

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

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

Slamet Rosyadi

Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi  
Program Pascasarjana Universitas Jenderal Soedirman

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

#### **Abstrak**

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

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

#### **Abstract**

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

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

## **PENDAHULUAN**

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

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

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

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

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

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

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

**PEMBAHASAN**

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

**Peta Sumber Daya Aparatur**

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

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

Tabel 1. Jenis Kelamin PNS

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

Sumber: Badan Kepegawaian Negara ([www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id))

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

Tabel 2. PNS Menurut Pendidikan

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

Sumber: Badan Kepegawaian Negara ([www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id))

### Proses Rekrutmen

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

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

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

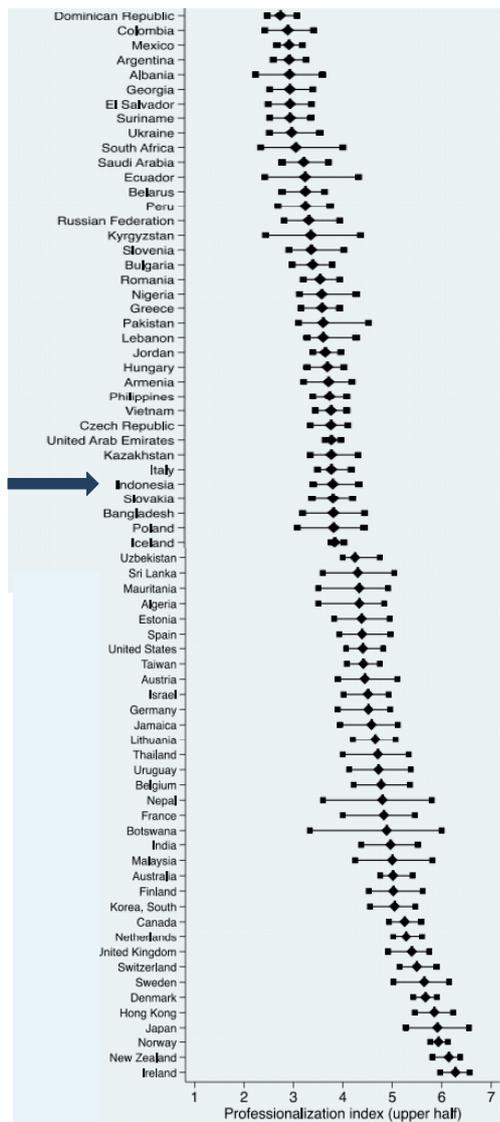
berikan balas jasa kepada para tim sukses dan pendukungnya. Praktik semacam ini tidak hanya dilakukan oleh kepala daerah, tetapi juga politisi lokal maupun nasional untuk berbalas budi kepada para tim suksesnya. Modusnya adalah dengan menitipkan kerabat dan teman kepada panitia seleksi calon PNS dalam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

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

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

Dampak dari proses rekrutmen yang sarat dengan penyimpangan adalah rendahnya

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



Sumber: Dahlstroem (2011)

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

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

### Pengembangan Karier Dan Penghargaan

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

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

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

PNS perempuan untuk berkembang di sektor publik.

### **Penilaian Kinerja**

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

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

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

### **Pendidikan dan Pelatihan**

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

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

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

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

## **Remunerasi**

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

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

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

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

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

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

## **PENUTUP**

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

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

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

## DAFTAR PUSTAKA

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