

**MANAGED DEVOLUTION SEBAGAI DESAIN PENGAWASAN SISTEM
MERIT DALAM PERSPEKTIF GOOD GOVERNANCE
MANAGED DEVOLUTION AS A DESIGN FOR MERIT-BASED SYSTEM
OVERSIGHT IN THE CONTEXT OF GOOD GOVERNANCE**

Artika Sari Hassan Yudha Putri dan Arif Hidayat

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

Korespondensi Penulis : artikasari@students.unnes.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Putri, Artika Sari Hassan Yudha dan Arif Hidayat. *Managed Devolution sebagai Desain Pengawasan Sistem Merit dalam Perspektif Good Governance*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.8 (2025).

ABSTRAK

Sistem merit menjadi pilar utama profesionalisme dan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), namun implementasinya di Indonesia masih menghadapi tantangan struktural, terutama pasca-penghapusan KASN. Dengan pendekatan normatif-komparatif, artikel ini menganalisis kelemahan pengawasan sistem merit dan menawarkan model *managed devolution with central oversight* dari Australia sebagai rujukan. Model ini dipilih karena menyeimbangkan otonomi instansi terkait dengan kontrol pusat berbasis meritokrasi. Hasil kajian menunjukkan pentingnya rekonstruksi kewenangan PPK serta penguatan peran BKN melalui pembentukan dewan pengawas merit independen untuk memastikan tata kelola ASN yang netral, akuntabel, dan berkeadilan.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara, Sistem Merit, Pengawasan, Netralitas

ABSTRACT

The merit system is a fundamental pillar of civil service professionalism and neutrality, yet its implementation in Indonesia faces structural challenges, especially following the dissolution of KASN as an independent oversight body. Using a normative-comparative approach, this article examines the weaknesses in Indonesia's merit system oversight and proposes Australia's managed devolution with central oversight model as a reference. This model is chosen for its balance between institutional autonomy and centralized merit-based control. The findings highlight the urgency of reconstructing PPK's authority and strengthening BKN through an independent merit oversight board to ensure a neutral, accountable, and equitable civil service governance.

Keywords: Civil Service, Merit System, Oversight, Neutrality

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan dengan bentuk republik dan menganut prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, memiliki mandat konstitusional untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang berlandaskan pada prinsip *good governance*. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan birokrasi yang profesional, netral, dan kompeten, serta mampu menjalankan fungsi pemerintahan secara efisien dan akuntabel. Peran strategis Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi sangat penting dalam mendukung fungsi-fungsi negara secara objektif, sehingga penataan ASN harus mengacu pada prinsip meritokrasi sebagai instrumen utama reformasi birokrasi. Penerapan sistem merit menjadi elemen fundamental dalam memastikan bahwa ASN direkrut, ditempatkan, dan dikembangkan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.¹ Di Indonesia, penerapan sistem merit mulai diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara,² dan diperbarui secara signifikan lewat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, yang menekankan digitalisasi, penyederhanaan struktur, dan mekanisme pengawasan ASN.³

Salah satu perubahan utama adalah penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas independen, pemerintah berargumen bahwa pengawasan terhadap sistem merit dan netralitas ASN dapat dilakukan secara lebih efisien melalui integrasi fungsi pengawasan ke dalam lembaga yang sudah memiliki otoritas administratif, yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian PAN-RB.⁴ Alasan berikutnya menyatakan bahwa langkah ini bertujuan menyederhanakan birokrasi, mencegah tumpang tindih kewenangan,

¹ Aswin Maysura dan Neha, *The Role of Merit System in Bureaucratic Reform in Indonesia: Challenges and Solutions in the Perspective of State Administration Law: Peran Sistem Merit Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia: Tantangan Dan Solusi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Mendapo: Journal of Administrative Law. Vol. 6. No.1 (Februari 2025), p.88.

² Setiawan, Annisa D. M., Salsabila, Azarine, Jannah, Lina M. dan Ariyanti, Fitria, *Relevansi Peraturan Pemberhentian ASN terhadap Sistem Merit di Indonesia*, Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Vol.4, No.1 (2022), p.233.

³ Erwin, Rahmi; Ornella Angelia, Rina Rahma; Desmon, Andi, *Transformasi Manajemen ASN Pasca Ditetapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, Ensiklopedia of Journal, Vol.6, No.3 (April 2024).

⁴ Pasal 26 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

dan mempercepat proses pengambilan keputusan melalui sistem digital seperti SBT dan I'DIS.⁵ Namun demikian, absennya lembaga independen menimbulkan kekhawatiran akan melemahnya pengawasan netralitas dan profesionalitas ASN, khususnya dalam konteks politik elektoral. Kewenangan pengawasan yang kini berada dalam struktur eksekutif dinilai rentan terhadap konflik kepentingan, penjatuhan sanksi pun salah satunya tetap berada di tangan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK),⁶ yang dalam banyak kasus justru adalah pejabat politik, sehingga rawan konflik kepentingan.

Seiring dengan beberapa kelemahan penerapan pengawasan sistem merit ASN dalam birokrasi Indonesia, maka diperlukan sebuah langkah strategis guna mengoptimalkan sistem tersebut melalui model *managed devolution with central oversight* yang diadopsi dari praktik Australia. Model ini dipilih karena berhasil diterapkan di Australia untuk memastikan profesionalisme dan netralitas sektor publik dalam kerangka tata kelola desentralistik. Melalui pendekatan ini, otonomi instansi pemerintah Australia tetap diakui dalam pengelolaan ASN, namun lembaga seperti Australian Public Service Commission (APSC) memberikan pedoman kebijakan, audit, dan pengawasan berbasis merit secara nasional, sementara tiap instansi pemerintah diberi keleluasaan mengelola sumber daya manusianya secara otonomi. Misalnya, kementerian memiliki keleluasaan dalam rekrutmen dan promosi, tetapi tetap tunduk pada sistem audit dan regulasi nasional. Model ini relevan untuk Indonesia yang menganut otonomi daerah, namun tetap memerlukan pengawasan merit yang seragam dan akuntabel.

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, penulis menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana eksistensi pengawasan sistem merit Aparatur Sipil Negara di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan model *managed devolution* sebagai desain pengawasan sistem merit Aparatur Sipil Negara dalam perspektif *good governance* di Indonesia?

⁵ Publikasi Badan Kepegawaian Negara. *Penanganan Pelanggaran Netralitas Pilkada oleh ASN Melalui sbt.bkn.go.id*, diakses dari <https://www.bkn.go.id/penanganan-pelanggaran-netralitas-pilkada-oleh-asn-melalui-sbt-bkn-go-id/>, diakses pada 14 Juni 2025.

⁶ Pasal 29 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

B. PEMBAHASAN

1. Eksistensi Pengawasan Sistem Merit Aparatur Sipil Negara di Indonesia

Pengawasan merupakan elemen krusial dalam menjamin efektivitas operasional suatu entitas, baik di tingkat korporasi, instansi pemerintah, maupun organisasi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan pentingnya prinsip akuntabilitas dan pengawasan kinerja birokrasi. Fungsi ini bertujuan untuk memastikan seluruh aktivitas berjalan sesuai rencana sekaligus mencegah terjadinya penyimpangan, inefisiensi, atau praktik yang bertentangan dengan ketentuan hukum, termasuk Pasal 26 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur kewajiban pengawasan penerapan sistem merit.

Kedudukan ASN sebagai pegawai pemerintah menjadikan ASN selalu terikat dengan segala peraturan dan prinsip dalam sistem lingkup birokrasi. Salah satu hal yang paling penting dan mendasar yang telah diterapkan dan lingkungan kinerja ASN adalah sistem merit. Dalam perspektif ilmu administrasi negara, sistem merit merupakan sebuah paradigma manajemen sumber daya aparatur yang menitikberatkan pada prinsip kompetensi sebagai landasan utama dalam seleksi pejabat publik, sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. Konsep ini menegaskan bahwa kualifikasi personalia pemerintahan harus memenuhi tiga kriteria esensial: (1) kompetensi teknis, (2) penguasaan keahlian spesifik, dan (3) kapasitas profesional yang relevan dengan kebutuhan jabatan.⁷ Merujuk pada Merriam-Webster Dictionary, sistem merit didefinisikan sebagai mekanisme rekrutmen dan pengembangan karir birokrasi berbasis meritokrasi, dimana penilaian semata-mata didasarkan pada kapabilitas kinerja (*achievement-based*) ketimbang pertimbangan politik (*affiliation-based*). Model ini secara diametral bertentangan dengan *spoils system* yang bersifat patrimonial, yakni pola pengisian jabatan publik melalui mekanisme patronage, yaitu pengangkatan berdasarkan hubungan primordial, kekeluargaan, atau loyalitas politik.⁸

⁷ Suryanto, A., dan Darto, M. *Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik Di Lembaga Administrasi Negara*. Jurnal Borneo Administrator, Vol. 16 No. 3 (2020). Hlm. 406.

⁸ Khobiburrohma, E. N., dkk., *Penerapan Sistem Merit dalam Birokrasi Indonesia untuk Mewujudkan Good Governance*, Transparansi, Vol.3, No.2 (2020). p.139.

Sejalan dengan implementasi sistem merit yang menitikberatkan pada pengelolaan aparatur sipil negara berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, proses pemberhentian pegawai juga harus dilaksanakan secara adil dan transparan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Permenpan Nomor 40 Tahun 2018, ruang lingkup sistem merit mencakup pemberian penghargaan atas pencapaian kinerja tinggi, penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran disiplin, serta pemeliharaan standar integritas, perilaku, dan kepedulian terhadap kepentingan publik. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemerintah berupaya mempertahankan aparatur sipil negara yang memiliki kinerja unggul, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. berfungsi sebagai instrumen pengembangan sumber daya manusia, tetapi juga sebagai mekanisme pengawasan untuk memastikan profesionalitas dan akuntabilitas birokrasi.

Dengan demikian, sistem ini tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengembangan sumber daya manusia, tetapi juga sebagai mekanisme pengawasan untuk memastikan profesionalitas dan akuntabilitas birokrasi.⁹ Penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) telah mengalami penguatan secara yuridis juga melalui Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014. Regulasi ini menegaskan bahwa seluruh siklus manajemen ASN—mulai dari rekrutmen, mutasi, promosi, hingga pengembangan karier—harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kualifikasi, kompetensi, dan kinerja (KKK).

George Wilhelm Friedrich Hegel, filsuf Jerman, menyatakan birokrasi berfungsi sebagai institusi mediator penghubung negara dengan masyarakat. Dalam perspektif ini, birokrasi harus membangun suatu struktur kelembagaan yang mampu mendialogkan kepentingan universal negara dengan kepentingan partikular masyarakat sipil. Hegel menempatkan birokrasi pada posisi intermediasi antara pemerintah—sebagai representasi kepentingan umum—dan kekuatan-kekuatan politik di tingkat masyarakat. Lebih lanjut, Hegel menegaskan bahwa birokrasi harus mempertahankan posisi netralitasnya terhadap berbagai kekuatan sosial-politik, termasuk juga terhadap kepentingan dari partai politik.

⁹ Setiawan, A. D. M., Salsabila, A., Jannah, L. M., dan Ariyanti, F, *Relevansi Peraturan Pemberhentian ASN terhadap Sistem Merit di Indonesia*, Dialogue : Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Vol.4, No.1 (2022), p.235.

Artika Sari Hassan Yudha Putri dan Arif Hidayat
Managed Devolution sebagai Desain Pengawasan Sistem Merit dalam Perspektif Good Governance

Dalam konteks pengembangan tata kelola pemerintahan demokratis, Hegel berargumen bahwa birokrasi idealnya berorientasi pada pelayanan kepentingan publik. Hal ini penting mengingat dalam realitas empiris, kebijakan negara sering kali bersifat elitis dan hanya menguntungkan kelompok tertentu, alih-alih seluruh masyarakat.¹⁰

Oleh sebab itu, dalam upaya mewujudkan sistem merit yang ideal, salah satu aspek yang masih menjadi fokus perdebatan hingga saat ini adalah mengenai prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Pembatasan terhadap netralitas ASN dalam ranah politik tidak serta-merta bertentangan dengan hak asasi manusia dalam birokrasi kepegawaian. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap pegawai ASN harus bersikap imparial, bebas dari segala bentuk pengaruh eksternal, serta tidak memihak kepentingan kelompok atau individu mana pun.¹¹ Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan salah satu aspek krusial yang diawasi selama pelaksanaan pemilu. Terdapat empat kategori pelanggaran pemilu, yakni pelanggaran pidana, pelanggaran kode etik, pelanggaran administratif, serta pelanggaran di luar ketentuan pemilu—termasuk pelanggaran netralitas ASN.

Dalam praktiknya, netralitas ASN kerap terganggu selama proses demokrasi berlangsung. Berdasarkan pengumpulan data yang bersumber dari data Bawaslu dan KASN mengenai jumlah kasus pelanggaran netralitas ASN di wilayah Indonesia, berikut data yang tersedia.

Tahun	ASN Dilaporkan	ASN Terbukti Melanggar	Keterangan Tambahan
2018	457 ASN	318 ASN	Pemilihan kepala daerah serentak
2019	1.095 ASN	771 ASN	Pemilu Legislatif & Pilpres
2020	2.034 ASN	1.597 ASN	Pilkada serentak di 270 daerah
2021	173 ASN	120 ASN	Pasca pilkada

¹⁰ A. Rakhmawanto, *Perspektif Politisasi Birokrasi dan Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Birokrasi Pemerintah*, Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, Vol.3, No.1 (2019), p.23.

¹¹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

2022	77 ASN	48 ASN	Jelang persiapan Pemilu 2024
2023	141 ASN	108 ASN	Tahapan awal Pemilu 2024
2024	481 ASN	264 ASN	Pemilu 2024, data hingga Q1

Tabel 1. Data Pelanggaran Netralitas ASN

Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara Tahun 2018—2024

Tabel di atas merupakan jumlah kasus pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sejak pemilu 2018. Terdapat penurunan signifikan pada tahun 2024, dengan hanya 481 laporan dibandingkan 2.034 kasus pada 2020. Namun, persentase penjatuhan sanksi juga mengalami penurunan, dari 90,8% (2020) menjadi 71,6% (2024), yang mengindikasikan potensi pengenduran sanksi atau peningkatan pembelaan ASN. Tingginya angka pelanggaran netralitas ASN disebabkan oleh dualitas peran: sebagai warga negara yang memiliki hak politik dan ekonomi dalam pemilu, sekaligus sebagai pelayan publik yang bertugas menjalankan kebijakan pemerintah. Konflik kepentingan ini sering mengakibatkan bias dalam pengambilan keputusan, sehingga mengganggu prinsip keadilan dan kejujuran.

Hingga saat ini, belum ada upaya untuk menjadikan ASN netral dan tidak terpengaruh oleh kekuatan politik. Sebelumnya, pengawasan netralitas ASN dalam pemilu dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Bawaslu berwenang memantau pelaksanaan pemilu, menerima pengaduan, menindaklanjuti dugaan pelanggaran, serta meneruskan temuan kepada pihak berwenang, dalam hal ini adalah KASN. Sementara itu, KASN—sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN—merupakan lembaga independen yang bertugas mengawasi penerapan prinsip merit, kode etik, dan netralitas ASN. Pasal 25 Ayat (2) Huruf b UU tersebut juga mempertegas kewenangan KASN dalam pengawasan netralitas ASN berdasarkan mandat presiden. Kolaborasi antara Bawaslu dan KASN meliputi pertukaran data dan koordinasi penindakan pelanggaran, dengan rekomendasi KASN yang selanjutnya dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Namun, pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, yang mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014, terjadi perubahan signifikan dalam struktur pengawasan netralitas ASN. KASN dihapuskan, dan fungsinya dialihkan ke Badan Kepegawaian Negara (BKN). Perubahan ini menimbulkan tantangan, terutama dalam pengawasan netralitas ASN pada Pemilu Serentak 2024, yang ditandai dengan banyaknya kasus pelanggaran hingga berujung pada Penghitungan Suara Ulang (PSU) di 24 daerah. Kritik muncul karena BKN dinilai belum memiliki kapasitas pengawasan sekuat KASN, sehingga berpotensi mengganggu prinsip LUBER JURDIL (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil).¹² Meskipun demikian, BKN telah berupaya memperkuat mekanisme pengawasan melalui kolaborasi dengan kementerian/lembaga terkait. Langkah pengendalian BKN meliputi peringatan, teguran, hingga pemblokiran akses SIASN bagi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang mengabaikan rekomendasi. Selain itu, BKN memanfaatkan aplikasi I'DIS untuk penindakan disipliner dan membentuk Satgas Netralitas yang didukung Sistem Bersama Terpadu (SBT). SBT terintegrasi dengan sistem Kementerian PANRB, Kemendagri, dan Bawaslu, memungkinkan pertukaran data real-time guna memastikan akurasi dan kecepatan penanganan pelanggaran. Dengan adanya Kantor Regional dan UPT BKN di seluruh Indonesia.¹³

Pengawasan yang dilakukan BKN ini secara langsung ditujukan untuk memastikan bahwa kewenangan yang dijalankan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip meritokrasi. Sebab, berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), PPK merupakan pejabat yang memiliki otoritas untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN, serta bertanggung jawab dalam pembinaan manajemen ASN di lingkungan instansi pemerintah. Ketentuan lebih lanjut sebagaimana termuat dalam Pasal 29 menyatakan bahwa Presiden memberikan pelimpahan kewenangan tersebut kepada Gubernur, Bupati, atau Wali Kota sebagai PPK di tingkat daerah.

¹² SD, T. S., & Susilowati, T. *Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum*, Perkara, Vol.1, No.4 (2023), p.237-238.

¹³ Publikasi Badan Kepegawaian Negara, *Netralitas ASN jelang Pilkada Serentak 2024, BKN Awasi Peran PPK Instansi Lewat Sistem Informasi*, diakses dari <https://www.bkn.go.id/netralitas-asn-jelang-pilkada-serentak-2024-bkn-awasi-peran-ppk-instansi-lewat-sistem-informasi/>, diakses pada 17 Juni 2025.

Namun demikian, struktur kelembagaan ini memunculkan permasalahan yuridis dan etik, terutama terkait dengan prinsip netralitas ASN dan sistem merit dalam manajemen kepegawaian. Di satu sisi, ASN sebagai warga negara memiliki hak konstitusional untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. Di sisi lain, ASN terikat pada kewajiban profesional untuk tidak terlibat dalam aktivitas politik praktis. Ketegangan ini menjadi semakin kompleks ketika kepala daerah—yang berasal dari proses politik elektoral—menjabat sebagai PPK dan sekaligus berperan dalam pengambilan keputusan strategis kepegawaian. Hal ini membuka ruang terjadinya konflik kepentingan dan politisasi birokrasi.¹⁴

Kondisi tersebut berisiko melemahkan prinsip meritokrasi dan independensi birokrasi, terutama menjelang pemilihan umum, di mana ASN berpotensi dimobilisasi secara tidak langsung oleh kepala daerah yang memiliki kepentingan politik. Padahal, larangan keterlibatan aktif ASN dalam politik telah diatur secara tegas dalam Pasal 5 huruf n Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.¹⁵ Di sisi lain, Pasal 2 huruf a dan huruf f Undang-undang Nomor 23 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara mengamanatkan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berlandaskan asas kepastian hukum dan netralitas. Dengan demikian, keberadaan kepala daerah sebagai PPK dalam sistem desentralisasi menghadirkan tantangan dalam menjaga objektivitas dan keadilan manajerial ASN. Maka diperlukan model tata kelola yang mampu menyeimbangkan antara pelimpahan kewenangan ke daerah (*devolution*) dengan pengawasan terpusat (*central oversight*) agar prinsip merit tetap terjaga.

¹⁴ Sitania, Berthyno, S., Salmon, H., dan Bakarbesy, A., D., *Kedudukan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah*, PAMALI: Pattimura Magister Law Review, Vol.3. No.1 (11 April 2023), p.52.

¹⁵ Dairani, Dairani dan Ach. Fadlail. *Konsep Pengaturan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024*, LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran Dan Kebudayaan, Vol.17, No.2 (2023). p.258.

2. Penerapan Model *Managed Devolution* sebagai Desain Pengawasan Sistem Merit Aparatur Sipil Negara dalam Perspektif *Good Governance* di Indonesia

Salah satu aspek penting dalam agenda reformasi birokrasi di Indonesia adalah penataan kembali struktur kelembagaan pemerintahan melalui proses restrukturisasi yang berlandaskan prinsip otonomi daerah. Pendekatan ini menitikberatkan pada penguatan peran politik lokal untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mengelola potensi daerah secara optimal sebagai bagian dari pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Secara normatif, konsep ini dikenal dengan istilah desentralisasi, yaitu pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar dapat melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu secara mandiri. Pelaksanaan desentralisasi ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶ Namun, dalam praktiknya, desentralisasi sering menghadirkan tantangan tata kelola, khususnya jika tidak dibarengi dengan sistem pengawasan yang kuat, terkoordinasi, dan terintegrasi secara nasional.

Salah satu contoh tantangannya adalah politisasi birokrasi dalam pemerintahan daerah. Politisasi dalam pemerintah daerah tidak akan terjadi secara signifikan tanpa adanya akses kekuasaan yang kuat terhadap struktur institusional di dalamnya. Akses ini umumnya dimiliki oleh pejabat politik yang sedang berkuasa, khususnya kepala daerah yang menjabat. Dalam banyak kasus, kepala daerah petahana memiliki kesempatan politik dan kapasitas struktural untuk mempertahankan posisinya melalui berbagai cara, salah satunya adalah dengan memobilisasi sumber daya manusia ASN. Mobilisasi ini dilakukan secara sistemik dan sering kali bersifat koersif, dengan tujuan utama mendukung keberlanjutan kekuasaan pada periode berikutnya, padahal ASN sebagai pegawai pemerintah dituntut untuk tidak terlibat dalam kegiatan politik.

¹⁶ A. Rakhmawanto, *Perspektif Politisasi Birokrasi dan Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Birokrasi Pemerintah*, Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik, Vol.3, No.1 (2019), p.20.

Kepala daerah, sebagai figur yang memiliki posisi ganda—yakni sebagai aktor politik dan sekaligus pejabat pemerintahan—memiliki peluang besar untuk memengaruhi netralitas ASN. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Gema Perdana,¹⁷ tuntutan terhadap ASN untuk menjaga netralitas dalam rangka menjamin pelayanan publik yang objektif sering kali tercederai oleh realitas tekanan politik di lapangan. Kepala daerah dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki instrumen kekuasaan administratif yang dapat dimanfaatkan untuk menekan ASN agar menunjukkan loyalitas politik. Wewenang ini membuka ruang bagi kepala daerah untuk mengintervensi birokrasi secara tidak sah, termasuk dengan cara mendorong ASN agar terlibat aktif mendukung petahana dalam pemilihan kepala daerah. Fenomena ini memperlihatkan bahwa salah satu faktor utama yang memengaruhi pelanggaran terhadap asas netralitas ASN adalah posisi strategis kepala daerah dalam struktur kepegawaian itu sendiri.

Seiring dengan permasalahan tumpang tindih kewenangan yang terjadi di Indonesia, dalam sistem pemerintahan ala Westminster seperti di Australia, aparatur sipil negara (ASN) dituntut untuk memiliki profesionalitas tinggi dan menjaga netralitas politik. Mereka diwajibkan loyal terhadap pemerintah yang sedang berkuasa, namun tidak terhadap partai politik mana pun. Fenomena ini dikenal sebagai *loyalty paradox*, yaitu situasi di mana ASN harus tetap non-partisan, namun secara administratif melayani pemerintahan yang dibentuk oleh partai politik. Menurut Mulgan, dilema utama dalam situasi ini adalah bagaimana mendefinisikan batasan keberpihakan secara jelas agar tidak menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap birokrasi.¹⁸

¹⁷ G. Perdana, *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization)*, Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan Dan Kesejahteraan, Vol.10, No.1 (2019), p.111.

¹⁸ M. Maley, *Temporary Partisans, Tagged Officers Or Impartial Professionals: Moving Between Ministerial Offices And Departments*, Public Administration Journal, Vol.95, No.2 (2017), p.2-6.

Australia telah lama menerapkan pemisahan yang tegas antara fungsi politik dan profesionalisme ASN. Kementerian dan lembaga pelayanan publik diorganisasi secara terpisah. Kementerian dianggap memiliki afiliasi politik karena berada di bawah kendali eksekutif, sementara lembaga pelayanan publik bersifat netral dan tidak memihak. Hal ini berbeda dengan kondisi di Indonesia, di mana pegawai kementerian merupakan bagian dari ASN yang tunduk pada prinsip sistem merit, namun berisiko tinggi terpapar politisasi karena tidak ada pemisahan struktural yang jelas.

Untuk menjawab tantangan itu, dikembangkan konsep *managed devolution*, yaitu model desentralisasi yang tetap dalam pengawasan pusat. Dalam model ini, sebagian kewenangan administratif didelegasikan kepada pemerintah daerah, namun pelaksanaannya tetap terikat pada kebijakan nasional dan diawasi melalui sistem pengawasan berlapis. Australia menjadi contoh dalam penerapan model ini. Salah satu lembaga kuncinya adalah Australian Public Service Commission (APSC) yang bertugas menjaga profesionalisme dan kapabilitas ASN. APSC menjamin nilai dasar pelayanan publik, termasuk prinsip ketidakberpihakan. Meskipun pengawasan terhadap aktivitas politik ASN tidak sepenuhnya terpusat, APSC menerbitkan pedoman, memberikan arahan, dan menyusun praktik terbaik sebagai acuan. Penanganan pelanggaran kode etik diserahkan kepada masing-masing instansi dan departemen pemerintah, namun tetap dilaporkan secara berkala berdasarkan jenis dan jumlah pelanggaran, guna menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam sistem merit. APSC memberikan wewenang kepada setiap tim investigasi internal masing-masing tempat pegawai tersebut bekerja, dan yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi secara administratif adalah pimpinan tertinggi dari tempat ASN tersebut bekerja. Hal ini diatur dalam:

“Public Service Act 1999 (Cth), Section 15

An Agency Head may impose the following sanctions on an APS employee in the Agency who is found (under procedures established under subsection (3) of this section or subsection 41B(3) or 50A(2)) to have breached the Code of Conduct:

- a) termination of employment;***
- b) reduction in classification;***
- c) re-assignment of duties;***
- d) reduction in salary;***
- e) deductions from salary, by way of fine;***
- f) a reprimand.”***

Berbeda dengan ketentuan di Australia, seperti yang dijelaskan sebelumnya, sistem pengelolaan ASN di Indonesia yang telah menganut prinsip desentralisasi justru masih diwarnai oleh tingginya intervensi politik, khususnya di tingkat daerah. Dalam praktiknya, pejabat politik yang berasal dari partai—seperti gubernur, bupati, atau wali kota—memiliki kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Wewenang ini sering disalahgunakan dalam bentuk penempatan, mutasi, atau pemberhentian ASN yang tidak berbasis pada prinsip merit, melainkan atas dasar afiliasi politik atau loyalitas personal. Masalah yang muncul dari pelimpahan kewenangan tersebut adalah tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) antara PPK dan instansi pembina kepegawaian nasional seperti BKN. Hal ini terlihat dalam kasus pelanggaran netralitas ASN, di mana jika PPK tidak menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawaslu yang telah direkomendasikan melalui BKN, maka BKN dapat mengambil tindakan secara langsung berupa pemblokiran akses SIASN dan sanksi administratif lainnya. Keadaan ini memperlihatkan ketidaktegasan struktur pengawasan, sekaligus melemahkan prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas dalam tata kelola ASN.

Oleh karena itu, penerapan model *managed devolution with central oversight* menjadi sangat relevan untuk diadopsi di Indonesia. Model ini memungkinkan pelimpahan kewenangan administratif ke daerah tetap berjalan, namun dalam pengawasan ketat oleh otoritas pusat agar prinsip meritokrasi dan netralitas tetap terjaga. Dalam konteks ini, rekonstruksi yuridis melalui revisi terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, khususnya Pasal 29 ayat (1), perlu dilakukan. Revisi tersebut harus menghapuskan pejabat politik yang dapat merangkap sebagai PPK, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk melakukan pemberhentian, mutasi, dan pemberian sanksi terhadap ASN, terutama dalam kasus pelanggaran prinsip netralitas dan sistem merit.

Penguatan kelembagaan BKN juga menjadi kebutuhan mendesak. Salah satu bentuk penguatan tersebut adalah melalui pembentukan **Dewan Pengawasan Sistem Merit** di bawah Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian ASN, sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2024 tentang BKN. Dewan ini harus diberikan kewenangan untuk:

- 1) Menerima dan memverifikasi laporan pelanggaran dari setiap instansi;
- 2) Melakukan penilaian objektif terhadap pelanggaran merit;
- 3) Menyusun dan menyampaikan rekomendasi sanksi kepada pimpinan instansi tempat ASN tersebut bekerja,

Dalam konteks pemilu atau masa politik, Dewan ini dapat bekerja sama dengan Bawaslu untuk fokus pada pengawasan prinsip netralitas politik ASN. Dengan demikian, mekanisme pengawasan menjadi lebih terpusat namun tetap membuka ruang pelaksanaan di tingkat daerah melalui skema devolusi yang diawasi.

Dalam sistem yang demikian, pejabat yang memiliki hubungan langsung dengan politik praktis tidak lagi diberi kewenangan untuk memberhentikan, memutasi, atau menjatuhkan sanksi terhadap ASN. Hal ini untuk menjamin bahwa proses kepegawaian dijalankan secara independen oleh pejabat yang benar-benar berkomitmen pada sistem merit. Dengan pendekatan ini, kewenangan pelaksanaan berada di tangan birokrat profesional yang independen, sementara pengawasan strategis tetap dijalankan oleh otoritas pusat seperti BKN dan Dewan Pengawasan Sistem Merit. Inilah wujud nyata dari *managed devolution with central oversight*—suatu sistem yang menjaga keseimbangan antara fleksibilitas lokal dan integritas tata kelola nasional.

C. PENUTUP

Sistem merit dalam manajemen ASN di Indonesia menghadapi tantangan serius pasca dihapusnya KASN sebagai pengawas independen. Kewenangan PPK yang tidak disertai pengawasan efektif membuka celah politisasi birokrasi, sementara peran BKN masih belum optimal dalam menjangkau pengawasan substantif secara berkelanjutan. Situasi ini menegaskan urgensi pembentukan desain pengawasan baru yang mampu menjamin birokrasi yang netral, akuntabel, dan profesional.

Konsep *managed devolution with central oversight* yang diterapkan di Australia memberikan model yang relevan dan adaptif bagi konteks Indonesia. Model ini menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan kepada unit daerah tidak berarti pelepasan kontrol, melainkan pengaturan ulang hubungan fungsional antara pelaksana teknis di daerah dan pengawas kebijakan di tingkat pusat.

Dengan skema seperti ini, ASN tetap dapat dikelola oleh instansi masing-masing namun berada dalam pengawasan berjenjang dan berbasis standar nasional. Pelibatan lembaga seperti Australian Public Service Commission (APSC) dalam memberikan pedoman dan pengawasan netralitas menjadi pembelajaran penting bagi Indonesia, khususnya dalam menjaga profesionalisme birokrasi yang otonom dari tekanan politik.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Poerwadarminta, W., J., S. 1985. Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi Ketiga. (Jakarta: Balai Pustaka).
- Pramukti, Angger Sigit, dan Chahyaningsih, Meylani. 2021. *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*. (Yogyakarta: Pustaka Yustisia).

Publikasi

- Aswin, Maysura dan Neha. *The Role of Merit System in Bureaucratic Reform in Indonesia: Challenges and Solutions in the Perspective of State Administration Law: Peran Sistem Merit dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tantangan dan Solusi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Mendapo: Journal of Administrative Law Vol. 6. No. 1 (2025).
- Dairani, Dairani dan Ach. Fadlail. *Konsep Pengaturan Netralitas ASN dalam Pemilu dan Pilkada Serentak Tahun 2024*. LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan. Vol.17. No.2 (2023).
- Khobiburrohma, E. N., Margareta, P. S. dan Hasbullah, M. H. *Penerapan Sistem Merit dalam Birokrasi Indonesia untuk Mewujudkan Good Governance*. Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi. Vol.3. No.2 (2020).
- Maley, M. *Temporary Partisans, Tagged Officers Or Impartial Professionals: Moving Between Ministerial Offices And Departments*. Wiley Public Administration. Vol.95. No.2 (Februari 2017).
- Perdana, G. *Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi (Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization)*. Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan. Vol.10. No.1 (Juni 2019).
- Rakhmawanto, A. *Perspektif Politisasi Birokrasi dan Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Birokrasi Pemerintah*. Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik. Vol.3. No.1 (Oktober 2019).
- SD, T. S., & Susilowati, T. *Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Kebijakan Publik dan Pemilihan Umum*. Perkara: Jurnal ilmu hukum dan Politik. Vol.1. No.4 (2023).
- Setiawan, A. D. M., Salsabila, A., Jannah, L. M., & Ariyanti, F. *Relevansi Peraturan Pemberhentian ASN terhadap Sistem Merit di Indonesia*. Dialogue : Jurnal Ilmu Administrasi Publik. Vol.4. No.1 (2022).
- Sitania, Berthyno, S., Salmon, H. dan Bakarbesy, A., D.. *Kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah*. PAMALI: Pattimura Magister Law Review. Vol.3. No.1 (April 2023).
- Suryanto, A. dan Darto, M. *Penerapan Kebijakan Sistem Merit: Praktik Terbaik di Lembaga Administrasi Negara*. Jurnal Borneo Administrator. Vol.16. No.3 (2020).

Website

Publikasi Badan Kepegawaian Negara. Penanganan Pelanggaran Netralitas Pilkada oleh ASN Melalui [sbt.bkn.go.id](https://www.bkn.go.id/sbt.bkn.go.id). diakses dari <https://www.bkn.go.id/penanganan-pelanggaran-netralitas-pilkada-oleh-asn-melalui-sbt-bkn-go-id/>. diakses pada 14 Juni 2025.

Publikasi Badan Kepegawaian Negara. *Netralitas ASN jelang Pilkada Serentak 2024, BKN awasi peran PPK instansi lewat sistem informasi*. diakses dari <https://www.bkn.go.id/netralitas-asn-jelang-pilkada-serentak-2024-bkn-awasi-peran-ppk-instansi-lewat-sistem-informasi/>. diakses pada 17 Juni 2025.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2021 Tentang Badan Kepegawaian Negara.

Australian Public Service Act 1999 (Cth).