

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi sekarang menjadi fokus bagi pemerintah Indonesia dalam dua dekade terakhir. Beragam inisiasi dan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan tata kelola telah dilaksanakan oleh pemerintah, namun demikian masih terdapat tantangan dalam penerapannya di tingkat pemerintah daerah. Penelitian ini berupaya mempelajari hubungan dari kualitas kebijakan publik dengan proksi indeks kualitas kebijakan dan penerapan sistem merit dengan proksi indeks sistem merit terhadap tingkat indeks reformasi birokrasi dalam level pemerintah daerah (kabupaten/kota) Indonesia.

Beberapa masalah dalam penerapan reformasi birokrasi di Indonesia adalah adanya perkoncoan dalam birokrasi dan kurangnya penggunaan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*) yang berkualitas. Pembuatan kebijakan berbasis bukti merupakan hal yang penting dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang efektif, namun hal ini seakan menjadi barang yang tidak berkembang di Indonesia. Rakhmani & Sakhiyya, (2019) menyebutkan proses perumusan kebijakan di Indonesia sering bergantung pada temuan empiris dengan riset yang tidak disertai dasar teori dan kurangnya rewiu sejawat yang kuat, hubungan yang dangkal antara riset dan kebijakan ini memungkinkan kebijakan yang diundangkan tidak menangani kebutuhan masyarakat secara efektif. Rendahnya kebijakan berbasis bukti yang kuat akan melemahkan efektivitas kebijakan dan menghambat potensi reformasi birokrasi.

Perkoncoan (*spoil system*) dicirikan dengan penunjukan maupun promosi dalam birokrasi berdasarkan kedekatan politik dibandingkan dengan prestasi atau kemampuan seseorang, hal ini akan menjadi penghalang yang kuat dalam penerapan reformasi birokrasi di Indonesia. Adanya

perkoncoan akan menumbuhkan inefisiensi dan korupsi dalam birokrasi, karena jabatan dalam birokrasi diisi oleh individu yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi yang dibutuhkan (Dwiputrianti, Lestari, et al., 2024). Selain itu, pengaruh dari budaya primordialisme, patronase dan nepotisme akan mempengaruhi manajemen sumber daya manusia secara negatif dalam berbagai tingkatan birokrasi, karena itu penerapan sistem merit menjadi penting untuk menghilangkan praktik perkoncoan dalam birokrasi (Kumparan, 2021). Sistem favoritisme seperti perkoncoan akan melemahkan usaha pemerintah dalam menciptakan birokrat yang profesional dan reformasi birokrasi.

Studi tentang reformasi birokrasi merupakan penelitian yang berupaya memahami perubahan dan perbaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Data dari *worldbank* menyebutkan reformasi birokrasi/sector publik telah mendorong adanya perbaikan dalam kebersihan dan tanggung jawab layanan publik dan pemerintah. Misalnya, integrasi sistem manajemen informasi keuangan dan pengadaan elektronik telah membantu meningkatkan transparansi dalam pengelolaan anggaran dan pengadaan barang dan jasa (Gutierrez et al., 2023). Selain itu, pengadopsian prinsip-prinsip manajemen di sektor swasta dalam birokrasi yang dikenal sebagai Manajemen Publik Baru (NPM) yang bertujuan untuk mengoptimalkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan layanan publik telah membantu pemerintah meningkatkan responsivitas dan produktivitas pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015).

Salah satu penelitian yang relevan tentang reformasi sektor publik adalah penelitian dari Afonso et al., (2005) yang membahas efisiensi sektor publik secara internasional, dengan menghitung indikator kinerja di sektor publik dan indikator efisiensi untuk pemerintah secara keseluruhan. Penelitian ini memberikan gambaran tentang sejauh mana sektor publik berkinerja

secara efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi intinya. Selain itu, evaluasi yang dilakukan oleh *worldbank* terhadap reformasi sektor publik menyoroti tentang evolusi dari reformasi dan menemukan bahwa penekanan reformasi ada pada sentralitas tata kelola, pemberantasan korupsi dan pentingnya manajemen keuangan yang baik dan layanan sipil yang efektif dalam mencapai tujuan pembangunan. (World Bank, 2008)

Penelitian mengenai reformasi birokrasi telah memberikan kontribusi yang signifikan dalam peningkatan efisiensi dan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah. Penelitian tinjauan literatur sistematis mengenai reformasi birokrasi di negara berkembang oleh Nugroho et al., (2024) menunjukkan bahwa upaya reformasi birokrasi di negara berkembang sering menghadapi tantangan seperti politisasi birokrasi, birokrat yang tidak kompeten, dan budaya korupsi yang telah mengakar dalam birokrasi, permasalahan ini menciptakan nuansa birokrasi yang tidak berfungsi, terfragmentasi, tidak efisien yang gagal memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat. Strategi dalam menghadapi permasalahan tersebut adalah dengan melibatkan adanya proses seleksi yang terbuka dalam rekrutmen pegawai pemerintahan serta meningkatkan kualitas administrasi yang bertujuan untuk menciptakan struktur tata kelola yang akuntabel dan efektif.

Indonesia juga menjadi fokus penelitian yang relevan dalam reformasi birokrasi terutama setelah desentralisasi dan perubahan dalam paradigma pelayanan publik. Penelitian menunjukkan implementasi reformasi birokrasi seperti yang diterapkan di Sekretariat Jenderal Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan, secara signifikan meningkatkan kinerja organisasi yang berfokus pada landasan reformasi, memperkuat sumber daya manusia, dan menciptakan lingkungan kerja yang kondusif (Aji, 2020). Selain itu, reformasi birokrasi di Kabupaten Tasikmalaya menyoroti tentang pentingnya kepemimpinan dan integritas pegawai dalam menghadapi tantangan organisasi dan mencapai tata kelola yang baik (Hidayat, 2022). Terlebih lagi, upaya yang dilakukan

Kementerian Keuangan dalam melaksanakan reformasi birokrasi yang mencakup manajemen perubahan, manajemen peraturan perundang-undangan, dan peningkatan kualitas layanan publik, menunjukkan potensi peningkatan pendapatan pemerintah, dan penyediaan layanan yang lebih cepat menjadi sebuah tolak ukur bagi institusi lain (DJPb, n.d.).

Meskipun terdapat berbagai kemajuan dalam perbaikan dalam penelitian mengenai reformasi birokrasi, masih terdapat beberapa kesenjangan dalam penelitian tersebut. Salah satu kesenjangan adalah kurangnya penelitian empiris yang mengevaluasi mengenai dampak aktual dari reformasi birokrasi terhadap kinerja birokrasi dan pelayanan publik, hal ini dikarenakan kurangnya pengukuran yang kuat dan kontekstual dalam kerangka pengukuran yang ada. Kerangka evaluasi yang ada belum mampu untuk menangkap dampak reformasi terhadap kualitas tata kelola dan pelayanan publik (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015; Mahmoud & Othman, 2021).

Dalam konteks reformasi birokrasi di Indonesia, kesenjangan yang terjadi adalah tidak konsistennya kemajuan reformasi birokrasi antar tingkat pemerintahan. Tingkat pemerintahan daerah sering tertinggal dalam reformasi birokrasi karena kurangnya pemahaman dan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki (Iswanto & Putra, 2023). Selain itu, proses penyederhanaan birokrasi yang dimaksudkan untuk merampingkan struktur birokrasi belum dimanfaatkan secara efektif sehingga menyebabkan inefisiensi dan resistensi terhadap perubahan (Maulana et al., 2022).

Kualitas kebijakan mengacu pada efektivitas, efisiensi, dan tanggapan publik terhadap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah. Kebijakan berkualitas tinggi sangat penting untuk mencapai tata kelola yang baik, meningkatkan kepercayaan publik, dan memastikan pembangunan berkelanjutan. Penelitian mengenai kualitas kebijakan telah mengalami kemajuan yang signifikan, namun masih terdapat tantangan dalam menjembatani kesenjangan antara penelitian dan

pembuatan kebijakan. Salah satu kontribusi utamanya adalah pengakuan bahwa tidak ada standar tunggal untuk kualitas penelitian. Sebaliknya, kualitas bersifat multi-dimensi, mencakup ketelitian metodologi, relevansi, ketepatan waktu, inklusivitas, dan responsif terhadap gender. Lembaga *think-tank* dan lembaga penelitian kebijakan telah menyesuaikan proses penjaminan mutu mereka dengan konteks yang spesifik, dengan menekankan pentingnya beragam perspektif, termasuk pengetahuan lokal, untuk memastikan perumusan kebijakan yang komprehensif (Think tank Initiative, n.d.). Namun, integrasi penelitian berkualitas tinggi ke dalam pembuatan kebijakan masih terhambat oleh politisasi penelitian, kompleksitas proses pembuatan kebijakan, dan kurangnya komunikasi yang jelas antara peneliti dan pembuat kebijakan (Uzochukwu et al., 2016).

Meskipun terdapat kemajuan-kemajuan ini, masih terdapat kesenjangan yang signifikan. Salah satu permasalahan utamanya adalah kurangnya bukti empiris mengenai perilaku aktual para pengambil kebijakan, sehingga membatasi kemampuan untuk membuat rekomendasi yang kuat mengenai proses, dampak, atau efektivitas penelitian dalam bidang kebijakan. Selain itu, sering kali terjadi kesenjangan antara peneliti dan pembuat kebijakan, yang diperburuk oleh perbedaan prioritas dan insentif. Para peneliti biasanya didorong oleh tujuan-tujuan akademis seperti publikasi di jurnal-jurnal yang ditinjau oleh rekan sejawat, sementara para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan politik dan kebutuhan-kebutuhan praktis yang mendesak (Conrad & Serlin, 2011). Ketidakselarasan ini menyebabkan terbatasnya penyerapan temuan penelitian dalam pengambilan kebijakan, khususnya di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah yang kondisi interaksi antara peneliti dan pembuat kebijakan sangat minim (Uzochukwu et al., 2016).

Dalam konteks Indonesia, upaya untuk meningkatkan kualitas kebijakan terus dilakukan, dengan berbagai inisiatif dan instrumen seperti Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) yang sedang

dikembangkan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan kebutuhan akan kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policies*). IKK merupakan alat yang dikembangkan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) untuk mengukur kualitas kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sejak didirikan pada tahun 2016, IKK telah menjadi indikator utama dalam Gerakan Indonesia Melayani, bagian dari Program Revolusi Mental. IKK menilai berbagai dimensi kualitas kebijakan, termasuk perencanaan, implementasi, dan evaluasi (KSI Indonesia, 2018). Selain itu, penekanan terhadap pembuatan kebijakan berbasis bukti semakin meningkat di Indonesia. Integrasi penelitian dan data ke dalam perumusan kebijakan dipandang penting untuk menciptakan kebijakan yang efektif dan berdampak. Namun, hubungan antara penelitian dan pengambilan kebijakan sering kali terhambat oleh kualitas dan relevansi penelitian yang tersedia. Upaya-upaya sedang dilakukan untuk memperbaiki hal ini melalui kolaborasi yang lebih baik antara peneliti dan pembuat kebijakan (Kasanah, 2017).

Penerapan sistem merit telah menunjukkan bahwa penerapan sistem merit memperkuat kinerja pemerintahan dan mereduksi potensi korupsi. Penelitian terdahulu telah menjelaskan dampak positif dari penerapan sistem merit dengan peningkatan efisiensi dalam pemerintahan, berkurangnya praktik korupsi dan meningkatnya kepuasan penyediaan layanan publik. Penerapan sistem merit dalam prosedur seleksi dan promosi pegawai pemerintah, tidak hanya memperkuat kinerja namun juga memperkuat kepercayaan publik (UNDP, 2015). Penerapan sistem merit terbukti menjadi katalis yang kuat dalam menumbuhkan budaya profesionalisme dan akuntabilitas dalam pemerintahan (Suzuki & Hur, 2022).

Implementasi sistem merit dalam manajemen sumber daya aparatur sipil negara, menghadapi beberapa tantangan, terutama untuk negara berkembang. Tantangan dalam implementasi sistem merit biasanya terjadi karena terdapat kesenjangan dalam aturan formal,

prosedur dan implementasi di lapangan (UNDP, 2015). Selain itu, Intervensi politik dan sistem patronase juga dapat melemahkan penerapan sistem merit, sehingga sebelum menerapkan sistem merit, organisasi perlu mempertimbangkan faktor-faktor konstektual seperti budaya, sejarah dan struktur politik (Oliveira et al., 2024).

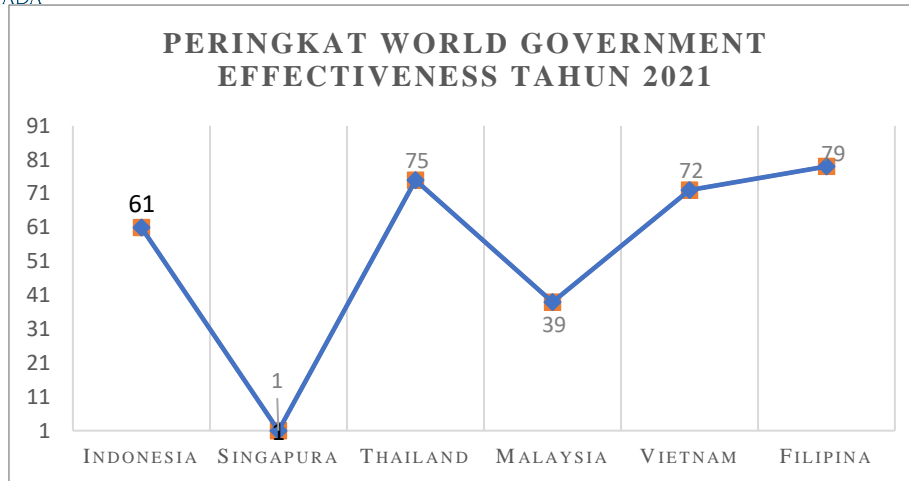
Dalam konteks Indonesia, Sistem merit dapat diartikan sebagai panduan kebijakan dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi (Dwiputrianti et al., 2019). Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa orang-rang yang berada dalam birokrasi adalah pegawai yang kompeten dan profesional. Penelitian tentang sistem merit di Indonesia mengungkapkan bahwa penerapan sistem merit telah membawa perubahan positif dalam manajemen ASN seperti meningkatnya profesionalisme, objektivitas dalam rekrutmen dan promosi, serta perbaikan dalam kinerja ASN (Gustiana, 2018). Selain itu, penelitian dalam sistem merit telah berkontribusi dalam pengembangan metode penilaian dan evaluasi penerapan sistem merit. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah mengembangkan Aplikasi Sistem Informasi Penilaian Mandiri Penerapan Sistem Merit (SIPINTER) yang memungkinkan instansi pemerintah untuk melakukan penilaian mandiri terhadap penerapan sistem merit (KASN, 2019), sehingga membantu instansi dalam melakukan pemantauan dan evaluasi yang sistematis, terukur dan mendorong perbaikan yang berkelanjutan dalam penerapan sistem merit.

Perkembangan penelitian penerapan sistem merit walaupun telah memberikan kontribusi yang signifikan, masih terdapat kesenjangan dalam penelitian yang perlu diperhatikan. Salah satu kesenjangan yang teridentifikasi adalah kurangnya penelitian komparatif yang membandingkan penerapan sistem merit di berbagai daerah atau instansi dengan karakteristik yang berbeda. Selain

itu, diperlukan studi yang menganalisis penerapan sistem merit terhadap kinerja organisasi dan kualitas pelayanan publik.

Selain kesenjangan dalam penelitian reformasi birokrasi, kualitas kebijakan dan penerapan sistem merit, terdapat permasalahan di lapangan mengenai kualitas kebijakan dan penerapan sistem merit. Hal ini menyebabkan tidak puasnya masyarakat akan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, dan tentunya hal ini dapat menurunkan tingkat kualitas kehidupan dalam masyarakat.

Kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan pemerintah sering kali tergantung pada kualitas pemerintah. Pemerintah yang memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan efektif memberikan kepuasan tersendiri bagi masyarakat yang dilayani, namun hal ini sulit untuk dilaksanakan karena adanya permasalahan dalam birokrasi seperti budaya birokrasi yang kaku, tidak transparan dan korup serta lambatnya pelayanan (Yoesoef Maolani et al., 2022). Skor efektivitas pemerintah Indonesia Tahun 2021 menempati peringkat 61 dari 214 negara, walaupun peringkat Indonesia naik dari sebelumnya di peringkat ke 73, Indonesia masih berada di bawah negara ASEAN lainnya seperti Singapura, dan Malaysia (The World Bank, 2023), hal ini disebabkan orientasi dalam kerja bukan untuk melayani, serta masih terjadinya *spoil system* karena pengaruh politik yang masih kuat (Media Indonesia, 2021).



Gambar 1. 1 *Peringkat World Government Effectiveness Tahun 2021 (The World Bank)*

Kebijakan yang dibuat pemerintah juga memiliki pengaruh pada kualitas kehidupan masyarakat. Kebijakan yang dibuat seharusnya berkualitas serta mendukung dan melindungi masyarakat, tetapi kebijakan yang dibuat terkadang menghasilkan keluaran yang berbeda atau berkontradiksi dengan kenyataan yang ada. Era pandemi covid-19 dalam mengendalikan penyebaran virus, pemerintah membuat penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk memperlambat laju penularan virus, namun aturan birokrasi dalam penetapan PSBB yang sangat birokratis justru membuat penetapan PSBB ini menjadi lamban, selain itu juga pemerintah bersifat kontradiktif dalam penanganan covid-19 dengan masih meluncurkan insentif untuk pariwisata di awal masa pandemi covid-19 (Tempo, 2021). Tidak konsistennya kebijakan ini menciptakan masyarakat yang bingung dan hilangnya rasa percaya terhadap pemerintah (Fuadi, 2020).

Kualitas dari kehidupan masyarakat dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks ini mengukur kualitas hidup manusia yang meliputi aspek pendidikan, kesehatan, pendapatan dan tingkatan pembangunan suatu wilayah. Data dari BPS menunjukkan antara periode tahun 2017 sampai dengan tahun 2021 rata-rata peningkatan hanya sebesar 0,76 poin, dan

masih terdapat 22 kabupaten/kota dengan status IPM rendah yang mayoritas berada di wilayah bagian timur (BPS, 2021). Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah mengamatkan kewenangan penyelenggaraan pendidikan, kesehatan serta perencanaan dan pengendalian pembangunan oleh pemerintah daerah di wilayahnya, Penelitian Tjodi et al., (2019) dan Muhtarulloh (2021) menemukan bahwa belanja pemerintah di bidang pendidikan, dan belanja modal memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan IPM. Belum meratanya IPM di seluruh wilayah di Indonesia mencerminkan belum berhasilnya penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah secara menyeluruh dan perlunya evaluasi kembali atas kinerja pemerintah daerah (Hasibuan, 2020).

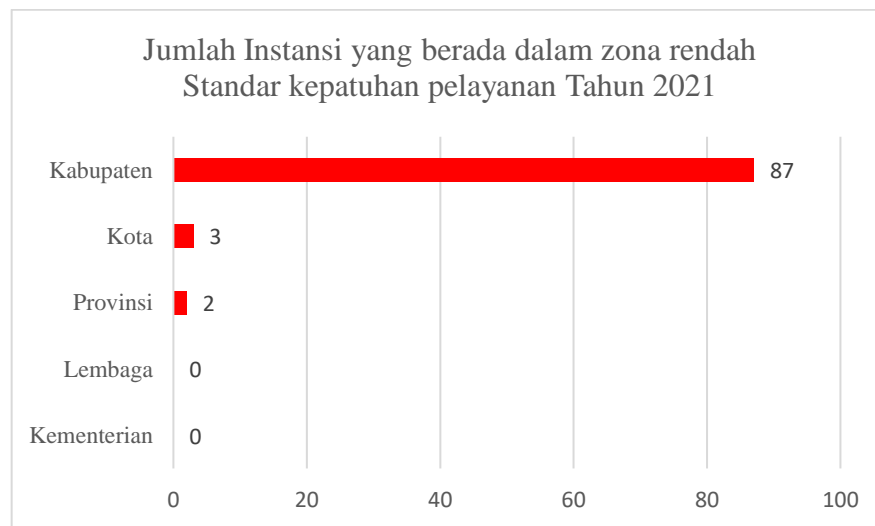


Gambar 1. 2 Indeks Pembangunan Manusia Indonesia (Badan Pusat Statistik)

Keluaran dari tugas pemerintah daerah adalah melakukan pelayanan publik pada masyarakat. Namun, pelayanan publik dipandang penuh dengan praktik yang berbelit, birokrat yang tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, serta maraknya praktik penyuapan hingga korupsi. Hasil survei Ombudsman Republik Indonesia di tahun 2021 menyebutkan terdapat penurunan standar kepatuhan pelayanan publik oleh pemerintah daerah yang dibuktikan dari

data kepatuhan 416 kabupaten yang dievaluasi oleh Ombudsman RI terdapat 226 kabupaten dalam kategori kepatuhan sedang dan 87 dalam kategori kepatuhan rendah (Kompas, 2021).

Rendahnya kepatuhan dalam standar pelayanan publik mengimplementasikan adanya praktik mal administrasi, misalnya adanya prosedur yang tidak jelas, tidak pastinya waktu penyelesaian layanan, pungutan liar. Hal tersebut dapat berdampak pada rendahnya persepsi publik pada tingkat profesionalitas aparatur dan pemerintah.



Gambar 1. 3 Hasil Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik, diolah peneliti

Hak masyarakat adalah untuk mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya. Untuk mendapatkan pelayanan yang baik, maka diperlukan pegawai yang cakap di bidangnya. ASN sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat, seharusnya diisi dengan pegawai yang kompeten, namun pada kenyataannya masih terdapat praktik jual beli jabatan sehingga dalam proses promosi maupun mutasi ASN tidak diisi dengan pegawai yang berkompetensi (Kompas, 2021). Selain itu, masih terdapat kepala daerah yang menganggap birokrasi sebagai alat untuk menambah kekayaannya, hal ini dibuktikan dengan maraknya korupsi di pemerintah daerah, data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mengungkapkan sepanjang 1 Januari

sampai dengan 1 Oktober 2021 terdapat 71 kasus tindak pidana korupsi, dengan mayoritas dilakukan di pemerintah daerah kabupaten/kota (KPK, 2022).

Menghadapi tantangan dalam pengelolaan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah melakukan reformasi di dalam birokrasi dengan menerapkan prinsip *clean government* dan *good governance* yang diharapkan dapat memberikan pelayanan yang terbaik pada masyarakat. Reformasi birokrasi merupakan upaya penting dalam peningkatan layanan kepada publik dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Secara formal, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025, *grand design* ini menjadi rancangan induk mengenai arah kebijakan reformasi birokrasi yang kemudian dioperasionalisasikan dengan *roadmap* reformasi birokrasi yang disusun setiap 5 tahun sekali. Langkah-langkah strategis dan prioritas berupa *roadmap* reformasi birokrasi disusun untuk mengarahkan birokrasi ke arah yang lebih baik dan responsif untuk melayani kebutuhan masyarakat (Menpan, 2023).

Roadmap reformasi birokrasi telah melalui 3 kali penyusunan. Tahap pertama *roadmap* reformasi birokrasi Tahun 2010-2014, menargetkan peningkatan kinerja dan akuntabilitas di instansi pemerintahan. Tahap kedua reformasi birokrasi Tahun 2015-2024, menargetkan terjadinya peningkatan pada indeks pelayanan publik dan indeks persepsi anti korupsi. Tahap ketiga *roadmap* birokrasi Tahun 2020-2024, yang menjadi tahap terakhir dari *grand design* reformasi birokrasi, menargetkan terwujudnya birokrasi kelas dunia yang menjadi karakter dari Pemerintah Indonesia (Kumparan, n.d.). Namun, capaian kinerja reformasi birokrasi belum sesuai dengan target yang diharapkan, terutama capaian di pemerintah daerah. jumlah pemerintah kabupaten/kota yang menerapkan reformasi birokrasi di Tahun 2019 hanya 302

kabupaten/kota dari 514 kabupaten/kota, Persentase pemerintah daerah kabupaten/kota yang mendapatkan nilai predikat reformasi birokrasi minimal baik (B) di Tahun 2019 hanya 23,54%, persentase capaian akuntabilitas kinerja pemerintah kabupaten/kota di Tahun 2019 baru mencapai 33,86% yang berpredikat baik dari target 50%. Selain itu, nilai indeks profesionalitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di pemerintah daerah hanya sebesar 77,70 dari target 86 (Kompas, 2021).

Memasuki tahap ke 3 *roadmap* reformasi birokrasi, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang *Roadmap* Birokrasi Tahun 2020-2024. Pada Tahap ini, reformasi birokrasi diharapkan menghasilkan karakter birokrasi yang berkelas dunia yang dicirikan dengan beberapa hal, yaitu pelayanan publik yang semakin berkualitas dan pelaksana reformasi birokrasi yang efektif dan efisien. Lebih jauh lagi, pada tahap ketiga ini terdapat pedoman evaluasi reformasi yang baru dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi. Pedoman baru ini menggunakan kriteria dengan tingkat kesulitan yang lebih tinggi dibandingkan dengan kriteria pada pedoman sebelumnya dengan penekanan pada aspek *reform* dan munculnya penilaian hasil antara. Beberapa aspek yang diukur dalam hasil antara adalah mengukur keberhasilan pada kualitas kebijakan dan sistem merit.

Salah satu agenda dalam reformasi birokrasi adalah peningkatan kualitas kebijakan dan keberhasilan penerapan sistem merit. Kebijakan yang berkualitas memerankan peran penting dalam menentukan efektivitas dan efisiensi dari reformasi birokrasi (Septiandika & Septiana, 2021). Kebijakan yang dirancang dengan baik dengan tujuan yang jelas, proses yang transparan, dan strategi implementasi yang terukur dapat secara signifikan berkontribusi pada

keberhasilan upaya reformasi sektor publik. Selain itu, sistem merit yang kuat yang menjamin rekrutmen, promosi, dan retensi individu yang berkualitas tinggi dan kompeten di sektor publik sangat penting untuk keberhasilan upaya reformasi. Oleh karena itu, Kualitas kebijakan dan sistem merit yang diterapkan di sektor publik berdampak langsung pada keberhasilan upaya reformasi birokrasi di Indonesia.

Penelitian terdahulu menyoroti dampak kualitas kebijakan terhadap reformasi birokrasi. Penelitian (Dwiputrianti, 2020; Mubarak, 2020; Smets & Knack, 2015) mengungkapkan bahwa kebijakan yang disusun dengan baik berperan penting dalam mendorong perubahan positif dan perbaikan di sektor publik. Kebijakan-kebijakan ini tidak hanya meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektivitas layanan namun juga meningkatkan efektivitas organisasi sektor publik secara keseluruhan. Selain itu, penelitian Saint-Martin (2001) menyatakan adopsi dari praktik kebijakan yang baik di sektor privat dapat mendorong reformasi birokrasi dalam pemerintahan. Implementasi kualitas kebijakan di Indonesia diukur oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan instrumen indeks kualitas kebijakan (IKK) yang bertujuan untuk menilai kualitas kebijakan pemerintah (Izza, 2022). Oleh karena itu, menjadi jelas bahwa kualitas kebijakan memainkan peran penting dalam keberhasilan reformasi birokrasi.

Pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen sumber daya ASN telah disorot sebagai faktor penting dalam keberhasilan reformasi birokrasi di Indonesia. Implementasi penerapan sistem merit di Indonesia diawasi oleh Komite Aparatur Sipil Negara, yang memastikan keoptimalan sistem merit (Indiahono, 2022). Penelitian (Bozeman, 1979; Dwiputrianti, 2020; Sampe et al., 2022; Suharsa et al., 2022) menunjukkan penerapan sistem merit mempengaruhi akselerasi peningkatan reformasi birokrasi. Penerapan sistem merit juga

dapat meningkatkan kualitas pelayanan, hal ini terlihat dari perubahan pola pikir pegawai dari mental kolonial menjadi mental melayani masyarakat (Sofianto, 2019). Selain itu penelitian Ali (2020) di Pakistan menunjukkan bahwa sistem merit mengurangi dampak campur tangan partai politik terhadap birokrasi. Selain itu, peningkatan kualitas dan keterampilan angkatan kerja publik sangat penting untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan dan pemberian layanan. Faktor-faktor seperti pelatihan, manajemen kinerja, dan pengembangan karir telah diidentifikasi sebagai pendorong utama untuk mengembangkan pelayanan sipil yang bersifat merit (Pratama et al., 2015). Akan tetapi, penerapan sistem merit di Indonesia masih memerlukan peningkatan, karena masih adanya praktik-praktik *spoil system* dalam pemerintahan (Dwiputrianti, 2018; Saputra, 2023; Suharsa et al., 2022)

Temuan riset terdahulu memicu ketertarikan peneliti guna mengeksplorasi mengenai pengaruh kualitas kebijakan publik serta sistem merit terhadap reformasi birokrasi di pemerintah daerah. Selain itu, riset mengenai pengaruh kualitas kebijakan dan sistem merit belum banyak dilakukan, terutama dengan objek penelitian yang melibatkan seluruh pemerintah daerah kabupaten dan kota.

1.2. Perumusan Masalah

Sesuai dengan gambar 1.3 pemerintah daerah memiliki jumlah ketidakpatuhan yang lebih besar dibandingkan dengan instansi lainnya, selain itu, persentase jumlah pemerintah daerah yang memiliki predikat reformasi birokrasi B masih sangat rendah dibandingkan dengan instansi lainnya. Berlatar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalahnya ialah “pengaruh tingkat kualitas kebijakan dan tingkat sistem merit pada pemerintah daerah terhadap indeks kinerja reformasi birokrasi di pemerintah daerah Indonesia”.

Permasalahan penelitian ini dengan rinci bisa disimpulkan dalam tiga pertanyaan penelitian (*research question*) sebagaimana yang tersebut di bawah ini:

1. Bagaimana pengaruh tingkat kualitas kebijakan terhadap indeks reformasi birokrasi di pemerintah daerah pada tahun 2021?
2. Bagaimana pengaruh tingkat sistem merit terhadap indeks reformasi birokrasi di pemerintah daerah pada tahun 2021?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang serta rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini guna mendapatkan bukti empiris adanya pengaruh tingkat kualitas kebijakan dan tingkat sistem merit terhadap indeks reformasi birokrasi di pemerintah daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ditujukan untuk menyumbang manfaat pada pihak yang mempunyai kepentingan. Secara terinci, manfaat penelitian ini adalah bagaimana yang tersebut di bawah ini:

1. Kepada pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan bisa mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan kebijakan yang berkualitas sehingga bisa memajukan layanan publik sehingga terciptanya layanan prima kepada masyarakat.
2. Kepada anggota akademi, penelitian ini ditujukan agar menjadi bakal acuan serta memberikan kontribusi guna riset berikutnya, khususnya dalam pengukuran variabel yang terkait dengan kualitas kebijakan, sistem merit dan reformasi birokrasi.

1.5. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Penelitian ini memakai pendekatan kuantitatif dengan bermaksud membuktikan secara empiris pengaruh variabel-variabel bebas terhadap variabel terikat. Unit analisis penelitian ini

adalah pemerintah daerah kabupaten dan kota, dikarenakan sesuai dengan rumusan masalah sebelumnya, tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap standar pelayanan publik masih rendah, serta masih rendahnya penerapan reformasi birokrasi di pemerintah daerah dan rendahnya pemerintah daerah yang memiliki predikat reformasi birokrasi dengan nilai baik. Jangka waktu penelitian adalah tahun 2021, dikarenakan terkait kesediaan data variabel indeks kualitas kebijakan. Penilaian kualitas kebijakan mulai dilaksanakan untuk menjadi salah satu indikator reformasi birokrasi oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada Tahun 2021. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data yaitu metode analisis regresi.

1.6. Sistematika Penelitian

Penelitian ini disusun secara sistematis, meliputi:

BAB 1 PENDAHULUAN

Membahas tentang latar belakang, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penelitian

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Membahas tentang landasan teori yang dimanfaatkan guna menganalisis masalah yang diusung dalam riset. Landasan teori meliputi telaah literatur atas teori terkait guna memecahkan permasalahan penelitian, tinjauan penelitian-penelitian sebelumnya, serta pengembangan hipotesis.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Membahas berkenaan pemilihan sampel penelitian, data yang digunakan, sumber pengumpulan bukti, definisi operasional variabel serta metode analisis bukti guna mengetes hipotesis yang telah dielaborasi pada awalnya.

BAB 4 ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN