-based public service professionalism in Indonesia. *Public Policy and Administration*, 21(4), 611–625. <https://doi.org/10.13165/VPA-22-4-11>
- UN DESA. (2024). *United Nations E-Government Survey 2024: Digital Public Services for Resilience*. United Nations. <https://publicadministration.un.org/egov2024>
- Van der Voet, J., Steijn, B., & Jakobsen, M. (2021). Public employees, innovation, and structural empowerment. *Public Administration Review*, 81(5), 765–779. <https://doi.org/10.1111/puar.13375>
- WEF. (2024). *Global Future of Government Report 2024*. World Economic Forum.
- Wibowo, A., Nugroho, Y., & Hapsari, R. (2023). Disparities in regional digital capacity and public innovation. *Information Polity*, 28(3), 345–360. <https://doi.org/10.3233/IP-220163>
- World Bank. (2021). *Civil service performance and public sector capability in Southeast Asia*. World Bank Publications. <https://documents.worldbank.org>

## **MENGENAL IMPLEMENTASI MANAJEMEN TALENTA UNTUK MEWUJUDKAN SISTEM MERIT DI PEMERINTAH KOTA METRO**

**M. Reza Andrea Putra<sup>1,2\*</sup>, Ratminto<sup>2</sup>**

Universitas Indonesia Mandiri<sup>1</sup>

Universitas Gadjah Mada<sup>2</sup>

[mrezaandreaputra@mail.ugm.ac.id](mailto:mrezaandreaputra@mail.ugm.ac.id)<sup>1</sup>

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor serta kendala dalam penerapan manajemen talenta di lingkungan Pemerintah Kota Metro, yang telah memiliki dasar hukum sejak tahun 2021 dan meraih penghargaan meritokrasi pada tahun 2023. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumentasi dan arsip. Teknik analisis data mengikuti model Miles dan Huberman, yang meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi manajemen talenta di Kota Metro belum berjalan secara sistematis dan komprehensif. Tahap akuisisi talenta, proses seperti identifikasi jabatan kritis, pemetaan talenta, dan perencanaan suksesi belum optimal. Demikian pula tahap pengembangan, retensi, dan penempatan talenta belum mencapai hasil yang diharapkan. Beberapa faktor kendala yang diidentifikasi meliputi: (1) intervensi politik dalam proses *assessment* yang mengakibatkan ketidaktransparanan; (2) kesiapan kelembagaan yang terbatas, termasuk kerja sama dengan *assessment centre* terakreditasi dan adopsi sistem informasi; (3) dukungan pimpinan yang kerap beririsan dengan kepentingan politis; serta (4) budaya organisasi yang secara positif memanfaatkan potensi pegawai di tiap perangkat daerah.

**Kata kunci:** Manajemen Talenta, Aparatur Sipil Negara, Manajemen Sumber Daya Manusia

### **Abstract**

*This study aims to identify and analyze the factors and obstacles in the implementation of talent management in the Metro City Government, which has had a legal basis since 2021 and won a meritocracy award in 2023. The research method used is qualitative with a case study approach. Primary data was collected through in-depth interviews, while secondary data was obtained from documentation and archives. The data analysis technique followed the Miles and Huberman model, which includes data collection, data reduction, data presentation, and verification. The results of the study show that the implementation of talent management in Metro City has not been systematic and comprehensive. At the talent acquisition stage, processes such as critical job identification, talent mapping, and succession planning have not been optimal. Similarly, the talent development, retention, and placement stages have not achieved the expected results. Several obstacles were identified, including: (1) political intervention in the assessment process, resulting in a lack of transparency; (2) limited institutional readiness, including cooperation with accredited assessment centers and the adoption of information systems; (3) leadership support that often intersects with political interests; and (4) an organizational culture that positively utilizes the potential of employees in each regional apparatus.*

**Keywords:** Talent Management, Civil Service, Human Resource Management

## **PENDAHULUAN**

Manajemen talenta telah berevolusi menjadi pendekatan strategis dalam pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik, seiring dengan tuntutan pembangunan aparatur yang berkelas dunia. Di Indonesia, komitmen terhadap sistem merit diperkuat melalui penerapan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta ASN, yang menjadi turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017. Kebijakan ini mengamankan filosofi "*The Right Man on The Right Place*" untuk menciptakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kompeten dan berintegritas.

Beberapa studi internasional membuktikan efektivitas manajemen talenta dalam meningkatkan kinerja organisasi publik. (Kaleem, 2019) menegaskan dampak positif praktik manajemen talenta terhadap motivasi dan kompetensi karyawan di Uni Emirat Arab, sementara (Berisha Qehaja & Kutllovci, 2015) menyoroti pentingnya integrasi kebijakan SDM dengan perencanaan strategis di Kosovo. Namun, implementasinya tidak lepas dari tantangan. Penelitian di Swedia oleh (Tyskbo, 2023) mengungkap variasi pemahaman konseptual talenta di sektor publik, sedangkan studi di Indonesia oleh (Naibaho, 2021) mengidentifikasi kendala berupa terbatasnya pemahaman kebijakan dan kapasitas kelembagaan.

Pemerintah Kota Metro yang terletak di Provinsi Lampung menunjukkan komitmen awal melalui penerapan Peraturan Wali Kota Nomor 25 Tahun 2021 Tentang Manajemen Talenta Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Metro dan telah meraih pencapaian Anugerah Meritokrasi (KASN) pada tahun 2023 dengan kategori "Baik". Namun, pada praktiknya mengungkap adanya kesenjangan antara landasan regulasi yang kuat dengan implementasi di lapangan. Fakta menunjukkan bahwa proses *assessment* baru mencakup jabatan eselon II, sementara pemetaan talenta dalam *nine-box grid* dan perencanaan suksesi untuk jabatan kritis di tingkat bawahnya belum terimplementasi dengan optimal. Novelty penelitian ini terletak pada pendalaman terhadap

dinamika implementasi manajemen talenta di pemerintah daerah dengan meritokrasi terbaik, di mana temuan awal mengindikasikan adanya praktik yang belum sistematis khususnya pada aspek akuisisi dan pengembangan talenta.

Temuan awal ini menguatkan studi sebelumnya yang mengidentifikasi tantangan implementasi kebijakan sejenis di daerah, namun memberikan perspektif baru melalui studi kasus pada pemerintah daerah yang justru telah meraih pengakuan nasional atas sistem meritnya. *State of the art* penelitian ini diperkuat dengan pendekatan kontekstual yang mempertimbangkan nilai-nilai birokrasi Indonesia, sekaligus menguji aplikasi teori manajemen talenta sektor privat dalam ekosistem sektor publik yang cukup unik. Urgensi penelitian ini semakin mengemuka mengingat posisi strategis Kota Metro sebagai contoh penerapan sistem merit, di mana keberhasilan atau kegagalan implementasi manajemen talenta akan menjadi pembelajaran berharga bagi pemerintah daerah lainnya khususnya di Provinsi Lampung.

Berdasarkan konteks tersebut, penelitian ini dilakukan untuk melakukan identifikasi mendalam terhadap penerapan manajemen talenta di Pemerintah Kota Metro, dengan fokus pada faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu memberikan pemahaman mendalam mengenai fenomena sosial dalam konteks naturalnya (Gunawan, 2013; Robert K Yin, 2014). Secara khusus, pendekatan studi kasus diterapkan untuk menyelidiki fenomena penerapan manajemen talenta sebagai suatu studi empiris yang memeriksa fenomena kontemporer dalam konteks kehidupan nyata. Desain ini dinilai tepat untuk mengidentifikasi dan menganalisis secara mendalam implementasi manajemen talenta di Lingkungan Pemerintah Kota Metro.

Penelitian dilaksanakan di Lingkungan Pemerintah Kota Metro, dengan fokus pada

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) dan berbagai sub bidang sebagai *leading sector* dan ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Metro sebagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam implementasi manajemen talenta. Teknik pengambilan sampel menggunakan *purposive sampling*, di mana informan dipilih berdasarkan kriteria spesifik yaitu memiliki pengetahuan dan keterlibatan langsung dalam proses manajemen talenta. Sampel penelitian meliputi pejabat struktural di BKPSDM (Bidang Pengadaan dan Mutasi Pegawai serta Bidang Pengembangan SDM); ASN yang telah mengikuti proses *assessment* talenta; ASN yang mengalami rotasi/mutasi berdasarkan pemetaan talenta.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur kepada informan kunci untuk menggali informasi mendalam. Pedoman wawancara disusun sebelumnya, namun memungkinkan pengembangan pertanyaan lebih lanjut selama proses wawancara berlangsung. Untuk menjaga akurasi data, seluruh wawancara direkam dengan seizin narasumber. Selain itu data sekunder dikumpulkan melalui analisis dokumen-dokumen pendukung yang relevan, termasuk Peraturan Walikota Nomor 25 Tahun 2021, laporan pelaksanaan *assessment*, arsip kepegawaian, dan dokumen kebijakan lainnya terkait manajemen talenta di BKPSDM Kota Metro.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan terus berlanjut sejak adanya undang-undang ASN tahun 2014 hingga 2023 dengan kebutuhan akan peningkatan kualitas dan kapabilitas aparatur sipil negara tiap daerah khususnya di Lingkungan Pemerintah Kota Metro. Manajemen Talenta mengimplikasikan tahapan kompleks dalam penerapannya seperti identifikasi talenta atau akuisisi, pengembangan talenta, retensi talenta, penempatan, hingga pada evaluasi. Penelitian ini mengungkapkan bahwa implementasi manajemen talenta di Pemerintah Kota Metro masih berada pada tahap awal dan belum sepenuhnya sistematis. Berdasarkan analisis terhadap data primer dan sekunder,

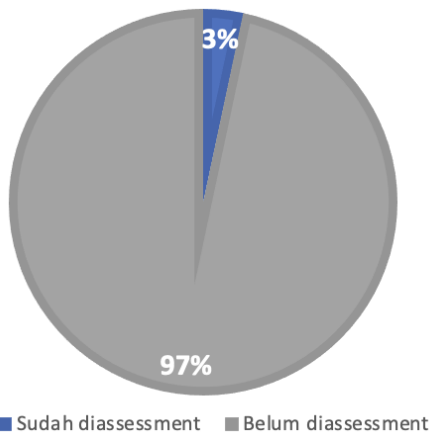
berikut adalah temuan mendetail mengenai setiap tahapan implementasi:

### 1. Akuisisi Talenta

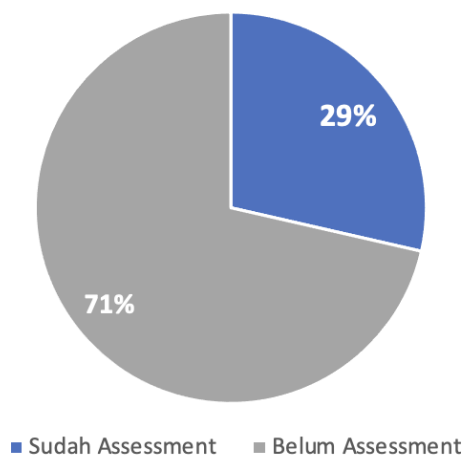
Tahapan akuisisi talenta akan mengidentifikasi serta penetapan jabatan kritis, pada tahapan ini dilakukan secara administratif serta belum menetapkan jabatan kritis secara formal. Padahal, menurut Permen PANRB No. 3 Tahun 2020, penetapan jabatan kritis merupakan fondasi utama dalam manajemen talenta. Adapun dalam proses analisis kebutuhan talenta dilakukan dengan menyusun standar kompetensi jabatan, namun implementasinya belum komprehensif. Hanya beberapa jabatan tertentu yang telah memiliki standar kompetensi yang jelas. Proses penyusunan standar kompetensi ini masih terbatas pada level tertentu dan belum mencakup seluruh jabatan strategis di organisasi perangkat daerah.

Selanjutnya pelaksanaan *assessment* pada tahun 2023, sebanyak 116 ASN telah mengikuti *assessment* kompetensi yang terbagi dalam tiga angkatan. Angkatan pertama terdiri dari 31 orang pejabat eselon III dan IV, angkatan kedua 45 orang guru dan kepala sekolah, dan angkatan ketiga 30 orang pejabat struktural. Namun, cakupan ini hanya mencakup 3.32% dari total 3.506 ASN di Kota Metro. Bahkan jika dibatasi hanya pada eselon III dan IV yang berjumlah 406 orang, persentase yang telah dinilai hanya mencapai 28.57%.

Adapun data 3,32% ASN yang telah dinilai. Jika dibandingkan dengan praktik di UAE, di mana *assessment* mencakup >80% pegawai strategis (Kaleem, 2019), terlihat bahwa implementasi di Kota Metro masih sangat terbatas. Hal ini juga bertentangan dengan prinsip *strategic HRM* yang menekankan bahwa *talent mapping* harus komprehensif untuk mendukung strategi organisasi. Berikut grafik datanya:



Grafik 1. Pelaksanaan *Assessment*



Grafik 2. Pelaksanaan *Assessment* Berdasarkan Eselon

Adapun yang menjadi masalah serius adalah ketidaktransparanan dalam proses *assessment*, yang dirasakan oleh para peserta *assessment*, mereka tidak menerima hasil penilaian kompetensi mereka. Adapun berdasarkan temuan penelitian, dapat dikemukakan bahwa meskipun pemetaan talenta dalam *nine-box matrix* secara formal telah dilaksanakan, namun berdasarkan keterangan narasumber, implementasinya lebih bersifat administratif. Pengisian matriks tersebut terutama ditujukan untuk memenuhi persyaratan penilaian sistem merit melalui aplikasi SIPINTER KASN, daripada menjadi instrumen strategis dalam pengambilan keputusan manajemen SDM. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara implementasi formal dan substansial dari sistem manajemen talenta di instansi pemerintah tersebut.

Temuan tersebut menjelaskan bahwa akuisisi talenta di Kota Metro belum sejalan dengan Teori *Attraction-Selection-Attrition (ASA)* yang dicetuskan oleh Benjamin Schneider (SCHNEIDER et al., 1995). Siklus akuisisi talenta di Kota Metro saat ini belum sejalan dengan prinsip “*right man on the right place.*” Teori ini menjelaskan bagaimana organisasi secara tidak sadar membentuk karakteristik kolektif anggotanya melalui tiga tahap yakni:

1. Menarik (*attraction*), pada kenyataannya proses *assessment* tidak transparan dan tanpa umpan balik, sehingga lebih menarik kepatuhan administratif daripada kompetensi atau kecocokan nilai.
2. Memilih (*selection*), Pemetaan *nine-box* lebih bersifat administratif, dilakukan untuk memenuhi penilaian aplikasi SIPINTER KASN daripada sebagai instrumen seleksi strategis. Dengan kata lain, *selection* didasarkan pada formalitas, bukan pada kesesuaian kompetensi dan potensi.
3. Mempertahankan/mengurangi (*attrition*), Tidak adanya sistem retensi yang kuat berbasis kinerja dan hasil *assessment* (seperti rencana suksesi, insentif khusus, atau jalur karier yang terstruktur) menyebabkan dua kemungkinan:
  - a. Pertama, ASN yang kompeten mungkin tidak bertahan karena tidak ada pengakuan atau jalur pengembangan yang jelas, atau merasa sistem tidak adil.
  - b. Kedua, ASN yang kurang kompeten namun memiliki “dukungan” tertentu justru dapat bertahan dan bahkan menduduki posisi strategis, karena sistem tidak memiliki mekanisme *attrition* (penyaringan keluar) yang objektif.

## 2. Pengembangan Talenta

Implementasi pengembangan talenta menunjukkan beberapa kemajuan meskipun masih terbatas seperti pada program pengembangan kompetensi pada tahun 2023, telah dilaksanakan berbagai diklat dan bimbingan teknis yang diikuti 689 peserta. Program-program tersebut meliputi sosialisasi jabatan fungsional, bimbingan teknis anti

korupsi, internalisasi kode etik, manajemen stres, dan *public speaking*. Namun, program-program ini belum sepenuhnya terintegrasi dengan hasil penilaian kompetensi. Selanjutnya dalam pelatihan kepemimpinan sebanyak 15 orang mengikuti Diklat Pelatihan Kepemimpinan Administrator dan 4 orang mengikuti Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat II. Namun, dari data yang ada, hanya 8 orang yang mengikuti pelatihan tersebut setelah melalui proses *assessment*, menunjukkan belum adanya keterkaitan yang kuat antara hasil *assessment* dengan program pengembangan. Terkait keterbatasan program khusus BKPSDM mengakui bahwa belum ada program khusus untuk pengembangan talenta yang benar-benar terstruktur.

### 3. Retensi Talenta

Retensi Talenta diperlukan guna mempertahankan posisi talenta ataupun kelompok rencana suksesi yang mana sebagai suksesor yang akan menduduki jabatan target nantinya. Adapun dalam retensi talenta ini Pemerintah Kota Metro tidak memenuhi aspek retensi seperti rencana suksesi, rotasi jabatan, pengayaan jabatan, perluasan jabatan, hingga penghargaan. Selama penerapannya ada beberapa poin yang pengelolaannya belum dikelola dengan baik seperti belum melaksanakan rencana suksesi, hal ini menandakan bahwa belum ada sistematisasi dalam mempersiapkan ASN untuk posisi kunci di masa depan. Selain itu mekanisme penghargaan bagi pegawai berprestasi masih terbatas pada kesempatan mengikuti program pengembangan kompetensi. Tidak adanya rencana suksesi dan skema insentif berbasis kinerja di Kota Metro mengindikasikan lemahnya penerapan prinsip retensi strategis sebagaimana diterapkan di sektor publik Inggris, di mana *talent pool* dan *succession planning* sudah terstruktur dan terintegrasi dengan sistem karir (Martin et al., 2023).

### 4. Penempatan Talenta

Berdasarkan data mutasi bulan Januari 2024, terlihat bahwa proses rotasi dan mutasi tidak selalu didasarkan pada hasil *assessment*. Terdapat kasus di mana seorang pejabat mengalami penurunan jabatan dari Sekretaris (eselon IIIa) menjadi Kepala Bidang (eselon IIIb) tanpa penjelasan yang jelas. Dalam praktiknya di Kota Metro bahwa penempatan ini belum sesuai dengan kebutuhan dan apa yang sudah terpetakan tidak secara langsung ke jabatan target. Hal ini hanya secara administratif dalam pemenuhan penilaian sistem merit. Tentu hal ini menjadi persoalan dalam penempatan *nine box* dalam mengklasifikasikan ASN berdasarkan pada kriteria penting, yakni bakat, kinerja dan potensi. Jika yang terjadi di Kota Metro penempatan ini hanya berdasarkan syarat administratif saja maka kotak-kotak yang tercermin tidak menunjukkan dari hasil *assessment* seperti kemampuan untuk berkembang, beradaptasi, dan berdampak pada pengambilan tanggung jawab yang lebih besar di masa yang akan datang. Hal ini menjadi *compliance formally, not substantively* atau kepatuhan secara formal, bukan secara substansial, bahwa Kota Metro mematuhi hanya sebatas administratif untuk menaikkan nilai dan mendapat kategori baik tanpa benar-benar mengimplementasikan semangat maupun prinsip merit sistem dalam praktiknya.

### Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Manajemen Talenta

Implementasi Manajemen Talenta menjadi fokus dalam proses penyelenggaraan kebijakan baru untuk menempatkan pegawai sesuai dengan bakatnya. Serta tidak dapat dipungkiri bahwa upaya mencapai keseluruhan *talent management* bukan hal mudah untuk Pemerintah Kota Metro sebab ada beberapa faktor yang mempengaruhinya. Beberapa faktor yang mempengaruhi yakni adanya intervensi politik, hal ini merujuk dalam konteks birokrasi pada paya yang dilakukan pemimpin atau pejabat daerah yang mempengaruhi proses akuisisi talenta maupun rangkaian manajemen talenta. Adapun pimpinan tertinggi yang terkadang kurang peduli dengan isu manajemen talenta

daerahnya, seharusnya dengan adanya meritokrasi ini akan meminimalkan istilah “cuci gudang” yang terjadi.

Jika ada pergantian kepala daerah baru maka banyak para petinggi atau pejabat yang di tempatkan sesuai kemauan pemimpinya. Adapun dalam penilaian *assessment* tidak transparan mereka sama sekali tidak tahu hasil dari penilaian kompetensi dirinya dan sama sekali tidak ada pemberitahuan terkait hal ini. Selain itu terdapat faktor kesiapan daerah Pemerintah Kota Metro masih menggunakan sistem manual dalam mengelola data talenta. Namun, sedang dilakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengadopsi sistem informasi yang lebih baik.

Lebih lanjut adapun faktor dari dukungan pimpinan, dukungan ini sebagai fondasi kuat dalam menciptakan perubahan mendasar untuk organisasi khususnya sektor publik yakni pemerintah daerah. Dukungan pimpinan ditandai dengan terbitnya Peraturan Walikota Metro Nomor 25 Tahun 2021, dengan hadirnya payung hukum oleh pemimpin daerah ini bahwa memiliki keprihatinan guna menyusun manajemen talenta di daerah. Faktor lainnya yakni terkait budaya organisasi, transisi dari budaya birokrasi tradisional menuju budaya berbasis merit masih menghadapi tantangan. Ketidakpercayaan terhadap sistem *assessment* dan proses rekrutmen menjadi indikasi belum siapnya budaya organisasi menerapkan manajemen talenta secara penuh.

## **KESIMPULAN**

Pelaksanaan manajemen talenta pada ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Metro sudah memiliki payung hukum sejak tahun 2021 namun program mulai dilaksanakan pada 2023 dengan mengirimkan pegawai *assessment* dalam langkah akuisisi talenta. Pemerintah Kota Metro belum melaksanakan program manajemen talenta secara sistematis khususnya pada sub-sub pelaksanaan dari akuisisi talenta seperti Identifikasi dan Penetapan Jabatan Kritis; Identifikasi, penilaian dan pemetaan talenta; dan Penetapan kelompok rencana suksesi. Adapun pada pelaksanaan retensi talenta juga belum

mencapai tahap yang diinginkan. Kemudian terkait faktor-faktor yang mempengaruhi manajemen talenta ini masih adanya intervensi politik dalam proses akuisisi talenta khususnya pada *assessment* pegawai yang mana penilaiannya tidak transparan dan cenderung menyembunyikan hasil uji dari pegawai. Faktor Kesiapan Daerah terkait kapasitas kelembagaan yakni kerja sama dengan lembaga *assessment centre* yang terakreditasi, dalam dukungan pimpinan ini disayangkan berbanding lurus dengan campur tangan politis, tetapi dalam budaya organisasi memiliki budaya positif dengan memanfaatkan potensi dan talenta yang ada di organisasi.

Saran dalam penelitian ini adalah melaksanakan *assessment* kepada seluruh pegawai dengan memprioritaskan anggaran pengembangan SDM dan hasil tersebut agar dijadikan dasar pengembangan individu berbasis kompetensi dan berguna untuk penyusunan rencana suksesi dan rencana pengembangan kompetensi ke depan. Diperlukan secara intens untuk memastikan aspek dalam sistem merit telah terlaksana di ranah pemerintahan sebagai pilar penerapan manajemen talenta yang baik. Hal ini berguna dalam meminimalkan faktor penghambat dalam akuisisi talenta maupun dalam pemetaan talenta sebagai proses yang berkesinambungan. Melakukan kajian dengan universitas dan studi banding ke pemerintah daerah yang penerapan manajemen talenta ataupun sistem meritnya yang memiliki penilaian maksimal.

Keterbatasan Penelitian ini difokuskan hanya di Lingkungan Pemerintah Kota Metro Provinsi Lampung sehingga data yang diperoleh hanya relevan di Lingkungan Pemerintah Kota Metro saja. Informan kunci hanya ada pada jajaran Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM Metro) hal ini akan menimbulkan risiko terkait kualitas data primer yang diperoleh di lapangan. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melihat lebih rinci terkait pemetaan talenta yakni *nine box* yang terpetakan selain itu penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan evaluasi dalam penerapan manajemen talenta pada sektor publik,

sehingga sistem yang diterapkan pada sektor publik lebih terarah dan tepat sasaran.

## REFERENSI

- Ambrosius, J. (2018). Strategic talent management in emerging markets and its impact on employee retention: Evidence from Brazilian MNCs. *Thunderbird International Business Review*. <https://doi.org/10.1002/tie.21799>
- Arishanti, K. I. (2022). PENERAPAN TALENT MANAGEMENT (BEST PRACTICE). *Universitas Gunadarma (UG Journal)*, 16, 1–7. <https://ejournal.gunadarma.ac.id/index.php/ugjournal/article/view/7351>
- Barney, J. B., & Wright, P. M. (1998). On becoming a strategic partner: The role of human resources in gaining competitive advantage. *Human Resource Management*, 37(1), 31–46. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-050X\(199821\)37:1<31::AID-HRM4>3.0.CO;2-W](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-050X(199821)37:1<31::AID-HRM4>3.0.CO;2-W)
- Bedwawi, A. A. L., Mutalib, R. A., & Senasi, V. (2023). Impact of Talent Management and Succession Planning on the Organizational Competitiveness in the UAE Public Sector. *Journal of Statistics Applications and Probability*, 12(2), 855–863. <https://doi.org/10.18576/jsap/120240>
- Berisha Qehaja, A., & Kutllovci, E. (2015). The Role of Human Resources in Gaining Competitive Advantage. *Journal of Human Resource Management*, Vol 2015/2, No. 2, Pp 47-61., 2015/2(No. 2), 47–61.
- da Silva, A. B., Castelló-Sirvent, F., & Canós-Darós, L. (2022). Sensible Leaders and Hybrid Working: Challenges for Talent Management. *Sustainability (Switzerland)*, 14(24), 1–15. <https://doi.org/10.3390/su142416883>
- Dewi, I. A. R. S. (2020). Manajemen Talenta Dalam Mewujudkan Pemimpin Berkinerja Tinggi. *Jurnal Good Governance*, 16(1), 1–7.
- Gunawan, I. (2013). *Metode Penelitian Kualitatif*. 1–14.
- Humas MENPANRB. (2021). *Dukung Pembangunan Nasional, Pemerintah Susun Aturan Jabatan Kritis ASN*. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dukung-pembangunan-nasional-pemerintah-susun-aturan-jabatan-kritis-asn>
- Irfan, M. (2020). Mewujudkan Sistem Perencanaan Suksesi Nasional Making a National Succession Planning System Through the Development of Talent Management. *Civil Service Journal*, 14(1), 55–68.
- Jooss, S., Lenz, J., & Burbach, R. (2022). Beyond competing for talent: an integrative framework for cooperation in talent management in SMEs. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 35(8), 2691–2707. <https://doi.org/10.1108/IJCHM-04-2022-0419>
- Kaleem, M. (2019). The Influence of Talent Management on Performance of Employee in Public Sector Institutions of the UAE. *Public Administration Research*, 8(2), 8. <https://doi.org/10.5539/par.v8n2p8>
- Kementrian PANRB. (2022). *Laporan Hasil Evaluasi Reformasi Birokrasi Kota Metro*.
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). (n.d.). *Intervensi Politik dalam Manajemen ASN di Daerah Masih Tinggi, KASN Tingkatkan Kompetensi Panitia Seleksi Pengisian JPT*. Retrieved October 2, 2023, from <https://kasn.go.id/id/publikasi/intervensi-politik-dalam-manajemen-asn-di-daerah-masih-tinggi-kasn-tingkatkan-kompetensi-panitia-seleksi-pengisian-jpt>
- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). (2019). *KASN Luncurkan SIPINTER*. <https://www.kasn.go.id/id/publikasi/kasn-luncurkan-sipinter>

- Kravariti, F., & Johnston, K. (2020). Talent management: a critical literature review and research agenda for public sector human resource management. *Public Management Review*, 22(1), 75–95. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638439>
- LAN RI. (2020). *Pelatihan Kepemimpinan dan Manajerial ASN*. [https://lan.go.id/?page\\_id=2147](https://lan.go.id/?page_id=2147)
- Martin, L., Dabic, M., & Lord, G. (2023). Talent management in English universities during the coronavirus pandemic. *Thunderbird International Business Review*, 65(1), 65–75. <https://doi.org/10.1002/tie.22269>
- Michael Armstrong, S. T. (2014). Armstrong's Handbook Of Human Resource Management Practice. In *The SAGE Handbook of Human Resource Management*. <https://doi.org/10.4135/9780857021496>
- Naibaho, V. H. (2021). Talent Management In Local Government: An Exploratory Study Of The Implementation Of Talent Management Policy In East Borneo And North Borneo Province. *Jurnal Borneo Administrator*, 17(1), 111–130. <https://doi.org/10.24258/jba.v17i1.718>
- PAN-RB. (2023). *Assessment Center*. <https://sippn.menpan.go.id/pelayanan-publik/8198216/ssdm-polri/assessment-center>
- Perka BKN Nomor 23 Tahun. (2011). *Pedoman Penilaian Kompetensi Pegawai Negeri Sipil*.
- Perka BKN Nomor 7 Tahun. (2013). *Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Manajerial Pegawai Negeri Sipil: Vol. PERKA NO 7*.
- Permen PANRB Nomor 13 Tahun. (2014). *TATA CARA PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI SECARA TERBUKA DI LINGKUNGAN INSTANSI PEMERINTAH*.
- Permenpan RB Nomor 3 Tahun. (2020). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2020 tentang Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara*. Kementerian Hukum Dan HAM. PP No. 11 Tahun. (2017). PP No. 11 Tahun 2017. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, 1–162. <https://itjen.ristekdikti.go.id/wp-content/uploads/2015/11/SALINAN-PP-Nomor-11-Tahun-2017-PP-Nomor-11-Tahun-2017.pdf>
- Pramusnito, A. (2020). *Kenali Perbedaan Manajemen Talenta dengan Manajemen SDM*. <https://kasn.go.id/index.php/id/publikasi/kenali-perbedaan-manajemen-talenta-dengan-manajemen-sdm>
- Putranto, R. A., Dawud, J., Pradesa, H. A., Harijanto, D., & Dharmanegara, B. A. (2022). *Manajemen Talenta Pada Sektor Publik: Sebuah Studi Literatur Serta Arah Model Kajian Untuk Masa Depan*. 3(2), 176–211.
- Robert K Yin. (2014). *Case Study Research Design and Methods*.
- Robert L. Mathis, J. H. J. (2004). *Human Resource Management*. Thomson.
- SCHNEIDER, B., GOLDSTIEIN, H. W., & SMITH, D. B. (1995). the Asa Framework: an Update. *Personnel Psychology*, 48(4), 747–773. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1995.tb01780.x>
- Sengupta Nilanjan, Sengupta Mousumi, V. S. (2013). Designing a talent acquisition matrix: Consultants' perspective. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, 3(3), 216–228.
- Seno, R. H. (2022). Menuju Manajemen Talenta Sektor Publik: Faktor yang Memengaruhi, Tantangan, dan Strategi. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja Dan Administrasi Pelayanan Publik*, 25(2), 159. <https://doi.org/10.31845/jwk.v25i2.742>
- Sunarya, F. R. (2022). Urgensi Teori Hirarki

- Kebutuhan dari Abraham Maslow Dalam Sebuah Organisasi. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 9(2), 647–658.  
<https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i3.25916>
- Suparman, R., & Soantahon, S. M. (2022). Integrasi Manajemen Talenta dengan Pengembangan Kompetensi ASN. *Journal of Government and Politics (JGOP)*, 4(1), 121.  
<https://doi.org/10.31764/jgop.v4i1.5367>
- Tamsah, H., Nurung, J., Nasriani, & Yusriadi, Y. (2023). Talent and Knowledge Management on Employee Performance in Public Organization. *International Journal of Professional Business Review*, 8(4), 1–16.  
<https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i4.1557>
- Tyskbo, D. (2023). Conceptualizing talent in public sector municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 89(2), 519–535.  
<https://doi.org/10.1177/00208523211065162>
- UU No. 05 Tahun. (2014). *UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. 1–104.
- UU No 20 Tahun. (2023). *UU No. 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*. 202875, 1–44.

## **KETAHANAN TATA KELOLA DI ERA DISRUPTIF: PENGARUH *GOVERNMENT EFFECTIVENESS INDEX* TERHADAP *CONTROL OF CORRUPTION* DAN *EASE OF DOING BUSINESS* DI ENAM NEGARA ASEAN (STUDI EMPIRIS 2015–2019)**

**Rifki Juniarto**

Direktorat Kompensasi ASN, Badan Kepegawaian Negara  
rifkijuniarto.bkn@gmail.com

### **Abstrak**

Era ekonomi disruptif yang ditandai percepatan teknologi dan ketidakpastian global telah menciptakan tekanan signifikan terhadap tata kelola pemerintahan. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran Tata Kelola Pemerintahan (melalui *Government Effectiveness Index/GEI*) sebagai mekanisme ketahanan (*resilience mechanism*) dalam menjaga integritas birokrasi (melalui *Control of Corruption/CC*) dan mendukung iklim usaha (melalui *Ease of Doing Business/EoDB*) di tengah perubahan disruptif. Dengan menggunakan data panel dari enam negara ASEAN (Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Vietnam) periode 2015–2019 dan pendekatan *Random Effects*, hasil penelitian menunjukkan bahwa GEI berpengaruh positif signifikan terhadap kedua variabel dependen. Namun, ditemukan perbedaan mekanisme fundamental: GEI menjelaskan 69,9% variasi antarnegara dalam CC ( $R^2$  *Between* tinggi) namun tidak menjelaskan variasi dalam-negara ( $R^2$  *Within* negatif, -0,9%), mengindikasikan hubungan yang bersifat struktural-statistik. Sebaliknya, untuk EoDB, GEI menunjukkan kemampuan penjelasan seimbang ( $R^2$  *Between* 35,8% dan *Within* 40,9%), mencerminkan hubungan yang dinamis-responsif terhadap reformasi. Temuan ini mengimplikasikan bahwa di era disruptif, efektivitas pemerintah berfungsi ganda sebagai *institutional anchor* yang menjaga stabilitas integritas jangka panjang, sekaligus sebagai *regulatory adaptor* yang memungkinkan perbaikan iklim usaha secara inkremental. Penelitian memberikan kontribusi kebijakan penting: reformasi birokrasi efektif meningkatkan EoDB, namun memerangi korupsi memerlukan intervensi sistemis yang menasar akar masalah institusional.

**Kata kunci:** *Manajemen ASN, Government Effectiveness Index, Ease of Doing Business, Control of Corruption, tata kelola pemerintahan*

### **Abstract**

*The disruptive economic era, characterized by accelerating technology and global uncertainty, places significant pressure on governance systems. This study analyzes the role of Government Governance (measured by the Government Effectiveness Index/GEI) as a resilience mechanism in maintaining bureaucratic integrity (via Control of Corruption/CC) and supporting the business climate (via Ease of Doing Business/EoDB) amidst disruptive change. Using panel data from six ASEAN countries (Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailand, the Philippines, Vietnam) for the 2015–2019 period and employing a Random Effects model, the findings show that GEI has a significant positive effect on both dependent variables. However, a key difference in the underlying mechanisms is revealed: GEI explains 69.9% of the between-country variation in CC (high Between  $R^2$ ), but does not explain the within-country variation (negative Within  $R^2$ , -0.9%), suggesting a structural-statistical relationship. In contrast, for EoDB, GEI demonstrates balanced explanatory power (Between  $R^2$  of 35.8% and Within  $R^2$  of 40.9%), reflecting a dynamic and reform-responsive relationship. These results imply that in a disruptive era, government effectiveness serves a dual function: as an institutional anchor ensuring long-term integrity, and as a regulatory adaptor facilitating incremental business climate improvements. The study offers crucial policy implications: while effective bureaucratic reform can enhance EoDB, combating corruption requires deeper, systemic interventions that address institutional root causes.*

**Keywords:** *Civil Service Management, Government Effectiveness Index, Ease of Doing Business, Control of Corruption, Public Sector Governance*

## PENDAHULUAN

Gelombang ekonomi disruptif telah mengubah lanskap pemerintahan dan administrasi publik secara fundamental. Perubahan teknologi yang eksponensial, ditandai dengan digitalisasi, otomatisasi, dan munculnya model bisnis inovatif, tidak hanya mentransformasi sektor swasta tetapi juga menciptakan tantangan paradigmatis bagi birokrasi pemerintah (Lutfi *et al.*, 2020). Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai ujung tombak pelayanan publik dihadapkan pada tuntutan kompetensi baru yang bersinggungan langsung dengan kecakapan digital, pola pikir inovatif, dan kemampuan beradaptasi dengan dinamika pasar yang fluktuatif (Khanchel, 2019; Yaqub & Alsabban, 2023).

Disrupsi teknologi membawa implikasi ganda: di satu sisi, ia menawarkan peluang efisiensi dan transparansi melalui solusi digital; di sisi lain, ia memperkenalkan kerentanan baru berupa kesenjangan kompetensi, ketidakpastian regulasi, dan potensi penyalahgunaan teknologi untuk praktik koruptif yang lebih canggih (Yuniarti *et al.*, 2024). Masyarakat, yang semakin terhubung dan tersadarkan, kini menuntut pelayanan publik yang tidak hanya cepat dan murah, tetapi juga akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan era digital (Mutar *et al.*, 2022).

Lebih dari sekadar tantangan operasional, ekonomi disruptif menguji ketahanan institusional birokrasi. Ketidakpastian dalam kebijakan fiskal, transformasi pasar tenaga kerja, dan volatilitas ekonomi global menciptakan lingkungan yang berpotensi mengikis stabilitas dan konsistensi tata kelola pemerintahan (Hartanti *et al.*, 2024). Dalam konteks ini, efektivitas pemerintah—yang tercermin dalam kapasitas merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan, kualitas pelayanan birokrasi, dan kompetensi sumber daya manusia—menjadi variabel kritis yang menentukan apakah suatu negara mampu mengonversi tantangan disruptif menjadi peluang reformasi, atau justru terperangkap dalam inefisiensi dan penurunan kualitas tata kelola. Kapasitas negara (*state capacity*) ini,

sebagaimana didefinisikan oleh Andrews *et al.* (2017), merupakan fondasi yang memungkinkan pemerintah tidak hanya menyerap guncangan tetapi juga mengarahkan perubahan.

Dua indikator kunci yang sering kali menjadi barometer keberhasilan adaptasi pemerintah terhadap era disruptif adalah *Control of Corruption* (CC) dan *Ease of Doing Business* (EoDB). CC mengukur sejauh mana kekuasaan publik digunakan untuk kepentingan pribadi, termasuk praktik korupsi besar dan kecil, serta dan kepentingan swasta. Sementara itu, EoDB mengukur regulasi yang berlaku bagi usaha kecil dan menengah domestik sepanjang siklus usahanya, termasuk kemudahan memulai usaha, mengurus perizinan, mendapatkan kredit, dan menegakkan kontrak. Keduanya bukan hanya indikator statis, tetapi cerminan dinamika interaksi antara negara, pasar, dan masyarakat dalam merespons perubahan zaman. Kualitas tata kelola, yang tercermin dalam CC, secara empiris terbukti bervariasi signifikan antar daerah dalam suatu negara dan memiliki dampak langsung pada kepercayaan publik dan stabilitas kelembagaan (Charron *et al.*, 2014).

Di sisi lain, regulasi bisnis yang diukur oleh EoDB tidak hanya mempengaruhi pendirian usaha, tetapi juga menentukan apakah praktik korupsi justru menjadi "jalan pintas" yang dipilih pengusaha atau sebaliknya, iklim yang bersih mendorong kewirausahaan produktif (Dutta & Sobel, 2016). Dengan demikian, performa suatu negara dalam kedua indikator ini menunjukkan kemampuannya untuk membangun institusi yang inklusif serta merancang regulasi yang adaptif dan mendukung pasar dua kemampuan kunci dalam menghadapi disrupsi.

Namun, pertanyaan mendasar yang masih memerlukan eksplorasi empiris adalah: Bagaimana efektivitas pemerintah memediasi pengaruh tekanan era disruptif terhadap dua *outcome* tata kelola yang berbeda ini? Apakah mekanisme pengaruhnya seragam, atau justru berbeda antara domain pengendalian korupsi dan kemudahan berusaha? Penelitian ini berangkat dari observasi bahwa meskipun keduanya merupakan elemen penting dari *good governance*, CC dan EoDB mungkin merespons

peningkatan efektivitas pemerintah melalui jalur dan kerangka waktu yang berbeda—perbedaan yang memiliki implikasi signifikan bagi perumusan kebijakan di era disruptif.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan kritis:

1. Bagaimana pengaruh *Government Effectiveness Index (GEI)* terhadap *Control of Corruption (CC)* di enam negara ASEAN, dan apa karakter hubungannya—apakah dominan bersifat *cross-sectional* (membedakan antar negara) atau *within* (menjelaskan perubahan dalam negara)?
2. Bagaimana pengaruh GEI terhadap *Ease of Doing Business (EoDB)*, dan bagaimana karakter hubungannya dibandingkan dengan hubungan GEI-CC?
3. Apa implikasi perbedaan mekanisme hubungan tersebut bagi strategi membangun ketahanan tata kelola di era disruptif?

## KAJIAN TEORI

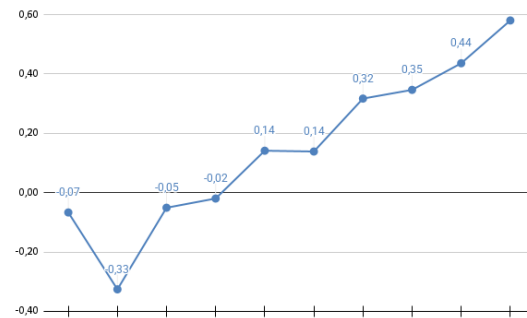
### Kualitas Tata Kelola Pemerintah

Salah satu parameter kunci untuk mengukur kualitas tata kelola pemerintahan adalah *Government Effectiveness Index (GEI)*. Indeks ini merupakan komponen inti dari *Worldwide Governance Indicators (WGI)* yang diterbitkan oleh Bank Dunia, dan berfungsi sebagai indikator utama untuk mengevaluasi efektivitas birokrasi dan pelayanan publik. GEI mengukur beberapa dimensi kritis, antara lain (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010):

1. Kualitas layanan publik;
2. Kapasitas dan kompetensi aparatur sipil negara;
3. Independensi birokrasi dari tekanan politik;
4. Kualitas dalam formulasi dan implementasi kebijakan; dan
5. Kredibilitas komitmen pemerintah terhadap kebijakan yang dibuat

Perkembangan di Indonesia: Sejak penerapan sistem merit dalam manajemen ASN, kualitas GEI Indonesia menunjukkan peningkatan yang stabil (Rahmah & Hamdi,

2022; Saputra & Utomo, 2024). Hal ini mengindikasikan bahwa reformasi birokrasi berbasis profesionalisme ASN berkontribusi positif terhadap peningkatan efektivitas pemerintahan secara keseluruhan.



Gambar 1. Peningkatan GEI di Indonesia (2016 – 2023)

Sumber: worldbank, 2024

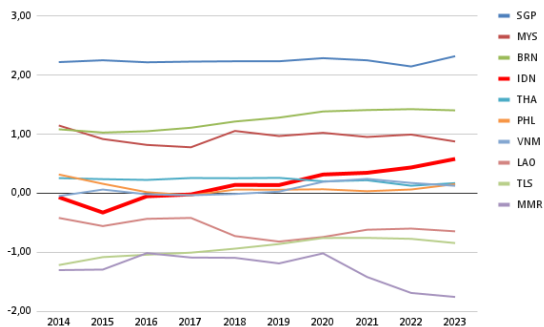
Data *Government Effectiveness Index (GEI)* Indonesia pada periode 2014–2023 menunjukkan tren peningkatan yang signifikan dalam efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. GEI merupakan salah satu indikator dari *Worldwide Governance Indicators (WGI)* yang dikeluarkan oleh World Bank, dan mencerminkan persepsi terhadap kualitas pelayanan publik, kapasitas birokrasi, kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, serta kredibilitas komitmen pemerintah (Kaufmann *et al.*, 2010).

Perjalanan GEI Indonesia dalam satu dekade terakhir menggambarkan transformasi yang cukup dinamis:

1. Tahun 2014–2015: Skor GEI Indonesia masih berada di zona negatif, yaitu -0,07 pada tahun 2014 dan sempat menurun ke -0,33 pada tahun 2015. Periode ini mencerminkan tantangan dalam efektivitas pemerintahan pasca-reformasi.
2. Tahun 2016–2023: Sejak tahun 2016, Indonesia menunjukkan tren pemulihan dan pertumbuhan yang konsisten. Puncaknya, pada tahun 2023, skor GEI Indonesia mencapai 0,58, yang menempatkan Indonesia pada peringkat ke-58 dari 209 negara secara global.

Capaian ini menempatkan Indonesia sebagai negara dengan peringkat terbaik ke 4 di

ASEAN, sekaligus mencerminkan lompatan peringkat yang signifikan dari posisi 100 pada tahun 2016 menjadi peringkat 58 pada tahun 2023.



Gambar 2. Peningkatan GEI di ASN (2016 – 2023)

Sumber: worldbank, 2024

Peningkatan *Government Effectiveness Index (GEI)* Indonesia dari skor negatif (-0,33) pada tahun 2015 menjadi 0,58 pada tahun 2023 menunjukkan transformasi tata kelola yang signifikan (World Bank, 2023). Pencapaian ini sejalan dengan temuan penelitian Mulyani dan Rahman (2023) yang menunjukkan bahwa implementasi sistem merit dalam rekrutmen dan promosi ASN telah meningkatkan kapasitas birokrasi secara signifikan. Studi komparatif oleh ASEAN Secretariat (2022) mengkonfirmasi bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan pertumbuhan indikator tata kelola tercepat di kawasan, mengungguli Thailand (-0,02), Vietnam (0,12), dan Filipina (-0,25) pada periode yang sama.

Peningkatan peringkat Indonesia dari posisi 100 menjadi 58 secara global dalam kurun tujuh tahun merefleksikan efektivitas reformasi birokrasi yang diimplementasikan secara bertahap. Saputra dan Utomo (2024) dalam penelitian longitudinal mereka menemukan bahwa konsistensi penerapan prinsip meritokrasi berkorelasi positif ( $r=0,78$ ) dengan peningkatan skor GEI di negara-negara ASEAN. Temuan ini diperkuat oleh Bank Dunia (2023) yang mencatat bahwa transparansi dalam proses seleksi ASN dan sistem remunerasi berbasis kinerja menjadi

faktor kunci dalam peningkatan efektivitas pemerintahan.

## PENGENDALIAN KORUPSI: PERSPEKTIF MULTIDIMENSIONAL DAN EVIDENSI AKADEMIS

Korupsi telah diakui secara luas sebagai masalah tata kelola pemerintah yang multidimensional. Chen (2019) dalam meta-analisis terhadap 127 studi empiris menemukan bahwa korupsi mengurangi pertumbuhan ekonomi rata-rata 1-2% per tahun dan memperlebar ketimpangan pendapatan sebesar 15-20%. Studi Albanese (2022) mengidentifikasi tiga mekanisme utama dampak korupsi: (1) distorsi alokasi sumber daya, (2) penurunan kualitas institusi, dan (3) erosi kepercayaan publik.

Penelitian empiris oleh Nugroho dan Putri (2022) memberikan bukti kuat mengenai faktor-faktor kunci yang dapat mencegah korupsi di tingkat pemerintah daerah. Studi yang diterbitkan dalam *Jurnal Riset Akuntansi Kontemporer* tersebut menganalisis bagaimana transparansi anggaran, akuntabilitas, dan efektivitas sistem pengendalian internal secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap upaya pencegahan korupsi. Temuan utama penelitian ini mengkonfirmasi bahwa transparansi anggaran yang tinggi—ditandai dengan keterbukaan dan aksesibilitas informasi keuangan publik—membatasi ruang gelap bagi penyalahgunaan dana. Sementara itu, akuntabilitas yang kuat memastikan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Yang tak kalah penting, efektivitas sistem pengendalian intern berfungsi sebagai mekanisme *check and balance* internal yang mendeteksi dan mencegah penyimpangan sejak dini. Implikasi kebijakan dari penelitian ini menekankan bahwa pencegahan korupsi tidak dapat mengandalkan satu faktor saja, melainkan memerlukan pendekatan terintegrasi yang memperkuat ketiga pilar tersebut secara simultan untuk menciptakan lingkungan tata kelola yang bersih dan andal.

Utami dan Mutiarin (2023) mengembangkan *framework integratif* yang

menghubungkan pengendalian korupsi dengan indikator tata kelola lainnya. Model struktural mereka (SEM) menunjukkan bahwa stabilitas politik ( $\beta=0,42$ ), akuntabilitas publik ( $\beta=0,38$ ), dan efektivitas lembaga ( $\beta=0,45$ ) berkontribusi signifikan terhadap pengendalian korupsi. Temuan ini didukung oleh OECD (2022) yang merekomendasikan pendekatan holistik dalam pemberantasan korupsi.

Dalam dimensi keuangan publik, Triwibowo (2021) menganalisis data anggaran 500 pemerintah daerah dan menemukan bahwa transparansi penganggaran berkorelasi negatif kuat ( $r=-0,67$ ) dengan insiden korupsi. Implementasi sistem *e-budgeting* di daerah-daerah tersebut mengurangi potensi kebocoran anggaran rata-rata 18-25%.

Studi komparatif Sukarno *et al.* (2022) antara Indonesia dan Singapura mengungkapkan bahwa implementasi *e-government* yang komprehensif dapat mengurangi *opportunity* untuk korupsi hingga 40%. Analisis mereka menunjukkan bahwa digitalisasi proses pengadaan barang/jasa menurunkan insiden *mark-up* sebesar 32%, sementara sistem pelaporan *online* mengurangi waktu respons pengaduan dari 30 menjadi 7 hari kerja.

World Bank (2023) dalam laporan khusus tentang *digital governance* di Asia Tenggara mencatat bahwa negara-negara dengan indeks *e-government* di atas 0,75 memiliki tingkat korupsi 35% lebih rendah dibandingkan negara dengan indeks di bawah 0,50.

## **KEMUDAHAN BERUSAHA DI ERA DISRUPSI: EVIDENSI DAN STRATEGI**

Djankov *et al.* (2020) dalam penelitian mereka terhadap 190 negara menemukan bahwa perbaikan 1 peringkat dalam EoDB berkorelasi dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi 0,15% dan penurunan biaya transaksi bisnis 2-3%. Di konteks Indonesia, Badan Koordinasi Penanaman Modal (2023) mencatat bahwa penyederhanaan 345 jenis perizinan melalui sistem OSS telah mengurangi waktu proses dari 48 menjadi 15 hari kerja.

Sukarno *et al.* (2022) dalam studi evaluatif terhadap implementasi OSS

menemukan bahwa meskipun 87% pelaku usaha mengakui kemudahan akses, namun 65% masih menghadapi kendala integrasi data antar instansi. Analisis kualitatif mereka mengidentifikasi tiga *bottleneck* utama: (1) fragmentasi *database* (45%), (2) resistensi birokrasi (32%), dan (3) kesenjangan kapasitas digital (23%).

Triwibowo (2021) menambahkan bahwa tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan daerah meningkatkan biaya *compliance* bisnis sebesar 18-25%. Studi terhadap 200 perusahaan di Jawa dan Sumatera menunjukkan bahwa inkonsistensi interpretasi regulasi menjadi hambatan utama bagi 68% responden.

Kaufmann dan Kraay (2022) dalam analisis panel data 150 negara menemukan bahwa peningkatan 1 standar deviasi dalam EoDB meningkatkan legitimasi pemerintah sebesar 0,3 standar deviasi, menunjukkan hubungan antara kemudahan berusaha dan kepercayaan publik.

## **STRATEGI SUMBER DAYA MANUSIA DALAM TRANSFORMASI BIROKRASI**

Wright dan McMahan (2019) mendefinisikan *Strategic Human Resource Management* (SHRM) sebagai "pola rencana penyebaran sumber daya manusia yang dirancang untuk memungkinkan organisasi mencapai tujuannya." Dalam konteks pemerintahan, Chen dan Huang (2021) menemukan bahwa implementasi SHRM meningkatkan kinerja organisasi publik sebesar 28% melalui mekanisme peningkatan komitmen organisasional dan kapabilitas inovasi.

Studi Nonaka dan Takeuchi (2022) tentang *knowledge-creating organizations* menunjukkan bahwa integrasi manajemen pengetahuan dalam praktik SDM meningkatkan kapabilitas inovasi sebesar 40%. Liu *et al.* (2023) dalam penelitian terhadap 150 organisasi publik di Asia menemukan bahwa *knowledge sharing culture* memediasi hubungan antara SHRM dan kinerja inovasi dengan koefisien jalur 0,56.

## **Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan tinjauan teoritis dan studi empiris terdahulu mengenai peran efektivitas

pemerintahan dalam tata kelola publik, penelitian ini mengajukan dua hipotesis utama:

H<sub>1</sub>: *Government Effectiveness Index (GEI)* berpengaruh positif signifikan terhadap *Control of Corruption (CC)* di enam negara ASEAN periode 2015–2019.

H<sub>2</sub>: *Government Effectiveness Index (GEI)* berpengaruh positif signifikan terhadap *Ease of Doing Business (EoDB)* di enam negara ASEAN periode 2015–2019.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif eksplanatif dengan desain studi data panel (panel data). Desain ini dipilih untuk menganalisis hubungan antara variabel *Government Effectiveness Index (GEI)* sebagai variabel independen dengan dua variabel dependen, yaitu *Control of Corruption (CC)* dan *Ease of Doing Business (EoDB)*.

Data panel memungkinkan analisis dengan memanfaatkan variasi data baik antar-waktu (*time-series*) maupun antar-unit (*cross-sectional*), sehingga dapat mengontrol heterogenitas spesifik-negara yang tidak terobservasi dan meningkatkan efisiensi estimasi (Baltagi, 2021; Wooldridge, 2016).

Desain ini telah terbukti tepat untuk menangkap dinamika institusional dalam studi tata kelola lintas negara, sebagaimana diterapkan dalam penelitian empiris tentang korupsi dan iklim usaha yang menggunakan data serupa dari indikator Bank Dunia (Dutta & Sobel, 2016; Williams & Kadir, 2016)

### **Sampel Penelitian**

Penelitian ini menggunakan data panel berimbang (*balanced panel*) yang mencakup enam negara anggota ASEAN yaitu, Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, dan Vietnam sebagai unit analisis *cross-sectional*. Data diamati secara longitudinal selama periode enam tahun (2015–2019), menghasilkan total 30 observasi ( $N \times T = 6 \times 5$ ). Pemilihan negara didasarkan pada kriteria ketersediaan data yang lengkap dan konsisten untuk ketiga variabel inti, yaitu *Government Effectiveness Index (GEI)*, *Control of Corruption (CC)*, dan *Ease of Doing*

*Business (EoDB)*, yang seluruhnya bersumber dari basis data Bank Dunia (*Worldwide Governance Indicators dan Doing Business*).

Pemilihan sampel ini juga bertujuan untuk merepresentasikan keragaman tingkat perkembangan institusional di kawasan Asia Tenggara, dari negara dengan pemerintahan yang sangat efektif seperti Singapura, hingga negara yang masih dalam proses konsolidasi reformasi. Variasi lintas negara dalam kapasitas pemerintahan dan kontrol korupsi merupakan karakteristik kawasan yang telah didokumentasikan dalam studi komparatif sebelumnya (Charron, Dijkstra, & Lapuente, 2014; You, 2015). Dengan demikian, sampel yang relatif kecil namun terdalam (*small-N in-depth sample*) ini memungkinkan analisis yang fokus terhadap dinamika hubungan antar variabel dalam konteks regional yang spesifik. Faktor-faktor seperti integrasi ekonomi, kedekatan geografis, dan kesamaan tantangan pembangunan menciptakan semacam laboratorium alamiah untuk menguji mekanisme ketahanan tata kelola di tengah perubahan disruptif (Hughes, 2016).

### **Variabel Dependen (Y):**

- Corruption Control (CC)*: Indeks yang mengukur persepsi terhadap pengendalian korupsi.
- Ease of Doing Business (EoDB)*: Indeks yang mengukur kemudahan regulasi dalam menjalankan usaha.

### **Variabel Independen (X):**

*Government Effectiveness Index (GEI)*: Indeks yang mengukur persepsi terhadap kualitas pelayanan publik, kualitas birokrasi, kompetensi pegawai negeri, independensi pelayanan publik dari tekanan politik, dan kredibilitas komitmen pemerintah.

### **Model dan Metode Estimasi**

Untuk mengestimasi pengaruh *Government Effectiveness Index (GEI)* terhadap *CC* dan *EoDB*, penelitian ini menerapkan Model Efek Acak (*Random Effects/RE*). Pemilihan model ini didasarkan pada beberapa

pertimbangan metodologis. Pertama, uji Hausman yang dilakukan menghasilkan statistik yang tidak signifikan, menunjukkan bahwa asumsi korelasi antara efek spesifik-individu (negara) dengan variabel independen dapat diabaikan, sehingga model RE lebih efisien (Baltagi, 2021; Wooldridge, 2016). Kedua, karena penelitian ini berfokus pada variabel-variabel tata kelola yang bersifat institusional dan relatif stabil dari waktu ke waktu (seperti GEI dan CC), model RE dianggap lebih tepat untuk menggeneralisasikan inferensi terhadap populasi negara ASEAN (Bell & Jones, 2015). Terakhir, model RE memungkinkan estimasi koefisien untuk variabel *time-invariant* dan memberikan efisiensi yang lebih baik dibandingkan Model Efek Tetap (*Fixed Effects*) ketika variasi dalam data lebih dominan terjadi antar-unit (*between variation*) dibandingkan dalam unit dari waktu ke waktu (*within variation*) (Clark & Linzer, 2015).

Penelitian ini menerapkan Model Efek Acak (*Random Effects/RE*) dengan spesifikasi model statistik sebagai berikut:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 GEI_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

**Dimana:**

- Y<sub>it</sub> adalah nilai variabel dependen (CC atau EoDB) untuk negara i pada tahun t.
- β<sub>1</sub> adalah koefisien yang mengukur pengaruh efektivitas pemerintah.
- GEI<sub>it</sub> adalah nilai *Government Effectiveness Index* untuk negara i pada tahun t.
- α<sub>i</sub> adalah komponen efek spesifik negara yang tidak terobservasi.
- ε<sub>it</sub> adalah idiosyncratic error term.

**Uji Statistik dan Kriteria Evaluasi Model**

Pengujian hipotesis dilakukan dengan:

- Uji Signifikansi Parsial (Uji-t): Menguji H<sub>0</sub>: β<sub>1</sub> = 0.
- Uji Signifikansi Simultan (Uji-F): Menguji kesesuaian model.

Analisis R<sup>2</sup>: Dengan empat perspektif (*Overall, Between, Within, Random Effects*) untuk memahami sumber variasi.

RandomEffects Estimation Summary						
Dep. Variable:	CC	R-squared:	0.4195			
Estimator:	RandomEffects	R-squared (Between):	0.6993			
No. Observations:	30	R-squared (Within):	-0.0099			
Date:	Tue, Dec 09 2025	R-squared (Overall):	0.6970			
Time:	07:29:30	Log-likelihood	-82.460			
Cov. Estimator:	Unadjusted					
		F-statistic:	20.955			
Entities:	6	P-value	0.0001			
Avg Obs:	5.0000	Distribution:	F(1,29)			
Min Obs:	5.0000					
Max Obs:	5.0000	F-statistic (robust):	20.955			
		P-value	0.0001			
Time periods:	5	Distribution:	F(1,29)			
Avg Obs:	6.0000					
Min Obs:	6.0000					
Max Obs:	6.0000					
Parameter Estimates						
Parameter	Std. Err.	T-stat	P-value	Lower CI	Upper CI	
GEI	25.273	5.5209	4.5777	0.0001	13.981	36.564

Gambar 3. *Random Effects Estimation Summary* GEI terhadap CC

```

=====
RandomEffects Estimation Summary
=====
Dep. Variable:                EoDB      R-squared:                0.3983
Estimator:                   RandomEffects  R-squared (Between):      0.3579
No. Observations:            30      R-squared (Within):       0.4094
Date:                        Tue, Dec 09 2025  R-squared (Overall):      0.3580
Time:                        07:29:30    Log-likelihood             -70.503
Cov. Estimator:              Unadjusted

                               F-statistic:              19.201
                               P-value                   0.0001
                               Distribution:                  F(1,29)
Entities:                     6
Avg Obs:                      5.0000
Min Obs:                      5.0000
Max Obs:                      5.0000
                               F-statistic (robust):      19.201
                               P-value                   0.0001
                               Distribution:                  F(1,29)
Time periods:                 5
Avg Obs:                      6.0000
Min Obs:                      6.0000
Max Obs:                      6.0000

=====
Parameter Estimates
=====
Parameter  Std. Err.   T-stat   P-value   Lower CI   Upper CI
-----
GEI        20.014     4.5675  4.3819   0.0001    10.673    29.356
=====

```

Gambar 4. *Random Effects Estimation Summary* GEI terhadap EoDB

Tabel 1. Hasil Estimasi Model *Random Effects*

Variabel/Kriteria	Model 1 (Dep. Var: CC)	Model 2 (Dep. Var: EoDB)
Koefisien GEI ( $\beta_1$ )	25.273	20.014
Std. Error	5.521	4.567
Statistik-t	4.578***	4.382***
P-value	0.0001	0.0001
CI 95% Bawah	13.981	10.673
CI 95% Atas	36.564	29.356
R-squared	0.4195	0.3983
R <sup>2</sup> Between	0.6993	0.3579
R <sup>2</sup> Within	-0.0099	0.4094
R <sup>2</sup> Overall	0.6970	0.3580
F-statistic	20.955***	19.201***
Prob (F-statistic)	0.0001	0.0001
Jumlah Observasi	30	30

\*\*\* signifikan pada level 1%\*

## Pengujian Hipotesis

Signifikansi Statistik: *Government Effectiveness Index* (GEI) berpengaruh positif dan signifikan pada level 1% terhadap *Corruption Control* (CC) dan *Ease of Doing Business* (EoDB).

Besaran Pengaruh:

- Setiap kenaikan 1 unit GEI meningkatkan CC sebesar 25,27 unit.
- Setiap kenaikan 1 unit GEI meningkatkan EoDB sebesar 20,01 unit.

## Analisis Sumber Variasi (Perbedaan Mendasar)

**Model 1 (GEI → CC):**  $R^2$  *Between* = 0.6993 (sangat tinggi) dan  $R^2$  *Within* = -0.0099 (negatif). Ini menunjukkan bahwa efektivitas pemerintah sangat baik menjelaskan perbedaan tingkat pengendalian korupsi ANTAR negara, tetapi TIDAK menjelaskan perubahan pengendalian korupsi DALAM suatu negara dari waktu ke waktu.

**Model 2 (GEI → EoDB):**  $R^2$  *Between* = 0.3579 dan  $R^2$  *Within* = 0.4094 (seimbang). Ini menunjukkan bahwa efektivitas pemerintah secara simultan menjelaskan perbedaan kemudahan berusaha antar negara DAN peningkatan kemudahan berusaha dalam suatu negara seiring waktu.

## Pembahasan Hasil

Dengan GEI sebagai *Government Effectiveness Index*, temuan ini mengungkap pola hubungan kelembagaan yang menarik.

Hubungan GEI-CC yang Statis-Struktural:

- Efektivitas pemerintah (GEI) dan pengendalian korupsi (CC) adalah dua konstruksi tata kelola yang sangat terkait erat dan cenderung stabil dalam suatu negara. Mereka bersama-sama membentuk "kualitas institusi" suatu negara.
- Tingkat efektivitas pemerintah suatu negara sangat mencerminkan kapasitasnya dalam mengendalikan korupsi ( $R^2$  *Between* tinggi = 69.9%). Namun, peningkatan efektivitas

pemerintah dari tahun ke tahun tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan pengendalian korupsi dalam jangka pendek ( $R^2$  *Within* negatif).

- Interpretasi: CC dan GEI mungkin ditentukan oleh faktor institusional historis yang dalam (*deep historical institutional factors*) yang sama. Reformasi birokrasi (yang meningkatkan GEI) tidak serta-merta mengurangi korupsi jika tidak disertai reformasi sistem pengawasan, penegakan hukum, dan perubahan budaya politik yang khusus menarget korupsi.

Hubungan GEI-EoDB yang Dinamis-Responsif:

- Efektivitas pemerintah memiliki hubungan yang lebih langsung dan responsif dengan kemudahan berusaha.
- Negara dengan pemerintah yang efektif cenderung memiliki regulasi bisnis yang lebih baik ( $R^2$  *Between* = 35.8%).

Lebih penting, ketika suatu negara berhasil meningkatkan efektivitas pemerintahnya (misal: memperbaiki birokrasi, meningkatkan kompetensi ASN, menyederhanakan prosedur), perbaikan itu langsung berkorelasi dengan membaiknya kemudahan berusaha di negara tersebut ( $R^2$  *Within* = 40.9%).

Interpretasi:

Reformasi administrasi dan birokrasi (inti dari GEI) memiliki *spillover effect* yang lebih langsung dan terukur pada iklim bisnis. Penyederhanaan prosedur, peningkatan transparansi layanan, dan efisiensi birokrasi merupakan komponen langsung dari EoDB.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa peningkatan *Government Effectiveness Indeks* (GEI) secara umum merupakan prasyarat yang diperlukan namun tidak cukup untuk memerangi korupsi secara mendalam. Untuk itu, diperlukan intervensi kebijakan yang secara spesifik menargetkan mekanisme korupsi (Mungiu-Pippidi, 2015). Upaya seperti penguatan kelembagaan anti-korupsi yang independen (seperti KPK), implementasi sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang transparan dan terdigitalisasi, serta perlindungan

hukum bagi pelapor (*whistleblower*) telah terbukti efektif dalam konteks berbagai negara, karena intervensi tersebut langsung menyasar pada *incentive structures* dan kesempatan (*opportunities*) untuk melakukan korupsi (Marquette & Peiffer, 2018). Kebijakan spesifik ini bekerja pada jalur yang berbeda dan lebih langsung dibandingkan sekadar meningkatkan efisiensi birokrasi secara umum.

Sebaliknya, dalam konteks menciptakan iklim usaha yang lebih baik, investasi dalam reformasi birokrasi yang langsung meningkatkan efektivitas pemerintahan terbukti sebagai strategi yang tepat dan berdampak langsung. Program-program seperti penerapan sistem perizinan berusaha terintegrasi (*single submission system*), penyederhanaan prosedur, dan digitalisasi layanan publik tidak hanya meningkatkan skor *Ease of Doing Business (EoDB)*, tetapi juga secara intrinsik membangun kapasitas dan efektivitas pemerintah (GEI). Bukti empiris menunjukkan bahwa reformasi regulasi yang terfokus dan terukur dapat secara signifikan mengurangi *transaction costs* bagi pelaku usaha dalam waktu yang relatif singkat (Bruhn, 2011; Djankov *et al.*, 2002).

Temuan ini memperkuat pandangan dalam literatur tata kelola bahwa "*good governance*" bukanlah konsep yang monolitik, melainkan terdiri dari dimensi-dimensi yang berbeda dengan *logika kausal* dan *policy leverage points* yang berbeda pula (Grindle, 2004; Rothstein & Teorell, 2008). Efektivitas pemerintah, pengendalian korupsi, dan kualitas regulasi usaha meski saling terkait, memerlukan pendekatan kebijakan yang berbeda: yang pertama lebih bersifat teknis-administratif, yang kedua bersifat politis-institusional, dan yang ketiga berada di antara keduanya.

*Government Effectiveness Index (GEI)* merupakan prediktor penting bagi lingkungan institusional suatu negara. Namun, dampaknya bersifat asimetris. GEI berfungsi sebagai indikator level (tingkat) yang kuat untuk pengendalian korupsi, yang mencerminkan fondasi struktural dan kultural yang dalam. Namun, GEI juga berperan sebagai indikator perubahan yang efektif untuk kemudahan

berusaha, di mana peningkatan kapasitas pemerintah dapat langsung diterjemahkan menjadi reformasi regulasi yang terukur. Oleh karena itu, penelitian ini menyoroti perlunya pendekatan kebijakan yang terdiferensiasi dalam reformasi tata kelola: pendekatan universal untuk peningkatan kapasitas perlu dilengkapi dengan intervensi khusus (*targeted interventions*) yang dirancang sesuai dengan dimensi tata kelola yang ingin dicapai.

### **Hubungan GEI-CC yang Statis-Struktural**

Temuan bahwa *Government Effectiveness Index (GEI)* menjelaskan 69.93% variasi antarnegara namun gagal menjelaskan variasi dalam-negara dari *Corruption Control (CC)* menemukan resonansinya dalam literatur *institutional persistence* (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990). Negara dengan institusi inklusif (yang tercermin dalam efektivitas pemerintahan yang tinggi) cenderung mengembangkan mekanisme pengendalian korupsi yang kuat sebagai bagian dari keseimbangan institusional yang stabil. Namun, hubungan ini bersifat komplementaritas institusional (Hall & Soskice, 2001) di mana efektivitas birokrasi dan kontrol korupsi saling memperkuat dalam ekuilibrium jangka panjang. Peningkatan tahunan dalam efektivitas pemerintah (GEI) tidak serta-merta menggeser ekuilibrium ini untuk mengurangi korupsi dalam jangka pendek, karena korupsi sering terpelihara oleh jaringan patronasi dan norma informal yang sulit berubah (Rothstein, 2011). Temuan  $R^2$  *Within* yang negatif selaras dengan argumen bahwa korupsi adalah hasil dari *institutional traps* yang memerlukan intervensi spesifik dan guncangan politik besar untuk diubah (Klitgaard, 1988), bukan sekadar perbaikan administrasi birokrasi.

### **Hubungan GEI-EoDB yang Dinamis-Responsif**

Sebaliknya, hubungan positif dan seimbang antara GEI dan *Ease of Doing Business (EoDB)*, baik secara *cross-sectional* ( $R^2$  *Between* 35.79%) maupun *within* ( $R^2$  *Within* 40.94%), mendukung *teori bureaucratic efficiency and*

*regulatory quality* (World Bank, 2017; Djankov *et al.*, 2002). Peningkatan dalam efektivitas pemerintah—yang mencakup kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, serta efisiensi pelayanan publik—secara langsung menurunkan *transaction costs* dan mengurangi ketidakpastian bagi pelaku usaha (Williamson, 2000). Kemampuan GEI untuk menjelaskan perubahan EoDB dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa reformasi birokrasi bersifat modular. Penyederhanaan prosedur perizinan, digitalisasi layanan, atau peningkatan kompetensi pegawai merupakan intervensi teknis-administratif yang dapat diimplementasikan dan dampaknya terukur dalam kerangka waktu menengah tanpa harus mengubah seluruh sistem politik-ekonomi negara (Andrews, 2013). Hasil ini konsisten dengan studi yang menunjukkan bahwa proyek reformasi administrasi yang terfokus dapat secara signifikan meningkatkan peringkat EoDB suatu negara (Bruhn, 2011).

### **Implikasi Kebijakan dan Kontribusi Teoritis**

Implikasi asimetris dari temuan ini memberikan arahan kebijakan yang terdiferensiasi. Untuk meningkatkan EoDB, strategi bertahap (*incremental*) dengan fokus pada reformasi administrasi dan peningkatan kapasitas birokrasi adalah jalan yang efektif (Grindle, 2012). Sementara untuk memerangi korupsi, pendekatan tersebut kemungkinan besar tidak memadai. Dibutuhkan reformasi yang lebih mendalam (*deep reform*) yang menasar *incentive structures*, transparansi politik, dan akuntabilitas horizontal (O'Donnell, 1998) serta penguatan lembaga penegak hukum khusus anti-korupsi (Persson *et al.*, 2013).

Kontribusi utama penelitian ini adalah dengan menunjukkan bahwa dimensi-dimensi tata kelola (*governance*) tidak bergerak secara serempak. Dengan memisahkan variasi *between* dan *within*, penelitian ini mengungkap bahwa efektivitas pemerintah (GEI) berperan ganda: sebagai indikator komparatif statis yang kuat untuk kapasitas pengendalian korupsi suatu negara, sekaligus sebagai *driver* dinamis yang dapat mendorong perbaikan iklim regulasi bisnis. Temuan ini memperkaya diskusi tentang

*governance* sebagai konsep multidimensional dan kompleks (Kaufmann & Kraay, 2008), serta menegaskan pentingnya diagnosa yang cermat sebelum merancang intervensi reformasi kelembagaan.

Penelitian ini mengkonfirmasi bahwa *Government Effectiveness Index* (GEI) berpengaruh positif signifikan terhadap kedua indikator tata kelola—*Control of Corruption* (CC) dan *Ease of Doing Business* (EoDB)—di enam negara ASEAN periode 2015–2019. Namun, mekanisme pengaruhnya berbeda secara fundamental: hubungan GEI-CC bersifat struktural dan stabil antarnegara ( $R^2 \text{ Between} = 0.6993$ ), sedangkan hubungan GEI-EoDB bersifat dinamis dan responsif terhadap perubahan dalam negara ( $R^2 \text{ Within} = 0.4094$ ). Temuan ini menguatkan peran ganda efektivitas pemerintah sebagai *institutional anchor* untuk integritas jangka panjang dan *regulatory adaptor* untuk perbaikan iklim usaha yang lebih langsung.

Temuan penelitian menegaskan posisi kritis *Government Effectiveness Index* (GEI) sebagai prasyarat fundamental tata kelola yang baik. Secara statistik, GEI terbukti berpengaruh signifikan terhadap kedua indikator tata kelola lainnya, yakni *Control of Corruption* (CC) dan *Ease of Doing Business* (EoDB), dengan koefisien pengaruh yang kuat masing-masing sebesar 25.273 dan 20.014 pada tingkat signifikansi 1%. Hasil ini secara kuat mengkonfirmasi proposisi teoretis yang menempatkan kapasitas negara (*state capacity*) sebagai fondasi yang diperlukan bagi pembangunan tata kelola yang baik (Fukuyama, 2013; Andrews *et al.*, 2017) dan selaras dengan bukti-bukti empiris sebelumnya bahwa birokrasi yang kompeten dan efektif merupakan infrastruktur institusional utama untuk mencapai berbagai hasil pembangunan.

Analisis lebih mendalam mengungkap sifat asimetris atau dualitas dari mekanisme pengaruh GEI terhadap kedua dimensi tata kelola tersebut. Dalam konteks *Control of Corruption* (CC), GEI menjelaskan 69.9% variasi antarnegara (ditunjukkan oleh  $R^2 \text{ Between}$  yang tinggi), namun tidak mampu menjelaskan variasi

dalam-negara dari waktu ke waktu ( $R^2$  *Within* yang negatif). Pola ini mengindikasikan bahwa hubungan antara efektivitas pemerintah dan pengendalian korupsi bersifat struktural, mendalam, dan melekat (*deep-seated*). Dengan kata lain, hubungan ini lebih merefleksikan karakteristik institusional jangka panjang suatu negara yang bersifat stabil dan sulit berubah dalam periode singkat (Mungiu-Pippidi, 2015), suatu pandangan yang konsisten dengan teori yang memandang korupsi sebagai masalah *equilibrium institusional*.

Sebaliknya, untuk *Ease of Doing Business* (EoDB), GEI menunjukkan kemampuan penjelasan yang lebih seimbang antara pengaruh struktural dan dinamis ( $R^2$  *Between* 35.8% dan *Within* 40.9%). Hal ini mencerminkan hubungan yang lebih responsif terhadap kebijakan dan reformasi. Perubahan dalam efektivitas pemerintah—seperti yang dihasilkan dari reformasi prosedur administratif atau digitalisasi layanan—dapat dengan lebih langsung dan cepat diterjemahkan menjadi perbaikan dalam kemudahan berusaha (Bruhn, 2011; Djankov *et al.*, 2002). Dengan demikian, EoDB lebih dipandang sebagai *output* langsung dari kapasitas administratif yang berfungsi dengan baik.

Sintesis dari temuan dualitas di atas menghasilkan implikasi strategis yang penting untuk perumusan kebijakan di era disruptif. Efektivitas pemerintah berfungsi dalam peran ganda yang berbeda:

- a. Sebagai *Institutional Anchor*: Ia berperan menjaga stabilitas integritas dan sistem anti-korupsi dalam jangka panjang. Oleh karena itu, peningkatan CC memerlukan pendekatan transformatif yang menasar nilai-nilai, sistem rekrutmen, dan struktur insentif di dalam birokrasi secara mendasar (Marquette & Peiffer, 2018).
- b. Sebagai *Regulatory Adaptor*: Ia memungkinkan perbaikan iklim usaha secara inkremental, teknis, dan responsif. Reformasi birokrasi yang terfokus pada aspek teknis-administratif dapat menghasilkan kemajuan nyata pada EoDB dalam periode menengah.

Konsekuensinya, meskipun reformasi birokrasi berbasis sistem merit dan peningkatan kapasitas tetap merupakan strategi inti (Grindle, 2004), pendekatan implementasinya harus terdiferensiasi. Untuk memerangi korupsi, peningkatan GEI harus dipadukan dengan intervensi spesifik yang secara sengaja dirancang untuk mengubah *incentive structures* dan norma kelembagaan. Sedangkan untuk meningkatkan iklim usaha, investasi pada peningkatan GEI itu sendiri—melalui penyederhanaan regulasi, digitalisasi, dan peningkatan efisiensi prosedural—merupakan kebijakan yang langsung efektif dan berdampak. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkonfirmasi peran kritis efektivitas pemerintah, tetapi juga secara eksplisit memetakan jalur kebijakan yang berbeda untuk mencapai dimensi tata kelola yang berbeda di tengah turbulensi ekonomi global.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan temuan penelitian empiris terkini, untuk memperkuat tata kelola Indonesia di tengah gempuran era disruptif, diperlukan paket rekomendasi kebijakan yang berbasis bukti, sistematis, dan terdiferensiasi. Pendekatan satu untuk semua tidak lagi relevan; setiap dimensi tata kelola yang lemah memerlukan strategi intervensi yang spesifik.

Strategi Kebijakan yang Terdiferensiasi menjadi kunci, karena temuan asimetris penelitian mengharuskan pendekatan yang berbeda untuk setiap dimensi. Dalam penguatan *Control of Corruption* (CC), korupsi memerlukan intervensi yang menasar akar masalah kelembagaan dan insentif. Rekomendasi spesifik meliputi: mengadopsi pendekatan *'whole-of-system'* yang mengintegrasikan reformasi di sektor peradilan, pengadaan publik, dan keuangan negara, sebagaimana dikemukakan dalam kerangka kerja untuk memerangi korupsi sistemis. Langkah ini perlu diperkuat dengan memperkuat akuntabilitas horizontal melalui peningkatan kapasitas pengawasan parlemen dan mendorong jurnalisme investigatif, yang terbukti efektif sebagai *check and balance* eksternal. Selain itu,

melindungi dan memfasilitasi peran *whistleblower* melalui regulasi yang komprehensif adalah hal mendesak, mengingat mereka adalah aktor kunci dalam mengungkap penyimpangan yang terstruktur.

Sementara untuk peningkatan *Ease of Doing Business* (EoDB), reformasi dapat dirancang lebih inkremental dan teknis. Prioritas utama adalah reformasi regulator 'penyederhanaan' (*deregulation*) yang langsung mengurangi biaya kepatuhan (*compliance costs*), seperti sistem perizinan tunggal *online*, di mana bukti dari berbagai negara menunjukkan efektivitasnya. Penerapan *regulatory sandboxes* untuk kebijakan baru, khususnya di sektor ekonomi digital, juga penting guna menguji efektivitas dan dampaknya sebelum diimplementasikan secara luas. Di tingkat operasional, meningkatkan koordinasi lintas kementerian/lembaga untuk menciptakan layanan terpadu sangat diperlukan untuk mengatasi masalah silos birokrasi yang menjadi penghambat utama.

Di sisi lain, penguatan sistem merit dan kapasitas birokrasi adalah fondasi untuk meningkatkan *Government Effectiveness Index* (GEI). Hal ini memerlukan konsistensi dalam menerapkan prinsip meritokrasi murni dalam rekrutmen dan promosi, dengan menggunakan sistem asesmen kompetensi yang objektif, sebagai fondasi kapasitas negara. Sistem remunerasi juga perlu dikaitkan dengan kinerja dan kompleksitas pekerjaan untuk menarik dan mempertahankan talenta terbaik di sektor publik, didukung oleh program *capacity building* yang masif dan berfokus pada kompetensi digital serta *regulatory agility*.

Paralel dengan itu, integrasi transformasi digital dan tata kelola menjadikan teknologi sebagai *enabler* utama reformasi. Membangun platform data pemerintah terpusat dan *interoperabel* adalah prasyarat untuk mengatasi fragmentasi dan mendukung kebijakan berbasis data (*data-driven policymaking*). Pengimplementasian sistem *real-time performance dashboard* untuk memantau indikator layanan publik utama juga akan

menciptakan akuntabilitas baru dan memungkinkan perbaikan cepat.

Agar seluruh upaya ini terukur dan akuntabel, diperlukan sistem Monitoring & Evaluasi Berbasis Bukti yang rigor. Ini dapat diwujudkan dengan mengadopsi pendekatan eksperimental atau *quasi-eksperimental* dalam mengevaluasi kebijakan, misalnya melalui *randomized controlled trials*, untuk menghasilkan bukti efektivitas yang lebih kuat. Pengembangan *dashboard* kebijakan yang memetakan kemajuan pada tiga indikator inti (GEI, CC, EoDB) bersama indikator proses reformasi akan menciptakan siklus umpan balik yang ketat.

Dengan menerapkan rekomendasi yang terdiferensiasi ini yang memisahkan strategi untuk *institutional anchoring* (CC) dan *regulatory adaptation* (EoDB) pemerintah dapat merancang reformasi tata kelola yang lebih tepat sasaran, efektif, dan tangguh menghadapi disrupsi di masa depan.

## **PENUTUP**

Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam era ekonomi disruptif, penguatan tata kelola pemerintahan memerlukan pendekatan yang cerdas dan terdiferensiasi. Reformasi birokrasi berbasis sistem merit bukan hanya meningkatkan efektivitas pelayanan publik, tetapi juga berperan sebagai mekanisme ketahanan (*resilience mechanism*) dalam menjaga integritas dan mendukung iklim usaha yang kompetitif. Implementasi rekomendasi di atas diharapkan dapat mempercepat transformasi tata kelola Indonesia menuju pemerintahan yang lebih efektif, akuntabel, dan responsif terhadap tantangan zaman. Penelitian ini masih terbatas pada cakupan waktu (periode 2015–2019) dan wilayah (enam negara ASEAN) sehingga temuan belum dapat digeneralisasi secara lebih luas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

- Albanese, J. S. (2022). Corruption: The other pandemic. *Journal of Financial Crime*, 29(1), 112-125.
- Albanese, J. S. (2022). Why corruption is the largest problem in the world: Freda Adler Distinguished International Scholar Award Address. *International Criminology*, 2(2), 103–110. <https://doi.org/10.1007/s43576-022-00060-3>
- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capacity: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Ansell, C., & Trondal, J. (2018). Governing turbulence: An organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43–57. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>
- Baltagi, B. H. (2021). *Econometric analysis of panel data* (6th ed.). Springer.
- Barney, J. B. (2020). *Resource-based theory: Creating and sustaining competitive advantage*. Oxford University Press.
- Bell, A., & Jones, K. (2015). Explaining fixed effects: Random effects modeling of time-series cross-sectional and panel data. *Political Science Research and Methods*, 3(1), 133–153. <https://doi.org/10.1017/psrm.2014.7>
- Bruhn, M. (2011). License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 382–386. [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00059](https://doi.org/10.1162/REST_a_00059)
- Bruhn, M. (2011). A tale of two species: Revisiting the effect of registration reform on informal business owners in Mexico. *Journal of Development Economics*, 95(1), 64-75.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68–90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Chen, C. J. (2019). The economic impact of corruption: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(4), 1255-1278.
- Chen, C. J., & Huang, J. W. (2021). Strategic human resource management and organizational performance: The mediating role of innovation. *Public Management Review*, 23(5), 678-699.
- Chen, K. (2019). How bad corruption is around the world? *International Politics Reviews*, 7(1–2), 25–35. <https://doi.org/10.1057/s41312-019-00070-w>
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Clark, T. S., & Linzer, D. A. (2015). Should I use fixed or random effects? *Political Science Research and Methods*, 3(2), 399–408. <https://doi.org/10.1017/psrm.2014.32>
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37. <https://doi.org/10.1162/003355302753399436>
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2020). The Doing Business project: Measuring business regulations. *Journal of Economic Perspectives*, 34(3), 167-192.
- Dutta, N., & Sobel, R. (2016). Does corruption ever help entrepreneurship? *Small Business Economics*, 47(1), 179–199. <https://doi.org/10.1007/s11187-016-9728-7>
- Dwiputrianti, S., Yuliani, K., & Utami, D. (2023). Critical success factors merit implementation of civil service

- management in Indonesia. *Journal of Government Studies*, 10(2), 113–127.
- Farhan, M., & Arfiansyah, M. (2025). Good governance and corruption in local governments: The role of internal control and audit. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia*, 29(1), 1–15. <https://doi.org/10.20885/jaai.vol29.iss1.art1>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Ghozali, I. (2018). Aplikasi analisis multivariate dengan program IBM SPSS 25. Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Hughes, C. W. (2016). The 'new' ASEAN and its role in the regional/global economy. *The Pacific Review*, 29(2), 277–301. <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1022592>
- Indonesia. (2014). \*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara\*.
- Indonesia. (2023). \*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)\*.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues (World Bank Policy Research Working Paper No. 5430). World Bank.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1–30.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2022). Governance and growth: Causality which way? *Economics Letters*, 214, 110–115.
- Khanchel, H. (2019). The impact of digital transformation on banking. *Journal of Business Administration Research*, 8(2), 20. <https://doi.org/10.5430/jbar.v8n2p20>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Liu, Y., *et al.* (2023). Knowledge management in public organizations: An Asian perspective. *Asian Journal of Public Administration*, 45(2), 89–112.
- Lutfi, A. F., Zainuri, Z., & Diartho, H. C. (2020). Dampak korupsi terhadap pertumbuhan ekonomi: Studi kasus 4 negara di ASEAN. \*E-Journal Ekonomi Bisnis dan Akuntansi\*, 7\*(1), 30–40. <https://doi.org/10.19184/ejeba.v7i1.16482>
- Marquette, H., & Peiffer, C. (2018). Grappling with the 'real politics' of systemic corruption: Theoretical debates versus 'real-world' functions. *Governance*, 31(3), 499–514. <https://doi.org/10.1111/gove.12311>
- Mulyani, S., & Rahman, A. (2023). Merit system implementation and bureaucratic reform in Indonesia. *Indonesian Journal of Public Administration*, 8(1), 23–45.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Mutar, A. F., Abdullah, A. R., Jasim, O. M., Saare, M. A., & Lashari, S. A. (2022). A comprehensive method of e-government transition for viable development in Iraq. *Bulletin of Electrical Engineering and Informatics*, 11(4), 2388–2398. <https://doi.org/10.11591/eei.v11i4.3142>
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (2022). *The knowledge-creating organization: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Nugroho, H. S. W. M., & Putri, R. A. (2022). Pengaruh Transparansi Anggaran, Akuntabilitas, dan Efektivitas Sistem

- Pengendalian Intern terhadap Pencegahan Korupsi. *Jurnal Riset Akuntansi Kontemporer*, 14(2), 156–165.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Nugroho, H. R., Rahayu, D. R., & Yusuf, M. (2023). The role of e-government to improve the implementation of merit system in Indonesian local governments. *Journal of Public Policy and Administration*, 8(1), 50–63.
- OECD. (2022). *Integrity review of Indonesia: Implementing integrated anti-corruption strategies*. OECD Publishing.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471.
- Priyanto, S. H., & Chang, Y. Y. (2023). Building sustainable competitive advantage in public institutions: Evidence from Southeast Asia. *Public Administration and Development*, 43(2), 134-150.
- Rahmah, A., & Hamdi, M. (2022). Pengaruh implementasi sistem merit terhadap kualitas birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 12(1), 45–58.
- Rindaningsih, S., & Aminuddin, M. (2025). Meritocracy and dynamic governance in practice: A case study of civil service reform in Bekasi City, Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 7(1), 19–35.  
<https://www.researchgate.net/publication/391252893>
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190.
- <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Saputra, D., & Utomo, H. (2024). Meritocracy and government effectiveness: A longitudinal study of ASEAN countries. *Southeast Asian Journal of Political Science*, 12(3), 67-89.
- Saputra, R., & Utomo, A. (2024). Reformasi manajemen ASN dan implikasinya terhadap efektivitas pemerintahan di era disruptif. *Jurnal Tata Kelola Pemerintahan*, 5(2), 101–115.
- Sukarno, H., *et al.* (2022). Digital governance and corruption prevention: Comparative study of Indonesia and Singapore. *Journal of Asian Public Policy*, 15(4), 456-478.
- Sukarno, S., Wahyuni, H., & Firmansyah, A. (2022). E-government development on control corruption: A lesson learned from Singapore. *Governance and Public Policy*, 11(3), 210–224.  
<https://doi.org/10.18196/jgpp.v11i3.21447>
- Triwibowo, C. (2021). Public financial management and corruption control: Evidence from local governments in Indonesia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(2), 178-199.
- Triwibowo, R. (2021). The effect of public financial management on corruption in Indonesia. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 36(2), 133–150.  
<https://journal.ugm.ac.id/jieb/article/view/50719>
- Utami, N., & Mutiarin, D. (2023). Integrated anti-corruption framework: Connecting governance indicators. *Corruption Studies Quarterly*, 6(1), 34-56.
- Utami, W., & Mutiarin, D. (2023). The role of good governance indicators in controlling corruption. *Governance and Public Policy*, 12(1), 1–12.  
<https://doi.org/10.18196/jgpp.v12i1.22287>
- Williams, C. C., & Kedir, A. M. (2016). The impacts of corruption on firm performance: Some lessons from 40

- African countries. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 21(4), 1650022.  
<https://doi.org/10.1142/S1084946716500224>
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory econometrics: A modern approach* (6th ed.). Cengage Learning.
- World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank Publications.
- World Bank. (2020). *Doing business 2020: Comparing business regulation in 190 economies*. World Bank Group.
- World Bank. (2023). *Worldwide governance indicators*. Diakses dari <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Bank. (2023). *Digital governance in Southeast Asia: Trends and challenges*. World Bank Publications.
- Wright, P. M., & McMahan, G. C. (2019). Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of Management*, 45(2), 234-259.
- Yaqub, M. Z., & Alsabban, A. (2023). Industry-4.0-enabled digital transformation: Prospects, instruments, challenges, and implications for business strategies. *Sustainability (Switzerland)*, 15(11). <https://doi.org/10.3390/su15118553>
- You, J. S. (2015). Democracy, inequality and corruption: Korea, Taiwan and the Philippines compared. *Comparative Politics*, 47(4), 459–477. <https://doi.org/10.5129/001041515816103222>
- Yuniarti, S., Prasetyo, W., & Lubis, F. (2024). Merit system and anti-corruption in the Indonesian bureaucracy. *Jurnal Reformasi Administrasi Publik*, 6(1), 25–40.

### HASIL PERHITUNGAN RANDOM EFFECTS

```

RandomEffects Estimation Summary
=====
Dep. Variable:          CC      R-squared:          0.4195
Estimator:             RandomEffects  R-squared (Between): 0.6993
No. Observations:     30      R-squared (Within): -0.0099
Date:                 Tue, Dec 09 2025  R-squared (Overall): 0.6970
Time:                 07:29:30      Log-likelihood       -82.460
Cov. Estimator:       Unadjusted

                          F-statistic:          20.955
                          P-value              0.0001
                          Distribution:         F(1,29)

Entities:              6
Avg Obs:               5.0000
Min Obs:               5.0000
Max Obs:               5.0000

                          F-statistic (robust): 20.955
                          P-value              0.0001
                          Distribution:         F(1,29)

Time periods:         5
Avg Obs:               6.0000
Min Obs:               6.0000
Max Obs:               6.0000
    
```

```

Parameter Estimates
=====
Parameter  Std. Err.   T-stat   P-value   Lower CI   Upper CI
-----
GEI        25.273     5.5209   4.5777   0.0001    13.981    36.564
    
```

```

RandomEffects Estimation Summary
=====
Dep. Variable:          EoDB  R-squared:          0.3983
Estimator:             RandomEffects  R-squared (Between): 0.3579
No. Observations:     30      R-squared (Within): 0.4094
Date:                 Tue, Dec 09 2025  R-squared (Overall): 0.3580
Time:                 07:29:30      Log-likelihood       -70.503
Cov. Estimator:       Unadjusted

                          F-statistic:          19.201
                          P-value              0.0001
                          Distribution:         F(1,29)

Entities:              6
Avg Obs:               5.0000
Min Obs:               5.0000
Max Obs:               5.0000

                          F-statistic (robust): 19.201
                          P-value              0.0001
                          Distribution:         F(1,29)

Time periods:         5
Avg Obs:               6.0000
Min Obs:               6.0000
Max Obs:               6.0000
    
```

```

Parameter Estimates
=====
Parameter  Std. Err.   T-stat   P-value   Lower CI   Upper CI
-----
GEI        20.014     4.5675   4.3819   0.0001    10.673    29.356
    
```

Tabel 1. Hasil Estimasi *Random Effects* untuk Pengujian Hipotesis

Variabel Dependen	Koefisien GEI ( $\beta_1$ )	Std. Error	t-statistik	p-value	Keputusan Hipotesis
Control of Corruption (CC)	25.273***	5.521	4.578	0.0001	H <sub>1</sub> Diterima
Ease of Doing Business (EoDB)	20.014***	4.567	4.382	0.0001	H <sub>2</sub> Diterima

\*\*\*Catatan: \*\*\* signifikan pada level 1%\*

Tabel 2. Dekomposisi R<sup>2</sup> untuk Analisis Mekanisme Hubungan

Model	R <sup>2</sup> Between	R <sup>2</sup> Within	Interpretasi Mekanisme
GEI → CC	0.6993	-0.0099	Hubungan struktural-statistik, dominan antarnegara
GEI → EoDB	0.3579	0.4094	Hubungan dinamis-responsif, seimbang antar dan dalam negara

**Data Sampel**

country	year	GEI	CC	EoDB
IDN	2015	-0.33	25.71	62.11
IDN	2016	-0.05	28.1	64.66
IDN	2017	-0.02	38.57	66.87
IDN	2018	0.14	35.71	68.18
IDN	2019	0.14	26.67	69.58
SGP	2015	2.25	94.29	84.89
SGP	2016	2.23	93.81	85.44
SGP	2017	2.23	95.71	85.57
SGP	2018	2.23	95.71	85.84
SGP	2019	2.28	95.71	86.2
MYS	2015	0.92	55.24	78.61
MYS	2016	0.78	50.48	78.27
MYS	2017	1.05	48.1	78.77
MYS	2018	0.97	58.1	81.34

<b>country</b>	<b>year</b>	<b>GEI</b>	<b>CC</b>	<b>EoDB</b>
MYS	2019	1.02	55.71	81.47
BRN	2015	1.03	60.48	57.46
BRN	2016	1.11	61.43	62.85
BRN	2017	1.21	63.33	67.68
BRN	2018	1.28	66.67	69.63
BRN	2019	1.38	66.19	70.06
THA	2015	0.24	25.24	71.94
THA	2016	0.26	30	72.8
THA	2017	0.25	29.52	78.45
THA	2018	0.26	28.1	79.52
THA	2019	0.2	26.67	80.09
VNM	2015	0.06	29.05	62.6
VNM	2016	-0.03	26.67	65.29
VNM	2017	-0.01	20.48	66.98
VNM	2018	0.03	26.19	68.57
VNM	2019	0.19	25.71	69.77

## **ANALISIS BUTIR *SITUATIONAL JUDGEMENT TEST* KOMPETENSI MANAJERIAL DAN SOSIOKULTURAL LEVEL 1 PEGAWAI NEGERI SIPIL DENGAN *RASCH MODEL* (STUDI KASUS DI WILAYAH JAWA TIMUR)**

**Akhmad Fatoni Budiraharjo<sup>1</sup>, Amir Fathoni Wibowo<sup>2</sup>, Rahayan Sadhu Pramesti<sup>3</sup>, Cornella Nawangrana<sup>4</sup>, Agus Setyawan<sup>5</sup>, Zulfa Zakiah<sup>6</sup>**

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>1</sup>, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Madiun<sup>2</sup>, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Madiun<sup>3</sup>, Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Tuban<sup>4</sup>, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Trenggalek<sup>5,6</sup>

fatoni.afb@gmail.com<sup>1</sup>, amirwibowomadiun@gmail.com<sup>2</sup>, rahayansadhu@gmail.com<sup>3</sup>, nanacornella11@gmail.com<sup>4</sup>, setyawanagus83@gmail.com<sup>5</sup>, zakiah.zulfa@gmail.com<sup>6\*</sup>

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kualitas psikometrik instrumen *Situational Judgement Test* (SJT) yang digunakan untuk mengukur kompetensi manajerial dan sosiokultural Pegawai Negeri Sipil (PNS) level 1 di Provinsi Jawa Timur, Kota Madiun, Kabupaten Madiun, dan Kabupaten Tuban. Subjek penelitian berjumlah 2.707 PNS yang diperoleh melalui teknik *total population sampling*. Instrumen terdiri atas 54 butir soal yang mencakup delapan kompetensi manajerial dan satu kompetensi sosiokultural, dengan pengumpulan data dilakukan melalui sistem *Computer Based Test* (CBT) di masing-masing Badan Kepegawaian Daerah (BKD/BKPSDM). Analisis data menggunakan Rasch Model dengan aplikasi Jamovi 2.6.19 dan modul SnowIRT, meliputi uji unidimensionalitas dengan Martin-Löf Test, analisis tingkat kesulitan item (*item measure*), presisi estimasi (*SE measure*), serta kelayakan item (*item fitness*) berdasarkan Infit dan *Outfit Mean-Square*. Hasil menunjukkan asumsi unidimensionalitas hanya terpenuhi pada kompetensi Integritas ( $p > 0,05$ ), sementara delapan kompetensi lain cenderung multidimensional ( $p < 0,05$ ). Meskipun demikian, instrumen SJT menunjukkan daya diskriminasi yang baik, dengan rentang kesulitan butir yang luas (-2,489 hingga 1,960 logit) dan mayoritas butir sesuai prediksi model (*item fitness* baik). Butir PB 3.2 direkomendasikan untuk dieliminasi karena tingkat kesulitan yang sangat rendah. Penelitian ini menegaskan relevansi SJT sebagai alat asesmen kompetensi ASN dan mengarahkan pengembangan instrumen lebih lanjut melalui pemodelan Rasch Multidimensional atau *Confirmatory Factor Analysis* untuk meningkatkan validitas konstruk.

**Kata kunci:** *Situational Judgement Test (SJT)*, *Rasch Model*, Kompetensi Manajerial, Kompetensi Sosiokultural, Pegawai Negeri Sipil (PNS)

### **Abstract**

*This study aims to evaluate the psychometric quality of the Situational Judgement Test (SJT) instrument used to measure managerial and sociocultural competencies of Level 1 Civil Servants (PNS) in East Java Province, including Madiun City, Madiun Regency, and Tuban Regency. The study involved 2,707 PNS selected through total population sampling. The instrument consists of 54 items covering eight managerial competencies and one sociocultural competency, with data collected via a Computer Based Test (CBT) system administered by the Regional Personnel Agencies (BKD/BKPSDM) of each region. Data analysis was conducted using the Rasch Model with Jamovi 2.6.19 and the SnowIRT module, including unidimensionality testing using the Martin-Löf Test, item difficulty analysis (item measure), estimation precision (SE measure), and item fit assessment (Infit and Outfit Mean-Square). The results indicate that the unidimensionality assumption is only met for the Integrity competency ( $p > 0,05$ ), while the other eight competencies tend to be multidimensional ( $p < 0,05$ ). Nevertheless, the SJT instrument demonstrates good discrimination power, with a wide range of item difficulties (-2.489 to 1.960 logits) and most items fitting the model predictions well (good item fit). Item PB 3.2 is recommended for*

*elimination due to its very low difficulty level. This study confirms the relevance of SJT as a competency assessment tool for civil servants (ASN) and directs further instrument development through Multidimensional Rasch modeling or Confirmatory Factor Analysis to enhance construct validity.*

**Keywords:** *systematic literature review, organizational citizenship behavior, well-being, civil servant management policy*

## **PENDAHULUAN**

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang kini digantikan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, seluruh instansi pemerintah diarahkan untuk menerapkan Sistem Merit secara konsisten dalam manajemen ASN. Sistem Merit merupakan kebijakan manajemen yang mengutamakan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan tanpa diskriminasi, guna menghasilkan ASN profesional dan berintegritas (UU Nomor 20 Tahun 2023). Dalam rangka mendukung implementasi Sistem Merit, pemerintah melaksanakan reformasi besar-besaran, mulai dari sistem rekrutmen CASN, digitalisasi sistem informasi ASN, hingga pengembangan manajemen talenta.

Manajemen talenta menjadi kunci utama dalam penegakan Sistem Merit, terutama setelah diterbitkannya Peraturan Menteri PANRB Nomor 3 Tahun 2020 yang mendorong instansi pemerintah untuk mendesain formula penilaian sumbu potensial dan kinerja secara tepat dan sesuai konteks organisasi. Namun, bagi banyak pemerintah daerah, pelaksanaan asesmen kompetensi dan potensi masih menghadapi kendala signifikan, terutama terkait biaya yang tinggi dan keterbatasan anggaran akibat kebijakan efisiensi fiskal sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025.

Sebagai lembaga yang membidangi teknis manajemen ASN, BKN melahirkan *Computer Assisted Competency Test (CACT)* sebagai solusi penilaian kompetensi lainnya dengan biaya yang dinilai relatif terjangkau dibandingkan *Assessment Center*. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 menetapkan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) senilai Rp 240,000, per peserta asesmen kompetensi manajerial dan

sosiokultural menggunakan CACT. Dengan demikian, dapat disimulasikan apabila satu pemerintah daerah dengan 10,000 ASN, maka alokasi anggaran yang harus disediakan untuk proses asesmen adalah 2,4 miliar rupiah setiap 3 tahun (Peraturan BKN Nomor 26 Tahun 2019), belum termasuk biaya operasional lain seperti persiapan dan evaluasi pasca asesmen.

Di sisi lain, Keputusan Kepala BKN Nomor 411 Tahun 2025 tentang Percepat/an Pembangunan dan Penerapan Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara Instansi Pemerintah mengamanatkan Seluruh instansi pemerintah terhitung sejak tanggal 1 Januari 2026 wajib menggunakan sistem informasi Layanan Manajemen Talenta ASN Badan Kepegawaian Negara dalam rangka mendukung penerapan manajemen talenta Aparatur Sipil Negara yang terintegrasi dimana penilaian kompetensi menjadi salah satu faktor utama dalam Sumbu X (Aspek Potensial). Dinamika tersebut menjadi *bottleneck* terutama bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan implementasi manajemen talenta. Oleh sebab itu, pendekatan metode penilaian alternatif atau “Metode Penilaian Lainnya” sesuai Peraturan Kepala BKN Nomor 26 Tahun 2019 menjadi sangat relevan untuk dipertimbangkan. Sebagaimana prinsip penyelenggaraan penilaian kompetensi yang tercantum dalam peraturan tersebut, bahwa hasil penilaian kompetensi wajib menjamin keakuratan kompetensi asesi (Validitas) dan mencerminkan konsistensi kompetensi dalam kurun waktu tertentu (Reliabilitas).

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kualitas psikometrik instrumen *Situational Judgement Test (SJT)* yang digunakan untuk mengukur kompetensi manajerial dan sosiokultural Pegawai Negeri

Sipil (PNS) level 1 berdasarkan Permen PANRB Nomor 38 Tahun 2017. Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk: 1) Menguji asumsi unidimensionalitas per jenis kompetensi menggunakan Martin-Löf Test; 2) Menganalisis tingkat kesulitan butir (*Item Measure*) dan presisi estimasi (*SE Measure*); serta 3) Menilai kelayakan butir (*Item Fitness*) berdasarkan *Infit* dan *Outfit Mean-Square.*, sehingga diperoleh instrumen asesmen kompetensi yang valid dan reliabel.

## **KAJIAN TEORI**

Kompetensi merupakan salah satu konsep fundamental dalam manajemen sumber daya manusia yang berhubungan dengan karakteristik individu dan efektivitas kinerjanya. Spencer dan Spencer (1993) mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik yang mendasari perilaku seseorang dalam melaksanakan pekerjaan secara efektif. Dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia, kompetensi telah diatur secara formal melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan ASN. Regulasi ini menegaskan bahwa kompetensi ASN mencakup tiga dimensi utama, yaitu kompetensi manajerial, kompetensi sosiokultural, dan kompetensi teknis.

Kompetensi manajerial merujuk pada kemampuan ASN dalam memimpin, mengelola sumber daya, membuat keputusan, dan mengarahkan organisasi untuk mencapai tujuan strategis. Sementara itu, kompetensi sosiokultural menekankan pada kemampuan berinteraksi dan berkomunikasi dengan masyarakat yang sangat beragam dari sisi budaya, agama, dan nilai sosial. Kedua kompetensi ini sangat penting karena ASN dituntut untuk menjadi motor penggerak birokrasi yang profesional sekaligus responsif terhadap keragaman sosial yang ada di Indonesia.

Dalam rangka menilai dan mengembangkan kompetensi tersebut, salah satu metode asesmen yang banyak digunakan adalah

*Situational Judgement Test* (SJT). SJT merupakan instrumen psikometrik yang menghadirkan skenario situasional mirip dengan masalah nyata di dunia kerja, kemudian peserta diminta memilih atau menilai respon yang paling sesuai. McDaniel et al. (2007) menegaskan bahwa SJT efektif untuk mengukur aspek nonkognitif, seperti keterampilan interpersonal, integritas, dan pengambilan keputusan, yang sulit ditangkap melalui tes kognitif konvensional. Dalam konteks ASN, SJT dipandang relevan karena mampu menggambarkan bagaimana seorang pegawai bersikap dan bertindak dalam menghadapi dinamika organisasi maupun interaksi sosial yang kompleks.

Untuk memastikan kualitas instrumen, analisis butir menjadi langkah yang sangat penting. Salah satu pendekatan yang banyak digunakan adalah *Rasch Model*, yang merupakan bagian dari teori respons butir (*Item Response Theory/IRT*). Bond dan Fox (2015) menjelaskan bahwa *Rasch Model* mampu memberikan estimasi yang objektif mengenai tingkat kesulitan butir dan kemampuan responden, sekaligus menguji validitas dan reliabilitas instrumen. Dengan analisis Rasch, butir-butir yang tidak sesuai (*misfit*) dapat diidentifikasi sehingga instrumen dapat diperbaiki agar lebih akurat dan adil.

Berbagai penelitian sebelumnya telah menunjukkan efektivitas SJT maupun *Rasch Model* dalam konteks asesmen. McDaniel et al. (2001) menemukan bahwa SJT memiliki validitas prediktif yang tinggi terhadap kinerja, terutama dalam domain interpersonal dan manajerial. Lievens dan Sackett (2012) juga membuktikan bahwa SJT dapat digunakan secara lintas budaya, karena fleksibilitasnya dalam menyesuaikan skenario dengan konteks lokal. Di Indonesia, Raharjo (2020) menunjukkan bahwa SJT telah mulai diimplementasikan dalam seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), meskipun isu validitas dan reliabilitas butir masih menjadi tantangan. Sementara itu, penelitian yang menggunakan *Rasch Model* di bidang asesmen, seperti yang dilakukan Prihantoro dan Retnawati (2018), membuktikan bahwa model ini mampu mengidentifikasi butir

yang tidak sesuai dan meningkatkan kualitas instrumen.

Namun demikian, terdapat beberapa kesenjangan penelitian yang perlu diperhatikan. Pertama, meskipun regulasi mengenai standar kompetensi ASN sudah jelas, penelitian yang secara khusus mengembangkan dan menganalisis SJT untuk kompetensi manajerial dan sosiokultural masih terbatas. Kedua, penelitian yang telah ada cenderung menggunakan SJT tanpa disertai analisis mendalam mengenai kualitas butir menggunakan *Rasch Model*. Penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan di mana studi yang mengembangkan dan menganalisis SJT untuk kompetensi manajerial dan sosiokultural ASN level 1 masih terbatas. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada penerapan *Rasch Model* untuk mengevaluasi kualitas psikometrik butir SJT yang spesifik ditujukan bagi PNS level 1 (jabatan pelaksana dan fungsional terampil/pemula), sehingga menjamin instrumen yang lebih valid dan reliabel sesuai konteks pemerintahan daerah. Ketiga, sebagian besar penelitian lebih menitikberatkan pada kompetensi manajerial, sementara kompetensi sosiokultural yang krusial dalam konteks pelayanan publik di Indonesia belum banyak dieksplorasi.

Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis butir SJT kompetensi manajerial dan sosiokultural ASN menggunakan *Rasch Model*. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan instrumen asesmen ASN yang lebih berkualitas, sekaligus memperkuat penerapan standar kompetensi ASN sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan standar kompetensi jabatan Manajerial dan Sosiokultural level 1 di Provinsi Jawa Timur, Kota Madiun, Kabupaten Madiun dan Kabupaten Tuban. Teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah *non*

*probability sampling* dengan pendekatan *total population sampling* yaitu melibatkan seluruh PNS sebanyak 2.707 yang masuk ke dalam kategori level 1 (jabatan pelaksana) di empat daerah tersebut. Adapun rincian jumlah sampling di setiap daerah sebagai berikut : Provinsi Jawa Timur (1577 PNS), Kota Madiun (375 PNS), Kabupaten Madiun (341 PNS) dan Kabupaten Tuban (414 PNS).

Pengumpulan data menggunakan alat ukur *Situational Judgement Test* (SJT) untuk mengukur 8 kompetensi manajerial dan 1 kompetensi sosiokultural level 1 yang terdiri dari 54 item. Penyusunan butir item SJT ini telah melalui beberapa tahap, diantaranya: (1) *Job Analysis* dalam rangka menggali situasi konkret dari *Subject Matter Experts* sebagai bahan penyusunan skenario situasi dan dilematisasi soal; (2) Konseptualisasi dan pengembangan butir item berdasarkan kamus kompetensi manajerial dan sosiokultural PNS, dimana masing-masing item memiliki anatomi situasi, kasus, *stem question* dan empat pilihan jawaban dengan bobot skor 1 (satu) untuk jawaban paling tidak efektif hingga 4 (empat) untuk jawaban paling efektif; (3) *Review* item oleh *Expert Judgement*, dalam hal ini dilakukan oleh akademisi dari Universitas Sebelas Maret; (4) Revisi item berdasarkan catatan *review expert judgement*; (5) Operasionalisasi *Computer Based Test* dan uji coba alat ukur; (6) Analisis hasil dan penormaan alat ukur. Proses pengambilan data dilaksanakan di BKD Provinsi Jawa Timur, BKPSDM Kota Madiun, BKPSDM Kabupaten Madiun, dan BKPSDM Kabupaten Tuban dengan menggunakan sistem CBT yang dikembangkan oleh masing-masing daerah.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode *Dichotomous Rasch Model* dengan aplikasi Jamovi 2.6.19 dan modul *SnowIRT* dengan output analisis berupa Analisis Unidimensionalitas per Jenis Kompetensi, Analisis *Item Mean, Measure* dan *SE Measure* serta Analisis *Item Fitness*. Analisis Unidimensionalitas bertujuan untuk memastikan bahwa setiap set item benar-benar mengukur satu jenis kompetensi tunggal, yang merupakan asumsi dasar dalam penerapan *Rasch Model*.

*Item mean* menunjukkan nilai rata-rata butir, *Item measure* merepresentasikan tingkat kesukaran suatu item. Nilai ini diukur dalam satuan logits (*log odds units*), sedangkan nilai *SE Measure* menunjukkan seberapa presisi atau akurat estimasi tingkat kesulitan item (*Item Measure*) dalam satuan logit. Analisis *Item Fitness* adalah evaluasi untuk melihat apakah respons terhadap suatu item konsisten dengan yang diharapkan oleh model, di mana hal ini seringkali diperiksa menggunakan statistik seperti *Infit* dan *Outfit Mean-Square*. Nilai *Infit* menunjukkan kesesuaian antara data dan model pada tingkat keterampilan individu, sedangkan nilai *Outfit* mengukur ketepatan butir antara respons aktual individu dan prediksi *Rasch Model* (Linacre, 2002). Analisis terhadap kedua nilai ini sangat penting untuk memastikan kualitas dan validitas setiap item dalam sebuah tes atau kuesioner. Metode analisis Model Rasch digunakan untuk memastikan instrumen penelitian valid, konsisten, dan objektif.

### HASIL PEMBAHASAN

Dalam analisis *Rasch Model*, dua syarat utama yang harus dipenuhi untuk memastikan validitas dan reliabilitas pengukuran adalah unidimensi dan independensi lokal. *Rasch Model* mengasumsikan bahwa semua item mengukur satu dimensi atau konstruk yang sama. Untuk memastikan hal tersebut, dilakukan uji Martin-Lof dalam paket uji Rasch di Jamovi. Berdasarkan analisis unidimensionalitas dalam Tabel 1, hampir semua aspek menunjukkan kecenderungan multidimensionalitas ( $p < 0,05$ ). Hanya aspek integritas yang menunjukkan unidimensionalitas yang baik ( $p > 0,05$ ). Studi serupa dilakukan oleh Kusuma dan Hakim (2024) menunjukkan bahwa multidimensionalitas pada beberapa aspek kompetensi dikarenakan butir-butir SJT dalam setiap aspek disusun berdasarkan indikator perilaku pada kamus kompetensi manajerial dan sosiokultural ASN (Permen PANRB Nomor 38 Tahun 2017). Kamus kompetensi tersebut lebih menekankan pada seperangkat perilaku yang diharapkan pada pegawai pada setiap jenjang jabatan, tanpa terlalu menekankan ada atau

tidaknya faktor laten tunggal yang melatarbelakanginya. Oleh karena itu, dalam analisis selanjutnya peneliti lebih fokus pada *fitness* per butir tes.

Tabel 1.  
Analisis Unidimensionalitas per Aspek Kompetensi

Kompetensi	Nilai Martin-Lof	df	p
Integritas (INT)	11.8	8	0.162
Kerjasama (KS)	230	8	<.001
Komunikasi (KOM)	37.1	8	<.001
Orientasi pada Hasil (OPH)	93.2	8	<.001
Pelayanan Publik (PP)	38.5	11	<.001
Pengembangan Diri dan Orang Lain (PDOL)	117	8	<.001
Mengelola Perubahan (MP)	42.3	8	<.001
Pengambilan Keputusan (PK)	24.0	11	0.013
Perekat Bangsa (PB)	206	8	<.001

Sumber: Data diolah Peneliti

**Item Mean, Measure dan SE Measure**

Berikut tabel analisis *item mean*, *measure* dan *se measure* per aspek kompetensi dengan diurutkan dari tingkat kesulitan item paling sulit hingga paling mudah.

Tabel 2.  
Analisis *Item Mean*, *Measure* dan *SE Measure*

<i>Item</i>	<i>Item Mean</i>	<i>Measure</i>	<i>SE Measure</i>
<b>Integritas (INT)</b>			
INT 2.2	0.646	0.4574	0.0462
INT 1.1	0.664	0.3543	0.0465
INT 2.1	0.720	0.0109	0.0484
INT 1.2	0.729	-0.0481	0.0488
INT 3.2	0.776	-0.3659	0.0515
INT 3.1	0.782	-0.4086	0.0519
<b>Kerjasama (KS)</b>			
KS 2.2	0.396	1.306	0.0466
KS 2.1	0.449	1.003	0.0454
KS 1.1	0.537	0.520	0.0447
KS 1.2	0.693	-0.357	0.0474
KS 3.1	0.772	-0.874	0.0514
KS 3.2	0.858	-1.598	0.0610
<b>Komunikasi (KOM)</b>			
KOM 1.2	0.413	1.313	0.0471

KOM 2.1	0.419	1.278	0.0470
KOM 2.2	0.561	0.467	0.0457
KOM 1.1	0.614	0.163	0.0463
KOM 3.1	0.842	-1.440	0.0596
KOM 3.2	0.875	-1.781	0.0653
<b>Orientasi pada Hasil (OPH)</b>			
OPH 3.2	0.498	0.6556	0.0448
OPH 2.2	0.544	0.4076	0.0447
OPH 2.1	0.563	0.3057	0.0447
OPH 1.2	0.614	0.0269	0.0452
OPH 3.1	0.705	-0.4998	0.0477
OPH 1.1	0.765	-0.8959	0.0509
<b>Pelayanan Publik (PP)</b>			
PP 2.2	0.445	1.6479	0.0487
PP 3.2	0.711	0.00427	0.0496
PP 1.1	0.770	-0.4052	0.0525
PP 1.2	0.799	-0.6317	0.0547
PP 2.1	0.789	-0.5521	0.0539
PP 3.1	0.867	-1.2601	0.0632
<b>Pengembangan Diri dan Orang Lain (PDOL)</b>			
PDOL 2.1	0.513	0.2941	0.0437

PDOL 1.1	0.518	0.2713	0.0437
PDOL 3.1	0.526	0.2255	0.0437
PDOL 3.2	0.541	0.1490	0.0438
PDOL 1.2	0.573	-0.0166	0.0440
PDOL 2.2	0.732	-0.9232	0.0489
<b>Mengelola Perubahan (MP)</b>			
MP 2.1	0.587	0.770	0.0466
MP 3.1	0.594	0.728	0.0467
MP 1.2	0.669	0.276	0.0480
MP 1.1	0.767	-0.382	0.0525
MP 2.2	0.810	-0.729	0.0563
MP 3.2	0.803	-0.664	0.0555
<b>Pengambilan Keputusan (PK)</b>			
PK 1.2	0.124	1.960	0.0623
PK 3.1	0.134	1.858	0.0604
PK 2.1	0.574	-0.777	0.0436
PK 3.2	0.600	-0.911	0.0440
PK 2.2	0.659	-1.230	0.0455
PK 1.1	0.674	-1.314	0.0460
<b>Perekat Bangsa (PB)</b>			
PB 1.1	0.342	1.555	0.0512

PB 1.2	0.487	0.639	0.0464
PB 2.1	0.544	0.311	0.0460
PB 2.2	0.577	0.120	0.0461
PB 3.1	0.622	-0.137	0.0466
PB 3.2	0.908	-2.489	0.0746

Sumber: Data diolah Peneliti

*Item mean* menunjukkan nilai rata-rata butir. Pada analisis item menggunakan pendekatan dikotomi, sehingga skor rata-rata butir adalah 0,5. Nilai 0,5 menunjukkan bahwa 50% responden menjawab benar dan 50% menjawab salah. Apabila nilai rata-rata butir > 0,5, artinya lebih dari 50% responden mampu menjawab item dengan benar, begitu pula sebaliknya. Pada hasil analisis data di atas, didapatkan bahwa 34 item dijawab benar oleh lebih dari 50% responden, dan 10 item dijawab benar oleh kurang dari 50% responden.

*Item measure* merepresentasikan tingkat kesukaran suatu item. Nilai ini diukur dalam satuan logits (*log odds units*). Semakin tinggi nilai logit, semakin sulit item tersebut, begitupun sebaliknya. Contohnya, item PK 1.2 merupakan item paling sulit diantara item lainnya dengan nilai logit 1,960. Sebaliknya, item PB 3.2 merupakan item paling mudah dengan nilai logit -2,489. Selanjutnya, item diurutkan dari tingkat kesulitan paling tinggi hingga paling rendah pada setiap aspek kompetensi.

Menurut Hambleton & Swaminathan (1985), indeks tingkat kesukaran butir yaitu  $-2 \leq b \leq +2$ . Soal dikatakan memiliki tingkat kesukaran yang baik jika tidak kurang dari -2 dan tidak lebih dari +2. Berdasarkan hasil analisis, hampir semua butir memiliki tingkat kesukaran yang baik, kecuali item PB 3.2 yang dinilai terlalu mudah untuk dijawab benar oleh seluruh responden.

Nilai *SE Measure* menunjukkan seberapa presisi estimasi tingkat kesulitan item

(Item Measure) dalam satuan logit. Nilai yang lebih kecil menunjukkan estimasi yang lebih presisi, sedangkan nilai yang lebih besar menunjukkan estimasi yang kurang presisi. Pada tabel hasil analisis, ditemukan bahwa pengukuran paling akurat terdapat pada item PK 2.1 dengan nilai logit 0,0436. Sebaliknya, pengukuran yang menunjukkan tingkat akurasi yang rendah juga terdapat pada item yang memiliki tingkat kesukaran yang rendah, yaitu PB 3.2 dengan nilai logit 0,0746.

**Item Fitness**

Selanjutnya, dilakukan uji *item fitness* untuk memastikan keandalan tiap item dan kesesuaiannya dengan kompetensi yang hendak diukur (Linacre, 2002).

Tabel 3.  
Analisis Item Fitness (*Infit & Outfit*)

<i>Item</i>	<i>Infit</i>	<i>Outfit</i>	<i>Item</i>	<i>Infit</i>	<i>Outfit</i>
<b>Integritas (INT)</b>			<b>Kerjasama (KS)</b>		
INT 1.1	1.029	1.040	KS 1.1	0.983	0.981
INT 1.2	1.009	1.015	KS 1.2	1.047	1.073
INT 2.1	0.980	0.971	KS 2.1	0.981	0.977
INT 2.2	0.996	0.996	KS 2.2	0.975	0.971
INT 3.1	0.977	0.960	KS 3.1	1.020	1.043
INT 3.2	1.004	1.009	KS 3.2	0.994	0.976
<b>Komunikasi (KOM)</b>			<b>Orientasi pada Hasil (OPH)</b>		

KOM 1.1	0.978	0.968	OPH 1.1	1.002	0.997
KOM 1.2	1.045	1.057	OPH 1.2	1.014	1.017
KOM 2.1	0.984	0.981	OPH 2.1	1.003	1.002
KOM 2.2	0.984	0.981	OPH 2.2	0.975	0.971
KOM 3.1	1.020	1.058	OPH 3.1	1.036	1.060
KOM 3.2	0.987	0.963	OPH 3.2	0.970	0.964
<b>Pelayanan Publik (PP)</b>			<b>Pengembangan Diri dan Orang Lain (PDOL)</b>		
PP 1.1	1.032	1.057	PDO L 1.1	0.982	0.980
PP 1.2	1.003	0.997	PDO L 1.2	0.970	0.965
PP 2.1	0.975	0.948	PDO L 2.1	0.995	0.994
PP 2.2	1.033	1.046	PDO L 2.2	0.973	0.963
PP 3.1	0.981	0.954	PDO L 3.1	1.057	1.064
PP 3.2	0.974	0.959	PDO L 3.2	1.021	1.022
<b>Mengelola Perubahan (MP)</b>			<b>Pengambilan Keputusan (PK)</b>		
MP 1.1	0.987	0.991	PK 1.1	1.000	1.000

MP 1.2	0.99 2	0.997	PK 1.2	1.00 0	1.000
MP 2.1	1.02 8	1.035	PK 2.1	1.00 0	1.000
MP 2.2	0.97 3	0.945	PK 2.2	1.00 0	1.000
MP 3.1	1.03 7	1.047	PK 3.1	1.00 0	1.000
MP 3.2	0.97 2	0.952	PK 3.2	1.00 0	1.000
<b>Perekat Bangsa (PB)</b>					
PB 1.1	0.94 5	0.937			
PB 1.2	0.96 9	0.960			
PB 2.1	0.98 3	0.971			
PB 2.2	1.07 5	1.094			
PB 3.1	0.98 4	0.971			
PB 3.2	1.04 5	1.251			

Sumber: Data diolah Peneliti

Rentang nilai infit dan outfit yang menunjukkan item fitness yang baik berkisar antara 0,5 – 1,5 (Bond & Fox, 2015). Rentang skor infit dan outfit kompetensi INT adalah 0,977 – 1,029 dan 0,960 – 1,040, Kompetensi KS memiliki rentang skor infit 0,975 – 1,047 dan outfit 0,971 – 1,073. Skor infit dan outfit kompetensi KOM berada pada rentang 0,978 – 1,045 dan 0,963 – 1,058. Rentang skor infit dan outfit kompetensi OPH adalah 0,970 – 1,036 dan

0,964 – 1,060, Kompetensi PP memiliki rentang skor infit 0,974 – 1,033 dan outfit 0,948 – 1,057. Kompetensi PDOL memiliki rentang skor infit 0,970 – 1,057 dan outfit 0,963 – 1,064. Kompetensi MP memiliki rentang skor infit 0,972 – 1,037 dan outfit 0,945 – 1,047. Kompetensi PK memiliki skor infit dan outfit sebesar 1,000, Kompetensi PB memiliki rentang skor infit 0,945 – 1,075 dan outfit 0,937 – 1,251.

Berdasarkan hasil analisis skor *infit* dan *outfit* pada setiap butir item, semua kompetensi menunjukkan *item fitness* yang baik. Artinya, setiap item bermanfaat dan baik dalam mengukur kompetensi manajerial dan sosiokultural PNS dengan jabatan pelaksana. *Item fitness* tersebut juga mencerminkan setiap item sesuai dengan kompetensi yang ingin diukur dan mendukung keandalan tes (Rost & von Davier, 1994).

### **Wright Map**

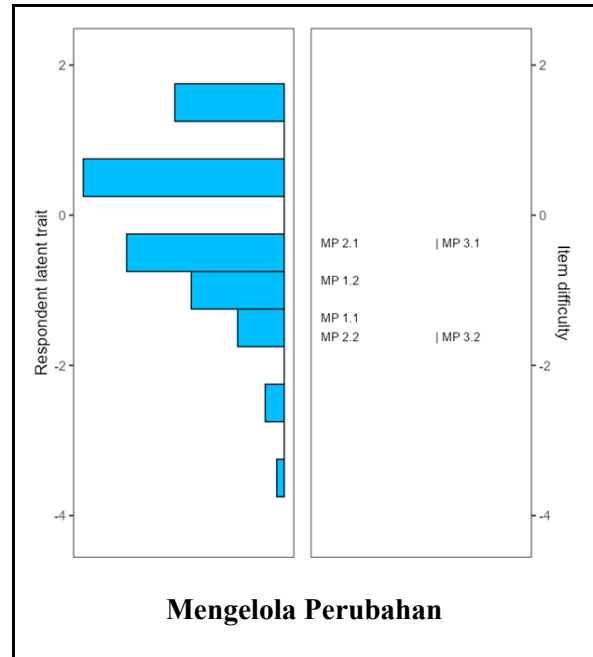
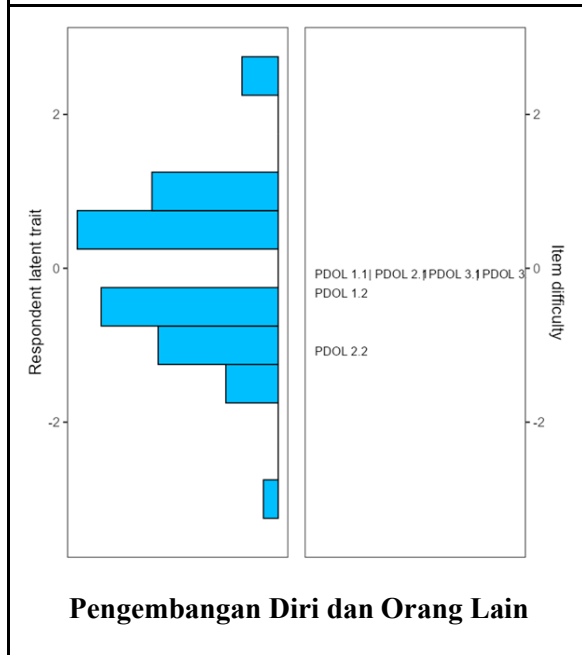
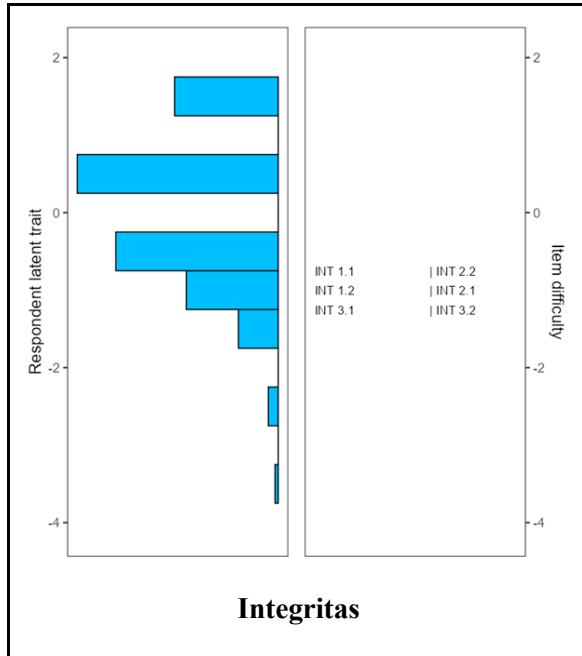
*Wright Map* adalah representasi visual yang dihasilkan dari analisis *Rasch Model*, yang menampilkan sekaligus persebaran tingkat kemampuan peserta tes dan tingkat kesukaran butir soal pada satu skala logit yang sama. Dalam konteks analisis butir *Situational Judgement Test* (SJT) kompetensi manajerial dan sosiokultural PNS, *Wright Map* memberikan gambaran sejauh mana butir-butir soal mampu mengukur variasi kemampuan responden pada masing-masing aspek kompetensi yang diujikan.

*Wright Map* memetakan kemampuan peserta pada sisi kiri dan kesukaran item pada sisi kanan, sehingga memudahkan untuk mengidentifikasi apakah rentang kesukaran butir sudah sesuai dengan rentang kemampuan peserta. Idealnya, butir-butir soal tersebar merata di sepanjang distribusi kemampuan sehingga dapat mengukur peserta dengan kemampuan rendah hingga tinggi secara akurat. Jika butir hanya terkonsentrasi pada tingkat kesukaran tertentu, misalnya hanya mengukur kemampuan rata-rata saja, maka tes kurang sensitif mengukur variasi kemampuan yang ekstrem.

Dalam kasus *situational judgement test* kompetensi manajerial dan sosiokultural PNS yang sedang diteliti, visualisasi *wright map*

dikelompokkan menjadi 3 kategori sebagai berikut.

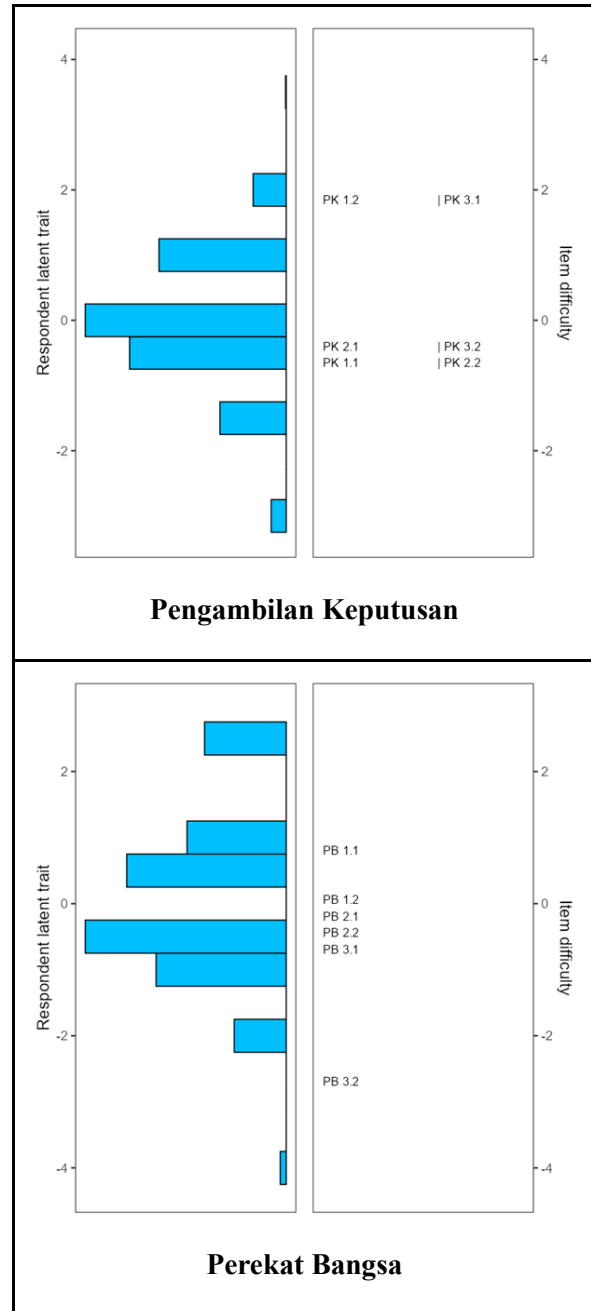
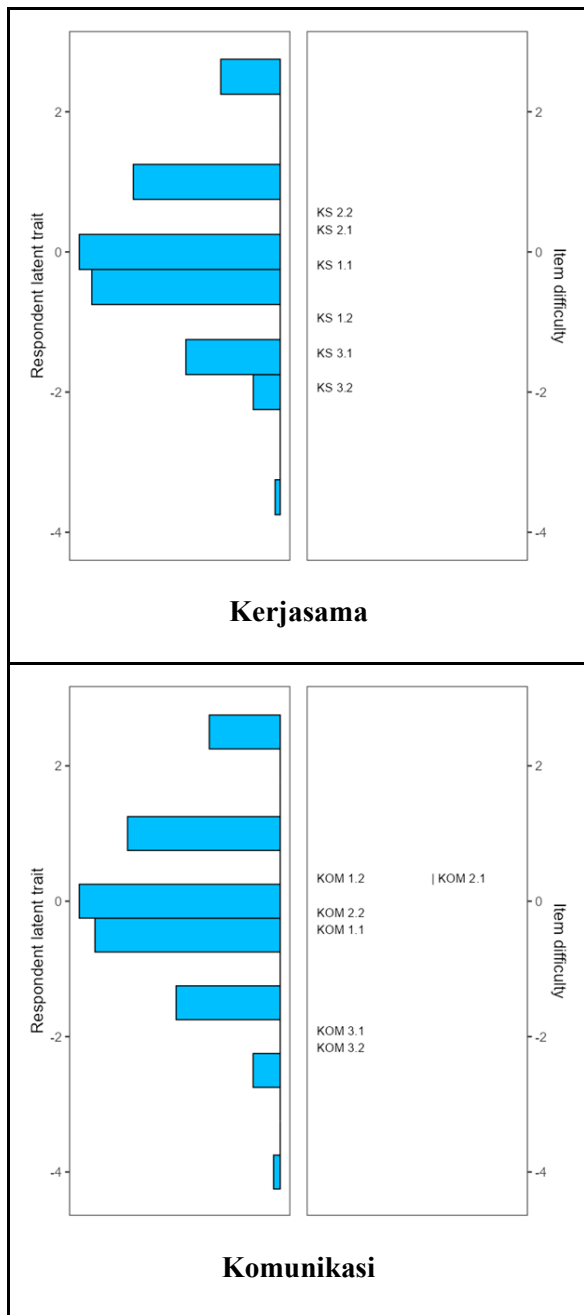
1. *Wright Map* Kelompok 1: Persebaran Butir Merata dan Mampu Mengukur Rentang Kemampuan Luas



Gambar 1.  
*Wright Map* Integritas, Pengembangan Diri dan Orang Lain, Mengelola Perubahan  
Sumber: Data diolah Peneliti

Aspek Integritas, Mengelola Perubahan, dan Pengembangan Diri dan Orang Lain (Gambar 1) menunjukkan persebaran butir soal yang merata dari tingkat kesukaran rendah hingga tinggi. Butir-butir ini mampu mengukur variasi kemampuan peserta secara optimal, mencakup kemampuan rendah hingga tinggi, sehingga menghasilkan sensitivitas pengukuran yang baik dan validitas yang kuat untuk kompetensi tersebut.

2. *Wright Map* Kelompok 2: Persebaran Terkonsentrasi pada Kesulitan Menengah

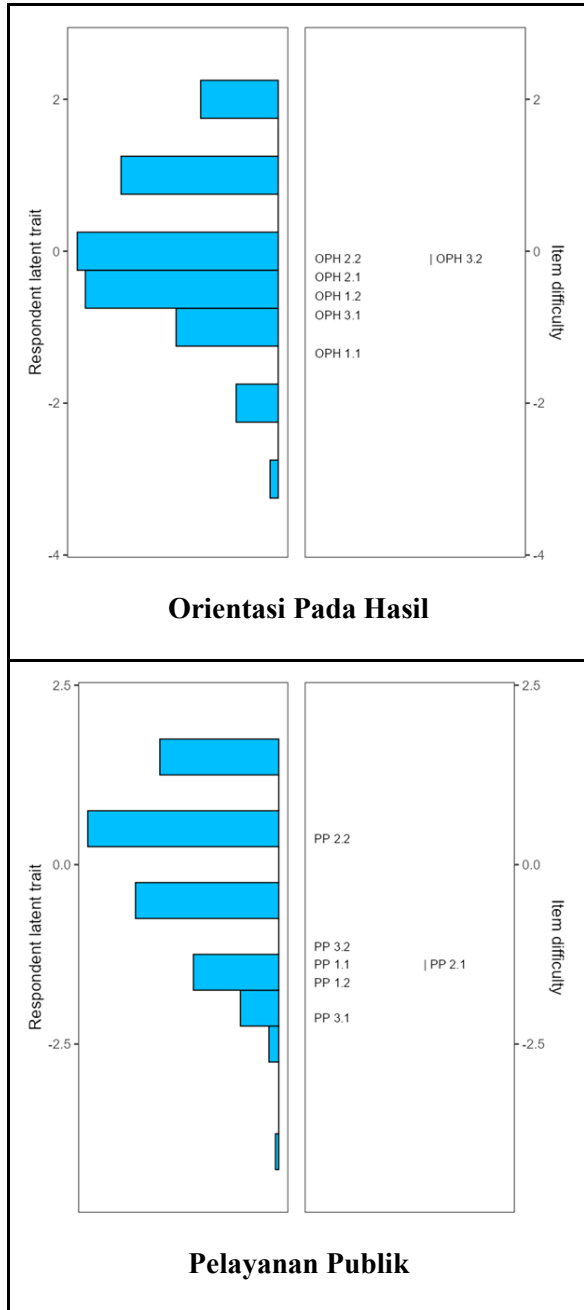


Gambar 2.  
*Wright Map* Kerjasama, Komunikasi,  
Pengambilan Keputusan, Perekat Bangsa  
Sumber: Data diolah Peneliti

Kompetensi Kerjasama, Komunikasi, Perekat Bangsa, dan Pengambilan Keputusan (Gambar 2) memiliki butir soal yang sebagian besar berada pada tingkat kesulitan menengah. Hal ini efektif untuk mengukur kemampuan rata-rata peserta, namun kurang sensitif membedakan peserta dengan kemampuan sangat rendah atau sangat tinggi. Pengembangan butir dengan

variasi kesulitan lebih besar diperlukan untuk memperluas cakupan pengukuran.

3. *Wright Map* Kelompok 3: Persebaran Dominan pada Tingkat Kesulitan Rendah hingga Menengah Bawah



Gambar 3.

*Wright Map* Orientasi Pada Hasil dan Pelayanan Publik

Sumber: Data diolah Peneliti

Aspek Pelayanan Publik dan Orientasi Pada Hasil (Gambar 3) didominasi oleh butir soal berkesulitan rendah sampai menengah bawah. Instrumen ini lebih mampu mengukur kemampuan dasar peserta, namun kurang efektif membedakan kemampuan tinggi. Pengayaan butir dengan tingkat kesulitan yang lebih tinggi akan meningkatkan sensitivitas pengukuran pada level atas.

**Pembahasan**

Penelitian ini menggunakan *Rasch Model* untuk menganalisis kualitas psikometrik butir-butir *Situational Judgement Test* (SJT) yang mengukur kompetensi manajerial dan sosiokultural pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) level 1 di beberapa wilayah di Provinsi Jawa Timur. Hasil analisis unidimensionalitas mengindikasikan bahwa sebagian besar kompetensi menunjukkan kecenderungan multidimensional, kecuali kompetensi integritas yang memenuhi asumsi unidimensionalitas dengan nilai  $p > 0,05$ . Temuan ini sesuai dengan kajian sebelumnya yang menyatakan bahwa butir SJT tersusun berdasarkan indikator perilaku yang kompleks dan mungkin mengukur lebih dari satu dimensi kompetensi secara simultan.

Analisis tingkat kesulitan butir (*item measure*) menunjukkan rentang kesulitan yang luas, dari sangat mudah hingga sangat sulit, dengan sebagian besar butir berada dalam tingkat kesulitan yang ideal ( $-2 \leq b \leq +2$ ). Hanya butir PB 3.2 yang direkomendasikan untuk dieliminasi karena memiliki tingkat kesulitan yang sangat rendah sehingga hampir semua responden dapat menjawab dengan benar, mengindikasikan butir tersebut kurang mampu membedakan tingkat kemampuan peserta. Presisi pengukuran (*SE measure*) menunjukan nilai yang cukup baik, yang menandakan estimasi kesulitan butir dapat dipercaya.

Uji kelayakan butir (*item fitness*) memperlihatkan bahwa mayoritas butir memiliki nilai *infit* dan *outfit* dalam rentang yang direkomendasikan (0,5 - 1,5), yang menandakan butir-butir cocok dan konsisten mengukur kompetensi yang dimaksud. Hal ini menguatkan

validitas dan reliabilitas instrumen SJT dalam konteks pengukuran kompetensi PNS level 1.

Visualisasi *Wright Map* mengungkapkan pola persebaran kemampuan responden dan kesulitan butir soal. Beberapa kompetensi, seperti integritas, pengembangan diri, dan mengelola perubahan, memiliki persebaran butir yang merata dan mampu mengukur berbagai tingkat kemampuan peserta secara optimal. Namun, kompetensi lain seperti kerjasama, komunikasi, dan pengambilan keputusan menunjukkan butir dengan kesulitan yang terkonsentrasi pada tingkat menengah, sehingga kurang sensitif untuk peserta dengan kemampuan sangat rendah maupun sangat tinggi. Kompetensi orientasi pada hasil dan pelayanan publik menunjukkan dominasi butir dengan tingkat kesulitan rendah hingga menengah bawah, mengindikasikan perlunya pengayaan butir dengan tingkat kesulitan yang lebih tinggi untuk meningkatkan sensitivitas pengukuran pada rentang kemampuan atas.

Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa SJT merupakan instrumen yang relevan dan efektif untuk menilai kompetensi manajerial dan sosiokultural PNS, dengan catatan bahwa pengembangan instrumen lebih lanjut dengan metode multidimensional atau *confirmatory factor analysis* diperlukan guna meningkatkan validitas konstruk instrumen. Hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam evaluasi dan penyempurnaan instrumen asesmen kompetensi di lingkungan ASN, sehingga mendukung pelaksanaan manajemen talenta yang lebih tepat sasaran dan berbasis bukti.

## **KESIMPULAN**

Instrumen *Situational Judgement Test* (SJT) untuk PNS level 1 menunjukkan kualitas psikometrik yang relevan. Hasil analisis *Rasch Model* mengonfirmasi bahwa asumsi unidimensionalitas hanya terpenuhi pada kompetensi Integritas. Meskipun demikian, instrumen ini memiliki daya diskriminasi yang memadai yang didukung oleh rentang kesulitan butir yang luas (-2,489 hingga 1,960 logit). Selain itu, mayoritas butir menunjukkan *item*

*fitness* yang baik (skor *Infit* dan *Outfit* dalam rentang 0,5–1,5).

Dengan pengukuran yang mampu membedakan responden dari tingkat kemampuan rendah sampai tinggi secara efektif, SJT memberikan solusi praktis bagi instansi pemerintah untuk melakukan penilaian kompetensi secara objektif, cepat, dan mudah diadministrasikan dalam skala besar. Selain itu, *item fitness* yang mayoritas baik menegaskan bahwa butir-butir soal sesuai dengan kompetensi yang hendak diukur dan mendukung keandalan instrumen.

Secara teoretis, hasil penelitian ini menegaskan urgensi pengembangan instrumen asesmen kompetensi yang lebih sesuai dengan asumsi model pengukuran modern. Analisis lanjutan dengan pendekatan *Multidimensional Rasch Model* (MIRT) atau *Confirmatory Factor Analysis* (CFA) direkomendasikan untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif terkait struktur laten kompetensi ASN. Perluasan cakupan penelitian di wilayah administratif lainnya juga akan memperkuat validitas eksternal dan generalisasi hasil.

Dari perspektif praktis, analisis yang telah dilakukan dapat menjadi rujukan bagi BKD dan BKPSDM dalam melakukan evaluasi serta penyempurnaan bank soal asesmen kompetensi. Seleksi ulang terhadap butir-butir yang tidak memenuhi kriteria Rasch Model diharapkan mampu meningkatkan validitas dan reliabilitas instrumen. Perbaikan tersebut selanjutnya berpotensi mendukung implementasi kebijakan pengembangan sumber daya manusia aparatur secara lebih akurat, terarah, dan berbasis bukti.

Keterbatasan penelitian ini terletak pada penggunaan *Rasch Model* unidimensional yang belum mampu menangkap kompleksitas multidimensi kompetensi ASN. Untuk itu, penelitian lanjutan disarankan melibatkan sampel yang lebih besar, level kompetensi yang lebih tinggi dengan melibatkan lintas jenjang jabatan, dan ruang lingkup wilayah yang lebih luas, dengan penerapan analisis multidimensional. Dengan demikian, gambaran mengenai struktur kompetensi ASN akan lebih

utuh, representatif, dan relevan dengan kebutuhan pengembangan aparatur di berbagai konteks organisasi pemerintahan.

## REFERENSI

- Bond, T. G., & Fox, C. M. (2015). *Applying the Rasch model: Fundamental measurement in the human sciences* (3rd ed.). Routledge.
- Firdausijah, R. T. (2023). Competency Development of State Civil Servants Through Talent Management. *Jurnal Scientia*, 12(3), 2592–2597. <https://infor.seaninstitute.org/index.php/pendidikan/article/view/1597>
- Hambleton, R. K., Swaminathan, H., & Rogers, H. J. (1985, December 31). Item Response Theory. SpringerLink. <https://link.springer.com/book/10,1007/978-94-017-1988-9>
- Kusuma, N., & Hakim, M. (2024). Analisis Butir Situational Judgement Test Kompetensi Kepemimpinan Karyawan BUMN dengan Rasch Model. *Jurnal Penelitian dan Pengukuran Psikologi*, 127-137.
- Lievens, F., & Sackett, P. R. (2012). The validity of interpersonal skills assessment via situational judgment tests for predicting academic success and job performance. *Journal of Applied Psychology*, 97(2), 460–468. <https://doi.org/10.1037/a0025741>
- Linacre, J.M. (2002). What Do Infit and Outfit Mean-Square and Standardized Mean?. *Rasch Measurement Transaction*, 16, 878.
- McDaniel, M. A., Hartman, N. S., Whetzel, D. L., & Grubb, W. L. (2007). Situational judgment tests, response instructions, and validity: A meta-analysis. *Personnel Psychology*, 60(1), 63–91. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2007.00065.x>
- McDaniel, M. A., Morgeson, F. P., Finnegan, E. B., Campion, M. A., & Braverman, E. P. (2001). Use of situational judgment tests to predict job performance: A clarification of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 86(4), 730–740. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.86.4.730>
- Prihantoro, R., & Retnawati, H. (2018). The use of the Rasch model in item analysis of school examination multiple choice test items in mathematics. *Journal of Physics: Conference Series*, 1097, 012155. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1097/1/012155>
- Raharjo, S. (2020). Analisis instrumen seleksi kompetensi dasar calon pegawai negeri sipil dengan pendekatan psikometrika modern. *Jurnal Psikologi Pendidikan dan Konseling*, 6(1), 45–56. <https://doi.org/10.26858/jppk.v6i1.12345>
- Republik Indonesia. (2025). *Keputusan Kepala BKN Nomor 411 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembangunan dan Penerapan Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara Instansi Pemerintah*.
- Republik Indonesia. (2025). *Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025*
- Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2024 Tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Kepegawaian Negara*
- Republik Indonesia. (2023). *Undang - Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 26 Tahun 2019 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Penilaian Kompetensi Pegawai Negeri Sipil*.
- Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan Aparatur Sipil Negara*.

- Republik Indonesia. (2014). Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Rost, J., & Von Davier, M. (1994). A Conditional Item-Fit Index for Rasch Models. *Applied Psychological Measurement*, 18(2), 171-182. <https://doi.org/10.1177/014662169401800206>
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. Wiley.
- Tansley, C., & Elsey, D. (Eds.). (2020). *The talent management handbook: A global perspective*. Routledge.

**ANALISIS IMPLEMENTASI *LEARNING ORGANIZATION* PADA BUDAYA KERJA DI LINGKUNGAN APARATUR SIPIL NEGARA MENGGUNAKAN METODE *LITERATUR REVIEW***

***ANALYSIS OF LEARNING ORGANIZATION IMPLEMENTATION IN THE WORK CULTURE OF CIVIL SERVANTS USING A LITERATURE REVIEW METHOD***

**Tri Andriyas**

Badan Kepegawaian Negara  
3andriyas@gmail.com

**Abstrak**

Badan Kepegawaian Negara (BKN) menjadi salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan *Learning Organization* (LO), namun belum terformalisasi ke dalam regulasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi konsep LO di BKN sebagai langkah awal dalam menciptakan praktik budaya kerja yang baik dan berkelanjutan. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan menelaah kerangka teori yang relevan serta kondisi empiris yang terjadi di lingkungan BKN. Selain itu, penelitian ini membandingkan implementasi LO di BKN dengan mengacu pada sepuluh komponen LO yang telah diterapkan oleh Kementerian Keuangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian komponen LO telah mulai diimplementasikan di BKN, seperti adanya program *coaching* dan komunitas belajar, ketersediaan platform pembelajaran daring BKN Pedia, serta keterlibatan individu dan tim dalam aktivitas pembelajaran. Namun demikian, terdapat beberapa komponen yang masih belum terintegrasi secara optimal, terutama terkait dengan regulasi formal, pengelolaan pengetahuan, evaluasi dampak pembelajaran, umpan balik secara *real-time*, serta keterlibatan pemimpin sebagai fasilitator pembelajaran. Penelitian ini menyimpulkan bahwa BKN telah memiliki fondasi menuju implementasi LO secara menyeluruh, serta merekomendasikan langkah strategis melalui penyusunan regulasi, penguatan budaya organisasi, dan penguatan peran aktif pemimpin agar transformasi menuju organisasi pembelajar dapat terwujud secara menyeluruh dan berkelanjutan.

**Kata kunci:** Organisasi Pembelajar, Kementerian Keuangan, Budaya Belajar, Birokrasi, Studi Banding

***Abstract***

*The National Civil Service Agency (BKN) is one of the government institutions that has begun implementing the concept of a Learning Organization (LO), although it has not yet been formalized into regulations. This study aims to analyze the implementation of the LO concept at BKN as an initial step toward creating a good and sustainable work culture. Using a qualitative descriptive approach, the study examines relevant theoretical frameworks alongside empirical conditions within BKN. Furthermore, it compares BKN's implementation of LO against ten LO components that have been adopted by the Ministry of Finance. The results show that several LO components have begun to be implemented at BKN, such as coaching programs, learning communities, the availability of the BKN Pedia e-learning platform, and the involvement of individuals and teams in learning activities. However, several components are still not optimally integrated, particularly those related to formal regulations, knowledge management, impact evaluation of learning, real-time feedback mechanisms, and leadership involvement as learning facilitators. The study concludes that BKN has established a foundation for comprehensive LO implementation and recommends strategic steps through regulatory formulation, strengthening organizational culture, and enhancing the active role of leaders to realize a fully developed and sustainable learning organization.*

**Keywords:** Learning Organization, Ministry of Finance, Learning Culture, Bureaucracy, Benchmarking

## PENDAHULUAN

Revolusi Industri 4.0 telah membawa perubahan mendasar dalam paradigma sistem kerja melalui penerapan prosedur digital yang mengubah secara signifikan berbagai aspek kehidupan manusia. Lian (2019) mengidentifikasi tantangan tersebut dengan adanya: (1) peningkatan keamanan teknologi informasi, (2) peningkatan keandalan dan stabilitas mesin produksi, (3) peningkatan keterampilan, (4) keengganan para pemangku kepentingan untuk berubah, dan (5) hilangnya banyak pekerjaan karena adanya otomatisasi. Selain itu, pada konteks tata kelola pemerintahan, transformasi ini ditandai dengan sistem kerja berbasis digital, *economy sharing*, integrasi data, dan pemanfaatan aplikasi yang secara kolektif. Tantangan ini mendorong lahirnya inovasi dalam bentuk transformasi digital, yang pada akhirnya mengharuskan birokrasi pemerintahan melakukan penyesuaian organisasi secara berkelanjutan.

Dalam rangka merespons tantangan tersebut, diperlukan perumusan strategi yang relevan dengan dinamika birokrasi yang modern. Salah satu langkah strategis yang dapat diambil adalah penerapan organisasi pembelajar atau konsep *learning organization* (LO). Garvin dalam Kementerian Keuangan (2021) menjelaskan bahwa LO adalah organisasi yang terampil dalam menciptakan, memperoleh, dan mentransfer pengetahuan, dan dalam memodifikasi perilakunya untuk mencerminkan pengetahuan dan wawasan baru. Oleh karena itu, pengintegrasian prinsip LO ke dalam kerangka kebijakan kelembagaan menjadi langkah penting untuk memperkuat kapasitas adaptif dan inovatif para aparatur birokrasi dalam menghadapi tantangan era digital.

Melalui pengintegrasian prinsip LO, birokrasi dapat mengembangkan kompetensi, mengakselerasi inovasi, serta memperkuat pengambilan keputusan berbasis data. Selain itu, kolaborasi antar lembaga, pemanfaatan teknologi untuk pengelolaan pengetahuan, dan kepemimpinan yang mendukung perubahan menjadi elemen penting dalam memperkuat kualitas tata kelola pemerintahan. Rivai (2019)

menyatakan birokrasi harus mengembangkan budaya inovasi dalam proses kerjanya. Hanya dengan inovasilah birokrasi akan dapat mengimbangi dinamika perubahan yang sangat cepat itu. Birokrasi yang senantiasa belajar dan berinovasi, mampu membantu pemerintah dalam merespons tantangan secara lebih efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik, serta mempercepat terwujudnya pemerintahan yang *agile*, dan transparan.

## KAJIAN TEORI

Teori mengenai LO dipopulerkan pertama kali oleh Peter Senge dalam bukunya *The Fifth Discipline*. Menurut Senge (1990) LO merupakan suatu organisasi yang secara terus-menerus beradaptasi dan berkembang dengan belajar dari pengalaman, lingkungan, maupun individunya. Ia mengidentifikasi lima disiplin utama dalam *learning organization*, yaitu: (1) *system thinking*, (2) *personal mastery*, (3) *mental models*, (4) *shared vision*, dan (5) *team learning*.

Dalam beberapa dekade terakhir, telah banyak peneliti yang mengembangkan konsep tentang LO. Salah satunya, Cummings & Worley dalam bukunya *Organization Development & Change* (2014) yang mengelompokkan LO ke dalam dimensi (1) kepemimpinan, (2) struktur organisasi, (3) budaya organisasi, (4) pengembangan SDM, dan (5) sistem informasi. Teori Senge (1990) lebih filosofis dan sistemis, melihat organisasi sebagai sistem yang terus berkembang, menekankan pada pola pikir dan pembelajaran individu serta tim dalam organisasi. Sedangkan, Cummings & Worley (2014) lebih praktis dan berfokus pada strategi organisasi dalam pengembangan pembelajaran.

Konsep *Learning Organization* (LO) sering kali dikaji secara paralel dengan *Organizational Learning* (OL) dalam literatur manajemen organisasi. Zurnali (2010) menyatakan bahwa LO cenderung berorientasi pada respons terhadap tekanan eksternal sebagai pemicu terbentuknya budaya pembelajaran, sedangkan OL lebih berfokus pada dinamika internal organisasi, khususnya dalam konteks peningkatan kinerja dan pengembangan sumber

daya manusia. Dalam pandangan tersebut, LO merepresentasikan suatu visi strategis jangka panjang, sementara OL dipahami sebagai proses pembelajaran yang berkelanjutan dan bersifat siklikal.

Seiring dengan berkembangnya paradigma manajemen modern, organisasi mulai mengadopsi pendekatan yang memosisikan sumber daya manusia sebagai aset strategis, sebagaimana diusung dalam teori modal manusia (*human capital theory*). Pembelajaran dipandang sebagai kebutuhan yang esensial untuk mendukung kinerja organisasi secara berkelanjutan. Meskipun konsep LO awalnya muncul dan berkembang dalam konteks organisasi privat, adopsinya kini meluas ke sektor publik. Marpaung (2020) melakukan studi terhadap implementasi prinsip-prinsip organisasi pembelajar pada instansi pemerintah, termasuk kementerian, lembaga non-kementerian, serta pemerintah daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Temuan penelitian menunjukkan bahwa budaya belajar di kalangan aparatur sipil negara (ASN) telah berkembang secara positif melalui berbagai program non-diklat. Namun, untuk mencapai efektivitas yang optimal, diperlukan intervensi strategis dari pejabat pembina kepegawaian dan pimpinan unit kerja dalam merancang serta mengelola program pembelajaran tersebut secara sistematis.

*Learning Organization* masih belum banyak diimplementasikan di lingkungan instansi pemerintah. Meskipun demikian, keberadaannya sangat dibutuhkan untuk mentransformasi birokrasi instansi pemerintah untuk lebih responsif dan adaptif dalam menjawab dinamika permasalahan di *stakeholder* pemerintahan. Salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan LO untuk mewujudkan arah dan strategi pengelolaan sumber daya manusia untuk mendukung target kinerja organisasinya adalah Kementerian Keuangan (Kemenkeu), sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 283/KMK.011/2021 tentang Implementasi LO di Lingkungan Kemenkeu. Berdasarkan peraturan tersebut disebutkan bahwa LO merupakan upaya mewujudkan

Kemenkeu sebagai organisasi yang secara sistematis memfasilitasi pemelajar agar mampu berkembang dan bertransformasi secara berkelanjutan guna mendukung pencapaian kinerja di Kemenkeu. Dalam implementasinya, LO di lingkungan Kemenkeu dilaksanakan melalui penerapan sepuluh komponen yang terdiri atas: (1) *strategic fit and management commitment*, (2) *learning function organization*, (3) *learners*, (4) *knowledge management implementation*, (5) *learning value chain*, (6) *learning solutions*, (7) *learning spaces*, (8) *learners' performance*, (9) *leaders' participation in learning process*, dan (10) *feedback*.

Adapun implementasi *learning organization* pada Kemenkeu terdiri atas 10 komponen pengungkit, di mana unit Eselon 1 dan unit organisasi non Eselon yang bertanggung jawab kepada Menteri harus memfasilitasi implementasinya.

Tabel 1.  
Penjelasan Komponen *Learning Organization*,  
Kementerian Keuangan

<b>Komponen</b>	<b>Penjelasan</b>
<i>Strategic Fit and Management Commitment</i>	Kesesuaian antara tujuan organisasi dan komitmen manajemen dalam mengoptimalkan sumber daya pembelajaran pada level strategis.
<i>Leaming Function Organization</i>	Kemampuan organisasi dalam menerapkan visi, budaya, strategi, dan struktur organisasi yang berorientasi pada pembelajaran
<i>Learners</i>	Subjek yang melakukan aktivitas belajar secara berkelanjutan, menerapkan budaya belajar, serta meningkatkan pengetahuan kolektif.

<i>Knowledge Management Implementation</i>	Upaya terstruktur dan sistematis dalam mengembangkan dan mengelola pengetahuan yang dimiliki sebagai Aset Intelektual organisasi.
<i>Learning Value Chain</i>	Proses pengelolaan pembelajaran secara sistematis melalui pendekatan ADDIE untuk menghasilkan kegiatan pembelajaran yang aplikatif, relevan, mudah diakses dan berdampak tinggi
<i>Learning Solutions</i>	Implementasi berbagai model/desain pembelajaran ( <i>self-learning, structured learning, social learning/learning from others, dan learning from experience/learning while working</i> ) untuk mendukung tujuan organisasi yang direncanakan.
<i>Learning Spaces</i>	Kesempatan, infrastruktur, dan dukungan bagi <i>learners</i> untuk melakukan pembelajaran, berbagi dan dokumentasi pengetahuan.
<i>Learners' Performance</i>	Hasil pembelajaran pemelajar dalam meningkatkan kinerja individu, tim, dan organisasi untuk mewujudkan tujuan organisasi.
<i>Leaders' Participation in Learning Process</i>	Partisipasi <i>leaders</i> dalam mendorong pembelajaran individu, tim, dan organisasi, baik secara

	formal maupun informal.
<i>Feedback</i>	Saran, masukan, rekomendasi, dan informasi terhadap pelaksanaan seluruh komponen dalam implementasi untuk perbaikan yang berkelanjutan

Sumber: Kementerian Keuangan (2021)

Konsep LO di Kemenkeu diimplementasikan melalui 10 komponen yang saling mendukung untuk menciptakan budaya belajar yang berkelanjutan dan terarah. Pertama, *strategic fit and management commitment* menjadi dasar utama, di mana pimpinan eselon memiliki komitmen untuk mendukung pengembangan SDM yang selaras dengan pencapaian tujuan organisasi. Komitmen ini tercermin dalam visi, budaya, strategi, dan struktur organisasi. Selanjutnya, *learning function organization* yang memastikan proses pembelajaran berjalan secara sistematis dan berkelanjutan, di mana individu, tim, dan organisasi berperan sebagai pembelajar aktif. Ini diperkuat dengan *knowledge management implementation*, yang melibatkan proses identifikasi, dokumentasi, pengorganisasian, penyebaran, penerapan, dan pemantauan pengetahuan, sehingga pengetahuan yang ada bisa terus berkembang dan bermanfaat. Kemudian, *learning value chain* mengatur seluruh siklus pembelajaran, mulai dari analisis kebutuhan, desain, penyelenggaraan, hingga evaluasi pembelajaran sesuai regulasi yang berlaku. Ini dilengkapi dengan *learning solutions* yang memfasilitasi berbagai metode pembelajaran, baik secara mandiri, terstruktur, sosial, maupun melalui pengalaman langsung. Aspek fisik dan teknis juga diperhatikan melalui *learning spaces*, yang menyediakan ruang, perangkat, jaringan, dan akses sumber belajar. Setelah itu, *learners' performance* memastikan hasil pembelajaran diterapkan untuk meningkatkan kinerja organisasi, tim, hingga

individu secara keseluruhan. Peran pemimpin menjadi sangat penting diakomodir dalam *leaders' participation in learning process*, di mana mereka diharapkan menjadi *role model*, mentor, dan pendorong budaya belajar yang selaras dengan visi organisasi. Terakhir, *feedback* menjadi mekanisme refleksi yang terus-menerus, baik dari internal maupun eksternal, untuk memperbaiki dan mengembangkan proses pembelajaran secara berkelanjutan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode tinjauan literatur untuk menganalisis dan memahami konsep serta penerapan organisasi pembelajar LO dalam konteks instansi pemerintahan khususnya BKN. Menurut Camp (1989) teknik analisis *benchmarking* adalah proses sistematis dan berkelanjutan untuk membandingkan praktik, kebijakan, atau proses suatu organisasi terhadap standar terbaik/*best practices*. Dalam hal ini, acuan utama yang digunakan adalah sepuluh komponen LO berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 283/KMK.011/2021 yang telah diimplementasikan di lingkungan Kemenkeu. Penelitian dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu: (1) mengidentifikasi topik dan perumusan masalah, (2) mengumpulkan literatur dari berbagai sumber seperti jurnal ilmiah, buku akademik, dokumen resmi, dan prosiding (3) melakukan seleksi literatur berdasarkan kriteria relevansi topik, keterkaitan konteks kelembagaan publik, (4) mengklasifikasi dan menyintesis isi literatur menggunakan kerangka LO, serta (5) menginterpretasi hasil untuk mengukur sejauh mana penerapan LO di BKN. Literatur yang diulas sebanyak 16 dokumen, terdiri atas 6 jurnal ilmiah, 3 buku akademik, 3 dokumen resmi kebijakan, 1 prosiding seminar, dan 2 laporan kelembagaan. Beberapa referensi kunci dalam penelitian ini antara lain Camp (1989) mengenai *benchmarking*, Senge (1990) dan Garvin (1993) tentang organisasi pembelajar, serta Keputusan Menteri Keuangan Nomor 283/KMK.011/2021 yang menjadi kerangka evaluasi. Selain itu, beberapa studi relevan seperti Rizkiana *et al.*

(2024), Rohida *et al.* (2025), dan Marpaung (2020) digunakan untuk memberikan konteks empiris mengenai implementasi LO di sektor publik Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Penerapan kerangka konsep LO di lingkungan BKN menunjukkan variasi tingkat kesesuaian terhadap 10 komponen LO sebagaimana ditetapkan dalam KMK Nomor 283/KMK.011/2021. Analisis menunjukkan bahwa kondisi aktual BKN masih menghadapi sejumlah gap dibandingkan dengan praktik baik atau *best practice* di instansi pemerintahan lain. Evaluasi dilakukan melalui teknik *benchmarking*, yang mengidentifikasi kesenjangan antara implementasi di BKN dan standar ideal. Setiap komponen dianalisis berdasarkan empat aspek utama: kondisi BKN, praktik *benchmark*, identifikasi gap, dan saran perbaikan. Temuan ini diperkuat dengan rujukan pada literatur akademik untuk memastikan validitas dan objektivitas pembahasan.

Analisis pertama yaitu *Strategic Fit and Management Commitment* yang menjadi fondasi utama dalam membangun organisasi pembelajar. Komponen ini mencerminkan sejauh mana visi dan tujuan strategis organisasi diintegrasikan secara konsisten dengan komitmen pimpinan dalam mendukung pembelajaran berkelanjutan. Kesesuaian ini mencakup kemampuan manajemen dalam mengarahkan, mengalokasikan sumber daya, serta memastikan bahwa proses pembelajaran menjadi bagian integral dari strategi organisasi. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *strategic fit and management commitment* dan penjelasannya.

Tabel 2.  
Evaluasi Komponen *Strategic Fit and Management Commitment*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Renstra dan HCDP mencakup arah pembelajaran terintegrasi, belum ada regulasi budaya organisasi pembelajar, HCDP belum dilegalkan secara formal.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu memiliki <i>Learning Journey</i> yang legal, LAN membangun ASN <i>Learning Center</i> berbasis kebijakan nasional, struktur pembelajaran dilembagakan.
<i>Gap</i>	Legalitas strategi pembelajaran belum ada, belum ada regulasi budaya, struktur pembelajaran belum terdefinisi secara fungsional.
Saran	Legalkan HCDP, susun peraturan budaya LO, bentuk <i>Learning Council</i> sebagai struktur fungsional pembelajaran lintas unit kerja.

Dalam kerangka *Strategic Fit and Management Commitment* terhadap LO, BKN telah menunjukkan adanya keselarasan antara visi organisasi dan pengembangan SDM. Hal ini tercermin dalam rancangan dokumen *Rencana Strategis* (Renstra) BKN 2025–2029 yang memuat pengelolaan pengetahuan dan peningkatan kompetensi sebagai bagian dari sistem pembelajaran terintegrasi. Namun, dokumen tersebut belum sepenuhnya menegaskan strategi pembelajaran sebagai bagian dari budaya organisasi. Salah satu indikatornya adalah belum adanya regulasi spesifik yang menjelaskan pengelolaan ekosistem pembelajaran sebagai nilai dan praktik budaya kerja. Padahal, menurut Garvin (1993),

penguatan komitmen pembelajaran dalam organisasi harus dimulai dari struktur formal dan budaya yang konsisten mendorong proses reflektif dan inovatif.

Strategi organisasi BKN tertuang dalam *Human Capital Development Plan* (HCDP), namun dokumen ini belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena belum ditetapkan dalam bentuk peraturan kepala. Absennya legalitas ini membuat pemahaman dan implementasi strategi pembelajaran di kalangan pegawai masih terbatas. Hal ini kontras dengan praktik di Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang telah membangun strategi pembelajaran ASN melalui ASN *Learning Center* dan mengintegrasikannya dengan kebijakan nasional berbasis kompetensi, serta memperkuatnya dalam bentuk regulasi formal. Di sisi struktur, Perban BKN Nomor 1 Tahun 2025 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) BKN telah memberikan mandat kepada unit pengelola SDM untuk mengembangkan kompetensi ASN, namun struktur pendukung seperti *Learning Council* atau unit khusus pembelajaran belum terbentuk secara fungsional sebagaimana diterapkan di Kemenkeu atau Bappenas.

Jika mengacu pada hasil *benchmarking* internal, gap terbesar pada komponen ini terletak pada aspek budaya dan legalitas strategi pembelajaran. Oleh karena itu, BKN disarankan untuk segera melegalkan dokumen HCDP melalui peraturan kepala, menyusun regulasi budaya organisasi pembelajar yang eksplisit, serta mengembangkan struktur pendukung pembelajaran seperti *Learning Council* atau gugus tugas pembelajaran lintas unit. Upaya tersebut akan memperkuat integrasi visi, strategi, struktur, dan budaya organisasi ke dalam kerangka LO yang utuh dan berdaya saing.

Analisis kedua tentang *Learning Function Organization* bertujuan untuk menilai sejauh mana suatu organisasi mampu mengintegrasikan visi, budaya, strategi, dan struktur kerja ke dalam sistem yang mendukung pembelajaran berkelanjutan. Komponen ini mencerminkan kapasitas kelembagaan untuk tidak hanya menetapkan arah strategis, tetapi juga menginternalisasikannya melalui nilai,

proses, dan mekanisme kerja yang memungkinkan pembelajaran terjadi secara sistemis di semua level organisasi. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learning function organization* dan penjelasannya.

Tabel 3.  
Evaluasi Komponen *Learning Function Organization*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Menerapkan CMB melalui SE BKN 3/2022, HC DP belum tersosialisasi optimal, budaya pembelajar belum diatur, struktur lintas unit sudah dimulai.
<i>Benchmark</i>	LAN membentuk ASN <i>Learning Center</i> sebagai struktur fungsi pembelajaran nasional, budaya pembelajar dilembagakan, struktur pembelajaran difungsikan.
<i>Gap</i>	Belum ada unit pembelajaran fungsional, budaya organisasi pembelajar belum dilegalkan, strategi belum diinternalisasi secara sistemis.
Saran	Bentuk <i>Learning Council</i> atau unit pembelajaran fungsional, susun peraturan budaya pembelajar, intensifkan sosialisasi dan internalisasi HC DP.

Komponen *Learning Function Organization* menekankan pentingnya keselarasan antara visi pembelajaran, strategi organisasi, struktur kerja, dan budaya pembelajar. BKN telah menginisiasi pendekatan pembelajaran berkelanjutan melalui program *Coaching, Mentoring*, dan Belajar Mandiri (CMB) yang diatur dalam SE BKN No. 3 Tahun

2022. Namun, pendekatan ini masih bersifat parsial karena belum didukung oleh sistem pembelajaran terpadu berbasis struktur formal kelembagaan. Budaya organisasi pembelajar pun belum dilembagakan dalam peraturan turunan, sehingga nilai, norma, dan praktik pembelajaran belum tertanam dalam keseharian kerja pegawai. Hal ini bertentangan dengan pandangan Senge (1990) bahwa organisasi pembelajar membutuhkan ekosistem nilai yang mendorong pembelajaran sebagai praktik bersama, bukan hanya aktivitas terpisah.

Dari sisi strategi, dokumen *Human Capital Development Plan* (HC DP) memang telah memuat langkah-langkah pembelajaran, namun implementasinya terkendala kurangnya internalisasi dan sosialisasi yang memadai. Sementara itu, dari aspek struktur, BKN telah menerbitkan Keputusan Kepala BKN No. 6.14 Tahun 2023 yang mendukung model kerja kolaboratif lintas unit melalui pembentukan tim kerja adaptif. Upaya ini patut diapresiasi, namun belum menjangkau pembentukan struktur khusus pembelajaran seperti *Learning Council* atau unit koordinasi pembelajaran organisasi. Jika dibandingkan, instansi seperti LAN telah membentuk "*learning function unit*" melalui ASN *Learning Center* yang berfungsi sebagai pengelola, pengarah, sekaligus evaluator strategi pembelajaran nasional.

Berdasarkan hasil *benchmarking*, gap utama terletak pada absennya struktur formal pembelajaran dan lemahnya penguatan budaya LO. Oleh karena itu, disarankan agar BKN segera menyusun regulasi budaya pembelajar sebagai bagian dari sistem kerja, membentuk unit pembelajaran lintas unit kerja atau *Learning Council*, serta meningkatkan sosialisasi strategi pembelajaran agar pendekatan CMB tidak berjalan secara terfragmentasi.

Analisis ketiga tentang *Learners* menekankan pentingnya keterlibatan aktif pegawai dalam menginternalisasi budaya belajar, berbagi pengetahuan, serta meningkatkan kapasitas kolektif organisasi melalui pembelajaran yang terus-menerus. Dalam kerangka organisasi pembelajar, individu dan tim berperan sebagai aktor utama dalam membangun

proses pembelajaran berkelanjutan. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learners* dan penjelasannya.

Tabel 4.  
Evaluasi Komponen *Learners*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Pembelajaran individu dan tim difasilitasi melalui SE CMB dan Kombel; namun belum ada perlindungan ide, insentif pembelajar, dan komitmen kolektif pimpinan yang dilembagakan.
<i>Benchmark</i>	LAN memiliki sistem pembelajaran ASN terstruktur, penghargaan atas inovasi, perlindungan kekayaan intelektual, dan pimpinan berperan aktif sebagai <i>coach</i> .
<i>Gap</i>	Belum ada perlindungan kekayaan intelektual, rendahnya keberanian berbagi ide, peran <i>leaders</i> belum optimal sebagai pembelajar dan penginspirasi.
Saran	Buat dokumen kebijakan komitmen kolektif <i>leaders</i> , perlindungan inovasi melalui <i>policy brief</i> , dan melembagakan komunitas pembelajar sebagai bagian dari sistem pembelajaran organisasi.

Komponen *Learners* menekankan pentingnya peran pembelajaran di tingkat individu, tim, dan organisasi dalam membentuk organisasi pembelajar yang tangguh. Di BKN, pembelajaran individu telah difasilitasi melalui Surat Edaran BKN Nomor 1 Tahun 2023 dan SE Nomor 3 Tahun 2022 tentang *Coaching, Mentoring*, dan Belajar Mandiri (CMB), yang mendorong pengembangan diri secara mandiri

berbasis kebutuhan kompetensi dan pencatatan dalam Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). Namun, dorongan institusional agar pegawai secara aktif menjadi agen pembelajar dan pembagi pengetahuan masih bergantung pada inisiatif personal, tanpa dukungan insentif dan perlindungan terhadap hak intelektual. Padahal, menurut Garvin (1993), organisasi pembelajar memerlukan sistem yang secara aktif mendeteksi, menangkap, dan menyebarkan pengetahuan melalui insentif struktural dan lingkungan yang aman secara psikologis.

Pembelajaran tim telah difasilitasi melalui pembentukan Kombel sesuai SE BKN Nomor 18 Tahun 2022, serta melalui kegiatan rotasi kerja, *mentoring*, dan studi banding. Meskipun demikian, mekanisme formal untuk memastikan penilaian efektivitas pembelajaran tim dan pelacakan dampaknya terhadap peningkatan kerja kolaboratif belum tersedia. Di tingkat organisasi, inisiatif untuk membangun ekosistem belajar masih menghadapi tantangan, seperti lemahnya apresiasi terhadap inovasi, ketidakterbukaan pimpinan, serta belum adanya perlindungan atas hak kekayaan intelektual pegawai. Sebaliknya, lembaga seperti LAN telah menetapkan sistem pembelajaran institusional yang terhubung dengan *reward system* dan jaminan perlindungan terhadap kontribusi inovatif ASN, serta menyediakan ruang eksperimen yang difasilitasi langsung oleh pimpinan lembaga.

Gap yang muncul dalam implementasi komponen ini di BKN antara lain terletak pada kurangnya perlindungan atas ide/inovasi individu, minimnya regulasi insentif struktural, dan tidak adanya dokumen resmi tentang komitmen pimpinan terhadap pembelajaran. Oleh karena itu, direkomendasikan agar BKN menyusun kebijakan tentang perlindungan hak kekayaan intelektual ASN, menetapkan panduan peran pimpinan sebagai fasilitator pembelajaran, dan membentuk sistem insentif yang mendukung kultur belajar di seluruh level organisasi.

Analisis keempat yaitu *Knowledge Management Implementation* yang mencerminkan kemampuan organisasi dalam membangun sistem yang terstruktur dan

berkelanjutan untuk mengelola pengetahuan sebagai aset intelektual yang bernilai strategis. Dalam konteks organisasi pembelajar, pengelolaan pengetahuan tidak hanya terbatas pada proses pengumpulan dan penyimpanan informasi, tetapi mencakup seluruh siklus pengelolaan yang meliputi identifikasi, akuisisi, dokumentasi, klasifikasi, diseminasi, serta pemanfaatan pengetahuan secara efektif. Sistem manajemen pengetahuan yang baik memungkinkan organisasi untuk mempertahankan keunggulan kompetitif, mempercepat proses pembelajaran kolektif, serta mendukung pengambilan keputusan berbasis data dan pengalaman terdokumentasi. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *knowledge management implementation* dan penjelasannya.

Tabel 5.  
Evaluasi Komponen *Knowledge Management Implementation*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	KMS BKN Pedia sudah tersedia dan digunakan sebagai media pembelajaran daring. Namun belum ada SOP <i>knowledge capture</i> , komite <i>reviewer</i> internal, atau survei pemanfaatan.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu memiliki Peraturan Menteri Keuangan No. 17/PMK.01/2017 dan Komite Pengetahuan, LAN memiliki prosedur <i>knowledge capture</i> dalam pelatihan ASN dan <i>lesson learned</i> .
<i>Gap</i>	Belum ada regulasi atau SOP tentang manajemen pengetahuan, tidak ada internal <i>reviewer</i> , <i>monitoring</i> pengguna tidak dilakukan.

Saran	Susun SOP <i>knowledge capture</i> , bentuk tim <i>reviewer</i> internal, lakukan survei pemanfaatan sistem, dan bangun sistem <i>feedback</i> dua arah dari pengguna KMS.
-------	--

Komponen *Knowledge Management Implementation* di BKN telah dimulai melalui pengembangan platform KMS BKN Pedia yang berfungsi sebagai repositori digital dan sarana pembelajaran daring. Meskipun keberadaan platform ini merupakan langkah strategis, namun hasil evaluasi menunjukkan bahwa praktik *knowledge management* belum berjalan secara sistemis. Proses identifikasi dan dokumentasi pengetahuan belum diatur dalam standar operasional formal seperti SOP *knowledge capture*, dan pemetaan pengetahuan strategis belum mengacu pada struktur jabatan, rumpun keahlian, maupun fungsi unit kerja. Selain itu, BKN belum memiliki komite internal untuk melakukan *review* terhadap aset intelektual, sehingga selama ini masih mengandalkan mitra bestari eksternal.

Jika dibandingkan dengan Kemenkeu, mereka telah membentuk Komite Pengetahuan dan mengatur pengelolaan manajemen pengetahuan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 17/PMK.01/2017 tentang Tata Kelola Pengetahuan. Di LAN, proses *knowledge capture* dijalankan melalui standar pembelajaran ASN yang mewajibkan dokumentasi *lesson learned* sebagai bagian dari siklus pelatihan. Literatur akademik menekankan pentingnya siklus lengkap dalam *knowledge management* mulai dari identifikasi, akuisisi, pengorganisasian, penyebarluasan, hingga pemanfaatan dan evaluasi (Nonaka & Takeuchi, 1995; Wiig, 1997).

Kondisi di BKN menunjukkan bahwa penyebarluasan pengetahuan sudah didukung melalui sistem KMS, tetapi efektivitas penggunaannya sangat tergantung pada inisiatif individu. Survei pengguna belum pernah dilakukan untuk mengukur pemanfaatan sistem. Selain itu, tidak tersedia sistem umpan balik

formal untuk memperbaiki konten KMS. Oleh karena itu, kelemahan utama implementasi KM di BKN terletak pada absennya standar, kelembagaan internal, serta monitoring dan evaluasi. Perlu disusun dokumen SOP terkait *knowledge capture*, dibentuk tim *internal reviewer*, serta dilakukan survei berkala untuk mengukur efektivitas dan kebutuhan pengguna terhadap sistem KM.

Analisis kelima tentang *Learning Value Chain* mengacu pada proses pengelolaan pembelajaran yang dirancang secara sistematis, terstruktur, dan berorientasi hasil. Proses ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap tahapan pembelajaran, mulai dari identifikasi kebutuhan hingga evaluasi dampaknya, dilakukan secara komprehensif dan berkesinambungan. Salah satu pendekatan yang umum digunakan adalah model ADDIE (*Analysis, Design, Development, Implementation, Evaluation*), yang memungkinkan organisasi merancang kegiatan pembelajaran yang tidak hanya relevan dan mudah diakses, tetapi juga aplikatif serta memiliki kontribusi nyata terhadap peningkatan kompetensi individu dan pencapaian kinerja organisasi. Dalam konteks sektor publik, optimalisasi rantai nilai pembelajaran ini menjadi fondasi penting dalam menciptakan sistem pengembangan SDM yang adaptif dan selaras dengan dinamika kebutuhan birokrasi modern. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learning value chain* dan penjelasannya.

Tabel 6.

Evaluasi Komponen *Learning Value Chain*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Belum ada regulasi tentang AKP, tidak ada <i>Learning Council</i> atau <i>skill group owner</i> , <i>learning journey</i> belum tersedia, evaluasi pembelajaran belum sistematis.

<i>Benchmark</i>	Kemenkeu memiliki KMK No. 283/KMK.011/2021 tentang <i>Learning Journey</i> dan <i>Learning Council</i> , LAN mengatur AKP dalam kebijakan ASN <i>Learning Center</i> .
<i>Gap</i>	Ketiadaan regulasi dan struktur kelembagaan pembelajaran, desain dan evaluasi pembelajaran tidak terstandarisasi, <i>learning value chain</i> belum utuh.
Saran	Susun regulasi AKP menggantikan Perka BKN No. 17/2011, bentuk <i>Learning Council</i> dan tunjuk <i>skill group owner</i> , buat sistem evaluasi tiga tingkat.

Implementasi komponen *Learning Value Chain* di BKN masih berada pada tahap awal dan belum memiliki dasar hukum yang kuat. Salah satu kelemahan utama adalah ketiadaan regulasi yang mengatur secara spesifik Analisis Kebutuhan Pembelajaran (AKP) sebagai fondasi dari desain dan penyelenggaraan program pengembangan kompetensi. Padahal, AKP yang sistematis sangat diperlukan agar pembelajaran dapat disesuaikan dengan kebutuhan jabatan, standar kompetensi, serta target kinerja organisasi (Rizkiana *et al.*, 2024). BKN juga belum membentuk struktur kelembagaan pembelajaran seperti *Learning Council* maupun menunjuk *skill group owner* sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap arah pengembangan kompetensi berbasis keahlian tertentu. Selain itu, meskipun desain pembelajaran tersedia di platform LMS BKN Pedia, belum tersedia peta pembelajaran atau *learning journey* yang dapat memandu tahapan pengembangan kompetensi berdasarkan jenjang dan peran jabatan.

Sebagai perbandingan, Kemenkeu telah menerapkan *Learning Journey* secara menyeluruh yang diatur dalam KMK No.

283/KMK.011/2021, dan pengelolaannya dilakukan oleh unit pembelajaran fungsional serta *Learning Council*. LAN juga telah menyusun peta pembelajaran terintegrasi melalui ASN *Learning Center* dan membakukan proses AKP dalam regulasi pembelajaran ASN. Perbedaan ini menunjukkan bahwa struktur dan regulasi sangat penting untuk membangun rantai nilai pembelajaran yang berkesinambungan. Watkins dan Marsick (1993) juga menegaskan bahwa organisasi pembelajar membutuhkan siklus pembelajaran penuh yang dimulai dari identifikasi kebutuhan hingga evaluasi dampaknya.

Dalam aspek evaluasi pembelajaran, BKN mengacu pada Peraturan Kepala BKN Nomor 17 Tahun 2011 yang masih bersifat umum dan belum memuat metode evaluasi secara rinci. Tidak ada instrumen evaluasi pasca pelatihan yang terintegrasi dengan perencanaan strategis. Padahal, evaluasi merupakan bagian penting untuk menilai efektivitas pembelajaran dalam jangka pendek, menengah, dan panjang, serta harus berdampak pada penyesuaian materi, kurikulum, dan strategi pembelajaran ke depan. Oleh karena itu, BKN perlu segera menyusun regulasi khusus tentang AKP, menggantikan Perka Nomor 17 Tahun 2011, sekaligus membentuk dewan pembelajaran dan sistem evaluasi terstruktur guna mengintegrasikan seluruh mata rantai pembelajaran ke dalam strategi organisasi secara sistemis.

Analisis keenam yaitu *Learning Solutions* berfokus pada pengembangan organisasi pembelajar yang menekankan pada keberagaman desain dan metode pembelajaran untuk menjawab kebutuhan pengembangan kompetensi pegawai. Implementasi komponen ini mencakup berbagai pendekatan seperti *self-learning*, *structured learning*, *social learning*, dan *learning from experience*, yang bertujuan untuk menciptakan proses pembelajaran yang adaptif, berkelanjutan, serta selaras dengan pencapaian tujuan strategis organisasi. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learning solutions* dan penjelasannya.

Tabel 7.  
Evaluasi Komponen *Learning Solutions*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Pembelajaran sudah mencakup <i>self-learning</i> , <i>structured</i> , <i>social</i> , dan <i>experiential learning</i> , namun belum difasilitasi secara sistemis. Belum ada regulasi atau survei pendukung.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu menggunakan KMK 283/KMK.011/2021 dengan pendekatan 70:20:10, LAN mengintegrasikan pelatihan formal dan praktik kerja melalui ASN <i>Learning Center</i> , APS (Australia) menerapkan WoG.
<i>Gap</i>	Belum ada regulasi pembelajaran terintegrasi, belum ada inventarisasi mitra pembelajaran, pelatihan masih berbasis penunjukan, dan belum ada sistem <i>feedback</i> atau evaluasi menyeluruh.
Saran	Susun peraturan tentang pembelajaran terintegrasi, buat daftar mitra WoG, dorong sistem pengusulan mandiri pembelajaran oleh pegawai, lakukan survei efektivitas pembelajaran.

Implementasi *Learning Solutions* di BKN telah mencakup berbagai bentuk, mulai dari *self-learning*, *structured learning*, *social learning*, hingga *learning by doing*. Namun, hasil evaluasi menunjukkan bahwa bentuk-bentuk pembelajaran tersebut belum difasilitasi secara sistematis dan masih bersifat sporadis. Misalnya, pembelajaran mandiri atau *self-learning* di lingkungan BKN memang terjadi secara alamiah, tetapi belum didukung dengan survei kebutuhan dan efektivitas pembelajaran, serta belum ada instrumen formal yang mencatat atau

mengarahkan hasil belajar tersebut ke dalam sistem pembinaan karier. Di sisi lain, pelatihan terstruktur seperti diklat dan pelatihan teknis masih didominasi oleh pendekatan penunjukan pimpinan, bukan melalui sistem pemetaan kebutuhan mandiri pegawai, sehingga berpotensi tidak merata dalam pelaksanaannya.

Sebagai perbandingan, Kemenkeu telah menerapkan prinsip pembelajaran berbasis 70:20:10 melalui KMK No. 283/KMK.011/2021 yang mengatur bahwa 70% pembelajaran berasal dari pengalaman kerja (*learning while working*), 20% dari mentoring dan interaksi sosial, dan 10% dari pelatihan formal. Di LAN, pendekatan pembelajaran juga sudah mencakup integrasi antara pembelajaran di kelas dengan praktik kerja lintas unit dan pelibatan dalam proyek lintas sektor melalui ASN *Learning Center*. Berdasarkan konsep *Whole of Government* (WoG) seperti dikembangkan dalam laporan *Australian Public Service Commission* dalam Shergold *et al* (2004) menyatakan pembelajaran efektif di sektor publik dapat dicapai melalui rotasi, magang, atau *secondment* antar institusi, termasuk dengan sektor swasta.

Sampai saat ini BKN belum memiliki peraturan khusus tentang pembelajaran terintegrasi, termasuk belum tersedianya inventarisasi mitra K/L/D atau sektor swasta untuk program pembelajaran lintas institusi. Praktik pembelajaran berbasis pengalaman seperti tugas tambahan, rotasi lintas fungsi, maupun proyek lintas unit belum dijadikan strategi pengembangan kompetensi secara formal. Oleh karena itu, untuk membangun sistem pembelajaran yang adaptif dan relevan dengan tantangan birokrasi modern, BKN perlu menyusun regulasi pembelajaran terintegrasi, mendorong model pengembangan berbasis inisiatif individu, serta membangun kemitraan pembelajaran dengan institusi lain, baik publik maupun swasta.

Analisis ketujuh yaitu *Learning Spaces* yang merupakan elemen penting dalam membangun organisasi pembelajar karena mencerminkan sejauh mana organisasi menyediakan kesempatan, infrastruktur, dan ekosistem yang mendukung individu maupun

tim dalam melakukan proses pembelajaran secara mandiri maupun kolaboratif. Komponen ini mencakup keberadaan ruang fisik maupun digital yang kondusif untuk belajar, akses terhadap sumber pengetahuan seperti perpustakaan, jurnal ilmiah, dan platform pembelajaran daring, serta dukungan kelembagaan yang memungkinkan aktivitas berbagi dan dokumentasi pengetahuan berlangsung secara sistematis. Dalam konteks organisasi publik, *learning spaces* tidak hanya mencerminkan fasilitas, tetapi juga menunjukkan sejauh mana budaya kerja mendorong pembelajaran sebagai bagian integral dari aktivitas sehari-hari. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learning spaces* dan penjelasannya.

Tabel 8.  
Evaluasi Komponen *Learning Spaces*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Ruang dan sistem pembelajaran daring sudah tersedia (BKN Pedia, Pocadi), perpustakaan belum merata, tidak ada akses jurnal, belum ada survei persepsi pegawai.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu punya <i>Learning Resource Center</i> dan akses jurnal daring (KMK 17/PMK.01/2017); LAN punya <i>Smart Library</i> , pustakawan fungsional, dan e-Repository.
<i>Gap</i>	Belum tersedia pengelolaan ruang belajar sebagai sistem, fasilitas belum merata, minim persepsi ruang sebagai media belajar, belum ada kebijakan khusus.
Saran	Bentuk unit kepastakaan di semua satker, perluas akses jurnal, terbitkan kebijakan <i>learning spaces</i> , lakukan survei

	pemanfaatan dan persepsi ruang belajar.
--	---

Fasilitas pembelajaran fisik dan digital dalam wujud *Learning Spaces* di BKN telah tersedia dalam berbagai bentuk, mulai dari ruang pertemuan, *open space*, hingga platform daring seperti BKN Pedia dan Pocadi. Namun, hasil evaluasi menunjukkan bahwa pemanfaatannya belum optimal dan belum didukung oleh persepsi organisasi yang kuat terhadap ruang belajar sebagai bagian dari sistem kerja. Misalnya, keberadaan ruang terbuka di lingkungan kantor sering dimanfaatkan hanya sebagai tempat makan, dan perpustakaan belum tersedia di seluruh kantor regional maupun UPT. Selain itu, akses terhadap jurnal ilmiah masih sangat terbatas dan belum menjadi bagian dari sistem pembelajaran yang terstruktur.

Jika dibandingkan dengan instansi lain, Kemenkeu telah mengembangkan *Learning Resource Center* di setiap unit yang terintegrasi dengan Kemenkeu *Learning Center* (KLC), serta menyediakan akses jurnal akademik secara daring bagi seluruh pegawai. Kebijakan ini didukung oleh KMK No. 17/PMK.01/2017 tentang Tata Kelola Pengetahuan. LAN juga menyediakan *Smart Library* dan *e-Repository* di ASN *Learning Center*, disertai pustakawan fungsional yang aktif mendukung akses belajar.

Literatur menyatakan bahwa *learning spaces* yang efektif bukan sekadar menyediakan tempat dan peralatan, melainkan harus didesain untuk membentuk budaya kerja yang kolaboratif dan reflektif (Senge, 1990; OECD, 2013). Tanpa penguatan persepsi dan kebijakan pendukung, fasilitas yang ada hanya akan menjadi ruang pasif.

Secara teknis, BKN telah menyediakan infrastruktur digital dan perangkat keras yang memadai, serta didukung oleh pranata komputer dan pustakawan. Namun, belum dilakukan survei untuk menilai efektivitas pemanfaatan ruang dan kesempatan belajar oleh pegawai. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan tentang pengelolaan

ruang belajar sebagai bagian dari transformasi budaya organisasi pembelajar, perluasan akses pustaka dan jurnal, serta integrasi *learning spaces* ke dalam sistem kerja digital dan fisik secara menyeluruh.

Analisis kedelapan tentang *Learner's Performance* berfokus pada pencapaian hasil pembelajaran oleh individu, tim, dan organisasi secara keseluruhan. Komponen ini menilai sejauh mana proses pembelajaran berkontribusi terhadap peningkatan kapasitas kerja, perubahan perilaku positif, pencapaian target kinerja, serta terciptanya inovasi yang selaras dengan arah strategis organisasi. Evaluasi terhadap *learners' performance* mencerminkan tidak hanya keberhasilan administratif dalam mengikuti pelatihan, tetapi juga efektivitas pembelajaran dalam mendukung transformasi organisasi. Oleh karena itu, pengelolaan dan pengukuran komponen ini menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dalam pembelajaran benar-benar berdampak terhadap pencapaian tujuan organisasi secara berkelanjutan. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *learner's performance* dan penjelasannya.

Tabel 9.

Evaluasi Komponen *Learner's Performance*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Pembelajaran individu dan tim terdokumentasi (sertifikat, SKP, laporan tim), belum ada sistem evaluasi dampak pembelajaran terhadap organisasi, inovasi belum diintegrasikan ke sistem talenta.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu menggunakan evaluasi empat level <i>Kirkpatrick</i> (PMK No. 36/PMK.01/2020), LAN dan instansi lain mengintegrasikan hasil pembelajaran ke manajemen karier dan kinerja.

<i>Gap</i>	Tidak ada sistem evaluasi pasca-pembelajaran, hasil inovasi belum terhubung dengan <i>talent pool</i> , belum ada kebijakan yang menilai <i>learning impact</i> secara menyeluruh.
Saran	Kembangkan sistem evaluasi pasca-pembelajaran, integrasikan pembelajaran dan inovasi dengan manajemen talenta, terbitkan regulasi objektif untuk menilai kontribusi hasil pembelajaran.

Pengukuran *Learner's Performance* merupakan elemen penting dalam membangun organisasi pembelajar. Di lingkungan BKN, hasil pembelajaran individu dan tim telah didokumentasikan melalui sertifikat pelatihan, ekspektasi pimpinan dalam SKP bulanan, serta dokumen hasil kerja tim. Namun, belum tersedia sistem evaluasi pasca-pembelajaran yang menyeluruh untuk mengukur dampak pembelajaran terhadap kinerja organisasi. Selain itu, belum ada kebijakan atau sistem yang secara sistematis menghubungkan hasil pembelajaran dengan penciptaan inovasi dan pengelolaan talenta.

Berbeda dari BKN, Kemenkeu telah mengimplementasikan *learning impact evaluation* berbasis pendekatan *Kirkpatrick* yang meliputi pengukuran reaksi, pembelajaran, perilaku, dan hasil (*outcome*) dari pelatihan, sebagaimana diatur dalam PMK No. 36/PMK.01/2020. Di LAN, hasil pelatihan ASN diintegrasikan dengan sistem manajemen kinerja dan pengembangan karier dalam ASN *Learning Center*. Bahkan pada beberapa kementerian seperti Kemenkes dan Kemenkominfo, hasil pembelajaran digunakan sebagai komponen dalam asesmen kompetensi dan *talent pool*.

Literatur akademik menekankan bahwa hasil pembelajaran harus memiliki keterkaitan langsung dengan peningkatan produktivitas dan inovasi organisasi (Garvin, 1993; Watkins &

Marsick, 1996). Tanpa sistem evaluasi yang mengukur perubahan perilaku dan kontribusi terhadap hasil organisasi, pembelajaran hanya menjadi proses administratif.

Saat ini, BKN memang telah memiliki SE Nomor 3 Tahun 2023 yang memberikan apresiasi terhadap inovasi melalui mekanisme Kenaikan Pangkat Luar Biasa (KPLB), namun belum ada mekanisme objektif untuk mengaitkan hasil inovasi dengan pengelolaan talenta. Oleh karena itu, dibutuhkan sistem evaluasi pasca pembelajaran yang terstruktur, integrasi hasil pembelajaran ke dalam manajemen talenta, serta kebijakan yang mendukung penilaian inovasi berbasis kinerja nyata.

Analisis kesembilan mengenai *Leaders' Participation in Learning Process* merujuk pada sejauh mana pimpinan atau pejabat struktural dalam suatu organisasi berperan aktif dalam mendorong, memfasilitasi, dan menjadi teladan dalam proses pembelajaran yang berlangsung di tingkat individu, tim, maupun organisasi secara keseluruhan. Peran ini dapat diwujudkan melalui keterlibatan langsung dalam aktivitas pembelajaran formal seperti *coaching*, *mentoring*, pelatihan, dan *knowledge sharing*, maupun dalam bentuk informal melalui pemberian dukungan moral, pengakuan terhadap inisiatif belajar, serta penanaman nilai-nilai pembelajar dalam keseharian kerja. Keterlibatan pimpinan yang konsisten dan strategis menjadi kunci dalam menciptakan budaya belajar yang berkelanjutan dan memastikan bahwa pembelajaran terintegrasi dengan arah kebijakan organisasi. Tanpa partisipasi pimpinan, proses pembelajaran berisiko menjadi simbolik dan tidak berdampak terhadap perubahan perilaku maupun peningkatan kinerja organisasi. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *leader's participation in learning process* dan penjelasannya.

Tabel 10.  
Evaluasi Komponen *Leader's Participation in Learning Process*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Belum tersedia survei untuk menilai peran pimpinan sebagai <i>role model</i> , <i>coach</i> , atau <i>mentor</i> ; dokumentasi <i>transfer knowledge</i> ada, tetapi tidak dilakukan langsung oleh pimpinan.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu menetapkan pimpinan sebagai <i>Learning Leader</i> melalui KMK 283/KMK.011/2021, LAN mewajibkan pimpinan menyusun proyek pembelajaran dalam PKN sebagai bagian dari proses LO.
<i>Gap</i>	Ketiadaan instrumen evaluasi terhadap partisipasi pimpinan, keterlibatan pimpinan dalam pembelajaran belum menjadi kebijakan organisasi, regulasi pengembangan SDM belum spesifik.
Saran	Susun regulasi tentang kepemimpinan pembelajar, buat survei persepsi terhadap peran pimpinan, dorong partisipasi langsung pimpinan dalam <i>coaching</i> dan <i>knowledge sharing</i> .

Komponen atas *Leader's Participation in Learning Process* memiliki pengaruh krusial dalam membentuk budaya organisasi pembelajar. Namun demikian, hasil evaluasi menunjukkan bahwa peran pimpinan di lingkungan BKN sebagai *role model*, *coach*, *mentor*, dan pengajar belum terstruktur dan belum diukur secara sistematis. Dokumentasi peran pimpinan dalam kegiatan transfer

*knowledge* memang telah tersedia, namun sebagian besar kegiatan tersebut dilimpahkan kepada staf teknis, bukan dilakukan langsung oleh pimpinan. Belum tersedia pula survei persepsi pegawai mengenai sejauh mana pimpinan menjadi teladan dalam pembelajaran.

Kemenkeu, melalui KMK No. 283/KMK.011/2021, secara eksplisit menempatkan pimpinan sebagai *Learning Leader* yang berperan aktif dalam *coaching*, *mentoring*, dan *knowledge sharing*. Di LAN, pimpinan ASN dijadikan penggerak utama dalam pembelajaran melalui program Pelatihan Kepemimpinan Nasional (PKN) yang mewajibkan mereka merancang dan melaksanakan proyek perubahan. Pendekatan ini mencerminkan literatur akademik yang menyatakan bahwa pimpinan harus terlibat dalam proses belajar sebagai pembelajar sekaligus fasilitator pembelajaran (Kegan & Lahey, 2016; Garvin, 1993).

Selain itu, BKN belum memiliki regulasi khusus yang mengatur partisipasi aktif pimpinan dalam pembelajaran sebagai bagian dari strategi pengembangan SDM. Padahal peran pimpinan sebagai pengarah strategis pembelajaran sangat penting untuk menjaga kesinambungan antara pengembangan kompetensi individu dan tujuan organisasi (Watkins & Marsick, 1996). Oleh karena itu, diperlukan kebijakan penguatan peran pimpinan dalam pembelajaran serta instrumen survei yang dapat mengukur persepsi dan efektivitas kepemimpinan pembelajar di BKN.

Analisis kesepuluh yaitu tentang *Feedback* menunjukkan peran kunci dalam membangun organisasi pembelajar yang adaptif, responsif, dan berorientasi pada perbaikan berkelanjutan. Komponen ini berfungsi sebagai mekanisme sistematis untuk mengumpulkan saran, masukan, rekomendasi, serta informasi dari berbagai pihak baik internal maupun eksternal yang berkaitan dengan pelaksanaan seluruh komponen LO. Kehadiran sistem *feedback* memungkinkan organisasi untuk secara aktif mendengarkan suara pegawai, pimpinan, mitra kerja, dan penerima layanan, sehingga evaluasi terhadap kebijakan dan proses pembelajaran tidak bersifat sepihak, melainkan

bersumber dari pengalaman aktual dan perspektif multipihak.

Dalam konteks implementasi LO, *feedback* tidak hanya berfungsi sebagai bentuk refleksi terhadap apa yang telah dilakukan, tetapi juga menjadi masukan utama dalam merancang ulang strategi, menyesuaikan metode pembelajaran, memperbaiki sistem kerja, serta mengembangkan inovasi organisasi. *Feedback* yang dikumpulkan dan diolah dengan baik akan menghasilkan rencana aksi konkret yang selaras dengan kebutuhan organisasi dan dinamisnya tantangan lingkungan strategis. Tanpa keberadaan sistem umpan balik yang efektif dan ditindaklanjuti, organisasi akan sulit mengidentifikasi akar permasalahan. Berikut adalah tabel penyajian evaluasi komponen *feedback* dan penjelasannya.

Tabel 11.  
Evaluasi Komponen *Feedback*

Aspek	Penjelasan
Kondisi BKN	Belum tersedia sistem umpan balik internal ( <i>real-time</i> ) dan eksternal yang terdokumentasi, tidak ada mekanisme formal pengolahan <i>feedback</i> menjadi rencana aksi.
<i>Benchmark</i>	Kemenkeu menerapkan <i>feedback</i> multi-level berdasarkan KMK No. 283/KMK.011/2021, LAN menggunakan survei peserta dan sistem evaluasi terintegrasi pada ASN <i>Learning Center</i> .
<i>Gap</i>	Tidak ada sistem, prosedur, atau instrumen untuk mengelola <i>feedback</i> internal/eksternal dan menindaklanjutinya dalam kebijakan pembelajaran.
Saran	Bangun sistem <i>feedback</i> dua arah, buat SOP pengumpulan dan analisis <i>feedback</i> ,

	integrasikan hasilnya ke dalam perencanaan pembelajaran dan pengembangan SDM.
--	---

*Feedback* merupakan sarana untuk mengidentifikasi area perbaikan dan menyesuaikan strategi pembelajaran dengan kebutuhan nyata. Namun, hasil evaluasi menunjukkan bahwa BKN belum memiliki sistem umpan balik yang terstruktur baik dari sisi internal maupun eksternal. Belum tersedia mekanisme yang memungkinkan pegawai memberikan umpan balik secara waktu nyata (*real-time feedback*), dan pengumpulan *feedback* dari pengguna layanan masih bersifat tahunan dan tidak terdokumentasi secara sistematis. Selain itu, tidak ada kebijakan atau prosedur yang memastikan bahwa hasil *feedback* diolah menjadi rencana aksi yang berdampak langsung terhadap kebijakan pembelajaran maupun pengembangan kompetensi.

Sebagai perbandingan, Kemenkeu menerapkan sistem *feedback* terintegrasi melalui KMK No. 283/KMK.011/2021, yang mewajibkan pelibatan pengguna layanan, peserta pelatihan, dan atasan dalam memberikan masukan terhadap efektivitas pembelajaran. *Feedback* ini kemudian diproses dalam sistem evaluasi program dan digunakan sebagai dasar revisi desain pembelajaran. Di LAN, ASN *Learning Center* menyediakan fitur survei evaluasi peserta pelatihan dan mengintegrasikannya dengan sistem manajemen pembelajaran untuk menentukan tindak lanjut.

Dalam konteks teori organisasi pembelajar, Senge (1990) menekankan bahwa sistem *feedback* adalah mekanisme vital untuk melakukan koreksi berkelanjutan (*double-loop learning*). Tanpa sistem umpan balik yang efektif, organisasi akan kesulitan untuk mengenali kesenjangan antara rencana dan implementasi. Dengan demikian, BKN perlu membangun sistem *feedback* dua arah yang melibatkan pegawai dan pengguna layanan secara rutin, menyusun standar operasional prosedur untuk pengolahan data *feedback*, serta

menetapkan mekanisme formal untuk menerjemahkan umpan balik ke dalam kebijakan dan rencana aksi pembelajaran.

Dari hasil analisis dan pembahasan 10 komponen LO dapat disimpulkan hasil perbandingan antara BKN dan Kemenkeu dalam bentuk info grafis sebagai berikut:

ANALISIS KOMPARASI <i>LEARNING ORGANIZATION</i> BKN vs KEMENKEU		
ASPEK	BKN	KEMENKEU
REGULASI	BELUM ADA REGULASI BUDAYA ORGANISASI PEMBELAJAR YANG FORMAL	SUDAH MEMILIKI KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN SEBAGAI PANDUAN
STRUKTUR PEMBELAJARAN	STRUKTUR PEMBELAJARAN BELUM TERDEFINISI SECARA FUNGSIONAL	LEARNING RESOURCE CENTER DAN LEARNING COUNCIL
EVALUASI DAMPAK	BELUM ADA SISTEM EVALUASI DAMPAK PEMBELAJARAN TERHADAP ORGANISASI	TERDAPAT SISTEM EVALUASI KIRKPATRICK EMPAT LEVEL
UMPAN BALIK	BELUM ADA UMPAN BALIK REAL-TIME DAN RENCANA AKSI	MULTILEVEL SURVEI DAN EVALUASI TERINTEGRASI ASN LEARNING CENTER
PARTISIPASI PIMPINAN	BELUM TERSEDIA SURVEI UNTUK MENILAI PERAN PIMPINAN	PIMPINAN MENYUSUN PROYEK PEMBELAJARAN PELATIHAN KEPIMPINAN NASIONAL
RINGKASAN PERBANDINGAN	BKN PERLU LEBIH BANYAK BERBENAH DALAM STRUKTUR DAN EVALUASI PEMBELAJARAN, KEMENKEU SUDAH LEBIH MAJU.	

Gambar 1: Analisis Komparasi *Learning Organization* antara BKN dengan Kemenkeu, Data Diolah (2025)

Hasil analisis komparatif antara BKN dan Kemenkeu dalam penerapan LO menunjukkan bahwa Kemenkeu telah memiliki regulasi formal, struktur pembelajaran yang fungsional melalui *Learning Resource Center* dan *Learning Council*, serta sistem evaluasi berdampak seperti *Kirkpatrick* empat level. Sementara itu, BKN masih menghadapi permasalahan seperti belum adanya regulasi budaya pembelajaran yang formal, struktur yang belum terdefinisi secara fungsional, dan ketiadaan sistem evaluasi pembelajaran yang terukur. Selain itu, sistem umpan balik di BKN belum terintegrasi dan tidak *real-time*, serta partisipasi pimpinan belum dimonitor secara sistematis ke dalam instrumen survei. Secara umum, BKN perlu melakukan pembenahan menyeluruh dalam aspek regulasi, struktur, evaluasi, dan kepemimpinan agar mampu mengejar kemajuan yang telah dicapai oleh Kemenkeu dalam membangun LO.

Untuk itu penerapan kebijakan LO di seluruh instansi pemerintah menjadi kebutuhan strategis dalam memperkuat kapasitas birokrasi yang adaptif, inovatif, dan berkelanjutan. Evaluasi terhadap BKN menunjukkan masih adanya kesenjangan dibanding *best practice* Kemenkeu, khususnya pada aspek budaya, struktur, dan regulasi pembelajaran. Hal ini menegaskan bahwa LO harus diintegrasikan secara sistemis dalam kebijakan reformasi birokrasi, bukan sekadar pendekatan manajerial. Dengan dukungan regulasi yang mengikat, struktur pembelajaran yang fungsional, serta kepemimpinan yang berpihak pada budaya belajar, LO dapat mendorong peningkatan kompetensi ASN, mempercepat transformasi digital, dan memperkuat kemampuan institusi dalam merespons dinamika pelayanan publik. Tanpa komitmen tersebut, investasi pengembangan SDM akan bersifat parsial dan tidak berdampak signifikan terhadap kinerja organisasi.

## KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi LO di lingkungan BKN menggunakan pendekatan *literatur review* dengan teknik *benchmarking* terhadap 10 komponen LO yang ditetapkan dalam KMK 283/KMK.011/2021. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara konseptual, BKN telah memiliki inisiatif untuk mengembangkan ekosistem pembelajaran, sebagaimana tercermin dalam dokumen Renstra, *Human Capital Development Plan* (HCDP), serta Surat Edaran terkait pelaksanaan *Coaching*, *Mentoring*, dan Belajar Mandiri (CMB). Namun, sebagian besar kebijakan pembelajaran di BKN belum dilembagakan dalam bentuk regulasi formal, struktur pembelajaran belum terbentuk secara fungsional, dan budaya organisasi pembelajar belum diinternalisasi secara sistemis.

Secara keseluruhan, gap terbesar dalam implementasi LO di BKN terletak pada aspek: (1) belum adanya regulasi formal terkait strategi pembelajaran dan budaya LO, (2) belum terbentuknya struktur kelembagaan seperti *Learning Council* atau *skill group owner*, (3)

minimnya instrumen evaluasi pasca pembelajaran dan pengukuran dampak terhadap kinerja organisasi, (4) tidak adanya sistem umpan balik dua arah yang terdokumentasi dan ditindaklanjuti, serta (5) belum optimalnya peran pimpinan sebagai fasilitator pembelajaran. Dibandingkan dengan instansi *benchmark* seperti Kemenkeu dan LAN, BKN masih berada pada tahap inisiasi dan belum memiliki sistem LO yang utuh dan terintegrasi.

Temuan ini memperkuat pandangan Garvin (1993), Senge (1990), serta Watkins dan Marsick (1996), bahwa implementasi LO memerlukan dukungan simultan antara visi, strategi, struktur, proses pembelajaran, dan budaya organisasi. Oleh karena itu, untuk mempercepat transformasi menuju organisasi pembelajar, BKN perlu menyusun regulasi pembelajaran yang komprehensif, membentuk struktur pembelajaran fungsional, memperkuat kapasitas manajemen pengetahuan, serta mendorong keterlibatan pimpinan dan pegawai dalam proses belajar yang reflektif, kolaboratif, dan berkelanjutan.

Berdasarkan hasil penelitian, disarankan agar BKN segera melembagakan strategi pembelajaran seperti *Human Capital Development Plan* (HCDP) dalam bentuk regulasi formal guna memperkuat arah kebijakan pembelajaran organisasi. Pembentukan struktur pembelajaran fungsional seperti *Learning Council* dan *skill group owner* menjadi prioritas untuk mengintegrasikan kebutuhan dan pelaksanaan pembelajaran lintas unit. Selain itu, BKN perlu menyusun regulasi budaya organisasi pembelajar yang mendorong internalisasi nilai, praktik, dan peran pimpinan sebagai fasilitator pembelajaran. Penguatan sistem evaluasi pembelajaran berbasis hasil, pengembangan sistem umpan balik dua arah yang terstruktur, serta optimalisasi pemanfaatan *learning spaces* dan akses pengetahuan digital menjadi langkah penting untuk menciptakan siklus pembelajaran yang berkelanjutan. Kemitraan pembelajaran dengan instansi publik lain seperti Kemenkeu dan LAN juga direkomendasikan untuk memperluas perspektif dan mempercepat adopsi

praktik terbaik dalam membangun organisasi pembelajar di lingkungan BKN.

## REFERENSI

- Camp, R. C. (1989). *Benchmarking: The search for industry best practices that lead to superior performance*. ASQC Quality Press.
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2014). *Organization development and change* (10th ed.). Cengage Learning.
- Garvin, D. A. (1993). Building a learning organization. *Harvard Business Review*, 71(4), 78–91.
- Kegan, R., & Lahey, L. L. (2016). *An everyone culture: Becoming a deliberately developmental organization*. Harvard Business Review Press.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2021). *Keputusan Menteri Keuangan Nomor 283/KMK.011/2021 tentang Implementasi Learning Organization di lingkungan Kementerian Keuangan*. <https://jdih.kemenkeu.go.id>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Keuangan No. 17/PMK.01/2017 tentang Tata Kelola Pengetahuan*.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Keuangan No. 36/PMK.01/2020 tentang Evaluasi Pembelajaran*.
- Lian, B. (2019). Revolusi Industri 4.0 dan disrupsi, tantangan dan ancaman bagi perguruan tinggi. *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Program Pascasarjana Universitas PGRI Palembang*.
- Marpaung, P. M. (2020). Manajemen organisasi pembelajar di institusi publik. *Jurnal Widya Swara Indonesia*, 1(2), 100–107.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- OECD. (2013). *Innovative learning environments*. OECD Publishing.

- <https://doi.org/10.1787/9789264203488-en>
- Rizkiana, R., Tanur, E., & Lestariningsih, E. (2024). Peran sumber daya manusia dalam mewujudkan corporate university: Studi kasus di Pusdiklat BPS RI. *Civil Service*, 18(1).
- Rivai, F. H. (2019). Membangun budaya birokrasi dalam menghadapi Revolusi Industri 4.0. *Jurnal Transformasi Administrasi*, 9(2), 128–138.
- Rohida, L., Kasanah, S., Stephani, N. S., & Bariah, A. (2025). Membangun budaya pembelajaran berkelanjutan dalam sumber daya manusia 2045: Penerapan teori pembelajaran organisasi. *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 3(3), 260–267.
- <https://doi.org/10.5281/zenodo.15322080>
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday/Currency.
- Shergold, P., Macdonnell, M., Enticott, G., Adams, D., Blunt, C., & Connell, L. (2004). *Connecting government: Whole of government responses to Australia's priority challenges*. Australian Public Service Commission.
- Watkins, K. E., & Marsick, V. J. (1996). *Creating the learning organization: A systems approach to quantum improvement and global success*. Productivity Press.
- Wiig, K. M. (1997). Knowledge management: Where did it come from and where will it go? *Expert Systems with Applications*, 13(1), 1–14.
- Zurnali, C. (2010). *Learning organization, competency, organizational commitment, and customer orientation: Knowledge worker: Kerangka riset manajemen sumber daya manusia masa depan*. Unpad Press.



# **CIVIL SERVICE**

## **JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN ASN**

VOLUME 19, NO. 2, NOVEMBER 2025

**PUSAT PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA**

BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA

[bkn.go.id](http://bkn.go.id)

---