

Studi Komparatif Manajemen Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dan Jepang: Pendekatan Kelembagaan, Meritokrasi, dan Remunerasi

*Adam Jamal¹⁾, Neny Ayu Nourmanita²⁾

¹⁻²⁾Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia;

adamjamal@unesa.ac.id, nenynourmanita@unesa.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menganalisis perbandingan sistem manajemen pegawai negeri sipil antara Indonesia dan Jepang dengan fokus pada tiga dimensi: kelembagaan pengelola kepegawaian, rekrutmen berbasis merit, dan struktur remunerasi. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif-komparatif berbasis analisis dokumen regulasi, laporan resmi, dan literatur akademik mengenai manajemen aparatur di kedua negara. Data dianalisis melalui reduksi dokumen, pengelompokan tematik, perbandingan antarnegara, dan interpretasi berdasarkan teori kelembagaan serta reformasi administrasi publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Jepang memiliki sistem kepegawaian yang lebih terkonsolidasi melalui National Personnel Authority yang berperan sebagai lembaga netral dan independen dalam menjaga keadilan administrasi personel, rekrutmen kompetitif, dan penyesuaian kondisi kerja pegawai negeri. Sebaliknya, Indonesia telah memperkuat basis hukum reformasi ASN melalui UU No. 20 Tahun 2023, tetapi masih menghadapi tantangan dalam konsistensi implementasi sistem merit, penguatan otoritas kelembagaan, dan pengaitan remunerasi dengan beban jabatan serta kinerja individual. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi dimensi kelembagaan, meritokrasi, dan remunerasi dalam satu kerangka komparatif untuk menjelaskan hubungan antara desain kelembagaan dan profesionalisme birokrasi. Studi ini merekomendasikan penguatan otoritas teknokratis lembaga kepegawaian, penyempurnaan seleksi berbasis kompetensi, dan pengembangan remunerasi berbasis survei pasar serta evaluasi kinerja yang objektif.

Kata Kunci: Manajemen Kepegawaian; Reformasi Birokrasi; Remunerasi; Sistem Merit; Studi Komparatif.

Abstract

This study compares civil service management systems in Indonesia and Japan by focusing on three dimensions: personnel management institutions, merit-based recruitment, and remuneration structures. It applies a qualitative comparative design based on document analysis of regulations, official reports, and academic literature on public personnel management in both countries. The data were analyzed through document reduction, thematic classification, cross-country comparison, and interpretation using institutional theory and public administration reform perspectives. The findings indicate that Japan has a more consolidated civil service system through the National Personnel Authority, which functions as a neutral and independent institution in safeguarding fairness in personnel administration, competitive recruitment, and appropriate working conditions for national public employees. Indonesia has strengthened the legal basis of civil service reform through Law No. 20 of 2023, yet it still faces challenges in consistently implementing the merit system, strengthening institutional authority, and linking remuneration to job complexity and individual performance. The novelty of this study lies in integrating institutional design, meritocracy, and remuneration into a single comparative framework to explain the relationship between civil service governance and bureaucratic professionalism. The study recommends strengthening the technocratic authority of personnel institutions, improving competency-based recruitment, and developing remuneration systems based on labor market surveys and objective performance evaluation.

Keywords: *Civil Service Management; Bureaucratic Reform; Remuneration; Merit System; Comparative Study.*

PENDAHULUAN

Pengelolaan sumber daya manusia aparatur sipil negara merupakan fondasi penting bagi birokrasi yang profesional, responsif, dan berorientasi pada pelayanan publik. Karena itu, reformasi manajemen aparatur perlu mencakup penataan kelembagaan, penerapan sistem merit, pengembangan kompetensi, pengukuran kinerja, dan desain remunerasi yang adil (Ilyasa et al., 2021).

Dalam artikel ini, istilah PNS merujuk pada Pegawai Negeri Sipil sebagai objek perbandingan utama, sedangkan Aparatur Sipil Negara (ASN) digunakan ketika pembahasan mengacu pada kerangka hukum dan kebijakan kepegawaian Indonesia berdasarkan UU No. 20 Tahun 2023.

Indonesia telah melakukan berbagai reformasi kepegawaian melalui penguatan regulasi, digitalisasi seleksi, pengembangan manajemen talenta, dan pembaruan kerangka hukum ASN. UU No. 20 Tahun 2023 menegaskan arah baru tata kelola ASN yang menekankan profesionalitas, sistem merit, penguatan manajemen kinerja, dan transformasi layanan kepegawaian (Republik Indonesia, 2023). Namun, implementasi reformasi tersebut masih menghadapi tantangan, terutama pada konsistensi penerapan sistem merit, objektivitas penempatan dan promosi, integrasi data kepegawaian, serta hubungan antara beban kerja, kinerja, dan struktur kompensasi (Haniandaresta et al., 2023).

Jepang menjadi pembanding yang relevan karena sistem kepegawaiannya menempatkan National Personnel Authority sebagai lembaga netral yang memiliki peran penting dalam menjaga keadilan administrasi personel, menyelenggarakan rekrutmen, serta memastikan kondisi kerja pegawai negeri sesuai perkembangan sosial dan ekonomi (National Personnel Authority, 2025b). National Public Service Act juga memberikan dasar kewenangan bagi National Personnel Authority dalam urusan rekomendasi perbaikan administrasi personel, remunerasi, kondisi kerja dan ujian

rekrutmen pegawai nasional (Government of Japan, 2025). Dengan demikian, pengalaman yang dimiliki Jepang dapat dibaca sebagai sumber pembelajaran institusional, bukan sebagai model yang harus ditiru secara mekanis.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas perbandingan sistem kepegawaian Indonesia dan Jepang. Alviani et al. (2023), Haniandaresta et al. (2023), serta Daulay & Dompak (2024) memberikan gambaran mengenai perbedaan sistem kepegawaian kedua negara. Penelitian lain menyoroti meritokrasi dalam penempatan PNS di Indonesia Mahyudin et al. (2025), manajemen talenta ASN oleh Sudrajat et al. (2024), dan sedangkan Seno (2020) membahas reformasi Jepang. Meskipun relevan, sebagian studi tersebut masih cenderung membahas aspek kepegawaian secara parsial, misalnya rekrutmen, karier, atau struktur regulasi. Belum banyak penelitian yang secara eksplisit mengintegrasikan dimensi kelembagaan, sistem merit, dan remunerasi dalam satu kerangka komparatif untuk menjelaskan bagaimana ketiganya saling memengaruhi dalam membentuk profesionalisme birokrasi.

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis perbandingan manajemen pegawai negeri Indonesia dan Jepang melalui tiga dimensi utama, yaitu kelembagaan pengelola kepegawaian, rekrutmen berbasis merit, dan struktur remunerasi. Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan kerangka integratif yang menempatkan ketiga dimensi tersebut sebagai salah satu ekosistem manajemen aparatur. Dengan kerangka ini, studi tidak hanya mendeskripsikan perbedaan administratif antarkedua negara, tetapi juga menjelaskan implikasi kelembagaan dari perbedaan tersebut bagi reformasi ASN di Indonesia.

Secara teoretis, artikel ini berkontribusi pada kajian administrasi publik komparatif dengan menunjukkan bahwa profesionalisme birokrasi tidak hanya ditentukan oleh prosedur seleksi atau

besaran gaji, tetapi oleh hubungan antara otonomi kelembagaan, konsistensi meritokrasi, dan desain insentif. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi penguatan sistem manajemen ASN di Indonesia, terutama dalam penyusunan kebijakan kelembagaan, perbaikan seleksi berbasis kompetensi, dan perumusan remunerasi yang lebih responsif terhadap tanggung jawab jabatan serta capaian kinerja.

TINJAUAN PUSTAKA

Reformasi Manajemen Publik dan Kelembagaan Kepegawaian

Reformasi manajemen publik merupakan proses perubahan yang dipengaruhi oleh konteks politik, sosial, budaya, dan kelembagaan masing-masing negara. Haryono (2021) menegaskan bahwa reformasi administrasi tidak dapat dilepaskan dari karakteristik sistem politik, konfigurasi elite, dan struktur administrasi yang melingkupinya. Perspektif ini penting karena perbandingan Indonesia dan Jepang tidak bertujuan membangun asumsi bahwa satu negara lebih unggul secara mutlak, melainkan untuk memahami bagaimana desain kelembagaan memengaruhi kualitas manajemen aparatur.

Dalam kajian kelembagaan, organisasi publik yang memiliki mandat jelas, kapasitas teknokratis, dan ruang otonomi yang memadai cenderung lebih mampu menjaga konsistensi kebijakan dari tekanan politik jangka pendek. Pada konteks kepegawaian, kelembagaan yang kuat dapat memperkuat objektivitas rekrutmen, promosi, evaluasi kinerja, dan pengembangan karier. Sebaliknya, kelembagaan yang terfragmentasi atau terlalu rentan terhadap intervensi politik dapat membuat sistem merit hanya menjadi prosedur formal tanpa pengaruh substantif terhadap profesionalisme aparatur.

Perbandingan antara National Personnel Authority di Jepang dan Badan Kepegawaian Negara di Indonesia perlu diposisikan dalam kerangka tersebut. Jepang menunjukkan pentingnya lembaga kepegawaian yang berfungsi sebagai

penjaga netralitas dan keadilan administrasi personel (National Personnel Authority, 2025b). Indonesia, pada sisi lain, telah memperbarui kerangka hukum ASN melalui UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, tetapi masih perlu memastikan bahwa desain kelembagaan mampu menerjemahkan prinsip merit ke dalam praktik pengadaan, promosi, mobilitas talenta, dan evaluasi kinerja secara konsisten.

Sistem Merit, Pengembangan Karier, dan Profesionalisme ASN

Sistem merit menempatkan kompetensi, kualifikasi, kinerja, dan integritas sebagai dasar pengambilan keputusan kepegawaian. Ponto et al. (2025) menunjukkan bahwa pengembangan karier ASN membutuhkan sistem yang adil, transparan, dan berbasis kompetensi agar pegawai dapat berkembang sesuai kapasitas dan kontribusinya. Temuan ini sejalan dengan Mahyudin et al. (2025), yang menegaskan bahwa meritokrasi dalam penempatan PNS di Indonesia masih menghadapi tantangan struktural dan implementatif.

Literatur tersebut memperlihatkan bahwa masalah sistem merit tidak berhenti pada tahap rekrutmen. Sistem merit juga harus bekerja dalam promosi, mutasi, pengembangan kompetensi, evaluasi kinerja, dan manajemen talenta. Ketika promosi masih dipengaruhi kedekatan personal, senioritas administratif, atau kepentingan politik, birokrasi kehilangan insentif untuk mendorong prestasi. Sebaliknya, ketika keputusan kepegawaian dikaitkan dengan kompetensi dan hasil kerja, organisasi publik memiliki peluang lebih besar untuk membangun budaya profesional.

Dalam konteks komparatif, sistem Jepang memberikan pelajaran bahwa rekrutmen kompetitif perlu ditopang oleh kelembagaan yang kuat dan mekanisme evaluasi yang konsisten. Namun, pembelajaran dari Jepang tidak dapat dilepaskan dari perbedaan konteks politik dan budaya birokrasi. Oleh karena itu, adaptasi bagi Indonesia harus diarahkan pada penguatan instrumen seleksi, objektivitas penilaian, dan konsistensi

implementasi, bukan sekadar meniru struktur administratif negara pembanding.

Remunerasi, Kinerja, dan Motivasi Aparatur

Manajemen kinerja dan remunerasi merupakan dua aspek yang saling terkait dalam reformasi kepegawaian. Pratama (2021) menekankan bahwa pengukuran kinerja sektor publik lebih kompleks daripada sektor privat karena sektor publik harus menyeimbangkan efisiensi, keadilan, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Karena itu, remunerasi aparatur tidak cukup dikaitkan dengan masa kerja atau pangkat, tetapi juga perlu mempertimbangkan kompleksitas jabatan, tanggung jawab, kontribusi, dan kualitas pelayanan.

Anggraeni et al. (2021) menunjukkan bahwa manajemen kinerja berpengaruh terhadap produktivitas pegawai melalui penetapan target, penilaian, dan evaluasi. Temuan ini memperkuat argumen bahwa remunerasi berbasis kinerja hanya akan efektif jika didukung oleh indikator yang jelas, data yang akurat, dan proses evaluasi yang kredibel. Tanpa pengukuran kinerja yang objektif, tunjangan kinerja berisiko menjadi tambahan penghasilan administratif, bukan instrumen peningkatan produktivitas.

Jepang memberikan contoh penting mengenai hubungan antara remunerasi dan kondisi pasar tenaga kerja. National Personnel Authority secara rutin menyampaikan rekomendasi remunerasi dan menerbitkan laporan tahunan pegawai publik sebagai bagian dari mekanisme penyesuaian kebijakan personel (National Personnel Authority, 2025b, 2025a). Bagi Indonesia, pembelajaran utama bukan hanya pada keberadaan survei gaji, tetapi pada pentingnya mekanisme institusional yang membuat penyesuaian remunerasi lebih transparan, berbasis data, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kerangka Konseptual Penelitian

Berdasarkan sintesis literatur tersebut, penelitian ini menggunakan tiga dimensi analisis. Pertama, dimensi kelembagaan, yaitu struktur, mandat, otoritas, independensi, dan mekanisme akuntabilitas lembaga pengelola kepegawaian.

Kedua, dimensi sistem merit, yaitu prinsip dan praktik rekrutmen, seleksi, promosi, pengembangan karier, dan penempatan berbasis kompetensi. Ketiga, dimensi remunerasi, yaitu struktur penggajian, tunjangan, hubungan dengan kinerja, dan responsivitas terhadap pasar tenaga kerja.

Kerangka ini menempatkan manajemen PNS sebagai sistem yang saling terkait. Kelembagaan yang independen dapat memperkuat penerapan sistem merit; sistem merit yang konsisten dapat meningkatkan kualitas kinerja; dan remunerasi yang adil dapat memperkuat motivasi serta retensi aparatur. Dengan demikian, analisis komparatif Indonesia dan Jepang dilakukan untuk menilai bagaimana ketiga dimensi tersebut bekerja dalam konteks masing-masing negara dan apa implikasinya bagi reformasi ASN di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi komparatif. Desain ini dipilih karena tujuan penelitian bukan mengukur hubungan antarvariabel secara statistik, melainkan memahami perbedaan, persamaan, dan implikasi kelembagaan dari sistem manajemen PNS di Indonesia dan Jepang. Studi komparatif digunakan untuk mengidentifikasi pola manajemen kepegawaian pada dua sistem administrasi yang memiliki konteks politik, hukum, dan budaya birokrasi berbeda.

Pemilihan Indonesia dan Jepang didasarkan pada pertimbangan teoretis dan praktis. Indonesia dipilih karena sedang menjalankan reformasi ASN melalui pembaruan kerangka hukum, digitalisasi layanan kepegawaian, dan penguatan sistem merit. Jepang karena memiliki lembaga kepegawaian nasional yang berfungsi sebagai badan netral dan independen dalam administrasi personel publik, serta memiliki mekanisme rekrutmen dan remunerasi yang lebih terkonsolidasi (National Personnel Authority, 2025a).

Sumber Data dan Kriteria Pemilihan Dokumen

Data penelitian berasal dari sumber sekunder yang mencakup regulasi, dokumen resmi pemerintah, laporan lembaga kepegawaian, buku, dan artikel ilmiah. Dokumen dipilih menggunakan kriteria inklusi: (1) membahas manajemen PNS, ASN, atau *civil service management*; (2) relevan dengan kelembagaan kepegawaian, sistem merit, atau remunerasi; (3) diterbitkan oleh lembaga resmi atau publikasi akademik; dan (4) memiliki keterkaitan langsung dengan Indonesia, Jepang, atau administrasi publik komparatif. Dokumen

dikeluarkan dari analisis apabila hanya membahas manajemen sumber daya manusia sektor privat, tidak memiliki hubungan dengan administrasi publik, atau tidak memberikan informasi yang dapat dibandingkan antarnegara.

Unit analisis penelitian ini adalah sistem manajemen PNS pada tingkat nasional. Fokus analisis dibatasi pada tiga dimensi: kelembagaan pengelola kepegawaian, rekrutmen berbasis merit, dan struktur remunerasi. Pembatasan ini dilakukan agar analisis tetap fokus dan dapat menjawab tujuan penelitian secara sistematis.

Tabel 1. Sumber Data dan Fungsi Analisis

Jenis Sumber	Indonesia	Jepang	Fungsi dalam Analisis
Regulasi	UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN dan aturan terkait manajemen ASN	National Public Service Act dan aturan terkait pegawai publik nasional	Menjelaskan dasar hukum, mandat, dan struktur kelembagaan
Dokumen resmi	Dokumen BKN, kebijakan reformasi birokrasi, dan laporan pemerintah	Dokumen National Personnel Authority dan laporan tahunan pegawai publik	Mmevalidasi praktik kelembagaan, rekrutmen, dan remunerasi
Literatur akademik	Artikel tentang ASN, sistem merit, manajemen kinerja, dan remunerasi	Artikel dan buku tentang <i>civil service</i> Jepang	Memberikan kerangka konseptual dan interpretasi teoretis

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui empat tahap. Pertama, reduksi data dilakukan dengan memilih dokumen yang relevan dengan dimensi kelembagaan, sistem merit, dan remunerasi. Kedua, data diklasifikasikan berdasarkan unit dan indikator analisis, seperti status kelembagaan, kewenangan, prosedur rekrutmen, instrumen seleksi, struktur gaji, dan hubungan remunerasi dengan kinerja. Ketiga, analisis komparatif dilakukan dengan membandingkan karakteristik Indonesia dan Jepang pada setiap dimensi untuk menemukan persamaan, perbedaan, kelebihan, dan keterbatasan masing-masing sistem. Keempat, penarikan kesimpulan dilakukan melalui interpretasi berdasarkan teori kelembagaan, sistem merit, dan reformasi administrasi publik.

Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi dari regulasi, dokumen resmi, dan literatur akademik. Selain itu, analisis tidak hanya bergantung pada sumber sekunder akademik, tetapi juga

menggunakan dokumen resmi agar deskripsi tentang struktur kelembagaan dan kewenangan tidak lepas dari dasar hukum yang berlaku. Keterbatasan penelitian ini terletak pada tidak digunakannya data primer, seperti wawancara dengan pejabat kepegawaian atau survei kepada ASN. Oleh karena itu, temuan penelitian perlu dibaca sebagai analisis konseptual-komparatif berbasis dokumen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Karakteristik Kelembagaan Pengelola Kepegawaian

Analisis menunjukkan bahwa perbedaan mendasar antara Jepang dan Indonesia terletak pada tingkat otonomi kelembagaan pengelola kepegawaian. Di Jepang, National Personnel Authority berfungsi sebagai badan netral dan independen yang bertugas menjaga keadilan administrasi personel serta kondisi kerja pegawai publik nasional (National Personnel Authority, 2025b). Kewenangan lembaga ini mencakup rekomendasi perbaikan administrasi personel,

remunerasi, kondisi kerja, dan rekrutmen pegawai nasional sebagaimana diatur dalam Government of Japan (2025).

Posisi tersebut membuat National Personnel Authority memiliki kapasitas teknokratis untuk mengelola aspek kepegawaian secara lebih konsisten. Independensi kelembagaan memungkinkan proses rekrutmen, pengembangan personel, dan rekomendasi remunerasi dijalankan dengan basis aturan serta pertimbangan profesional. Dalam perspektif teori kelembagaan, kondisi ini menunjukkan bahwa otonomi organisasi dapat memperkecil risiko intervensi politik jangka pendek dan memperkuat kredibilitas kebijakan personel publik.

Indonesia memiliki Badan Kepegawaian Negara sebagai lembaga yang berperan penting dalam manajemen ASN. Pembaruan kerangka hukum melalui UU No. 20 Tahun 2023 memperkuat arah transformasi ASN dan menegaskan pentingnya sistem merit, manajemen kinerja, serta digitalisasi manajemen ASN. Namun, tantangan utama Indonesia terletak pada konsistensi implementasi lintas instansi dan hubungan kewenangan antarlembaga. Dalam praktik, pengelolaan ASN tidak hanya ditentukan oleh BKN, tetapi juga melibatkan kementerian, lembaga, pemerintah daerah, dan aktor politik-administratif lain. Kondisi ini membuat penguatan sistem merit membutuhkan koordinasi kelembagaan yang lebih kuat.

Temuan ini memperlihatkan bahwa reformasi kelembagaan tidak dapat dibatasi pada pembentukan lembaga formal. Reformasi memerlukan kejelasan mandat, perlindungan dari intervensi non-merit, kapasitas data, dan kewenangan teknokratis untuk menjaga objektivitas keputusan kepegawaian. Dengan demikian, pembelajaran dari Jepang bagi Indonesia adalah perlunya memperkuat peran lembaga kepegawaian sebagai penjaga standar profesional, bukan hanya sebagai pelaksana administrasi kepegawaian.

Sistem Rekrutmen Berbasis Merit

Sistem rekrutmen merupakan pintu masuk untuk membangun birokrasi profesional. Jepang

menggunakan mekanisme rekrutmen kompetitif yang menekankan ujian terbuka dan penilaian kemampuan calon pegawai. National Personnel Authority berperan dalam menjaga *fairness* proses rekrutmen, sehingga akses ke jabatan publik lebih ditentukan oleh kapasitas dan hasil seleksi daripada hubungan personal atau patronase (National Personnel Authority, 2024; Nishimura, 2024).

Indonesia telah mengalami kemajuan dalam digitalisasi seleksi ASN dan penggunaan instrumen yang lebih transparan. Namun, Haniandaresta et al. (2023) dan Mahyudin et al. (2025) menunjukkan bahwa penerapan sistem merit masih menghadapi tantangan, terutama pada tahap penempatan, promosi, dan pengembangan karier. Seleksi yang transparan pada tahap awal belum menjamin bahwa seluruh siklus karier ASN dikelola berdasarkan kompetensi dan kinerja.

Perbedaan ini menunjukkan bahwa meritokrasi harus dipahami sebagai sistem yang berkelanjutan. Rekrutmen berbasis merit hanya menjadi tahap awal. Agar menghasilkan birokrasi profesional, prinsip merit harus dilanjutkan dalam pengembangan kompetensi, promosi jabatan, penilaian kinerja, rotasi, dan manajemen talenta. Dalam konteks Indonesia, pembaruan UU ASN perlu diterjemahkan ke dalam instrumen operasional yang mampu menghubungkan kebutuhan jabatan, peta talenta, rekam jejak kinerja, dan keputusan karier.

Pembelajaran dari Jepang mengarah pada pentingnya konsistensi standar. Sistem merit membutuhkan lembaga yang memiliki kapasitas menetapkan standar seleksi, mengawasi pelaksanaannya, dan mengoreksi penyimpangan. Oleh karena itu, reformasi rekrutmen di Indonesia perlu diperluas dari transparansi prosedural menuju pengukuran kompetensi riil, potensi kepemimpinan, dan kesesuaian jabatan secara lebih mendalam.

Struktur Remunerasi dan Sistem Penggajian

Remunerasi berperan penting dalam menjaga motivasi, keadilan, dan kemampuan sektor publik untuk menarik sumber daya manusia berkualitas.

Sistem remunerasi Jepang menunjukkan adanya hubungan yang lebih kuat antara kondisi kerja pegawai publik dan perkembangan sosial-ekonomi. National Personnel Authority menerbitkan rekomendasi remunerasi serta laporan tahunan yang menjadi bagian dari mekanisme penyesuaian kebijakan pegawai publik nasional (National Personnel Authority, 2024, 2025a).

Di Indonesia, struktur remunerasi ASN masih menghadapi persoalan keadilan internal dan eksternal. Gaji dan tunjangan sering kali belum sepenuhnya mencerminkan kompleksitas jabatan, beban kerja, risiko pekerjaan, dan capaian kinerja individual. Pemberian tunjangan kinerja juga belum selalu didukung oleh sistem pengukuran kinerja yang objektif dan seragam antarlembaga. Kondisi ini dapat menimbulkan kesenjangan antarsatuan kerja dan mengurangi insentif bagi pegawai berkinerja tinggi (Daulay & Dompak, 2024; Pratama, 2021).

Masalah remunerasi tidak dapat dilepaskan dari manajemen kinerja. Apabila indikator kinerja

tidak dirumuskan dengan jelas, pemberian insentif berisiko menjadi formalitas administratif. Sebaliknya, jika evaluasi kinerja berbasis data dan relevan dengan tugas jabatan, remunerasi dapat menjadi instrumen peningkatan produktivitas, motivasi, dan retensi talenta. Oleh karena itu, reformasi remunerasi perlu diintegrasikan dengan analisis jabatan, evaluasi beban kerja, manajemen talenta, dan sistem informasi ASN.

Pembelajaran dari Jepang menekankan pentingnya mekanisme berbasis data dan konsultasi. Indonesia dapat mengembangkan survei remunerasi sektor publik dan swasta secara berkala, tetapi hasil survei tersebut perlu dipadukan dengan kapasitas fiskal, prioritas pelayanan publik, dan prinsip keadilan sosial. Dengan demikian, reformasi remunerasi tidak hanya mengejar daya saing gaji, tetapi juga membangun sistem penghargaan yang adil, transparan, dan terkait dengan kontribusi pegawai.

Tabel 2. Sintesis Komparatif Manajemen PNS Indonesia dan Jepang

Dimensi	Indonesia	Jepang	Implikasi bagi Reformasi ASN Indonesia
Kelembagaan	BKN berperan sebagai lembaga pengelola kepegawaian nasional, tetapi implementasi kebijakan ASN masih melibatkan banyak aktor dan memerlukan koordinasi kuat.	National Personnel Authority berfungsi sebagai badan netral dan independen dalam administrasi personel publik nasional.	Penguatan otoritas teknokratis dan koordinasi kelembagaan diperlukan untuk menjaga objektivitas kebijakan kepegawaian.
Sistem merit dan rekrutmen	Seleksi ASN semakin transparan melalui digitalisasi, tetapi penerapan merit masih menghadapi tantangan pada penempatan, promosi, dan pengembangan karier.	Rekrutmen pegawai publik lebih kompetitif dan berorientasi pada ujian serta standar kemampuan yang dikelola secara terpusat.	Reformasi perlu bergerak dari transparansi administratif menuju pengukuran kompetensi riil dan pengelolaan karier berbasis kinerja.
Remunerasi	Struktur remunerasi belum mencerminkan beban jabatan, kompleksitas tugas, dan kinerja individual secara konsisten.	Penyesuaian remunerasi didukung rekomendasi kelembagaan dan perhatian pada kondisi sosial-ekonomi serta pasar tenaga kerja.	Indonesia perlu mengembangkan survei remunerasi, evaluasi jabatan, dan sistem insentif berbasis kinerja yang lebih objektif.

Implikasi Teoretis dan Praktis

Tabel 2 menunjukkan bahwa perbedaan Indonesia dan Jepang tidak berdiri sendiri pada

masing-masing dimensi. Independensi kelembagaan memengaruhi kemampuan negara menjaga konsistensi sistem merit, sistem merit

menentukan kualitas pegawai yang masuk dan berkembang dalam birokrasi; sementara remunerasi memengaruhi motivasi dan retensi pegawai. Dengan demikian, reformasi manajemen ASN perlu dirancang sebagai reformasi ekosistem, bukan sebagai perubahan parsial pada salah satu aspek kepegawaian.

Secara teoretis, temuan ini memperkuat argumen kelembagaan bahwa kualitas birokrasi dipengaruhi oleh desain organisasi, distribusi kewenangan, dan kapasitas lembaga dalam menjaga aturan dari intervensi non-profesional. Dalam konteks Indonesia, pembaruan regulasi merupakan langkah penting, tetapi keberhasilan reformasi bergantung pada kemampuan lembaga kepegawaian menerjemahkan regulasi ke dalam standar seleksi, promosi, penilaian kinerja, dan remunerasi yang konsisten.

Secara praktis, pengalaman Jepang memberikan tiga pembelajaran bagi Indonesia. Pertama, lembaga kepegawaian perlu memiliki otoritas teknokratis yang kuat untuk menjaga objektivitas manajemen ASN. Kedua, seleksi dan pengembangan karier harus berbasis kompetensi serta didukung data kinerja yang dapat diverifikasi. Ketiga, remunerasi perlu dirancang berdasarkan evaluasi jabatan, hasil kerja, dan data pasar tenaga kerja, dengan tetap mempertimbangkan kapasitas fiskal serta prinsip keadilan antarlembaga.

Namun, adaptasi praktik Jepang harus memperhatikan konteks Indonesia. Struktur pemerintahan, desentralisasi, jumlah ASN, keragaman daerah, dan dinamika politik membuat reformasi tidak dapat dilakukan hanya melalui transplantasi model. Reformasi ASN Indonesia perlu dikembangkan secara bertahap melalui perbaikan regulasi turunan, penguatan data dan sistem informasi, pembinaan instansi pemerintah, serta pengawasan terhadap praktik non-merit.

PENUTUP

Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa perbedaan manajemen PNS Indonesia dan Jepang tidak hanya terletak pada prosedur rekrutmen atau struktur gaji,

tetapi pada keterhubungan antara kelembagaan, sistem merit, dan remunerasi. Jepang memiliki sistem yang lebih terkonsolidasi karena National Personnel Authority berperan sebagai lembaga netral dan independen dalam menjaga *fairness* administrasi personel, rekrutmen, dan kondisi kerja pegawai publik. Indonesia telah memperkuat dasar hukum reformasi ASN melalui UU No. 20 Tahun 2023, tetapi masih perlu memperkuat implementasi sistem merit, koordinasi kelembagaan, dan keterkaitan antara kinerja serta remunerasi.

Kontribusi teoretis penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka komparatif yang mengintegrasikan kelembagaan, meritokrasi, dan remunerasi sebagai satu ekosistem manajemen aparatur. Kerangka ini menunjukkan bahwa profesionalisme birokrasi tidak dapat dibangun hanya melalui seleksi terbuka atau kenaikan tunjangan, tetapi membutuhkan lembaga yang kredibel, standar merit yang konsisten, dan sistem penghargaan yang adil. Kontribusi praktis penelitian ini adalah penyediaan pembelajaran kebijakan bagi reformasi ASN Indonesia melalui penguatan otoritas teknokratis lembaga kepegawaian, penyempurnaan seleksi berbasis kompetensi, dan pengembangan remunerasi berbasis data.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan data sekunder dan analisis dokumen. Oleh karena itu, penelitian lanjutan perlu menggunakan wawancara dengan pengelola kepegawaian, analisis data kinerja ASN, atau studi kasus pada instansi tertentu untuk menguji bagaimana prinsip kelembagaan, *merit system*, dan remunerasi diterapkan dalam praktik. Penelitian lanjutan juga dapat memperluas perbandingan ke negara lain yang memiliki model administrasi berbeda, seperti Korea Selatan, Singapura, atau negara-negara Eropa.

Saran

Bagi pemerintah Indonesia, reformasi manajemen ASN perlu dilakukan secara bertahap. Dalam jangka pendek, pemerintah perlu menyusun regulasi turunan UU No. 20 Tahun 2023 yang

memperjelas standar sistem merit, pengawasan keputusan kepegawaian, dan integrasi data ASN. Pemerintah juga perlu melakukan audit terhadap konsistensi penerapan sistem merit pada rekrutmen, promosi, mutasi, dan manajemen talenta.

Dalam jangka menengah, Badan Kepegawaian Negara perlu diperkuat sebagai institusi teknokratis yang mampu menyusun standar nasional manajemen ASN, mengintegrasikan data talenta, dan memastikan bahwa instrumen seleksi serta evaluasi kinerja digunakan secara konsisten lintas instansi. Penguatan ini harus disertai peningkatan kapasitas sumber daya manusia, infrastruktur digital, dan mekanisme koordinasi dengan kementerian, lembaga, serta pemerintah daerah.

Dalam jangka panjang, Indonesia perlu mengembangkan sistem remunerasi yang lebih responsif terhadap kompleksitas jabatan, beban kerja, risiko, dan kinerja individual. Survei remunerasi sektor publik dan swasta dapat digunakan sebagai dasar kebijakan, tetapi harus disesuaikan dengan kapasitas fiskal dan prinsip keadilan antarlembaga. Pelaksanaan reformasi ini perlu mengantisipasi resistensi birokrasi, keterbatasan anggaran, dan potensi intervensi politik agar transformasi ASN tidak berhenti pada perubahan regulasi, tetapi menghasilkan perbaikan nyata dalam profesionalisme dan kualitas pelayanan publik.

REFERENSI

- Alviani, N., Meyriyani, S. F., Sulistia, S., Widodo, Hartono, W., Khopipah, S., & Kurniawan, I. A. (2023). Perbandingan sistem kepegawaian aparatur sipil negara Jepang dan Indonesia. *Journal of Research and Development on Public Policy*, 2(1), 33–40. <https://doi.org/10.58684/jarvic.v2i1.34>
- Anggraeni, A. N., Cikusin, Y., & Hayat. (2021). Pengaruh penerapan manajemen kinerja terhadap produktivitas pegawai. *Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 5(1), 29. <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v5i1.1551>
- Daulay, S. A., & Dompok, T. (2024). Studi perbandingan sistem kepegawaian di negara Indonesia dan Jepang. *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Sosial dan Teknologi (SNISTEK)*, 6, 186–193.
- Government of Japan. (2025). *National Public Service Act (Act No. 120 of 1947, as amended)*. Japanese Law Translation, Ministry of Justice, Japan. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4624>
- Haniandaresta, S. K., Wulandari, N., & Sobariyah, S. (2023). Perbandingan sistem kepegawaian di Indonesia dan Jepang. *Journal of Administrative and Sosial Science*, 4(2), 215–224.
- Haryono, N. (2021). Perbandingan reformasi manajemen publik Indonesia dan Perancis. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 5(2), 132. <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v5i2.2075>
- Ilyasa, A., Zulfa, A., Katiandagh, C. N., Amiratul, H., & Monica. (2021). Wawasan Nusantara: Studi komparatif antara pegawai negeri dan pegawai swasta di kawasan Jabodetabek. *Journal Prosiding Konferensi Nasional Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia*, 1(1), 227–238.
- Mahyudin, Ibrahim, A., Abdullah, M. T., & Lambali, S. (2025). Meritocracy in the placement of civil servants in Indonesia: A literature review. In *Proceedings of the International Conference on Administrative Science (ICAS 2024)* (hal. 383–391). Atlantis Press. https://doi.org/10.2991/978-94-6463-791-5_40
- National Personnel Authority. (2024). *The NPA annual report FY2024*. Government of Japan. <https://www.jinji.go.jp/eng/publications/annual/index.html>
- National Personnel Authority. (2025a). *2025 NPA remuneration recommendations*. Government of Japan. <https://www.jinji.go.jp/eng/policies/recomme.html>
- National Personnel Authority. (2025b). *About the National Personnel Authority*. Government of Japan. <https://www.jinji.go.jp/en/>
- Nishimura, M. (2024). The management of human

- resources in Japan's public service. In K. Agata, H. Inatsugu, & H. Shiroyama (Ed.), *Public Administration in Japan: Governance and Public Management* (hal. 295–313). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58610-1_17
- Ponto, I. S., Waisapy, J., & Fadli, Z. (2025). Pengembangan karier aparatur sipil negara dalam pelayanan publik di Kecamatan Kairatu Barat Kabupaten Seram Bagian Barat. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 9(1), 21–42. <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v9i1.6387>
- Pratama, M. R. (2021). Tantangan membangun manajemen dan pengukuran kinerja sektor publik di Indonesia. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 5(1), 1–14. <https://doi.org/10.30737/mediasosian.v5i1.1418>
- Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141.
- Seno, R. H. (2020). Strategi Jepang dalam mereformasi administrasi: Literature review. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, 8(2), 205–223. <https://doi.org/10.30656/sawala.v8i2.2564>
- Sudrajat, A., Fahrani, N. S., Nugroho, A. A., Yohanitas, W. A., & Azmi, I. F. (2024). Enhancing civil servant career development: A talent management approach in Indonesia. *Journal of Infrastructure Policy and Development*, 8(7), 4832. <https://doi.org/10.24294/jipd.v8i7.4832>