

MORATORIUM APARATUR SIPIL NEGARA DALAM MERITOKRASI DI INDONESIA: SUATU UPAYA DEBIROKRATISASI

Desak Putu Dianti, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:
desakdianti24@gmail.com

I Ketut Sudiarta, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:
sudiartafl@unud.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis tentang problematika pelaksanaan sistem merit aparatur sipil negara (ASN) berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara dan sekaligus untuk mengetahui dan menganalisis tentang formulasi kebijakan moratorium Aparatur Sipil Negara dalam penyelesaian problematika yang melingkupinya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa Problematika pelaksanaan sistem merit dalam tubuh ASN Indonesia belum selesai sekalipun dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. Saat ini sistem perekrutan ASN berubah menjadi open career system yang menitikberatkan pada aspek kompetensi. Adapun solusi formulasi kebijakan sebagai solusi atas problematika tersebut, yakni perlu didorong manajemen pegawai ASN yang mengedepankan kebutuhan ASN, melakukan pembinaan karir yang tersistemasi dan berkelanjutan; melakukan pembangunan manajemen kinerja sehingga dapat dipastikan tujuan dan target dapat tercapai; melakukan penyusunan kebijakan penggajian yang seimbang dengan kinerja, adnaya penghargaan yang efektif sehingga para ASN dapat memiliki etos kerja yang lebih produktif dan melaksanakan persiapan calon pimpinan tinggi melalui mekanisme talent pool dengan peningkatan kompetensi ASN.

Kata Kunci: Moratorium, Aparatur Sipil Negara (ASN), Meritokrasi.

ABSTRACT

The purpose of this study is to identify and analyze the problems in implementing the state civil service merit system (ASN) based on the Law on State Civil Apparatus and at the same time to identify and identify the formulation of the moratorium policy for the State Civil Apparatus in solving the problems that surround it. This study uses a normative research method with a statutory approach and a conceptual approach. The results of the study show that the problem of implementing the merit system within the Indonesian ASN has not been resolved even with the amendment of the Law on State Civil Apparatus. Currently, the recruitment system for ASN has turned into an open career system that focuses on the competency aspect. As for the solution to policy formulation as a solution to these problems, namely, it is necessary to encourage the management of ASN employees who prioritize the needs of ASN, carry out systematic and sustainable career development; carry out performance management development so that the goals and targets can be achieved; formulating a payroll policy that is balanced with performance, with effective rewards so that ASNs can have a more productive work ethic and carry out the preparation of high-ranking candidates through the talent pool mechanism by increasing the competence of ASN.

Keywords: Moratorium, State Civil Apparatus (ASN), Meritocracy.

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan pandangan Van Vollenhoven, secara luas kita dapat melihat pemerintahan sebagai sebuah sistem padu yang di dalamnya bergerak secara teriring antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Oleh karenanya sebagai pengimbang, pemerintahan juga merupakan sebuah sistem yang secara sempit hanya berarti lembaga eksekutif semata. Dalam menjalankan tata pemerintahan maka pemerintah diwajibkan untuk mengikuti seluruh ketentuan yang terenumerasi dalam undang-undang. Peraturan ini kemudian dikonkretkan dalam bentuk hukum pemerintahan (*bestuurecht*); hukum peradilan atau *justisierecht*; *politirecht* atau hukum kepolisian dan hukum perundang-undangan atau *regalaasrecht*. Maka dari itu peraturan hukum tentang tata pemerintahan ini mengeksklusikan diri dari hukum materiil lain seperti tata negara, pidana dan perdata. Daripada itu konsep yang demikian kemudian dinamakan sebagai teori residu.¹

Setiap kebijakan maupun kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik berupa peraturan maupun keputusan-keputusan terikat pada asas yurisdikitas (*rechtmatigheid*) yakni keputusan administratif dan juga keputusan pemerintahan yang berisi larangan pelanggaran hukum atau *onrechmatige overheidsdaad*; asas legalitas atau *wetmatigheid* yakni keputusan-keputusan yang diterapkan sesuai dengan peraturan hukum dan asas kebijaksanaan atau *freies ermessen* dimana pemegang jabatan atau badan tata usaha negara tidak boleh melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan dengan dasar tidak ada peraturannya sebab pejabat atau badan tata usaha negara tersebut telah diberikan keleluasaan dalam mengambil suatu kebijakan diluar ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan aspek-aspek rasional, sosiologis dan aspek metayuridis lainnya.²

Pelaksanaan pemerintahan harus dijalankan secara efisien dan progresif. Hal ini tercermin dalam merit sistem yang dapat dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa meritokrasi diaplikasikan agar ASN yang ditempatkan pada jabatan dalam birokrat tertentu sesuai dengan spesialisasi dan kompetensinya yang profesional, netral, berintegritas dan berkinerja tinggi. Secara komprehensif sistem merit dijalankan agar birorakrasi pemerintah berjalan sesuai dengan konsep *dynamic governance* yang paradigma sebelumnya adalah *rule-base bureaucracy* sehingga menekankan adanya pembangunan *indeks human capital* dari yang sekadar administratur kepegawaian pemerintahan.berbeda antara pengaturan meritokrasi di Indonesia, apabila melihat konstruksi konstitusi negara-negara lain terdapat ketentuan secara eksplisit mengenai sistem merit seperti Yunani, Haiti, Jordan dan Hungaria yang mengamanatkan adanya peraturan perundang-undangan lebih lanjut mengenai pelaksanaan prinsipio-

¹Nasution Johan, Bahder, " Tinjauan Tentang Ruang Lingkup Dan Alat Ukur Pemerintah Yang Baik", *Jurnal Demokrasi Volume V*, Nomor.2 (2006): 124. Dikutip Dari E. Utrecht, Pengantar Hukum Adminitrasi Negara, (Jakarta, Iktiar, 1962)

² Sri Djatmiati, Tatiek"Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia", Desertasi Fakultas Hukum universitas Airlangga, Surabaya (2004).

prinsip meritokrasi melalui Undang-undang maupun peraturan pelaksana lainnya.³ Maka dari itu dapat digambarkan bahwa pengaturan mengenai sistem merit di Indonesia dijalankan berdasarkan delegasi. Demikian begitu bukan berarti prinsip-prinsip meritokrasi yang pada dasarnya merupakan suatu prinsip yang bersifat universal membedakan pelaksanaan prinsip tersebut dalam sistem birokrasi suatu negara.

Diskursus berkembang mengenai ASN ini dititik beratkan oleh adanya pandangan bahwa birokrasi di Indonesia ini masih berbelit-belit, rumit dan tidak efisien sehingga biaya beban pegawai yang semakin besar. Selain itu adanya faktor terjadinya konflik kepentingan dalam tubuh birokrat Indonesia terutama pada saat diselenggarakannya pilkada yang terkooptasi dengan kepentingan tersebut dan para politisi memanfaatkan peluang modal sosial dukungan birokrasi untuk kepentingan politiknya.⁴ Dalam upaya mereduksi hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Tatang Sudarjat terdapat beberapa mekanisme pengawasannya diantaranya melalui Komisi Aparatur Sipil Negara, dengan pelibatan pimpinan birokrasi, dan pelibatan bawaslu apabila terdapat dugaan konflik kepentingan yang dilakukan oleh ASN.⁵

Pada penelitian ini penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai aspek merit dalam kerangka administrasi negara termasuk dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, sebagaimana disebutkan berikut ini:

1. Wawanudin dan Rohidin Sudarno dengan judul artikel pelaksanaan sistem merit dalam UU ASN, wewenang KASN dan analisis peraturan perundang-undangan yang berpengaruh terhadap wewenang KASN, pada jurnal mozaik Vol X, Edisi I juli tahun 2018. Artikel ini membahas mengenai adanya pergeseran paradigma yang lebih menonjol pada bidang pelayanan publik yang mesti dilakukan. Hal ini pun berkenaan dengan akuntabilitas mereka sebagai pelayan publik.⁶
2. Artikel yang disusun oleh Nurwita Ismail dengan judul merit system dalam mewujudkan transparansi pembinaan karier aparatur sipil negara, yang diterbitkan oleh jurnal al'Adl Volume X Nomor 1 januari 2019. Artikel ini membahas secara spesifik tentang bagaimana sistem merit akan mendukung proses pembinaan karier Aparatur Sipil Negara. maka dari itu dibutuhkan suatu mekanisme yang akuntabel dan transparan dalam proses kenaikan maupun pembinaan karier ASN.⁷

³Abdi Utama, Farhan "Meritokrasi Di Berbagai Negara Di Dunia (Perbandingan Konstitusi)", *Jurnal Civil Service* Volume. 10 Nomor 2 (2016): 27.

⁴Adian Firmas, M "Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Borokrasi Di Indonesia Era Reformasi", *Jurnal Review Politik* Volume 6 Nomor 1 (2016): 186.

⁵Sudarajat, Tatang "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Ilmu Administrasi, Media Pengembangann Ilmu Dan Praktek Administrasi* Volume XII, Nomor 3 (2015):351.

⁶Wawanudin, Dan Rohidin Sudarno, "Pelaksanaan Sistem Merit Dalam UU ASN, Wewenang KASN Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Yang Berpengaruh Terhadap Wewenang KASN", *Jurnal Mozaik* Volume X Edisi 1 (2018).

⁷Ismail, Nurwita "Merit System Dalam Mewujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Al'adl* Volume X Nomor 1 Januari (2019).

3. Rr Susana Andi Merina, dengan judul artikel implementasi peningkatan kinerja melalui merit sistem guna melaksanakan undang-undang aparatur sipil negara Nomor 5 tahun 2014 di kementerian hukum dan hak asasi manusia. Pada dasarnya artikel ini membahas secara empiris bagaimana sistem merit berkorespondensi terhadap peningkatan kinerja para ASN. Maka dari itu proses eskalatif yang dilakukan dengan pembinaan, pengembangan dll dapat bergerak progresif dengan peningkatan kinerja ASN dan sistem merit dalam diimplementasikan secara maksimal.⁸

1.2. Rumusan Masalah

Setelah membahas mengenai latar belakang pentingnya sistem merit dalam konstruksi pengembangan dan progresifitas kinerja Aparatur Sipil Negara, maka permasalahan yang hendak diteliti dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana problematika pelaksanaan sistem merit Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana formulasi kebijakan moratorium Aparatur Sipil Negara dalam penyelesaian problematika yang melingkupinya?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan masalah di atas, maka tujuan dari penulisan ini, yaitu:

1. Mengetahui dan menganalisis tentang problematika pelaksanaan sistem merit Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara;
2. Mengetahui dan menganalisis tentang formulasi kebijakan moratorium Aparatur Sipil Negara dalam penyelesaian problematika yang melingkupinya.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan 2 jenis pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Seluruh bahan hukum yang dikumpulkan melalui teknik studi dokumen, kemudian dianalisis secara kualitatif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kajian Normatif Mengenai Konsepsi Sistem Merit Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Dan Problematika Sistem Manajemen Aparatur Sipil Negara Di Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN) menyatakan ASN terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang mengabdikan pada suatu instansi pemerintah. Adapun fungsi ASN adalah sebagai pelaksana dan penjamin kebijakan-kebijakan dalam bidang pelayanan publik dan

⁸Andi Meyrina, Rr Susana "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Volume 10 Nomor 2, (2016).

memperkuat persatuan bangsa. Selain itu ASN juga bertugas melaksanakan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau PPK; melayani publik dengan etiket profesionalitas dan penuh kualitas, serta semakin merekatkan rasa kebangsaan dalam konsep NKRI. Perubahan UU ASN ini sekaligus mengubah paradigma pelaksanaan tujuannya reformasi birokrasi sehingga setiap ASN memiliki kewajiban dalam melakukan pengelolaan dan mempertanggungjawabkan kinerjanya serta sejalan dengan proses merit atau merestokrasi manajemen ASN. Jika diliteralkan meritokrasi ini adalah sebuah ketentuan dan tata cara manajerial yang prinsipnya didasarkan pada kompetensi, persyaratan, kualitas, dan etos kerja yang dinilai melalui parameter kewajaran dan keadilan tanpa mempertimbangkan segala hal yang berbau SARA, gender, latar belakang, dan lain sebagainya yang tidak berhubungan langsung dengan penilaian kinerja aparat.⁹

Sistem merit ini merupakan upaya pelaksanaan new public service yang menarik pengertian ASN sebagai pelayan publik dan mementingkan konsep warga negara demokratis (*democratic citizenship*) yang mana pemerintah memiliki kebutuhan dan hak-hak warga negara dengan prosedur yang ada seperti dalam penetapan kebijakan dan pelayanan publik. Maka dari itu secara leksikal sistem merit dapat diinterpretasikan sebagai suatu sistem yang menjunjung keadilan proporsional.¹⁰ Dalam menjaga kontinuitas dan konsistensi pelaksanaan sistem merit maka ditetapkannya suatu lembaga independen yang terbebas dari campur tangan dan dorongan politik, dan merupakan badan nonstruktural sehingga bertanggungjawab kepada presiden.

KASN diberikan kewenangan untuk memastikan bahwa Pegawai ASN tetap etral; mengawasi dan membina profesi yang membutuhkan kualifikasi tertentu; serta memberikan laporan rutin hasil dari pengawasan dan memberikan pula evaluasi dari penerapan manajemen ASN kepada presiden. Pelaksanaan sistem merit tidak selamanya berimplikasi positif sebagaimana terjadi dari keadaan empirikal negara Ekuador yang melaksanakan sistem merit namun menimbulkan permasalahan lainnya sebab pelaksanaan merit menyangkut permasalahan struktural, kultural dan politis. Hal ini juga terjadi di mana berdasarkan hasil perhitungan matematis pelayanan publik yang cenderung rendah. Salah satu hal penting yang harus dijalankan oleh KASN adalah memastikan dan mengoptimalkan pelaksanaan sistem merit sebagaimana diatur dalam UU ASN sebab KASN berwenang dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan suatu kebijakan dan manajemen sistem ASN dalam upaya menjamin tercapainya sistem merit serta adanya pengawasan terhadap implementasi asas, kode etik dan kode perilaku ASN.¹¹

⁹ Prasojo, Eko Dan L Rudita, "Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Volume.8 Edisi I (2014): 13-29.

¹⁰Wungu, Jiwo Dan Brotharsojo, *Merit Sistem*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003) 17.

¹¹Firman, "Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung", *Jurnal IJPA-The Indonesian Journal Of Public Administration* Volume 3 Nomor 2 (2017).

Di Indonesia permasalahan sistem merit diperhadapkan dengan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan sebagai akibat rendahnya kualitas pegawai ASN yang apabila ditelaah lebih lanjut ini merupakan hasil dari rekrutmen yang tidak terbuka, pengangkatan dan promosi yang didasarkan pada aspek subyektifitas; pemerintahan diisi dengan spoil system yang melanggengkan suatu kekuasaan tertentu dan menjadi patologi birokrasi; meningkatkan pelanggaran asas netralitas oleh ASN terutama pada saat Pemilihan Umum maupun elektoral lainnya sehingga menyebabkan para pejabat pimpinan tinggi terutama di daerah memiliki kualitas yang rendah. Mengutip penelitian Bank Dunia pada 2016 silam, mengenai indeks efektivitas pemerintahan di negara-negara Asia Tenggara menunjukkan skor Indonesia berada pada angka 46 dan merupakan indeks terendah dibandingkan negara-negara lainnya seperti Singapura dengan skor 100, Malaysia dengan skor 77, Thailand dengan skor 66, Philipina dengan skor 58, Vietnam dengan Skor 46 dan secara keseluruhan negara-negara Indonesia menempati urutan 113 dunia. Indeks efektivitas pemerintahan atau *government effectiveness index* ini diukur dengan komposit kuliatas pelayanan publik yang dilakukan oleh ASN; kualitas Sumber Daya Manusia; aspek independensi para pegawai ASN; implementasi kebijakan dan tingkat kredibilitas pemerintah.¹²

Sistem merit merupakan lawan dari spoil system sehingga mengedepankan kepentingan restorasi penyelenggaraan birokrat yang akuntabel dan bebas dari kepentingan politik yang ada.¹³ Sistem merit hendaknya melibatkan keseluruhan elemen pengorganisasian pemerintahan termasuk instansi pemerintahan. Namun pengorganisasian ini terkendala beberapa fakkor diantaranya kurangnya anggaran untuk peningkatan sumber daya manusia dan kurangnya pengetahuan dan pengalaman ASN dalam menyelenggaraan pengelolaan ASN berbasis sistem merit; rendahnya komitmen PPPK dan adanya tendensi tingginya intervensi politik sehingga menyulitkan sistem merit dilakukan. Adapun tantangan yang dihadapi oleh instansi antara lain membangun sistem manajemen pegawai ASN untuk mendukung tercapainya program kerja, visi dan misi instansi sekaligus memberikan kepastian kebutuhan ASN; melakukan pembinaan karir yang tersistemasi dan berkelanjutan; melakukan pembangunan manajemen kinerja sehingga dapat dipastikan tujuan dan target dapat tercapai; melakukan penyusunan kebijakan penggajian yang seimbang dengan kinerja, adnaya penghargaan yang efektif sehingga para ASN dapat memiliki etos kerja yang lebih produktif dan melaksanakan persiapan calon pimpinan tinggi melalui mekanisme *talent pool* dengan peningkatan kompetensi ASN.

Diantara instansi-instansi pemerintah dapat dijelaskan disparitas kapasitas ASN masih dijumpai dalam melakukan pelayanan publik. Sebagaimana disampaikan oleh Sofian bahwa secara empirikal masih terjadi ketimpangan baik itu dari apsek sosial ekonomi dan pendidikan sehingga berkorelasi dengan tidak meratanya prestasi prestasi ASN antar wilayah yang kemudian menjadi problematikan nasional yang

¹²Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018, *Pemetaan Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta, Komisi Aparatur Sipil Negara, 2018) H.9

¹³Sunaryo, Bambang "Nilai Penting Konsep Affirmative Action Policy Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Berbasis Merit", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Volume 8 Nomor (2014).

harus segera diselesaikan dan hal ini sekaligus menunjukkan bahwa belum tercapainya kinerja birokrasi public yang berkeadilan.¹⁴

Berdasarkan UU ASN ini sekaligus mengakomodir kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Secara substansi relasi antara PPPK dengan PNS sebagai lingkup daripada ASN tidak memiliki perbedaan pertanggungjawaban maupun tugasnya. Namun memang disparitas hak antar keduanya tidak bisa dielakan. Misalkan saja PNS akan mendapatkan tunjangan pensiun sedangkan PPPK tidak akan mendapatkan tunjangan pensiun dan terdapat pemutusan masa jabatan antara PPPK yang terbatas sebagaimana dinyatakan dalam perjanjian kerja yang diformalisasi sedangkan PNS tidak. namun secara pengembangan kompetensi, totalitas profesionalisme, tunjangan lainnya diluar tunjangan pensiun, gaji dll relatif sama. Kehadiran PPPK memberikan semakin memperkuat posisi pegawai yang memiliki keahlian maupuns spesialisasi khusus yang dibutuhkan oleh instansi tertentu.

Perbedaan tata pengembangan pola karir PNS dna PPPK sebagaimana terdapat dalam UU ASN menjadi perhatian dan diskurus dalam menghadapi disparitas pengembangan antara kedua entitas tersebut. Dalam UU ASN dengan jelas memberikan ultimatum bahwa kualifikasi AN meliputi aspek teknis, manajerial dan sosio-kultural, skoring etos kerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah; dan moralitas serta integritas dalam pengembangan karir PNS. Sedangkan apabila menelaah lebih lanjut mengenai UU ASN tidak menyatakan secara eksplisit pola pengembangan karir PPPK. Namun dilegitimasi dalam ketentuan secara umum sebagaimana terdapat dalam Pasal 70 UU ASN menyatakan bahwa setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi; Pengembangan kompetensi dilakukan dengan cara pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran; Pengembangan dan kemudian harus dievaluasi oleh Pejabat yang Berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier seorang ASN.

Maka dari itu pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menyusun pola pengembangan karier ASN tahunan yang dituangkan dalam rncanan kerja anggaran instansi terkait. Selanjutnya dalam Pasal 102 UU ASN menyatakan bahwa PPPK diberikan kesempatan untuk pengembangan kompetensi. Penetapan dalam rencana yang terdapat dalam masing-masing instansi ini kemudian diberikan catatan oleh pejabat berwenang dan dijadikan pertimbangan lanjutan dalam perjanjian kerja di masa selanjutnya. Atas ketentuan peraturan perundang- undangan diatas dapat dikonklusikan bahwa terdapat pola kolaborasi yang tidak seimbang antara pengembangan karir PNS dan PPPK sehingga akan berdampak terhadap terjadinya kecemburuan sosial yang dikhawatirkan memberikan dampak serius pada pelayanan publik. Maka dari itu aspek equality antara PPPK dan PNS harus dikedepankan.¹⁵

¹⁴Hayat, "Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Vol. 8 No 1 (2014): 8.

¹⁵ *Ibid.*

Determinasi yang dominan kepada PNS dapat menjadi problematisir disparitas antara PNS dan PPPK tersebut sebab hal ini mendelegitimasi pengharapan dan hak PPPK sekaligus berkenaan dengan asas ketidaklayanan, ketidakadilan dan inkonsistensi penerapan kebijakan. Seharusnya PNS dan PPPK memperoleh hak yang sama dalam hal jaminan pensiun dan juga pola pengembangan karir yang sama sekalipun PPPK terikat dengan basis perjanjian kerja. Namun pada dasarnya kedua entitas ini adalah sama dan setara.

Menurut penulis jaminan pensiun bagi PPPK tidak perlu dilakukan dengan jaminan pensiun selayaknya terminologi yang lazim di PNS namun juga bisa diakomodasi dengan pesangon apabila seorang PPPK tersebut telah memenuhi keseluruhan syarat-syarat yang ditetapkan. Pesangon ini dapat dilakukan dengan fully funded system artinya, dana pensiun PPPK didapatkan dari iuran yang diberikan oleh PPPK sebagai pekerja pemerintah yang ditarik setiap bulannya dari hasil sistem penggajian yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pemberi kerja. Maka dari itu diharapkan PPPK dan PNS dapat secara bersama melakukan pengabdian terhadap profesi; terdapatnya pelaksanaan kewajiban sosial; kemandirian; keyakinan terhadap profesi artinya dalam pekerjaan ini terdapat kewenangan yang menilai pekerjaan yang dilakukan secara profesional baik dari sejawat maupun dalam jabatan hirarkis-vertikal keatas dan adanya hubungan dengan profesi yang sama sehingga dapat menjadi pedoman bagi profesi tersebut terhadap organisasi maupun kolegal informal yang terbentuk.¹⁶

3.2. Moratorium Aparatur Sipil Negara Sebagai Salah Satu Bagian Sistem Merit

Moratorium merupakan salah satu upaya pengoptimalisasian kinerja pemerintahan agar lebih efisien dan mengedepankan debirokratisasi. Pandangan Rusli, dengan adanya penataan ASN maka akan memperbaiki komposisi dan distribusi ASN sesuai dengan indikasinya untuk seterusnya akan berdampak terhadap kecocokan antara komposisi PNS dengan kebutuhan unit kerja, adanya kesesuaian akan kompetensi dengan jabatan yang diemban dan terciptanya proporsionalitas, sehingga terciptanya sebuah perhitungan penggajian yang wajar dan layak, berdasarkan penilaian yang transparan, partisipatif dan obyektif.¹⁷

Moratorium ASN/PNS pernah dilakukan pada tahun 2011 yang saat itu lazim menggunakan terminologi PNS melalui Peraturan Bersama Menteri PAN-RB Nomor 2/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 8-632 tahun 2011 dan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil sehingga mewajibkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah menghitung berapa banyak kebutuhan jumlah aparat melalui mekanisme Bezetting yang didasarkan pada rumus perhitungan jabatan dan beban kerja dan tiap-tiap instansi tersebut diwajibkan pula melakukan perhitungan awal untuk setidaknya lima tahun kedepan dan dilaksanakan secara kontinu dari tahun ketahun hingga proyeksi lima tahun tercapai.

¹⁶Hall, Richard, "Professionalism And Bureaucratization", New Jersey: *American Sociological Review* Volume 33 Number 1 (1968): 92 - 104.

¹⁷Rusliisu, Budian, *Krusial Administrasi Publik Kontemporer*, (Bandung, Lepsindo, 2014), 216.

Menurut pandangan Brojonegoro moratorium adalah tidak melakukan penambahan jumlah PNS baru dan tetap mempertahankan komposisi yang lama sehingga demikian sistem penggajian PNS setiap tahunnya akan dilakukan penyesuaian.¹⁸ Tujuan dilakukannya moratorium antara lain melaksanakan reformasi birokrasi, melakukan optimalisasi kinerja ASN dan efisiensi anggaran melalui tata kelola organisasi dan Sumber daya manusia dan melakukan prosedur kienrja dan melaksanakan arahan Presiden retreat II sidang Kabinet dengan pertimbangan keuangan negara yang rasional.¹⁹

Hingga pada medio Bulan Juni 2020 jumlah ASN 4.121.176 dengan total PNS dalam jabatan struktural jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) 20.282, jabatan administrator 101.149, jabatan pengawas 32.915 dan jabatan eselon V 14.989.²⁰ edangkan PNS jabatan fungsional dengan tenaga teknis sejumlah 248.709, tenaga guru 1.451.151, tenaga medis 320.427 dan tenaga dosen 76.149.²¹dalam pembukaan Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil formasi 2019 terdapat kebutuhan di pusat sejumlah 37.425 formasi yang berada di 68 kementerian/Lembaga, sedangkan di tingkat daerah dibutuhkan 114.861 formasi yang menyebar di 462 pemerintah daerah.²²

Dengan komposisi calon PNS yang bertambah secara signifikan tersebut maka memiliki tendensi terjadinya perkembangan kearah parkinsonian dalam tubuh birokrasi pemerintahan Indonesia yang berorientasi pada struktur bukan karena adanya kebutuhan fungsi. Setidaknya terdapat beberapa hal penting mengenai potensi terjadinya parkinsonian ini diantaranya vested interest atau kepentingan politik yang mana ASN terkooptasi perilakunya pada kepentingan pribadi patron; lemahnya sistem rekrutmen dan pengembangan sumberdaya manusia; tidak terlaksananya code of conduct sehingga tidak akan terciptanya nilai borkrasi yang handal; terjadinya dikotomi paradigma manajemen pelayanan publik yang berhadapan dengan paradigma kebijakan administrasi dan matematis sehingga menyempangkan aspek paradigma sistemik, pilihan sosial dan diskursif serta terjadinya ketidakadilan politik dalam menyejahterakan PNS.²³

¹⁸Humas Kementerian PAN Dan Rb, Menteri PAN-RB Ajukan Restrukturisasi Organisasi Diakses Melalui Laman <http://www.Indonesia.Go.Id/In/Kementerian/Kementerian/13409-Menteri-Pan-Rb-Ajukan-Restrukturisasi-Organisasi>

¹⁹Rakhmawanto, Ajib "Kebijakan Moratorium Dan Penataan Pegawai Negeri Sipil Bagian Dari Reformasi Birokrasi", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Vol. 5 No. (2011).

²⁰Badan Kepegawaian Negara, Buku Statistik PNS Juni 2020, Diakses Melalui Laman <https://www.Bkn.Go.Id/Wp-Content/Uploads/2020/09/BUKU-STATISTIK-PNS-JUNI-2020.Pdf> Pada 19 November 2020

²¹ *Ibid.*

²²Tommy Kurnia, Cek Rincian Formasi CPNS 2019 Di Pusat Dan Daerah, <https://www.Liputan6.Com/Bisnis/Read/4097353/Cek-Rincian-Formasi-Cpns-2019-Di-Pusat-Dan-Daerah> Pada 19 November 2020

²³ Said, M Mas'ud, *Birokrasi Di Negara Birokratis, Makna Masalah Dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, (Malang, UMM Press, 2007), 52.

Selain adanya tendensi terjadinya parkinsonian dalam tubuh birokrasi pemerintahan, penambahan secara signifikan komposisi PNS juga akan semakin menjadi beban anggaran pengeluaran negara. Kementerian Keuangan memberikan laporan pendapatan negara sebesar Rp 2.165,1 Triliun (Rp 1.786,4 Triliun penerimaan perpajakan, Rp 378,3 Triliun dari Penerimaan Negara Bukan Pajak dan hubah sebesar Rp 0,4 Triliun) dan belanja Negara mencapai Rp 2.461,1 Triliun dengan rincian belanja pemerintah pusat Rp 1.634,3 Triliun, belanja Kementerian/Lembaga Rp 855,4 Triliun dan belanja non kementerian/lembaga sebesar Rp 778,9 Triliun dan transfer ke daerah dan dana desa adalah Rp 826,8 Triliun sehingga terjadi defisit anggaran Rp 296,0 Triliun.²⁴ Apabila dikorelasikan dengan proporsi belanja pegawai pada tahun 2019 yang dianggarkan Rp 381,56 Triliun dan realisasinya Rp 375,84 Triliun dan pada tahun 2020 penganggaran dilakukan Rp 416,20.²⁵

Ditahun 2019 saja realisasi anggaran sekitar 98,5 persen dengan penyerapan terhadap APBN) adalah 15,5 persen. Jumlah tersebut sangat tinggi jika dibandingkan penyerapan APBN untuk proporsi belanja barang tahun 2019 yang mencapai Rp 333,98 triliun atau sekitar 14,0 persen dari total APBN ditahun yang sama dan belanja modal dengan anggaran Rp 189,34 dengan penyerapan terhadap APBN sekitar 7,7 Persen. Artinya seperempat APBN dihabiskan untuk membiayai kebutuhan birokrasi pemerintahan dalam hal naiknya gaji, perhitungan pokok pensiun, dan gaji ke-13 (tigabelas) serta Tunjangan Hari Raya untuk ASN dan pensiunan serta perbaikan tunjangan kinerja Kementerian/Lembaga serta kebutuhan calon PNS baru, pembayaran manfaat pensiunan dan pensiunan ke-13 dan THR untuk para pensiunan/Veteran PNS dibandingkan dengan pembiayaan yang dilakukan untuk perubahan akun belanja modal dan bantuan sosial menjadi barang, kebijakan efisiensi belanja barang dan pembiayaan pelaksanaan kegiatan strategis yang diselenggarakan pada tahun 2019 ini.²⁶

Mengacu pada data diatas terdapat inefisiensi dalam pengorganisasian tata kelola pemerintahan pada birokratnya yang justru tidak berkelindan dengan peningkatan kapasitas sehingga membebaskan Anggaran pengeluaran. Maka dari itu penting melihat pandangan bahwa Indonesia harus menyelenggarakan reformasi secara radikal dibidang administrasi dan pelayanan publik terutama dibidang rancangan organisasi, sistem pelatihan dan penganggaran sebab sistem administrasi nasional dan pelayanan publik yang tidak kondusif berkorelasi dengan pelaksanaan pemerintahan umum yang baik dan memperbaiki peforma ASN. yang dilakukan melalui proses moratorium PNS.²⁷

Selain bezetting, maka dalam tata kelola birokrasi pemerintahan juga perlu melakukan *rightsizing* kelembagaan untuk membenryk budaya, struktur dan nilai etos

²⁴Humas Kemenkeu, APBN 2019, <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019> Diakses Pada 19 November 2020

²⁵Kementerian Keuangan Sebagaimana Dikutip Dalam Analisis APBN, Diakses Melalui Laman <https://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/analisis-apbn/public-file/analisis-apbn-public-48.pdf> Pada 19 November 2020

²⁶*Ibid.*

²⁷Effendi, Sofyan, *Reformasi Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik Dan Ekonomi Terbuka*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2010), 51.

kerja dalam lingkungan yang strategis yang merupakan suatu subsistem gormal mengenai hubungan antara tugas dan wewenang dalam membentuk individu dan bekerjasama dalam pengelolaan sumberdaya yang ada dalam mencapai tujuan bersama organisasi.²⁸ *Rightsizing* ini dilakukan dengan upaya mengonsolidasikan jumlah, komposisi dan skala usaha penataan ASN yang ideal sehingga dapat menjadi sukseki kinerja birokrasi pemerinahan selaku pelayan publik yang lebih efektif. Hal ini dapat dikontekstualkan dalam pelaksanaan restrukturisasi lembaga pemerintahan sehingga menjadi tepat wewenang organisasi pemerintahan dan tepat pula ukurannya. Hal yang hendak dicapai diantaranya peingkatan kemampuan lembaga dalam menyelenggarakan tugas juga fungsi kementerian/lembaga/pemerintah daerah dan meminimalisir adanya *over lap* fungsi dan tugas-tugas di antara ragam instansi pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah.

Adapun ruang lingkup yang mendasari kebijakan ini diantaranya berkaitan dengan diulangan proses strukturisasi secara sektor yang dijalankan sesuai dengan kebijakan, restrukturisasi eksternal yang dijalankan dengan peningkatan intensif organisasi seperti Badan Usaha Milik Negara dan kompetitifnya Swasta, pelaksanaan penataan hubungan fungsional pemerintahan dan memberikan arah yang jelas dan tepat dalam melaksanakan pelayan publik serta hal-hal lain berkaitan dengan keuangan, manajemen organisasi dan operasional. Akan tetapi amanat sebagaimana dimaksud dalam UU ASN mengenai sistem merit justru berbanding kontradiktif dengan realitas yang ada.

Terbukti dengan adanya penambahan lembaga/badan baru untuk mendukung fungsionalitas kerja pemerinatahan diantaranya terbentuknya Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup dan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup dan mulai efektif kerja pada 1 Januari 2020 dan kemudian dikategorikan sebagai Badan Layanan Umum. Hal sejalan juga terdapat dalam pembentukan lembaga baru sebagaimana dalam UU Cipta Kerja yakni Lembaga Pengelola Investasi yang beririsan kewenangannya dengan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang sudah ada dan menjadi pembaharuan atas Pusat Investasi Pemerintah yang dibubarkan pada tahun 2015 karena kinerja dan kontribusinya tidak sesuai sebagaimana diharapkan. Dengan adanya pembentukan lembaga baru ini maka menjauhkan birokrat Indonesia dengan sistem merit dan upaya moratorium ASN untuk menjamin kepastian efisiensi kerja berbasis kinerja yang disesuaikan dengan kapasitas anggaran yang tersedia.

4. Kesimpulan

Setelah melakukan penelaahan mendalam mengenai keadaan ASN dan sistem meritokrasi di Indonesia, penulis memiliki beberapa kesimpulan dalam pelaksanaan moratorium ASN di Indonesia, diantaranya:

²⁸Wisnu, Ducky Dan Nurhasanah, *Teori Organisasi Struktur Dan Desain*, (Malang, Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2005).

Problematika pelaksanaan sistem merit dalam ASN Indonesia belum selesai sekalipun dengan dilakukannya perubahan UU ASN (UU No. 5 Tahun 2014). Saat ini sistem perekrutan ASN berubah menjadi *open career system* yang menitikberatkan pada aspek kompetensi. perubahan sistem berladaskan merit ini tidak serta merta meningkatkan kualitas pelayanan ASN sebab sistem rekrutmen masih mengedepankan *spoil system*, sehingga kualitas ASN utamanya di daerah-daerah masih berkualitas rendah sehingga perlu didorong manajemen pegawai ASN yang mengedepankan kebutuhan ASN, melakukan pembinaan karir yang tersistemasi dan berkelanjutan; melakukan pembangunan manajemen kinerja sehingga dapat dipastikan tujuan dan target dapat tercapai; melakukan penyusunan kebijakan penggajian yang seimbang dengan kinerja, adnaya penghargaan yang efektif sehingga para ASN dapat memiliki etos kerja yang lebih produktif dan melaksanakan persiapan calon pimpinan tinggi melalui mekanisme *talent pool* dengan peningkatan kompetensi ASN. Maka dari itu penulis merekomendasikan dalam proses perekrutan ASN mempertimbangkan beban kerja dengan kebutuhan *bezetting* berdasarkan analisis jabatan sehingga lebih mengoptimalkan lembaga/badan/pemerintah daerah yang ada dalam rangka *Rightsizing*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Wisnu, Dicky Dan Nurhasanah, Teori Organisasi Struktur Dan Desain, (Malang, Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2005)
- Sofyan Effendi, Reformasi Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik Dan Ekonomi Terbuka, (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2010)
- Wungu, Jiwo Dan Boroharsojo, Merit Sistem, (Jakarta Raja Grafindo Persada, 2003)
- Rusli, Budian, *Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer*, (BandungLepsindo, 2010)
- Said, M Mas'ud, *Birokrasi Di Negara Birokratis, Makna Masalah Dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, (Malang, UMM Press, 2007)

Jurnal

- Utama, Farhan Abdi "Meritokrasi Di Berbagai Negara Di Dunia (Perbandingan Konstitusi)", *Jurnal Civil Service* Volume. 10 Nomor 2 (2016): 27.
- Adian, M Firmas, "Politik Dan Birokrasi: Masalah Netralitas Borokrasi Di Indonesia Era Reformasi", *Jurnal Review Politik* Volume 6 Nomor 1 (2016): 186.
- Andi Meyrina, Rr Susana "Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Volume 10 Nomor 2, (2016).

- Firman, "Meritokrasi Dan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Pengaruh Pilkada Langsung", *Jurnal IJPA-The Indonesian Journal Of Public Administration* Volume 3 Nomor 2 (2017).
- Hall, Richard, "Professionalism And Bureaucratization", *New Jersey: American Sociological Review* Volume 33 Number 1 (1968): 92 - 104.
- Hayat, "Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Vol. 8 No 1 (2014): 8.
- Ismail, Nurwita "Merit System Dalam Mewujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Al'adl* Volume X Nomor 1 Januari (2019).
- Nasution Johan, Bahder, "Tinjauan Tentang Ruang Lingkup Dan Alat Ukur Pemerintah Yang Baik", *Jurnal Demokrasi* Volume V, Nomor.2 (2006): 124.
- Prasojo, Eko Dan L Rudita, "Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Vol.8 Edisi 1 (2014): 13 - 29.
- Rakhmawanto, Ajib "Kebijakan Moratorium Dan Penataan Pegawai Negeri Sipil Bagian Dari Reformasi Birokrasi", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Vol. 5 No. (2011).
- Sri Djatmiati, "Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia", Desertasi Fakultas Hukum universitas Airlangga, Surabaya. (2004)
- Sudarajat, Tatang "Netralitas PNS Dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Ilmu Administrasi, Media Pengembangann Ilmu Dan Praktek Administrasi* Volume XII, Nomor 3 (2015):351.
- Sunaryo, Bambang "Nilai Penting Konsep Affirmative Action Policy Dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Berbasis Merit", *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS* Volume 8 Nomor (2014).
- Wawanudin, Dan Rohidin Sudarno, "Pelaksanaan Sistem Merit Dalam UU ASN, Wewenang KASN Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Yang Berpengaruh Terhadap Wewenang KASN", *Jurnal Mozaik* Volume X Edisi 1 (2018).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Bersama Menteri PAN-RB Nomor 2/SPB/M.PAN-RB/8/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 8-632 tahun 2011 dan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.01/2011 tentang Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup
Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup.

Media Internet

Badan Kepegawaian Negara, Buku Statistik PNS Juni 2020, Diakses Melalui Laman <https://www.bkn.go.id/Wp-Content/Uploads/2020/09/BUKU-STATISTIK-PNS-JUNI-2020.Pdf>

Humas Kementerian PAN Dan Rb, Menteri PAN-RB Ajukan Restrukturisasi Organisasi Diakses Melalui Laman [Http://Www.Indonesia.Go.Id/In/Kementerian/Kementerian/13409-Menteri-Pan-Rb-Ajukan-Restrukturisasi-Organisasi](http://www.indonesia.go.id/in/kementerian/kementerian/13409-menteri-pan-rb-ajukan-restrukturisasi-organisasi)

Humas Kemenkeu, APBN 2019, [Https://Www.Kemenkeu.Go.Id/Apbn2019](https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019)

Tommy Kurnia, Cek Rincian Formasi CPNS 2019 Di Pusat Dan Daerah, [Https://Www.Liputan6.Com/Bisnis/Read/4097353/Cek-Rincian-Formasi-Cpns-2019-Di-Pusat-Dan-Daerah](https://www.liputan6.com/bisnis/read/4097353/cek-rincian-formasi-cpns-2019-di-pusat-dan-daerah)