



## **Birokrasi di Indonesia: Kasus Penempatan Pegawai, Politisasi Birokrasi atau Merit System?**

**Kandung Sapto Nugroho<sup>1</sup>, <sup>2</sup>Hardi Warsono, <sup>3</sup>Tri Yuniningsih**

<sup>1</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten

<sup>2,3</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Semarang

kandungsapto@fisip-untirta.ac.id<sup>1</sup>, hardie\_wsn@live.undip.ac.id<sup>2</sup>, triyuniningsih@yahoo.com<sup>3</sup>

**Permalink/DOI: 10.31002/jpalg.v4i1.23946**

Received: 28 Mei 2020 ; Accepted: 17 Desember 2020 ; Published: 20 Desember 2020

### **Abstrak**

Birokrasi hanyalah merupakan alat untuk mencapai tujuan organisasi. Birokrasi seharusnya terjaga netralitasnya, bebas dari pengaruh kepentingan elite politik kekuasaan. Termasuk dalam hal penempatan sumber daya manusia harus mengedepankan objektifitas dan bukan subyektifitas. Kasus birokrasi di Indonesia dalam perkembangannya telah melalui periode waktu yang sangat panjang dari jaman kolonialisasi sampai sekarang ini. Kajian ini dilakukan dengan cara *systematic literature review*, yakni dengan mengidentifikasi, menilai, dan mengintrepretasi seluruh temuan-temuan pada suatu topik penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Kajian ini menyimpulkan bahwa *spoil system* masih berlangsung pada kadar tertentu terutama pada jabatan-jabatan yang berinteraksi dengan keputusan politik. Reformasi birokrasi dengan mengedepankan prinsip *merit system* sudah mulai masif diterapkan pada proses recruitment aparatur sipil negara, sebaiknya dilakukan kajian inovasi birokrasi dimana rekrutment berbasis *Computer Assisted Test* diperluas pada proses seleksi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi sehingga menghasilkan aparatur sipil negara yang kredibel, profesional, *competence*, adil dan terbuka serta mampu menjawab tantangan jaman sesuai agenda grand design reformasi birokrasi di Indonesia.

**Kata Kunci : *computer assisted test*; birokrasi; *merit system*.**

---

**Abstract**

Bureaucracy is only a tool to achieve organizational goals. The neutrality of the bureaucracy must be maintained, free from the influence of the political power elite. Included in the placement of human resources must prioritize objectivity and not subjectivity. The case of the bureaucracy in Indonesia in its development has gone through a very long period of time from the colonial era to the present. This study is carried out by means of a systematic literature review, namely identifying, assessing, and interpreting all findings on a research topic to answer predetermined questions. The study concludes that the broken system is still ongoing to some extent, especially in positions that can be taken by political decisions. Bureaucratic reform by prioritizing the principle of the merit system has begun to be applied to the recruitment process for state civil servants, it is better if a study of bureaucratic innovation is carried out where Computer Assisted Test-based recruitment is expanded to the selection process for filling High Leadership Positions so as to produce credible, professional, competent, fair and state civil servants. open and able to answer challenges according to the grand design agenda for bureaucratic reform in Indonesia.

**Keywords: computer assisted test; bureaucracy; merit system.**

## PENDAHULUAN

Birokrasi pada awalnya adalah netral untuk lembaga publik maupun privat. Namun dewasa ini telah mengalami penyempitan makna hanya untuk lembaga publik. Birokrasi dikonotasikan sebagai organ pemerintahan dalam menjalankan roda organisasi. Witght, ed., (1992) menyebutkan bahwa birokrasi adalah kamar mesinnya negara. Kemudian menurut Halevi, (1983) Birokrasi juga diartikan sebagai organisasinya pejabat yang disusun secara hirarkis dan diangkat untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik tertentu. Mengacu pada pemikiran Max Weber, walaupun menurut Albrow (2005) menjelekan bahwa Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi, namun menurut Tjokrowinoto (1995), menjelaskan gambaran ideal birokrasi dengan karakteristik, (1) adanya derajat spesialisasi atau pembagian tugas yang jelas; (2) adanya struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas tanggungjawab yang jelas; (3) hubungan antar anggota yang bersifat impersonal; (4) cara pengangkatan atau rekrutmen pegawai yang didasarkan pada kecakapan teknis; dan (5) adanya pemisahan antara urusan dinas dengan urusan pribadi untuk menjamin pelaksanaan tugas secara efisien.

Birokrasi memiliki peran sentral dalam berjalannya fungsi negara, Thoha (2009) menjelaskan salah satunya birokrasi sebagai a highly politiced, birokrasi bisa berperan sangat penting (ahli) dalam membuat

keputusan atau kebijakan. Dalam hal ini birokrasi tidak hanya berfungsi dan berperan sangat menentukan dari keberhasilan dari tiga aspek kebijakan publik, yakni berperan dalam perumusan kebijakan, berfungsi sebagai penentu keberhasilan pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.

Ketika birokrasi pemerintahan memiliki karakteristik seperti di atas, maka birokrasi akan efisien dan efektif. Walaupun juga terdapat kritik atas konsep birokrasinya Weber, Martini (2012) menjelaskan terdapat kritik atas konsep organisasi legal formal/birokrasi Weber yakni, (1) struktur berjenjang, terlalu hirarkhis sehingga tidak efisien karena terlalu banyak mata rantai koordinasi; (2) spesialisasi unit, agak terganggu dengan ego masing-masing unit kerja; (3) bentuk organisasi yang mirip militer; dan (4) adanya penekanan aspek legalitas, sehingga birokrasi terlihat kaku dan kehilangan esensi dalam kinerja mereka sehingga miskin improvisasi dan inovasi.

Cerita buruknya birokrasi Indonesia disampaikan Daryanto (2007), beberapa indikator yang menggambarkan buruknya kinerja aparat pelayanan publik di Indonesia yang bertele-tele, cenderung birokratis, high cost economy, pungutan liar, diskriminatif, semangat pejabatnya dilayani bukan melayani, mengutamakan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, malas, acuh, lambat, dan miskin inisiatif. Sampai hari ini menjelang 75 tahun usia kemerdekaan Indonesia, walaupun sudah ada perbaikan, birokrasi pemerintahan Republik

Indonesia masih jauh dari kata ideal masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan birokrasi. Pratikno (1998) menyampaikan bahwa pada era Orde Baru birokrasi bahkan birokrasi mampu mengendalikan kekuatan politik, padahal birokrasi menjalankan keputusan politik. Hal ini dibenarkan Harold Crouch dalam Martini (2014) bahwa politik di Indonesia (1) lembaga politik yang dominan adalah birokrasi; (2) lembaga politik seperti partai politik, parlemen dalam keadaan lemah; dan (3) massa diluarnya pasif.

Semua berubah ketika terjadi peristiwa reformasi 1998 yang memaksa Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden Republik Indonesia. Memaksa birokrasi untuk melakukan perbaikan melalui Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme. Payung hukum untuk agenda reformasi birokrasi tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Kemudian dioperasionalisasikan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2020 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010-2014 dan PermenpanRB nomor 7-15 Tahun 2011 tentang Sembilan Pedoman Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

Dalam rangka mendukung agenda reformasi birokrasi Pemerintah melaksanakan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mana menurut Akhmad Aulawi (2015) undang-undang ini dalam konsep manajemen sumber daya manusia dianggap sebagai penggunaan pendekatan pengembangan potensi human capital bukan pendekatan administrasi kepegawaian, adalah untuk mewujudkan visi mewujudkan tata kelola pemerintahan kelas dunia (world class governance) dengan misi, (1) membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik; (2) melakukan penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, mind set dan culture set; (3) mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif; dan (4) mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien. Jangan sampai seperti yang disampaikan Effendi (2010) bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi oleh pemerintah masih setengah hati.

Salah satu ukuran keberhasilan dari kinerja birokrasi secara nasional adalah kemudahan dalam berbisnis (Ease of Doing Business). Menurut Bank Dunia (2019), kemudahan berbisnis di Indonesia mengalami penurunan dari tahun sebelumnya peringkat 72 menjadi peringkat 73 dari 190 negara dengan nilai 69,6. Adapun perbandingan Indonesia dengan negara-negara di kawasan ASEAN lihat tabel di bawah ini:

**Tabel 1.** *Ease of Doing Business* Negara-Negara di Kawasan ASEAN Tahun 2020

Peringkat	Negara	Nilai
1	Singapura	86,2
2	Malaysia	81,5
3	Thailand	80,1
4	Brunei Darusalam	70,1
5	Vietnam	69,8
6	Indonesia	69,6
7	Filipina	62,8
8	Kamboja	53,8
9	Laos	50,8
10	Myanmar	46,8

*Source:* DDTCNews (2019)

Data di atas menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang dijalankan belum sepenuhnya sesuai harapan. Perlu perbaikan strategi pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. Aparatur Sipil Negara sebagai pelaksana birokrasi di Indonesia harus lebih ditingkatkan kompetensinya. Perlunya penguatan sistem manajemen sumber daya aparatur negara menjadi keniscayaan, misalkan dengan perencanaan kebutuhan pegawai yang meliputi identifikasi dan analisis jabatan, kebutuhan pegawai, distribusinya, jenjang karir dan lain-lain. Kemudian proses penerimaan pegawai harus berjalan transparan, objektif, akuntabel dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme harus didukung dengan pengembangan kompetensi pegawai dan budaya kerja yang profesional.

Pegawai yang ada sekarang mayoritas merupakan hasil rekrutment pegawai pada masa lalu. Meyrina (2016) menyampaikan bahwa sejak tahun 2013 sampai sekarang ini seleksi ASN sudah menerapkan Computer Assessment Test (CAT), sehingga akan sangat membantu menjaga objektivitas dari subyektivitas. Namun pegawai baru ketika bergabung ke birokrasi akan rentan terkontaminasi akan culture lama yang sudah ada. Temuan dari Zedekia S (2017) bahwa birokrasi tingkat bawah seringkali memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan para pembuat kebijakan sehingga merusak implementasi kebijakan karena ketika mengambil keputusan seringkali melihat status sosial yang dilayani.

## **METODE PENELITIAN**

Kajian ini merupakan kajian literatur. Shuttleworth (2009) dalam Wahono (2016) menjelaskan bahwa terdapat 4 jenis dan metode dalam melakukan literatur review yakni: (1) *Traditional Review*, (2) *Sytematic Mapping Study*, (3) *Systematic Literature Review/Systematic Review*, dan (4) *Tertiary Study*. Kajian ini menggunakan metode *Systematic Liteature Review (SLR)*. Kitchenham & Charters (2007) dalam Wahono (2016) menjelaskan SLR yakni dengan mengidentifikasi, menilai, dan mengintrepretasi seluruh temuan-temuan pada suatu topik penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penempatan pegawai harus disesuaikan dengan formasi yang dilamar. Namun sudah menjadi rahasia umum bahwa pengangkatan pegawai tidak disesuaikan dengan kompetensi pegawai tetapi karena faktor politis, kedekatan dengan pengambil kebijakan, seperti yang disampaikan Amirullah, Santoso dan Sumartono (2009) pengumuman kelulusan rekrutment pegawai negeri sipil seringkali tidak sesuai dengan formasi yang ditetapkan sebelumnya. Sehingga tidak mengherankan yang menjadi temuan dari Steven Maynard-Moody dan Michael Musheno (2012) bahwasannya birokrasi seringkali menimbulkan gesekan antara praktik birokrasi dengan proses pencapaian tujuan keadilan sosial. Dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) pasal 51 menyebutkan bahwa ASN diselenggarakan berdasarkan merit sistem, yakni kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar tanpa membedakan faktor politik, ras, agama, asal usul, jenis kelamin dan kondisi kecacatan.

Sulistiani dan Rosidah (2003) menjelaskan penempatan pegawai adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pimpinan suatu instansi, atau bagian personalia untuk menentukan seseorang pegawai masih tetap atau tidak ditempatkan pada suatu posisi atau jabatan tertentu berdasarkan

pertimbangan keahlian, keterampilan atau kualifikasi tertentu. Hal senada disampaikan Nope (2015) menjelaskan reformasi birokrasi selain merubah konsep dan struktur harus juga penempatan aparatur yang tepat dalam mengisi jabatan dalam struktur pemerintahan (*the right man on the right position*). Perlunya pembenahan dari pegawai (ASN) menurut Edy Topo Ashari (2010) bahwa dilakukan untuk menyelesaikan masalah-masalah diantaranya :

- a. Praktek spoil, kolusi dan inkopetensi dalam sistem rekrutmen dan seleksi yang masih berlanjut sampai saat ini
- b. Struktur kepegawaian yang menyangkut kualitas dan kuantitas serta distribusi yang tidak ideal, seperti yang disampaikan oleh Ripley dan Franklin (1982) bahwa *size and complexcity* akan menimbulkan masalah fungsi birokrasi dalam menjalankan program pemerintahan.
- c. Tingkat efisiensi dan efektifitas serta kinerja pegawai yang belum optimal
- d. Sistem dan pola karier pegawai yang tidak jelas, transparan dan kompetitif
- e. Tingkat disiplin, etos kerja dan budaya kerja pegawai yang masih rendah.

Buruknya pelayanan diperparah dengan terjadinya politisasi birokrasi dalam pengangkatan jabatan karier ASN, Menurut Damayanti (2009) dalam Policy Brief Badan Kepegawaian Negara (2018) bahwa penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sarat dengan politisasi birokrasi, dimana birokrat harusnya netral terhadap kekuatan-kekuatan

politik tapi tidak bisa. Pengangkatan jabatan ASN dipilih dan dipromosikan bukan berdasarkan merit sistem tetapi lebih disebabkan oleh politisasi birokrasi, bahkan dalam pencopotan atau demosi pun tidak lepas dari nuansa politisasi birokrasi. Hal ini juga disampaikan oleh Ismail (2019) kepala daerah baru biasanya membongkar pegawainya dengan orang-orang yang dia kenal, semuanya masih berkaitan dengan balas budi dan balas dendam. Politisasi birokrasi menurut Firman (2017) masih terus berulang dengan skema berbeda untuk memenuhi syahwat kekuasaan dan jabatan birokrat untuk bisa dimudahkan atau diangkat/dipercepat ntuk menduduki posisi dalam birokrasi.

Merit sistem harus mensejajarkan aspek kompetensi, kualifikasi, prestasi kerja, adil dan terbuka yang akan melahirkan profesionalitas ASN dalam bekerja sehingga akan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Namun praktik politisasi birokrasi oleh kekuatan politik menjadi nyata adanya seperti yang disampaikan oleh Rina Martini bahwa fenomena politisasi birokrasi berupa pemanfaatan fasilitas negara, mobilisasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum, kompensasi jabatan, rekrutmen pegawai baru, komersialisasi jabatan, pencopotan jabatan dengan alasan politis. Kekhawatiran Sofian Effendi (2010) bahwa terjadi inkonsistensi karena regulasi undang-undang menghendaki batasan yang

jasel antara demarkasi politik dan demarkasi birokrasi, namun peraturan pemerintah yang ada pembinaan pegawai adalah oleh jabatan politik sehingga ini justru akan menyuburkan praktik politisasi birokrasi. Sistem merit dalam pengangkatan pajabat ASN harus mempertemukan kompetensi, profesionalitas, skill, jujur dan loyal dan netralitas pejabat pengambil kekuasaan. Birokrasi jangan sampai menjadi organisasi yang berkarakter politik seperti yang disampaikan Hafiez Sofyani dan Rusdi Akbar (2015) sebagai isomorfisma institusional, yakni organisasi yang bersaing tidak hanya untuk sumber daya dan pelanggan, tetapi kekuasaan legitimasi politik dan institusional untuk kesesuaian sosial ekonomi.

Dalam laporan Pemetaan Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Kementerian, Lemabaga Pemerintah Non Kementrian, Pemerintah Provinsi, dari Komisi Aparatur Sipil Negara Tantangan dalam menerapkan merit system adalah, (1) mendorong instansi untuk menyiapkan rencana strategis bidang SDM; (2) membangun sistem pembinaan karier berkelanjutan dari sejak masuk menjadi pegawai sampai dengan pensiunnya agar tetap profesional; (3) mengembangkan manajemen berbasis kinerja; (4) menyusun kebijakan penggajian, penghargaan berbasis reward and punishment; dan (5) menyiapkan para calon pemimpin yang dibutuhkan organisasi baik jangka pendek maupun jangka panjang. Dalam laporan tersebut juga menjelaskan 9 prinsip merit

system yang diterapkan di Amerika yakni, (1) melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil; (2) memperlakukan pegawai ASN secara adil dan setara; (3) memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi; (4) menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat; (5) mengelola pegawai ASN secara efektif dan efisien; (6) mempertahankan atau memisahkan pegawai ASN berdasarkan kinerja yang dihasilkan; (7) memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada pegawai ASN; (8) melindungi pegawai ASN dari pengaruh-pengaruh politik yang tidak pantas atau tidak tepat; dan (9) memberikan perlindungan kepada pegawai ASN dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

Selain *ease of doing business*, menurut World Bank (2018) kinerja pemerintahan diukur dari *government effectiveness index*, ini merupakan komposit yang menggambarkan kualitas pelayanan publik, kualitas SDM dari ASN sebuah negara, independensi birokrasi dari intervensi politik, kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, dan kredibilitas pemerintah dalam pandangan masyarakat. Indonesia *government effectiveness index*nya berada pada angka 0,18 pada peringkat 75 dari 193 negara. Hal ini menunjukkan bahwa praktik tata kelola ASN masih banyak terjadi praktik *spoil system* yang menjadi pemicu semakin

tingginya tingkat korupsi di kalangan politisi dan kalangan ASN baik di pusat maupun di daerah. Kemudian data di atas juga menunjukkan pelanggaran akan netralitas ASN maupun netralitas pejabat pembuatan keputusan terutama terlihat dengan jelas ketika masa kampanye pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum. Sandor (1998) menjelaskan bahwa *spoil system* digantikan dengan *merit system*, karena *spoil system* menuntut kesetiaan, sedangkan *merit system* pada kompetensi, dimana pendidikan, keterampilan, prestasi kerja dan pengalaman menjadi kriteria utama perekrutan, peningkatan retensi (*fee*), bukan pada perlindungan sebagai imbalan politik, persahabatan dan kekerabatan.

Kumorotomo (2008) menyampaikan, dalam upaya reformasi birokrasi yang menjadi kerangka pikir dalam dari sumber daya aparatur harus berujung pada kesejahteraan rakyat dengan ditopang pada pertumbuhan dan pemerataan yang ditunjukkan dalam kualitas penyelenggaraan negara berdasarkan pada keadilan dan supremasi hukum, pemerintahan yang demokratis, birokrasi yang melayani, efektif, efisien, bersih, dan akuntabel serta tertib, aman dan berdaulat. Guna mengimplementasikan kebijakan *merit system*, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 pasal 134 ayat (2) menjelaskan prinsip-prinsip *merit system* yaitu, (1) seluruh jabatan sudah memiliki standar kompetensi jabatan; (2) perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja; (3) pelaksanaan seleksi dan promosi dilakukan



secara terbuka; (4) memiliki manajemen karier yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karier dan rencana sukses yang diperoleh dari manajemen talenta; (5) memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan; (6) menerapkan kode etik dan kode perilaku pegawai ASN; (7) merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja; (8) memberikan perlindungan kepada ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan (9) memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh pegawai ASN. Dalam hal perlindungan, praktik di lapangan masih cukup sulit menemukan adanya pengayoman perlindungan dari pimpinan, yang terjadi adalah bawahan (ASN) yang dipersalahkan, dijadikan tertuduh atas praktik korupsi, padahal seringkali ASN hanya menjalankan keputusan pimpinan.

Pengisian jabatan tinggi sudah dilakukan dengan terbuka, *open bidding* seluas-luas bagi yang memenuhi syarat dan kualifikasi dipersilahkan untuk mendaftar, hal ini dilakukan untuk menjaga objektivitas walaupun pada akhirnya setelah melalui proses objektif akan dipilih oleh *user* yang seringkali menggunakan unsur subyektif. Ini sudah menunjukkan perbaikan karena sebelumnya seleksinya sangat tertutup. Ajib

Rakhmawanto (2016) menjelaskan bahwa rasionalisasi penempatan ASN mengarah pada peningkatan kompetensi, dan prestasi kerja memerlukan adanya penataan pada jumlah, kualifikasi, komposisi dan distribusi. Pada fungsi pelayanan kesehatan dan pendidikan tidak terbantahkan bahwa masalah distribusi ASN sangat timpang, lebih banyak terkonsentrasi di perkotaan dari pada di perdesaan, dan lebih berkumpul di Pulau Jawa, sehingga pelayanan publik bidang kesehatan dan pendidikan di daerah terdepan, terluar, dan tertinggal akan sulit terlayani dengan baik.

Output dari CAT pada rekrutment akan selalu ditempatkan pada *street level bureaucracy*, hal ini sangat wajar karena memang untuk pengalaman baru dan memang belum paham detail pekerjaan. Namun dalam malah terjadi proses *transfer culture* dari budaya sistem yang ada karena seperti yang disampaikan Dwiyanto (2010) bahwa pola pikir aparat birokrasi lebih mengedepankan prosedur sebagai alat untuk menjalankan fungsi kontrol dari pada fungsi pelayanan yang sebenarnya sebagai warisan birokrasi masa lalu yakni menjadi alat kekuasaan kolonial yang juga diamini oleh Hoadley (2006) bahwa penguasa kolonial membentuk birokrasi bukan untuk mensejahterakan rakyat tetapi untuk mempertahankan kekuasaan kolonial. ASN baru cenderung mengikuti adat kebiasaan yang ada di lingkungan budaya kerjanya, sedangkan lingkungannya masih beraroma sistem lama yang koruptif. Budaya birokrasi akan terkait

dengan etika birokrasi, Said (2007) menjelaskan faktor-faktor yang membentuk etika dan karakter dalam bekerja dari seorang birokrat yaitu moralitas yang terbagi ke dalam empat tingkatan yakni, (1) moralitas personal; (2) moralitas profesi; (3) moralitas organisasi; dan (4) moralitas sosial.

Birokrasi adalah pelaksana fungsi pemerintahan, Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa *government shouldn't be run like a business; it should be run like a democracy*. Oleh karena itu perlunya inovasi menjadi sangat penting untuk dilakukan guna menjamin kesejahteraan rakyat. Rogers (2003) menjelaskan bahwa terdapat lima unsur inovasi yakni, 1). *Relative advantage*, yaitu keuntungan relatif yang didapatkan ketika mengganti model yang sudah ada sebelumnya; 2). *Compatibility*, yakni terkait dengan inovasi yang dilakukan bisa diterima tidak dengan sistem tata nilai lama, perilaku lama dan lain-lainnya karena akan ada benturan sistem tata nilai; 3). *Complexity*, yang menggambarkan kerumitan atau kemudahan dalam pelaksanaan inovasi, semakin kompleks akan semakin sulit inovasi dilakukan dan semakin sederhana maka akan semakin mudah melakukan inovasi; 4). *Triability*, yakni kemampuan inovasi tersebut dikembangkan secara terbatas sehingga memungkinkan penyesuaian-penyesuaian atas uji coba inovasi yang dilakukan, ini mirip dengan sistem *trial and error*; 5). *Observability*, yang menggambarkan bahwa

hasil inovasi harus bisa diobservasi oleh orang lain baik internal maupun eksternal. Dalam makalah ini penulis menyarankan inovasi dalam tata kelola ASN sebagai berikut:

1. Proses seleksi masuk untuk menjadi ASN melalui CAT sebaiknya diperluas dengan melakukan hal yang sama pada pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) dengan instrumen pertanyaan yang berbeda, misalkan diperbanyak pertanyaan tentang kompetensi kepemimpinan. Hal ini untuk memutus unsur subjektifitas dalam pengambilan keputusan dalam penempatan pegawai sehingga tercipta loyalitas ASN pada rakyat yang dilayani bukan loyalitas ASN pada orang yang mengangkat menjadikannya Pejabat Pimpinan Tinggi. Sehingga perlu merubah yang selama ini yang menjadi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tidak lagi dari pejabat yang diangkat melalui proses politik, tetapi PPK diisi oleh Birokrat senior tertinggi.
2. Bagi semua ASN dilakukan pemetaan ulang kompetensi dengan CAT, bagi yang tidak memenuhi syarat minimal untuk diminta mengundurkan diri atau dipensiundikan. Ini akan menghasilkan birokrasi yang kompetensi karena akan diisi dengan ASN baru dan lama yang mempunyai kompetensi, kualifikasi, performance, fairness dan keterbukaan yang sesuai untuk menerapkan merit system.

Sebelum dilaksanakan inovasi tersebut harus mendapatkan legal action sehingga tidak mendapatkan kendala regulasi dan dampak sosial ekonomi bagi ASN. Reformasi birokrasi tidak bisa berdiri sendiri, Hadna (2009) menjelaskan bahwa agenda reformasi birokrasi tidak bisa berdiri sendiri, namun harus menjadi satu kesatuan dengan agenda reformasi politik, hukum, ekonomi, bahkan sosial budaya. Komisi aparatur sipil negara (KASN) sebagai *leading* tata kelola ASN di Indonesia harus diberikan kewenangan untuk memberikan sanksi pada praktik politisasi birokrasi dengan berpedoman pada prinsip-prinsip *merit system* guna memperbaiki netralitas ASN maupun pejabat pemegang kekuasaan, bukan hanya prefentif (misalkan sosialisasi tata cara seleksi) dan represif (menindaklanjuti laporan masyarakat). Beberapa cara untuk memperbaiki birokrasi, Suwarno (2008) menyebutkan adalah dengan memperbaiki kualitas kontrol kepada birokrasi, memperbaiki mentalitas pejabat, dan memperbaiki hubungan Pusat dan Daerah. Secara paradigmatic birokrasi yang akan dibangun di Indonesia untuk menjawab perkembangan jaman yang sangat cepat di era demokrasi Indonesia yang liberal, maka berdasarkan Barzelay ada dua paradigma yang masing-masing memiliki karekteristik sebagai berikut:

**Tabel 2.** *Comparing The Paradigms*

<i>Bureaucratic Paradigm</i>	<i>Post-Bureaucratic Paradigm</i>
<i>Public interest</i>	<i>Results citizens value</i>
<i>Efficiency</i>	<i>Quality and value</i>
<i>Administration</i>	<i>Production</i>
<i>Control</i>	<i>Winning adherence to norm</i>
<i>Specify functions, authority, structure</i>	<i>Identify missions, and services, customes and outcomes</i>
<i>Justify costs</i>	<i>Deliver value</i>
<i>Enforce responsibility</i>	<i>Build accountability</i>
	<i>Strengten working relationships</i>
<i>Follow rules and procedures</i>	<i>Understand and apply norms</i>
	<i>Identify and solve problems</i>
	<i>Continously improve processes</i>
<i>Operate adminitrative systems</i>	<i>Separate service from control</i>
	<i>Build support for norms</i>
	<i>Expnd customers choice</i>
	<i>Encourage collective action</i>
	<i>Provide incentives</i>
	<i>Measure and analyze results</i>
	<i>Enrich feedback</i>

Sumber: Barzelay, Michael. And Armajani, Babak J., 1992. *Breaking Through Bureaucracy, A New Vision For Managing In Government*, University of California Press Berkeley Los Angeles Oxford. p.118

Dari kedua paradigma ini, adalah keputusan politik yang menentukan birokrasi di Indonesia akan diarahkan dan dibentuk untuk menjalankan fungsi negara yakni melayani warga negara demi kesejahteraan bersama.

## KESIMPULAN

Dengan melakukan pemetaan kompetensi ulang bagi seluruh ASN dan penggunaan CAT dalam seleksi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) akan menghasilkan ASN kredibel, profesional, competence, adil dan terbuka sehingga mampu menjawab tantangan jaman dengan tetap berpegang pada Grand design reformasi birokrasi di Indonesia. Serta dengan tegas mengedepan inovasi kebijakan yang menjauhkan upaya-upaya politisasi birokrasi yang pasti akan berujung pada terganggunya netralitas ASN dalam menjalankan pelayanan publik. Perlu standar moralitas individual, profesi, organisasi, dan sosial didukung dengan kepemimpinan yang kuat untuk mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. (2005). *Birokrasi*, Yogyakarta Tiara Wacana
- Amirullah, Santoso H, Bambang, dan Sumartono. (2009). Implementasi Kebijakan Rekrutment Calon Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif *Good Governance*, Wacana Volume 12 Nomor 12 Juli 2009: 487-500
- Ashari, Edy Topo., (2010). Strategi Pemberdayaan Pns Dalam Rangka Reformasi Birokrasi, *Accessed* April 18, 2020. 10.17 pm Cited from <http://www.samarinda.lan.go.id/jba/index.php/jba/article/view/52/64>
- Aulawi, Akhmad., (2015). Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Rechtsvinding*, Media Pembinaan Hukum Nasional
- Badan Kepegawaian Negara, (2018). Dikotomi Sistem Merit dan Politisasi Birkasi Dalam Pengangkatan Jabatan ASN, *Civil Apparatus Policy Brief*, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Nomor 019-Mei 2018
- Barzelay, Michael. And Armajani, Babak J., (1992). *Breaking Through Bureaucracy, A New Vision For Managing In Government*, University of California Press Berkeley Los Angeles Oxford. p.118
- Databoks.katadata.co.id. (2020). "Indonesia Peringkat Kelima Terendah di ASEAN dalam Kemudahan Bisnis" *Accessed* April 18, 2020. 08.56 pm. Cited from <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/indonesia-peringkat-kelima-terendah-di-asean-dalam-kemudahan-bisnis#>
- DDTCNews, (2019). World Bank Rilis Peringkat Kemudahan Berusaha 2020, Ini Hasilnya, *Accessed* Mei 5, 2020. 03.21 pm Cited from [https://news.ddtc.co.id/world-bank-rilis-peringkat-kemudahan-berusaha-2020-ini-hasilnya-17558?page\\_y=2400](https://news.ddtc.co.id/world-bank-rilis-peringkat-kemudahan-berusaha-2020-ini-hasilnya-17558?page_y=2400)
- Denhardt, Janet V and Denhardt, Robert B., (2007). *The New Public Service Expanded Edition Serving, Not Steering*, ME Sharpe Armonk Inc.
- Dwiyanto, Agus. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta.
- Effendi, Sofian, (2010). Reformasi Tata Pemerintahan, Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka, Yogyakarta Gadjah Mada University Press

- Firman, (2017). Meritokrasi dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung, *The Indonesian Journal of Public Administration*, Volume 3 Nomor 2 Desember 2017: 1-18
- Hadna, Agus Heruanto, (2009). Kerancuan Paradigmatik Dalam Reformasi Birokrasi di Tingkat Lokal Era Otonomi Daerah, Chapter Book Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Yogyakarta Gava Media, Hal 89-105.
- Halevi, Eva Etzioni, (1983). *Bureaucracy and Democracy A Political Dilemma*, London: Routledge Kegan Paul.
- Hoadley, Mason C. (2006). Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia Antara Kultur Lokal dan Struktur Barat, Graha Ilmu Yogyakarta.
- Ismail, Nurwita., (2019). *Merit System* Dalam Meuwujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Al'Adl* Volume X Nomor 1 Januari 2019: 33-42
- Kumorotomo, Wahyudi. (2008). *Merit System* Dalam Pengembangan Sumberdaya Aparatur Pemerintah, Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada
- Martini, Rina., (2012). Buku Ajar Birokrasi dan Politik, Lembaga Pengembangan dan Penjaminan Mutu Pendidikan Universitas Diponegoro Semarang.
- Martini, Rina., (2014). Politisasi Birokrasi Di Indonesia, Cited from <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/view/4879/4425>
- Meyrina, Rr Susana Andi., (2016). Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-undang Aparatur Sipil Negara no 5 Tahun 2014 di Kementerian Hukum dan Ham, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Volue 2 Juli 2016: 175-186
- Nope, Nelson Bastian, (2015). Mutasi Pejabat Fungsional Ke Dalam Jabatan Struktural di Era Otonomi Daerah, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Jilid 44 Nomor 2 April 2015: 234-242
- Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Pratikno, (1998). Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi di Indonesia, *JKAP* Volume 2 Nomor 1 (Februari 1998): 13-26
- Rakhmawanto, Ajib., (2016). Analisis *Besetting* Pegawai, *Rightsizing* Kelembagaan, dan Budgeting Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 12 Nomor 1 (2016): 29-47
- Ripley, Randal B dan Franklin, Grace A., (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*, The Dorsey Press, Illionis USA.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.). New York: The Free Press.
- Said, M Mas'ud, 2007. Birokrasi di Negara Birokratis, Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia, Universitas Muhammadiyah Malang Press hal: 191-194
- Sandor, Sorin Dan., (1998). *Romanian Civil Service-Still Lacking A Real Merit System*, *Jurnal Revista Transilvana De Stiinte Administrative* Nr 1 (1) 1998: 1-6
- Sofyani, Hafiez dan Akbar, Rusdi., (2015). Hubungan Karakteristik Pegawai

- Pemerintah Daerah dan Implementasi Sistem Pengukuran Kinerja: Persepektif Ismorfisma Institusional, JAAI Volume 19 Number 2 Desember 2015: 153-173
- Steven Maynard-Moody & Michael Musheno, (2012). *Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. Public Administration Review, by The American Society for Public Administration. Published 2012 Vol. 72, Iss. SI, pp. S16-S23*
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah, (2003). Manajemen Sumber Daya Manusia, Konsep, Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Pubik, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Suwarno, (2008). Birokrasi Indonesia: Perspektif Teoritik dan Pengalaman Empirik, Jurnal UNISIA Volume XXXI No 69 September 2008: 254-261
- Toha, Miftah., (2009). Membangun Budaya Birokrasi Pemerintah, *Chapter Book Governance Reform* di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi Yang Profesional, Gava Media-MAP Universitas Gadjah Mada, Hal: 299-309
- Tjiptoherijanto, Prijono., (2018). Pemetaan Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara Kementerian, Lemabaga Pemerintah Non Kementrian, Pemerintah Provinsi, Komisi Aparatur Sipil Negara
- Tjokrowinoto, Moeljarto, (1995). Politik Pembangunan Sebuah Analisis, Arah, dan Strategi, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Wahono, Romi Satria. (2016). *Literature Review. Pengantar Dan Metode, Accessed* Mei 18, 2020 11.11 am Cited from <https://romisatriawahono.net/2016/05/07/literature-review-pengantar-dan-metode/>
- World Bank, (2018). *Government Effectiveness-Country Rankings, Accessed* April 19, 2020. 08.14 am Cited from [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_government\\_effectiveness/Asia/#Indonesia](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/Asia/#Indonesia)
- Wright, Vincent (ed)., (1992). *Comparative Government and Politics An Introduction*, London: The Macmillian Press Ltd.
- Zedekia S., (2017). *Street Level Bureucrats As The Ultimmate Policy Makers, Journal of Political Sciences & Pubic Affairs* Volume 5 Issue 4, 2017