

REFORMASI BIROKRASI: BELAJAR DARI UPAYA REFORMASI SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR DI INDONESIA¹

BUREAUCRATIC REFORM: LEARNING FROM HUMAN RESOURCES REFORM EFFORTS IN INDONESIA

Taufik²

Email: taufik.fisip@ar-raniry.ac.id

ABSTRACT

The new paradigm in human resource management as an organizational asset has changed the way the government views continuous improvements through the grand design of bureaucratic reform. This study aims to explore bureaucratic reform in the human resources sector in Indonesia. This research uses a qualitative approach, with the type of research literature study. This study focuses on three reform agendas in the field of human resources, including the implementation of a merit system in open selection for high-ranking ASN positions, a performance appraisal system, and talent management. The results of the study found that in the implementation of the merit system in the open selection of high ranking ASN, several weaknesses were still found, such as expensive implementation costs, restrictions, took a long time, and there was still political intervention. Meanwhile, the ASN performance appraisal has undergone a change from the DP3 system to SKP, but in its implementation there is still an ASN mindset that considers SKP only as a formality. Meanwhile, talent management is a new program initiated by the government with the aim of producing competent, quality and competitive human resources. The success of bureaucratic reform is strongly influenced by the joint commitment between the leadership and staff to implement the reform agenda. Therefore, a joint commitment is needed in order to produce quality and productive human resources of the Indonesian apparatus.

Keywords: *Reform, Bureaucracy, Human Resources, Apparatus*

ABSTRAK

Paradigma baru dalam pengelolaan SDM sebagai aset organisasi telah mengubah cara pandang pemerintah untuk terus melakukan perbaikan melalui *grand design* reformasi birokrasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplor reformasi birokrasi bidang SDM aparatur di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian studi literatur. Studi ini berfokus pada tiga agenda reformasi bidang SDM aparatur, meliputi penyelenggaraan *merit system* dalam seleksi terbuka jabatan tinggi

¹ Diterima 31 Agustus 2020. Direvisi 11 September 2020

² Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

ASN, sistem penilaian kinerja, dan manajemen talenta. Hasil penelitian menemukan bahwa dalam pelaksanaan merit system dalam seleksi terbuka jabatan tinggi ASN masih ditemukan beberapa kelemahan seperti biaya pelaksanaan yang mahal, pembatasan, memakan waktu yang lama, dan masih terdapat intervensi politik. Sementara dalam penilaian kinerja ASN telah mengalami perubahan dari sistem DP3 menjadi SKP, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat pola pikir ASN yang menganggap SKP hanya sebatas formalitas. Sedangkan manajemen talenta merupakan program baru yang digagas oleh pemerintah dengan tujuan menghasilkan SDM aparatur yang berkompeten, berkualitas dan berdaya saing. Keberhasilan reformasi birokrasi sangat dipengaruhi oleh komitmen bersama antara pimpinan, dan jajarannya untuk melaksanakan agenda reformasi. Oleh sebab itu, diperlukan komitmen bersama demi menghasilkan SDM aparatur Indonesia yang berkualitas dan produktif.

Kata Kunci: *Reformasi, Birokrasi, SDM, Aparatur*

A. PENDAHULUAN

Perkembangan reformasi birokrasi di Indonesia telah terjadi dalam dua gelombang. Gelombang pertama dimulai tahun 2004-2009 dengan sasaran terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Terdapat lima target area perubahan yang menjadi prioritas dalam gelombang pertama, yaitu: kelembagaan (organisasi); budaya organisasi; ketatalaksanaan; regulasi-deregulasi, dan; SDM. Reformasi pada gelombang kedua terjadi pada tahun 2010-2014 mempunyai tujuan untuk membebaskan Indonesia dari dampak dan ekor krisis yang terjadi sepuluh tahun yang lalu. Area perubahan dalam gelombang kedua ini mengalami penambahan menjadi delapan area, yaitu: organisasi; tatalaksana; peraturan perundang-undangan; SDM aparatur; pengawasan; akuntabilitas; pelayanan publik; pola pikir dan budaya kerja aparatur (Gd. Des. Reformasi Birokrasi 2010-2025, 2010)

Dalam organisasi sektor publik, Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi ujung tombak dalam melaksanakan

urusan dan keberhasilan pelaksanaan program, maupun kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, untuk mewujudkan visi dan misi dari pemerintah diperlukan dukungan SDM ASN yang berkualitas dan profesional sebagai pelaksana kebijakan pada tatanan garda depan pemerintah. Melihat pentingnya peran tersebut maka upaya menciptakan profesionalisme ASN menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditawarkan.

Menyikapi hal tersebut, pemerintah telah melahirkan *grand design* reformasi birokrasi, yang merupakan suatu rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk kurun waktu 2010-2025. *Grand design* ini tertuang dalam Peraturan Presiden No. 81 tahun 2010. Berdasarkan dua gelombang reformasi tersebut dapat dicermati bahwa keduanya memberikan perhatian pada area reformasi SDM aparatur. Hal ini menandakan Indonesia mempunyai fokus dalam pembenahan SDM aparatur negara.

Semangat reformasi birokrasi bidang sumber daya aparatur negara di Indonesia ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang ini menekankan pentingnya menerapkan *merit system* dan netralitas ASN dalam penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN. Sehingga hasil yang diharapkan dari reformasi ini adalah terwujudnya SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi, dan sejahtera.

Pada tahun 2017, pemerintah secara resmi telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS dan kemudian direvisi menjadi PP 17 Tahun 2020. Terbitnya PP ini menjadi babak baru dalam hal tata kelola pengembangan SDM aparatur di Indonesia. PP tersebut mengatur diantaranya ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan. PP ini bertujuan untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Reformasi birokrasi dapat dilaksanakan dengan baik, apabila pemimpin memiliki dua sifat penting. Pertama, konsisten, yaitu sifat teguh,

selalu memikirkan kelanjutan dan berkarakter. Kedua, konsekuen, yaitu cakap dalam tugas, sederhana, dan dapat diandalkan ketika melakukan banyak hal (Holidin, 2013).

Di era kompetisi ini, manajemen sumber daya manusia (SDM) telah menjadi perhatian utama bagi para manajer di semua tingkatan, karena melalui SDM semua tujuan organisasi dapat tercapai melalui upaya orang lain secara efektif dan efisien (Dessler, 1999). Sejalan dengan itu, Pfeffer (2002) menekankan bahwa pada kompetisi global hanya ada satu landasan untuk mencapai keunggulan bersaing bagi institusi/organisasi, yaitu bagaimana mengelola faktor SDM tersebut. Oleh karena itu, pengembangan kualitas SDM diperlukan dalam dinamika persaingan, dinamika pasar serta dinamika teknologi yang terus mengalami perkembangan yang sangat cepat. SDM merupakan faktor utama yang strategis dalam meningkatkan kemampuan bersaing (*competitive*) dan bertahan (*defensive*) bagi institusi/organisasi di era globalisasi saat ini.

Berbagai para ahli mempunyai kesimpulan yang sama terhadap pentingnya pengembangan SDM di berbagai negara Cina dan Asia Tenggara. Studi yang dilakukan oleh Barnard & Rodgers (2000) menyelidiki terhadap stabilitas staf, kepegawaian dan pengembangan karyawan di 105 perusahaan di Singapura. Hasil penelitian menemukan bahwa pengembangan staf dan sistem kerja berkinerja tinggi terkait secara signifikan. Oleh karena itu,

pengembangan karyawan tidak diragukan lagi akan meningkatkan kinerja organisasi. Selain itu, Bae et al., (2003) menyelidiki perusahaan modal lokal dan asing di empat wilayah ekonomi Asia Tenggara: Korea Selatan, Thailand, Taiwan, dan Singapura melalui studi mikro. Data 680 perusahaan menunjukkan hubungan positif yang signifikan antara HRM kinerja tinggi dan kinerja perusahaan. Studi ini juga memberikan bukti kuat di Tiongkok melalui penelitian (Cheng & Zhao, 2006) menunjukkan bahwa praktik sumber daya manusia berkinerja tinggi pada komitmen organisasi karyawan dan pertumbuhan penjualan organisasi memiliki efek positif, tetapi kekhususan sumber daya manusia dapat dianggap sebagai variabel perantara.

Berdasarkan hasil kajian di atas dapat disimpulkan bahwa pengembangan SDM berdampak positif terhadap produktivitas kinerja organisasi. Tulisan ini bertujuan untuk mengeksplor bentuk-bentuk reformasi birokrasi SDM aparatur di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada tiga bentuk reformasi birokrasi SDM, yaitu penyelenggaraan *merit system* dalam seleksi terbuka jabatan ASN, Sistem Penilaian Kinerja, dan Manajemen Talenta.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan jenis penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan merupakan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan tahapan pengumpulan

data pustaka, membaca, dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Zed, 2004). Penelitian ini dilakukan terdiri dari beberapa tahapan, yaitu sebagai berikut: pertama, melakukan penelusuran, mencatat, dan membaca berbagai temuan terkait reformasi birokrasi bidang SDM aparatur secara umum pada setiap bagian pembahasan artikel jurnal, hasil penelitian, maupun laporan dari lembaga yang relevan, dan sumber website lembaga resmi pemerintah, maupun lembaga internasional, serta sumber-sumber lainnya yang relevan dengan kajian ini.

Tahapan kedua, memadukan segala temuan literatur, baik teori, model, maupun konsep pengembangan SDM aparatur. Ketiga, menganalisis setiap temuan dari berbagai bacaan, baik dari sisi kelebihan, kekurangan, maupun relevansi terkait artikel yang dibahas. Tahapan terakhir yaitu memberikan pandangan dan gagasan dengan mengelaborasi pendekatan yang berbeda dari temuan dalam artikel sebelumnya.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Reformasi Birokrasi Bidang SDM Aparatur; *Merit System* Seleksi Terbuka Jabatan ASN

Pelaksanaan pengisian jabatan tinggi ASN di Indonesia telah diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Dengan berlakunya UU ini seluruh kementerian, lembaga negara, dan instansi pemerintah daerah wajib melakukan seleksi secara terbuka dan kompetitif untuk pengisian jabatan tinggi di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi,

kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan secara operasional pelaksanaan seleksi terbuka jabatan tinggi ASN diatur dalam Permenpan RB No. 13 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Sesuai dengan kebijakan Grand Design Reformasi Birokrasi yang dipertajam dengan rencana aksi 9 (Sembilan) Program Percepatan Reformasi Birokrasi salah satunya adalah Program Sistem Promosi PNS secara terbuka. Pelaksanaan sistem promosi secara terbuka didasarkan pada sistem merit. Dengan sistem merit tersebut, maka pelaksanaan promosi jabatan didasarkan pada kebijakan dan Manajemen ASN yang dilakukan sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Dalam rangka pengisian jabatan tinggi ada sembilan prinsip dalam sistem merit yang perlu diperhatikan dalam Permenpan RB No. 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di lembaga pemerintah (Taufik, 2020), yaitu:

1. Melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil;

2. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara;
3. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi;
4. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat;
5. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien;
6. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil berdasarkan kinerja yang dihasilkan;
7. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara;
8. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh-pengaruh politis yang tidak pantas/tepat;
9. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

Penerapan konsep meritokrasi sebenarnya dimaksudkan untuk memperkuat keadilan dan kompetensi, terutama menolak praktik nepotisme, korupsi, dan jual beli jabatan dalam seleksi jabatan tinggi ASN. Meritokrasi adalah sistem yang menekankan persaingan yang sehat dan adil, seleksi terbuka, kritis evaluasi kualitas seseorang, dan pentingnya standar kualifikasi dalam proses sebuah rekrutmen yang baik (Wijaya et al., 2019). *Merit system* sebagai suatu sistem penarikan atau promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan

kekerabatan, patrimonial (anak, keponakan, famili, alumni, daerah, golongan, dan lain-lain) tetapi didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman yang dimiliki oleh orang yang bersangkutan (Widodo, 2005). Oleh sebab itu, dalam konsep *merit system* seseorang dapat menduduki posisi jabatan tertentu karena dianggap memenuhi syarat kualifikasi dan kualitas yang sesuai dengan kebutuhan dari organisasi, bukan karena asas kedekatan dengan penguasa (*spoil system*) (Ali et al., 2017).

Penerapan sistem merit dalam penempatan ASN berdampak pada perubahan dasar yang terjadi dalam organisasi pemerintah. Prasajo (2014) mengemukakan ada tiga perubahan dasar yang dialami oleh birokrasi di Indonesia, yaitu pertama, perubahan dari pendekatan *personnel administration* yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada *human resource management* yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik. Kedua, perubahan dari pendekatan *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan, dan Ketiga, meningkatkan perlindungan aparatur sipil negara dari intervensi politik.

Ketiga perubahan ini menjadi arah baru dalam reformasi birokrasi bidang sumber daya aparatur di

Indonesia. Praktik sistem merit telah berdampak positif dalam membangun citra baik dalam birokrasi. Studi yang dilakukan Dahlström et al. (2012) menemukan bahwa rekrutmen dengan penerapan sistem merit dapat mengurangi karena sistem ini menciptakan pemisahan antara kepentingan birokrat dan politik. Temuan ini didukung dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Rauch & Evans (2000) bahwa meritokrasi merupakan efek sistematis dalam mengontrol korupsi.

Berbagai kelebihan praktik seleksi terbuka jabatan tinggi ASN berbasis sistem merit telah dikemukakan oleh para ahli. Namun sebuah sistem, masih terdapat kelemahan dan perlu dilakukan evaluasi. Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Irfan (2017), setidaknya ada tiga kelemahan dalam seleksi terbuka ini, yaitu: Pertama, biaya yang cukup mahal. Biaya yang diperlukan dalam proses seleksi terbuka JPT dialokasikan untuk biaya operasional Pansel dan Sekretariat Pansel. Biaya lain, dialokasikan untuk membayar pihak ketiga berkenaan dengan tes atau ujian yang diperlukan dalam penelusuran kompetensi calon JPT (misal *asesment center*). Besarnya biaya yang dialokasikan dalam penilaian kompetensi JPT bergantung pada harga yang diberikan oleh pihak ketiga, yang berkenaan dengan berapa materi yang akan diujikan dan metode yang digunakan.

Disisi lain, biaya juga dikeluarkan peserta seleksi untuk melakukan tes kesehatan pada instansi/lembaga kesehatan yang diakui pemerintah (tes

kesehatan jasmani, tes kepribadian atau tes kejiwaan dan tes bebas narkoba). Kedua, pembatasan atau demarkasi terhadap calon peserta seleksi JPT. Hal yang biasa dilakukan oleh suatu instansi untuk membatasi peserta dari luar instansi adalah dengan memberlakukan persyaratan-persyaratan yang sulit dipenuhi oleh calon-calon peserta seleksi dari luar instansi tersebut. Ada kecenderungan masing-masing instansi pemerintah menginginkan lowongan jabatan di lingkungan instansinya diisi dari orang dalam.

Hal ini tentu mengabaikan salah satu tujuan dari pelaksanaan *open recruitment* sebagai sarana pengejawantahan *merit system* dan *open career system* di lingkungan PNS. Ketiga, waktu yang cukup lama. Waktu untuk melaksanakan satu tahap ke tahap berikutnya cukup memakan waktu. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal: (1) pemenuhan kuota calon peserta seleksi terhadap formasi jabatan yang kosong; (2) belum adanya pedoman penilaian pada setiap tes (ujian) juga menyebabkan keputusan penilaian hasil tes memerlukan waktu yang cukup lama; (3) Penentuan seorang Pejabat Pimpinan Tinggi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) sering sekali memerlukan waktu yang cukup lama.

Berdasarkan temuan kajian ini setidaknya perlu mendapatkan evaluasi bersama terhadap pelaksanaan seleksi terbuka jabatan tinggi ASN di Indonesia. Selain dari tiga faktor tersebut, penulis berargumen bahwa praktik seleksi terbuka jabatan tinggi ASN belum dapat memutuskan mata rantai intervensi politik terhadap birokrasi. Hal ini dapat

dilihat dari hasil tiga besar yang dilaksanakan oleh panitia seleksi terbuka jabatan tinggi ASN terakhir diserahkan pada aktor politik yang menduduki sebagai pejabat pembina kepegawaian ASN.

Berdasarkan Permenpan RB No. 13 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka Di Lingkungan Instansi Pemerintah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui dalam seleksi terbuka ini, yaitu: a). Tahapan pengumuman lowongan jabatan; b). Seleksi administrasi; c). Seleksi kompetensi; d). Wawancara akhir; e). Penelusuran (Rekam Jejak) Calon; f). Hasil Seleksi. Khusus dalam tahapan hasil seleksi ini, panitia menyampaikan hasil penilaian dan memilih sebanyak tiga calon sesuai dengan urutan nilai tertinggi. Ketiga calon tersebut kemudian disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian untuk dipilih dari masing-masing tiga calon tersebut. Dalam hal ini lingkup kementerian pejabat pembina kepegawaian adalah menteri, dan lingkup pemerintah daerah adalah gubernur. Dalam tahapan inilah keputusan sepenuhnya berada pada pilihan pejabat pembina kepegawaian yang diduduki oleh aktor politik. Dalam tahapan ini juga terjadinya proses lobi, dan mencari kekuatan dukungan untuk dapat di pilih dari tiga calon yang lolos seleksi. Oleh karena itu, sangat sulit untuk memisahkan antara birokrasi dengan politik, apabila pejabat pembina kepegawaian masih diduduki oleh aktor politik.

2. Reformasi Dalam Sistem Penilaian Kinerja

Reformasi birokrasi di bidang SDM aparatur juga berdampak pada sistem penilaian kinerja ASN. Sejak diberlakukan 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 pengembangan sumber daya 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, kerja sama, 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.

Melalui Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 2019, pemerintah telah mengatur tentang penilaian kinerja PNS yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Dalam aturan ini menjelaskan setiap Pegawai Negeri Sipil wajib menyusun SKP berdasarkan rencana kerja tahunan untuk dapat mengukur prestasi kerja pegawai yang sudah diberlakukan awal Januari 2014. Penilaian ini bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan pada sistem prestasi dan sistem karier. Penilaian dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS.

Penilaian kinerja PNS merupakan salah satu metode untuk mendorong peningkatan kinerja dan mengendalikan individu pegawai secara optimal di instansi pemerintah. Penilaian kinerja sebagai alat untuk mengukur kontribusi pegawai terhadap satuan atau unit organisasi pemerintah dalam mengembangkan diri guna mencapai tujuan. Penilaian kinerja PNS dapat juga diartikan sebagai bentuk tindakan *crosscheck* yang dilakukan dengan rasional (*obseroability, exclusivenees, non contamination, dan varifiability*) secara periodik antara atasan dan bawahan, untuk melihat dan mendiskusikan

kemajuan atau peningkatan produktivitas serta mengevaluasi perkembangan pekerjaan agar tujuan organisasi dapat tercapai sebagaimana ditargetkan (Rakhmawanto, 2016).

Paradigma baru penilaian kinerja PNS mengedepankan hasil kerja, di mana sistem penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan prestasi kerja, dari indikator Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan Perilaku Kerja Pegawai (PKP). SKP dinilai dengan metode penghitungan antara target dan *output* kegiatan oleh tim penilai dari aspek: (1) Kuantitas (jumlah) hasil kerja; (2) Kualitas (mutu) pekerjaan yang dihasilkan; (3) Waktu (lamanya) penyelesaian pekerjaan; (4) Biaya (anggaran) yang digunakan. Sedangkan perilaku kerja dinilai dengan metode 360° *feedback* oleh dirinya sendiri, atasan, bawahan, teman kerja, dan *customer* dari aspek: orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerja sama, dan kepemimpinan (Rakhmawanto, 2016).

Penilaian prestasi kerja pegawai ASN masih mempunyai permasalahan di lapangan. Hasil penelitian Addeli & Warsono (2019) menemukan bahwa masih terdapat Pola pikir ASN menganggap bahwa penilaian prestasi kerja hanya bersifat formalitas, tidak adanya dukungan dari pimpinan yang dibuktikan dengan tidak berjalannya Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan ini di Kabupaten Seruyan, Provinsi Kalimantan Tengah. Penelitian lainnya juga menemukan bahwa terdapat dua kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penilaian kinerja pegawai, yaitu: pertama, masih terdapat kesulitan yang dihadapi oleh pegawai

ASN dalam menyusun SKP, sehingga menyebabkan adanya perbedaan antara jabatan dengan tugas atau butir-butir kegiatan yang harus dilakukan oleh ASN. Kedua, pejabat penilai masih subjektif dalam menilai bawahannya, sehingga cenderung memberikan nilai rata-rata atau ditengah-tengah yang dapat menyebabkan ketidakadilan dalam penilaian. Temuan yang sama terkait faktor penghambat penilaian prestasi kerja dilakukan oleh Juari & Johannes (2018) bahwa pola pikir ASN masih menganggap SKP hanya formalitas saja, dan dibuat pada keperluan kenaikan pangkat.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, dapat disimpulkan, pertama permasalahan dalam penilaian prestasi kinerja pegawai ASN meliputi pola pikir ASN yang menganggap penilaian kinerja hanya sebatas penilaian formalitas untuk kebutuhan kenaikan pangkat, bukan untuk upaya mengevaluasi diri dalam capaian kinerja yang telah dilakukan. Hal ini yang perlu diubah cara pandang yang keliru terhadap tujuan dalam penilaian kinerja ASN. Kedua, masih terdapat pimpinan yang menilai ASN dengan subjektif terhadap bawahannya. Sedangkan tujuan dari penilaian kinerja adalah menjamin objektivitas pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi dan sistem karier. Permasalahan-permasalahan ini yang menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah untuk meninjau kembali pelaksanaan SKP di lingkup ASN.

3. Manajemen Talenta; Upaya Baru Dalam Reformasi SDM Aparatur

Manajemen talenta merupakan salah satu konsep baru dalam bidang SDM aparatur. Istilah manajemen talenta pertama kali diperkenalkan oleh McKinsey melalui suatu studi "*the war of talent*" pada tahun 1997, yang kemudian menjadi salah satu buku yang dipublikasikan pertama kali pada tahun 2001 (Krissetyanti, 2013). Dalam organisasi sektor publik, manajemen talenta merupakan sebuah upaya dari pemerintah dalam reformasi birokrasi bidang SDM aparatur. Manajemen talenta dapat diartikan sebagai sebuah proses untuk memastikan kemampuan organisasi mengisi posisi kunci pemimpin masa depan (*future leaders*) dan posisi yang mendukung kompetensi inti organisasi (*unique skill and high strategic value*) (Pella & Innayati, 2011). Secara umum konsep ini telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Dalam PP tersebut menyebutkan bahwa ASN memiliki manajemen karier yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karier, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta.

Lebih khusus, konsep manajemen talenta telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 tahun 2020 tentang Manajemen Talenta ASN. Dalam Permenpan RB tersebut menjelaskan bahwa manajemen talenta sebagai sistem manajemen karier ASN yang meliputi tahapan akuisisi, pengembangan, retensi, dan penempatan talenta yang

diprioritaskan untuk menduduki jabatan target berdasarkan tingkatan potensial dan kinerja tertinggi melalui mekanisme tertentu yang dilaksanakan secara efektif dan berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan Instansi Pemerintah secara nasional dalam rangka akselerasi pembangunan nasional. Dengan demikian, pemerintah perlu pengelolaan manajemen talenta yang optimal sebagai upaya membangun sumber daya manusia (SDM) yang unggul, berkompeten, dan berdaya saing.

Terdapat empat karakter utama yang dimiliki oleh pegawai bertalenta menurut (Sudjatmiko, 2011) yaitu: Pertama, kemampuan menjalankan peran. Kemampuan ini mendukung seseorang pegawai dapat memberikan hasil yang superior pada peran apa pun yang dijalankan. Kemampuan ini yang membedakan pegawai yang memiliki kompetensi yang lebih luas daripada kemampuan spesialis. Kedua, kemampuan untuk menangani perubahan kemampuan untuk mengadopsi perubahan sebagai bagian dari evolusi organisasi adalah salah satu karakteristik yang dituntut dari pegawai yang bertalenta. Pegawai yang bertalenta menganggap perubahan sebagai sumber tantangan dan peluang untuk membuktikan kompetensi dan kemampuannya. Dalam menghadapi perubahan, pegawai yang bertalenta akan menyiapkan cara-cara baru untuk mencapai hasil yang diinginkan.

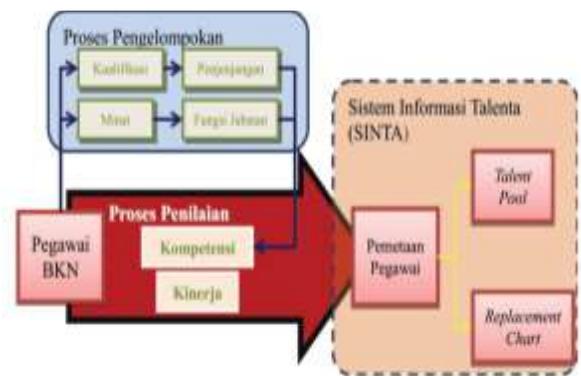
Ketiga, kapasitas untuk belajar. Kemampuan untuk menguasai pengetahuan dan keterampilan baru merupakan bagian penting dari

pengembangan pribadi bagi pegawai yang bertalenta. Pegawai bertalenta selalu berusaha memperluas pengetahuannya, serta menunjukkan kapasitas intelektual untuk menyerap konsep dan teknik baru. Keempat, profil pribadi bisa diartikan sebagai karakteristik pegawai bertalenta yang meliputi: (a) rasa percaya diri berdasarkan kemampuannya untuk menguasai perubahan terbaru dan keyakinan diri ini dikuasai berdasarkan teknik yang mereka adopsi untuk membantu menganalisis tugas dan mengembangkan proses yang efektif untuk memberikan kinerja yang unggul; (b) keahlian dalam berkomunikasi baik tertulis maupun lisan, dan kemampuan ini akan mendukung mereka untuk menyampaikan gagasan dan diterima oleh organisasi; (c) gabungan antara percaya diri dan komunikasi dibarengi dengan kemampuan logika (*reasoning*) yang memungkinkan menerapkan suatu pendekatan pemecahan masalah; dan (d) fokus atau kemampuan berkonsentrasi pada faktor-faktor utama pembawa keberhasilan.

Manajemen talenta mempunyai pengaruh besar dalam pengembangan SDM. Tujuan manajemen talenta adalah untuk mempekerjakan pegawai yang secara konsisten memberikan kinerja unggul. Organisasi yang melaksanakan manajemen talenta akan mendapatkan beberapa manfaat, yaitu: (a) organisasi mendapatkan pegawai yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan pekerjaan dengan baik; (b) pegawai bertalenta tersebut dapat dikembangkan untuk menerima tanggung jawab yang lebih luas dan lebih besar; dan (c)

pengambilan dan pemilihan pegawai bertalenta tersebut dapat diambil dari internal organisasi (Davis, 2009).

Dalam organisasi pemerintahan, keluaran utama dalam manajemen talenta yang dihasilkan adalah pemetaan pegawai. Hal utama dan krusial yang dilakukan dalam penyusunan peta pegawai ini adalah proses identifikasi talenta. Untuk lebih jelas proses identifikasi talenta, dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:



Gambar 1 Proses Identifikasi Talenta

Sumber: (Irfan, 2017)

Berdasarkan gambar di atas dapat dipahami bahwa sebelum dilakukan proses penilaian terhadap pegawai, yang berkaitan dengan kompetensi dan kinerjanya, terlebih dahulu dilakukan proses pengelompokan pegawai, yang didasarkan atas kualifikasi dan minatnya. Langkah selanjutnya, dilakukan proses penilaian pegawai terhadap kompetensi dan kinerjanya. Penilaian kompetensi dilakukan melalui metode *assessment centre* (penilaian dengan teknik-teknik tertentu) untuk menghasilkan aspek-aspek kompetensi

yang dibutuhkan. Sedangkan, penilaian terhadap kinerja pegawai dilakukan dengan mendasarkan pada penilaian Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) ataupun dengan teknik penilaian lain yang diperlukan. Hasil penilaian kompetensi dan penilaian kinerja pegawai adalah peta pegawai, yang selanjutnya masing-masing pegawai dapat dikelompokkan dalam kuadrant-kuadrant talent (*talent pool*). Disisi lain, hasil penilaian kompetensi dan penilaian kinerja juga dapat menggambarkan potensi seorang pegawai terhadap suatu jabatan. Artinya, hasil penilaian dapat menggambarkan siapa calon (kandidat) pada suatu jabatan tertentu (*replacement chart*) (Muhlis Irfan, 2017).

Keberhasilan dalam menerapkan manajemen talenta di birokrasi sangat dipengaruhi oleh komitmen dari pimpinan instansi itu sendiri. Hal ini sesuai dengan temuan penelitian (Suryano, 2019) bahwa penerapan konsep manajemen talenta memerlukan komitmen tinggi dari pimpinan organisasi dan seluruh jajarannya. Oleh karena itu, komitmen bersama antara pimpinan dan seluruh jajarannya merupakan faktor kunci keberhasilan dalam menerapkan manajemen talenta di tubuh birokrasi. Sehingga, melalui manajemen talenta dapat menghasilkan ASN yang berkompetensi, berkualitas, dan berdaya saing.

D. KESIMPULAN

Reformasi birokrasi bidang SDM aparatur di Indonesia telah menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik. Terobosan besar diwujudkan melalui lahirnya UU ASN. Kebijakan ini

mengamanatkan SDM ASN berdasarkan asas profesionalisme, proporsional, akuntabel, serta efektif dan efisien agar peningkatan kinerja birokrasi dapat tercapai. Berbagai upaya terus dilakukan sebagai turunan pelaksanaan UU ASN, diantaranya menerapkan sistem merit dalam seleksi jabatan tinggi ASN, perubahan sistem penilaian kinerja, dan manajemen talenta.

Pelaksanaan sistem merit dalam seleksi jabatan tinggi ASN masih menuai berbagai permasalahan, seperti menyerap anggaran tinggi, pembatasan, membutuhkan waktu panjang, serta masih mempunyai peluang dalam intervensi politik terhadap birokrasi. Hal ini dapat dilihat dalam proses terakhir seleksi jabatan tinggi secara terbuka berada di tangan aktor politik dalam hal ini sebagai pejabat pembina ASN untuk memilih satu diantara tiga orang yang telah lolos seleksi.

Kemudian, dalam sistem penilaian kinerja ASN telah mengalami perubahan dari sistem DP3 ke SKP. Sistem penilaian kinerja dengan SKP dapat direncanakan, terukur, mengukur prestasi kerja pegawai, dan menjaga objektivitas dalam penilaian. Namun demikian, perlu ditingkatkan sosialisasi kepada pegawai untuk mengubah pola pikir terhadap penilaian kinerja tidak hanya sebatas kebutuhan untuk kenaikan pangkat, maupun sebagai dokumen formalitas. Terakhir, manajemen talenta menjadi upaya baru pemerintah dalam reformasi pengembangan SDM berbasis *talent pool*. Keberhasilan dari upaya ini sangat dipengaruhi oleh komitmen bersama antara pimpinan dengan jajarannya

untuk menerapkan program reformasi SDM apartur. Sehingga diharapkan dari upaya reformasi ini menghasilkan SDM aparatur yang unggul, berkualitas, bebas dari intervensi politik, dan berdaya saing.

DAFTAR PUSTAKA

- Addeli, & Warsono, H. (2019). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Seruyan Provinsi Kalimantan Tengah. *Dialogoe: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1(1), 57-69.
- Ali, D. M., Prasojo, E., & Jannah, L. M. (2017). The Transformation of Merit System in Indonesian Civil Servant Promotion System. *International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS)*, 5(04).
- Bae, J., Chen, S. J., Wan, T. W. D., Lawler, J. J., & Walumbwa, F. O. (2003). Human Resource Strategy and Firm Performance in Pacific Rim countries. *The International Journal of Human Resource Management*, 14(8), 1308-1332.
- Barnard, M. E., & Rodgers, R. A. (2000). How are internally oriented HRM policies related to high-performance work practices? Evidence from Singapore. *International Journal of Human Resource Management*, 11(6), 1017-1046.
- Cheng, D. J., & Zhao, S. M. (2006). Between The Heavy-Involvement Work System and Company Performance: The Effect of Specific Utilization of Human Capital Upon The Dynamic of Environment. *Management World*, 246(3), 86-93+171.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization : Politics , Bureaucracy , and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-688. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Davis, T. (2009). *Talent Assessment, Mengukur, Menilai, dan Menyeleksi Orang-Orang Terbaik Dalam Perusahaan*. PPM.
- Dessler, G. (1999). *Human Resources Management In Canada (Seventh)*. Prentice-Hall Canada Inc. Scarborough, Ontario.
- Holidin, D. (2013). *Reformasi Birokrasi Dalam Praktik*. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- Irfan, M. (2017). *Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah*. *Civil Aparatur Policy Brief Badan Kepegawaian Negara* (pp. 1-4).
- Irfan, Muhlis. (2017, July). *Operasionalisasi Talent Management di Lingkup Pegawai Negeri Sipil*. *Civil Aparatur Policy Brief Badan Kepegawaian Negara*, 1-4.
- Juari, P., & Johannes, A. W. (2018). Analisis Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Suara Khatulistiwa*, III(01), 67-84.
- Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-*

- 2025, *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025* 1 (2010). <http://www.bpkp.go.id/uu/filedownload/5/4/1871.bpkp>
- Krissetyanti, E. P. L. (2013). Penerapan Strategi Manajemen Talenta Dalam Pengembangan PNS. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 7(1).
- Pella, D. A., & Innayati, A. (2011). *Manajemen Talenta*. PT. Gramedia.
- Pfeiffer. (2002). *Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia*. Amara Books.
- Prasojo, E. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(1), 13-31.
- Rakhmawanto, A. (2016). Civil Apparatus Policy Brief. *Badan Kepegawaian Negara, November*, 1-4.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49-71. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Sudjatmiko, S. (2011). *Keep Your Best People*. Gramedia.
- Suryano. (2019). Konsep Manajemen Talenta di Sektor Publik: Studi Kasus Penerapan Manajemen Talenta di Kementerian Keuangan dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Civil Service*, 13(2), 63-72.
- Taufik. (2020). Lelang Jabatan Sebagai Inovasi Dalam Penempatan Aparatur Sipil Negara di Indonesia. *JDKP Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik*, 1(2), 65-77.
- <https://doi.org/10.30656/jdkp.v1i2.2323>
- Widodo. (2005). *Penerapan Merit System*. Bumi Aksara.
- Wijaya, A. F., Kartika, R., Zauhar, S., & Mardiyono. (2019). Perspective Merit System on Placement Regulation of High Level Official Civil Servants (a Case Study of Placement Civil Servants in Local Government on Palembang). *HOLISTICA*, 10(2), 187-206. <https://doi.org/10.2478/hjbpa-2019-0025>
- Zed, M. (2004). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Yayasan Obor Indonesia.