



Transformasi Manajemen ASN Menuju *Dynamic Governance*: Evaluasi Sistem Merit pada Pilar Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi

Sulaiman^{1*}, Khairul Zaman²

¹⁻²Program Studi Administrasi Negara, Politeknik Negeri Pontianak, Indonesia

Email: sulaiman@polnep.ac.id¹, khairulzaman12@yahoo.co.id²

*Penulis Korespondensi: sulaiman@polnep.ac.id

Abstract. *One of the crucial tools for bureaucratic reform aimed at achieving good governance is the merit system. However, its implementation across various Indonesian government agencies has yielded inconsistent results. This research aims to examine the implementation of the merit system in Indonesia to foster good governance, focusing specifically on three key factors: public engagement, accountability, and openness. The study analyzes the regulatory framework and empirical data from the 2018 aggregate self-assessment report compiled by the State Civil Apparatus Commission (KASN) covering ministries, Non-Ministerial Government Agencies (LPNK), and provincial governments using a qualitative descriptive approach based on document and literature reviews. The findings indicate that the majority of ministries and non-ministerial government agencies fall into the "good" to "very good" categories, signaling an advanced level of merit system readiness. Conversely, there are significant regional disparities between western, central, and eastern Indonesia that impact implementation at the provincial level. These disparities stem from budgetary and human resource constraints, varying levels of regulatory understanding, and detrimental local political interference (spoils system practices). Despite these regional obstacles, the study demonstrates both theoretically and empirically that the merit system is a vital instrument for strengthening the three pillars of good governance: enhancing public trust to encourage active community participation, ensuring transparency through open selection procedures for Senior Executive Positions (JPT), and improving accountability through objective performance evaluations.*

Keywords: *Bureaucratic Reform; Civil Service (ASN); Good Governance; Merit System; Regional Inequality.*

Abstrak. Salah satu instrumen perubahan birokrasi yang krusial untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah sistem merit. Namun, hasil penerapannya di berbagai instansi pemerintah Indonesia menunjukkan variasi yang tidak konsisten. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi sistem merit di Indonesia dalam rangka mendorong tata kelola pemerintahan yang baik, dengan fokus khusus pada tiga faktor penting: pelibatan publik, akuntabilitas, dan keterbukaan. Studi ini menganalisis kerangka regulasi dan data empiris dari laporan agregat penilaian mandiri tahun 2018 yang disusun oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang mencakup kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), dan pemerintah provinsi menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif berbasis telaah dokumen dan literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar kementerian dan instansi pemerintah non-kementerian berada dalam kategori "baik" hingga "sangat baik", yang mengindikasikan tingkat kesiapan sistem merit yang sudah cukup maju. Di sisi lain, terdapat kesenjangan yang signifikan antarwilayah antara Indonesia bagian barat, tengah, dan timur yang berdampak pada implementasi di tingkat provinsi. Kesenjangan ini disebabkan oleh keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia, perbedaan tingkat pemahaman regulasi, serta intervensi politik lokal yang merugikan (praktik *spoils system*). Terlepas dari hambatan-hambatan kewilayahan tersebut, studi ini menunjukkan, baik secara teoretis maupun empiris, bahwa sistem merit merupakan instrumen penting untuk memperkuat tiga pilar tata kelola pemerintahan yang baik yakni meningkatkan kepercayaan publik guna mendorong partisipasi aktif masyarakat, menjamin transparansi melalui prosedur seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), serta meningkatkan akuntabilitas melalui evaluasi kinerja yang objektif.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara (ASN); *Good Governance*; Ketimpangan Wilayah; Reformasi Birokrasi; Sistem Merit.

1. LATAR BELAKANG

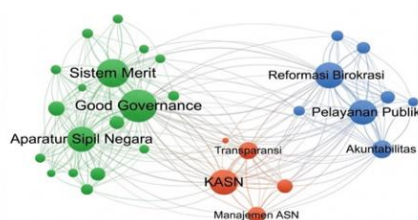
Dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan pelayanan publik, pembangunan, dan tata kelola pemerintahan, Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan pelaku dan penggerak utama birokrasi pemerintah. Setiap negara harus meningkatkan kemampuan sektor publiknya

agar lebih kompetitif di era modern yang ditandai dengan persaingan global yang sengit (Kharisma, 2016). Pemerintah Indonesia mengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara guna mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Regulasi baru ini diorientasikan sebagai motor reformasi birokrasi untuk mentransformasikan tata kelola pemerintahan dari birokrasi yang kaku berbasis aturan (*rule-based bureaucracy*) menuju tata kelola yang dinamis (*dynamic governance*), sekaligus menggeser paradigma administrasi kepegawaian konvensional ke arah pembangunan modal manusia (*human capital development*) (Meyrina, 2017). Instrumen utama dalam mewujudkan transformasi manajemen ASN tersebut adalah penerapan sistem merit. Secara historis, konsep sistem merit memiliki akar yang panjang, berawal dari masa Dinasti Qin dan Han di China melalui mekanisme pendidikan, pelatihan, dan seleksi pejabat guna mengatasi kompleksitas administrasi di wilayah kerajaan yang luas. Setelah diluncurkan di India, hal ini pada akhirnya diterima di indiamulai dari masa awal kemerdekaan hingga saat ini setelah sebelumnya mencapai Eropa dan Amerika Serikat pada abad ke-17 (Saputra, 2023).

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, sistem merit adalah metode pengelolaan dan pengambilan keputusan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mempertimbangkan kompetensi, kinerja, kualifikasi, dan pengalaman. Sistem ini diterapkan secara adil dan setara tanpa memandang afiliasi politik, jenis kelamin, usia, disabilitas, agama, lokasi, status perkawinan, ataupun warna kulit seseorang Pendekatan kompetensi dan profesionalisme ini menjadi pertimbangan utama dalam pengisian jabatan, sekaligus memosisikan sistem merit sebagai antitesis dari *spoil system* suatu praktik kolusif di mana jabatan publik diisi oleh kerabat, keluarga, atau pendukung politik dari penguasa yang tengah menjabat (Wahyuni et al., 2026). Sistem merit di Indonesia diatur melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit, Keputusan Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit pada Instansi Pemerintah, serta Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kerangka regulasi sistem merit semakin diperkuat oleh aturan-aturan tersebut, yang melengkapi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Sistem merit yang bertujuan mengisi seluruh jabatan dengan individu yang memiliki kemampuan dan pengalaman yang relevan didasarkan pada kerangka hukum ini. Guna mencegah intervensi politik atau tindakan sewenang-wenang serta menjamin pelaksanaan yang objektif, pemerintah membentuk Komisi

Aparatur Sipil Negara (KASN), sebuah lembaga pengawas independen yang bersifat non-struktural. KASN dibekali kewenangan pengawasan secara preventif (melalui sosialisasi dan rekomendasi seleksi) serta represif (melalui investigasi dan rekomendasi atas pelanggaran pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi) (Goebel, 2020). Masyarakat, sektor korporasi, dan pejabat pemerintah harus bekerja sama demi keberhasilan penerapan tata kelola yang baik. Di antara ketiga aktor tersebut, aparatur pemerintah memegang kendali operasional terbesar dalam jalannya pemerintahan. Sebagai sebuah komunitas individu dengan fungsi terlembagakan untuk melayani publik, aparatur bertindak sebagai pemikir, perencana, pelaksana, sekaligus pengawas program pembangunan. Oleh sebab itu, keberhasilan *good governance* menuntut perubahan mendasar pada orientasi aparatur: beralih dari mentalitas yang gemar mengatur dan mengandalkan kekuasaan menjadi sikap melayani yang menolong, fleksibel, kolaboratif, dialogis, serta realistis-pragmatis (Noors, 2019). Selain itu, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) berupaya mereformasi birokrasi agar ASN menjadi pelayan publik yang profesional dan efektif, pelaksana kebijakan, serta perekat persatuan bangsa. Dengan tujuan tersebut, perekrutan pegawai yang didasarkan pada kompetensi dan integritas diharapkan dapat membantu mengurangi kebocoran anggaran negara dan meningkatkan efisiensi pembangunan (Warren & Visser, 2016).

Sejumlah literatur terdahulu telah berupaya mengkaji signifikansi manajemen aparatur terhadap pencapaian *good governance*. Studi oleh Sampurno & Wahono (2017) menyimpulkan bahwa kompetensi ASN secara parsial memberikan pengaruh signifikan terhadap efektivitas penerapan *good governance*. Selaras dengan hal tersebut, penelitian oleh Akny (2014) menegaskan bahwa perbaikan kualitas SDM aparatur merupakan pilar paling mendasar dalam agenda reformasi birokrasi guna memaksimalkan fungsi pelayanan publik dan kinerja kepegawaian. Kendati demikian, sebagian besar studi terdahulu cenderung menganalisis kompetensi aparatur secara makro atau berfokus pada aspek konseptual dan normatif. Terdapat celah penelitian (*research gap*) yang nyata dalam menganalisis sejauh mana penerapan sistem merit secara empiris pada berbagai level instansi (baik Kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, maupun Pemerintah Provinsi) memiliki keterkaitan dengan penguatan pilar-pilar operasional *good governance*. Kajian yang memetakan disparitas kapasitas daerah serta pengaruh intervensi politik dalam penerapan sistem merit masih sangat terbatas. Selain itu, penelitian yang mengkaji implementasi sistem merit secara lintas level instansi pemerintahan dengan mengaitkannya pada dimensi akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi sebagai pilar utama *good governance* masih relatif terbatas, sehingga menjadi kebaruan yang ditawarkan dalam penelitian ini



Gambar 1. Visualisasi Jaringan Keterkaitan Konseptual (*Co-occurrence Network*) Analisis VOSviewer.

Gambar 1 menunjukkan keterkaitan antarkata kunci yang dominan dalam literatur mengenai *merit system*, *civil service*, *public administration*, dan *good governance*. Visualisasi tersebut menunjukkan bahwa kajian sistem merit banyak dikaitkan dengan manajemen ASN dan tata kelola pemerintahan, sedangkan keterkaitannya secara spesifik dengan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masih relatif terbatas. Temuan tersebut menjadi dasar dalam memperkuat *research gap* penelitian ini. Studi ini bertujuan untuk mengisi kekosongan pengetahuan tersebut dengan meneliti dampak sistem merit di Indonesia terhadap kemampuan negara dalam mendorong tata kelola pemerintahan yang baik. Mengingat tata kelola yang efektif mencakup berbagai gagasan, penelitian ini berfokus pada tiga parameter krusial yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis maupun saran kebijakan konkret bagi masa depan reformasi birokrasi di Indonesia dengan memadukan data aktual dari evaluasi mandiri instansi pemerintah oleh KASN serta landasan teoretis sistem kepegawaian.

2. KAJIAN TEORITIS

Konseptualisasi Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)

Definisi dan Filosofi Sistem Merit

Secara teoritis, sistem merit diposisikan sebagai pilar utama administrasi kepegawaian modern yang mengutamakan aspek profesionalisme. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sistem merit adalah strategi dan kebijakan pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang didasarkan pada kompetensi, kinerja, dan kualifikasi. Dalam penerapan prinsip ini, setiap orang diperlakukan secara setara dan adil tanpa memandang afiliasi politik, ras, agama, jenis kelamin, usia, status perkawinan, ataupun disabilitas fisik (Meyrina, 2017). Dalam kacamata kelembagaan publik, sistem merit dirancang sebagai antitesis langsung terhadap sistem patronase politik tradisional atau *spoil system*. *Spoil system* mengacu pada praktik pengisian jabatan birokrasi pemerintahan atas dasar

favoritisme, kedekatan politik, hubungan kekeluargaan (*nepotisme*), atau loyalitas kepartaian dari kelompok penguasa yang sedang menjabat. Di sisi lain, menurut Kamus Merriam-Webster, sistem merit merupakan kerangka kerja untuk merekrut dan mempromosikan pegawai negeri semata-mata berdasarkan kemampuan nyata mereka dalam menjalankan tugas, bukan berdasarkan afiliasi politik atau hubungan pribadi (Ismail, 2019).

Kerangka Regulasi Sistem Merit di Indonesia

Untuk menerapkan sistem merit dalam birokrasi Indonesia, diperlukan kerangka hukum yang hierarkis dan terintegrasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) meletakkan dasar bagi manajemen kepegawaian nasional dengan menetapkan prinsip-prinsip ketidakberpihakan, kompetensi, independensi, dan produktivitas; Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjabarkan ketentuan praktis mengenai manajemen karier yang kompetitif bagi aparatur sipil negara; serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Pada periode tersebut, penerapan sistem merit juga berpedoman pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara serta Peraturan KASN Nomor 5 Tahun 2017 tentang Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen ASN di Lingkungan Instansi Pemerintah. Regulasi tersebut digunakan sebagai konteks historis untuk menganalisis data evaluasi KASN tahun 2018.

Tujuan dan Prinsip Operasional Sistem Merit

Dengan menerapkan berbagai teknik yang terarah seperti prosedur seleksi, perekrutan, dan promosi yang transparan serta adil sistem merit dalam administrasi publik berupaya menjamin keberhasilan organisasi, serta kompetitif dengan berbasis kompetensi serta perencanaan kebutuhan sumber daya aparatur jangka panjang yang berkelanjutan; perlakuan yang setara (*equality*) tanpa diskriminasi bagi seluruh pegawai ASN; optimalisasi manajemen kepegawaian secara efektif dan efisien guna mengontrol belanja pegawai serta mencegah kebocoran anggaran pembangunan; pemberian remunerasi (*equal pay for equal work*) dan penghargaan (*reward*) yang proporsional atas capaian kinerja pegawai yang tinggi; penerapan sanksi disiplin (*punishment*) yang objektif atas pelanggaran kode etik; sekaligus melindungi pekerja dari campur tangan politik dan kesewenang-wenangan atasan (Daryanto, 2015). Guna mengoperasionalkan tujuan tersebut, Sembilan prinsip dasar sistem merit yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 adalah sebagai berikut: seluruh pejabat harus kompeten; instansi wajib menyusun perencanaan kepegawaian yang rasional berdasarkan beban kerja nyata; proses seleksi dan promosi harus bersifat terbuka dan

kompetitif; sistem manajemen karier harus dikelola dengan baik (termasuk *talent pool*, rencana suksesi, dan jenjang karier); serta penilaian kinerja harus objektif, terukur, dan transparan (sebagai dasar pemberian penghargaan dan pengakuan). Selain itu, terdapat ketentuan mengenai sistem informasi pegawai berbasis kompetensi yang terintegrasi, transparan, dan terbuka bagi seluruh pekerja. Kode etik dan perilaku bagi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) juga wajib ditegakkan secara konsisten; perlindungan pegawai terhadap kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian; serta penyediaan kesempatan pengembangan kompetensi yang dirancang khusus berdasarkan analisis kesenjangan kinerja (Pangestuti, 2019).

Peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam Pengawasan Sistem Merit

Sebagai entitas non-struktural yang netral secara politik, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Peran vitalnya adalah memastikan instansi pemerintah mematuhi prinsip-prinsip dasar, standar etika, dan kode etik, serta netralitas aparatur publik demi tegaknya sistem merit; dalam melaksanakan tugas pengawasan tersebut, khususnya pada pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), KASN memiliki mandat pengawasan yang berjalan pada dua jalur fungsional, yaitu pengawasan preventif yang dilaksanakan melalui sosialisasi regulasi tata cara seleksi terbuka, pendampingan perencanaan seleksi instansi, serta penerbitan rekomendasi tertulis terhadap pelaksanaan dan hasil seleksi terbuka JPT, dan pengawasan represif yang dilaksanakan dengan melakukan investigasi mandiri maupun tindak lanjut atas pengaduan masyarakat mengenai indikasi pelanggaran sistem merit dalam pengisian jabatan, yang diakhiri dengan penerbitan rekomendasi sanksi yang mengikat bagi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) (Abas, 2017). Selain itu, merujuk pada Pasal 111 UU ASN, KASN dibekali kewenangan eksklusif untuk memberikan akreditasi kelayakan penerapan sistem merit pada suatu instansi pemerintah, dan apabila sebuah instansi dinilai telah menerapkan sistem merit secara matang dan berkategori sangat baik, instansi tersebut diberikan dispensasi atau pengecualian untuk melaksanakan pengisian JPT tanpa melalui mekanisme seleksi terbuka konvensional, melainkan cukup memanfaatkan basis data manajemen talenta (*talent pool*) yang mereka miliki.

Eksistensi dan Redefinisi Aparatur Sipil Negara (ASN)

Klasifikasi Pegawai ASN

Pengubahan sebutan dari "Pegawai Negeri Sipil" (PNS) menjadi "Aparatur Sipil Negara" (ASN) yang lebih inklusif merupakan bagian dari penataan ulang terminologi kepegawaian yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Model ini memandang pekerjaan tersebut sebagai sebuah profesi dan membagi pegawai ke dalam dua

kelompok berdasarkan jenis kontrak kerja mereka dengan pemberi kerja: Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) merupakan posisi yang mensyaratkan individu untuk berstatus sebagai warga negara Indonesia. Sementara PNS diangkat untuk masa kerja seumur hidup demi melayani kepentingan publik, PPPK dipekerjakan untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan berbagai tugas sesuai kebutuhan instansi masing-masing Sebagai profesional yang menjunjung tinggi integritas, agen pemersatu bangsa, dan pelaksana kebijakan itulah fungsi integratif dari aparatur ASN.

Redefinisi Peran Aparatur: Dari Kekuasaan ke Pelayanan

Birokrasi masa depan menuntut adanya transformasi mentalitas aparatur secara fundamental dari struktur yang kaku ke arah tata kelola yang dinamis (*dynamic governance*), di mana aparatur birokrasi didefinisikan sebagai komunitas individu terorganisasi yang menjalankan fungsi terlembagakan untuk mengabdikan pada kepentingan publik, sehingga dalam konteks pencapaian *good governance*, aparatur dituntut tidak sekadar bertindak sebagai pemikir, perencana, dan pelaksana teknis pembangunan, melainkan juga agen perubahan yang adaptif. Transformasi aparatur tersebut berorientasi pada perubahan kutub perilaku birokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Widodo (2001), yang meliputi pengubahan posisi aparat dari kecenderungan mengatur dan memerintah (*ruling*) menjadi suka melayani (*serving*) publik secara tulus; penggeseran pendekatan legalistik-kekuasaan (*authority approach*) ke arah tindakan menolong yang fleksibel, kolaboratif, dan dialogis; serta penggantian pola kerja sloganis-birokratis menuju bentuk tindakan operasional yang realistis-pragmatis demi kepuasan publik selaku penerima layanan (*provider responsibilities*).

Prinsip Good Governance dalam Birokrasi Publik

Definisi dan Pilar Tata Kelola yang Baik

Menurut Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), tata kelola pemerintahan yang baik didefinisikan sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengarahkan tindakan seluruh tingkatan pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat (UNDP, 2004), kejujuran, dan persatuan. Sementara itu, Kooiman (2009) menekankan bahwa demi memajukan kepentingan masyarakat dan menjembatani kesenjangan melalui hak-hak yang dilindungi secara konstitusional, tata kelola pemerintahan melibatkan interaksi sosial-politik lintas batas antara lembaga pemerintah dan masyarakat sipil. Dalam kajian ini, perwujudan *good governance* diukur secara fokus melalui tiga parameter operasional utama, yaitu: Akuntabilitas; Akuntabilitas merupakan kewajiban moral dan konstitusional pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan wewenang yang telah diamanahkan oleh rakyat kepada mereka selaku pemberi mandat. Akuntabilitas birokrasi tidak

hanya diukur dari kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (instrumen dasar), melainkan juga ketersediaan instrumen pendukung seperti kode etik profesi, sistem pemantauan kinerja berbasis hasil (*performance monitoring system*), dan sistem pengawasan dengan mekanisme pemberian sanksi yang tegas bagi pelanggar hukum. Transparansi; Transparansi didefinisikan sebagai keterbukaan mutlak pemerintah atas segala kebijakan, keputusan, dan tindakan publik yang diambil. Ketidadaan transparansi memicu asimetri informasi yang merusak kepercayaan publik. Prinsip ini dibangun atas dasar kelancaran arus informasi yang bebas, dimana dokumen perencanaan, anggaran, dan laporan kinerja instansi harus dapat diakses secara mudah, akurat, memadai, dan dapat dipantau langsung oleh seluruh pemangku kepentingan yang membutuhkan. Partisipasi Masyarakat; Demi memastikan bahwa harapan dan impian setiap orang turut diperhitungkan, partisipasi berarti keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan publik, baik secara individu maupun melalui organisasi perwakilan resmi. Keterlibatan masyarakat diwujudkan secara substantif melalui ruang konsultasi publik, perencanaan pembangunan partisipatif (*bottom-up planning*), hingga pengawasan dan evaluasi jalannya program pembangunan di daerah.

3. METODE PENELITIAN

Dengan menganalisis dokumen dan meninjau literatur, penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif (*library research*), yang dipilih guna memberikan pemaparan mendalam, sistematis, dan faktual mengenai fenomena penerapan sistem merit dalam birokrasi pemerintahan Indonesia serta keterkaitannya dengan perwujudan prinsip-prinsip *good governance*, sehingga peneliti dapat mengurai makna, melacak latar belakang historis dan regulatif, serta menganalisis secara cermat data dari evaluasi kinerja instansi tanpa melakukan intervensi terhadap pihak-pihak yang menjadi subjek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari beberapa hal. Pertama, peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; kedua, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil; ketiga, pedoman sistem merit dalam manajemen aparatur sipil negara; dan keempat, peraturan mengenai penilaian mandiri (*self-assessment*) penerapan sistem merit yang diterbitkan oleh Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Terakhir, dokumen empiris-akademis, seperti data pemetaan evaluasi KASN tahun 2018, yang mencakup laporan agregat penilaian mandiri sistem merit pada tingkat kementerian (27 instansi), lembaga pemerintah non-kementerian/LPNK (13 instansi), dan pemerintah provinsi (34 provinsi). Tahun 2018 dipilih karena merupakan periode

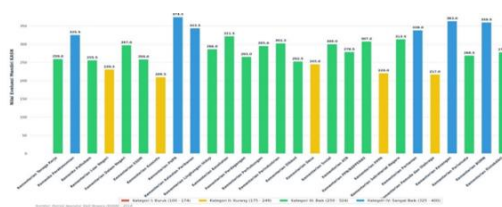
pemetaan awal KASN yang mencakup kementerian, LPNK, dan pemerintah provinsi dengan kerangka penilaian penerapan sistem merit yang seragam. Sumber data juga mencakup literatur ilmiah berupa artikel jurnal bereputasi, buku teks administrasi publik, dan riset terdahulu yang relevan (Sampurno & Wahono, 2017; Akny, 2014; Widodo, 2001; Sarundajang, 2002). Korpus utama penelitian terdiri atas regulasi terkait manajemen ASN dan sistem merit, dokumen evaluasi KASN tahun 2018, serta literatur ilmiah yang secara langsung membahas sistem merit, ASN, dan *good governance*. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan penelusuran kepastakaan berbasis instrumen elektronik dengan kriteria inklusi berupa relevansi langsung dengan kata kunci "sistem merit", "Aparatur Sipil Negara", dan "*good governance*", diterbitkan oleh otoritas hukum resmi atau lembaga akademik kredibel, serta menyajikan data empiris evaluasi kepegawaian nasional pasca-diundangkannya UU ASN. Penelusuran literatur dilakukan melalui basis data Scopus dan Google Scholar dengan kombinasi kata kunci "*merit system*", "*civil service*", "*Aparatur Sipil Negara*", "*public administration*", dan "*good governance*", dengan rentang publikasi tahun 2014–2026. Dari hasil penelusuran diperoleh 186 dokumen awal, kemudian dilakukan seleksi berdasarkan relevansi topik, ketersediaan metadata, dan kesesuaian dengan fokus penelitian. Setelah mengeluarkan dokumen yang tidak relevan dengan sistem merit, manajemen ASN, atau *good governance*, diperoleh 78 dokumen yang digunakan sebagai korpus literatur.

Selanjutnya, metadata publikasi tersebut digunakan dalam analisis bibliometrik menggunakan VOSviewer versi 1.6.20 dengan metode *full counting* untuk memetakan keterkaitan kata kunci dan mengidentifikasi tema yang masih terbatas dalam penelitian sebelumnya. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan mengadaptasi model analisis data interaktif menurut Miles & Huberman (1992) sebagaimana dikutip oleh Abas (2017), yang dijalankan melalui empat tahapan sistematis, yaitu pengumpulan data (*data collection*) berupa penghimpunan seluruh regulasi, teori manajemen ASN, konsep *good governance*, dan data kuantitatif pemetaan kinerja sistem merit dari KASN; reduksi data (*data reduction*) berupa seleksi, penyederhanaan, dan pengklasifikasian data mentah dengan memfokuskan analisis pada data pemetaan KASN tahun 2018 serta tiga parameter luaran *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat; penyajian data (*data display*) berupa penyajian informasi tereduksi ke dalam bentuk matriks deskriptif, narasi logis, dan pembacaan kritis terhadap grafik pemetaan instansi dengan mengontekstualisasikan data persentase kesiapan instansi dengan hambatan struktural daerah; serta penarikan kesimpulan secara induktif (*conclusion drawing/verification*) berupa perumusan kesimpulan teoretis dan praktis mengenai keterkaitan penerapan sistem merit dengan tata kelola pemerintahan yang

akuntabel, transparan, dan partisipatif, disertai rekomendasi perbaikan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Guna menjaga keandalan (*trustworthiness*) dan validitas hasil kajian, peneliti menerapkan kritik sumber (*source criticism*) dan triangulasi data berbasis dokumen melalui perbandingan (*cross-check*) tiga sudut pandang, yakni tuntutan normatif dalam teks regulasi nasional, fakta empiris capaian implementasi pada grafik KASN, dan landasan teoretis administrasi kepegawaian serta *good governance* yang diakui secara internasional, sehingga bias subjektivitas peneliti dapat diminimalkan dan kesimpulan yang ditarik terjamin berdasarkan bukti-bukti yang kredibel dan dapat diverifikasi secara akademis.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemetaan Penerapan Sistem Merit di Tingkat Kementerian

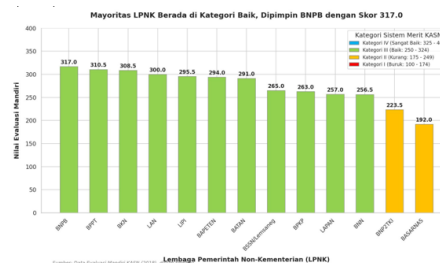


Gambar 2. Peta penerapan sistem merit manajemen ASN di beberapa kementerian tahun 2018.

Berdasarkan data tahun 2018 dari pemetaan penilaian mandiri yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) terhadap 27 kementerian di Indonesia, tingkat kesiapan kementerian dalam menerapkan sistem merit diketahui lebih maju dibandingkan kesiapan instansi daerah. Penerapan sistem merit di berbagai kementerian tersebut dikategorikan ke dalam empat kelompok utama. Berdasarkan data pada grafik, kategori IV ("Sangat Baik") dengan rentang nilai akumulatif 325 hingga 400 terdapat enam kementerian, yaitu: Kementerian PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat), Kementerian Keuangan, Kementerian BUMN (Badan Usaha Milik Negara), Kementerian KKP (Kelautan dan Perikanan), Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Kelompok terbesar, yang mencakup enam belas kementerian, adalah Kategori III ("Baik") dengan rentang skor 250 hingga 324. Kementerian-kementerian tersebut antara lain Kementerian Kesehatan, Kementerian ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, serta Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, Kementerian ATR/BPN, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Sekretariat Negara,

Kementerian Pariwisata, serta Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Kategori II (Kurang) dengan skor antara 175 hingga 249 diisi oleh 5 (lima) menteri, yaitu Kemendes PDDT dengan skor 245, Kementerian Luar Negeri dengan skor 230,5, Kementerian PPPA dengan skor 220, Kemenpora dengan skor 217, serta Kementerian Kominfo dengan skor 209,5; sementara Kategori I (Buruk) tidak diisi oleh satu pun kementerian (0 kementerian). Data di atas mencerminkan bahwa meskipun sebagian besar kementerian (sekitar 81,5%) telah berada pada koridor kualitatif yang baik hingga sangat baik, Kendala yang terus mereka hadapi terkait pengembangan karier terintegrasi paling terlihat pada aspek pengembangan kumpulan talenta, perencanaan suksesi kepemimpinan, dan pembentukan program pengembangan karier jangka panjang.

Pemetaan Penerapan Sistem Merit di Tingkat Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK)

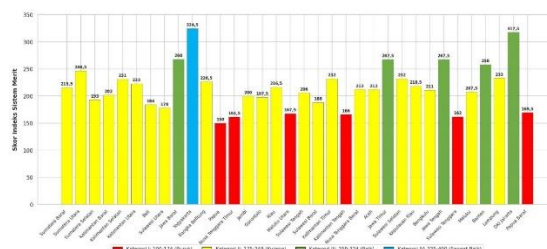


Gambar 3. Peta Penerapan Sistem Merit Manajemen ASN di beberapa Kementrian tahun 2018.

Evaluasi yang dilakukan KASN pada tingkat Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) pada tahun 2018 menunjukkan profil penerapan yang cukup seragam di mana mayoritas instansi berada pada level menengah-atas, dengan Kategori III (Baik) mendominasi dan mencakup total 11 (sebelas) instansi LPNK, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dengan skor tertinggi sebesar 317, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) dengan skor 310,5, Badan Kepegawaian Negara (BKN) dengan skor 308,5, Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan skor 300, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dengan skor 295,5, Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) dengan skor 294, Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN) dengan skor 291, Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN/Lemsaneg) dengan skor 265, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) meraih skor 263, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) mencapai 257, dan Badan Narkotika Nasional (BNN) mencatatkan skor 256,5; sebaliknya, Kategori II ("Buruk") mencakup dua Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang belum memenuhi standar optimal yakni Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) dengan skor 223,5 dan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (BASARNAS)

dengan skor terendah sebesar 192 sementara Kategori I ("Sangat Buruk") dan Kategori IV ("Sangat Baik") tidak mencakup satu pun LPNK.

Pemetaan Penerapan Sistem Merit di Tingkat Pemerintah Provinsi



Gambar 4. Peta penerapan sistem merit manajemen ASN di Pemerintah Provinsi tahun 2018.

Berbeda secara mencolok dengan kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian, gambaran pelaksanaan sistem merit di tingkat pemerintah provinsi di seluruh Indonesia pada tahun 2018. menunjukkan ketimpangan wilayah (regional disparity) yang sangat tajam antara wilayah barat, tengah, dan timur Indonesia, di mana hasil pemetaan terhadap 34 provinsi menunjukkan Kategori III (Baik) hanya dihuni oleh 6 (enam) provinsi yang seluruhnya terkonsentrasi di Pulau Jawa, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan skor tertinggi sebesar 324,5, DKI Jakarta dengan skor 317,5, Jawa Barat dengan skor 268, Jawa Timur dengan skor 267,5, Jawa Tengah dengan skor 267,5, serta Banten dengan skor 258; Kategori II (Kurang) merupakan kluster terbesar yang menampung 22 (dua puluh dua) provinsi dengan sebaran yang didominasi oleh provinsi-provinsi di Pulau Sumatera dan sebagian wilayah Indonesia Tengah, antara lain Sumatera Utara (246,5), Lampung (233), Kalimantan Timur (232), Kalimantan Selatan (231), Bangka Belitung (226,5), Kalimantan Utara (223), Kepulauan Riau (218,5), Riau (216,5), Sumatera Barat (215,5), Aceh (212), Bengkulu (211), Maluku (207,5), Sulawesi Tengah (206), Kalimantan Barat (202), Jambi (200), Gorontalo (197,5), Sumatera Selatan (193), Sulawesi Barat (188), Bali (184), dan Sulawesi Utara (178); sementara Kategori I (Buruk) diisi oleh 6 (enam) provinsi yang terpuruk pada tingkat terendah dan mayoritas berlokasi di wilayah Indonesia Timur, meliputi Papua Barat (169,5), Maluku Utara (167,5), Kalimantan Tengah (166), Sulawesi Tenggara (162), Nusa Tenggara Timur/NTT (161,5), serta Papua dengan skor terendah sebesar 150, adapun Kategori IV (Sangat Baik) sama sekali tidak dihuni oleh satu pun pemerintah provinsi di Indonesia.

Pembahasan

Analisis Faktor Penghambat Penerapan Sistem Merit di Daerah

Variasi hasil evaluasi sistem merit antara instansi pusat (kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian) dan pemerintah daerah (provinsi) yang diperparah oleh kesenjangan geografis yang mengategorikan wilayah Indonesia Timur sebagai kategori "Buruk" disebabkan oleh kombinasi hambatan struktural dan politis. Pada awalnya, terdapat kendala terkait kapabilitas aparatur sipil negara, alokasi anggaran, serta infrastruktur pendukung. Banyak daerah di luar Pulau Jawa yang tidak memiliki alokasi anggaran yang memadai untuk membangun sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi ataupun membiayai pelaksanaan uji kompetensi yang terstandarisasi bagi pegawainya. Kedua, disparitas pemahaman konseptual mengenai regulasi tata kelola sistem merit. Aparatur sipil di daerah kerap kali mengalami keterlambatan dalam menyerap substansi teknis dari Peraturan Ketua KASN No. 5 Tahun 2017 maupun Permen PANRB No. 40 Tahun 2018 karena jaranganya program sosialisasi dan bimbingan teknis yang menjangkau daerah terpencil. Ketiga, adanya intervensi politik lokal yang merugikan serta kurangnya dedikasi dari kepala daerah yang bertindak sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Di tingkat daerah, kepala daerah merupakan jabatan politis yang dipilih langsung oleh konstituen. Akibatnya, pengisian jabatan-jabatan struktural sering kali tersandera oleh *spoil system* sebagai alat balas jasa politik kepada tim sukses atau kerabat dekat. Kurangnya perlindungan bagi birokrat lokal dari tindakan kesewenang-wenangan PPK menyulitkan KASN untuk menegaskan asas netralitas dan profesionalisme aparatur (Mawaddah & Meirinawati, 2016).

Korelasi Penerapan Sistem Merit terhadap Perwujudan Tiga Pilar Good Governance

Penerapan sistem merit dalam manajemen birokrasi bukan sekadar reformasi administratif internal kepegawaian, melainkan instrumen determinan dalam mendorong perwujudan tata pamong yang baik (*good governance*) (Sumarto, 2004). Korelasi ini dianalisis secara kritis berdasarkan tiga pilar utama yang saling terhubung: Pilar Akuntabilitas; Akuntabilitas pemerintahan mensyaratkan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas penggunaan wewenang dan sumber daya negara. Sistem merit memperkuat pilar ini melalui integrasi standar kompetensi jabatan, penilaian kinerja yang terukur, dan penerapan sistem penghargaan dan hukuman secara imparial. Ketika pejabat publik diangkat berdasarkan kualifikasi dan kompetensi mereka (bukan berdasarkan koneksi keluarga atau pengaruh finansial), kemampuan mereka untuk menerjemahkan program pembangunan menjadi lebih efektif (Nder, 2014). Hal ini mendukung temuan empiris oleh Sampurno & Wahono (2017) bahwa kompetensi ASN secara parsial berpengaruh signifikan terhadap efektivitas jalannya

good governance. Reformasi kepegawaian ini menggeser orientasi aparatur dari sekadar "memerintah berbasis kekuasaan" (*authority approach/ruling*) ke arah "pelayanan publik yang fleksibel, kolaboratif, dialogis, dan akuntabel" sesuai konsepsi Widodo (2001). Pilar Transparansi; Landasan transparansi adalah penyediaan informasi secara terbuka bagi masyarakat guna meminimalkan penyalahgunaan wewenang. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengawasi prosedur seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), yang mencerminkan transparansi dalam sistem merit pengelolaan aparatur sipil negara (ASN). Pelaksanaan rekrutmen, mutasi, promosi, dan kenaikan pangkat secara kompetitif menghapuskan praktik pengaturan tertutup (*spoils system*) yang sebelumnya marak terjadi. Penerapan platform penilaian kompetensi daring yang terintegrasi yang dimungkinkan oleh sistem informasi kepegawaian memungkinkan pegawai maupun masyarakat untuk turut mengawasi proses rekrutmen jabatan publik. Hal ini memperkuat pandangan Ismail (2019) yang menyoroti bahwa penerapan sistem merit secara konsisten secara signifikan meningkatkan transparansi dalam pengembangan karier profesional pegawai ASN. Pilar Partisipasi Masyarakat; Sistem merit berkaitan erat dengan peningkatan partisipasi publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara implisit, sistem merit mewajibkan aparatur sipil untuk menjunjung tinggi standar etika, integritas, dan dedikasi terhadap kepentingan publik. Ketika instansi birokrasi diisi oleh SDM yang profesional dan responsif, pelayanan publik menjadi lebih transparan, ramah, dan solutif. Kondisi ini menumbuhkan rasa percaya diri masyarakat (*public trust*) terhadap kredibilitas pemerintah. Meningkatnya kepercayaan publik merupakan prasyarat mutlak yang menstimulasi keterlibatan aktif warga negara dalam forum perancangan kebijakan partisipatif (*bottom-up planning*), pengawasan sosial, serta evaluasi program pembangunan di daerah. Sebaliknya, birokrasi yang bias patronase politik cenderung memicu apatisme publik yang melumpuhkan pilar partisipasi itu sendiri.

5. KESIMPULAN

Temuan pemetaan penerapan sistem merit yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada tahun 2018 menunjukkan adanya variasi capaian penerapan sistem merit pada kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), dan pemerintah provinsi. Pada tingkat kementerian, sebagian besar instansi berada dalam kategori Baik dan Sangat Baik, serta tidak terdapat kementerian yang berada dalam kategori Buruk. Pada tingkat LPNK, penerapan sistem merit juga menunjukkan capaian yang relatif baik, meskipun belum terdapat instansi yang mencapai kategori Sangat Baik. Sementara itu, pada tingkat pemerintah provinsi

masih terdapat kesenjangan capaian, dengan sebagian besar provinsi berada dalam kategori Kurang dan beberapa provinsi berada dalam kategori Buruk. Variasi capaian tersebut dalam dokumen pemetaan KASN tahun 2018 dapat dikaitkan dengan perbedaan kapasitas sumber daya manusia, dukungan anggaran, ketersediaan infrastruktur pendukung, pemahaman terhadap prinsip sistem merit, serta dinamika pengelolaan ASN di masing-masing instansi. Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan penerapan prinsip kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam proses pengangkatan serta pengembangan karier ASN. Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan sistem merit memiliki hubungan yang erat dengan perwujudan prinsip-prinsip *good governance*. Sistem merit berkontribusi dalam meningkatkan akuntabilitas melalui penempatan ASN berdasarkan kompetensi dan penilaian kinerja yang objektif, memperkuat transparansi melalui mekanisme seleksi terbuka dan pengawasan yang lebih akuntabel, sembari mendorong partisipasi masyarakat melalui peningkatan layanan publik dan penguatan kepercayaan terhadap lembaga pemerintah. Dengan demikian, peningkatan penerapan sistem merit secara berkelanjutan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan birokrasi yang profesional, berintegritas, dan berfokus pada penyediaan layanan publik berkualitas tinggi.

DAFTAR REFERENSI

- Abas. (2017). *Metodologi penelitian sosial dan administrasi*. Kepustakaan Akademik.
- Akny, A. B. (2014). Mewujudkan good governance melalui reformasi birokrasi di bidang SDM aparatur untuk peningkatan kesejahteraan pegawai. *Jejaring Administrasi Publik*, 6(1), 416–427.
- Daryanto, A. (2015). Merit system dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 1(2), 1–10.
- Goebel, Z. (2020). *Global leadership talk: Constructing good governance in Indonesia*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190845049.001.0001>
- Ismail, N. (2019). Merit system dalam mewujudkan transparansi pembinaan karier aparatur sipil negara. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 11(1), 33–42. <http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v11i1.2023>
- Kharisma, B. R. (2016). *Aparatur sipil negara*. Kencana.
- Kooiman, J. (2009). Social-political co-governance. *Journal of Public Governance*, 5(3), 135–151.
- Mawaddah, A. C., & Meirinawati. (2016). Analisis reformasi birokrasi di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur (Studi pada seleksi pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama PNS berbasis sistem merit). *Publika*. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/17172/15613>
- Meyrina, R. S. A. (2017). 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*, 10(2), 175–186. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2016.V10.175-186>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). *Analisis data kualitatif: Buku sumber tentang metode-metode baru*. UI Press.
- Nder, H. H. (2014). *Ketidaknetralan birokrasi di Indonesia*. Elex Media Komputindo.
- Noors, A. I. A. (2019). Analisis pelaksanaan seleksi terbuka bagi pengisian jabatan pimpinan tinggi di Indonesia. *Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*, 3(1), 1–6.
- Pangestuti, E. (2019). *Analisis pemanfaatan hasil talent pool aparatur sipil negara di Indonesia* [Tesis, Universitas Gadjah Mada]. <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/170467>
- Sampurno, N., & Wahono, A. (2017). Analisis kompetensi ASN dalam mewujudkan *good governance* (Studi tentang indikator transparansi dan akuntabilitas di Bagian Humas Kabupaten Gresik). *Governance: Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 7(1), 42–61.
- Saputra, T. D. (2023). Efektifitas penerapan sistem merit dalam penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara pada instansi pemerintah (Studi kasus Kementerian Hukum dan Ham Republik Indonesia). *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 8(3), 2063–2074. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i3.11505>
- Sarundajang, A. J. (2002). *Pemerintahan daerah di Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan.
- Sumarto, H. S. (2004). *Inovasi, partisipasi, dan good governance*. Yayasan Obor Indonesia.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2004). *Governance for sustainable human development*. UNDP.
- Wahyuni, R., Ningsih, R., Alshadiqa, S. A., Ramadhani, S., & Hanoselina, Y. (2026). Reforming civil service governance: The merit system as a determinant of performance and integrity in modern bureaucracy. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, 3(11), 82–97. <https://doi.org/10.5281/zenodo.20389860>
- Warren, C., & Visser, L. (2016). The local turn: An introductory essay revisiting leadership, elite capture and good governance in Indonesian conservation and development programs. *Human Ecology*, 44(3), 277–286. <https://doi.org/10.1007/s10745-016-9831-z>
- Widodo, J. (2001). *Good governance: Telaah dari dimensi akuntabilitas dan kontrol birokrasi*. Insan Cendekia.