



## DIKOTOMI SISTEM MERIT DAN POLITISASI BIROKRASI DALAM PENGANGKATAN JABATAN ASN

### PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan harapan baru bagi pelaksanaan manajemen ASN untuk mencetak ASN yang kompeten, handal, dan kompetitif melalui sistem manajemen berbasis merit. *Merit system* manajemen ASN merupakan

pendekatan yang menekankan pada pengelolaan ASN dengan mendasarkan kesesuaian antara keahlian pegawai dengan kualifikasi jabatannya. *Mismatch* antara kompetensi pegawai dan kualifikasi jabatan menjadi problem utama bagi keberadaan ASN yang menjadi sorotan publik. Salah satu penyebabnya adalah implementasi manajemen ASN kurang profesional, yang berdampak pada minimnya kompetensi ASN. Sebagaimana dikatakan Ashari (2010:4) bahwa perlunya pemberdayaan untuk mengurai problem-problem pegawai pemerintah yang lazim terjadi, seperti; (1) Praktek *spoil sytem* dan inkompetensi dalam sistem rekrutmen dan seleksi pegawai; (2) Struktur kepegawaian terutama yang menyangkut kualitas dan kuantitas serta distribusi yang tidak ideal; (3) Tingkat efisiensi dan efektivitas serta kinerja pegawai yang belum optimal; (4) Sistem dan pola karier pegawai yang tidak jelas, transparan, dan kompetitif; (5) Tingkat disiplin, etos kerja, dan budaya kerja pegawai masih rendah.

Buruknya penyelenggaraan manajemen ASN selama ini juga diperparah dengan adanya politisasi birokrasi dalam ranah administrasi, yaitu intervensi pejabat politik dalam pengangkatan jabatan karier ASN. Sebagaimana dikatakan Damayanti (2009:12) bahwa dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sarat dengan politisasi birokrasi, dimana kedudukan birokrasi tidak dapat bersifat netral terhadap kekuatan-kekuatan politik yang bermain dalam pemerintahan. Pengangkatan jabatan ASN dipilih dan dipromosikan bukan berdasarkan sistem merit tetapi lebih disebabkan oleh politisasi birokrasi, bahkan pencopotan atau demosi pun juga tidak lepas dari nuansa politisasi birokrasi.

### Ringkasan Eksekutif

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit.
- Sistem merit adalah 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.
- Politisasi birokrasi merupakan keterlibatan aparatur secara langsung dalam mendukung atau mempertahankan pejabat politik.
- Dikotomi sistem merit dan politisasi birokrasi merupakan opsi penyelesaian sebagai penentu keberhasilan penyelenggaraan manajemen ASN dalam pengangkatan jabatan ASN.
- Komitmen dan integritas Pejabat Pembina Kepegawain (PPK) adalah kunci bagi penegakan sistem merit dalam pengangkatan jabatan ASN.

Penulis : Ajib Rakhmawanto  
Penanggungjawab : Achmad Slamet Hidayat  
Pimpinan Redaksi : Ajib Rakhmawanto  
Editor : Anang Pikukuh Purwoko  
Design Grafis : Santosa  
Sekretariat : Heri Noviyanto  
Sirkulasi : Hamid Munawan  
Alamat : Jl. Letjend Sutoyo No.12 Cililitan  
Jakarta Timur  
Telp/e-mail : 021-80887011/puslitbang\_bkn@yohoo.com

Untuk menjamin birokrasi pemerintah yang bersih, bebas Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN), dan terlepas dari intervensi politik, perlu diterapkan sistem manajemen ASN berbasis merit. Dalam penjelasan UU ASN disebutkan bahwa pemerintah diharapkan dapat menciptakan aparatur yang profesional, cakap, dan kompetitif melalui pelaksanaan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit, atau sistem rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Manajemen ASN idealnya dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu penyelenggaraan manajemen ASN berbasis sistem merit merupakan prioritas utama dan politisasi birokrasi harus dieliminir. Dikotomi sistem merit dan politisasi segera diselesaikan dengan komitmen reformasi birokrasi.

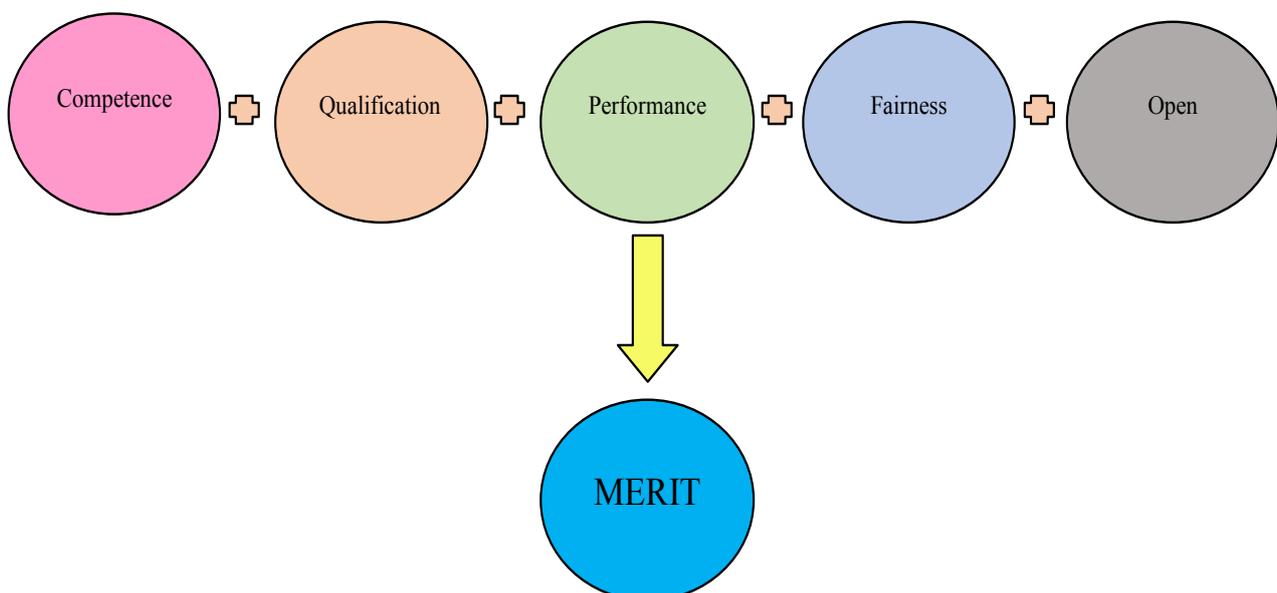
## SISTEM MERIT

Merit merupakan penopang utama bagi terselenggaranya manajemen atau tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam segala aspek, termasuk pengangkatan jabatan dalam manajemen pegawai pemerintah. Hal ini sebagaimana dikatakan Woodard, (2000:12) bahwa dalam manajemen publik *merit* berperan sebagai *value* atau prinsip yang berkonotasi *fairness*, *equity*, dan *reward* dalam jabatan publik (*public employment*) berasaskan prestasi bukan

atas dasar prinsip politik atau diskriminasi ataupun tindakan favoritisme lainnya. Sistem merit sebagai prinsip fundamental wajib dilakukan dalam praktik penyelenggaraan manajemen ASN.

Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam UU ASN Pasal 51 bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasar sistem merit. Prinsip sistem merit mensejajarkan aspek kompetensi (*competence*), kualifikasi (*qualification*), prestasi kerja (*performance*), adil (*fairness*), dan terbuka (*open*). Dalam pengangkatan jabatan merit seharusnya sebagai nilai yang dijunjung tinggi untuk mendapatkan profesionalitas ASN.

Dilema sistem merit dan politisasi sangat terasa nuansanya dalam setiap pengangkatan jabatan ASN. Pemenuhan berbagai tuntutan dari pengangkatan jabatan masih banyak dimasifkan untuk kepentingan politik, yang banyak dilaksanakan dengan intrik praktek KKN. Komitmen dan integritas para Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) merupakan kunci bagi keberhasilan penerapan prinsip merit dalam pengangkatan jabatan ASN. Tujuan penerapan sistem merit untuk mendapatkan pejabat-pejabat ASN berkompeten yang dapat diandalkan dalam memberikan pelayanan publik (*public service*) secara profesional.



## POLITISASI BIROKRASI

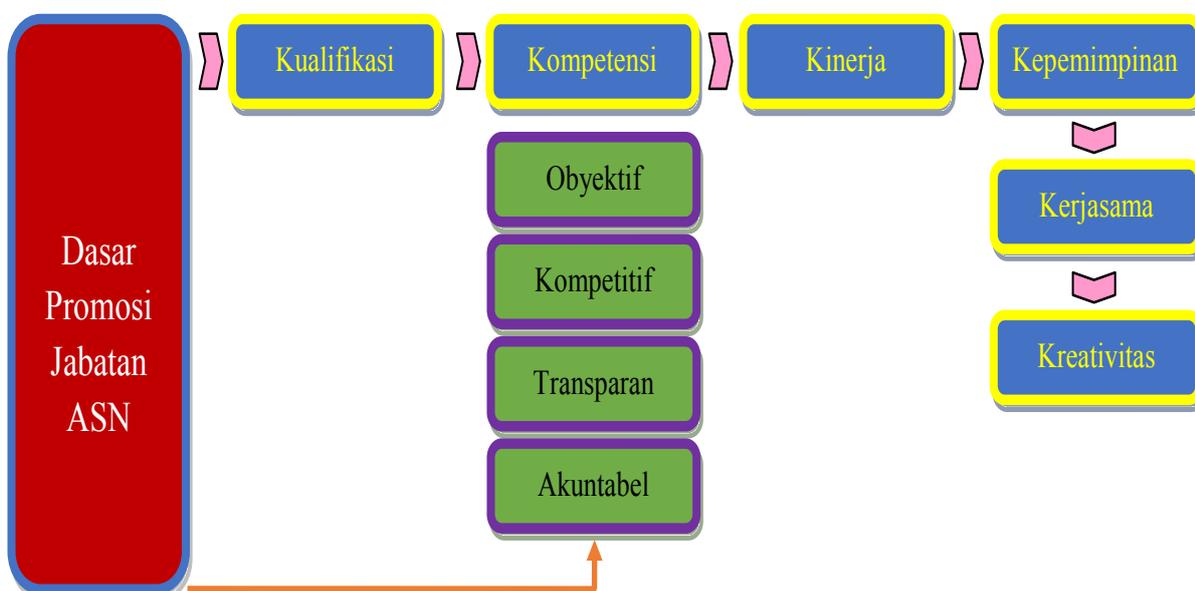
Dikotomi politik dalam administrasi negara wajib dihindari bagi penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pemerintahan harus dibedakan antara pejabat yang menjalankan fungsi politik dengan fungsi administrasi negara. Fungsi politik adalah pembuatan kebijakan (*policy*) atau ekspresi dari kemauan negara, sedangkan fungsi administrasi negara adalah pelaksanaan *policy*. Politisasi birokrasi hakikatnya pemerintahan berada di 2 (dua) sisi; (1) berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi; (2) berasal dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri, tetapi keduanya memiliki kepentingan yang sama yaitu melanggengkan atau mempertahankan kekuasaan (Martini, 20014:7).

Menurut Harold Crouch *bureaucratic-polity* di Indonesia mengandung 3 ciri utama, yaitu; *pertama*, lembaga politik yang dominan adalah birokrasi; *kedua*, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok-kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah, sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi; *ketiga*, massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelemahan partai politik dan secara timbal balik menguatkan birokrasi (Martini, 20014:8). Analisis ini menjelaskan bahwa kepentingan pejabat politik dominan mewa-kili institusi pemerintah mengalami

penguatan bukan hanya ketidakberdayaan masyarakat dalam mengontrol pemerintah, tetapi juga karena ketidakmampuan pemerintah melepaskan diri dari cengkeraman pejabat politik. Pejabat karier ASN hanya menjadi obyek dari kekuatan politik, sehingga tidak independen dalam memberikan pelayanan publik. Pengangkatan jabatan ASN mengesampingkan sistem merit yang lebih bernuansa politis serta menghasilkan pejabat ASN tidak kompeten.

## PENGANGKATAN JABATAN ASN

ASN sebagai pelayan publik harus netral dari kekuatan politik. Pengangkatan ASN dilaksanakan secara profesional tanpa intervensi dari partai politik. Netralitas ASN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 Pasal 255 bahwa PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. PNS yang melanggar larangan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS. Promosi atau pengangkatan jabatan dilaksanakan secara selektif dengan membentuk panitia seleksi yang independen dan melalui tahapan seleksi. Dalam UU ASN Pasal 72 disebutkan bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan.



Namun demikian menurut Effendi (2010:136-137) ada hal yang bersifat inkonsisten dalam ketentuan UU dan PP yang berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pengelolaan PNS untuk menciptakan sistem merit yaitu adanya demarkasi dalam pembinaan jabatan politik dan pembinaan jabatan karier. Lebih lanjut menurut Effendi seharusnya yang ditetapkan sebagai PPK adalah PNS paling senior di instansi Pusat (Sekretaris Jenderal) dan Daerah (Sekretaris Daerah), namun disisi lain tidak mengikuti garis demarkasi antara jabatan politik dan jabatan karier karena yang memegang wewenang pengangkatan jabatan PNS adalah para pejabat politik (Menteri, Gubernur/Kepala Daerah). Sehingga terjadi atas pengaburan batas antara kedua jabatan tersebut yang dampaknya justru menyuburkan politisasi birokrasi dan praktik koncoisme. Di sinilah seharusnya sistem merit mendapat tempat sebagai pendekatan kekuasaan dalam manajemen yang humanitif. Dengan demikian, sistem merit dalam pengangkatan jabatan ASN bisa dijalankan sangat tergantung pada dua pihak. Pertama, calon yang akan direkrut harus kompeten, profesional, dan keahliannya sesuai dengan yang dibutuhkan, jujur dan loyal, berakhlak mulia. Kedua, pejabat pemerintah pemegang kekuasaan harus netral.

## PENUTUP

Merit sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan kedudukan/jabatan berdasarkan kemampuan/kecakapan, dan bukan berdasarkan faktor-faktor *spoil* seperti kelas sosial, gender, kesukuan ataupun ras. Sistem merit merupakan suatu sistem yang memungkinkan terbentuknya pola tatanan yang lebih adil dan lebih profesional dalam pengangkatan jabatan ASN. Dalam pengangkatan jabatan ASN sistem merit sulit diimplementasikan karena terkontaminasi politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi justru masih menjadi faktor dominan dalam pengangkatan jabatan ASN. Hal ini dibuktikan dengan adanya praktek KKN dalam pengangkatan jabatan ASN yang lebih menekankan pendekatan politis dari pada merit. Komitmen dan interitas PPK menjadi kunci yang menyebabkan sistem merit pengangkatan jabatan ASN belum berjalan sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan peraturan yang berlaku.

## REKOMENDASI

Membuat regulasi yang mengatur tentang konsekuensi atas penjatuhan hukuman disiplin dan pelanggaran kode etik bagi Pejabat yang melakukan politisasi birokrasi.

Membuat aturan main dan pedoman terhadap sistem rekrutmen tim seleksi pejabat ASN.

Menentukan pedoman standar kerja bagi tim seleksi pejabat ASN.

Lembaga pengawas pengangkatan jabatan ASN (KASN) diberikan peran untuk memberikan sanksi bagi yang melanggar sistem merit.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ashari, Edi Topo. 2010. Strategi Pemberdayaan PNS Dalam Rangka Reformasi Birokrasi. <https://media.neliti.com/media/publications/52372-ID-strategi-pemberdayaan-pns-dalam-rangka-r.pdf>. (diakses 24/02/2018 pukul 08.11)
- Dwimawanti, Ida Hayu "Netralitas Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik", *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Puslitbang BKN, Vol. 3 Juni 2009
- Effendi, Sofian. 2010. *Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Martini, Rina. 2014. Politisasi Birokrasi Di Indonesia. <https://ejournal.undip.c.id/index.php/politika/article/view/4879/4425> (diakses 26/02/2018 pukul 15.01)
- Woodard, Collen A. 2000. *Merit in Principle, Merit in Practice: An Investigation into Merit-Based Human Resources Management through the Lens of Title 5-exempt Organizations*, PhD. Disertasion. Virginia Polytechnic Institute and State University